



Verkenning certificering gerecycleerd plastic

André Oostdijk, Simon Holl, Julia Koelega en Ceel Poels

06-12-2024

Inhoud van de rapportage

Certificering voor gerecycleerde polymeren

Het ministerie van IenW werkt aan een nadere uitwerking van de wijziging van de Wet milieubeheer voor een circulaire plastics norm (hierna: CPN). Hierin wordt het certificeringsstelsel voor gerecycleerd plastic vormgegeven. Dit rapport adviseert voor deze uitwerking.

Berenschot onderzoekt de verdere uitwerking van certificering

Deze rapportage is geschreven op basis van diverse onderzoeksactiviteiten, waaronder gesprekken met diverse stelselpartijen, vertegenwoordigers uit de plastic keten en het ministerie van IenW.



Methoden, lees verder in bijlage A

Rapportage in drie delen

- Eerst lichten we in deze rapportage nader toe wat het doel is van de CPN en de certificering daarbinnen. Ook laten we daarbij zien hoe de keten eruit ziet waarop de certificering ingrijpt.
- In deel twee geven we een duiding van het stelselontwerp zoals het op dit moment al uitgewerkt is in de CPN, en afgezet en getoetst is aan de ontwerpvereisten uit het kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie (kabinetsstandpunt).
- In het derde en laatste deel van deze rapportage geven we verschillende aanbevelingen voor het certificeringsstelsel.



1. Vertrekpunt van het stelselontwerp

- Doel van de certificering
- Inzicht in de te certificeren keten



2. Duiding van het stelselontwerp

- Handvatten voor certificering uit de CPN
- Toetsing aan het kabinetsstandpunt
- Vergelijking met de RED II



3. Aanbevelingen voor nadere uitwerking

- Start certificering bij inzameling
- Werk communicatievereisten uit
- Concretiseer een handhavingsstrategie
- Overweeg internationaal toezicht



Bijlagen

- A. Methoden
- B. Verdieping inzicht in de keten
- C. Chain of custody-modellen



1. Vertrekpunt van het stelselontwerp

Het doel van certificering

De CPN verplicht plasticproducenten om een percentage duurzame polymeren te gebruiken.

Met de CPN zet Nederland een belangrijke stap in de transitie naar een circulaire plastic keten. Deze nieuw in te richten norm verplicht in Nederland gevestigde ondernemingen die polymeren tot plastic deel- of eindproducten verwerken (polymeerverwerkers), om een deel van de op fossiele grondstoffen gebaseerde polymeren te vervangen door polymeren op basis van post-consumer recycalaat en/of biogebaseerde polymeren.

Naleving van de CPN wordt verzekerd middels drie verschillende instrumenten.

De wetgever kiest ervoor om drie verschillende instrumenten in te zetten om navolging van de norm te verzekeren (conformiteit):

- Polymeerverwerkers krijgen een informatie- en rapportageplicht¹.
- Polymeerverwerkers moeten middels een register circulaire polymeereenheden aantonen dat zij voldoen aan de norm. Hiervoor geldt een verificatieplicht. Het register dient tevens als een handelssysteem met circulaire plastic eenheden (CPE)¹.
- Bedrijven moeten zich laten certificeren om circulaire polymeren te mogen verhandelen met een bewijs van duurzaamheid. Zonder bewijs van duurzaamheid kunnen deze volumes niet worden gebruikt door verwerkers om CPE's te krijgen. Dit geldt voor (grondstoffen voor) biogebaseerde polymeren en gerecycleerde polymeren.
- Dit onderzoek is gericht op die laatste keten.

Het doel van certificering

Gerecycleerde polymeren die worden ingeboekt in het handelssysteem moeten 'echte' gerecycleerde polymeren zijn. Er moet voorkomen worden dat pre-consumer recycalaat of 'fossiele' polymeren onterecht worden aangemerkt als recycalaat, en de hoeveelheden moeten kloppen. Bedrijven in de chain of custody van de plasticverwerkers moeten daarvoor aantonen dat zij werken volgens de juiste processen, middels een geldig certificaat.

Een certificeringsstelsel op basis van regelgeving

In de CPN is gekozen voor certificering in lijn met 'variant 2' omschreven in het kabinetsstandpunt (5.2.1). In deze variant worden in de regelgeving specifieke eisen vastgelegd, waarbij wordt aangegeven dat certificering als enige manier geldt om aan deze wettelijke eisen te voldoen. Het certificeringsstelsel dat hiervoor is ingericht in de CPN bevat om die reden zowel een significante rol voor bedrijven — zoals schemabeheerders en certificerende instellingen — als een sturende en controlerende rol van de overheid — zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de minister en de adviescommissie.

