

Plastics Europe Nederland • Postbus 93002 • 2509 AA Den Haag

Reactie van Plastics Europe op de internetconsultatie van de Wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm

Den Haag, 30 mei 2024

Geachte heer Harbers,

Plastics Europe geeft via deze internetconsultatie graag haar reactie op het wetsvoorstel voor een nationale circulaire plastic norm (hierna NCPN).

Plastics Europe is de pan-Europese branchevereniging van polymeer producenten. Samen vertegenwoordigen we bijna 90% van de markt. Onze leden zijn actief in het verduurzamen van de plastic keten *upstream* (door fossiele grondstof voor plastic te vervangen door duurzame alternatieven) en *downstream* (door met de hele keten te werken aan duurzaam gebruik en toepassing van plastic in alle levensfasen). Nederland is goed voor 11,7% van de Europese plastic productie. In dat kader is een circulaire plastic norm voor de verwerking van plastic van groot belang voor ons.

Plastics Europe is als branche volledig gefocust op het waarmaken van de EU Green Deal voor plastic. Dat zeggen we vol overtuiging, omdat we met onze op onafhankelijk onderzoek gebaseerde 'Plastic Transitie routekaart' zicht hebben op een ambitieus-realistische pad waarlangs we de doelen voor een circulair en klimaatneutraal Europees plastic systeem in 2050 kunnen bereiken¹.

Plastics Europe staat dan ook volledig achter het driedelige doel dat in de Memorie van Toelichting wordt genoemd, zij het dat wij de volgorde van de eerste doelen zouden willen omdraaien. Het wetsvoorstel zou dus moeten bijdragen aan:

- Een meer circulaire economie door het aanmoedigen van recycling en het gebruik van biogebaseerde grondstoffen;

¹ De [Plastic Transitie Routekaart](#) is ontwikkeld met Deloitte en door alle leden van Plastics Europe onderschreven. Zie ook [de CEO brief](#) waarmee de routekaart op 26 oktober 2023 aan de Europese Commissie is aangeboden.

- Een vermindering van de CO₂ uitstoot door het vervangen van fossiele (virgin) grondstoffen met recycleat en biogebaseerde grondstoffen;
- Een stap voor stap afbouwen van het gebruik van fossiele grondstoffen voor de productie van plastics.

Die volgorde doet ertoe, want het één is voorwaardelijk voor het ander. Zoals ook het ReShaping plastics² onderzoek uitwees, zijn circulaire maatregelen het vliegwiel voor het gebruik van alternatieve, circulaire grondstoffen voor het produceren van nieuw plastic. Het aanjagen van de beschikbaarheid en het gebruik van alternatieve grondstoffen is voorwaardelijk voor het stap voor stap kunnen afbouwen van fossiel grondstofgebruik voor plastic, zodat CO₂-emissies in de hele keten van plastic worden teruggebracht naar netto-nul. In de 'Plastic Transitie routekaart' is zowel het opbouwpad naar circulair plastic als het opbouwpad naar netto-nul inzichtelijk gemaakt.

Plastic producerende bedrijven investeren al volop in de transitie en zetten zich continu in voor het creëren van de randvoorwaarden om het perspectief van de routekaart waar te maken. Daarvoor is dringend meer normerend en ondersteunend circulair plastic beleid nodig. Plastic Europe is dan ook blij dat de Nederlandse overheid zich hier Europees hard voor maakt en het voortouw neemt in het ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten. Maar beleid dat circulariteit en het gebruik van alternatieve grondstoffen verbindt met dat voor energie- en klimaatbeleid staat nog wel in de kinderschoenen. Om die reden luistert het heel nauw om kritisch en proactief te volgen hoe maatregelen daadwerkelijk op de markt gaan ingrijpen en ook effect in de gewenste richting gaan sorteren. In dat licht zien we het wetsvoorstel voor een NCPN als een gedurfde stap in de goede richting. Maar ook als een kader met nog veel open einden, waardoor een effectieve werking en werkbare uitvoering nog erg afhankelijk is van hoe een en ander wordt ingevuld en uitgewerkt.

In het vervolg van onze reactie gaan we in op die elementen uit het wetsvoorstel die vragen oproepen en op zaken die in onze ogen randvoorwaardelijk zijn voor een vervolg van een NCPN.

Randvoorwaarden voor effectief normeren

Om het perspectief van de Plastic Transitie routekaart waar te kunnen maken hebben we steeds gewezen op het belang van maatregelen die de hele complexe keten van plastic in ogenschouw nemen. Daarbij blijven we de volgende uitgangspunten benadrukken:

1. Dat maatregelen ook dringend een impuls moeten geven aan het doen van miljardeninvesteringen die de industrie in circulariteit en netto-nul wil doen;

² [SYSTEMIQ - ReShapingPlastics, April 2022](#)

2. Dat maatregelen de kracht van de EU interne markt benutten en zich richten op het Europees werkend krijgen van koolstofarme, circulaire businessmodellen;
3. Dat maatregelen de industrie ook in staat moeten stellen om internationaal competitief te zijn en blijven;
4. Dat tegelijk ook het afvalbeleid voor een koolstofarme en circulaire economie moet worden klaargestoomd, met plastic afval als waardevolle grondstof;
5. Dat maatregelen een meer en intensiever gezamenlijk optrekken in de hele keten van plastic afdwingt, zodat lasten en lusten in de transitie eerlijk worden verdeeld.

