*Betreft:* Reactie consultatie Wijziging wet Milieubeheer voor een circulaire plastic norm

*Datum:* 31-05-2024

*Email:* bertvansteeg@bureauleiding.nl

BureauLeiding, het platform voor Nederlandse producenten van kunststof leidingsystemen, reageert hierbij graag op de consultatie van de nationale circulaire plastic norm (NCPN). BureauLeiding vertegenwoordigt Nederlandse producenten van kunststof leidingsystemen en fittingen, een industrie waar ongeveer 2000 mensen werkzaam zijn en die jaarlijks rond de € 1 miljard omzet. Deze producenten dragen in belangrijke mate bij aan maatschappelijke doelstellingen als schoon en veilig drinkwater, riolering en een betrouwbare energievoorziening. Daarnaast speelt de sector een belangrijke rol in het bieden van oplossingen op het gebied van stedelijk waterbeheer en klimaatadaptatie.

BureauLeiding steunt de doelstelling van de norm om de circulaire economie versterken van harte. Nederlandse producenten zetten zich hier ook al lange tijd voor in, onder andere door het onderhouden van het Buizen Inzamel Systeem (BIS), waarmee de mogelijkheid wordt geboden om gebruikte leidingen in te zamelen. Deze leidingen worden via mechanische recycling opnieuw gebruikt in nieuwe leidingen. Om daadwerkelijk te komen tot een circulaire economie is het daarnaast van groot belang dat gebruikers van leidingen ook hun verantwoordelijkheid nemen om oude buizen beschikbaar te maken voor recycling. BureauLeiding zet zich er voor in om deze circulaire keten te versterken.

Ten aanzien van het voorliggende voorstel heeft BureauLeiding een aantal bezwaren. Allereerst wordt in het voorstel geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten toepassingen van plastics die er zijn. Zo hebben kunststof leidingsystemen een gebruiksduur van vele decennia, tot wel honderd jaar. Deze langjarige toepassing leidt ertoe, dat het veel tijd kost voordat recyclaat beschikbaar is. Dit in tegenstelling tot kortcyclische toepassingen van kunststof. In het voorstel vindt geen of onvoldoende onderbouwing plaats van de beweegreden om dit onderscheid niet te maken. BureauLeiding verzoekt dan ook het voorstel hierop aan te passen.

Zoals aangegeven gebruiken de producenten, verenigd binnen Bureauleiding, waar mogelijk recyclaat in nieuwe leidingen. Uit een onderzoek van CEDelft dat onlangs in opdracht van Bureauleiding is uitgevoerd, blijkt dat de leden van Bureauleiding op dit moment iets meer dan 8% *post consumer* recyclaat gebruiken in nieuwe leidingen. Daarnaast blijkt uit ditzelfde onderzoek dat dit percentage op zal lopen naar ongeveer 12,5%, ongeacht de invoering van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van BureauLeiding zien dan ook niet hoe dit voorstel ‘’een hoeksteen naar een circulaire economie’’ zal vormen, zoals wel de ambitie is. Wel delen zij de ambitie om meer recyclaat te gaan gebruiken en te komen tot een circulaire economie. BureauLeiding roept beleidsmakers dan ook op wetgeving beter te laten aansluiten bij de circulaire ambities die de branche zelf al heeft.

**Ongelijk speelveld**

Met de wetswijziging ontstaat er een ongelijk speelveld. De norm gaat alleen gelden voor Nederlandse verwerkers en niet voor verwerkers in andere Europese lidstaten. Bovendien wordt het met deze wetswijziging niet verboden om deel- en eindproducten (die niet aan de norm voldoen) te importeren in Nederland. Daarmee zorgt de norm voor een belemmering van de vrije handel binnen Europa. Hiervoor wordt in het voorstel onvoldoende onderbouwing gegeven. Hiermee is de wet ook in strijd met de gangbare lijn van Nederland om geen zogenaamde koppen op Europese wetgeving in te stellen. Zeker omdat in de toelichting zelf wordt aangegeven dat *"duidelijk is dat Europese wetgeving over de toepassing van recyclaat in voorbereiding is"*. De opmerking dat Nederland hiermee optreedt als gidsland en Europa stimuleert om te laten zien wat mogelijk is, is in strijd met de genoemde gangbare Nederlandse positie. BureauLeiding vraagt zich in dit kader ook af in hoeverre deze wet in strijd is met geldende Europese regelgeving en de juridische gevolgen van invoering.