¹ Nadere beschrijving van de informatie- en rapportageplicht en de verificatieplicht zijn te vinden in de memorie van toelichting van de CPN (2024).

Certificering is van toepassing op een zeer complexe keten

De beoogde certificering is van toepassing op een complexe keten. Deze complexiteit wordt enerzijds veroorzaakt doordat circulaire principes de keten complexer maken en anderzijds door de verschillende keteninrichtingen en eigendomsstructuren voor inzamelingsstromen.

Circulaire transitie maakt keten complexer

Waar de lineaire plasticketen uitgaat van één type grondstof (fossiel), zullen plastics vanuit circulariteitsprincipes in de toekomst worden geproduceerd op basis van verschillende grondstoffen (biobased, recyclaat en gedeeltelijk nog fossiel). Dit betekent dat er meer variatie in inputstromen en soorten verwerkingsprocessen ontstaat, inherent aan de betrokkenheid van een grotere verscheidenheid aan bedrijven.

Verskillende keteninrichtingen en eigendomsstructuren

De circulaire transitie van de keten verbindt bovendien de toepassing van plastic direct aan de inzameling en sortering ervan. Daarbij is het belangrijk om verschillen tussen inzamelingsstromen (gemixt) en toepassingsstromen (specifiek) te onderscheiden. Een stuk afgedankt plastic wordt op twee manieren geclassificeerd: zowel vanuit de oorspronkelijke toepassing, waar mogelijk een UPV (uitgebreide producenten verantwoordelijkheid) aan gekoppeld is, als vanuit de manier waarop het de inzamelingsketen binnenkomt.

Inrichting van de voorkant van de circulaire polymeerketen is niet eenduidig

De voorkant van de circulaire polymeerketen bestaat uit afvalinzameling, sortering en recycling. Voor verschillende afvalstromen en ontstaanslocaties bestaan verschillende (soms gespecialiseerde) ketens. Sortering is bijvoorbeeld niet altijd noodzakelijk. Recycling vindt vaak plaats op gespecialiseerde installaties (voor één specifieke stroom).

Het schema op de volgende pagina geeft een indicatie van de opbouw van de (recyclaat)polymeerketen, van inzameling tot aan productie van plastic

Voorbeelden van keteninrichtingen en eigendomsstructuren

Keten primair ingericht op de oorsprong van onafhankelijke inzamelings-stromen

Plasticafval ontstaat (gezien de wijdverspreide toepassing) op zeer diverse locaties en in verschillende mate van sortering. Bijvoorbeeld: huishoudelijk, bouw- of commercieel afval, voorgesorteerd of in een mix. Deze verschijningsvormen kennen verschillende sorterings- en recyclingsketens die uiteindelijk leiden tot monostromen, gemixt plastic en gemixte folies.

Plastics in groot aantal waardeketens

De toepassing van plastics is breed verspreid over een groot aantal waardeketens. In deze ketens staat de toepassing van een materiaal centraal. Denk hierbij aan voedselverpakkingen, plastics voor de bouw, land- en tuinbouw, elektronica of sportartikelen. Deze ketens onderscheiden zich in de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de specifieke toepassing.

Eigendomsstructuren en verantwoordelijkheden

Voor sommige waardeketens geldt een UPV, bijvoorbeeld voor verpakkingen, elektronica en autobanden. Dit kan een complexe eigendoms-/verantwoordelijkheidsstructuur opleveren, die moet inhaken op de inzameling/recyclingketen. Binnen verschillende ketens zijn al samenwerkingen/regelingen getroffen.



