

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

CONCEPT 18-12-24

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van een jaarverplichting circulaire polymeren, circulaire polymeereenheden en een register circulaire polymeereenheden

(KetenID WGK026285)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is een jaarverplichting voor circulaire polymeren op te leggen, regels te stellen voor circulaire polymeereenheden en het register circulaire polymeereenheden in te voeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan hoofdstuk 9 wordt een titel toegevoegd, luidende:

Titel 9.11. Jaarverplichting voor circulaire polymeren

§ 9.11.1. Algemeen

Artikel 9.11.1.1

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

circulaire polymeereenheid: circulaire polymeereenheid als bedoeld in artikel 9.11.3.1, tweede lid;

circulaire polymeren: polymeren op basis van koolstofhoudende grondstoffen die aantoonbaar afkomstig zijn uit de biosfeer, de atmosfeer of de technosfeer en die het gebruik van extra fossiele koolstof uit de geosfeer vermijden of vervangen;

deel- of eindproducten: producten die het resultaat zijn van het verwerken van polymeren waaraan additieven of vulstoffen kunnen zijn toegevoegd;

inboeker: onderneming die ingevolge bij of krachtens artikel 9.11.4.1, eerste en tweede lid, bevoegd is om een tot deelproduct of eindproduct verwerkte hoeveelheid circulaire polymeren in het register in te voeren;

inboekfaciliteit: eigenschap van een rekening in het register die de inboeking van circulaire polymeren overeenkomstig artikel 9.11.4.1 mogelijk maakt;

jaarverplichting: aantal circulaire polymeereenheden dat de polymeerverwerker is verschuldigd op grond van artikel 9.11.2.1;

jaarverplichtingfaciliteit: eigenschap van een rekening in het CPE-register die een polymeerverwerker ingevolge artikel 9.11.2.2 heeft om aan zijn jaarverplichting te voldoen;

rapportageregister: rapportageregister als bedoeld in artikel 9.11.1.3, eerste lid;

onderneming: onderneming als bedoeld in artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007;

overboekfaciliteit: eigenschap van een rekening in het register die de overboeking van een circulaire polymeereenheid mogelijk maakt;

polymeer: polymeer als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (PbEU 2006, L 396);

polymeertoepassing: groep van deel- of eindproducten die polymeren bevatten en die gekenmerkt wordt door de manier waarop het product gebruikt wordt;

polymeerverwerker: onderneming die polymeren waaraan additieven of vulstoffen kunnen zijn toegevoegd in primaire vorm verwerkt tot deel- of eindproducten;

register: register circulaire polymeereenheden als bedoeld in artikel 9.11.5.1, eerste lid.

Artikel 9.11.1.2

Deze titel is van toepassing op polymeerverwerkers voor zover die verwerking in Nederland plaatsvindt.

Artikel 9.11.1.3

1. Er is een rapportageregister. In het rapportageregister zijn gegevens van polymeerverwerkers opgenomen en van de polymeren die zij verwerken. Hiertoef kunnen persoonsgegevens van polymeerverwerkers worden verwerkt.
2. Het rapportageregister heeft tot doel:
 - a. inzichtelijk te maken welke polymeerverwerkers in Nederland actief zijn;
 - b. inzichtelijk te maken welke polymeerverwerkers onder de jaarverplichting vallen;

- c. gegevens en bescheiden vast te leggen over deze polymeerverwerkers en de hoeveelheden polymeren die zij hebben verwerkt.
3. In aanvulling op het tweede lid heeft het rapportageregister tot doel gegevens te verstrekken:
- aan Onze Minister ten behoeve van toezicht en handhaving op de informatieplicht en rapportageplicht, bedoeld in de artikelen 9.11.1.6 en 9.11.1.7 en beleidsvorming;
 - aan de emissieautoriteit voor zover de verwerking van die gegevens noodzakelijk is voor de goede vervulling van haar publieke taak.

Artikel 9.11.1.4

1. Onze Minister draagt zorg voor de inrichting, instandhouding, werking, toegankelijkheid en beveiliging van het rapportageregister en voor het beheer van de daarin opgenomen gegevens en bescheiden en treft de nodige voorzieningen voor de elektronische uitwisseling van gegevens en bescheiden.
2. Onze Minister wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens in het rapportageregister.

Artikel 9.11.1.5

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de gegevens en bescheiden aangewezen die in het rapportageregister worden opgenomen en worden regels gesteld met betrekking tot de toegankelijkheid van het systeem en de periode gedurende welke de gegevens en bescheiden worden bewaard.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van het systeem en het beheer van de gegevens en bescheiden die daarin zijn opgenomen.
3. Bij ministeriële regeling kunnen met het oog op een goede uitvoering nadere regels worden gesteld.
4. De gegevens en bescheiden die in het rapportageregister zijn opgenomen, zijn langs elektronische weg toegankelijk voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen derden. De namen van polymeerverwerkers die zich hebben gemeld, worden openbaar gemaakt. De gegevens over verwerkte hoeveelheden polymeren worden geanonimiseerd of geaggregeerd openbaar gemaakt.

Artikel 9.11.1.6

1. De polymeerverwerker informeert Onze Minister binnen zes weken nadat deze titel op hem van toepassing is geworden en verstrekt daarbij in ieder geval de bedrijfsnaam en contactgegevens.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de gegevens en bescheiden die bij de informatieplicht, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt over de wijze waarop dit geschiedt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde categorieën polymeerverwerkers worden vrijgesteld van de informatieplicht, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.11.1.7

1. De polymeerverwerker brengt voor 1 februari van enig kalenderjaar na het kalenderjaar waarin deze titel op hem van toepassing is geworden verslag uit aan Onze Minister over de hoeveelheid verwerkte polymeren in het aan die datum voorafgaande kalenderjaar.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de gegevens en bescheiden die bij het verslag worden overgelegd en over de wijze waarop dit geschiedt.
3. De polymeerverwerker die in het verslagjaar in totaal minder dan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde ondergrens voor de totale hoeveelheid verwerkte polymeren heeft verwerkt, volstaat in het verslag met de vermelding van de totale

hoeveelheid verwerkte polymeren in het verslagjaar en is voor het verslagjaar vrijgesteld van de jaarverplichting.

4. De polymeerverwerker die in het verslagjaar in totaal een hoeveelheid polymeren heeft verwerkt ter grootte van of groter dan de in het derde lid bedoelde ondergrens, specificeert de in het verslagjaar verwerkte hoeveelheid polymeren naar type polymeer en toepassing.

5. Van de polymeerverwerker die een hoeveelheid polymeren heeft verwerkt ter grootte van of groter dan de in het derde lid bedoelde ondergrens, wordt aan het bestuur van de emissieautoriteit doorgegeven:

a. de bedrijfsnaam en contactgegevens; en

b. de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen hoeveelheid polymeren, gebaseerd op de door hem gegeven specificatie, bedoeld in het vierde lid.

6. De hoeveelheid polymeren die aan het bestuur van de emissieautoriteit wordt doorgegeven wordt in elk geval bepaald aan de hand van de typen polymeren die:

a. bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en per aangewezen type polymeren boven een minimumwaarde voor de hoeveelheid uitkomen;

b. niet in bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde polymeertoepassingen zijn verwerkt.

7. Het verslag en de gegevens en bescheiden die bij het verslag worden overlegd, worden door de polymeerverwerker bewaard tot ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop die gegevens betrekking hebben.

Artikel 9.11.1.8

1. De polymeerverwerker overlegt aan Onze Minister voor 1 juni na enig verslagjaar een verklaring van een verificateur waaruit blijkt dat de specificatie in artikel 9.11.1.7, derde lid, de juiste hoeveelheid polymeren naar type polymeer en toepassing beschrijven.

2. De verificateur geeft geen verklaring af indien niet is voldaan aan de eisen, bedoeld in het eerste lid.

3. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de verificateur en de verificatie.

Artikel 9.11.1.9

1. Indien naar het oordeel van Onze Minister niet is voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen voor het invoeren van de hoeveelheid verwerkte polymeren in het aan die datum voorafgaande kalenderjaar, wijzigt de polymeerverwerker de gegevens in het rapportageregister om aan deze eisen te voldoen.

2. Wijzigingen in de gegevens die reeds bij of krachtens deze paragraaf aan het bestuur van de emissieautoriteit zijn doorgegeven, worden door Onze Minister gemeld aan het bestuur van de emissieautoriteit.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.

§ 9.11.2. Jaarverplichting circulaire polymeereenheden

Artikel 9.11.2.1

1. De polymeerverwerker is in enig kalenderjaar het aantal circulaire polymeereenheden verschuldigd dat overeenkomt met het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde percentage van het totaalgewicht van polymeren die door hem in de geleverde deelproducten of eindproducten zijn verwerkt.
2. Het totaalgewicht van polymeren, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgedrukt in kilogram.
3. Het eerste lid is alleen van toepassing op polymeerverwerkers en typen polymeren als bedoeld in artikel 9.11.1.7, vijfde en zesde lid.

Artikel 9.11.2.2

1. De polymeerverwerker op wie de jaarverplichting van toepassing is, heeft een rekening met jaarverplichtingsfaciliteit in het register.
2. Een rekening met jaarverplichtingsfaciliteit van een polymeerverwerker wordt opgeheven indien de jaarverplichting langer dan twee aaneengesloten jaren niet op hem van toepassing is.

Artikel 9.11.2.3

1. Het bestuur van de emissieautoriteit ontvangt uit het rapportageregister gegevens als bedoeld in artikel 9.11.1.7, vijfde lid, en voert deze in op de rekening met jaarverplichtingsfaciliteit in het register van de betreffende polymeerverwerker.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur:
 - a. worden de gegevens bepaald die bij het invoeren op de rekening worden vermeld;
 - b. kan de wijze worden bepaald waarop de gegevens worden aangeleverd.

Artikel 9.11.2.4

1. Indien in enig kalenderjaar de levering van een polymeerproducent van tot deelproducten of eindproducten verwerkte polymeren niet juist is ingevoerd op zijn rekening met jaarverplichtingsfaciliteit, kan het bestuur van de emissieautoriteit deze levering tot vijf jaar na dat kalenderjaar ambtshalve vaststellen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Artikel 9.11.2.5

1. Op 1 juni van enig kalenderjaar:
 - a. heeft de polymeerverwerker ten minste het aantal circulaire polymeereenheden op zijn rekening, en
 - b. schrijft het bestuur van de emissieautoriteit van de rekening van de polymeerverwerker het aantal circulaire polymeereenheden af, dat overeenkomt met de voor die verwerker van polymeren voor het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar geldende jaarverplichting.
2. Indien toepassing van artikel 9.11.2.4, eerste lid, leidt tot een verhoging van de jaarverplichting voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit het aantal circulaire polymeereenheden dat overeenkomt met die verhoging af van de rekening van de polymeerverwerker.
3. Indien toepassing van artikel 9.11.2.4, eerste lid, leidt tot een verlaging van de jaarverplichting voor het betrokken kalenderjaar, schrijft het bestuur van de

emissieautoriteit het aantal circulaire polymeereenheden dat overeenkomt met die verlaging bij op de rekening van de polymeerverwerker.

4. Indien het aantal circulaire polymeereenheden op de rekening van de polymeerverwerker als gevolg van de toepassing van het eerste of tweede lid leidt tot een negatief saldo aan circulaire polymeereenheden, vult hij het tekort binnen drie kalendermaanden aan.

Artikel 9.11.2.6

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de marktzekerheid tijdelijke maatregelen worden getroffen om de gevolgen van marktfalen te ondervangen.

2. Als maatregel als bedoeld in het eerste lid kan het bestuur van de emissieautoriteit:

- op aanvraag van de polymeerverwerker onder voorwaarden ontheffing verlenen aan een verwerker voor het geheel of een deel van de jaarverplichting;
- onder voorwaarden aan polymeerverwerkers vrijstelling verlenen voor het geheel of een deel van de jaarverplichting.

§ 9.11.3. Circulaire polymeereenheden

Artikel 9.11.3.1

1. Het register heeft circulaire polymeereenheden.

2. Een circulaire polymeereenheid vertegenwoordigt een hoeveelheid circulaire polymeren, bestemd voor productie van deelproducten of eindproducten, van een kilogram.

Artikel 9.11.3.2

Een circulaire polymeereenheid kan uitsluitend in het register gehouden worden.

Artikel 9.11.3.3

Een circulaire polymeereenheid is vatbaar voor overdracht indien de overdragende partij en de ontvangende partij ieder op hun naam een rekening hebben in het register.

Artikel 9.11.3.4

1. Overdracht van een of meer circulaire polymeereenheden kan niet leiden tot een negatief saldo aan circulaire polymeereenheden op een rekening.

2. Overdracht van een of meer circulaire polymeereenheden is niet toegestaan bij een negatief saldo aan circulaire polymeereenheden een rekening.

Artikel 9.11.3.5

1. De voor overdracht van een circulaire polymeereenheid vereiste levering geschiedt door:

- afschrijving van de circulaire polymeereenheid van de rekening die in het register op naam staat van de partij die de circulaire polymeereenheid overdraagt, en
- bijschrijving op de rekening die in het register op naam staat van de partij die de circulaire polymeereenheid verkrijgt.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op elke overgang anders dan overdracht.

3. Elke overgang anders dan overdracht werkt tegenover derden eerst nadat de overgang in het register is geregistreerd.

Artikel 9.11.3.6

1. Nietigheid of vernietiging van de overeenkomst die tot de overdracht heeft geleid, of onbevoegdheid van degene die overdraagt, heeft, nadat de overdracht is voltooid, geen gevolgen voor de geldigheid van de overdracht.
2. Elk voorbehoud met betrekking tot de overdracht is uitgewerkt op het moment dat de overdracht tot stand is gekomen.

Artikel 9.11.3.7

1. In afwijking van artikel 228 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek kan op een circulaire polymeereenheid geen recht van pand worden gevestigd.
2. Op een circulaire polymeereenheid kan geen recht van vruchtgebruik worden gevestigd.
3. Een circulaire polymeereenheid is niet vatbaar voor beslag.

§ 9.11.4. Inboeken circulaire polymeren

Artikel 9.11.4.1

1. Een inboeker kan tot 1 mei van enig kalenderjaar inboeken in het register de in het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar door hem in deelproducten of eindproducten verwerkte hoeveelheid circulaire polymeren die voldoen aan de in artikel 9.11.4.2, tweede lid, bedoelde eisen.
2. Een inboeker is alleen bevoegd om een tot deelproduct of eindproduct verwerkte hoeveelheid circulaire polymeren in het register in te voeren voor zover op hem als polymeerverwerker voor deze circulaire polymeren:
 - a. een jaarverplichting van toepassing is; of
 - b. tot twee aaneengesloten jaren daarvoor een jaarverplichting van toepassing is geweest.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inboeker, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.11.4.2

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor het inboeken in het register categorieën circulaire polymeren worden onderscheiden.
2. De in te boeken circulaire polymeren voldoen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.

Artikel 9.11.4.3

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur:
- a. wordt bepaald op welke wijze de polymeerverwerker aantoont dat is voldaan aan artikel 9.11.4.2, tweede lid;
 - b. worden de bij het inboeken te vermelden gegevens bepaald.

Artikel 9.11.4.4

1. Het bestuur van de emissieautoriteit schrijft voor iedere kilogram circulaire polymeren die is ingeboekt in het register één circulaire polymeereenheid bij op de rekening van de inboeker, indien de geleverde circulaire polymeren voldoen.
2. De hoeveelheid ingeboekte circulaire polymeren wordt naar beneden afgerond op één kilogram.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de ingeboekte hoeveelheid per categorie circulaire polymeren wordt vermenigvuldigd met een bij of krachtens die maatregel vastgestelde factor.

Artikel 9.11.4.5

1. Het bestuur van de emissieautoriteit maakt ieder jaar op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen momenten een overzicht van het aantal beschikbare circulaire polymeereenheden openbaar.
2. Bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het openbaar maken.

Artikel 9.11.4.6

Voor circulaire polymeren die tussen 1 januari en 1 juni van enig kalenderjaar worden geleverd en ingeboekt in het register, schrijft het bestuur van de emissieautoriteit na 1 juni van dat kalenderjaar de circulaire polymeereenheden bij op de rekening van de inboeker.

Artikel 9.11.4.7

Een hoeveelheid circulaire polymeren die wordt ingeboekt in het register is niet als duurzaam overgedragen en wordt niet nog een keer ingeboekt in het register.

Artikel 9.11.4.8

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan het bijschrijven van circulaire polymeereenheden opschorten of weigeren indien het misbruik of fraude vermoedt dan wel andere redenen heeft om aan te nemen dat niet wordt voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het opschorten of weigeren, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.11.4.9

1. De inboeker overlegt voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin hij de circulaire polymeren heeft geleverd aan het bestuur van de emissieautoriteit een verklaring van een verificateur waaruit blijkt dat, voor zover van toepassing, is voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 9.11.4.2 en 9.11.4.3 gestelde eisen.
2. De verificateur geeft geen verklaring af indien niet is voldaan aan de eisen, bedoeld in het eerste lid.
3. De verificateur bewaart alle gegevens en documentatie met betrekking tot de verificatie gedurende ten minste vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarop de verificatie betrekking heeft.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de verificateur en de verificatie.

Artikel 9.11.4.10

1. Indien naar het oordeel van het bestuur van de emissieautoriteit niet is voldaan aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen voor het inboeken in het register van een hoeveelheid circulaire polymeren of de verificatie, bedoeld in artikel 9.11.4.9, kan het bestuur die hoeveelheid, de categorie of de factor, bedoeld in artikel 9.11.4.4, tweede lid, tot vijf jaar na het kalenderjaar van inboeken ambtshalve vaststellen.
2. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker te veel circulaire polymeereenheden heeft ontvangen voor de geleverde hoeveelheid circulaire polymeren, wordt het aantal circulaire polymeereenheden dat die inboeker te veel heeft ontvangen, afgeschreven van de rekening van die inboeker.
3. Indien uit de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, volgt dat de inboeker te weinig circulaire polymeereenheden heeft ontvangen voor een categorie geleverde circulaire polymeren, wordt het aantal circulaire polymeereenheden dat die inboeker te weinig heeft ontvangen, bijgeschreven op de rekening van die inboeker. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met artikel 9.11.5.6.
4. Indien het aantal circulaire polymeereenheden op de rekening van de inboeker als gevolg van de toepassing van tweede lid minder is dan nul, vult hij het tekort aan binnen drie kalendermaanden.
5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 9.11.4.11

1. De emissieautoriteit maakt ieder jaar een overzicht openbaar waarin de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gegevens van de ingeboekte circulaire polymeren zijn opgenomen. Artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de inhoud en de wijze van openbaarmaking van het overzicht, bedoeld in het eerste lid.

§ 9.11.5. Register circulaire polymeereenheden

Artikel 9.11.5.1

1. Er is een elektronisch register circulaire polymeereenheden.
2. Het register wordt beheerd door de emissieautoriteit.
3. Het register bestaat uit de rekeningen, bedoeld in artikel 9.11.5.3.

Artikel 9.11.5.2

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het register.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan voorwaarden voor het gebruik van het register vaststellen.

Artikel 9.11.5.3

1. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van de polymeerverwerker op diens naam een rekening met jaarverplichtingfaciliteit en met overboekfaciliteit.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op verzoek van een inboeker op diens naam een rekening met inboekfaciliteit en met overboekfaciliteit.

3. Het bestuur van de emissieautoriteit opent op naam van een onderneming niet meer dan één rekening. Een rekening kan alle in het eerste en tweede lid genoemde faciliteiten omvatten.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het openen, bijhouden en beheer van de rekeningen.

Artikel 9.11.5.4

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan indien het redenen heeft om aan te nemen dat er sprake is van fraude of misbruik of dat niet wordt voldaan aan de bij of krachtens deze titel gestelde eisen voor het hebben van een rekening in het register of voor het gebruik van die rekening:
 - a. weigeren een rekening te openen;
 - b. een rekening of een faciliteit van die rekening blokkeren;
 - c. een rekening opheffen.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit kan op verzoek van de rekeninghouder een rekening opheffen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste lid en kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het tweede lid.
4. De circulaire polymeereenheden op een opgeheven rekening vervallen van rechtswege.

Artikel 9.11.5.5

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor het openen en bijhouden van een rekening met overboekfaciliteit, inboekfaciliteit of jaarverplichtingfaciliteit een vergoeding verschuldigd is overeenkomstig de bij die regeling te stellen regels.
2. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid:
 - a. wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld, welke niet hoger dan noodzakelijk is ter dekking van de ten laste van de emissieautoriteit komende kosten van het verrichten van werkzaamheden waarvoor de vergoeding is verschuldigd, en
 - b. worden regels gesteld omtrent de wijze waarop de vergoeding wordt betaald.

Artikel 9.11.5.6

1. Van het aantal circulaire polymeereenheden dat op 1 juni van enig kalenderjaar op de rekening van een polymeerverwerker of een inboeker staat nadat het bestuur van de emissieautoriteit toepassing heeft gegeven aan artikel 9.11.2.5, eerste lid, onderdeel b, wordt een gedeelte gespaard ten behoeve van het direct daaropvolgende kalenderjaar.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het gedeelte circulaire polymeereenheden dat gespaard wordt. Voor de polymeerverwerker of de inboeker kunnen verschillende regels worden vastgesteld omtrent het gedeelte, bedoeld in het eerste lid.
3. In afwijking van het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het gedeelte dat gespaard kan worden ten behoeve van enig ander kalenderjaar dan het direct daaropvolgende kalenderjaar.
4. De circulaire polymeereenheden die niet worden gespaard, vervallen van rechtswege.

§ 9.11.6. Naleving van de eisen gesteld aan circulaire polymeren

Artikel 9.11.6.1

1. De polymeerverwerker die circulaire polymeren verwerkt voert hierover een goede boekhouding en bepaalt en controleert:
 - a. de aard en hoeveelheid van de door hem ontvangen grondstof voor de verwerking van de circulaire polymeren;
 - b. de hoeveelheid door hem verwerkte circulaire polymeren in de polymeertoepassingen die onder de jaarverplichting vallen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het eerste lid.

B

In artikel 18.2b wordt onder vernummering van het vierde tot vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens, de artikelen 9.11.1.6, 9.11.1.7, eerste, tweede, vierde en zevende lid, 9.11.1.8 en 9.11.1.9 gestelde verplichtingen.

C

In artikel 18.2f wordt 'bij of krachtens artikel 9.2.2.6a en titels 9.7 en 9.8' vervangen door 'bij of krachtens artikel 9.2.2.6a, titels 9.7 en 9.8 en paragrafen 9.11.2 tot en met 9.11.6'.

D

In artikel 18.6b wordt 'bij of krachtens 9.7.1.3, 9.7.2.3, 9.7.2.5, 9.7.4.12, 9.7.4.13, 9.7.6.1, 9.7.6.2, 9.8.2.3 of 9.8.2.5,' vervangen door 'bij of krachtens de artikelen 9.7.1.3, 9.7.2.3, 9.7.2.5, 9.7.4.12, 9.7.4.13, 9.7.6.1, 9.7.6.2, 9.8.2.3, 9.8.2.5, 9.11.2.5, 9.11.4.9, 9.11.4.10 of 9.11.6.1'.

E

Artikel 18.16s wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'of 9.8.2.5' vervangen door ' , 9.8.2.5, 9.11.2.5, 9.11.4.1, 9.11.4.2, 9.11.4.3, 9.11.4.7, 9.11.4.9, 9.11.4.10 of 9.11.6.1'.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het bestuur van de emissieautoriteit kan, indien een inboeker drie of meer overtredingen van de artikelen 9.11.4.1 tot en met 9.11.4.7, 9.11.4.9, 9.11.4.10 of 9.11.6.1 heeft begaan, bepalen dat die inboeker gedurende een door het bestuur te bepalen termijn geen circulaire polymeren kan inboeken op grond van artikel 9.11.4.1.

In artikel 1a, onder 1^o, van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer 'of 9.8.2.5,' vervangen door '9.8.2.5, 9.11.1.6 tot en met 9.11.1.9, 9.11.2.5, eerste lid, 9.11.4.2, tweede lid, 9.11.4.3, 9.11.4.7, 9.11.4.9, 9.11.4.10, vijfde lid,'.

ARTIKEL III

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

A

In afwijking van artikel 9.11.1.7, eerste lid, brengt de polymeerverwerker binnen zes weken na het moment van inwerkingtreding van deze wet verslag uit aan Onze Minister over de hoeveelheid verwerkte polymeren in het aan die datum voorafgaande kalenderjaar.

B

Artikel 9.11.1.8 is niet van toepassing op het kalenderjaar dat voorafgaat aan het moment van inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT – OPENBAAR VERVOER
EN MILIEU,

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in Nederland gevestigde polymeerverwerkers een aandeel op fossiele grondstoffen gebaseerde polymeren moeten vervangen door circulaire polymeren. Polymeren worden verwerkt in zeer veel verschillende productgroepen. De belangrijkste en meest bekende toepassing is plastic. Dat plastic wordt weer gebruikt voor zeer veel verschillende toepassingen, van verpakkingen tot dashboards en van tuinmeubelen tot buizen en panelen. Van plastic is bekend dat het tot CO₂-uitstoot leidt, zowel in de productie van plastic als na de afdankfase wanneer plastic verbrand wordt.