Onvoldoende wordt ook onderbouwd waarom niet de synergie wordt gezocht met Europese ontwikkelingen. Door de norm alleen op Nederlands niveau in te stellen en dus bewust een ongelijk speelveld te creëren, is het risico groot dat dit Nederlandse bedrijven hard zal treffen. Hierover worden slechts een aantal algemene opmerkingen gemaakt in de onderbouwing van de wet.

In het bijzonder roept het feit dat het voorstel zich richt op in Nederland gevestigde ondernemingen de vraag op hoe wordt omgegaan met internationale ondernemingen die dochterondernemingen in het buitenland hebben, of andersom. BureauLeiding vraagt nadere verduidelijking omtrent dit punt.

**Beperkte beschikbaarheid recyclaat**

De belangrijkste drempels om recyclaat toe te passen in nieuwe leidingen en fittingen worden niet weggenomen door dit voorstel. Een belangrijke drempel betreft de beschikbaarheid van recyclaat voor leidingen. Deze leidingen hebben bijna zonder uitzondering een langjarige toepassing en liggen vaak vele decennia onder de grond. Dit brengt met zich mee dat het lang duurt voor ze beschikbaar zijn om opnieuw te verwerken in nieuwe leidingen. Dit leidt er toe dat het gebruik van recyclaat slechts langzaam toe zal nemen, zoals ook wordt aangetoond door het al genoemde onderzoek van CEDelft.

Een andere drempel voor beschikbaarheid van recyclaat vormt Europese wetgeving over het gebruik van loodhoudend recyclaat in nieuwe buizen.[1] Door deze zogenaamde loodderogatie wordt de beschikbaarheid van recyclaat de komende jaren beperkt. Dit omdat strikte regels worden voorgeschreven voor het gebruik van leidingen met loodhoudend recyclaat in nieuwe buizen.

Naast de belangrijkste drempel van beschikbaar recyclaat, vormen ook de kwaliteit van recyclaat, bestaande normen en wensen van afnemers drempels om meer recyclaat toe te passen. Zo is het op dit moment technisch niet mogelijk om *post consumer* recyclaat te gebruiken in zogenaamde druktoepassingen en staat de huidige norm gebruik van recyclaat in drinkwaterleidingen niet toe.

[1] Publications Office (europa.eu)

Ook is BureauLeiding van mening dat onderscheid zou moeten worden tussen specifieke toepassingen. Op pagina 17 van de toelichting bij het wetsvoorstel staat *"Deze polymeertypen vallen buiten de norm omdat de norm niet zorgt voor milieuwinst maar wel voor een kostprijsstijging en daaraan verbonden negatieve economische effecten."* Deze redenering geldt dus ook voor specifieke toepassingen *binnen* polymeertypen die wel onder dit wetsvoorstel vallen. Ook voor specifieke leidingtoepassing, zoals leidingen onder druk en fittingen geldt dat gebruik van recyclaat niet mogelijk is, zeker niet op korte termijn. Een logische redeneerlijn zou dan ook zijn deze toepassingen niet onder de norm te laten vallen. Mocht deze redeneerlijn niet worden gevolgd, verzoekt BureauLeiding in ieder geval voor een onderbouwing van die keuze. In ieder geval is noodzakelijk te beschrijven hoe met dit soort toepassing wordt omgegaan.

**Forfaitaire Norm**

BureauLeiding constateert dat in het wetsvoorstel een zogenaamde forfaitaire norm wordt geïntroduceerd. Deze norm wordt als volgt beschreven:

*Het wetsvoorstel regelt daarom dat er een minimumaandeel circulaire polymeren moet worden verwerkt in de helft van het totale in Nederland verwerkte volume aan polymeren.*

BureauLeiding merkt op dat de onderbouwing van deze keuze zeer mager is, namelijk dat het niet te controleren is dat deel- of eindproducten op de Nederlandse markt zijn afgezet. Op basis van dit uitgangspunt is de voorgestelde forfaitaire norm zeer grof gekozen en oogt selectief. Deze keuze kan per onderneming zeer verschillend uitpakken en werkt in het nadeel van die ondernemingen die meer gericht zijn op export van producten. BureauLeiding verzoekt de keuze hiervan nader te onderbouwen.