Voorkant recyclaatketen kent geen eenduidige inrichting

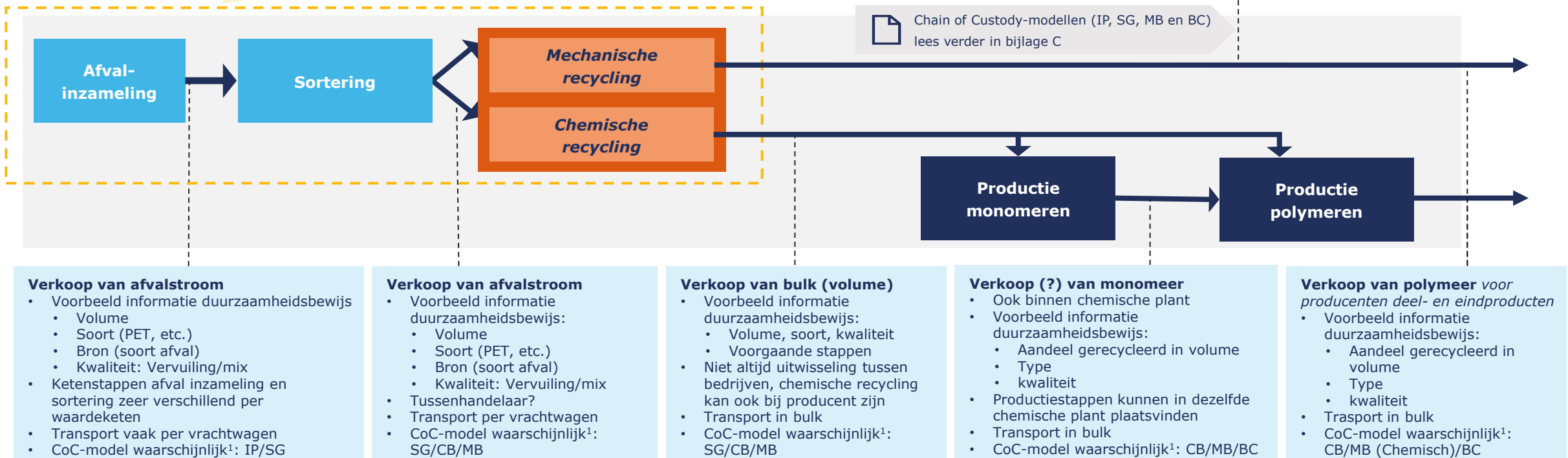
Onderstaand schema geeft een grove schets van de (recyclaat)polymeerketen, van de inzameling tot de inboeking van CPE's.

De keten van afvalinzameling en -sortering is niet eenduidig. Voor verschillende afvalstromen en ontstaanslocaties bestaan verschillende (soms gespecialiseerde) ketens en dus andere samenstellingen van bedrijven, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden:

- Het aantal inzamelaars verschilt per type stroom.
- Sortering is niet altijd noodzakelijk.
- Recycling vindt vaak plaats op gespecialiseerde installaties (voor één specifiek materiaal).
- Eén bedrijf kan ook meerdere ketenstappen vervullen, bijvoorbeeld sortering en recycling.

Verkoop pellets/flakes

- Voorbeeld informatie duurzaamheidsbewijs:
 - Volume
 - Soort, kwaliteit, kleur
 - Voorgaande stappen
- Kan via tussenhandelaar gaan
- Transport per vrachtwagen
- Chain of custody (CoC)-model waarschijnlijk¹: SG/CB/MB



¹ De inschatting van het waarschijnlijke Chain of Custody-model voor alle stappen is op basis van eigen expertisen en een vijftal gesprekken met ketenpartijen.



Op basis van de keten zijn een aantal aandachtspunten voor certificering te onderscheiden.

De plastic recyclaat keten is complex en de voorkant van de keten is niet eenduidig georganiseerd, waardoor begin- en tussenpunten lastig te onderscheiden zijn. Verder valt op dat massabalans al vroeg in de keten wordt toegepast en dat de baten van certificering nog niet overal worden gezien, zeker aan het begin van de keten.