Wanneer we het huidige wetsvoorstel door deze bril bekijken, dan geeft dit nog onvoldoende houvast op de volgende punten.

Nationaal versus Europees

Plastic producenten investeren al volop in het beschikbaar komen en toepassen van secundaire koolstofbronnen, in nieuwe infrastructuur en in de toepassing van meer geavanceerde recycling technologieën. De realiteit is dat veel technologie nog tijd nodig heeft om verder op te kunnen schalen en dat alternatieven voor fossiel geproduceerd plastic nog maar beperkt voorhanden zijn. Dit maakt dat die alternatieven vaak ook significant duurder zijn³. Cruciaal voor een verdere ontwikkeling van circulair plastic is dan ook dat de vraag uit de markt op gang komt en het prijsverschil wordt overbrugd. Plastics Europe pleit daarom al lang voor ambitieuze Europese normen voor het opnemen van gerecycled (circulair) materiaal in producten en toepassingen. Liefst Europees, maar wij delen de zorg van de Nederlandse overheid dat dit proces nu te gefragmenteerd en te traag verloopt. Er komt nu weliswaar veel Europese productwetgeving aan, maar er is beslist meer en meer specifieke normering nodig om de ontwikkeling van circulair plastic echt aan te jagen. Een Nederlandse koploperpositie juichen wij op zichzelf dan ook toe, maar op voorwaarde dat deze aansluit bij wat later Europees en/of mondiaal navolging vindt. En daarin zit onze grootste zorg voor wat betreft de NCPN. Die loopt niet alleen in tempo vooruit op Europese wet- en regelgeving, maar wijkt vooralsnog ook in aanpak en voorgestelde uitvoering sterk af van wat Europees wordt uitgedacht. In de uitwerking vinden wij dan ook dat er meer waarborgen moeten komen die voorkomen dat een nationale norm alsnog zal uitdraaien op een Nederlandse kop op Europese wetgeving.

Daadwerkelijke impact op circulaire klimaatdoelen voor plastic

De beslissing om de norm op één punt in de keten neer te willen leggen maakt dat in het proces van vormgeving belangrijke aspecten onderbelicht zijn gebleven. Aspecten die voor een werkelijk duurzame plastic keten van wezenlijk belang zijn om mee te wegen:

³ In de Plastic Transitie routekaart is een becijferd dat de totale systeemkosten voor het circulair produceren van plastic neerkomen op een gemiddelde meerprijs van €290 per ton geproduceerd plastic.

- **Een nadere beschouwing in de keten** - De samenhang tussen maatregelen voor het verduurzamen van de industrie (upstream) en een circulaire plastic keten (downstream). De plasticindustrie staat voor de levensgrote opdracht om fabrieken en productie compleet en radicaal te hervormen. Door alle alternatieve technologieën voor fossiel toepasbaar te maken (mechanische en chemische recycling, biobased grondstoffen, maar ook CCU) en downstream markten te blijven bedienen met de toenemende vraag naar polymeren. Het is duidelijk dat deze dubbele transformatie heel veel uitdagingen en lasten met zich meebrengt, voor alle partijen in de complexe plastic keten. Die moeten op een eerlijke wijze worden verdeeld, wat om een holistische systeembenadering vraagt. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat de NCPN nog eens breder tegen het licht wordt gehouden. Dat bijvoorbeeld in de context van de Maatwerk-aanpak wordt gekeken naar de bijdrage die ook de industrie kan leveren en naar het effect dat een mix van normeren, beprijzen en stimuleren ketenbreed kan sorteren. Om zo naast inzicht in opbrengst voor het milieu ook meer inzicht te krijgen in economische effecten en invloed op het toekomstig verdienvermogen van Nederland.
- **Normeren versus vraagstimulering** - De markt voor polymeren en recyclaat is een internationale markt waarop de prijs nu wordt gedicteerd door vraag en aanbod. Gerecycled en biobased plastic zijn duurder dan virgin. Een Nederlandse norm voor verwerkers doet niets aan dit prijsverschil, want niet zij maar fabrikanten van plastic producten en toepassingen zijn van invloed op de vraag naar gerecycled plastic. Zij worden door deze norm niet geraakt en kunnen deze makkelijk omzeilen door polymeren elders in te kopen. Gelet op de kostprijs van het product zal bij een ontbreken van een prikkel de laagste grondstofprijs de drijfveer blijven. Dit ongelijke speelveld treft in eerste instantie Nederlandse verwerkers, maar productieverlies bij Nederlandse verwerkers heeft onherroepelijk nadelige gevolgen voor de hele Nederlandse waardeketen.
- **Zicht op daadwerkelijke impact en effecten** - Met het zeer waarschijnlijk weglekken van productie, die op termijn nadelig doorwerkt in de hele Nederlandse plastic keten, is ook onzeker of veronderstelde positieve effecten als een verminderd grondstoffengebruik en minder verbranding van plastic afval zullen optreden. Weliswaar worden middelen vrijgemaakt voor het ondersteunen van verwerkers, maar onduidelijk is of deze werkelijk correleren met het doel van milieuwinst en minder grondstoffengebruik. Onderliggende rapporten en onderzoeken bieden nog te weinig houvast voor al te stellige uitspraken hierover.
- **Uitvoerbaarheid van het systeem** – Voor de uitvoering, het toezicht op en de handhaving van de norm zal een registratie- en handelssysteem worden opgezet. Voor zover wij kunnen nagaan stuurt dit vooral op kwantiteit; het in absolute zin halen van de nader vast te stellen norm. Wij willen benadrukken dat juist ook van belang is om te sturen op de kwaliteit van recyclaat. Om te voorkomen dat recyclaat vooral laagwaardig wordt verwerkt

(bermpaaltjes en bloempotten), waarbij die goedkopere verwerkingsmethodes worden beloond met een overschot aan circulaire plastic eenheden. Dit zal recyclers met meer hoogwaardige verwerkingsmethodes uit de markt drukken en werkt in de hand dat er een toevloed van laagwaardig te importeren recyclaat zal zijn. Een systeem van aan te kopen en in te zetten credits zou daarom minimaal moeten voorzien in een onderscheid naar kwaliteitseisen en specificaties voor de bepaalde toepassingen. Op een wijze waardoor er een stimulans is voor meer hoogwaardig verkregen recyclaat, zoals door chemische recycling. Hiermee blijft de kwaliteit van het uiteindelijke product intact en gaat milieuwinst niet ten koste van bijvoorbeeld een verkorting van levensduur door bijmenging van (inferieur) recyclaat.

- **Werkbaarheid van het handelssysteem** - De eerste opzet van het nationale handelssysteem oogt complex en ondoorzichtig. Mede ook door het voornemen van een forfaitaire norm die uitgaat van de fiscale fictie van 50% nationale afzet. Naast het al hierboven genoemde punt zien wij nog veel haken en ogen. Hoe bijvoorbeeld de herkomst en kwaliteit van het recyclaat te waarborgen? En hoe om te gaan in toezicht- en handhaving met chain-of-custody certificaten terwijl Europese discussies over toepassing van massabalansmethodes voor het berekenen van recyclaat nog niet zijn beslecht? Hoe wordt voorzien dat ook chemisch recyclaat in aanmerking komt voor circulaire plastic eenheden en hoe de verhouding te bepalen tussen de verschillende circulaire plastic eenheden. Los van de vele vragen kunnen wij ons voorstellen dat bij het eventueel opzetten van een nationaal systeem eerst goed wordt gekeken naar het bestaande Europese systeem voor biobrandstoffen.

Tot slot

We weten wat ons te doen staat: we moeten nu maatregelen nemen om te versnellen naar een klimaatneutrale, circulaire en duurzame plastic industrie en keten. We weten dat die transitie ongekend is en dat we onderweg nog legio uitdagingen tegen zullen komen. Maar we moeten er nu wel meer in gezamenlijkheid en in samenhang op doorpakken. In zoverre delen we volledig het gevoel voor urgentie en de ambitie van waaruit de gedachte van een norm voor circulair plastic is ontstaan.

Maar voor de nadere uitwerking in een AmvB moet wat ons betreft nog eens goed worden gekeken naar de elementen die we hiervoor hebben aangedragen. Om daarbij ook recente, voortschrijdende inzichten mee te nemen over de strategische waarde van de Nederlandse plastic keten voor een autonome Europese grondstoffenpositie, voor de Nederlandse economie en

werkgelegenheid en voor ons toekomstig verdienvermogen⁴. We zien immers dat een snel verslechterend Europees industrie-investeringsklimaat, boven op een snel afkalvende mondiale competitiviteit van de Europese plasticindustrie, nu de meest serieuze bedreiging is voor het kunnen waarmaken van ambities. Dat vergt een doordachte visie over hoe de circulaire doelen voor plastic te koppelen aan die voor de industrie en het klimaat en innovatie.

Concreet vragen wij dus ook om de norm onderdeel te maken van een bredere beschouwing over wat nodig is om de hele keten voor plastic te verduurzamen.

We denken graag mee over hoe we een nationale norm in die context beter kunnen maken en gaan graag in gesprek de bijdrage die we hieraan kunnen leveren.

Hoogachtend,



Drea Berghorst
Managing Director Plastics Europe Nederland

⁴ Zie ook de 'Antwerp Declaration for a European Industrial Deal',