

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/Is/ATR3308/2024-U051

Uw referentie

Datum 30 mei 2024
Betreft Wijziging Wet milieubeheer ter invoering van een nationale circulaire plastic norm

Geachte heer Harbers,

Op 22 april 2024 is de *Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van een jaarverplichting circulaire polymeren, circulaire polymeereenheden een register circulaire polymeereenheden* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De internetconsultatie van dit wetsvoorstel verloopt op 31 mei 2024.

De ambitie van dit wetsvoorstel is dat in Nederlandse gevestigde ondernemingen die polymeren verwerken tot deel- of eindproducten, een deel van op fossiele grondstoffen gebaseerde polymeren vervangen voor biogebaseerde polymeren en/of recycklaat. Dit gebeurt door een nationale circulaire plastic norm in te voeren. Deze norm houdt in dat verwerkers een minimumaandeel van hun verwerkingsproces met biogebaseerde polymeren of recycklaat moeten doen. De norm moet ingaan per 1 januari 2027 met een percentage dat tot 2030 geleidelijk oploopt. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel een handelssysteem waarmee verwerkers de mogelijkheid krijgen om andere verwerkers te betalen om een deel van hun verwerkingsproces met biogebaseerde polymeren of recycklaat over te nemen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nederland is één van de grootste polymeerproducenten van Europa waarvan het grootste gedeelte is bestemd voor plastic producten. Jaarlijks wordt er voor circa 6,2 megaton aan polymeren geproduceerd in Nederland als bouwsteen voor plastic deel- en eindproducten. Hiervan wordt een gedeelte geëxporteerd naar het buitenland voor verdere verwerking in

plastic deel- en eindproducten. De schatting is dat er in Nederland voor 2,3 megaton aan polymeren verwerkt wordt tot plastic deel- en eindproducten, waarvan met het huidige beleid 80% wordt verwerkt met fossiele polymeren.¹ Onderzoek laat zien dat door de fossiele grondstoffen te vervangen voor recycalaat of biogebaseerde polymeren de CO₂-uitstoot van plastic productie significant afneemt.² Op het moment vindt deze vervanging onvoldoende plaats, omdat polymeren uit primaire fossiele grondstoffen (virgin plastics) goedkoper zijn. Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van de noodzaak van de voorgenomen maatregel.

De toelichting benoemt dat voor de doeltreffendheid van de nationale circulaire plastic norm het belangrijk is dat de milieuwinst in verhouding staat met de te verwachten negatieve economische effecten. Een belangrijk punt daarbij is het risico op weglekeffecten. De toelichting beschrijft twee soorten weglekeffecten. Ten eerste kan er door een nationale in plaats van een Europese norm productieverlies optreden. Door een kostprijsstijging kunnen verwerkers besluiten hun productie verplaatsen naar het buitenland. Ten tweede kan de kostprijsstijging ertoe leiden dat Nederlandse afnemers van plastic deel- en eindproducten Nederlandse leveranciers vervangen door buitenlandse. Buitenlandse verwerkers vallen namelijk niet onder de Nederlandse plasticnorm. Zij kunnen zo de plastic deel- en eindproducten op de oude manier blijven fabriceren en zonder problemen verkopen in Nederland. Beide weglekeffecten verkleinen de gewenste milieuwinst. Er bestaat echter volgens CE Delft nog veel onduidelijk over de omvang van de weglekeffecten en bij welke sectoren zij met name neerslaan.³

1.1 Het college adviseert om het risico op en de omvang van de weglekeffecten nader te kwantificeren.

De memorie van toelichting schetst nog een ander argument voor een nationale circulaire plastic norm. Het zou economische baten kunnen opleveren voor Nederlandse verwerkers omdat zij vooruitlopend op de Europese norm een voorsprong zouden kunnen nemen op buitenlandse verwerkers. Vanwege de nationale norm doen zij namelijk alvast ervaring op met de inzet van recycalaat en biogebaseerde polymeren (een zogenaamd 'first mover advantage'). Er is veel onzekerheid of en in hoeverre een dergelijk first mover advantage zal optreden, ook meer omdat onduidelijk is hoe de Europese norm eruit zal gaan zien.