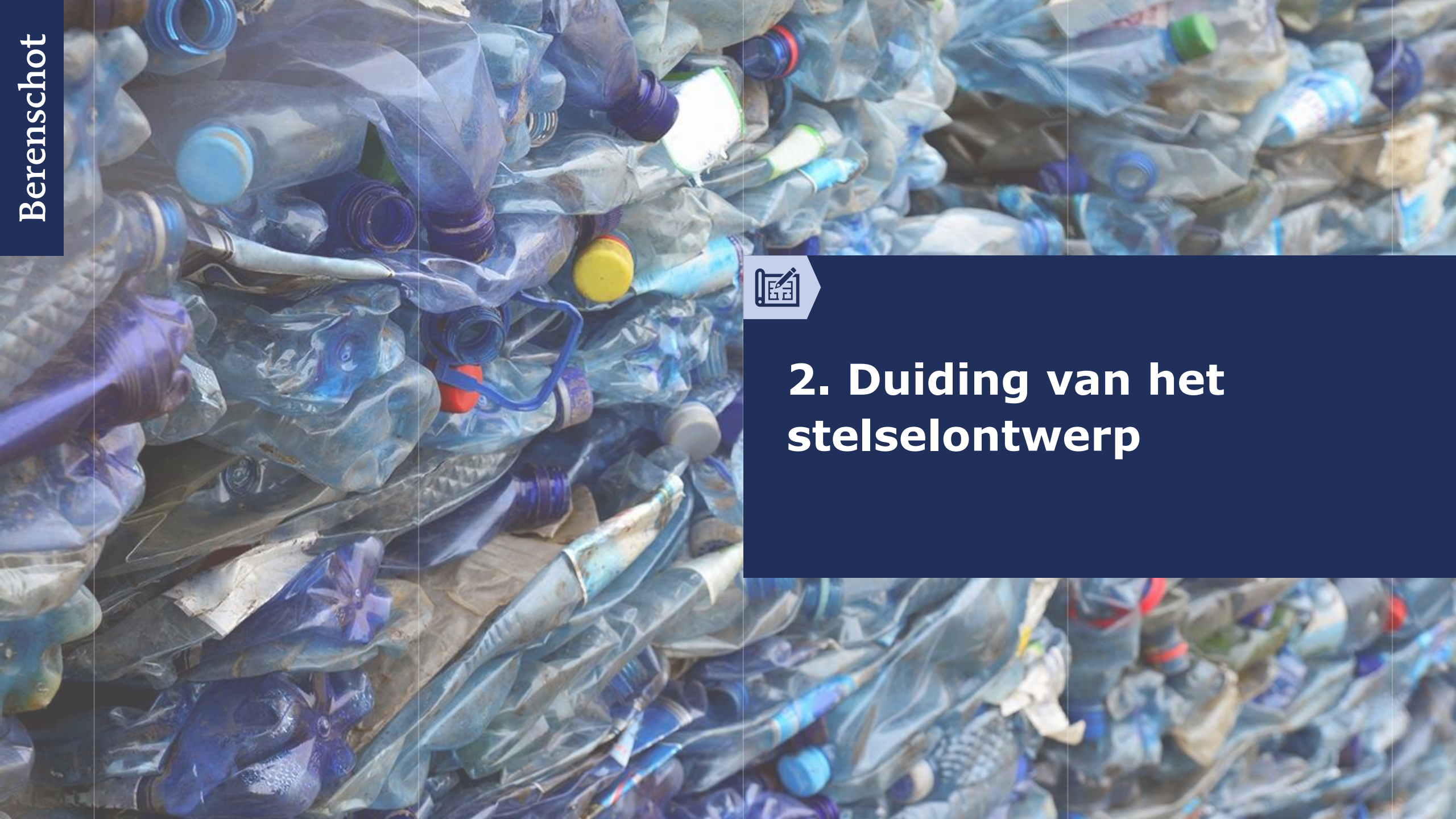
Minder strikte chain of custody modellen worden al vroeg in de keten toegepast

Het fysiek scheiden en 'labelen' van stromen is in praktijk vaak lastig en kostbaar. Daardoor worden stromen al snel fysiek samengebracht en wordt hun herkomst administratief bijgehouden. Naar verwachting zal het chain of custody-model Controlled Blending voor bedrijven aan de voorkant van de recyclaatketen de meest toegankelijke vorm zijn en bijdragen aan het eenvoudiger voldoen aan de certificeringsplicht¹. Dit geldt voor recyclers en in enige mate ook al voor sorteerdere. Wat bedrijven vroeg in de keten hanteren is bepalend voor de rest van de keten.

Voor bedrijven die geen directe baten zien bij certificering, kan bereidwilligheid tot certificeren laag zijn

- We merken op dat certificering als onnodige last of 'gedoe' wordt ervaren¹. Er is aan de voorkant van de ketens een beperkte (ervaring van) potentiële meerwaarde van de norm voor bedrijven.
- Bovendien worden de risico's niet overal onderkend bij inzamelaars, sorteerdere en recycling. Twijfels over oorsprong of risico op inmenging zijn (nog) niet bij alle bedrijven aan de orde.
- Verder wordt door de bedrijven gevraagd om zoveel mogelijk voort te bouwen op bestaande certificeringsschema's. Dit maakt het voor bedrijven eenvoudiger en toegankelijker om een certificaat te verkrijgen.

¹ Op basis van een vijftal gesprekken met partijen uit verschillende onderdelen van de keten.



2. Duiding van het stelselontwerp

Het certificeringsstelsel in de CPN is op veel punten helder uitgewerkt, enkele punten vragen opheldering

De taken, rollen en verantwoordelijkheden van diverse partijen in het certificeringsstelsel volgen helder uit de CPN

- De rollen van de minister, de adviescommissie, de Raad voor Accreditatie en de ILT volgt duidelijk uit de CPN.
- De bevoegdheden van de ILT zijn helder opgenomen in de laatste versie van de CPN.
- De gekozen structuur is op de meeste punten in lijn met het kabinetsstandpunt en op veel punten vergelijkbaar met RED II.