Hoewel de wet een brede grondslag kent, namelijk polymeren ongeacht in welke producten ze worden toegepast, zal in eerste instantie de verplichting komen te liggen op polymeren die worden toegepast in plastic deel- en eindproducten. Dit zal verder bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden uitgewerkt. Deze memorie van toelichting zal daarom ook vooral de werking toelichten aan de hand van deze reikwijdte. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

De verplichting om fossiele polymeren te vervangen door circulaire polymeren (hierna: circulaireplasticnorm) zorgt voor efficiënter gebruik van grondstoffen. Immers, fossiele grondstoffen worden vervangen door grondstoffen gebaseerd op bijvoorbeeld plasticafval (recyclaat) of duurzame biomassa (biogebaseerde polymeren). Dit is een belangrijke stap in de transitie naar een circulaire economie. Bovendien levert de norm onder gelijkblijvende overige omstandigheden een substantiële CO₂-besparing op omdat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar gerecycleerd plastic – minder plasticafval wordt verbrand. Voorgesteld wordt de circulaireplasticnorm in te laten gaan per 1 januari 2027 met een percentage dat oploopt naar een hoger percentage in 2030.

De mate waarin circulaire polymeren, zoals recyclaat en biogebaseerde polymeren, kunnen worden verwerkt, verschilt per toepassing. Het aandeel circulaire polymeren dat individuele polymeerverwerkers kunnen toepassen, verschilt dus ook. Om in Nederland jaarlijks gemiddeld tot een minimumaandeel circulair plastic te komen, wordt met dit wetsvoorstel daarom ook een handelssystematiek geregeld, waarmee de markt *als geheel* gemiddeld tot een minimumaandeel circulair plastic moet komen. Voor het verwerken van circulaire polymeren ontvangen polymeerverwerkers administratieve, verhandelbare circulaire polymeereenheden (hierna: CPE's). Polymeerverwerkers kunnen deze CPE's verkopen aan andere polymeerverwerkers, zodat bijvoorbeeld polymeerverwerkers die meer dan het wettelijke minimum aan circulaire polymeren verwerken CPE's kunnen verkopen aan polymeerverwerkers die minder dan het verplichte minimumaandeel aan circulaire polymeren (hebben) kunnen verwerken. Deze systematiek wordt beheerd door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), die tevens verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving op het voldoen aan de norm. Voor het adequaat uitvoeren van toezicht en handhaving regelt dit wetsvoorstel ook een informatie- en rapportageplicht voor alle polymeerverwerkers in Nederland. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) beheert deze informatie- en rapportageplicht en is tevens verantwoordelijk voor toezicht en handhaving hierop. Circulaire polymeren dienen door middel van een geldig certificaat aantoonbaar te voldoen aan de duurzaamheids-, schemabeheer- en ketenbeheereisen, welke zullen worden vastgesteld bij amvb.

Meerdere elementen die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel zullen worden uitgewerkt bij amvb. Het gaat dan bijvoorbeeld om de exacte afbakening van de reikwijdte van de verplichting, de hoogte van de drempelwaarde voor het bepalen van de doelgroep, de hoogte van het verplichte te verwerken minimumaandeel circulaire polymeren, de eisen die worden gesteld aan circulaire polymeren en de wijze waarop circulaire polymeren worden gewaardeerd in de voorgestelde handelssystematiek. De amvb wordt naar verwachting voor internetconsultatie aangeboden in het eerste kwartaal van 2025. De elementen uit deze amvb worden in deze memorie van toelichting voor zover mogelijk beschreven.

Terminologie

De wettelijke grondslag van dit wetsvoorstel grijpt aan op de grondstoffen (polymeren) in plaats van op toepassingen, zoals plastic verpakkingen, rubbers, verven, coatings, lijmen, composieten, vezels of wasmiddelen. Bij amvb volgt een nadere afbakening van polymeren zodat het wetsvoorstel ambitieus, uitvoerbaar en proportioneel is. Daarbij is het voorstel om de verplichting gefaseerd in te voeren, te beginnen met het normeren van polymeren die worden verwerkt in plastic toepassingen. Op termijn kan de verplichting op basis van deze wetsgrondslag ook gaan gelden voor alle polymeren die worden verwerkt in deel- en eindproducten in plaats van enkel voor plastic toepassingen. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over circulaire polymeren, gaat het bijvoorbeeld om polymeren op basis van recycleaat (afkomstig van post-consumer plasticafval¹) of om biogebaseerde polymeren.² Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over polymeren gaat het steeds om polymeren inclusief eventuele additieven en vulstoffen. Omwille van eenvoudig taalgebruik wordt de verplichting om per jaar een minimumaandeel circulaire polymeren toe te passen in deze memorie van toelichting aangeduid als de 'circulaireplasticnorm'.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Een circulaire economie heeft als doel om via duurzaam grondstoffengebruik bij te dragen aan de leveringszekerheid van grondstoffen de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave en het creëren van een schoon milieu en een veilige en schone leefomgeving. Een circulaire economie biedt ook de mogelijkheid tot het versterken van het concurrentievermogen van onze bedrijven. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in Nederland *virgin* fossiele polymeren worden vervangen door circulaire polymeren. Dit wetsvoorstel is daarmee een hoeksteen van de transitie naar circulair grondstoffengebruik.

Met dit wetsvoorstel voor een circulaireplasticnorm beoogt de regering een belangrijke bijdrage te leveren aan het behalen van 55% reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Dit klimaatdoel is vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet. In de Klimaatnota van 2022 heeft het kabinet aangekondigd met extra maatregelen te komen om te kunnen voldoen aan dit reductiedoel.³ In april 2023 heeft het kabinet besloten tot extra maatregelen om invulling

¹ Voor de definitie van post-consumer materiaal gaan we uit van ISO 14021:2016; materiaal gegenereerd door huishoudens of door commerciële, industriële en institutionele faciliteiten in hun rol als eindgebruikers van het product, en dat niet meer gebruikt kan worden voor het beoogde doel. Ook materiaal geretourneerd uit de distributieketen valt hieronder.

² In de toekomst kunnen hier ook bijvoorbeeld polymeren bijkomen die gebaseerd zijn op atmosferische CO₂.

³ Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1112.

te geven aan het reductiedoel. Een van die maatregelen is het invoeren van de circulaire plasticnorm.⁴

De transitie naar een circulaire economie is nauw verbonden met het realiseren van de klimaatdoelen. Grondstofgebruik heeft gedurende de hele cyclus van productie-gebruik-afdrinking een groot aandeel in emissies van broeikasgassen. Dat blijkt onder andere uit diverse studies die in de laatste jaren zijn verschenen.⁵ Circulaire economie heeft daarom een belangrijke plaats in het Klimaatakkoord.⁶ Dit komt ook Nederlandse burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ten goede, omdat we met circulaire klimaatmaatregelen bijdragen aan een beter klimaat en milieu, en aan een veilige en schone leefomgeving.

2.2 Probleembeschrijving

Nederland is een van de grootste polymerenproducenten van Europa. Van alle polymeren wordt het gros verwerkt in plastic toepassingen. De overige polymeren worden verwerkt in andere toepassingen zoals rubbers, verven, coatings, lijmen, composieten, vezels en wasmiddelen. Omdat het overgrote aandeel van de polymeren wordt verwerkt in plastic toepassingen is deze probleembeschrijving primair gericht op de plastic-keten. Jaarlijks wordt in Nederland ca. 6,2 Mt aan polymeren geproduceerd als bouwsteen voor plastic deel- of eindproducten.⁷ Een deel daarvan wordt geëxporteerd voor verdere verwerking. Jaarlijks worden in Nederland ca. 2,3 Mt aan polymeren verwerkt tot plastic deel-of eindproducten.

Plastic is veelzijdig, licht, sterk, betaalbaar en gaat lang mee. Vanwege deze eigenschappen wordt plastic in veel producten toegepast. Dat heeft echter ook nadelen. Plastic veroorzaakt zwerfafval en dat leidt tot ophoping van zowel micro- als macroplastic in het milieu. Plasticproductie en plasticafvalverbranding zorgen voor substantiële broeikasgasuitstoot. Door de huidige manier van ontwerpen, produceren, consumeren en afdanken van plastic worden de planetaire grenzen overschreden. De regering treft maatregelen voor circulair plastic over de gehele levenscyclus van plastic. Zo zijn er maatregelen gericht op reductie, hergebruik, en substitutie door recycleat of biogebaseerde polymeren. Dit wetsvoorstel is gericht op de substitutie van fossiele polymeren.

Door bij de productie van plastic de polymeren die zijn gemaakt van fossiele grondstoffen te vervangen door circulaire polymeren (zoals recycleat of biogebaseerde polymeren) kan per kg geproduceerd plastic gemiddeld tot 2,5 kg CO₂-uitstoot worden gereduceerd.⁸ De CO₂-reductie wordt behaald doordat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar recycleat – minder plasticafval wordt verbrand.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel bijgedragen aan het creëren van een schoon milieu. De substitutie van fossiele door circulaire polymeren leidt tot meer recycling van plastic, waardoor de vraag naar recycleat toeneemt. Hierdoor komt er minder plastic in het milieu en verbrandingsovens terecht. Bovendien draagt deze transitie bij aan

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

⁵ CE Delft, CO₂-winst met kunststofrecycleat (2022); PBL, *Integrale Circulaire Economie Rapportage* (2023), SER, *Meer vaart maken met de grondstoffentransitie* (2022), en Ecorys & TNO, *Eindrapport circulaire economie klimaatopgave* (2021).

⁶ Klimaatakkoord | Publicatie | Klimaatakkoord

⁷ Conversio, *Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands*, 2024.

⁸ CE Delft, CO₂-winst met kunststofrecycleat. Een overzicht van CO₂-kentallen van mechanisch kunststofrecycleat voor NRK Recycling (2022).

leveringszekerheid van grondstoffen op de lange termijn; fossiele polymeren zullen steeds minder voorhanden zijn en worden langzaam maar zeker uit gefaseerd; dan moeten er voldoende recycleat en biogebaseerde polymeren voor handen zijn om aan de vraag naar plastic te kunnen voldoen.

Onder het huidige beleid wordt in Nederland nog maar 13% van alle plastic gemaakt van recycleat en minder dan 1% van biogebaseerde polymeren.⁹ Tegelijkertijd groeit de productie van plastic gemaakt van fossiele grondstoffen sneller dan de productie van plastic gemaakt van recycleat en biogebaseerde polymeren. Het huidige beleid is dus ontoereikend voor het behalen van de beleidsdoelen om het gebruik van fossiele grondstoffen te halveren en daarmee de nodige CO₂-reductie te behalen, zoals uiteengezet in het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030.¹⁰

Veel afnemers kiezen voor fossiel plastic op het moment dat de prijs daarvan lager is dan die van circulair plastic. Door een relatief lage olieprijs gebeurt dit vaak. Bedrijven in de Nederlandse plastic sorteer- en recyclingindustrie hebben het hierdoor zwaar of gaan zelfs failliet. Zonder deze sorteer- en recyclingbedrijven kan Nederland de transitie naar een circulaire economie niet realiseren en wordt Nederland afhankelijk van circulaire grondstoffen uit andere landen voor het maken van circulair plastic.

Naast CO₂-reductie draagt het wetsvoorstel, zoals hierboven toegelicht, bij aan meer leveringszekerheid van grondstoffen, minder afhankelijkheid van fossiele grondstoffen, ondersteuning van de Nederlandse plastic sorteer- en recyclingindustrie en zal er ook minder zwerfafval in het milieu belanden.

Beleidstheorie

Obstakels voor het verminderen van het gebruik van fossiele grondstoffen zijn er over de gehele productieketen van plastic. Het kabinet adresseerde deze obstakels in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE, 2023) en kondigde in het hoofdstuk over plastic ook maatregelen aan die gericht zijn op circulair plastic, van de ontwerp- en productiefase tot en met de verbruiks- en afdankfase van plastic. Een van de voornaamste obstakels is dat er te weinig vraag is naar recycleat en biogebaseerde polymeren zo lang polymeren bestaande uit fossiele grondstoffen (hierna: *virgin* plastic) goedkoper zijn. Zo lang deze disbalans op de markt voortduurt, is sprake van marktfalen in de transitie naar een circulaire economie.

De regering heeft maatregelen onderzocht die gericht zijn op het ontwikkelen van de vraag naar recycleat en biogebaseerde polymeren. Een toenemende vraag naar circulair plastic draagt er immers aan bij dat producenten versneld investeren in productiecapaciteit van recycleat en biogebaseerde polymeren. Daardoor kan de kostprijsstijging voor de toepassing van recycleat en biogebaseerde polymeren worden verminderd en kan circulair plastic beter concurreren met *virgin* plastic. Ook op Europees niveau zijn verplichtingen voor een minimumaandeel recycleat aangekondigd. Het is echter onduidelijk wanneer de Europese verplichtingen zullen gaan gelden. Door in Nederland circulair plastic tijdig op te schalen en productieketens versneld te sluiten, kan de Nederlandse recyclingindustrie blijven draaien en kan de Nederlandse circulaire polymeerindustrie de toenemende Europese en mondiale vraag naar circulair plastic bedienen.

⁹ In 2022 werd 12,8% van alle plastic gemaakt op basis van post-consumer recycleat en 6,7% van pre-consumer recycleat. Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands, 2024.

¹⁰ Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030.

Beleidsopties

Om de vraag naar circulair plastic aan te jagen zijn in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (IBO Klimaat 2023) twee maatregelen onderzocht.¹¹ Het gaat om de maatregel voor een nationale heffing op *virgin* fossiele polymeren (polymeerheffing)¹² en om de maatregel voor een nationaal verplicht minimumaandeel recycalaat en/of biogebaseerde polymeren (circulaireplasticnorm)¹³ met behulp van een handelssystematiek die vergelijkbaar is met de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer.¹⁴

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 kg geproduceerd plastic gemiddeld 2,5 kg CO₂-uitstoot kan worden gereduceerd door polymeren die gemaakt zijn van *virgin* fossiele grondstoffen te vervangen door polymeren die gemaakt zijn van recycalaat of biogroundstoffen. 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. Wel is af te leiden dat het gros van de milieuwinst wordt behaald in de productie- en in de verbrandingsfase van plastic. In Nederland wordt jaarlijks 6,2 Mt aan polymeren geproduceerd. Ca. 2,3 Mt aan polymeren wordt in Nederland verwerkt tot plastic deel- of eindproducten.¹⁵ Ook is bekend dat er jaarlijks in Nederland meer dan 700 kt plastic wordt verbrand in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).¹⁶ Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat het vervangen van *virgin* fossiel plastic door recycalaat en biogebaseerd plastic in Nederland ook CO₂ reduceert binnen de Nederlandse landsgrens.

Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat zowel de heffing als de norm zullen zorgen voor een kostprijsstijging in Nederland en dat dit kan leiden tot productieverlies.¹⁷ Dit productieverlies vanwege kostprijsstijging kan gedreven worden door verplaatsing van productie naar het buitenland of door substitutie van de vraag van Nederlandse afnemers door import. In het algemeen wordt verwacht dat de productieverliezen hoger uitvallen naarmate de hoogte van de heffing of de verplichting oploopt. In het algemeen geldt dat hoe hoger het productieverlies is, des te minder effectief een nationale norm of heffing is. Daarbij geldt de kanttekening dat de maatregel ook gepaard zal gaan met nieuwe economische productiviteit. Dit wordt verder toegelicht onder hoofdstuk 7 'Financiële gevolgen'.

Besluit voor de vormgeving van de circulaireplasticnorm

Bij de voorjaarsbesluitvorming 2023 is besloten tot de uitwerking van dit wetsvoorstel voor de invoering van een circulaireplasticnorm. Het besluit tot deze circulaire klimaatmaatregel is genomen om te kunnen voldoen aan de CO₂-reductie doelstellingen van de Klimaatwet. Daarnaast draagt deze maatregel bij aan de doelstelling van het kabinet om in 2050 een circulaire economie te hebben, waarin producten en grondstoffen worden hergebruikt. Het kabinet heeft daarbij als richtinggevend doel om in 2030 50% minder primaire abiotische grondstoffen (mineralen, metalen en fossiel) in

¹¹ Beide opties staan beschreven in de maatregelenfiches van bijlage 3 bij de Kamerbrief over de aanbidding van het eindrapport 'Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050'.

¹² CE Delft, Nationale heffing op virgin plastics. Mogelijkheden en effecten (juni 2023); CE Delft, Een nationale belasting op primair fossiel plastic? Effecten op milieu en economie (augustus 2022).

¹³ CE Delft, Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten (september 2023).

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33834, nr.3.

¹⁵ Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands (2024).

¹⁶ RHDKV, Evaluatie aanwezigheid kunststoffen in brandbaar afval voor AVI's (2023).

¹⁷ Onderzoek CE Delft.

Nederland te gebruiken. Voor de doeltreffendheid van de maatregel is het belangrijk dat de milieuwinst in verhouding is met de te verwachten negatieve economische effecten.

Om oog te hebben voor de mogelijke negatieve economische effecten zal bij de uitwerking van dit wetsvoorstel worden gekeken naar een zorgvuldige afbakening van de reikwijdte en de doelgroep. Ook is er besloten om in combinatie met het wetsvoorstel ondernemingen te helpen bij de omschakeling naar circulair plastic. Hiervoor wordt tot 2030 in totaal € 267 miljoen uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld.¹⁸ De eerste subsidieregelingen zijn in de loop van 2024 opengesteld. Doel van de subsidies is onder andere om kosten voor de omschakeling naar circulair plastic te mitigeren. Daarnaast zijn de subsidies ook gericht op de versnelde ontwikkeling van de aanbodkant van de markt voor recycleaat en biogebaseerd plastic. Met deze subsidies worden ondernemingen onder andere in staat gesteld om versneld te investeren in de nodige inzamel-, sorteer- en recyclecapaciteit. Aanvullende maatregelen om productieverlies te mitigeren staan verderop beschreven.

Besluit voor een 'plastic-heffing'

De regering is voornemens om naast het normeren en stimuleren van circulair plastic ook per 2028 een heffing op plastic in te voeren. De plastic-heffing wordt richting het besluit over de voorjaarsnota 2025 nader vormgegeven door het Ministerie van Financiën, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Bij de verdere vormgeving van de heffing moet worden bezien op welke wijze deze instrumenten zich logisch tot elkaar verhouden. Ook wordt gekeken wat mogelijke alternatieve beprijzingsmaatregelen zijn voor het stimuleren van circulair plastic. Deze toelichting beperkt zich tot het wetsvoorstel voor de invoering van de circulaireplasticnorm.

2.3 Concrete inhoud van het wetsvoorstel

Hieronder wordt eerst ingegaan op de doelgroep, de reikwijdte en de jaarverplichting. Daarna wordt de handelsregistersystematiek uiteengezet.

2.3.1 Doelgroep

De verplichting wordt neergelegd bij in Nederland gevestigde en producerende polymeerverwerkers. Bij amvb kan een ondergrens (hierna: drempelwaarde) worden ingesteld om kleine polymeerverwerkers uit te zonderen van de jaarverplichting. Deze drempelwaarde kan worden ingesteld op basis van het volume polymeren dat wordt verwerkt.

Onder 'polymeerverwerker' wordt in dit wetsvoorstel de onderneming verstaan die zich in Figuur 1 bevindt op schakel 5b en 6a in de productieketen. Er is gekozen om de verplichting te leggen bij de verwerkende schakel in de keten omdat de verplichting eerder in de keten, bij de polymeerproducenten, kan leiden tot hogere productieverliezen door een hogere mate van verschuiving van productie naar het buitenland. Door de verplichting bij polymeerverwerkers te leggen, maakt het niet uit of de polymeren worden geïmporteerd of in Nederland zijn geproduceerd. Ongeacht de herkomst van de polymeren, moet de polymeerverwerker voldoen aan de jaarverplichting. Een andere mogelijkheid zou zijn om de verplichting een schakel later in de keten te leggen, bij handelaren en merkeigenaren. Deze optie zorgt voor disproportionele uitvoeringslasten omdat dan per product(groep) een norm moet worden bepaald en moet worden gehandhaafd op een potentieel grote hoeveelheid bedrijven.¹⁹

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32913, nr. 1292.

¹⁹ [Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten, CE Delft \(2023\)](#)

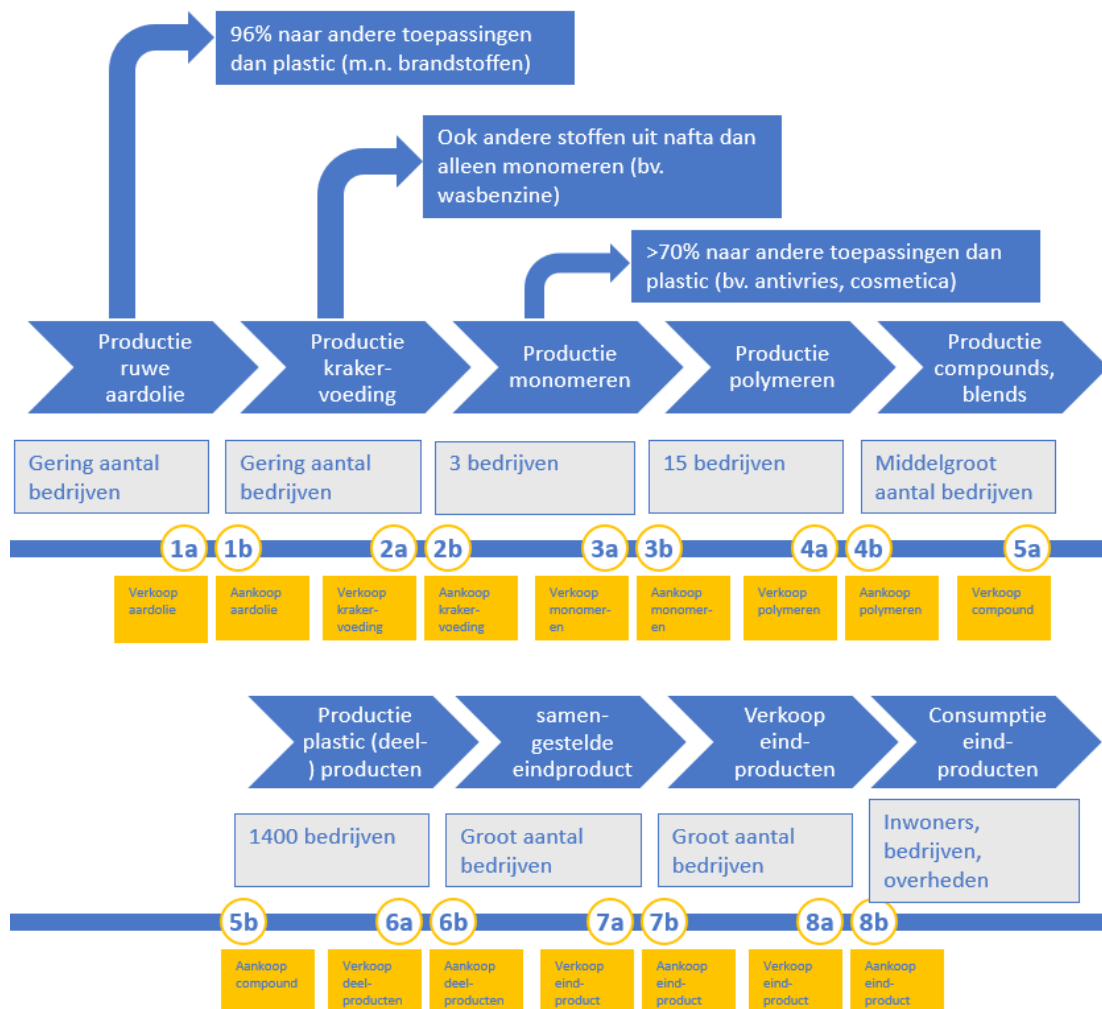
Bovendien wordt er in Europa al gewerkt aan productwetgeving voor een minimumaandeel recyclelaar per productgroep. Dit staat nader toegelicht in hoofdstuk 3 'Verhouding tot hoger recht'.

Bij de verwerkingsstap van polymeren in de productieketen (5b/6a) kan nog onderscheid worden gemaakt tussen twee stappen die hieronder staan toegelicht. De doelgroep van dit wetsvoorstel rust op de tweede verwerkingsstap, namelijk de partij die polymeren(mengsels) verwerkt tot eind- of deelproducten.

De eerste verwerkingsstap is het mengen van polymeren waarbij eigenschappen worden gegeven aan de polymere mengsels door het toevoegen van bijvoorbeeld vulstoffen of additieven. Deze polymerenmengsels zijn meestal in primaire vorm zoals korrels, pastilles, vlokken, poeders of harsen. Deze mengsels worden ook wel 'compounds' of 'blends' genoemd. De partijen in de keten die deze compounds maken, staan bekend als compoundeur. Tot deze eerste verwerkingsstap worden ook de producenten van masterbatches gerekend. Masterbatches zijn korrels met chemische stoffen die ook de eigenschappen van polymeren veranderen maar die in de tweede verwerkingsstap aan polymeren worden toegevoegd.

De tweede verwerkingsstap is de verwerking van polymeren(mengsels) tot deel- en eindproducten die worden geleverd aan handelaren en/of merkeigenaren, zoals verpakkingen, raamprofielen of landbouwfolies. Deze deel- of eindproducten zijn dus niet langer in primaire vorm. Het verwerken kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld door spuitgieten, extruderen, moulden of casten. Het gaat in beginsel om de verwerking van polymeren tot alle denkbare deel- en eindproducten die polymeren bevatten, ongeacht het aandeel polymeren in het product. De verwerking kan plaatsvinden in aanwezigheid van andere materialen zoals papier of metaal, bijvoorbeeld om meerlaagse producten te maken.