Het college constateert dat er ook andere (gedrags)effecten c.q. neveneffecten kunnen optreden die invloed hebben op de effectiviteit van het wetsvoorstel. Het handelssysteem brengt met zich mee dat recycalaat en biogebaseerde polymeren geld waard worden omdat ze later verhandeld kunnen worden. Dit kan een prikkel opleveren voor verwerkers om in deel- of eindproducten onderdelen die voorheen niet van plastic waren te vervangen voor plastic op basis van biogebaseerde polymeren of recycalaat.⁴ Als plastic op basis van biogebaseerde polymeren of recycalaat een ander materiaal vervangt dat duurzamer was, dan kan dit tegengestelde effecten hebben ten opzichte van het doel van dit wetsvoorstel.

¹ Conversio, 2024. Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands, pp. 14-15. Te downloaden op de webpagina van de [internetconsultatie](#).

² CE Delft, 2023. [CO₂-winst met kunststofrecycalaat](#).

³ CE Delft, 2023. [Plasticnorm: Quickscan Economische Effecten](#), pp.36-37. CE Delft adviseert nader onderzoek te doen naar de weglekeffecten.

⁴ Voor voorbeelden zie: Partners for Innovation, 2023. [Gevolgen Nationale Norm Circulaire Plastics: verkenning naar de gevolgen van de verplichting voor een minimumaandeel recycalaat en/of biogebaseerd kunststof en rubber voor Nederlandse converters](#), p.49.

1.2 Het college adviseert om de hierboven beschreven effecten ten gevolge van het handelssysteem in de toelichting te beschrijven en te kwantificeren.

2. Minder belastende alternatieven

Nationale vs. Europese norm

De toelichting benoemt dat bij deze nationale wetgeving er risico is op een ongelijk speelveld op de Nederlandse markt en dat het kabinet zich daarom ook inzet om de norm in Europees verband te gaan vormgeven, in het kader van Europese voorstellen voor een duurzame koolstofketen. Gezien op dit moment grote onduidelijkheid bestaat over de effecten van een nationaal vormgegeven norm (zie adviespunten onder toetsvraag 1) en de kosten die gaan optreden voor het Nederlandse bedrijfsleven (zie toetsvraag 4), ligt een Europees vormgegeven norm meer in de reden. Zeker gezien het sterke internationale en daarmee grensoverschrijdende karakter van de plasticmarkt. Vanuit regeldrukoptiek lijkt een Europees vormgegeven norm een minder belastend alternatief. Onduidelijk blijft in de toelichting waarom in dit kader vooralsnog wordt gekozen voor een nationale norm vooruitlopend op een dergelijke Europese norm.

2.1 Het college adviseert nader toe te lichten waarom vooralsnog gekozen wordt voor een nationale norm vooruitlopend op een dergelijke Europese norm en daarbij de huidige onzekerheden omtrent de effecten van een nationaal vormgegeven norm mee te nemen.

Op dit moment werkt de Europese Commissie wel al aan wetgeving waarin minimale percentages voor het gebruik van gerecycled materiaal in het productieproces van plastic toepassingen worden vastgesteld. Dit nationale wetsvoorstel is gericht op circulaire grondstoffen ongeacht de productgroep en werkt volgens de toelichting complementair aan deze aankomende Europese producteisen. De hoogte van de Europese normen voor het toepassen van recycalaat zijn echter nog onzeker. Het wetsvoorstel probeert deze risico's te mitigeren door zoveel mogelijk op de aankomende Europese wetgeving te anticiperen. Niet duidelijk is of en in hoeverre dit zal lukken, omdat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de ambitie, reikwijdte en timing van de Europese wetgeving.

2.2 Het college adviseert om nader toe te lichten op welke wijze de toekomstige EU-wetgeving is meegenomen in de ontwikkeling van de circulaire plastic norm en daarbij expliciet aan te geven hoe onnodige regeldruk wordt voorkomen.

Uitwerking nationale norm

De toelichting bij het voorstel benoemt een alternatief voor de circulaire plastic norm: een nationale heffing op circulaire polymeren (nationale polymeerheffing). De keuze is op de nationale circulaire plastic norm gevallen omdat de verwachte milieuwinst hiervan vergelijkbaar is met die van het alternatief, maar de verwachte nadelige economische effecten minder groot zijn dan bij de nationale polymeerheffing.