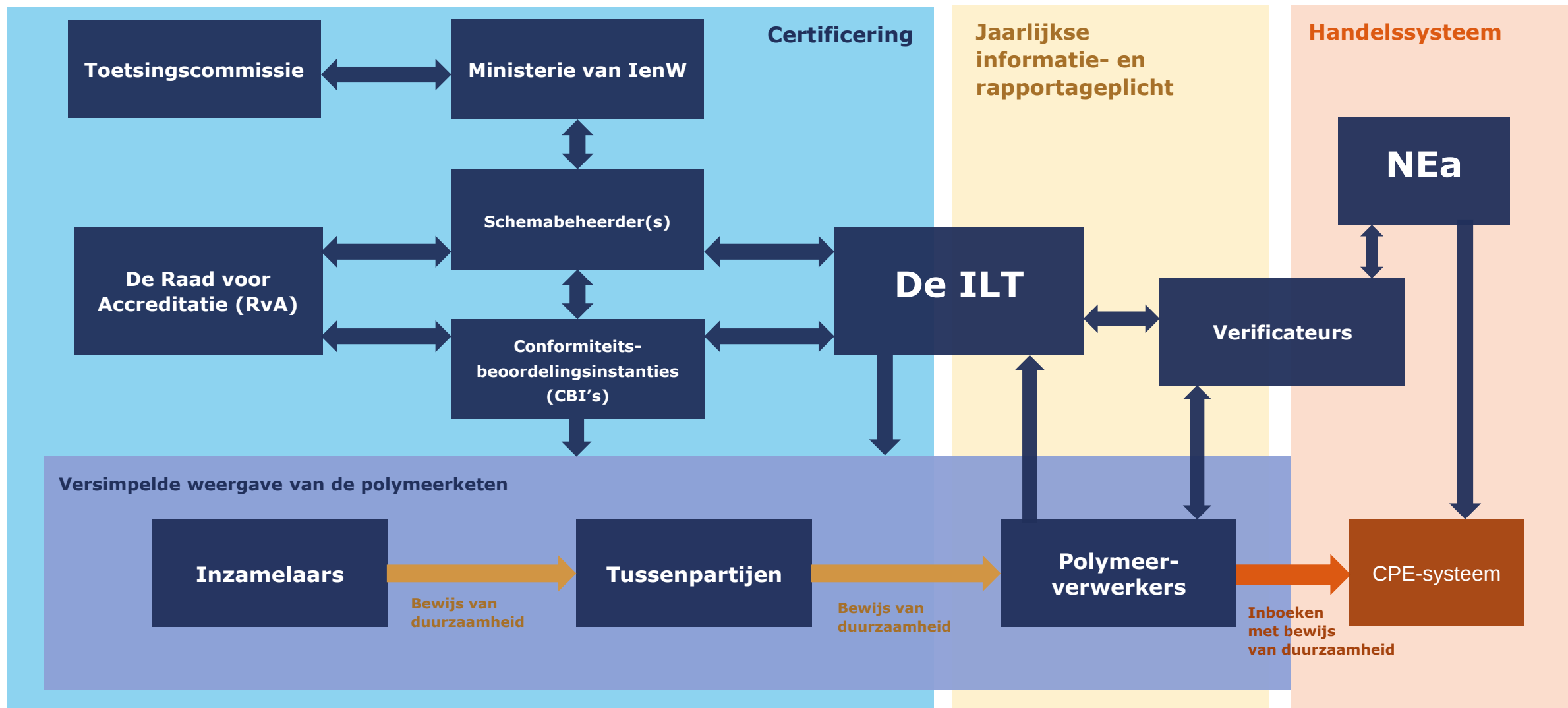
Certificering, informatie- en rapportageplicht en verificatie vormen een krachtige combinatie

- De informatie- en rapportageplicht en verificatie ondersteunen het certificeringsstelsel op belangrijke punten.
- Verificatie zorgt ervoor dat het eindpunt van het stelsel helder is en zorgt voor een controle van duurzaamheidsbewijzen bij inboeking.
- De meld- en rapportageplicht brengt alle partijen aan het eind van de chain of custody in beeld, wat onttrekking aan het stelsel bemoeilijkt.

Enkele punten kunnen scherper worden gedefinieerd in de CPN

- Het bewijs van duurzaamheid wordt meermaals genoemd, maar niet gedefinieerd. In de CPN wordt dit verschillend beschreven. De duurzaamheidsbewijzen zijn geen certificaten, ze worden wel afgegeven door gecertificeerde bedrijven. In de CPN is dit alleen niet eenduidig terug te zien, hierin wordt gesproken over: 'Verstrekken certificaat duurzaamheidseisen voor circulaire polymeren' (Tabel 2).
- Het eindpunt van de certificeringsketen is niet helder gedefinieerd. Helder is dat inboeking door polymeerverwerkers moet gebeuren met een bewijs van duurzaamheid. Uit gesprekken volgt dat polymeerverwerkers zelf ook gecertificeerd moeten zijn, maar dit is nog niet expliciet benoemd. Zij vormen daarmee de laatste schakel in de CoC.
- Het certificeringsobject wordt niet overal in de CPN consistent gedefinieerd. In de CPN wordt op één plaats gesproken over certificering op 'polymeerniveau'. Op andere plaatsen staat omschreven dat certificering gebeurt op bedrijfsniveau. Bedrijven tonen met het certificaat aan dat zij volgens de juiste processen werken om legitieme bewijzen van duurzaamheid af te geven.