De verplichting rust dus op de tweede verwerkingsstap, namelijk de partij die polymeren(mengsels) verwerkt tot eind- of deelproducten. Dat is ook het geval wanneer een onderneming - naast het verwerken van polymeren(mengsels) tot eind- of deelproducten - ook andere activiteiten uitvoert, zoals polymeerproductie, compounding of verkoop van eindproducten. Verwerkers die deelproducten verwerken tot andere deelproducten of tot eindproducten, vallen niet onder de verplichting. Zij beginnen immers niet van polymeren in primaire vorm. Figuur 1 kan er anders uitzien voor andere toepassingen dan plastic toepassingen.



Figuur 1 Keten plasticproductie. Figuur gebaseerd op rapport CE Delft.²⁰

De omvang van de doelgroep van de jaarverplichting is afhankelijk van de reikwijdte van het voorstel zoals dat hieronder wordt behandeld. Op basis van de voorgestelde reikwijdte voor de jaarverplichting wordt de doelgroep geschat op ca. 1.000 ondernemingen op basis van gegevens van het CBS en de Nederlandse Federatie Rubber- en Kunststofindustrie (NRK). Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat de doelgroep kan worden afgebakend op basis van een minimumvolume aan verwerkte polymeren per jaar. De hoogte van de eventuele drempelwaarde wordt bepaald bij amvb. Afhankelijk van de hoogte van de drempelwaarde zal het aantal normplichtige ondernemingen naar verwachting lager zijn dan 1.000.

²⁰ [Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten, CE Delft \(2023\)](#)

2.3.2. Reikwijdte

Het uitgangspunt is dat de norm geldt voor alle polymeren.²¹ Het doel van de norm is om door middel van substitutie zo veel mogelijk duurzaam grondstofgebruik en CO₂-reductie te kunnen behalen. Daarom is er gekozen voor een brede grondslag. De norm wordt stapsgewijs ingevoerd, waardoor het mogelijk is om op een later moment meer polymeren onder de norm te laten vallen. De norm zal voor de uitvoerbaarheid eerst gaan gelden voor de meest toegepaste polymeren, namelijk polymeren die verwerkt worden in plastic deel- of eindproducten. Over het algemeen bestaan hiervoor voldoende circulaire alternatieven. Voor de kleine volumes complexe, minder toegepaste polymeren is er wat meer tijd om te zorgen voor circulaire alternatieven voordat deze onder de norm gebracht zullen worden in de toekomst. De meest toegepaste polymeren vormen het gros van het totaal verwerkte volume in Nederland, en hebben dus de grootste bijdrage aan het substitutiedoel. Randvoorwaarde is dat de polymeren, polymeertoepassingen en de doelgroep te onderscheiden zijn, anders kan de naleving van de norm niet worden gecontroleerd en kan er niet worden gehandhaafd. De norm is dan niet fraudebestendig.

Polymeren die onder de norm vallen (positieve lijst)

De norm geldt voor de bulk van alle polymeren die in Nederland verwerkt worden, zie ook Tabel 1. De precieze afbakening wordt uitgewerkt bij amvb, waarbij de polymeren die onder de norm zullen vallen worden opgenomen op een positieve lijst. De meest toegepaste polymeren in Nederland zijn: PE (polyethyleen), PP (polypropyleen), PET (polyethyleentereftalaat), PVC (polyvinylchloride), PUR (polyurethaan), PS (polystyreen – hier valt ook EPS, geëxpandeerd polystyreen, onder) en PA (polyamide). Samen vormen deze polymeren ca. 70% (1.599 kt) van het totale volume van 2,3 Mt aan polymeren dat in Nederland wordt verwerkt. Voor deze polymeren zijn circulaire alternatieven beschikbaar. Voorts zijn er minder toegepaste, complexere polymeren ABS (acrylonitril-butadieen-styreen), ASA (acrylonitril-styreen-acrylaat), SAN (styreen-acrylonitril), PMMA (polymethylmethacrylaat) en PC (polycarbonaat) die gezamenlijk ca. 1% vormen van het totale volume aan polymeren dat in Nederland wordt verwerkt. Voor deze polymeren zijn er weinig circulaire alternatieven beschikbaar en schaalbaar, maar is wel de verwachting dat deze toenemend en in voldoende mate beschikbaar worden in de nabije toekomst. Samen met het aandeel biogebaseerde polymeren (ca. 0,8%), polymeren die gemaakt worden van plasticafval (post-consumer recycalaat, ca. 13%) en polymeren die gemaakt worden van afval dat bij het productieproces vrijkomt en niet meer opnieuw kan worden ingezet in dat proces (pre-consumer recycalaat, ca. 7%) komt het aandeel waar de norm voor geldt uit op ca. 85% van de totale markt. Op deze wijze wordt het gros van de polymeren genormeerd met een positieve lijst. Naarmate meer circulaire alternatieven beschikbaar komen voor andere polymeren kunnen ook deze onder de norm worden gebracht.

²¹ Polymeren zijn zeer grote organische moleculen die zijn opgebouwd uit aan elkaar geschakelde chemische bouwstenen (monomeren). Voor de precieze definitie van polymeren wordt in dit wetsvoorstel verwezen naar de definitie die is gegeven in artikel 5, derde lid, van de REACH-verordening.

Tabel 1 Reikwijdte van de circulaireplasticnorm²²

Polymere	Volume in Nederland verwerkt in 2022 [kt]	Normplichtig?	Aandeel van totaal volume virgin fossiele polymeren [%]
PE	749	Ja	41
PP	349	Ja	19
PVC	183	Ja	10
PUR	169	Ja	9
PS/EPS	71	Ja	4
PET	56	Ja	3
PA	22	Ja	1
ABS, ASA, SAN	17	Mogelijk	1
PMMA	8	Mogelijk	0,4
Overige thermoplasten	102	Nee	6
Overige thermoharders	105	Nee	6
Subtotaal virgin fossiele polymeren	1.831		
		Inboekbaar als circulair polymeer?	
Pre-consumer plastic	154	Nee	
Post-consumer plastic	293	Ja	
Biobaseerd plastic inclusief natuurlijke polymeren	17	Ja	
Totaal verwerkte hoeveelheid polymeren (incl. recyclaat en bio)	2.295		

Polymeertoepassingen (per aanwijzing)

De norm heeft in beginsel betrekking op alle deel- en eindproducten die polymeren bevatten. Voor enkele toepassingen kan het zijn dat de voorgestelde norm geen geschikt instrument is voor het vervangen van *virgin* fossiele polymeren door circulaire polymeren. Deze toepassing(en) kunnen bij amvb worden aangewezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om medische toepassingen met uitzondering van verpakkingen voor medische producten zoals ook beschreven in de Verpakkingen- en Verpakkingsafvalverordening.²³ Zoals aangegeven zal in eerste instantie de verplichting komen te liggen op polymeren die worden toegepast in plastic deel- en eindproducten. Toepassingen als lijmen, coatings, verf, vezels, composieten en wasmiddelen worden daarmee aanvankelijk uitgesloten. Voor deze toepassingen is recycling beperkt mogelijk en daardoor is op korte termijn (tot 2030) geen zicht op (schaalbare) circulaire alternatieven.

2.3.3 Jaarverplichting

De verplichting om jaarlijks een minimaal aandeel circulaire polymeren te verwerken, wordt de 'jaarverplichting' genoemd. Bij amvb wordt de exacte hoogte van de jaarverplichting vastgesteld. In 2029 wordt de regelgeving (de wetgeving en de amvb) geëvalueerd en wordt bepaald wat de hoogte van het percentage na 2030 moet zijn. De amvb wordt daarop aangepast. Een maatvoering van 25 tot 30% in 2030 lijkt voornamelijk haalbaar. Het percentage wordt vastgesteld op basis van verschillende factoren, zoals de reikwijdte, beschikbaarheid van grondstoffen (circulaire polymeren) en de verwachte ontwikkelingen op basis van bestaand en aangekondigd beleid.

²² Data gebaseerd op Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands (2024).

²³ Voorstel voor een Verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG. 22

Ontwikkelingen op basis van bestaand en aangekondigd beleid

Het is te verwachten dat het aandeel in Nederland geproduceerd post-consumer recycalaat door Europese en mondiale afspraken in 2030 zal toenemen tot ca. 19,5% van alle plastic.²⁴ Dit aandeel is echter een schatting op basis van huidige recycling percentages en aangekondigde Europese normering. De ontwikkeling van het aandeel circulaire polymeren (zoals recycalaat en biogebaseerde polymeren) op de markt in 2030 is onzeker en afhankelijk van de voortgang van Europese en mondiale onderhandelingsprocessen evenals de prijsontwikkeling van fossiele grondstoffen zoals aardolie en aardgas. Wat hieruit wel kan worden afgeleid is dat een nationale normering op polymeren die in plastic deel-of eindproducten worden verwerkt minimaal hoger moet zijn dan 19,5% om effect te hebben, uitgaande van een vergelijkbare reikwijdte.

Beschikbaarheid grondstoffen

Wat de maximale hoogte van de norm kan zijn, hangt bijvoorbeeld af van de beschikbaarheid van circulaire polymeren. Onderzoeksbureau CE Delft heeft voor een beperkt aantal toepassingen berekend dat een norm van 25 tot 30% mogelijk is.²⁵ Volgens cijfers van branchevereniging Plastics Europe kwam in 2020 1.058 kt plasticafval vrij op een gebruik van 2.363 kt polymeren door polymeerverwerkers.²⁶ Dat betekent dat als al dat plasticafval wordt gerecycleerd, een aandeel van 45% recycalaat kan worden gerealiseerd. Dat is in de praktijk niet haalbaar, vanwege verliezen bij scheiding, sortering en recycling van plasticafval. Ook is het nog vaak niet mogelijk om van gemengd plasticafval recycalaat van voldoende kwaliteit te maken waardoor dit recycalaat voorlopig nog vooral wordt ingezet in toepassingen waaraan minder kwaliteitseisen worden gesteld. Het onderzoeksbureau heeft berekend dat ongeveer 800 kt daadwerkelijk kan worden gerecycleerd. Als dan wordt gekeken naar het rendement van mechanische en chemische recyclingtechnieken, kan een percentage van 25 tot 30% als recycalaat worden ingezet in nieuwe producten. Ondernemingen kunnen de verplichting met circulaire polymeren zoals recycalaat en/of biogebaseerde polymeren invullen. Biogebaseerde polymeren worden nu nog weinig geproduceerd. Op dit moment is minder dan 1% van het geproduceerde plastic biogebaseerd. Hier is opschaling in Nederland of import mogelijk. De stimuleringsubsidies uit het klimaatfonds ter hoogte van €267 miljoen, de zogenoemde circulaire plastic hub, kunnen in Nederland bijdragen aan de nodige opschaling van circulaire polymeren. Bij het importeren van circulaire polymeren zal eveneens moeten worden aangetoond dat deze polymeren voldoen aan de gestelde duurzaamheidseisen door middel van een geldig certificaat.

Handelssystematiek

De mate waarin circulaire polymeren, zoals recycalaat en biogebaseerde polymeren, kunnen worden verwerkt, verschilt per toepassing. Het aandeel circulaire polymeren dat individuele polymeerverwerkers kunnen toepassen verschilt dus ook. Bijvoorbeeld kan recycalaat beperkt worden ingezet bij het maken van voedselcontactverpakkingen omwille van strenge veiligheidseisen die aan deze verpakkingen zijn gesteld door de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA). Deze regels blijven onverlet gelden. Om in Nederland jaarlijks gemiddeld tot een minimumaandeel circulair plastic te komen, wordt met dit wetsvoorstel daarom ook een handelssystematiek geïntroduceerd, waarmee de markt *als geheel* gemiddeld tot een minimumaandeel circulair plastic moet komen. Voor het verwerken van circulaire polymeren ontvangen polymeerverwerkers administratieve, verhandelbare circulaire polymeereenheden (hierna: CPE's). Polymeerverwerkers kunnen deze CPE's verkopen aan andere polymeerverwerkers. Hierdoor kunnen polymeerverwerkers die meer dan het wettelijke minimum aan

²⁴ Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten, CE Delft (2023).

²⁵ Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten, CE Delft (2023).

²⁶ Plastics Europe, Plastics- the facts (2022).

circulaire polymeren verwerken CPE's verkopen aan polymeerverwerkers die minder dan het verplichte minimumaandeel aan circulaire polymeren hebben kunnen verwerken. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf om aan het einde van het jaar voldoende CPE's op de rekening te hebben om te voldoen aan de jaarverplichting.

Dit wetsvoorstel bevat de grondslag om bij amvb een urgentieclausule uit te werken. De urgentieclausule is een potentiële tijdelijke maatregel die het mogelijk maakt om in te grijpen bij marktfalen van de handelssystematiek van CPE's. Het doel van de urgentieclausule is om onder specifieke omstandigheden zekerheid te bieden aan de markt. De urgentieclausule is een tijdelijke maatregel. Het uitgangspunt voor de eventuele uitwerking van zo een instrument is dat het proportioneel, uitvoerbaar en handhaafbaar moet zijn.

2.3.4 Systematiek om te voldoen aan de wet

Om te voldoen aan de wet dient een onderneming een aantal (eenmalige en jaarlijkse) stappen te doorlopen. In Tabel 2 zijn deze stappen schematisch weergegeven.

Om toezicht en handhaving van de wet te kunnen uitvoeren, dienen uitvoeringsorganisaties een aantal stappen te doorlopen. Die staan verderop toegelicht bij de paragraaf 5 'Uitvoering'.

Alle stappen van zowel de verwerkers als van de uitvoeringsorganisaties staan toegelicht in Error: Reference source not found² met een bijbehorende tijdlijn voor het eerste jaar van de wetgeving en de daaropvolgende jaren.

Tabel 2 Schematische weergave van de informatie-en rapportageplicht

Stap 1 Informatieplicht (ILT)	Stap 2 Rapporteren (ILT)	Stap 3 Inboeken (NEa)	Stap 4 Verhandelen (NEa)	Stap 5 Voldoen aan verplichting
<p>Eenmalig</p> <p>Registreren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Naam- en contactgegevens onderneming ● Activiteiten van de onderneming ● Eenmalige rapportage voorgaande jaar (zonder verificatie- en normplicht) 	<p>Stap 2a Jaarlijks (vóór 1 februari)</p> <p>Rapporteren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Totale hoeveelheid polymeren <p>Indien boven drempelwaarde → stap 2b</p> <p>Stap 2b Jaarlijks (vóór 1 februari)</p> <p>Rapporteren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Uitsplitsing hoeveelheden per type polymeer en toepassing (indien > 250 kg) ● Rapportage verificatie (mag achteraf, gelijktijdig met inboekverificatie) <p>Indien totale normplichtige hoeveelheid polymeren boven de drempelwaarde komt is de onderneming normplichtig → stap 3</p>	<p>Jaarlijks (tot 1 mei)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inboeken hoeveelheden per type circulair polymeer ● Verstrekken certificaat duurzaamheids eisen voor circulaire polymeren ● Ontvangen CPE's op rekening 	<p>Periodiek (tot 1 juni)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Registratie van overdracht CPE's tussen ondernemingen in het CPE register 	<p>Jaarlijks (1 juni)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Benodigde CPE's om te voldoen aan de jaarverplichting worden automatisch van de rekening afgeschreven ● Rapportage- en inboekverificatie dienen te zijn verstrekt

Stap 1: Informatieplicht

Om te kunnen bepalen welke ondernemingen polymeren verwerken, wordt met dit wetsvoorstel een informatieplicht geregeld voor alle partijen die in Nederland gevestigd zijn en polymeren verwerken, zoals beschreven in 2.3.1. De polymeerverwerkers melden zich binnen 6 weken na inwerkingtreding van de wet, of binnen 6 weken na inschrijving bij de KvK (met polymeerverwerking als activiteit), bij de ILT.

De te verstrekken gegevens worden nader uitgewerkt bij amvb. Gedacht wordt aan gespecificeerde gegevens als:

- Naam- en contactgegevens van de onderneming (overeenkomstig met inschrijving bij KvK).
- Activiteiten van de onderneming.
- Een eenmalige rapportage van de hoeveelheid verwerkte polymeren over het voorgaande kalenderjaar.

De eenmalige rapportage als onderdeel van de informatieplicht is van belang voor de NEa om tijdig een rekening te kunnen openen voor de ondernemingen die naar verwachting normplichtig zullen zijn over het eerste verslagjaar. Hierdoor kunnen deze ondernemingen na de inwerkingtreding van de wet beginnen met inboeken vanaf het moment dat de rekening is geopend (zie stap 3 - inboeken). Bij deze eenmalige rapportage is geen sprake van een verificatieplicht of normplicht.

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027 melden verwerkers zich binnen 6 weken, dus voor 12 februari 2027, bij de ILT. Als onderdeel van de informatieplicht rapporteren de verwerkers ook de hoeveelheid verwerkte polymeren over het jaar 2026. Zie figuur 2 voor de tijdlijn.

Stap 2: Rapporteren

Eenmaal opgenomen in het informatieregister (stap 1) dienen polymeerverwerkers jaarlijks voor 1 februari aan de ILT te rapporteren over de polymeren die in het voorgaande kalenderjaar (hierna: het verslagjaar) zijn verwerkt. Om te bepalen wie normplichtig is en over welke hoeveelheid polymeren, verloopt het rapporteren in de volgende stappen:

- a. De onderneming rapporteert de totale verwerkte hoeveelheid polymeren dat in het verslagjaar verwerkt is tot deel- en eind producten. Indien deze hoeveelheid onder de bij amvb vastgestelde drempelwaarde blijft, hoeft de ondernemer verder niets te doen. Er is ook geen verificatierapport nodig. Indien de hoeveelheid groter is dan de bij amvb vastgestelde drempelwaarde, dan gaat de onderneming door naar stap b.
- b. De onderneming geeft een uitsplitsing van de hoeveelheden verschillende typen verwerkte polymeren die in het verslagjaar verwerkt zijn en de bijbehorende toepassingen. Er hoeft alleen over een specifiek type polymeer gerapporteerd te worden als er meer dan 250 kg van dat type in dat jaar is verwerkt. De rapportage dient uiterlijk op 1 juni voorzien te zijn van een verificatie (zie stap 5- voldoen aan de jaarverplichting). De ondernemingen zorgen zelf voor het tijdig verstrekken van de verificatierapporten. Ondernemingen die een totale hoeveelheid verwerkte polymeren van de positieve lijst (verwerkt tot bij amvb aangewezen polymeertoepassingen) gerapporteerd hebben boven de bij amvb vastgestelde drempelwaarde zijn normplichtig over dat verslagjaar.

Het rapportageregister zal jaarlijks openbaar gemaakt worden, waarbij de namen van polymeerverwerkers die zich hebben gemeld inzichtelijk zullen zijn. De gegevens over verwerkte hoeveelheden polymeren worden geanonimiseerd of geaggregeerd openbaar gemaakt. Het doel hiervan is om het afleggen van verantwoording door de ondernemingen te vergroten.

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027

De eerste keer rapporteren voor de jaarverplichting zal in het geval dat de wet op 1 januari 2027 in werking treedt dus vóór 1 februari 2028 voltooid moeten zijn, op basis van gegevens van het verslagjaar 2027.

Stap 3: Inboeken

Op basis van de aan de ILT verstrekte rapportagegegevens, opent de NEa rekeningen voor partijen die naar verwachting normplichtig zijn. Iedere normplichtige partij die als polymeerverwerker bij de ILT geregistreerd is en die circulaire polymeren verwerkt tot

deel- of eindproducten kan deze inboeken. Door het administratief invoeren van hoeveelheden verwerkte circulaire polymeren worden CPE's bijgeschreven op de rekening van de ondernemer, waarbij voor elke kilogram aan geleverde circulaire polymeren één CPE wordt verkregen. De inboeker mag tussen 1 januari van het verslagjaar tot 1 mei van het volgende kalenderjaar hoeveelheden circulaire polymeren inboeken. De inboeking dient evenals de rapportage voorzien te zijn van een verificatie, opgesteld door een externe verificateur (zie stap 5- voldoen aan de jaarverplichting).

Polymeerverwerkers mogen bovendien enkel de hoeveelheden aan circulaire polymeren inboeken die voldoen aan de gestelde eisen. Deze worden onder paragraaf 2.3.5. nader toegelicht. Bij amvb worden het stelsel van certificering en de eisen nader uitgewerkt.

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027

Het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet kunnen ondernemingen direct na het verkrijgen van een rekening beginnen met inboeken van circulaire polymeren die verwerkt worden in 2027. In opvolgende jaren kunnen ondernemingen op 1 januari beginnen met inboeken van in circulaire polymeren die in dat jaar verwerkt worden (zie figuur 2).

Stap 4: Handelen

Iedere partij die CPE's op zijn rekening heeft staan kan deze gedurende het boekjaar (1 juni- 1 mei) verhandelen met andere partijen binnen het register, bijvoorbeeld wanneer een partij meer circulaire polymeren heeft verwerkt dan nodig voor de jaarverplichting. Zo kunnen partijen met een verplichting die zelf te weinig circulaire polymeren verwerken CPE's kopen om aan hun verplichting te voldoen, maar ook als een onderneming zelf nog niet genoeg CPE's heeft voor zijn verplichting, kan de onderneming gedurende het boekjaar zijn verkregen CPE's verhandelen. De overdracht van de CPE's vindt plaats in het CPE-register, contracten en betalingen vinden plaats buiten het CPE-register om. Normplichtige ondernemingen kunnen in het CPE-register slechts hun eigen rekening inzien. Ze hebben geen inzicht in het aantal CPE's dat andere bedrijven op hun rekening hebben staan.

Bij inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027

Het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet kunnen ondernemingen direct na het verkrijgen van een rekening beginnen met handelen van circulaire polymeren die verwerkt worden in 2027 en zijn ingeboekt. In opvolgende jaren kunnen ondernemingen pas handelen in CPE's van het huidige jaar na het afronden van het voorgaande boekjaar op 1 juni (zie figuur 2).

Stap 5: Voldoen aan de jaarverplichting

Ondernemingen kunnen tot 1 maand na het beëindigen van de inboekmogelijkheid over het voorgaande verslagjaar (1 mei) handelen in CPE's. Op 1 juni worden automatisch de CPE's van de rekening van een onderneming afgeschreven die nodig zijn om te voldoen aan diens vastgestelde jaarverplichting over het verslagjaar. Het is de verantwoordelijkheid van de onderneming om ervoor te zorgen dat er op 1 juni voldoende CPE's op zijn rekening staan. Ook dienen ondernemingen te hebben voldaan aan zowel de rapportageverificatie als de inboekverificatie van het afgelopen verslagjaar. Beide verificaties mogen tegelijkertijd plaatsvinden, zolang op de sluitingsdatum van het boekjaar (1 juni) beide beschikbaar zijn. De ondernemingen zorgen zelf voor het tijdig uploaden van de verificatierapporten.

	2027												2028												2029					
	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
<i>Tijdlijn als de wet op 01-01-2027 in werking treedt:</i>																														
Informatieplicht voor polymeerverwerkers (ILT) • Binnen 6 weken na inwerkingtreding van de wet melden ondernemingen zich eenmalig bij de ILT en verstrekken hun naam- en contactgegevens en activiteiten • Ondernemingen rapporteren eenmalig over de verwerkte polymeren in 2026 (hierbij is geen sprake van normplicht en verificatieplicht)	■																													
Openen rekeningen (NEa) • Voor ondernemingen die waarschijnlijk normplichtig zullen zijn (o.b.v. de eenmalige rapportage) opent de Nea een rekening		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Inboeken verslagjaar 2027 (NEa) • Ondernemingen kunnen zodra ze een rekening hebben en tot 1 mei 2028 circulaire polymeren (die verwerkt zijn in 2027) inboeken bij de NEa en ontvangen hiervoor CPE's op hun rekening		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Handelen CPE's verslagjaar 2027 (NEa) • Ondernemingen kunnen in het eerste jaar al handelen in CPE's zodra ze een rekening hebben, tot 1 juni 2028		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Rapportageplicht polymeerverwerkers over 2027 (ILT) • Alle polymeerverwerkers rapporteren over hun totale hoeveelheid verwerkte polymeren in het verslagjaar 2027 • Als deze totale hoeveelheid verwerkte polymeren boven de gestelde drempelwaarde komt, dient ook een uitsplitsing van de verschillende type verwerkte polymeren en de bijbehorende toepassingen gegeven te worden (als hoeveelheid per type > 250 kg).													■																	
Vaststelling normplichtige ondernemingen (ILT) • ILT stelt op basis van de rapportage vast welke ondernemingen normplichtig zijn over 2027, en wat per onderneming de totale hoeveelheid verwerkte polymeren is op de positieve lijst													■																	
Overdracht gegevens, vaststelling jaarverplichting (NEa) • De Nea ontvangt begin februari de gegevens van de normplichtige ondernemingen en de bijbehorende totale hoeveelheid polymeren waarover ze normplichtig zijn van ILT, en stelt de jaarverplichting per onderneming vast													■																	
Uploaden verificatierapporten (NEa) • Ondernemingen voorzien zowel de rapportage over 2027 als de inboeken van circulaire polymeren over 2027 van een verificatierapportage													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Afschrift CPE's en sluiting boekjaar 2027 (NEa) • Op 1 juni worden automatisch de CPE's afgeschreven die nodig zijn om te voldoen aan de jaarverplichting van de onderneming																	■													
Inboeken verslagjaar 2028 (NEa) • Ondernemingen kunnen van 1 januari 2028 tot 1 mei 2029 circulaire polymeren (die verwerkt zijn in 2028) inboeken bij de NEa en ontvangen hiervoor per 1 juni 2028 CPE's op hun rekening (na sluiting van het boekjaar 2027)													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Handelen CPE's verslagjaar 2028 (NEa) • Ondernemingen kunnen van 1 juni 2028 tot 1 juni 2029 handelen in CPE's van het verslagjaar 2028													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rapportageplicht polymeerverwerkers over 2028 (ILT)																														

Figuur 2: Een overzicht van de systematiek om te voldoen aan de norm.