Bij de nadere uitwerking van de nationale circulaire plasticnorm is geprobeerd om de nadelige economische effecten voor polymeerverwerkers in Nederland zo beperkt mogelijk te houden. Zo kunnen sommige fossiele polymeersoorten moeilijk worden vervangen door biogebaseerde polymeren of recycalaat. Het zou niet proportioneel zijn om van de betreffende verwerkers te verwachten om hun fossiele polymeren te vervangen. Daarom

vallen alleen polymeertypen waarvoor circulaire alternatieven beschikbaar zijn, onder de norm. De precieze afbakening van welke polymeersoorten onder de norm vallen wordt nog uitgewerkt bij AMvB. Daarnaast worden er subsidieregelingen opengesteld om bedrijven waarvoor het moeilijker is om de transitie naar biogebaseerde polymeren en recycalaat te maken, te ondersteunen. De subsidieregeling kan bovendien de eerdergenoemde weglekeffecten verkleinen.⁵ Tot 2030 wordt hiervoor in totaal 267 miljoen euro uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld. Tenslotte wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om bij AMvB kleine verwerkers uit te sluiten van de nationale circulaire plastic norm door een minimumvolume aan verwerkte polymeren per jaar vast te stellen.⁶ Het college merkt daarbij op dat het wel van belang is om te waarborgen dat kleine verwerkers niet extra handelingen moeten gaan verrichten om te bewijzen dat ze onder de ondergrens vallen. ATR zal dit toetsen bij de lagere regelgeving.

Met het oog op het borgen dat de verwerkte polymeren voldoen aan de gestelde eisen van de nationale circulaire plastic norm biedt het wetsvoorstel de grondslag om bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit van biogebaseerde polymeren en recycalaat en daarnaast een certificeringssysteem op te tuigen. Het college begrijpt dat het voor het functioneren van het wetsvoorstel van belang is om fraude tegen te gaan en te garanderen dat de verwerkte materialen daadwerkelijk aan de gestelde eisen voldoen. Hoewel de precieze uitwerking van het certificeringssysteem nog uitgewerkt wordt in de AMVB lijkt de keuze voor een zogenaamd chain of custody model al gemaakt. Het wetsvoorstel biedt hiervoor immers de grondslag. In een dergelijk model moet elke schakel in de keten beschikken over een chain of custody-certificaat dat jaarlijks gecontroleerd wordt door een onafhankelijke certificatieinstelling. Het college merkt op dat dit aanzienlijke regeldruk met zich meeneemt omdat elke schakel in de plastic keten gebonden is aan deze verplichting. Dit weegt des te zwaarder voor kleinere partijen in de gehele plastic keten. In dit kader wijst het college op de motie Grinwis⁷, waarbij in nieuwe wetsvoorstellen altijd aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid voor vrijstellingen of een lichter regime voor MKB en afwegingen hieromtrent terug te laten komen in de memorie van toelichting. Uit de toelichting blijkt niet hoe rekening is gehouden met dit uitgangspunt.

2.3 Het college vraagt om toe te lichten welke andere alternatieven voor een certificeringssysteem, en meer specifiek het chain of custody model, zijn overwogen en aan te geven waarom deze alternatieven niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

Om aan de nationale circulaire plastic norm te voldoen moeten verwerkers meerdere verplichtingen nakomen. Zo moeten ze zich registreren bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), hun jaarlijkse volume polymeerverwerking rapporteren, de volumes aan verwerkte biogebaseerde polymeren of recycalaat in het systeem boeken om circulaire polymeereenheden (CPE's) te verkrijgen, en indien nodig handelen in CPE's. Daarnaast wordt bij AMvB een certificeringssysteem ingevoerd om de kwaliteit van de verwerkte biogebaseerde polymeren en recycalaat te garanderen. Ook dit zal regeldruk voor verwerkers opleveren.

⁵ CE Delft, 2023. Plasticnorm: Quickscan Economische Effecten, p.38

⁶ i.e. alleen verwerkers die jaarlijks meer polymeren dan deze drempelwaarde verwerken vallen dan onder de circulaire plastic norm

⁷ Motie Grinwis c.s., 28 februari 2024, Kamerstuk 32637-605.