Schematische weergave van het stelsel met onderlinge afhankelijkheden



De CPN beschrijft rollen voor verschillende stakeholders

Het ministerie van IenW

Het ministerie is verantwoordelijk voor het ontwerp en het functioneren van het publieke deel van het stelsel van certificering (toezicht/handhaving/goedkeuring schema's). Nieuwe schema's moeten goedgekeurd worden door de minister van IenW. Hiervoor laat de minister zich adviseren door een onafhankelijke toetsingscommissie.

Schemabeheerders

Schemabeheerders ontwikkelen en onderhouden schema's die, mits goedgekeurd, kunnen worden gebruikt als standaard voor het uitgeven van certificaten. Schemabeheerders werken samen met CBI's, welke zij goedkeuring geven om te mogen werken met het schema. Daarnaast voert de schemabeheerder controles uit bij CBI's om te kijken of zij naar behoren werken met het schema.

Conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's)

CBI's voeren audits uit voor bedrijven, wanneer zij zich willen laten certificeren volgens een bepaald schema. CBI's moeten geaccrediteerd zijn om certificaten te mogen uitgeven. Bedrijven die zich willen laten certificeren melden zich bij CBI's.

Raad voor Accreditatie

De RvA accrediteert CBI's en schema's. Dit houdt in dat de RvA beoordeelt of deze voldoen aan internationale normen en richtlijnen voor conformiteitsbeoordeling. Hierbij vindt een periodieke evaluatie plaats.

De Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT is aangewezen als toezichthouder op het certificeringsstelsel. Dit maakt de ILT verantwoordelijk voor toezicht op CBI's en bedrijven. De ILT krijgt bevoegdheden om toezicht te houden en zo nodig interveniërend op te treden.

Bedrijven

In de gehele chain of custody zijn diverse bedrijven actief, van inzamelaars tot transporteurs en verwerkers. Bedrijven die polymeren verwerken tot plastic deel- of eindproducten (polymeerverwerkers) hebben een informatie- en rapportageplicht en moeten jaarlijks voldoen aan de norm in de CPN. De andere partijen in de chain of custody moeten gecertificeerd zijn om bewijzen van duurzaamheid te mogen uitgeven aan klanten. Alleen als alle bedrijven in de chain of custody (vanaf het startpunt) gecertificeerd zijn, kan de polymeerwerker aantonen dat zij met gerecycleerde polymeren plastic produceert.



Op enkele punten is het certificeringsstelsel nog niet uitgewerkt conform het kabinetsstandpunt

Hoewel het stelsel grotendeels is ingericht binnen de kaders van het kabinetsstandpunt, zijn er nog een aantal aandachtspunten die verdere uitwerking behoeven.

Conform het kabinetsstandpunt dient de toezichthouder direct toe te kunnen zien op marktpartijen

- Het kabinetsstandpunt stelt dat – hoewel toezicht en conformiteitsbeoordeling elkaar niet moeten vervangen – gericht toezicht op marktpartijen op basis van periodieke overkoepelende rapportages van CBI's mogelijk is voor de toezichthouder. Dit is nu niet geëxpliciteerd in de CPN.
- De ILT richt stelseltoezicht vaak primair op het functioneren van CBI's (toezicht door overzicht). De ILT ziet toe op de CBI's en moet daarom het werk van CBI's kunnen controleren (reality-checks) en handhavend moet kunnen optreden wanneer bedrijven regels overtreden.
- De ILT constateert in het rapport 'Naar vertrouwen op certificering' dat in sommige stelsels een juridisch kader ontbreekt, waardoor de ILT niet als toezichthouder kan optreden.

Conform het kabinetsstandpunt moeten signalen van ernstige onrechtmatigheden door CBI's worden gemeld bij de toezichthouder

- Dit is nodig om fraudeurs gericht aan te kunnen pakken.
- 'Ernstige onrechtmatigheden' vraagt nog een nadere operationalisering, zodat hier geen interpretatieverschillen over ontstaan. Deze operationalisering kan in overleg tussen de ILT, CBI's en schemabeheerders worden uitgewerkt.

Eén verbetersuggestie op basis van de RED II

- In het Europese certificeringsstelsel van de RED II wordt in de regelgeving aan schemabeheerders opgelegd om kaders te bieden aan de frequentie en procedure van audits.
- Deze verplichting kan de wetgever ook in dit certificeringsstelsel opnemen.
- Dit kan enerzijds met regelgeving vooraf, door dit – net als bijvoorbeeld de duurzaamheidseisen en CoC-vereisten – op te nemen in de AMvB. Anderzijds is het mogelijk dit vrij te laten aan de adviescommissie en de minister, zeker omdat dit een voor de hand liggend aspect is van een schema.



3. Aanbevelingen voor nadere uitwerking

Vier aanbevelingen voor een robuust certificeringsstelsel



Certificering start bij de eerste schakel in de keten, bij de inzamelaars

Om de legitimiteit van duurzaamheidsbewijzen over de hele keten te garanderen, moeten ook de bedrijven worden gecertificeerd waar geen of slechts een beperkt risico op vermenging van stromen bestaat.

Certificering aan het begin van de keten vraagt om heldere onderbouwing en aansluiting bij de praktijk.



Werk heldere communicatielijnen en -vereisten uit

Afspraken over informatie-uitwisseling zijn cruciaal: in de eerste plaats om de effectiviteit van het stelsel te monitoren en in de tweede plaats om risicogericht toezicht door de ILT mogelijk te maken.



Richt samen met de ILT beleid in gericht op de omgang met niet-naleving van het stelsel

Ook bij een goedwerkend stelsel blijven er door de manier waarop de keten is vormgegeven diverse prikkels voor niet-naleving bestaan.

Deze prikkels zijn inherent aan de keten: toezicht op marktpartijen is dus van groot belang.



Overweeg of internationaal toezicht van meerwaarde kan zijn, wetende dat ingrijpen beperkt mogelijk is.

De verplichtingen uit de CPN strekken na invoering wereldwijd middels internationale schema's.

Het inbouwen van aanvullende reality-checks door de toezichthouder in het buitenland is mogelijk en versterkt de informatiepositie van de toezichthouder. Dit biedt alleen geen garanties voor naleving.

1. Certificeer vanaf de start van de keten, bij de inzamelaars

Om de legitimiteit van duurzaamheidsbewijzen over de hele keten te garanderen, moeten ook de bedrijven worden gecertificeerd waar geen of slechts een beperkt risico op vermenging van stromen bestaat. Heldere onderbouwing en aansluiting bij de bestaande praktijk zijn hierbij helpend.

Voor een deel van de bedrijven aan de voorkant van de keten bestaat er géén tot een beperkt risico op inmenging

Aan de voorkant van de keten (inzameling, sortering) komt het vaak voor dat bedrijven slechts werken met één specifieke stroom. Voor deze bedrijven is er een zeer beperkt risico op inmenging met pre-consumer of virgin volumestromen.

Voorbeelden hiervan zijn:

- Inzameling van huisafval en nascheiding van plastics.
 - Ter illustratie: er is voor een recycler van PET-flessen uit supermarkt en horeca geen incentive om naast afval virgin grondstoffen in te mengen: vanwege kosten en het feit dat pre-consumer stromen zijn faciliteiten niet betreden.
- Inzameling van post-consumer stromen bij bedrijven die geen plastics verwerken (daar is pre-consumer recyclaat niet/beperkt aanwezig).

Desondanks adviseren wij om te starten met certificering aan het begin van de keten

- Juist omdat er aan het begin van de chain of custody minder risico is op inmenging van stromen met een andere herkomst, verhoogt dit de legitimiteit van de duurzaamheidsbewijzen van recyclaat. Inzamelaars hebben direct zicht op de herkomst van volumes en kunnen daarmee naar verwachting makkelijker voldoen aan strengere CoC-vereisten (bijvoorbeeld Identity Preservation en Segregation).
- Wanneer de certificeringsplicht pas gaat gelden voor bedrijven later in de keten – werkend met grote (massa)volumes en samenkomen van diverse stromen – brengt dat een risico in de keten, omdat zij inkopen van diverse leveranciers die niet gecertificeerd zijn. Dat vermindert de traceerbaarheid van stromen.
- De betrouwbaarheid van de duurzaamheidsbewijzen in de volgende schakels in de keten neemt toe wanneer er terugwerkend zicht is op de hele chain of custody, van inzameling tot inboeking.

Certificering aan het begin van de keten vraagt om heldere onderbouwing

- Certificering vanaf de start van de keten is gebaat bij grote bereidwilligheid van bedrijven aan de voorkant van de keten.
- Het is daarom belangrijk om goed te onderbouwen waarom de certificering ook voor bedrijven aan het begin van de keten van belang is. De inzet van de CPN is dat de norm, wanneer het systeem goed draait, juist ook de eerste schakels in de plastic keten helpt, omdat het de vraag naar recyclaat laat groeien.

Certificering aan het begin van de keten vraagt om aansluiting bij de praktijk

- Voor alle betrokkenen in het stelsel lijkt het van waarde om voort te bouwen op de certificeringsschema's die worden toegepast in de markt. Zo zijn er de afgelopen tijd al bottom-up samenwerkingen/regelingen getroffen op het gebied van certificering. Die inspanningen moeten worden benut. Dit zal het eenvoudiger maken om certificering goed te laten landen in het complexe systeem. In de nadere uitwerking is dit een oproep aan schemabeheerders.