2.3.5. Eisen aan circulaire polymeren voor het verkrijgen van verhandelbare circulaire polymeereenheden

Het wetsvoorstel bevat de grondslag om bij amvb eisen te stellen aan circulaire polymeren voor het verkrijgen van CPE's. Er worden duurzaamheidseisen gesteld aan de herkomst van circulaire polymeren en schemabeheer- en ketenbeheereisen. De eisen staan hieronder nader toegelicht. Het voldoen aan de eisen moet worden aangetoond met een certificaat van een door Onze Minister erkend certificeringsschema. Een nader in te stellen commissie zal Onze Minister adviseren over de erkenning van certificeringsschema's. Bij amvb worden regels opgenomen over de erkenning van certificeringsschema's.

Er is gekozen voor een certificeringsstelsel om te kunnen borgen dat ingeboekte circulaire polymeren aan vooropgestelde duurzaamheidseisen voldoen. Een alternatief hiervoor zou een systeem van zelf-declaratie zijn. Hierbij verklaren polymeerverwerkers zelf dat zij circulaire polymeren inzetten en verklaren ze zelf dat zij voldoen aan alle vereisten. Bij zelf-declaratie is er echter geen borging van de herkomst van circulaire polymeren. Dit brengt frauderisico's met zich mee, zeker als dit niet onafhankelijk getoetst kan worden. De keuze voor een certificeringsstelsel sluit bovendien aan bij eisen voor toekomstige regelgeving vanuit de Europese Unie. In het geval van biogebaseerde plastics, is dit in overeenstemming met het besluit Duurzaamheidskader Biograndstoffen. Binnen dit besluit is eveneens de keuze gemaakt voor (keten)certificering. Daarnaast sluit het aan bij de vrijwillige certificeringsmarkt, waarbij bedrijven kiezen voor certificering om vertrouwen te wekken bij hun afnemers.

Duurzaamheidseisen

Bij amvb worden duurzaamheidseisen gesteld aan circulaire polymeren en de borging daarvan. Circulaire polymeren kunnen enkel meetellen aan de verplichting als zij aan deze eisen voldoen. Voor recyclaat geldt bijvoorbeeld dat het materiaal enkel afkomstig mag zijn van plasticafval (post-consumer recyclaat) en niet afkomstig mag zijn uit een productieproces (pre-consumer recyclaat), omdat het niet wenselijk is om via een handelssysteem pre-consumer recycling te stimuleren omdat daarmee de stimulans wegvalt voor ondernemingen om met zo weinig mogelijk productie verliezen te produceren. Voor biograndstoffen hebben de eisen betrekking op het voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu (onder meer waterbeschikbaarheid, biodiversiteit, emissies, bodemkwaliteit). Voor de eisen aan biograndstoffen wordt verwezen naar de in het Duurzaamheidskader Biograndstoffen geformuleerde duurzaamheidscriteria. Deze eisen zullen nader worden uitgewerkt in de amvb.

Schemabeheer- en ketenbeheereisen

Door middel van een geldig certificaat kunnen polymeerverwerkers aantonen dat leveringen van polymeren voldoen aan de gestelde eisen en deze inboeken in het CPE-register. Schemabeheerders beheren deze certificatieschema's. Voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van de certificaten zullen eisen gesteld worden aan het schemabeheer en ketenbeheer. Met schemabeheereisen worden eisen bedoeld die gaan over het functioneren van het schema en aan certificeringsorganen, auditoren en marktdeelnemers die werken voor of gebruik maken van het schema. Bijvoorbeeld geldt dat de eisen moeten worden geverifieerd door een onafhankelijke geaccrediteerde derde partij. Met ketenbeheereisen worden eisen bedoeld die worden gesteld aan een samenstel van regels, procedures en documenten waarmee een koppeling gemaakt wordt tussen de bron van het materiaal en het punt in de keten waar een claim wordt gedaan over het materiaal. De ketenbeheereisen zullen in gaan op welke *chain of custody* modellen worden toegelaten.

Er is gekozen voor een *chain of custody* model omdat het van belang is dat de juiste informatie in de keten wordt doorgegeven. De productie van recycklaat (vanaf inzameling) en van biogebaseerde kunststoffen (vanaf teelt van de biomassa) doorloopt meerdere schakels in de keten voordat het verwerkt kan worden tot een plastic (deel)product. Deze ketens zijn ook internationaal van karakter. Met ketencertificering wordt de keten geborgd. Indien de keuze gemaakt zou worden om geen ketencertificering toe te passen, maar alleen certificering van de verwerker, dan is het systeem even fraudegevoelig als wanneer er wordt gekozen om geen certificering toe te passen. Zonder ketencertificering bestaat onvoldoende vertrouwen dat informatie van eerdere schakels in de keten juist is en het risico op fraude is groter. Een schakel in de keten zou kunnen aangeven dat het materiaal 100% post-consumer recycklaat is, terwijl dit op geen wijze door een derde partij gecontroleerd is.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Relevante EU-regelgeving/Europese productwetgeving

De Europese Commissie werkt aan een aantal wetgevingsvoorstellen dat een verplicht minimumaandeel recycklaat in bepaalde productgroepen voorschrijft. Zo is met de wijziging van de Verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval²⁷ een verplicht minimumpercentage vastgesteld van 30% recycklaat in contactgevoelige verpakkingen met PET als belangrijkste bestanddeel, 10% voor contactgevoelige verpakkingen van een ander plastic materiaal dan PET, met uitzondering van plastic drankflessen voor eenmalig gebruik, 30% voor plastic drankflessen voor eenmalig gebruik en 35% voor alle overige verpakkingen.

In het voorstel voor de Verordening voor circulaire voertuigen²⁸ wordt voorgesteld producenten te verplichten minstens 25% gerecycleerd plastic toe te passen in elk voertuig goedgekeurd onder de verordening. Van dit gerecycleerd plastic moet 25% afkomstig zijn uit afgedankte voertuigen.

Ook is de Commissie voornemens om een minimumaandeel recycklaat te verplichten bij de uitwerking van productwetgeving voor bijvoorbeeld textiel, meubels en huishoudapparatuur onder de Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten²⁹ evenals bij de herziening van de Verordening Bouwproducten.³⁰ Hiervoor moeten de concrete voorstellen nog worden gepresenteerd.

3.2 Verhouding wetsvoorstel met in voorbereiding zijnde EU-regelgeving

De circulaireplasticnorm is zodanig vormgegeven dat deze aanvullend werkt ten opzichte van de in voorbereiding zijnde Europese regelgeving. De wettelijke grondslag van de plasticnorm is op polymeerniveau (input) in plaats van op productniveau (output) en kan op termijn gaan gelden voor alle polymeren die worden verwerkt in alle denkbare deel- en eindproducten. Dit geldt niet voor (in voorbereiding zijnde) EU-regelgeving, die eisen

²⁷ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC.

²⁸ Proposal for a regulation on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles amending, amending directive (EC) 2000/53/EC.

²⁹ Proposal for a regulation on packaging and packaging waste, amending regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC.

³⁰ Roadmap for the implementation of the Construction Products Regulation, amending regulation (EU) No 305/2011. 30

stelt per specifiek product (output). Wel heeft de Europese Commissie een onderzoek ingesteld naar het toevoegen van zogenaamde *intermediates*, waaronder plastics, aan de Ecodesign verordening. Of en hoe hier vervolg aan zal worden gegeven, wordt pas duidelijk in 2025. Het aantal producten dat plastic bevat en potentieel genormeerd kan worden is zeer omvangrijk. Er is nog een lange weg te gaan voordat er een Europese recycelaatnorm voor alle producten die plastic bevatten is uitgewerkt en uit onderhandeld. Daarnaast geeft de plasticnorm ook een stimulans aan de toepassing van duurzame, recyclebare biogebaseerde polymeren, wat niet het geval is in Europese wetgeving. Tot slot geeft de plasticnorm totdat Europese producteisen van kracht zijn investeringszekerheid voor ondernemingen door de verplichting te laten ingaan in 2027.

Over de EU-regelgeving, die in voorbereiding is, bestaat nog onzekerheid en onduidelijkheid. Dit maakt het lastig om uitspraken te doen over de consequenties van eventuele Europese wetgeving voor het wetsvoorstel voor de circulaireplasticnorm. Dit hangt er onder andere van af of Europese wetgeving op harmonisatie van nationale regelgeving van lidstaten gericht is en of nationale wetgeving daarnaast nog een betekenisvolle bijdrage zal (blijven) leveren.

De onzekerheid en onduidelijkheid betreft allereerst de reikwijdte van de voorgenomen Europese wetgeving. De voornemens hebben tot dusver alleen betrekking op plasticrecycelaat en niet op biogebaseerd plastic. Daarnaast stelt het voorliggende wetsvoorstel voor een circulaireplasticnorm geen producteisen, maar stelt eisen aan de chemische bouwstenen die worden gebruikt bij de productie van plastic deel- of eindproducten. Daarnaast is er nog veel onzekerheid over de planning van de Europese wetgeving en de hoogte van de verplichtingen. Met voorliggend wetsvoorstel wordt bijgedragen aan duidelijkheid en zekerheid aan de markt voor recycelaat en biogebaseerd plastic. Daarom is het verstandig om, additioneel aan aangekondigde Europese recycleateisen op productniveau, met dit wetsvoorstel bij te dragen aan de middellange-termijnzekerheid van de sector. Dit is met name relevant voor de Nederlandse recyclingsector die momenteel in een moeilijke financiële situatie verkeert. Op de middellange termijn kan met dit wetsvoorstel worden voorkomen dat Nederland in de toekomst alle recycelaat moet importeren.

Verder blijft met de invoering van dit wetsvoorstel andere Europese productwetgeving onverlet van kracht. Bijvoorbeeld verandert deze nationale wetgeving niets aan de veiligheidseisen die op Europees niveau zijn gesteld aan bepaalde producten. Daar waar Europese productnormen die een minimumaandeel recycelaat voorschrijven reeds van kracht zijn, geldt dat de circulaireplasticnorm hoger mag zijn dan de Europese verplichtingen indien daar juridisch ruimte voor is en dat ten goede komt aan de bescherming van het milieu. Indien de circulaireplasticnorm lager ligt dan Europese normen, geldt de hoogste, en in dit geval de Europese, norm.

Daar waar polymeerverwerkers ook via andere Europese wetgeving worden verplicht om zich te melden en te rapporteren over hoeveelheden verwerkte polymeren, zullen dubbele administratieve lasten moeten worden voorkomen. Het gaat dan vooral om de rapportageverplichting onder de REACH-restrictie op bewust toegevoegde microplastics en om de rapportageverplichtingen onder de voorgestelde Verordening voorkoming pelletverlies voor vermindering microplasticvervuiling.

3.3 Belemmering vrij verkeer van goederen

De norm is geen directe belemmering van het vrij verkeer van goederen en diensten. Voor polymeren maakt onder deze norm de herkomst niet uit, enkel de

duurzaamheidseisen zijn van belang. Met deze norm worden immers geen beperkingen opgelegd aan import of export van polymeren of plastic producten.

De norm stelt echter wel extra eisen aan verwerkers van polymeren die in Nederland zijn gevestigd. Deze extra eisen kunnen er voor zorgen dat het voor deze verwerkers moeilijker wordt om producten af te zetten. Immers moeten de verwerkers concurreren op een Europese en op een mondiale markt waar andere verwerkers vooralsnog niet gebonden zijn aan de extra eisen die in Nederland gelden. De norm zou daarmee als een belemmering kunnen worden gezien voor Nederlandse verwerkers om te kunnen concurreren op de Europese interne markt.

Anderzijds kunnen Nederlandse verwerkers zich juist onderscheiden van verwerkers uit andere landen op basis van de extra eisen ten aanzien van duurzaamheid. Anticiperend op aangekondigde recyclaatverplichtingen in Europese productregelgeving, kan de norm dus ook tot effect hebben dat Europese afnemers sneller kiezen voor de Nederlandse verwerkers. Dit 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).

Een markteffect dat als een indirecte belemmering voor het vrij verkeer van goederen en diensten kan worden gezien, is dat in Nederland de vraag naar fossiele polymeren relatief zal afnemen als gevolg van de norm. Tegelijk zal de vraag naar circulaire polymeren in Nederland juist toenemen; via mechanische recycling tot 96 kt (of tot 432 kt indien enkel op mechanische recycling wordt ingezet) in 2030; via chemische recycling tot 133 kt; en via biogebaseerd materiaal tot 181 kt.³¹

Dit leidt tot een ander markteffect dat kan leiden tot een concurrentievoordeel voor bepaalde bedrijven in Nederland. Verwerkers met de kleinste kostprijsstijging bij het omschakelen van fossiele naar circulaire polymeren zullen namelijk kunnen verdienen aan het handelssysteem, doordat CPE's voor hen het goedkoopst zijn en deze dus voor meer geld kunnen verkopen. Indien hiervoor geen correctiemechanisme komt binnen het handelssysteem, kan hierdoor de situatie ontstaan dat bijvoorbeeld bermpaaltjes veel goedkoper in Nederland kunnen worden geproduceerd dan elders in de EU. Daarmee zouden ze theoretisch andere bermpaaltjes-producenten in Europa de markt uit kunnen prijzen. Voornemen is echter om een correctiemechanisme hiervoor te introduceren bij de uitwerking van het handelssysteem bij amvb.

Ook is het mogelijk dat de afnemers van plastic deel- of eindproducten minder vraag hebben naar deel- of eindproducten uit Nederland omdat ze deze producten ook kunnen importeren uit landen waar geen regelgeving geldt voor de verwerking van een minimumaandeel recyclaat. Met een gemiddelde kostprijsstijging 2-13% voor Nederlandse verwerkers zullen de deel- of eindproducten die zij produceren immers ook duurder worden.³² De kans dat afnemers in Nederland kunnen uitwijken naar deel- en eindproducten uit andere EU-landen wordt wel steeds kleiner, omdat de verwachting is dat de komende jaren meer Europese duurzaamheidseisen op productniveau worden geïntroduceerd. Daardoor is de verwachting dat ook in Nederland de vraag naar deel- of eindproducten met een hoger aandeel circulaire polymeren stijgt.

Mogelijke belemmeringen van vrij verkeer kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu. De verwachting is namelijk dat door de plasticnorm minder afval zal worden verbrand en

³¹ Rebel, 2024. Potentiële baten Plastic Norm.

³² CE Delft, 2023. Nationaal doel plasticnormering. Vormgeving en effecten. Delft, CE Delft.

meer zal worden hergebruikt, aangezien de vraag naar recyclebaar zal stijgen. De maatregelen genomen in dit besluit dienen het belang van de bescherming van het milieu, waaronder mede begrepen de beperking van het gebruik van fossiele grondstoffen. De maatregelen zijn bovendien noodzakelijk om de wettelijk vastgelegde Klimaatdoelen te halen; hier kan een significante bijdrage aan worden geleverd, omdat door het vervangen van fossiele polymeren met circulaire polymeren per kg geproduceerd plastic gemiddeld tot 2,5 kg CO₂-winst gerealiseerd kan worden in de keten. Deze CO₂-reductie vindt ook plaats op Nederlandse bodem, doordat in het productieproces van plastic minder uitstoot plaatsvindt en doordat er minder afval wordt verbrand.

3.4 Verhouding Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Met dit wetsvoorstel wordt een informatie- en rapportageverplichting geregeld voor bedrijven die die polymeren verwerken. Het wetsvoorstel is in beginsel van toepassing op bedrijven. Bedrijven die polymeren verwerken kunnen zowel rechtspersonen als natuurlijke personen zijn. Ingeval van een natuurlijk persoon, ook als die werkzaam is bij een rechtspersoon, kan bij de toepassing van dit voorstel sprake zijn van verwerking van persoonsgegevens. Op het verwerken van persoonsgegevens is de AVG van toepassing. Op onderdelen van het wetsvoorstel en de nadere invulling daarvan in de amvb met betrekking tot gegevensverwerking wordt daarom een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Data Protection Impact Assessment, DPIA) uitgevoerd. Met de DPIA wordt de noodzaak beschreven van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en worden op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen in kaart gebracht. Er is een DPIA opgesteld voor de wetswijziging. Er zal ook een DPIA worden opgesteld voor de amvb. Deze worden in samenhang met elkaar beoordeeld op privacyaspecten. Indien van toepassing worden deze DPIA's gezamenlijk voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Daarnaast zullen de uitvoeringsorganisaties die de persoonsgegevens zullen verwerken, zelf nog een (uitvoerings-) DPIA opstellen (artikel 35 van de AVG). Deze verwerkingsverantwoordelijke is er voor verantwoordelijk dat wordt voldaan aan de verplichtingen uit de AVG. In een uitvoerings-DPIA staan de beveiliging, autorisaties, inlog-gegevens, bewaartermijnen en de wijze van het vormgeven van het recht op inzage centraal en is het wettelijk systeem een gegeven.

Voor de informatie- en rapportageplicht geldt dat informatie wordt opgevraagd die noodzakelijk is voor de selectie van normplichtige verwerkers op basis van de reikwijdte en de drempelwaarde (zoals beschreven in paragraaf 2.3.1). Op grond van de wet worden in elk geval de bedrijfsnaam en contactgegevens opgevraagd. Deze gegevens zijn noodzakelijk om verwerkers te kunnen identificeren. Ook worden de geproduceerde jaarvolumes aan polymeren opgevraagd. Zonder deze gegevens kan niet worden vastgesteld welke bedrijven moeten voldoen aan de gestelde regels. De gegevens van de informatie- en rapportageplicht worden opgeslagen bij de ILT. Dit is noodzakelijk voor de ILT om de toezicht en handhavingstaken uit te kunnen voeren. De bedrijfsnamen van alle verwerkers die zich hebben gemeld worden gepubliceerd in een openbaar register. Deze stap is noodzakelijk om tot een zo compleet mogelijk register van polymeerverwerkers te komen, aangezien er geen alternatieve informatiebron beschikbaar is waaruit deze gegevens kunnen worden opgehaald. In de nadere uitwerking van het verwerken van deze gegevens worden authentieke gegevens opgehaald uit het handelsregister, voor zover dat noodzakelijk is voor de doelen van het rapportageregister.

De ILT verstrekt vervolgens de contactgegevens van enkel de normplichtige verwerkers aan de NEa, zodat de NEa deze verwerkers kan contacteren met een verzoek tot het aanleveren van informatie voor het openen van een rekening. Dit is een noodzakelijke stap voor verwerkers om toegang te kunnen krijgen aan de systematiek van de NEa (zoals beschreven in paragraaf 2.3.4) waarmee aan de jaarverplichting kan worden voldaan.

Bij het openen van rekeningen door de Nea kunnen persoonsgegevens worden opgevraagd, wat noodzakelijk is ter behoeve van het identificeren van de natuurlijke personen die bevoegd zijn om namens de verwerker de rekening bij de Nea te beheren. Het gaat hierbij om persoonsgegevens, niet zijnde bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Nadat deze stap is voltooid kan deze persoon gebruik maken van het systeem van de Nea om aan de wet te voldoen. De gegevens van verwerkers in het register en de bewerkingen in dit register die betrekking hebben op het voldoen aan de jaarverplichting, zoals het inboeken van volumes circulaire polymeren (zoals beschreven in paragraaf 2.3.4 stap 3: inboeken), worden opgeslagen door de Nea. Dit is noodzakelijk voor de NEa om haar toezicht en handhavingstaken uit te kunnen voeren.

4. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

4.1 Bijdrage aan een duurzame leefomgeving

4.1.1 Gevolgen voor het klimaat

Door *virgin* fossiele polymeren (polymeren rechtstreeks geproduceerd uit aardolie of andere fossiele grondstoffen) te vervangen door circulaire polymeren, kan per kg geproduceerde polymeren gemiddeld tot ca. 2,5 kg CO₂-uitstoot worden gereduceerd, zoals weergegeven in Tabel 3 (gebaseerd op resultaten van onderzoeksbureau CE Delft).³³ De CO₂-reductie wordt behaald doordat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar recyclelaat door deze plasticnorm – minder plasticafval zal worden verbrand. De verwachting is dat de plasticnorm ca. 700 kt CO₂-reductie per jaar oplevert.³⁴

Hierbij moet worden opgemerkt dat de internationale wetenschappelijke gemeenschap de klimaatimpact van aardolie en aardgas naar boven heeft bijgesteld sinds de berekeningen die in deze toelichting worden aangehaald. Verbeterde detectiemethoden, in het bijzonder door satellieten, geven aan dat er meer broeikasgassen vrijkomen bij de productie van aardolie en aardgas dan voorheen gedacht. In de laatste versie van de Zwitserse ecoinvent database (3.10), een van de voornaamste bronnen voor het doen van levenscyclusanalyses in Europa, is de CO₂-eq uitstoot voor fossiel PE, PP en PET daarom met ongeveer 30% gestegen ten opzichte van database versie 3.8.

Een precieze herberekening van de CO₂-reductie vergt updates van verschillende databases, die op het tijdstip van publicatie nog niet beschikbaar waren. Wel kan ervan uitgegaan worden dat het effect van het verminderen van *virgin* productie in werkelijkheid groter is dan bij de weergegeven berekening. Daarom kunnen we stellen dat een reductie van 700 kt CO₂ per jaar door deze wetgeving wellicht een onderschatting is. De studies die lopen t.b.v. monitoring van het effect van de

³³ CE Delft, 2022c. Verplicht aandeel recyclelaat of biobased in plastic in de Europese Unie. Delft, CE Delft.

³⁴ Bijlage 3 bij de Kamerbrief over de aanbieding van het eindrapport 'Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

circulaireplasticnorm bij de evaluatie in 2029 gaan wel uit van de laatste versie van de Ecoinvent database.

Tabel 3 Inschatting netto klimaatimpact van verschillende circulaire opties in 2030 uit scenarioanalyse door CE Delft³⁵

Circulaire optie	Effecten	Klimaatimpact [kg CO ₂ -equivalent per effect]	Netto klimaatimpact [kg CO ₂ -equivalent per kg extra circulair polymeer]
1 kg extra mechanisch recycklaat	1 kg productie recycklaat	0,3 tot 0,8	-3,2 (-2,4 tot -3,9)
	1 kg minder <i>virgin</i> productie	-1,8	
	1,25 kg minder AEC-verbranding ³⁶	-2,4	
1 kg extra recycklaat uit de polymerisatie (PET)	1 kg productie recycklaat	0,8	-2,6
	1 kg minder <i>virgin</i> productie	-1,7	
	1 kg minder AEC-verbranding	-1,7	
1 kg extra recycklaat uit pyrolyse	1 kg productie recycklaat	2,5	-3,1 ^a
	1 kg minder <i>virgin</i> productie	-1,8	
	2 kg minder AEC-verbranding	-3,8	
1 kg extra biogebaseerd polymeer	1 kg productie biogebaseerd ^b	-1,3 tot 0,8	-2,0 (-1,0 tot -3,1)
	1 kg minder <i>virgin</i> productie	-1,8	

^a Pyrolyse scoort hier heel gunstig omdat we het vermijden van 2 kg verbranding in een AEC toegerekend hebben naar 1 kg recycklaat. Er is immers 2 kg plasticafval nodig voor 1 kg recycklaat. Dit maakt per kg recycklaat de score gunstig, terwijl deze per kg beschikbaar afval lager zou uitvallen.

^b Hierin is ook de opname van CO₂ door planten meegenomen. Daarnaast is in de gehanteerde literatuurbronnen ook gerekend met een factor voor indirect land-use change door uitbreiding van agrarische productie. De lagere waarde (-1,3 kg CO₂-equivalent) is gebaseerd op biogebaseerd polymeer geproduceerd uit reststromen in plaats van primaire gewassen, bv. biogebaseerd polypropyleen uit oude frituurolie.

4.1.2 Bijdrage aan de Sustainable Development Goals

Naast de doelen in de Klimaatwet, draagt de norm ook bij aan het halen van de Sustainable Development Goals.³⁷ Doel acht (eerlijk werk en economische groei) omvat o.a. het streven naar de ontkoppeling van economische groei en achteruitgang van het milieu, waarbij de ontwikkelde landen de leiding nemen. De norm draagt hieraan bij door economische groei van circulaire polymeren te stimuleren, waarbij door certificering gewaarborgd wordt dat deze circulaire polymeren op een duurzame manier geproduceerd worden. Doel twaalf (verantwoorde consumptie en productie) omvat o.a. een efficiënter gebruik van grondstoffen en een vermindering van de afhankelijkheid van grondstoffen, en het beperken van afvalproductie via recyclage. De norm draagt hieraan bij door het stimuleren van de inzet van recycklaat, dat gemaakt wordt uit plasticafval. Op deze manier wordt afvalproductie beperkt.

4.2 Effecten van de norm voor polymeerverwerkers, de toeleveringsketen en de afnemers

³⁵ CE Delft, 2022c. Verplicht aandeel recycklaat of biobased in plastic in de Europese Unie. Delft, CE Delft.

³⁶ AEC = Afval Energie Centrale.

³⁷ UN (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 42809, 1-13.
<https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.