Gelet op de hoeveelheid verplichtingen waaraan verwerkers moeten gaan voldoen, is het van belang dat verwerkers bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn betrokken. De toelichting vermeldt dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel een klankbordgroep is ingesteld, die de mogelijkheid had om inhoudelijk te reageren op de vormgeving van de regels. In deze klankbord zaten vertegenwoordigers van de sector, natuur- en milieuorganisaties en kennisinstellingen. Namens de sector waren dit de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK), de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en Plastics Europe (PE). Naast hun rol in de klankbordgroep werd er met deze drie organisaties eens in de zes weken overleg gevoerd middels een werkgroep. Niet duidelijk is of en in hoeverre individuele bedrijven waren betrokken. Directe raadpleging van individuele bedrijven is belangrijk omdat zij het beste kunnen inschatten of verplichtingen werkbaar en niet te belastend zijn.⁸

3.1 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken hoe het individuele MKB-bedrijven zijn betrokken bij de uitwerking van het wetsvoorstel, welke aandachtspunten voor de werkbaarheid zij hebben benoemd, en hoe deze zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Meerdere elementen van dit wetsvoorstel worden uitgewerkt bij AMvB. Zo wordt nog een nadere afbakening gemaakt van de polymeertypen die onder de nationale circulaire plasticnorm vallen. Ook worden nog verschillende subsidieregelingen opengesteld. Het college geeft in overweging om een MKB-toets uit te voeren in de ontwerpfase van de lagere regelgeving.

Tenslotte merkt het college op dat het *chain of custody model* als certificeringssysteem verplichtingen oplegt aan elke schakel in de plastic keten. Elke schakel moet namelijk een zogenaamd *chain of custody-certificaat* halen.

3.2 Het college adviseert om het bedrijfsleven actief te betrekken bij de totstandkoming van de AMvB die de basis legt voor het certificeringssysteem.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukberekening is, conform de Rijksbrede methodiek, uitgesplitst naar eenmalige en structurele kosten. Het college heeft hier de volgende opmerkingen bij:

- De berekening bevat alleen de kosten voor administratieve handelingen om te voldoen aan nationale circulaire plastic norm en de kosten die gemaakt moeten worden voor het certificeringssysteem. De toename in productiekosten voor verwerkers is niet meegenomen in de regeldrukberekening.
- De structurele kosten zijn alleen kwalitatief opgesomd. De eenmalige kosten zijn niet volledig gekwantificeerd. Beide omissies moeten worden weggenomen.
- De kosten voor het certificeringssysteem zijn weergegeven als eenmalige kosten. Dit suggereert dat het certificaat slechts één keer hoeft te worden aangevraagd. De toelichting geeft echter aan dat het certificaat jaarlijks wordt gecontroleerd door een onafhankelijke certificatie-instelling. Deze jaarlijkse controle is alleen zinvol als het certificaat ook jaarlijks moet worden aangevraagd. In dat geval zijn de kosten voor de

⁸ Het college acht dit extra van belang gezien de vele kritische reacties in de internetconsultatie over o.a. de effecten en werkbaarheid van een nationale norm.

certificering echter structureel en niet eenmalig. Daarnaast leidt een certificerings-systeem op basis van het chain of custody model niet alleen tot regeldruk voor verwerkers van polymeren maar voor de hele plasticeten.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukbenadering aan te vullen op bovengenoemde punten, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen.

Het college merkt op dat bij dit dictum zwaar weegt dat niet voldoende is onderbouwd wat de effecten zijn van een nationaal vormgegeven norm en waarom Nederlandse wetgeving in dat kader niet kan wachten op Europese wetgeving. Gezien het internationale karakter van de plasticmarkt ligt Europese normering meer in de rede vanuit het perspectief van regeldruk en minder belastende alternatieven voor het Nederlandse bedrijfsleven. Evenmin is duidelijk hoe onnodige regeldruk door aanvullende, aankomende Europese wetgeving wordt voorkomen.

Het college verzoekt u om een eventueel inhoudelijk gewijzigd voorstel voor advies voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris