

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J.H. Harbers
Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Briefnummer
24-122548

Den Haag
31 mei 2024

Onderwerp
Reactie op consultatie voor de wijziging van
de Wet milieubeheer voor een nationale
circulaire plastic norm

Telefoonnummer
+31703490354
E-Mail
westra@vnoncw-mkb.nl

Geachte Minister Harbers,

Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de consultatie voor de Wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm (hierna: NCPN).

Steun voor het doel om de kunststofketen circulair te maken

Het Nederlandse bedrijfsleven steunt het doel om onze economie en specifiek ook de kunststofketen circulair te maken. Wij hebben dat recent nog bevestigd in de update van onze koers "Naar een sterker Nederland".¹

De voorgestelde wetswijziging voor een nationale bijmengverplichting voor kunststofproducten is bedoeld om aan een circulaire kunststofketen bij te dragen en daarmee de CO₂-uitstoot én het gebruik van fossiele grondstoffen te verminderen². Ook wordt beoogd om meer afzet te creëren voor zowel mechanische als chemische recyclingbedrijven en voor *biobased* plastic-producenten. Wij steunen deze doelen en zien de kansen die dit kan creëren voor bijv. nieuwe investeringen in de sorteer- en afvalverwerkingssector en de verduurzaming van de chemische sector en onze economie. Mits dit goed ingevuld wordt, kan Nederland *first movers advantage* hebben, vooruitlopend op diverse Europese verordeningen met bijmengnormen op productgroep niveau.

Nederland behoort tot de top-4 producenten van plastic in de EU, met vooral mkb-bedrijven die dit verwerken tot diverse toepassingen. Onze ondernemingen zijn koplopers in afvalinzameling en recycling. De chemische, afvalverwerkende en plasticindustrie staan bovendien klaar om, bij een gunstig investeringsklimaat en invulling van de juiste randvoorwaarden, miljarden te investeren in innovatieve recyclingtechnologieën voor de Europese markt.

De huidige marktomstandigheden zijn vanwege de lage prijzen voor *virgin* plastic zeer ongunstig voor circulariteit en de nationale normering biedt dus voor de recyclers en voor de

¹ <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/update-van-de-koers-van-vno-ncw-en-mkb-nederland>

² De voorliggende wetswijziging is door het demissionaire kabinet als klimaatmaatregel aangekondigd op basis van het IBO klimaat, waarbij de beoogde CO₂ besparing was geraamd op 400 kton per 2030 bij een bijmengnorm van 30% (voorkeursvariant) Per kg geproduceerd plastic is volgens CE Delft ca. 3,2 kg CO₂ te besparen door fossiel plastic te vervangen door recyclelaaf of bio-gebaseerde polymeren in producten.

basisindustrie perspectief op afzet van circulaire grondstoffen. De nationale normering creëert echter in de huidige vorm ook een nieuw probleem: het zorgt namelijk voor weglek én verlies van Nederlandse productiecapaciteit van de verwerkers van plastic naar buurlanden.

Huidige uitwerking leidt tot weglek én verlies van Nederlandse productiecapaciteit

In de Quickscan naar de effecten van de maatregel (CE Delft, maart 2024) is zowel het potentiële verschuivingseffect als het weglekeffect van nationale normering in beeld gebracht. Het weglekeffect kan variëren met een bandbreedte van 5% tot 36% met respectievelijk 750 kton CO2 besparing (weinig weglek) tot 120 kton CO2 besparing (zeer veel weglek), afhankelijk van de kostprijsverhoging die gepaard gaat met de bijmengnorm. Tot de invoering van Europese productnormen voor recycalaat/biobased (hoogstwaarschijnlijk vanaf 2030) is er immers geen afnameplicht voor eindgebruikers, wat kan leiden tot productieverlies in Nederland en import van plastic producten die niet onder de nationale verplichting vallen. Zonder passende tegenmaatregelen kan dit de kunststofketen juist onbedoeld verzwakken.

Wij vragen u daarom met urgentie om twee sporen te ontwikkelen:

- 1) Spoor 1: In navolging op de aanbeveling van CE Delft aanvullende maatregelen uit te werken die het productieverlies in Nederland en het CO2-weglekeffect kunnen minimaliseren, bijvoorbeeld via een SDE++ regeling of een andere vorm van 'Contract for Difference'³.
- 2) Spoor 2: Als aanvullend ondersteunend beleid (spoor 1) niet mogelijk of ontoereikend is, verzoeken we u de normering pas in werking te laten treden in 2030 en in lijn te brengen met de productgroepen waarvoor Europese normen gaan gelden.

Toelichting spoor 1: aanvullende ondersteuning ter voorkoming van productieverlies en weglekeffecten

Ten eerste voorziet de normering in de huidige vorm door de vrijstelling van import voor een ongelijk speelveld en prijsverschillen tussen producten die in Nederland en daarbuiten zijn vervaardigd, aangezien alleen de binnenlands geproduceerde producten in het voorliggende wetsvoorstel aan de Nationale Circulaire Plastic Norm moeten voldoen. In het wetsvoorstel wordt een forfaitaire norm van 50% gehanteerd om constructies via export/import te voorkomen. Dit geeft de Nederlandse maakindustrie óók op de buitenlandse markt een competitief nadeel.

Ten tweede zijn er grote verschillen in de mate waarin individuele ondernemers/maakbedrijven aan de generieke normering technisch kunnen voldoen. Voor laagwaardige toepassingen (bijv. bloempotten) is het bijmengen zowel technisch en ook financieel mogelijk en is het een goede stimulans voor circulaire plastics. Voor andere toepassingen zijn recycalaat of bio-gebaseerde grondstoffen nog niet mogelijk en daardoor vooral kostprijsverhogend. De verwerkers worden verplicht Circulaire Plastic Eenheden (CPE's) aan te kopen, zonder concreet handelingsperspectief. Voorbeelden van beperkingen om aan de normering te kunnen voldoen die buiten de invloedssfeer van de verwerkers liggen zijn:

- beperkende regelgeving (recycalaat mag bijv. niet overal in worden toegepast)
- beschikbaarheid van recycalaat en bio-gebaseerde grondstoffen (hoeveelheid, kwaliteit of de gewenste eigenschappen)
- technische beperkingen in het productieproces
- te hoge kostprijs (kleinere maakbedrijven kunnen bijv. geen concurrerende prijs krijgen voor kleinere batches)

³ zie bijv. inbreng op de consultatie van de VNCI

Wij verzoeken u daarom, in lijn met de aanbevelingen in de Quick scan van CE Delft naar de economische effecten van de nationale normering⁴, de volgende noodzakelijke aanpassingen in overweging te nemen:

1. Onderzoek alle opties om import onder de normering te laten vallen;
2. De aankoop van Circulaire Plastic Eenheden (CPE's) voor producten die aantoonbaar niet aan de bijmengnorm kunnen voldoen⁵ uit te zonderen van een verplichting of volledig te compenseren met een SDE++ regeling of een andere vorm van 'Contract for Difference'.

Zolang er geen afnameplicht is voor de eindgebruikers, vraagcreatie op basis van geharmoniseerde (Europese) productnormen, of mitigerende maatregelen t.a.v. het ongelijke speelveld voor de Nederlandse verwerkers, komt met de voorliggende regelgeving de prijs van de transitie onevenredig bij de verwerkers (MKB- maak-, en veelal familiebedrijven) te liggen.

VNO-NCW / MKB-Nederland vraagt u nadrukkelijk om aanvullende of ondersteunende maatregelen te nemen om de kostprijsverhoging te compenseren en op die manier het productieverlies én weglekeffect te minimaliseren. We hebben immers een sterke Nederlandse kunststofketen nodig om de slag naar circulair te kunnen maken.

Toelichting spoor 2: Europese inzet via productbeleid en koolstofstrategie

De Europese Commissie werkt aan een aantal wetgevingsvoorstellen⁶ voor productgroepen met een verplicht minimumaandeel recycleat of bio-gebaseerde grondstoffen, zoals verpakkingen, voertuigen, bouwproducten en textiel. Tegelijkertijd is er nog veel onzekerheid over de ambitie, de reikwijdte en de timing van de Europese circulaire verplichtingen. Het is met het oog op de komende Europese verkiezingen nog maar de vraag of daar onder een nieuwe Europese Commissie snel duidelijkheid over komt. VNO-NCW / MKB-Nederland moedigt daarom de voortrekkersrol van Nederland voor het initiëren van een Europese Industrial Sustainable Carbon Package én voor ambitieuze productbeleid t.a.v. bijmengverplichtingen ten zeerste aan. Indien de weglekeffecten van een nationale norm (spoor 1) niet geminimaliseerd kunnen worden, dan zien we dit spoor als de juiste route om tot een Europese markt voor polymeren op basis van recycleat en bio-gebaseerde grondstoffen te komen en wij zullen deze inzet actief (blijven) steunen. De Europese aanpak, mét ambitieuze normen, zal het gewenste vliegwiel vormen voor investeringen in circulaire plastics. Het zorgt voor de minimaal vereiste schaal grootte en de gewenste harmonisatie binnen de interne markt.

Additioneel spoor: integraal plan voor een circulaire plasticketen

Wij doen ook aan u een oproep om samen met alle partijen in de keten, zoals dat ook is gedaan bij de klimaattafels voor het klimaatbeleid, een integrale aanpak en visie te ontwikkelen om de kunststofketen circulair te maken⁷.

⁴ CE Delft doet ter voorkoming van de weglekeffecten o.a. de volgende aanbevelingen:

- Subsidieer partijen die moeten voldoen aan de plasticnorm om weglekeffecten te voorkomen, m.n. de partijen die lastig recycleat in kunnen zetten in hun producten vanwege specifieke vereisten of beperkende regelgeving, beschikbaarheid, prijs of kwaliteit. Bij deze partijen zijn de weglekeffecten immers het grootst.
- Gedacht kan worden aan een subsidie op de inkoop van circulaire plastic eenheden (de verhandelbare rechten), omdat deze veelal gekocht zullen worden door partijen die lastig recycleat in kunnen zetten. Door de CPE's te subsidiëren behoudt je immers de gewenste opbouw en afzet van recycleat/bio-gebaseerd.
- Onderzoek alle opties om zowel import als ook export onder de norm te laten vallen. Dit zorgt ervoor dat het speelveld voor Nederlandse verwerkers gelijk blijft en de milieuwinst verdubbelt.

⁵ vanwege de redenen die door Partners for Innovation⁵ in de 'Verkenning naar de gevolgen van de verplichting voor een minimumaandeel recycleat en/of biogebaseerd kunststof en rubber voor Nederlandse converters' in beeld zijn gebracht, te weten: beperkende regelgeving (bijv voedselverpakkingen, medische instrumenten), prijs, beschikbaarheid

⁶ Europees productbeleid is i.k.v. de Green Deal reeds vastgesteld voor Packaging & Packaging Waste Regulation (PPWR), End-of-Life Vehicles Regulation (ELV), Eco-design for Sustainable Products Regulation (ESPR), Waste Framework Directive met specifiek herziening van textielregelgeving CPR toevoegen.

⁷ Dat vereist een integrale aanpak en visie over EU-koolstofstrategie, EU productbeleid, EU afvalbeleid, nationale inzameling, sortering en verwerking en zaken als vergunningverlening en einde afval etc

Voor de koplopers in de circulaire economie, zoals het onlangs in faillissement zijnde bedrijf Umincorp, en ook andere leden van de VA en de NRK staat het water aan de lippen met pakhuizen vol met gerecycled plastic. Voor hen komt Europees beleid, en misschien zelfs de eerder in te voeren nationale norm, te laat. Zij verliezen het op dit moment van goedkoop *virgin* plastic en recycleert uit China en de VS. Tegelijkertijd komt er een Europees exportverbod voor plastic afval op ons af vanaf 2026. Deze recyclingbedrijven zullen we hard nodig hebben als we het afval binnen de Europese grenzen moeten verwerken én het storten en verbranden ervan willen voorkomen.

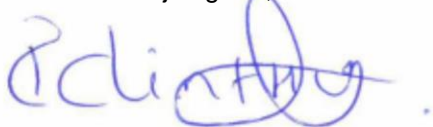
VNO-NCW / MKB-Nederland wil graag samen met lenW, FIN en EZK het beschikbare instrumentarium in beeld brengen om deze moeilijke periode te overbruggen en de positie van de recyclingbedrijven te versterken.

We hebben een gezamenlijke visie nodig op het realiseren van een circulaire plastic keten. Dit kan vervolgens worden geïntegreerd in de duurzame koolstofstrategie die n.a.v. het Nationaal Plan Energiesysteem door EZK en lenW wordt ontwikkeld, met hetzelfde doel: het verlagen van de milieudruk door vervangen van fossiele grondstoffen door alternatieve koolstofbronnen. Vanuit de Versnellingstafel Chemische Recycling (VTCR), wordt voor de opschaling van nieuwe recyclingtechnieken t.b.v. een circulaire plastic keten de kansen en belemmeringen in beeld gebracht, die we hier ten behoeve van de consultatie voor de NCPN graag met u delen. Dit geeft immers inzicht in de beleidsmatige knoppen waaraan u, en de Rijksoverheid, kan draaien om bij te dragen aan de investeringszekerheid voor bedrijven in de circulaire kunststofketen. De Versnellingstafel onderschrijft nadrukkelijk het belang van het creëren van een afzetmarkt voor circulaire plastics en ziet de NCPN als mogelijke positieve stimulans hiervoor. In aanvulling hierop, worden vanuit de Versnellingstafel de volgende zaken gezien als randvoorwaardelijk:

- Een heldere visie op de fysieke ruimte en milieuruimte die nodig is en gaat zijn voor sortering en recycling;
- Een plan voor versnelling van vergunningsprocedures (one-stop-shop aanpak) en het investeren in kennisopbouw en capaciteitsuitbreiding bij de omgevingsdiensten en bevoegde gezagen (bijv. om einde afval beoordelingen te versnellen);
- Een 'feedstock' beleidsplan 'van afval naar grondstof' gericht op sortering en recycling van afvalstromen, met daarin concrete beleidsstappen om waardevolle afvalstromen die nu nog verbrand worden te ontsluiten voor recycling;
- Integreeren van de massabalans benadering in bestaande en nieuwe schema's voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV's) en recyclingdoelstellingen. Graag stellen de experts van de Versnellingstafel hun expertise beschikbaar om de allocatie van circulaire grondstoffen via massabalans te vertalen naar de systematiek voor de Circulaire Plastic Eenheden (CPE).

We kijken uit naar de voorzetting van de afstemming op het voorliggende wetsvoorstel met ons en met de brancheorganisaties en bedrijven in de keten en naar uw visie op de in de consultatie ingebrachte kansen, zorgen en verbetervoorstellen.

Met vriendelijke groet,



Mw. I.C. Linthorst,
Directeur Beleid