4.2.1 Effecten voor de circulaire polymeerindustrie

Het voorliggende wetsvoorstel stimuleert de vraag circulair plastic bij plastic verwerkers. Ook elders in de keten kan de vraag naar circulaire polymeren toenemen, bijvoorbeeld bij merkeigenaren. Zo zijn er bijvoorbeeld merkeigenaren die toezeggingen hebben gedaan op het vlak van de grondstoftransitie, zoals bedrijven die deel uitmaken van The Global Commitment van de Ellen MacArthur stichting.³⁸ Initieel hadden deze bedrijven het doel om te komen tot 100% recyclebare en composteerbare verpakkingen in 2025, een reductie van het gebruik van *virgin* plastic met 50% in 2030 en een stijging van het gebruik van recycleaat in verpakkingen naar 25% in 2025.³⁹ Tegelijkertijd werd binnen de nationale en Europese overheid ambitieus beleid ontwikkeld rond circulaire economie. Op Europees niveau komen er doelen voor een verplicht aandeel van gerecycleerd plastic, zoals beschreven in paragraaf 3.

Een groot deel van de toezeggingen door merkeigenaren liggen echter niet op schema om behaald te worden tegen 2025.⁴⁰ Sommige merkeigenaren verminderen zelfs hun ambities op het vlak van duurzaamheid. De recyclingsector komt daarmee onder druk te staan en recyclingbedrijven gaan failliet. Recyclingbedrijven hebben contracten om gemeentelijk afval te verwerken maar zien afnemers afhaken, hetgeen hun bedrijfsvoering ernstig onder druk zet. Hiermee dreigt het scenario dat plasticafval niet langer in Nederland gerecycleerd kan worden, maar in afvalverbrandingsinstallaties verdwijnt of geëxporteerd wordt.

Voor het halen van de Europese doelen is een sterke opschaling van productiecapaciteit voor recycleaat en biogebaseerde polymeren essentieel, maar in de markt tekent zich nu door het gebrek aan vraag stagnatie en neergang af. Vraagstimulerende regelgeving is daarom cruciaal om te waarborgen dat productiecapaciteit voor recycleaat en biogebaseerd plastic kan doorgroeien en volwassen worden en op termijn kan concurreren met de *virgin* fossiel plastic.

Voor recyclers en voor producenten van biogebaseerde polymeren is de aankomende normering van groot belang om weer perspectief op groei te hebben. Voor andere schakels in de plastic verwerkingsketen doorbreekt de normering een patstelling. Het aanbod aan producten met circulaire polymeren gaat over de hele breedte toenemen, hetgeen bij afnemers zorgen over beschikbaarheid en continuïteit zal wegnemen. Het kan de negatieve trend van het afzwakken van de eigen duurzaamheidsdoelen tegengaan.

Voor polymeerverwerkers is het in de huidige marktsituatie zeer lastig om te innoveren en circulaire polymeren in te zetten, omdat zij op het scharnierpunt tussen producenten van circulaire polymeren en de afnemers van hun producten zitten. De normering zou hen een voorsprong kunnen geven met het oog op de aankomende Europese regelgeving, doordat zij nu al de transitie richting circulair inzetten. Flankerende ondersteuning met subsidies voor productontwikkeling, opleiding en training en een omschakelingsregeling ondersteunen hen daarbij.

4.2.2 Regeldrukeffecten voor polymeerverwerkers

³⁸ Ellen MacArthur stichting, The Global Commitment 2023 progress report.

³⁹ Rabobank. Unwrapped, plastic packaging matters, 2024.

⁴⁰ Ellen MacArthur stichting, The Global Commitment 2023 progress report.

De regeldrukeffecten van de norm slaan in hoofdzaak neer bij polymeerverwerkers en hebben betrekking op de kosten voor certificering en verificatie. In de toeleveringsketen van zowel recycalaat als biopolymeren wordt door de meeste bedrijven al gewerkt met certificering.

De regeldrukeffecten voor de polymeerverwerkers zullen betrekking hebben op kennisname en implementatie van de nieuwe verplichting, de informatieplicht, het rapporteren over hoeveelheden verwerkte fossiele en circulaire polymeren, het inboeken van circulaire polymeren in het register van de NEa en de handel in CPE's. Voor sommige bedrijven zal dit gemakkelijker te realiseren zijn dan voor andere bedrijven, afhankelijk van bijvoorbeeld de grootte van het bedrijf of de mate van digitalisering van de boekhouding. De groep polymeerverwerkers heeft een omvang van ca. 1.000 bedrijven. 70% van de omzet van de polymeer verwerkende industrie wordt gegenereerd door bedrijven met meer dan 50 werknemers. Bij amvb zal een drempelwaarde worden bepaald waardoor kleine verwerkers alleen informatie moeten aanleveren om aan te tonen dat ze onder de drempelwaarde komen, en daardoor worden uitgezonderd van verdere verplichtingen.

Regeldrukeffecten voor ondernemingen die voortvloeien uit de normverplichtingen bestaan uit eenmalige kosten en structurele lasten.

Onder eenmalige kosten vallen o.a. kennisnamekosten. Kennisnamekosten zijn de kosten voortvloeiend uit het kennisnemen van de wet en het leren van welke acties er moeten worden ondernomen om aan de wet te voldoen. Volgend op deze kennisname zal een onderneming moeten voldoen aan de informatie- en rapportageplicht door zich te registreren bij de ILT. Daarnaast kunnen er kosten ontstaan voor certificering en verificatie. Het systeem van certificering en verificatie zal per amvb verder worden uitgewerkt en zal dan ook nader worden gekwantificeerd in de regeldrukkosten.

Structurele lasten bestaan uit het periodiek rapporteren van fossiele en circulaire volumes, het inboeken van volumes circulaire polymeren ter verkrijging van CPE's en vervolgens het eventueel handelen in deze CPE's om bij de sluiting van het boekjaar de wettelijk verplichte hoeveelheid te kunnen afdragen. Ook voor certificering en verificatie kunnen er structurele lasten optreden. Het systeem van certificering en verificatie zal per amvb verder worden uitgewerkt en zal dan ook nader worden gekwantificeerd in de regeldrukkosten.

Bij het berekenen van de regeldrukkosten is er gewerkt met het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarbij wordt gebruik gemaakt van o.a. een gemiddeld standaard uurtarief en een gemiddelde tijdsbesteding voor een aantal standaardhandelingen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van resultaten van pilotstudies die in het kader van de Green Deal Groencertificaten zijn uitgevoerd bij bedrijven in de toeleveringsketen van biopolymeren. De categorieën zijn breed geformuleerd, waarbij onder elke categorie meerdere handelingen kunnen vallen. Naast de eenmalige en structurele kosten die zijn opgenomen in Tabel 4, kunnen er ook *out-of-pocket* kosten zijn. Deze zijn ook verwerkt in de tabel. Daarbij is uitgegaan van de totale regeldruk voor alle bedrijven.

De kosten in Tabel 4 zijn die voor bedrijven die boven de drempelwaarde uitkomen, en dus een jaarverplichting krijgen opgelegd. Ook voor bedrijven die niet boven de drempelwaarde uitkomen, zijn de regeldrukkosten berekend op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Voor een individueel bedrijf dat niet boven de drempelwaarde uitkomt, komen de regeldrukkosten

uit op ca. € 141 eenmalige kosten en ca. € 47 structurele kosten per jaar. Voor bedrijven die wel boven de drempelwaarde uitkomen en daarmee normplichtig zijn, komen de eenmalige kosten op ca. € 22.000 per bedrijf, en de structurele jaarlijkse kosten op ca. € 26.000 per bedrijf per jaar.

Tabel 4 Regeldrukberkening polymeerverwerkers

Activiteit	Aantal bedrijven	Aantal	Eenheid	Kosten per eenheid [€]	Totaal [1.000 €]
Kennisneming regelgeving	1.000	2	Uur	47 ^a	94
Kennisneming regelgeving (bedrijven onder norm)	300	20	Uur	47 ^a	282
Melden bij toezichthouder (eenmalig)	1.000	1	Uur	47 ^a	47
Openen rekening bij de NEa door bedrijven boven drempelwaarde	300 ^b	4	Uur	47 ^a	56
Klaarmaken (ICT-)systemen	300 ^b	50	Uur	47 ^a	705
Certificering ^c	300 ^b	240	Uur	47 ^a	3.384
Initiële audit (certificering)	300 ^b	1	€	7.000	2.100
Totaal eenmalige kosten					6.668
Jaarlijks rapporteren volume polymeren bij toezichthouder	1.000	1	Uur per jaar	47	47
Bedrijven boven drempelwaarde rapporteren jaarlijks volumes polymeren en overleggen verificatierapportage	300 ^b	4	Uur per jaar	47	56
Inboeken volume circulaire polymeren op rekening NEa	300 ^b	40	Uur per jaar	47*	564
Handel in CPE's	300 ^b	20	Uur per jaar	47*	282
Controle / inspecties / audits	300 ^b	111	Uur per jaar	47*	1.565
Audits (periodiek) out-of-pocket	300 ^b	1	€	5.000	1.500
Inboekverificatie	300 ^b	1	€	8.000	2.400
Rapportage verificatie	300 ^b	1	€	5.000	1.500
Totaal structurele kosten					7.914

^a Bron: Handboek Meting Regeldrukkosten

^b Voorlopige inschatting, gezien drempelwaarde zal worden bepaald per amvb

^c Kosten voor certificering en verificatie zijn een eerste inschatting

4.3 Afstemming belangengroepen

De gevolgen van deze norm hebben effect op verschillende partijen. Daarom is het belangrijk om gedurende het hele wetstraject belangengroepen te betrekken. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn verschillende belangengroepen betrokken. Het gaat dan om de vertegenwoordigers van belangen van de sector en van natuur- en milieuorganisaties. Ook zijn verschillende kennisinstellingen betrokken. Vier keer per jaar vindt er overleg plaats met een klankbordgroep, waarin de voortgang van het wetsvoorstel besproken wordt en er ruimte is om inhoudelijk te reageren. Deze klankbordgroep bestaat uit verschillende vertegenwoordigers uit de sector en maatschappelijke organisaties. Zes keer per jaar komt een technische werkgroep bij elkaar, bestaande uit de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK), de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en Plastics Europe. Deze werkgroep wordt eveneens geïnformeerd over de voortgang van de vormgeving van de norm. Daarnaast kunnen specifieke kennisvragen aan de werkgroep worden voorgelegd over de uitvoerbaarheid van regels en is er voor de deelnemers ook mogelijkheid om inhoudelijk te reageren.

In zowel de klankbordgroep als de technische werkgroep neemt de federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK) deel. De NRK vertegenwoordigt de belangen van 400 bedrijven, waarvan het een grootste aandeel MKB bedrijven zijn. De volgende aandachtspunten zijn aangedragen. Allereerst een verzoek om een duidelijke definitie van post-consumer recycklaat in de memorie van toelichting. Daarnaast is er

aandacht gevraagd voor de beschikbaarheid en kwaliteit van post consumer recyclelaat en zijn er oproepen gedaan of bij de vormgeving van de norm aandacht kan worden geschonken aan de stimulering van de vraag naar Nederlands recyclelaat. Meerdere partijen gaven aan zich zorgen te maken over potentiële kostprijsstijging voor het voldoen aan de norm. Daarbij is aangegeven dat de economische effecten per bedrijfstype kunnen verschillen. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek gestart naar de verschillende economische effecten van de circulaireplasticnorm op verschillende typen polymeerverwerkers. De resultaten hiervan worden meegenomen in de verdere uitwerking van de amvb.

5. Uitvoering

De uitvoering van de verplichtingen in het wetsvoorstel is beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Hieronder wordt kort uiteengezet welke partijen een rol hebben in de uitvoering van en het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen.

5.1 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT wordt verantwoordelijk voor de registratie en gegevensverwerking van de informatieplicht en de rapportages van polymeerverwerkers. Ook is de ILT bevoegd voor het toezicht en de handhaving op de naleving van de informatie- en rapportageplicht.

Om te kunnen bepalen welke ondernemingen polymeren verwerken, wordt met dit wetsvoorstel een informatieplicht geregeld voor alle ondernemingen die in Nederland gevestigd zijn en polymeren verwerken. Om te kunnen bepalen welke ondernemingen moeten voldoen aan de jaarverplichting, wordt met dit wetsvoorstel een rapportageplicht geregeld voor deze ondernemingen. Daarbij geldt een beperkte rapportageplicht voor ondernemingen die slechts een beperkt volume polymeren verwerken (dit volume wordt vastgesteld bij amvb), en een uitgebreidere rapportageplicht voor ondernemingen die een hoger volume verwerken. De polymeerverwerkers voldoen aan de informatieplicht door zich te melden bij de ILT en verstrekken gegevens over hun jaarlijkse hoeveelheden verwerkte polymeren. De ILT legt de gegevens vast in het rapportageregister en stelt op basis hiervan per onderneming vast wat de totale hoeveelheid verwerkte polymeren is op de positieve lijst die verwerkt worden tot bij amvb aangewezen polymeertoepassingen. Als deze hoeveelheid boven de bij amvb vastgestelde drempelwaarde valt, is de onderneming normplichtig over die hoeveelheid polymeren. De ILT geeft de naam van deze normplichtige ondernemingen en de totale hoeveelheid polymeren waarover ze normplichtig zijn jaarlijks door aan de NEa, zodra de deadline voor rapporteren is verstreken op 1 februari.

De ILT heeft de bevoegdheid om te controleren of ondernemingen die onder de informatie- en rapportageplicht vallen zich hebben gemeld en of de verstrekte gegevens kloppen. Ook heeft de ILT de bevoegdheid om te handhaven indien niet is voldaan aan de informatie- en rapportageplicht en/of wanneer er onjuiste gegevens zijn verstrekt. De ILT verstrekt de relevante gegevens van ondernemingen die aan de jaarverplichting moeten voldoen aan de NEa.

5.2 Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

De NEa is bevoegd om rekeningen te openen voor ondernemingen die zich gemeld hebben bij de ILT om te voldoen aan de informatieplicht en die op basis van de rapportage - die onderdeel is van de informatieplicht- naar verwachting normplichtig zullen zijn. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel draagt de NEa zorg voor de nodige IT-infrastructuur zodat de normplichtige ondernemingen aan hun jaarverplichting kunnen voldoen. Daarvoor ontwikkelt en beheert de NEa een CPE-register. In dit CPE-register kunnen normplichtige ondernemingen circulaire polymeren inboeken in het CPE-register en hiervoor CPE's ontvangen op hun rekening. Jaarlijks schrijft de NEa per onderneming het benodigde aantal CPE's af van hun rekening. Daarnaast is de NEa bevoegd voor toezicht en handhaving op de naleving van de jaarverplichting.

6. Toezicht en handhaving

De opgevraagde gegevens onder de informatie- en rapportageplicht moeten juist zijn en de verwerkte hoeveelheden circulaire polymeren moeten voldoen aan wettelijke vereisten om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van CPE's. Als (al dan niet opzettelijk) foutief gerapporteerd of ingeboekt wordt, voldoet een onderneming niet aan zijn verplichting en/of worden er ten onrechte CPE's uitgegeven. Dit kan verstrekkinge gevolgen hebben voor het vertrouwen in de systematiek, omdat de CPE's een financiële waarde vertegenwoordigen in de markt en kopers erop moeten kunnen vertrouwen dat de CPE's rechtmatig zijn verkregen. Bovendien is er - voor zover nu bekend - geen contra-informatie beschikbaar over de totale hoeveelheid polymeren die een onderneming verwerkt. Contra-informatie is betrouwbare en gecontroleerde informatie van derden die gebruikt kan worden om de gegevens in de rapportage te controleren. Het vaststellen van de hoogte van de verplichting wordt daarom gebaseerd op zelfrapportage in het rapportageregister door de ondernemingen die onder de norm vallen. Enkel zelfrapportage is echter niet fraudebestendig, daarom is gekozen om de gegevens te laten verifiëren door een onafhankelijke verificateur. Voor het inboeken geldt dat enkel gecertificeerde hoeveelheden circulaire polymeren ingeboekt mogen worden. Daarnaast geldt dat voor conformiteitsbeoordeling, in dit geval certificering, toezicht nodig is omdat certificering een private aangelegenheid is.

Het is dus belangrijk om goed toezicht te houden op het systeem. Dit wordt gedaan met een combinatie van privaat en publiek toezicht. Dit hoofdstuk beschrijft drie vormen van toezicht die van belang zijn voor de systematiek van dit wetsvoorstel: (1) publiek toezicht door de ILT, (2) publiek toezicht door de NEa en (3) privaat toezicht door verificateurs en certificeringsorganen. Daarna beschrijft het hoofdstuk de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten die kunnen worden ingezet.

6.1 Toezicht door de ILT

De ILT houdt naast de registratie en gegevensverwerking van de rapportages van polymeerverwerkers ook toezicht op de naleving van de informatie- en rapportageverplichting, door- mede aan de hand van de verificatierapporten die door onafhankelijke verificateurs dienen te worden opgesteld- te controleren of de opgave van de gegevens juist en volledig is, en indien nodig te handhaven.

6.1.1 Toezicht op meld- en rapportageplicht

De ILT gaat toezicht houden op de naleving van de informatie- en rapportageplicht. De ILT is de toezichthouder van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De hoogte van de jaarverplichting per onderneming wordt bepaald op basis van de aangeleverde gegevens uit de informatie- en rapportageplicht. Het is het belangrijk dat de ILT toezicht

houdt op de naleving van de informatie- en rapportageplicht omdat er geen contra-informatie beschikbaar is.

Om te bepalen welke ondernemingen polymeren verwerken, wordt met dit wetsvoorstel een informatieplicht geïntroduceerd. Als polymeerverwerkers zich niet melden kunnen zij ook niet aan de jaarverplichting voldoen. Als toezichthouder op de informatieplicht controleert de ILT of alle ondernemingen zich ook daadwerkelijk gemeld hebben, en of de gegevens kloppen.

Om te bepalen welke ondernemingen aan de jaarverplichting moeten voldoen, wordt met dit wetsvoorstel een rapportageplicht geïntroduceerd. Ondernemingen die polymeren verwerken, worden verplicht hun totaal volume aan verwerkte polymeren te rapporteren. Als dit volume boven een bij amvb vastgestelde drempelwaarde uitkomt, is de onderneming verplicht om de hoeveelheden verwerkte polymeren per type polymeer te rapporteren. Op basis van deze gegevens wordt door de NEa de hoogte van de jaarverplichting vastgesteld. De ILT houdt toezicht op de juistheid en de volledigheid van deze gegevens. De ILT controleert of de gegevens die zijn aangeleverd correct zijn. De ILT werkt informatie-gestuurd en risico-gericht. Concreet betekent dit dat de ILT optreedt als toezichthouder op basis van risicoanalyses van de doelgroep en signalen vanuit rapportages door verificateurs.

6.1.2 Toezicht op certificering

De ILT zal daarnaast toezicht houden op het stelsel van certificering. Toezicht is gewenst aangezien certificering een private aangelegenheid is. Een certificeringsorgaan is namelijk niet bevoegd om boetes of sancties op te leggen. Een certificeringsorgaan kan wel een certificaat van een bedrijf schorsen of intrekken. Daarmee vervult een certificeringsorgaan niet de taak van een publieke toezichthouder. De ILT zal het toezicht uitvoeren als toezichthouder op het stelsel en verzorgt toezicht op drie elementen: de opstelling van het schema, de aanwijzing van het certificeringsorgaan en de conformiteitsbeoordeling. Het toezicht is daarmee aanvullend op accreditatie van certificeringsorganen, omdat accreditatie niet primair gericht is op fraudebestrijding. De nadere uitwerking van het stelseltoezicht volgt bij amvb.

De ILT krijgt in het voorstel enkele bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tot haar beschikking om herstel uit te voeren of om te beboeten (zie paragraaf 6.4 handhaving).

6.2 Toezicht door de NEa

Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel houdt de NEa toezicht op de inboekingen van de circulaire polymeren en de naleving van de jaarverplichting. De NEa is de onafhankelijke nationale autoriteit voor de uitvoering van en het toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaatneutrale samenleving. De NEa bepaalt op basis van gegevens uit het rapportageregister de jaarverplichting van de individuele ondernemingen, uitgedrukt in CPE's. Vervolgens controleert de NEa of de ondernemingen voldoende CPE's op hun rekening hebben staan ten tijde van de jaarafsluiting op 1 juni. In het geval dat een onderneming onvoldoende CPE's op zijn rekening heeft staan, zal de rekening negatief komen te staan. Het tekort op de rekening moet in drie maanden worden aangevuld. Daarnaast controleert de NEa of het volume verwerkte circulaire polymeren, dat een inboekende onderneming registreert in het CPE-register, inderdaad voldoet aan de wettelijke vereisten om CPE's te verkrijgen.

Signalen die voortkomen uit de bevindingen van de private toezichtpartijen spelen een belangrijke rol in het toezicht door de NEa. Dit kunnen twee soorten signalen zijn: (1)

signalen uit certificering en (2) rapporten van bevindingen van verificateurs. NEa heeft ervaren dat er erg weinig signalen komen vanuit certificering. Signalen komen naar verwachting voornamelijk uit rapportages van bevindingen die worden opgesteld bij verificaties. Op basis van deze signalen kan de NEa inspecties uitvoeren bij ondernemingen. Bij een inspectie controleert de NEa of een onderneming voldoet aan de wet- en regelgeving door onder andere fysieke controles ter plaatse, zoals het doorlichten van de boekhouding en eventueel bemonstering. De NEa streeft naar een zo hoog mogelijke naleving van wet- en regelgeving, tegen een zo laag mogelijke last voor ondernemingen.

De NEa krijgt in het voorstel enkele bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tot haar beschikking om herstel uit te voeren of te beboeten (zie paragraaf 6.4 handhaving).

6.3 Toezicht door verificateurs en certificeringsorganen

In dit wetsvoorstel spelen ook private toezichthouders een rol door het uitvoeren van verificaties en certificatie. Hierbij zijn private partijen, op een onbevooroordeelde en onpartijdige wijze, verantwoordelijk voor het uitvoeren van verificatie en certificatie. Deze partijen moeten geaccrediteerd zijn om verificaties en certificatie uit te voeren. De nationale accreditatieinstelling voor Nederland is de Raad voor Accreditatie (RvA). Een verificateur gaat na of hetgeen is vermeld in het rapportageregister en het CPE-register ook daadwerkelijk klopt. Een certificeringsorgaan is een partij die op grond van een overeenkomst met een schemabeheerder gerechtigd is tot het, op grond van diens certificatieschema, uitvoeren van audits bij en certificatie van marktdeelnemers en tot het afgeven van een certificaat. Er wordt achteraf gecontroleerd of een onderneming juist heeft gerapporteerd door te controleren in welke mate administraties op elkaar aansluiten.

Om te kunnen voldoen aan de norm worden polymeerverwerkers verplicht twee vormen van verificatie toe te passen: (1) verificatie van het jaarlijks verwerkte volume aan polymeren en (2) inboekverificatie (verificatie van de ingeboekte circulaire polymeren).

6.3.1 Verificatie verwerkte hoeveelheid polymeren

Ondernemingen moeten jaarlijks de totale hoeveelheid verwerkte polymeren, opgesplitst per polymeer en toepassing, opgeven in het rapportageregister. Het is van belang dat deze opgave juist en volledig is, want op basis van deze opgave wordt de jaarverplichting vastgesteld. Er is echter geen betrouwbare contra-informatie beschikbaar om de hoogte van de verplichting per onderneming te bepalen. Dat betekent dat de ILT zonder verificatie niet kan bepalen of de opgave juist en volledig is. Een jaarlijkse verificatie door een onafhankelijke verificateur op de hoeveelheid polymeren die de onderneming heeft verwerkt neemt deze onzekerheid weg. Op basis van het resultaat van de verificatie kan de ILT vervolgens effectief toezicht uitvoeren omdat de ILT geïnformeerd wordt over opgaves die niet aan de wettelijke eisen voldoen.

6.3.2 Inboekverificatie

Ondernemingen ontvangen CPE's op basis van de hoeveelheid circulaire polymeren die ze hebben verwerkt in producten, als deze polymeren voldoen aan de gestelde eisen. Het certificaat toont aan dat het bedrijf bevoegd is circulaire polymeren te produceren, in te voeren, te leveren en/of toe te passen die voldoen aan de van toepassing zijnde certificeringseisen. Certificering toont echter niet aan dat er daadwerkelijk circulaire polymeren geleverd zijn en het risico dat voortvloeit uit het ongecontroleerd uitgeven van CPE's is onaanvaardbaar groot. Het primair aangewezen instrument om deze zekerheid te verschaffen is de inboekverificatieverklaring waarover de onderneming

dient te beschikken en die is afgegeven door een onafhankelijke verificateur. Bij inboekverificatie wordt de juistheid van de gegevens van de inboekingen gecontroleerd op basis van de gegevens in de administratie van een onderneming (onder andere de hoeveelheid circulaire polymeren verwerkt en aanwezigheid van certificaten). Uit de inboekverificatieverklaring blijkt of de inboekingen aan alle wettelijke vereisten voor inboeken voldoen. Als de inboekverificatie niet met goed gevolg is afgerond, verstrekt de verificateur een rapport van bevindingen aan de NEa. Op basis van het resultaat van de verificatie kan de NEa vervolgens gericht toezicht uitvoeren.

6.3.3 De verificateur

In essentie gaat een verificateur na of er een redelijke mate van zekerheid verkregen kan worden over datgene wat opgevoerd wordt door de onderneming. In de kern controleert een verificateur de administraties door te bekijken in welke mate administraties op elkaar aansluiten. De verificateurs moeten hun activiteiten uitvoeren in overeenstemming met een verificatieprotocol dat zij zelf hebben opgesteld en dat is goedgekeurd door een verificatiecommissie. Het verificatieprotocol is een van de vereisten voor de accreditatie van de verificateur door de Raad voor Accreditatie.

6.4 Handhaving

Naast het houden van toezicht, is het noodzakelijk dat er handhavend opgetreden kan worden. Polymeerverwerkers kunnen immers een prikkel hebben om zich niet aan de voorliggende wet- en regelgeving te houden, omdat ze daar bijvoorbeeld goedkoper mee uit zijn. Daarom is het ook van belang dat er sanctionerend opgetreden kan worden. Op welke manier kan worden gehandhaafd, is afhankelijk van de verplichting, de partij die deze verplichting dient na te komen en van het instrument waarin deze verplichting voor geldt. Hierna wordt daarom per instrument, voor de informatie- en rapportageplicht en voor de jaarverplichting, beschreven hoe de handhaving is geregeld.

6.4.1 Keuze sanctie instrumenten informatie- en rapportageplicht

De ILT is de handhavende instantie voor de informatie- en rapportageplicht. Tot de aan de ILT toebehorende handhavingsmogelijkheid valt de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom. Naast deze mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED).

De informatie die verzameld wordt met de informatie- en rapportageplicht is belangrijk voor het bepalen van de hoogte van de jaarverplichting, en heeft daarmee invloed op de handelssystematiek. Dat betekent dat overtredingen of het verstrekken van onjuiste gegevens gevolgen hebben voor andere polymeerverwerkers. Het kan ten slotte leiden tot het onterecht uitkeren van CPE's. Het is daarom belangrijk dat polymeerverwerkers zich melden en bij de ILT de juiste gegevens rapporteren.

Polymeerverwerkers worden met dit wetsvoorstel verplicht om jaarlijks te rapporteren over het totale hoeveelheid verwerkte polymeren, uitgesplitst per type polymeer en toepassing. Deze gegevens dienen voorzien te zijn van verificatierapporten die door onafhankelijke verificateurs zijn opgesteld.

Het is belangrijk dat deze gegevens tijdig en correct worden aangeleverd bij de ILT. Het is mogelijk dat de overtreder onbewust de rapportageverplichting niet naleeft. Er is dan geen sprake van opzettelijk handelen. Bijvoorbeeld wanneer de overtreder nog niet in bezit is van alle correcte gegevens, maar deze wel kan verkrijgen, of wanneer een

overtreder (nog) niet in bezit is van verificatierapporten. In dat geval kan een last onder dwangsom worden overwogen om naleving te bewerkstelligen.

Daarnaast is het van belang dat er herstellend opgetreden kan worden door de ILT. Als een polymeerverwerker onjuiste gegevens heeft aangeleverd betekent dit dat de - door de NEa vastgestelde - hoogte van de jaarverplichting ook onjuist is geweest. Het kan zijn dat de polymeerverwerker in kwestie dan onterecht CPE's heeft ontvangen. In dat geval is de ILT middels de last onder dwangsom bevoegd om de polymeerverwerker te gebieden de rapportages achteraf aan te passen. De ILT is bevoegd om tot 5 jaar na het betreffende kalender jaar de last onder dwangsom op te leggen aan polymeerverwerkers om foutieve rapportages te herstellen.

Strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED)

Naast de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving via de WED. De strafrechtelijke handhaving dient als sluitstuk te worden gezien. Er is voor gekozen de overtredingen in beginsel allemaal bestuurlijk af te doen, maar strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder verzwarende omstandigheden. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, of vermoeden van opzet worden in beginsel altijd strafrechtelijk afgedaan. Doet zich een verzwarende omstandigheid voor waarbij strafrechtelijke handhaving geboden is, dan is het zaak dat de handhavende instanties goed met elkaar overleggen, met name ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke vervolging.

6.4.2 Keuze sanctie instrumenten jaarverplichting

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld voor de jaarverplichting twee bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten op te nemen, te weten de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Ook wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de NEa ambtshalve vaststellingen kan doen. Overtredingen worden in beginsel bestuurlijk afgedaan, maar bij verzwarende omstandigheden voorziet dit wetsvoorstel in strafrechtelijke handhaving via de WED. De strafrechtelijke handhaving dient als sluitstuk te worden gezien.

Overtredingen vanwege onjuiste naleving van de jaarverplichting worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete en het bestuur van de NEa kan gebruik maken van de ambtshalve vaststelling. Het is belangrijk dat de gegevens over circulaire polymeren correct worden ingeboekt. Het onjuist inboeken van circulaire polymeren heeft niet alleen gevolgen voor de normplichtige polymeerverwerker, maar heeft ook gevolgen voor het aantal beschikbare CPE's. Overtredingen vanwege het niet naleven van de jaarverplichting of een negatief CPE-saldo op de rekening langer dan 3 maanden kunnen worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete door de NEa.

Last onder dwangsom

Het is mogelijk dat de overtreder onbewust de verplichting niet naleeft. Er is dan geen sprake van opzettelijk handelen. Bijvoorbeeld wanneer de overtreder nog niet in bezit is van alle correcte gegevens, maar deze wel kan verkrijgen. In dat geval kan een last onder dwangsom worden overwogen om naleving te bewerkstelligen.

Bestuurlijke boete en ambtshalve vaststelling

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijke punitieve sanctie. De overtreder wordt door oplegging van een bestuurlijke boete direct geconfronteerd met zijn gedraging waarvan een preventieve werking uit zal gaan. Voor het bepalen van een geschikt en

effectief handhavingstelsel zijn de criteria gevolgd zoals deze zijn omschreven in het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels van 26 april 2018.⁴¹

Hoogte van de bestuurlijke boete

In dit wetsvoorstel is de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald aan de hand van het Rijksbrede kader: de Boetewijzer.⁴² Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de van toepassing zijnde strafrechtelijke boetecategorie, daarbij wordt gekeken naar de aard van de overtreder, het behaalde profijt van de overtreding, de ernst van de overtreding, het effect van de op te leggen sanctie, recidive en de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. De normadressanten zijn polymeerverwerkers die meer dan een bij amvb bepaalde hoeveelheid polymeren verwerken. Dit zijn veelal midden- en kleinbedrijven (MKB), maar kunnen ook ondernemingen zijn met miljoenenbudgetten.

De boete bedraagt ten hoogste € 450.000 per overtreding, of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4.500.000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.

Er wordt niet gekozen voor een wettelijke verankering van een verhoging van het boetemaximum in verband met recidive. De verschillende vormen van toezicht, zowel privaat als publiek toezicht, de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten en de strafrechtelijke handhaving in uiterste geval geven al voldoende correctiemogelijkheden waardoor verwacht wordt dat recidive weinig voorkomt. Eventuele maatregelen met betrekking tot recidive kunnen in een beleidsregel worden uitgewerkt.

Strafrechtelijke handhaving via de WED

Wanneer sprake is van verzwarende omstandigheden, bij opzet of fraude kan ook strafrechtelijk worden gehandhaafd via de WED. Hier is voor gekozen, omdat het bestuur van de NEa adequaat moet kunnen optreden om het ordeningsrecht effectief te kunnen handhaven. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, wordt in beginsel altijd strafrechtelijk afgedaan. In het geval van strafrechtelijke handhaving zullen de handhavende instanties goed met elkaar overleggen, met name ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke vervolging.

Voor de indeling in categorieën van delicten in de WED geldt als uitgangspunt dat de minder ernstige milieudelicten die voornamelijk betrekking hebben op het niet nakomen van administratieve verplichtingen en delicten in de sfeer van wederspanningheid worden opgenomen onder artikel 1a, onder 3°, van de WED (zie ar 5.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Om echter voldoende rekening te houden met de financiële draagkracht binnen de doelgroep wordt de strafbaarstelling van de delicten voor dit wetsvoorstel geregeld onder artikel 1a, onder 1°, van de WED.

6.4.3 Handhaving op het stelsel van certificering

Naast het houden van toezicht, is het noodzakelijk dat er handhavend opgetreden kan worden. Voor de keuze aan sanctie instrumenten wordt aangesloten bij hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer. Dit houdt in dat tegen de schakels in de certificeringsketen zowel bestuursrechtelijk (via een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom, als ook het schorsen en intrekken van erkenningen) als strafrechtelijk (op grond van hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer en artikel 1a, onder 2°, van de WED) kan worden opgetreden. Voor de bestuursrechtelijke handhaving is de ILT bij uitstek de geschikte

⁴¹ Stcrt. 2018, 31269.

⁴² Boetewijzer (2014).

organisatie. De ILT heeft al veel kennis en ervaring opgedaan als toezichthouder en bestuursrechtelijke handhaver op certificeringssystemen. Per amvb wordt het toezicht en handhaving op de certificeringsketen nader uitgewerkt.

7. Financiële gevolgen

De kosten voor polymeerverwerkers nemen op korte termijn toe met de invoering van deze verplichting. Ten eerste kunnen er meerkosten zijn voor het toepassen van recycleert en biogebaseerde polymeren, in het bijzonder voor polymeerverwerkers die op dit moment nog geen circulaire polymeren toepassen. Hoe hoog die meerkosten zijn, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de beschikbaarheid van biogebaseerde polymeren en de beschikbaarheid en kwaliteit van recycleert evenals de prijzen van *virgin* fossiele polymeren en dus van de olieprijs. De huidige mondiale overproductie van *virgin* fossiel plastic leidt tot lage *virgin* plastic prijzen. Het is onzeker hoe deze prijzen zich in de toekomst zullen verhouden. CE Delft heeft berekend dat de meerkosten voor de inzet van recycleert en/of biogebaseerde polymeren t.o.v. *virgin* fossiele polymeren variëren tussen €500 en €1.000 per t circulair polymeer.⁴³ Met het stimuleringsbeleid voor circulair plastic wordt kwaliteitsverbetering en een daling productiekosten van circulair plastic gestimuleerd. De meerkosten zijn afhankelijk van de toename van de productiecapaciteit voor recycleert en biogebaseerde polymeren. Wanneer er voldoende en tijdige capaciteitsuitbreiding plaatsvindt, kunnen de meerkosten dalen. Bij tekorten kunnen de meerkosten toenemen. Naast voorgenoemde meerkosten ontstaan er ook meerkosten wanneer een polymeerverwerker onvoldoende circulaire polymeren heeft toegepast en CPE's zal moeten kopen. Tot slot kunnen de productiekosten voor polymeerverwerkers toenemen. Enerzijds doordat ze aanpassingen in hun productieproces moeten doen, anderzijds door toegenomen administratiekosten, bijvoorbeeld door het aanpassen van software en kosten die gemaakt worden voor certificering.

Daartegenover staan stimulerende maatregelen uit het Klimaatfonds. De regering heeft hiervoor in totaal € 267 miljoen gereserveerd. Hiervan is inmiddels € 129,1 miljoen toegekend. € 137,9 miljoen is toegekend onder voorwaarden, namelijk dat het voorstel voor de wetwijziging moet worden besproken in de Ministerraad voor akkoord om het voorstel door te zetten naar de Afdeling advisering van de Raad van State. Die gelden zijn bestemd voor een significante capaciteitsuitbreiding en kwaliteitsverbetering van recycleert en biogebaseerd plastic door het stimuleren van de opschaling van (nieuwe) recycleerttechnieken en productiefaciliteiten voor biogebaseerde polymeren (investeringsubsidies), financiële ondersteuning van polymeerverwerkers bij omschakeling en het faciliteren van kennisoverdracht, samenwerkingen en het opdoen van nieuwe vaardigheden. Stimuleren is noodzakelijk om naast inzet op het vergroten van de vraag ook het aanbod van circulaire polymeren te vergroten.

Naast het samenhangende pakket van normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen voortkomend uit de invoering van deze verplichting, zijn er ook andere subsidiemiddelen die kunnen worden benut voor circulair plastic. Het nationaal groeifondsvoorstel voor circulair plastic (Circular Plastics NL, CPNL) is bijvoorbeeld relevant. Circular Plastics NL richt zich specifiek op de opschaling van chemische recycling. De stimulering van het Klimaatfonds stuurt ook op de opschaling van innovatieve sortering en mechanische recycling, naast chemische recycling. Door de stimulerende maatregelen wordt de kwaliteitsverbetering van recycleert en kostprijzdaling van duurzaam plastic versneld zoals ook door de plastic producenten

⁴³ CE Delft, Plasticnorm - Quickscan economische effecten, 2024.

wordt voorzien.⁴⁴ De gemiddelde kosten van chemische en mechanische recycling en van biobased plastic dalen met 2-3 % per jaar.

Bovendien zijn er positieve financiële gevolgen te verwachten voor polymeerverwerkers die meer biogebaseerde polymeren en recycalaat verwerken dan hun jaarverplichting (zij kunnen immers verdienen aan het verhandelen van CPE's). Ook voor producenten van biogebaseerde polymeren en recycalaat, voor sorteerders en voor afvalbedrijven kunnen positieve financiële gevolgen verwacht worden. Onderzoek van Rebel naar de potentiële baten van de norm geeft aan dat een stijging in werkgelegenheid kan worden verwacht bij deze spelers.⁴⁵ Deze stijging hangt sterk af van de mix tussen mechanisch recycalaat, chemisch recycalaat en biogebaseerde polymeren die polymeerverwerkers zullen aanwenden. Daarom is de berekende bandbreedte van deze groei breed; de groei bedraagt naar verwachting tussen 500 en 1.500 voltijdbanen. Een deel van het eerder beschreven subsidiebudget is erop gericht dat personeel over de juiste vaardigheden beschikt voor het invullen van die nieuwe werkgelegenheid. Dat is extra van belang binnen de huidige context van krapte op de arbeidsmarkt. Het onderzoek van Rebel duidt verder op andere mogelijke positieve economische gevolgen, zoals kennisopbouw en versnelling van innovatie m.b.t. circulaire polymeren en stimulatie van buitenlandse investeringen in Nederland. Deze effecten zijn niet verder gekwantificeerd.

De uitvoeringskosten voor de overheid die voortvloeien uit de vormgeving en implementatie, en uitvoering van deze maatregel zijn begroot op een budget van in totaal € 25,8 miljoen tot en met 2030. Het gaat dan om kosten voor beleidsadvies- en ontwikkeling, kosten verbonden aan uitvoering van- en toezicht en handhaving op informatie- en rapportageplicht door de ILT, uitvoeringstaken bij de NEa, registerbouw en onderhoud, en toezicht op certificering door de ILT. De uitvoeringskosten zijn na 2030 onderdeel van het apparaatsbudget het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hiervoor wordt in beginsel gekeken naar het apparaatsbudget van het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal.

8. Evaluatie

In 2029 wordt de regelgeving geëvalueerd. Deze evaluatietermijn is nodig om de hoogte van de jaarverplichting na 2030 te kunnen bepalen. De evaluatie wordt gedaan op basis van gegevens die verzameld zijn via de informatie- en rapportageplicht en de gegevens verzameld door monitoring op CO₂-reductie. Hiermee ontstaat een overzicht van de verwerkte polymeren, uitgesplitst per type en toepassing en behaalde CO₂-reductie door de inzet van circulaire polymeren. Op basis van deze gegevens vindt er een evaluatie van de norm plaats om te bepalen wat de hoogte van de jaarverplichting na 2030 zal zijn en in hoeverre reikwijdte van de norm op termijn uitgebreid kan worden.

⁴⁴ The plastic transition , Plastics Europe, 2023.

⁴⁵ Rebel, Potentiële baten Plastic norm – Quicksan van economische effecten in twee scenario's, 2024. 47

9. Advies en consultatie

9.1 Internetconsultatie

Het concept wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl, waarbij eenieder van 19 april tot en met 31 mei 2024 in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze over het onderwerp naar voren te brengen.

In totaal zijn er 103 reacties ingediend, waarvan 86 openbaar. Indieners zijn polymeerverwerkers, producenten van polymeren, afval- en recyclebedrijven, milieuorganisaties, brancheorganisaties, overige organisaties en particulieren. De hoofdlijnen van deze reacties zijn hieronder beschreven, opgedeeld per thematiek.

9.1.1 Doel van het wetsvoorstel

In een deel van de reacties op de internetconsultatie is steun betuigd voor de keuze voor een circulaireplasticnorm. Het wordt gezien als aanmoediging om recycalaat te gebruiken en biedt zekerheid om te investeren in opschaling van de productiecapaciteit van recycalaat. Daarnaast is in de internetconsultatie aangegeven dat het wetsvoorstel bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en de circulaire economie. Er zijn ook reacties ingediend die aangeven dat het wetsvoorstel niet bijdraagt aan de benoemde doelen. Daarbij is aangegeven dat het niet zou bijdragen aan de vermindering van de productie en het gebruik van *virgin* fossiele plastic en het niet zeker is of de aangegeven reductie van CO₂-emissies wel behaald wordt.

9.1.2 Doelgroep van het wetsvoorstel

De reacties op de internetconsultatie ten aanzien van de keuze voor Nederlandse verwerkers zijn verdeeld. Een aantal indieners geeft aan het eens te zijn met de keuze om de jaarverplichting bij de verwerkers neer te leggen, omdat hierdoor het marktaandeel van duurzame alternatieven zal groeien. Er zijn echter meerdere reacties ingediend met zorgen over gevolgen die de circulaireplasticnorm zal hebben voor Nederlandse verwerkers. Een aantal indieners vroeg om meer duidelijkheid over de mogelijke gevolgen van het forfaitair element. Zo zijn er zorgen over mogelijke verplaatsing van productie naar het buitenland. Er zijn suggesties gedaan om het mogelijke productieverlies te verkleinen door Nederlandse verwerkers te compenseren met subsidies of andere vormen van compensatie.

De regering begrijpt de zorgen over de gevolgen van de circulaireplasticnorm voor Nederlandse polymeerverwerkers. Naar aanleiding van deze zorgen is een onderzoek gestart om de economische effecten van de circulaireplasticnorm voor verschillende typen polymeerverwerkers inzichtelijk te maken. Mede naar aanleiding van reacties op de internetconsultatie heeft de regering de effecten van het forfaitair element nader onderzocht. Het forfaitair element bleek niet het gewenste effect te hebben. Daarom is in de aangepaste versie van het wetsvoorstel het forfaitair element verwijderd en is paragraaf 2.3.1 herschreven. In de internetconsultatie is door meerdere partijen verzocht om Nederlandse polymeerverwerkers te compenseren voor de kostprijsstijgingen als gevolg van de circulaireplasticnorm. De regering heeft onderzocht wat de mogelijkheden hiervoor zijn, en blijft inzetten op het stimuleren van het aanbod en de inzet van circulair plastic met de reeds hiervoor geormerkte €267 miljoen aan subsidies uit het klimaatfonds. Het compenseren van een onrendabele top is niet mogelijk. Allereerst omdat dit strijdig is met de staatssteunregels. Met het compenseren van een onrendabele top worden Nederlandse bedrijven bevoordeeld ten opzichte van bedrijven uit andere Europese lidstaten. Daarnaast is voor dergelijke compensatie veel geld voor nodig. Dat geld is op dit moment niet beschikbaar. Maar ook de inzet van een instrument

als SDE++ voor het compenseren van de onrendabele top werkt niet optimaal. Allereerst omdat het een generieke exploitatiesubsidie betreft – terwijl biogebaseerde en circulaire technieken zeer heterogeen van aard zijn. Daarnaast is de beschikbare informatie voor (nieuwe) circulaire vaak beperkt, waardoor het subsidiebedrag niet betrouwbaar vastgesteld kan worden. Bovendien zou een generiek subsidie-instrument bepaalde circulaire technieken te sterk kunne stimuleren, waardoor andere circulaire technieken mogelijk worden verdrongen.⁴⁶

9.1.3 Reikwijdte van het wetsvoorstel

In de internetconsultatie worden door meerdere indieners suggesties gedaan ten aanzien van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zo vragen meerdere indieners om pre-consumer recycelaat wel onder de norm te laten vallen. Daarnaast is er gevraagd om bepaalde toepassingen uit te sluiten, een duidelijk onderscheid te maken tussen toepassingen of een onderscheid in productgroepen te maken.

Reactie regering

De verzoeken om pre-consumer recycelaat wel onder de norm te laten vallen hebben niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel. Er is door de regering bewust gekozen om pre-consumer recycelaat niet onder de norm te laten vallen. Voor pre-consumer recycelaat is geen aanvullende wetgeving nodig, er zijn namelijk al genoeg prikkels om pre-consumer recycelaat in te zetten. Via wetgeving stimuleren van het gebruik van deze afvalstroom kan leiden tot een verhoging van het geproduceerde volume aan afval, en daarmee gepaard gaande verspilling, en lagere inzet van post-consumer afval als grondstof voor nieuwe producten. Dit is ongewenst omdat dit niet leidt tot een reductie van plasticafval. Post-consumer afval wordt echter nog te weinig benut als grondstof voor nieuwe producten. Daarom is aanvullende wetgeving specifiek voor deze categorie nodig. De regering heeft de verschillende verzoeken om bepaalde toepassingen uit te sluiten ter harte genomen. Bij amvb wordt bepaald óf en welke toepassingen uitgesloten zouden kunnen worden van de circulaireplasticnorm. Om dit mogelijk te maken is in de informatie- en rapportageplicht de verplichting toegevoegd om bij de rapportage een onderscheid te maken in de toepassingen waarvoor de polymeren verwerkt worden. De reikwijdte is daarnaast verder afgebakend. In het aangepaste wetsvoorstel wordt slechts gewerkt met een positieve lijst van polymeren. Dit heeft geleid tot een aanpassing van paragraaf 2.3.2.

9.1.4 Systematiek om te voldoen aan de norm

In de internetconsultatie is aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de systematiek om te kunnen voldoen aan de norm. Deze reacties betreffen onderwerpen als de informatie- en rapportageplicht, regeldruk, toezicht en handhaving, certificering en de mogelijkheid om de massabalansbenadering toe te passen.

Reactie regering

De regering heeft de vragen en suggesties vanuit de internetconsultatie over de uitvoerbaarheid van de systematiek om te kunnen voldoen aan de norm ter harte genomen. Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is de informatie- en rapportageplicht aangepast en op twee manieren verder afgebakend; 1) de rapportageplicht voor verschillende typen polymeren geldt enkel voor bedrijven met een jaarlijks verwerkingsvolume boven een bij amvb gestelde drempelwaarde; 2) deze bedrijven zijn alleen verplicht te rapporteren over de polymeren waarvan meer dan 250 kilo verwerkt wordt. Pas dan is een polymeerverwerker verplicht te rapporteren over typen polymeren. Dit is gedaan om de administratieve lasten voor polymeerverwerkers

⁴⁶ CE Delft, Suggesties voor aanvullend circulaire economiebeleid – Quickscan beoordeling effecten van circulaire maatregelen, jan. 2024. 49

die niet normplichtig zijn zo laag mogelijk te houden. Polymeerverwerkers die niet normplichtig zijn hoeven zich niet meer te melden bij de NEa, maar alleen bij de ILT. Op basis van deze wijzigingen is paragraaf 2.3.4 herschreven. De regering erkent het belang van een degelijk systeem van toezicht en handhaving, zoals ook aangegeven in de reacties op de internetconsultatie. In samenwerking met de ILT en NEa zijn de rollen en bevoegdheden van beide uitvoeringsorganisaties verder beschreven. Dit heeft geleid tot aanpassingen van hoofdstuk 5 'Uitvoering' en hoofdstuk 6 'Toezicht en handhaving'. De regering erkent het belang van een goed stelsel van certificering en toezicht daarop. De regering heeft de ILT bereid gevonden toezicht te houden om het stelsel van certificering en de conformiteitsbeoordelinginstellingen. Hierbij is toegestaan om de massabalansbenadering toe te passen. De regering sluit daarmee aan bij EU-regelgeving rondom de massabalansbenadering.

9.1.5 Handelssystematiek

In de internetconsultatie zijn er suggesties gedaan over de nadere invulling van de handelssystematiek. Meerdere indieners vragen zich af of de voorgestelde handelssystematiek wel het gewenste effect zal hebben. Voor de verdere uitwerking van de handelssystematiek hebben meerdere indieners suggesties gedaan die betrekking hebben op de waardering van CPE's.

Reactie regering

De regering heeft begrip voor de zorgen over de mogelijke effecten van de handelssystematiek. Naar aanleiding van deze zorgen is besloten de grondslag voor een urgentieclausule in dit wetsvoorstel op te nemen. Dit staat beschreven in artikel 9.11.2.6. Dit biedt de mogelijkheid om in te grijpen wanneer de omstandigheden in de markt tot ongewenste effecten leiden. De urgentieclausule heeft als doel om zekerheid aan de markt te bieden. De uitgangspunten voor de uitwerking van dit instrument is dat het proportioneel, uitvoerbaar en handhaafbaar moet zijn. De regering streeft naar een handelssysteem dat de productie op basis van circulaire polymeren met zowel veel als weinig toepassingsmogelijkheden stimuleert. Er zijn suggesties gedaan om "hoogwaardige" recycling te stimuleren door hier meer CPE's voor uit te keren. Er is besloten door de regering dit voorlopig niet op te nemen. Wél is er in artikel 9.11.4.4 een mogelijkheid opgenomen om een vermenigvuldigingsfactor toe te passen. Hiermee is het in de toekomst mogelijk om, als dat nodig is, een vermenigvuldigingsfactor uit te werken bij amvb.

9.1.6 Verhouding EU-wetgeving

In de internetconsultatie zijn meerdere reacties ingediend die betrekking hebben op de circulaireplasticnorm en hoe deze zich verhoudt tot Europese wet- en regelgeving. Een deel van de indieners geeft aan dat nationaal beginnen niet effectief is en betwijfelt de noodzaak voor een nationale normering. Een deel van de indieners vindt het wenselijk om nationaal te beginnen en ziet dit als kans, mits aan de juiste voorwaarden voldaan wordt. Daarnaast pleit een aantal indieners voor harmonisatie van de circulaireplasticnorm met toekomstige EU-normeringen.

Reactie regering

Mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is paragraaf 3.2 aangepast. Het uitgangspunt van de regering is dat de circulaireplasticnorm zodanig vormgegeven wordt dat deze anders werkt ten opzichte van aangekondigde Europese recycelaateisen op productniveau. Europese aangekondigde verordeningen die een minimumaandeel recycleat verplichten zijn niet van toepassing op grondstoffen, maar enkel op bepaalde producten zoals verpakkingen. De reikwijdte van de Europese recycleatnormen is dus veel smaller dan die van de circulaireplasticnorm. Voor de

uitwerking van de circulaireplasticnorm streeft de regering er naar zo dicht mogelijk aan te sluiten op bestaande Europese afspraken, zoals certificering van recycklaat en de hoogte van recycklaatnormen.

9.1.7 Beschikbaarheid en prijs van recycklaat

In de internetconsultatie is door meerdere indieners zorgen geuit over de beschikbaarheid en prijs van recycklaat. Er zijn zorgen over het beperkte aanbod van geschikt recycklaat en biogebaseerde polymeren. Daarnaast zijn er meerdere reacties met zorgen over het prijsverschil tussen recycklaat en *virgin* fossiel plastic, en de gevolgen die dit heeft voor verwerkers om te kunnen voldoen aan de norm.

Reactie regering

De regering deelt de zorgen over de beschikbaarheid en de prijs van recycklaat ten opzichte van *virgin* fossiel plastic. Om deze reden is in de aangepaste versie van het wetsvoorstel de grondslag voor een urgentieclausule toegevoegd. Dit maakt het mogelijk in te grijpen wanneer de omstandigheden van de markt het beperkt mogelijk maken voor polymeerverwerkers om te voldoen aan hun jaarverplichting. Het is namelijk beperkt mogelijk om invloed uit te oefenen op de prijs van recycklaat ten opzichte van fossiel, aangezien het een mondiale markt betreft. Wél is er de mogelijkheid voor de regering om invloed uit te oefenen op vraag en aanbod van recycklaat. De circulaireplasticnorm heeft als doel het vergroten van de vraag naar recycklaat. De circulaireplasticnorm moet gezien worden in samenhang met de circulaire plastic hub. Het doel van de circulaire plastic hub is om het aanbod van recycklaat te vergroten.

9.1.8 Verhouding van de norm met de plastic- afval en recycling sector

In de internetconsultatie is de ruimte gegeven om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het stellen van de juiste kaders voor het slagen van een klimaatneutrale en circulaire economie met oog voor de economische positie van de plastic sector. Een enkele indiener heeft hier direct antwoord op gegeven en heeft aangegeven dat het wetsvoorstel juist niet bijdraagt aan het stellen van de juiste kaders. Een aantal indieners heeft hier indirect antwoord op gegeven door aandacht te vragen voor de moeilijke economische situatie van de Nederlandse afval- en recyclingsector. Deze indieners vragen om aanvullende maatregelen om die bedrijven te helpen.

Reactie regering

Dit wetsvoorstel voor een circulaireplasticnorm moet worden gezien binnen het brede beleidslandschap voor circulair plastic, zoals uiteengezet in het Nationaal Programma Circulaire Economie.

9.2 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het conceptwetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting is op 22 april 2024 aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd voor de toetsing op de administratieve lasten en regeldrukgevolgen. Het advies van de ATR was om het wetsvoorstel niet in te dienen, gebaseerd op de onderstaande punten:

1. *Het risico op en de omvang van de weglekeffecten dienen nader te worden gekwantificeerd. Hierbij dienen ook de potentiële positieve effecten, zoals het genoemde first mover advantage, en de potentieel negatieve effecten, zoals onvoorziene neveneffecten voortkomend uit mogelijk perverse prikkels in het handelssysteem, in beeld te worden gebracht.*

De regering heeft dit advies ter harte genomen. Naar aanleiding van dit advies zal het bestaande beeld van de macro-economische effecten van de circulaireplasticnorm voor polymeerwerkers verder worden verfijnd op basis van verschillende bedrijventypen en op verschillende schakels in de plasticketen. De onderzoeksresultaten worden meegenomen in de verdere uitwerking van de amvb.

- 2. Er dient nader te worden toegelicht waarom gekozen wordt vooruit te lopen op Europese wetgeving en op welke manier onnodige regeldruk wordt voorkomen door met deze aankomende wetgeving rekening te houden. Daarnaast dient te worden toegelicht welke alternatieven er zijn voor het certificeringssysteem en waarom voor het chain of custody model is gekozen.*

Mede naar aanleiding van dit advies is Hoofdstuk 3 'Verhouding tot hoger recht' herschreven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze aankomende wetgeving nog niet in de maak is. Voor de uitwerking van de circulaireplasticnorm streeft de regering er naar zo dicht mogelijk aan te sluiten op bestaande Europese afspraken, zoals certificering van recycleat en de hoogte van recycleatnormen. Het verzoek van de ATR om verdere toelichting over de keuze voor het certificeringssysteem is verwerkt in paragraaf 2.3.5 van deze memorie van toelichting. Hier is beschreven welke alternatieven er zijn voor het certificeringssysteem en waarom er gekozen is voor het chain of custody model.

- 3. De wijze waarop het bedrijfsleven is betrokken in de vormgeving van de norm en welke aandachtspunten zij hebben ingebracht, dient te worden beschreven in de toelichting. Het bedrijfsleven dient daarnaast actief te worden betrokken bij het vormgeven van het certificeringssysteem per amvb.*

Op basis van dit advies is paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting aangepast. De wijze waarop het bedrijfsleven is betrokken in de vormgeving van de norm en welke aandachtspunten zij hebben ingebracht zijn toegevoegd. Het bedrijfsleven zal actief betrokken worden bij het vormgeven van het certificeringssysteem bij amvb.

- 4. De regeldrukbenadering dient te worden aangevuld en uitgewerkt conform de Rijksbrede methodiek.*

Op basis van dit advies is de regeldrukbenadering aangevuld en uitgewerkt. Dit is beschreven in paragraaf 4.2.2 van deze memorie van toelichting.

Het eindoordeel van het college is om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met de bovenstaande adviespunten. De regering heeft deze punten ter harte genomen, het wetsvoorstel aangepast en besloten om het wetsvoorstel na het doorvoeren van deze aanpassingen in te dienen. De regering erkent het belang van het betrekken van het bedrijfsleven en betreft deze in de verdere uitwerking van de amvb.

9.3 Toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF)

Als beoogd uitvoerders en toezichthouders in dit wetsvoorstel hebben zowel de NEa als de ILT het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

9.3.1 HUF-toets ILT

De ILT heeft in haar HUF-toets aangegeven nog geen gedetailleerd oordeel te kunnen geven over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, omdat de informatie- en rapportageplicht en de rol van toezichthouders nog nader worden uitgewerkt in een amvb. De ILT heeft wel een viertal aandachtspunten gemarkeerd; 1) de uitvoering van het meldregister; 2) het instrumentarium en sanctiemiddelen; 3) certificering; 4) fraudegevoeligheid.

1. Uitvoering van het rapportageregister

Allereerst geeft de ILT aandachtspunten mee met betrekking tot de uitvoering van het rapportageregister, waarbij de ILT aangeeft het niet vanzelfsprekend te vinden dat deze rol bij de ILT wordt belegd, maar op basis van een heldere rolomschrijving wel tot een indicatie van de uitvoeringskosten hiervoor kan komen.

De aandachtspunten van de ILT zijn meegenomen in de uitwerking van de huidige versie van het wetsvoorstel. De rollen en bevoegdheden van de ILT rondom het rapportageregister zijn beschreven in paragraaf 5.1.

2. Instrumentarium en sanctiemiddelen

Ten aanzien van het instrumentarium en sanctiemiddelen benadrukt de ILT het belang van degelijke voorlichting van de doelgroep, en een duidelijke concretisering van de toezicht en handhaving per verplichting. Daarnaast benadrukt de ILT het belang om aan de voorkant af te wegen op welke punten toezicht kan bijdragen aan het realiseren van de beoogde beleidsdoelen, zodat er een juiste balans is tussen uitvoeringskosten enerzijds en toezichtlast en maatschappelijk effect anderzijds.

De regering erkent het belang van een degelijke voorlichting van de doelgroep. In de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet zal er vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en samenwerking met de sectorvertegenwoordiging worden gestart met voorlichtingsactiviteiten van de doelgroep over de te nemen voorbereidingen op de aankomende wet- en regelgeving en bijbehorende verplichtingen. Mede naar aanleiding van dit advies is de beschrijving van toezicht en handhaving verder geconcretiseerd in Hoofdstuk 6 'Toezicht en handhaving'.

3. Certificering

Ten aanzien van certificering adviseert de ILT een zorgvuldige afweging te maken mede op basis van de geformuleerde voorwaarden in het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie.

De regering erkent de noodzaak voor een zorgvuldige afweging op basis van de geformuleerde voorwaarden in het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie. Dit is een van de redenen geweest om te starten met een onderzoek naar de verdere uitwerking van het certificeringsstelsel en de wijze waarop publiek toezicht hierop ingericht wordt. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met de ILT, waarbij het Kabinetsstandpunt 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid', inclusief achterliggend rapport en de nader te verschijnen eindrapportage van de tussenrapportage 'Meer inzicht in en toezicht op certificering' van de ILT, als leidraad worden gebruikt.^{47 48}

4. Fraudegevoeligheid

⁴⁷ [Kabinetsstandpunt 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid'](#)

⁴⁸ [Tussenrapportage Meer inzicht in en toezicht op certificering | Signaalrapportage | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#)

Tot slot benadrukt de ILT de fraudegevoeligheid van deze regelgeving in verband met de geldwaarde die circulaire polymeren zullen hebben in het handelssysteem.

De regering neemt dit advies ten harte. Bij de verdere uitwerking van het handelssysteem worden frauderisico's onderzocht en maatregelen getroffen om deze te mitigeren.

9.3.2 HUF-toets NEa

NEa geeft in haar HUF-toets aan het initiatief van dit wetsvoorstel te ondersteunen en ziet de verplichting als een bijdrage de doelen om broeikasgasemissies terug te dringen, afhankelijkheid van fossiele grondstoffen te verminderen en het milieu te ontlasten. De NEa ziet echter risico's voor uitvoering, handhaikbaarheid en fraudebestendigheid in dit wetsvoorstel. De NEa identificeert in het wetsvoorstel een zestal aandachtspunten en doet suggesties voor verbetering voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel; 1) volledigheid van de jaarverplichting; 2) volledigheid van de doelgroep; 3) het forfaitair element; 4) verificatie; 5) frauderisico's; 6) capaciteit.

1. Volledigheid van de jaarverplichting

De NEa benadrukt in haar HUF-toets het belang van een helder onderscheid tussen het rapportageregister en het CPE-register, en dat het conceptwetsvoorstel nog geen onderscheid maakte tussen polymeerverwerkers die zich gemeld hebben en polymeerverwerkers die zich niet gemeld hebben. De NEa moet afgaan van de juistheid van de gegevens uit het rapportageregister. Daarom geeft de NEa aan dat het haar voorkeur heeft dat de minister (bij voorkeur de ILT) verantwoordelijk is voor de volledigheid van de jaarverplichting. Daarnaast geeft de NEa aan dat het de voorkeur heeft dat de minister (bij voorkeur de ILT) de bevoegdheid heeft voor ambtshalve vaststelling van de hoeveelheid verwerkte polymeren in deel- of eindproducten.

De regering erkent het belang van een helder onderscheid tussen het rapportageregister en het CPE-register. Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast. In de aangepaste versie van het wetsvoorstel is de ILT verantwoordelijk voor de volledigheid van de jaarverplichting als uitvoerder van de informatie- en rapportageplicht. De verantwoordelijkheden van de NEa zijn daarmee beperkt tot de juistheid van de inboekingen. In haar reactie geeft de NEa aan dat het de voorkeur heeft dat de ILT de bevoegdheid heeft voor een ambtshalve vaststelling van de hoeveelheid verwerkte polymeren in deel- of eindproducten. De regering erkent het belang van de bevoegdheid om onjuiste rapportages achteraf te herstellen middels een ambtshalve vaststelling. Daarbij dient echter opgemerkt te worden dat de ILT op dit moment geen ervaring of bevoegdheid heeft om gegevens ambtshalve vast te stellen. In overleg met de ILT en de NEa is daarom besloten om de verantwoordelijkheid voor het herstellen van rapportages bij het bedrijfsleven te laten, door de ILT een last onder dwangsom te laten opleggen.

2. Volledigheid van de doelgroep

In het wetsvoorstel krijgt de NEa de bevoegdheid om bepaalde type polymeren en toepassingen van de jaarverplichting uit te sluiten. De NEa adviseert om deze bevoegdheid te beleggen bij de uitvoeringsorganisatie die de meldplicht gaat uitvoeren, bij voorkeur de ILT. Ten aanzien van de meldplicht doet de NEa vier suggesties. Allereerst pleit de NEa ervoor dat de meldplicht niet zou moeten gelden voor polymeerverwerkers die geen jaarverplichting hebben. Ten tweede geeft de NEa aan dat het wenselijk is dat het voorstel een onderscheid maakt tussen polymeerverwerkers die zich wel en niet gemeld hebben. Ten derde pleit de NEa

voor een verscherping van de definiëring van de doelgroep door verduidelijking van begripsbepalingen als 'verwerken', 'deelproduct' en 'eindproduct'. Tot slot geeft de NEa aan dat het wetsvoorstel nog geen grondslag kent voor het stellen van een ondergrens van de meldverplichting.

De regering heeft dit advies overgenomen. De bevoegdheid om bepaalde type polymeren en toepassingen van de jaarverplichting uit te sluiten is belegd bij de ILT, als uitvoerende partij voor de informatie- en rapportageplicht. Ten aanzien van de informatieplicht heeft de regering de suggesties van de NEa ten dele overgenomen. De NEa pleit ervoor dat de informatieplicht niet zou moeten gelden voor polymeerverwerkers die geen jaarverplichting hebben. Dit advies is niet overgenomen. Het is op voorhand niet vast te stellen welke polymeerverwerkers een jaarverplichting hebben zonder dat deze polymeerverwerkers zich eerst gemeld hebben. Er is namelijk geen contra-informatie beschikbaar over de hoeveelheid verwerkte polymeren van polymeerverwerkers, en daarmee zonder informatieplicht niet te controleren. De NEa pleit voor een verscherping van de definiëring van de doelgroep door verduidelijking van begripsbepalingen als 'verwerken', 'deelproduct' en 'eindproduct'. Dit advies is ten dele overgenomen. In de begripsbepaling is 'deel- en eindproducten' gedefinieerd. De NEa geeft aan dat het wetsvoorstel nog geen grondslag kent voor het stellen van een ondergrens van de informatieplicht. Er is geen grondslag voor het stellen van een ondergrens van de informatieplicht toegevoegd. Het uitgangspunt is dat elke polymeerverwerker zich moet melden. Wel is er een grondslag voor een ondergrens toegevoegd aan de rapportageplicht in artikel 9.11.1.7, derde lid. Indien een polymeerverwerker minder dan deze ondergrens voor totale hoeveelheid verwerkte polymeren heeft verwerkt, volstaat het met een vermelding van deze totale hoeveelheid verwerkte polymeren. Daarmee is deze polymeerverwerker vrijgesteld van de jaarverplichting.

3. Het forfaitair element

Ten aanzien van het forfaitair element geeft de NEa aan op dit moment nog niet te kunnen overzien wat de effecten van het forfaitair element zullen zijn en adviseert de potentiële effecten hiervan op de markt te laten onderzoeken. Daarnaast benadrukt NEa het belang dat een forfaitair element aan de inboekkant zijn doorwerking vindt binnen de certificering, en adviseert hier extra aandacht aan te besteden in de vormgeving van de onderliggende regelgeving.

Mede naar aanleiding van dit advies heeft de regering de effecten van het forfaitair element nader onderzocht. Het forfaitair element bleek niet het gewenste effect te hebben. Daarom is in de aangepaste versie van het wetsvoorstel het forfaitair element verwijderd en is paragraaf 2.3.1 herschreven.

4. Verificatie

De NEa geeft in haar HUF-toets aan dat het wetsvoorstel nog een grondslag mist voor de verificatie van het volume verwerkte polymeren in deel- of eindproducten, terwijl verificatie hiervan van belang is voor de fraudebestendigheid van de systematiek.

Naar aanleiding van dit advies is de grondslag voor de verificatie van het volume verwerkte polymeren in deel- of eindproducten toegevoegd in artikel 9.11.1.7, vierde lid.

5. Frauderisico's

Het wetsvoorstel scheidt een grondslag voor een bijschrijfvermenigvuldiger bij inboeken van een hoeveelheid in geleverde deel- of eindproducten verwerkte circulaire polymeren. De NEa adviseert eerst de potentiële frauderisico's te onderzoeken voordat deze vermenigvuldigingsfactoren in onderliggende regelgeving geïntroduceerd worden.

De regering neemt dit advies ten harte. In de uitwerking van de amvb zullen potentiële frauderisico's onderzocht worden voordat vermenigvuldigingsfactoren in onderliggende regelgeving geïntroduceerd worden.

6. *Capaciteit*

De NEa benadrukt dat door beperkte capaciteit de kans bestaat dat het publieke toezicht door de NEa niet voldoende is om de waarborgen te verschaffen die het belang van de systematiek verdient. Daarom adviseert de NEa om de taak van de NEa te beperken tot de juistheid van de ingeboekte circulaire polymeren.

Mede naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast. In de huidige voorgestelde systematiek is de ILT verantwoordelijk voor de volledigheid van de grondslag op basis waarvan de jaarverplichting wordt vastgesteld, en de NEa verantwoordelijk voor de juistheid van de inboekingen.

10. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de bepalingen uit dit voorstel – samen met de bepaling uit de bijbehorende amvb en de ministeriële regeling – is beoogd op 1 januari 2027.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 9.11.1.1

De begripsbepalingen van ‘polymeer’ en ‘polymeerverwerker’ behoeven een nadere toelichting. Het begrip polymeer is ontleend aan de REACH-verordening. Een polymeer is een stof die bestaat uit moleculen die worden gekenmerkt door de sequentie van een of meer soorten monomeereenheden. Die moleculen moeten over een reeks molecuulgewichten zijn verdeeld. Verschillen in molecuulgewicht zijn in de eerste plaats het gevolg van verschillen in het aantal monomeereenheden. Een polymeer voldoet aan de volgende criteria:

- meer dan 50 procent van het gewicht van die stof bestaat uit polymeermoleculen en
- de hoeveelheid polymeermoleculen met hetzelfde molecuulgewicht moet minder dan 50 procent van het gewicht van de stof zijn.

In de praktijk kunnen voor het verwerken van polymeren additieven of vulstoffen zijn toegevoegd. Omdat de polymeerverwerker in deze titel als normadressant wordt aangewezen, maakt de begripsbepaling van ‘polymeerverwerker’ duidelijk dat deze voor zowel het verwerken van zuivere polymeren als voor polymeren waaraan additieven of vulstoffen zijn toegevoegd, onder de reikwijdte van deze paragraaf valt. In paragraaf 2.3.1 ‘Doelgroep’ van het algemene deel van de toelichting is verder aangegeven dat polymeerverwerking uit twee stappen bestaat. De definitiebepaling sluit aan bij de tweede verwerkingsstap.

Verder behoeft het begrip circulaire polymeren nadere toelichting. Een circulaire polymeer is een polymeer op basis van koolstofhoudende grondstoffen waarbij die grondstoffen het gebruik van extra fossiele koolstof uit de geosfeer vermijden of vervangen. Circulaire koolstof kan afkomstig zijn uit de biosfeer (biograndstoffen), de atmosfeer (CO₂) of de technosfeer (afval) – maar niet uit de geosfeer.

Artikel 9.11.1.2

Deze titel is in beginsel van toepassing op alle in Nederland gevestigde polymeerverwerkers. In de begripsbepalingen is aangegeven dat een polymeerverwerker een onderneming is als bedoeld in artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007.

Verder blijkt uit de begripsbepalingen dat de polymeerverwerker niet alleen ‘zuivere’ polymeren als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de REACH-verordening hoeft te verwerken om onder de toepassing van deze titel te komen. De polymeerverwerker kan ook polymeren verwerken waaraan additieven of vulstoffen zijn toegevoegd.

Artikelen 9.11.1.3 tot en met 9.11.1.5

In artikel 9.11.1.3 wordt het rapportageregister van polymeerverwerkers geregeld dat ingevolge artikel 9.11.1.4 door Onze Minister wordt bijgehouden. In dit rapportageregister worden de gegevens verwerkt die door de polymeerverwerker op grond van de artikelen 9.11.1.6 en 9.11.1.7 zijn geleverd. Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, moeten deze gegevens nog nader worden gespecificeerd. Ook is in paragraaf 2.3.4 van het algemene deel van de toelichting aangegeven om welke gegevens het kan gaan. De specificatie van de gegevens moet aansluiten bij het doel van het rapportageregister, namelijk de handhaving van de jaarverplichting van verwerkers.

Deze titel is dus in beginsel van toepassing op bedrijven. Bedrijven die polymeren verwerken kunnen zowel rechtspersonen als natuurlijke personen zijn. Ingeval van een natuurlijk persoon, ook als die werkzaam is bij een rechtspersoon, kan bij de toepassing van dit voorstel sprake zijn van verwerking van persoonsgegevens. In artikel 9.11.1.5 is een grondslag opgenomen om bij of krachtens amvb regels te stellen aan het verwerken van persoonsgegevens op grond van de AVG. Het gaat dan in het bijzonder om het verstrekken, bewaren en verwijderen van gegevens. Bij amvb kan bijvoorbeeld de verstrekking van gegevens aan het bestuur van het NEa worden geregeld. Zo verkrijgt de NEa de correcte informatie voor het toezicht op de jaarverplichting van de verwerker. Ook kunnen gegevens worden geleverd voor andere doeleinden, zoals aan Onze Minister in verband met beleidsvorming. Ook de polymeerverwerker zelf zal te allen tijde toegang moeten hebben tot zijn eigen gegevens die in het register zijn opgenomen.

Artikelen 9.11.1.6 en 9.11.1.7

De informatie- en rapportageplicht is van toepassing op alle polymeerverwerkers voor alle polymeren die zij verwerken, ook al geldt voor bepaalde polymeren of polymeertoepassingen geen jaarverplichting (zie artikel 9.11.2.1). Met deze bepaling wordt voor Onze Minister inzichtelijk welke polymeerverwerkers er zijn en hoeveel polymeren zij verwerken. Onze Minister heeft deze informatie nodig om bij de polymeerverwerker aan te kunnen geven over welke polymeren voor hem gegevens naar de NEa worden gestuurd. Ook kan Onze Minister aan de hand van deze informatie bepalen of de jaarverplichting in de toekomst ook van toepassing moet zijn op andere polymeertoepassingen, die eerder nog waren uitgesloten. Voor deze doeleinden kan bij of krachtens amvb worden bepaald welke informatie de polymeerverwerker moet aanleveren, zoals informatie over verwerkte polymeren en polymeertoepassingen. Ook over het moment van aanleveren van informatie en de wijze waarop de informatie wordt aangeleverd kunnen bij of krachtens amvb regels worden gesteld. De informatie- en rapportageplicht is verder toegelicht in paragraaf 2.3.4 van het algemene deel van de toelichting.

In het zevende lid is geregeld dat de gegevens die de polymeerverwerker op grond van deze bepaling heeft verstrekt, door de verwerker vijf jaar moet worden bewaard. Dat is van belang voor het onderzoek dat de ILT, en in verband met de jaarverplichting, de NEa en het Openbaar Ministerie naar de juistheid van deze gegevens moeten kunnen doen.

Omdat het gaat om het verwerken van persoonsgegevens in het register, bedoeld in artikel 9.11.1.3, dienen bij deze nadere uitwerking privacyaspecten te worden meegenomen.

Artikelen 9.11.1.8 en 9.11.1.9

De verklaring van de verificateur moet voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar worden overgelegd aan de ILT. De polymeerverwerker hoeft niet tot 1 juni te wachten, hij mag ook direct na het uitbrengen van een verslag een verklaring van een verificateur overleggen. De verificateur mag geen verklaring afgeven voor een verslag dat niet aan de eisen voldoet.

De bewaartermijn van vijf jaar hangt samen met de bewaartermijn van het verslag, en de gegevens en bescheiden die bij het verslag worden overlegd (artikel 9.11.1.7, zesde lid).

De bij of krachtens amvb te stellen eisen betreffen bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en eventuele accreditatie van de verificateur en het normenkader waaraan de verificateur moet toetsen bij de verificatie.

In artikel 9.11.1.9 is geregeld dat de ILT aan de polymeerverwerker verzoekt de juiste gegevens over de hoeveelheid verwerkte polymeren in het rapportageregister in te voeren als bijvoorbeeld uit verificatie blijkt dat de eerder ingevoerde gegevens niet kloppen. In het tweede lid is een herstelmogelijkheid geregeld voor de gegevens die naar de NEa zijn gestuurd, zoals voor het geval dat de polymeerverwerker van polymeren onjuiste gegevens heeft ingevoerd in het en rapportageregister. Op grond van artikel 9.11.2.4 kan de NEa deze gegevens vervolgens aanpassen op de rekening van de polymeerverwerker in het register.

Artikel 9.11.2.1

Met deze bepaling wordt de jaarverplichting vastgelegd waaraan de polymeerverwerker zich dient te houden. In een amvb wordt een percentage vastgesteld van het totaalgewicht van polymeren die door de polymeerverwerker in de geleverde deelproducten of eindproducten zijn verwerkt. Verder kunnen voor de toepassing van de jaarverplichting bij amvb polymeertypen worden aangewezen en polymeertoepassingen worden uitgesloten. Bij het opstellen van de amvb wordt nagegaan voor welke polymeertypen en polymeertoepassingen het invoeren van een jaarverplichting haalbaar is. De lijst van polymeertypen en polymeertoepassingen kan in de loop van de tijd verder worden uitgebreid.

Artikel 9.11.2.2

De polymeerverwerker kan maar op één manier voldoen aan de jaarverplichting. Dat is door op 1 mei op zijn rekening in het register voldoende CPE's te hebben, die vervolgens door het bestuur van de NEa worden afgeschreven (artikel 9.11.2.5). Alle polymeerverwerkers op wie de jaarverplichting, bedoeld in artikel 9.11.2.1, van toepassing is, vragen aan de NEa om in het register op hun naam een rekening te openen. Daarom is de polymeerverwerker verplicht een rekening met jaarverplichtingfaciliteit te hebben in het register. Daarop houden zij per kalenderjaar hun CPE's bij.

Als in enig kalenderjaar later op de polymeerverwerker geen jaarverplichting rust,, blijft de rekening met jaarverplichtingfaciliteit bestaan. Als vervolgens twee aaneengesloten jaren geen jaarverplichting op de polymeerverwerker van toepassing is, wordt deze rekening opgeheven.

Artikel 9.11.2.3

De jaarverplichting is een percentage van het totaalgewicht van polymeren die door de polymeerverwerker in de geleverde deelproducten of eindproducten zijn verwerkt. Om de jaarverplichting te kunnen berekenen moet die hoeveelheid bekend zijn. Daartoe worden gegevens uit het rapportageregister geleverd aan de NEa. Bij of krachtens amvb wordt geregeld welke gegevens uit het rapportageregister worden vermeld bij het invoeren op de rekening. Overigens kunnen bij amvb regels worden gesteld aan de wijze waarop de gegevens worden aangeleverd.

Artikel 9.11.2.4

Wanneer een polymeerverwerker het aantal kilogram van zijn levering van tot deelproducten of eindproducten verwerkte polymeren niet meldt en rapporteert, kan de jaarverplichting voor die leverancier niet worden vastgesteld. Ook kan het voorkomen dat polymeerverwerkers een te lage hoeveelheid aangeven. Om te voorkomen dat een polymeerverwerker op deze wijze onder de verplichting uit komt, geeft dit artikel het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve die hoeveelheid vast te stellen. De invoer kan ook in het voordeel van de polymeerverwerker worden gewijzigd als blijkt dat de invoer te hoog was. De nadere specificatie van gegevens die door de polymeerverwerker worden gemeld, en vervolgens worden geregistreerd en verstrekt, worden op grond van artikel 9.11.1.4 bij amvb geregeld. Om die reden wordt ook het verwerken van deze gegevens bij ambtshalve vaststelling door de NEa, bij amvb geregeld. Omdat de jaarverplichting is gekoppeld aan de geleverde deelproducten of eindproducten, volgt het aantal te verantwoorden CPE's uit die ambtshalve vastgestelde hoeveelheid. Daarop is dan artikel 9.11.2.5, eerste lid, van toepassing.

Artikel 9.11.2.5

Op 1 juni schrijft het bestuur van de NEa het aantal CPE's af dat een polymeerverwerker verschuldigd is over het voorafgaande kalenderjaar. Om dat te kunnen doen is een voldoende saldo vereist. De verwerkers van polymeren hebben dus tot 1 mei van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarvoor de jaarverplichting geldt, de tijd om voldoende CPE's te verwerven.

Het achteraf op grond van artikel 9.11.2.4, tweede lid, ambtshalve vaststellen van een gewijzigde hoeveelheid polymeren kan tot gevolg hebben dat de vaststelling hoger of lager is dan het saldo van CPE's. Voor die gevallen geven het tweede en derde lid het bestuur van de NEa de bevoegdheid om het verschil alsnog af of bij te schrijven. Als vervolgens een tekort op de rekening ontstaat, moet dit tekort worden aangevuld. De rekeninghouder krijgt daarvoor drie maanden de tijd. Een gevolg van een tekort is dat er geen CPE's kunnen worden overgedragen door de rekeninghouder met het tekort (zie artikel 9.11.3.4).

Artikel 9.11.2.6

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om tijdelijke maatregelen te treffen indien een situatie van marktfalen voordoet. Als maatregel kan de regering aan de NEa de bevoegdheid toekennen om onder voorwaarden ontheffing te verlenen voor aan een verwerker voor het geheel of een deel van de jaarverplichting. Ook kan de regering op grond van dit artikel aan de NEa de bevoegdheid toekennen polymeerverwerkers onder voorwaarden vrijstellen te verlenen. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9.1.5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 9.11.3.1

Deze bepaling regelt dat er CPE's in het register circulaire polymeereenheden worden opgenomen. Op grond van het tweede lid is de waarde van deze verhandelbare eenheid bepaald op een kilogram voor de productie van deelproducten of eindproducten geleverde circulaire polymeren. Deze hoeveelheid vertegenwoordigt dan de waarde van één circulaire polymeereenheid.

Artikel 9.11.3.2

CPE's bestaan slechts om polymeerverwerkers in staat te stellen aan hun jaarverplichting te voldoen. Gelet op dit doel en om redenen van beheersbaarheid en frauderisico's bestaan CPE's slechts in een besloten markt. Die beslotenheid volgt uit de bepaling dat CPE's slechts gehouden kunnen worden in het register circulaire polymeereenheden. Dit maakt het mogelijk voor de NEa om zicht te houden op de CPE's waarmee het risico op fraude wordt beperkt.

Artikel 9.11.3.3

CPE's bestaan slechts in een besloten markt en kunnen slechts gehouden worden in het register circulaire polymeereenheden. Uitvloeisel daarvan is dat die CPE's slechts kunnen worden overgedragen binnen dat register. Dit komt tot uitdrukking in de bepaling dat CPE's slechts kunnen worden overgedragen tussen ondernemingen die een rekening hebben in het register circulaire polymeereenheden.

Artikel 9.11.3.4

Voor zover het betreft het overdragen (dus verkopen) van CPE's geldt dat een tekort op de rekening niet is toegestaan. Een rekeninghouder kan dus nooit meer CPE's overdragen (verkopen) dan hij op zijn rekening in het register heeft staan. Dat betekent ook dat als er een tekort is ontstaan als gevolg van het door het bestuur van de NEa afschrijven van CPE's, hetzij om aan de jaarverplichting te voldoen (zie artikel 9.11.2.5, tweede lid) hetzij als gevolg van foutieve inboeking (zie artikel 9.11.4.10, eerste lid) er geen CPE's kunnen worden overgedragen aan een andere rekeninghouder voordat het tekort is aangezuiverd. Als een rekeninghouder een tekort heeft op zijn rekening kan hij uiteraard wel CPE's ontvangen (kopen) om daarmee zijn tekort aan te vullen. Hij kan echter pas weer CPE's overdragen (verkopen) als zijn saldo positief is.

Artikel 9.11.3.5

De overdracht van CPE's gebeurt door de zogenoemde levering. In dit artikel is bepaald hoe die levering plaatsvindt. De bepaling dat overgang anders dan overdracht, waarvoor levering door overschrijving op de rekening van de verkrijgende partij vereist is, pas tegen derden werkt nadat die overgang is geregistreerd, draagt bij aan het actueel houden van het register. De verkrijgende partij kan immers pas rechten doen gelden op de CPE's als in het register die CPE's op zijn rekening zijn bijgeschreven.

Artikel 9.11.3.6

Dit artikel geeft de partij die door bijschrijving op zijn rekening in het register een of meer CPE's heeft verkregen zekerheid. Het gaat dan om de zekerheid dat die CPE's nu van hem zijn. Omdat de aan de levering ten grondslag liggende overeenkomst geen onderdeel is van het register circulaire polymeereenheden en het bestuur van de NEa daar geen zicht op kan hebben, is het niet wenselijk dat omstandigheden buiten het register gevolgen kunnen hebben voor het aantal CPE's dat op een rekening in het register circulaire polymeereenheden staat. Deze bepaling voorziet daarin.

Artikel 9.11.3.7

CPE's bestaan slechts binnen het register circulaire polymeereenheden, hebben naar hun aard een tijdelijk karakter, zijn dus nauwelijks geschikt als verhaalsobject en zullen in het algemeen slechts een beperkt deel van het vermogen van de onderneming op wier

rekening ze staan, uitmaken. De mogelijkheid van het vestigen van een pandrecht op een CPE is daarom niet wenselijk. Daar komt bij dat indien het mogelijk zou zijn om een pandrecht te vestigen op een CPE dat zou moeten gebeuren door inschrijving van dat pandrecht in het register circulaire polymeereenheden (artikel 98 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Het register circulaire polymeereenheden is echter niet in staat om weer te geven dat op een CPE een recht van pand is gevestigd. Het voorgaande is tevens reden om het vestigen van vruchtgebruik en het leggen van beslag uit te sluiten.

Artikel 9.11.4.1

Dit artikel vormt de basis voor het ontstaan van CPE's. Circulaire polymeren die voldoen aan de eisen die op grond van artikel 9.11.4.2 gesteld zijn, kunnen worden ingeboekt in het register circulaire polymeereenheden. Die inboeking leidt tot de uitgifte van CPE's door het bestuur van de emissieautoriteit. Omdat het inboeken een voorwaarde is voor het omzetten in CPE's kunnen derhalve alleen circulaire polymeren worden omgezet in CPE's.

Het tweede lid beoogt te voorkomen dat circulaire polymeren worden ingeboekt waarvoor op de inboeker als polymeerverwerker geen jaarverplichting van toepassing is. Circulaire polymeren kunnen worden ingeboekt terwijl er nog geen volledige duidelijkheid is of op de polymeerverwerker voor deze circulaire polymeren een jaarverplichting van toepassing is. Dat kan per kalenderjaar anders zijn, waardoor voor polymeerverwerkers die rond de drempelwaarde van de jaarverplichting zitten onduidelijk is of zij circulaire polymeren kunnen inboeken. Om die reden regelt het tweede lid dat ook tot twee aaneengesloten jaren nadat een jaarverplichting van toepassing is geweest, deze circulaire polymeren kunnen worden ingeboekt.

Artikel 9.11.4.2

Op grond van dit artikel kunnen bij amvb verschillende categorieën circulaire polymeren worden aangewezen die kunnen worden ingeboekt in het register. Het gaat dan om categorieën recycleat of biogebaseerde polymeren. Op grond van het tweede lid worden voor inboeking in het register eisen gesteld aan de aangewezen soort of soorten circulaire polymeren. Bij of krachtens deze amvb kunnen bijvoorbeeld eisen voor certificatie worden gesteld, in combinatie met hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer.

Artikel 9.11.4.3

Bij of krachtens amvb zal worden bepaald op welke wijze de inboeker kan aantonen dat de ingeboekte hoeveelheid voldoet aan de voor de circulaire polymeren gestelde eisen. Verder zal bij of krachtens amvb worden vastgelegd welke gegevens de inboeker moet vermelden bij de inboeking. Hierbij valt te denken aan de categorie circulaire polymeren of de herkomst van de grondstof ervan. Het niet vermelden van de bedoelde gegevens leidt tot het niet kunnen inboeken van de bewuste hoeveelheid circulaire polymeren.

Artikel 9.11.4.4

Het eerste lid bepaalt dat CPE's in het register worden bijgeschreven bij een inboeking van een bij of krachtens amvb geleverde hoeveelheid circulaire polymeren. Verder kan op grond van het tweede lid bij of krachtens deze amvb ook een vermenigvuldigingsfactor worden toegekend aan de hoeveelheid circulaire polymeren om daarmee de afname van een bepaalde categorie circulaire polymeren te stimuleren of juist af te remmen.

Artikel 9.11.4.5

De NEa publiceert periodiek de aantallen in de voorafgaande periode uitgegeven CPE's. Hiermee wordt voor alle marktpartijen de omvang van de markt van CPE's inzichtelijk.

Artikel 9.11.4.6

Tussen 1 januari en 1 mei geeft het bestuur van de NEa niet direct CPE's uit voor in die periode ingeboekte hoeveelheden circulaire polymeren. Voor in het voorafgaande kalenderjaar geleverde hoeveelheden die tussen 1 januari en 1 maart worden ingeboekt, worden wel direct CPE's uitgegeven. De reden hiervoor is dat de verwerkers van polymeren tot 1 maart de tijd hebben om aan de jaarverplichting over het voorafgaande jaar te voldoen. Aan die jaarverplichting moet worden voldaan door over voldoende CPE's te beschikken. Als tot 1 mei CPE's in het register komen die in het lopende jaar zijn uitgegeven, kan niet worden voorkomen dat de jaarverplichting uit het voorafgaande jaar met die CPE's wordt ingevuld. Dit lenen uit een volgend jaar is niet gewenst.

Artikel 9.11.4.7

Ingeboekte circulaire polymeren mogen niet aan een andere leverancier worden geleverd om opnieuw te worden ingeboekt in het register. Omdat de fysieke stroom van circulaire polymeren niet gevolgd wordt, kan dit wel betekenen dat circulaire polymeren worden doorgeleverd, maar dan ontdaan van de duurzaamheidskenmerken.

Artikel 9.11.4.8

Dit artikel regelt dat het bestuur van de emissieautoriteit niet gehouden is om CPE's bij te schrijven als het over informatie beschikt dat een ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Bij twijfel kan de uitgifte worden opgeschort om de inboeker de gelegenheid te geven die twijfel weg te nemen. Als zeker is dat de ingeboekte hoeveelheid niet voldoet, wordt de bijschrijving van de CPE's geweigerd. Dat is te verkiezen boven het achteraf nog moeten corrigeren op basis van artikel 9.11.4.10.

Artikel 9.11.4.9

eerste lid

De verklaring van de verificateur moet voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de circulaire polymeren zijn geleverd worden overgelegd aan het bestuur van de NEa. De inboeker hoeft niet tot 1 juni te wachten, hij mag ook direct na inboeking een verklaring van een verificateur overleggen. De inboeker kan ervoor kiezen om voor iedere hoeveelheid een verklaring te laten opstellen of aan het eind van het jaar een verklaring op te laten stellen die alle door hem in een kalenderjaar ingeboekte circulaire polymeren dekt.

tweede lid

Indien een deel van de ingeboekte circulaire polymeren voldoet aan de eisen en een deel niet, kan de verificateur er voor kiezen om voor het deel dat wel voldoet een verklaring af te geven. De verificateur mag geen verklaring afgeven voor ingeboekte circulaire

polymeren die niet aan de eisen voldoen. Bij overtreding van deze norm kan het bestuur van de NEa de verificateur een bestuurlijke boete opleggen (artikel 18.16s, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

derde lid

De bewaartermijn van vijf jaar hangt samen met de bevoegdheid voor het bestuur van de NEa om tot vijf jaar na dato het aantal uitgegeven CPE's bij te stellen als blijkt dat de ingevoerde jaaruitslag of het aantal uitgegeven CPE's onjuist was.

vierde lid

De bij of krachtens amvb te stellen eisen betreffen bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en eventuele accreditatie van de verificateur en het normenkader waaraan de verificateur moet toetsen bij de verificatie.

Artikel 9.11.4.10

eerste lid

Dit artikel biedt het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve inboekingen in het register vast te stellen. Dit kan aan de orde zijn indien uit toezicht of uit de verificatie blijkt dat er onjuiste gegevens zijn opgegeven bij de inboeking.

Het kunnen aanpassen van inboekingen maakt het mogelijk om eventueel ten onrechte uitgegeven CPE's af te nemen en draagt bij aan de juistheid van de rapportages die op basis van het register gedaan worden.

tweede en vierde lid

Het gevolg van ambtshalve vaststelling van een hoeveelheid circulaire polymeren of de categorie kan zijn dat de inboeker recht heeft op minder CPE's dan het aantal direct na de inboeking reeds uitgegeven CPE's. Voor die gevallen bepaalt dit lid dat het aantal teveel uitgegeven CPE's wordt afgeboekt van de rekening van de inboeker.

Uiteindelijk leidt dat ertoe dat het aantal CPE's dat in het register bestaat overeenkomt met hoeveelheid volgens de regels ingeboekte circulaire polymeren. Een tekort op de rekening moet worden aangevuld. De rekeninghouder krijgt daarvoor de tijd tot 1 juni volgend op het kalenderjaar waarin het tekort is ontstaan. Een gevolg van een tekort is dat er geen CPE's kunnen worden overgedragen door de rekeninghouder met het tekort (zie artikel 9.11.3.4).

derde lid

De ambtshalve vaststelling kan ook tot gevolg hebben dat de ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren lager was dan de door de inboeker geleverde hoeveelheid circulaire polymeren. Dit lid bepaalt dat het bestuur van de NEa de ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren met de geleverde hoeveelheid in overeenstemming kan brengen. Bij het bijschrijven van het aantal per soort te weinig ontvangen CPE's op de rekening van de inboeker in het register, houdt het bestuur van de emissieautoriteit rekening met de geldende spaarregels.

vijfde lid

Bij de regels over de toepassing van het eerste lid valt te denken aan de soort informatie op basis waarvan het bestuur van de NEa kan besluiten om het aantal inboekingen van circulaire polymeereenheden ambtshalve vast te stellen.

Artikel 9.11.4.11

De NEa maakt jaarlijks een overzicht openbaar van de ingeboekte circulaire polymeren. De gegevens die in dit overzicht worden vermeld, worden bij amvb bepaald. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vermelden van de totale hoeveelheid, de aard en de herkomst van de ingeboekte circulaire polymeren.

Artikel 9.11.5.1

Het register circulaire polymeereenheden is het kerninstrument voor de verplichting voor verwerkers van polymeren. Het register faciliteert de naleving van die verplichting en de overdracht tussen ondernemingen van de voor die naleving benodigde CPE's. Het register is gemodelleerd naar het systeem van handel in hernieuwbare brandstofeenheden in titel 9.7 van de Wet milieubeheer en emissierechten zoals vastgelegd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. De NEa is belast met de uitvoering van en het toezicht op dat systeem en heeft daar ervaring en kennis in opgedaan. Om die reden is gekozen voor het opdragen van het beheer van het register hernieuwbare polymeren aan de NEa.

Artikel 9.11.5.2

De bij ministeriële regeling te stellen regels over werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het register betreffen onder andere de tijden waarop het register beschikbaar is en de voorwaarden waaronder rekeninghouders toegang krijgen tot hun rekening. De bevoegdheid om voorwaarden voor het gebruik van het register vast te stellen betreft de zogenoemde gebruiksvoorwaarden. Deze zien onder andere op de aansprakelijkheid voor fouten in de registratie.

Artikel 9.11.5.3

eerste en tweede lid

De rekeningen in het register circulaire polymeereenheden kennen drie mogelijke faciliteiten: inboeken, jaarverplichting en overboeken. Welke faciliteit een rekeninghouder op zijn rekening krijgt is afhankelijk van zijn rol. Dat is neergelegd in de verschillende artikelliden.

derde lid

De beperking tot één rekening per onderneming is ingegeven door de begrenzing van de spaarmogelijkheid (zie artikel 9.11.5.6). Het hebben van meer rekeningen maakt het voor een onderneming mogelijk om die spaarbeperkingen te omzeilen. De tweede volzin houdt in dat een onderneming die zowel inboekter als verwerker van polymeren is een rekening krijgt met de daarbij behorende faciliteiten, dus een inboekfaciliteit, een jaarverplichtingfaciliteit en een overboekfaciliteit.

vierde lid

De bij ministeriële regeling te stellen regels over het openen, bijhouden en beheren van de rekening hebben onder andere betrekking op de bij het openen te verstrekken gegevens, de toegang door medewerkers van de onderneming tot de rekening en eventuele verplichtingen met betrekking tot omgang met de inlogcodes en dergelijke.

Artikel 9.11.5.4

Dit artikel maakt dat het bestuur van de NEa niet te allen tijde gehouden is om een rekening te openen of in stand te houden.

-onderdeel a: Het bestuur van de NEa hoeft niet op het verzoek om een rekening te openen in te gaan als de verzoeker niet ten minste één van de in artikel 9.11.5.3 genoemde hoedanigheden (verwerker van polymeren, inboekster of handelaar) bezit.

-onderdeel b: Indien het bestuur vermoedt dat er frauduleuze handelingen worden verricht met een rekening moet het mogelijk zijn om die rekening of een faciliteit van die rekening (tijdelijk) te blokkeren in afwachting van de uitkomsten van onderzoek.

-onderdeel c: De uitkomst van het onderzoek naar frauduleuze handelingen kan zijn dat de rekening wordt opgeheven. Ook indien de rekeninghouder de hoedanigheid voor het hebben van een rekening heeft verloren, kan het bestuur van de NEa de rekening opheffen.

Bij amvb worden nadere regels gegeven omtrent het weigeren een rekening te openen en het blokkeren en opheffen van rekeningen. In ieder geval zal worden bepaald dat een rekening alleen kan worden opgeheven als er geen verplichtingen meer aan die rekening gekoppeld zijn; de jaarverplichting(en) moeten zijn voldaan, inclusief eventuele verhogingen met betrekking tot voorgaande jaren.

Artikel 9.11.5.5

Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid om de kosten voor het elektronische register circulaire polymeren door te berekenen aan de gebruikers. De door de gebruikers te betalen heffing zal niet meer zijn dan het bedrag dat nodig is om de kosten van het register te dekken.

Artikel 9.11.5.6

CPE's kunnen worden gespaard. Voor de polymeerverwerker geldt dat hij een deel van het aantal CPE's dat na het voldoen aan de jaarverplichting op zijn rekening staat kan sparen. Voor de inboeksters geldt dat ze een deel van het aantal CPE's kunnen sparen dat op 1 juni op hun rekening staat. Aan het aantal te sparen CPE's wordt bij amvb een limiet gesteld. Die limiet zal nog worden bepaald en zal mogelijk verschillend zijn voor de verschillende categorieën rekeninghouders.

Artikelen 9.11.6.1

Dit wetvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de NEa om toezicht op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland te houden, met een bijzondere aandacht voor de schakel van de verwerker van circulaire polymeren. Bij deze schakel in de keten kan de

NEa controleren wat de aard en de hoeveelheid ontvangen grondstof voor de circulaire polymeren was, en wat de verwerkte hoeveelheid circulaire polymeren per polymeerverwerker was in de polymeertoepassingen die onder de jaarverplichting vallen.

Artikel I, onderdelen B en C, artikel II

In deze bepalingen wordt de handhaving geregeld in hoofdstuk 18 van de Wm en in de Wet op de economische delicten.

Met deze wijzigingsbepaling in artikel I, onderdeel B, wordt de bestuursrechtelijke handhaving geregeld van de artikelen 9.11.1.6, 9.11.1.7, eerste, tweede, vierde en zesde lid en 9.11.1.8. Op grond van artikel 18.1a van de Wm is onder andere artikel 18.4 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wet milieubeheer. Hierdoor kan de ILT onder mandaat van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en gelet op artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht ook tot een last onder dwangsom.

Verder zijn deze bepalingen toegelicht in paragraaf 6.4 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel III

Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven wordt de wet twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Deze bepaling voorziet daarin.

Artikel IV

In de voorgestelde bepaling in onderdeel A wordt geregeld dat na de inwerkingtreding van deze wet (is beoogd op 1 januari 2027) polymeerverwerkers in het rapportageregister verslag uitbrengen over het beoogde kalenderjaar 2026. De periode van zes weken is dezelfde periode die polymeerverwerkers na inwerkingtreding van deze wet hebben om zich te melden op grond van artikel 9.11.1.6, eerste lid. Hoewel er voor polymeerverwerkers geen verplichting is om in het kalenderjaar 2026 gegevens te verzamelen voor het rapportageregister, worden polymeerverwerkers voorafgaand aan inwerkingtreding van deze wet geïnformeerd over de verplichting die deze bepaling regelt. Een nadere toelichting hierop is te vinden in het algemene deel van de toelichting.

De voorgestelde bepaling in onderdeel B regelt dat de verificatieverplichting uit artikel 9.11.1.8 nog niet geldt voor het kalenderjaar 2026. Voor polymeerverwerkers is er in het kalenderjaar 2026 immers geen verplichting om gegevens te verzamelen voor het rapportageregister.

Artikel V

Deze bepaling regelt dat deze wet inwerking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat inwerkingtreding voorzien is op 1 januari 2027. Met deze datum van inwerkingtreding

wordt het vaste verandermoment van 1 januari aangehouden. Ook de minimuminvoeringstermijn van twee maanden wordt aangehouden doordat het wetsvoorstel naar verwachting voor 1 november 2026 in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER
EN MILIEU,