Daarnaast wordt uit het wetsvoorstel niet duidelijk welke gevolgen het heeft voor de hoogte van de minimumnorm voor circulaire plastics. Zal deze hoger zijn doordat 50% van het volume van in Nederland verwerkte polymeren niet onder de forfaitaire norm valt? Een dergelijke keuze vraagt om een betere onderbouwing en een nadere duiding wat het effect van deze keuze is voor verschillende polymeren en haar toepassingen.

**Klimaatwinst**

Zoals aangegeven ondersteunt BureauLeiding de ambitie om te komen tot reductie van CO2. Hiervoor zetten de leden van BureauLeiding zich dagelijks in, door verduurzaming van het productieproces, toepassing van recyclaat waar mogelijk en door het maken van duurzame producten die ook in gebruik CO2-winst opleveren.

Het bereiken van CO2-winst vindt BureauLeiding dan ook een belangrijk argument. BureauLeiding meent wel dat bij de introductie van maatregelen die zulke grote gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse industrie, ten minste moet vaststaan dat die maatregelen dan ook in Nederland leiden tot een $CO_2$-reductie. Nu staat immers kennelijk niet eens vast in welke mate deze maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen, omdat een deel van de $CO_2$-reductie – als die er al zou zijn -

elders zal worden bereikt (terwijl elders niet de (financiële) gevolgen van de maatregelen zullen worden ondervonden).

BureauLeiding is dan ook van mening dat een dergelijk ingrijpend voorstel moet steunen op een veel betere onderbouwing van de CO2-winst die met het voorstel wordt bereikt. Zeker omdat in de toelichting zelf wordt aangegeven dat *"de reductie die op Nederlands grondgebied plaatsvindt niet precies in beeld is"*(14). Het zijn eens temeer argumenten tegen een invoering op nationaal niveau.

**Handelsysteem**

Het voorstel brengt daarnaast de nodige administratieve lasten met zich mee. Deze worden onder andere gecreëerd door de introductie van een handelssysteem. Over dit voorgenomen handelssysteem bestaat ook na lezing van de memorie van toelichting de nodige onduidelijkheid. Zo is de vraag in hoeverre CPE's ook uitwisselbaar zullen zijn tussen polymeersoorten en/of producttoepassingen.

Daarnaast is onduidelijk hoe vraag en aanbod zullen zijn georganiseerd en welke gevolgen dit zal hebben voor de prijsvorming van CPE's. Graag ziet BureauLeiding een nadere uitwerking van de manier waarop prijzen tot stand komen. Dit is met name relevant voor toepassingen waarin geen of nauwelijks recyclaat kan worden gebruikt. Is voldoende doordacht welke gevolgen dit zal hebben voor de prijsvorming binnen het handelssysteem? Daarbij vraagt BureauLeiding zich af of de prijsvorming per polymeer zal verschillen. Ook hierop is verduidelijking gewenst.

In de memorie van toelichting wordt daarnaast gesproken over de certificering van duurzaamheidseisen die verder zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. BureauLeiding vraagt zich hierbij af op welk punt in de keten deze certificatie zal plaatsvinden. Ook hier biedt de wet geen duidelijkheid.

**Conclusie**

Gezien het bovenstaande zal het geen verrassing zijn dat BureauLeiding adviseert het voorliggende wetsvoorstel te heroverwegen. Zoals aangegeven denkt BureauLeiding graag mee over effectieve maatregelen die circulariteit van kunststof leidingen in de toekomst verder bevorderen. BureauLeiding zet zich hier ook dagelijks voor in en zal dat blijven doen. Met de gebruikers van leidingen hebben we de maatschappelijke opdracht om vol in te zetten op circulariteit. Het voorliggende voorstel is echter ingrijpend en creëert een ongelijk speelveld binnen Europa. Daarnaast is de winst die ermee wordt geboekt op gebied van circulariteit en CO2 onvoldoende onderbouwd, zeker voor de toepassing van leidingen en fittingen. Duidelijk is nu al dat een dergelijke generieke wet onvoldoende rekening houdt met de grote diversiteit aan producten die vallen onder kunststof. Zeker een product als een kunststof leiding met een langjarige toepassing heeft een eigen circulaire keten, onvergelijkbaar met vormen van *single use* plastics. Met de deze onderbouwing roept BureauLeiding op niet de weg van dit wetsvoorstel te kiezen richting een circulaire economie, maar deze stappen te zetten *samen met* de kunststof leidingindustrie.