2. Werk heldere communicatielijnen en -vereisten uit

Afspraken over informatie-uitwisseling zijn cruciaal: in de eerste plaats om de effectiviteit van het stelsel te monitoren en in de tweede plaats om risicogericht toezicht door de ILT mogelijk te maken.

Leg vast wie welke informatie met welke frequentie uitwisselt

- De RvA, schemabeheerders en CBI's beschikken over waardevolle informatie over het functioneren van het stelsel. In overstijgende zin kan deze informatie benut worden om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld aantallen gecertificeerde organisaties, stromen recycleet en de realisatie van de norm.
- Het ministerie kan hier – als stelselverantwoordelijke – zijn voordeel mee doen om de effectiviteit van het stelsel te monitoren. Voor de ILT biedt dit een goede informatiebasis om risicogericht toezicht (denk onder andere aan reality-checks) uit te voeren.

Er bestaan verschillen in rolopvatting over wat een CBI moet doen. Reality-checks van de ILT zijn daarom nodig

- De ILT constateert dat CBI's in veel andere certificeringsstelsels onvoldoende ingrijpen bij certificaathouders. CBI's hebben een andere rolopvatting, stelt de ILT. De CBI's zien vooral een signaleringsrol voor zich en leggen de verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf.
- De ILT moet daarom reality-checks kunnen doen. Dit moet geregeld worden in de schema's en in de CPN. De ILT geeft aan dat dit vaak al vanzelf mogelijk is, maar hierover is onzekerheid. Een juridische check op dit punt is daarom wenselijk.

Aanbevelingen voor informatie-uitwisseling

- **Schemabeheerders moeten openbaren met welke CBI's zij werken en een documentatiebeheersysteem opzetten, in lijn met de systematiek uit de RED II**

Het is op zichzelf gebruikelijk dat schemabeheerders openbaar maken welke CBI's aan hen gelieerd zijn; desalniettemin zou dit geborgd kunnen worden door het als eis voor het schema in de CPN op te nemen. In de RED II is deze openbaringseis ook opgenomen, net als de verplichting voor schemabeheerders om een documentatiebeheersysteem op te zetten.

- **De ILT moet signalen krijgen van mogelijke misstanden vanuit de markt**

De ILT moet kunnen acteren op signalen van mogelijke misstanden vanuit het veld. Dat kan gaan om zaken waartegen een CBI niet op kan treden, of bijvoorbeeld om marktpartijen die zich aan het stelsel onttrekken. Maar ook om certificaten of erkenningen die worden ingetrokken. Voor het krijgen van die signalen is de ILT afhankelijk van de partijen uit het stelsel. Dat kunnen marktpartijen zijn, maar zeker ook de CBI's, schemabeheerders en de RvA. Het doorgeven van signalen door onder andere CBI's, schemabeheerders en de RvA is niet vastgesteld in de CPN en – zo komt uit interviews naar voren – in andere stelsels geen staande praktijk. Dit principe verdient verankering in de CPN. Andersom ligt het voor de hand om afspraken te maken over welke signalen/informatie de ILT doorgeeft aan de stelselpartijen.

3. Concretiseer samen met de ILT de toezicht- en handhavingsstrategie

Ook bij een goedwerkend stelsel blijven er door de manier waarop de keten is vormgegeven diverse prikkels bestaan. Een deel van die prikkels moedigt conformiteit aan, terwijl andere prikkels risico's vormen op onttrekking aan het stelsel. Deze prikkels zijn inherent aan de keten, waardoor toezicht op marktpartijen van groot belang is.

De ILT constateert dat er prikkels zijn om het stelsel te ontduiken. Daarmee is er een risico op niet-naleving

- Certificeringsstelsels werken het beste wanneer ketenpartijen een eigenstandige motivatie hebben om aan de certificeringseisen te willen voldoen. De ILT ziet voor dit stelsel een risico op dit punt.
- Daarnaast ziet de ILT dat er financiële prikkels zijn die een risico geven op niet-naleving.
- Door de complexiteit van de keten is vóór invoering van de CPN niet te bepalen of en hoe bedrijven de verplichtingen gaan ontduiken.

Op basis van de CPN is onvoldoende helder welke stelselpartij zorg draagt dat marktpartijen zich binnen het stelsel gaan voegen

- Dit is een wezenlijk andere taak dan het toezicht binnen het stelsel, al neemt dat niet weg dat er hier een rol voor de ILT is weggelegd.

De toezichthouder moet op basis van signalen beleidsopdrachten krijgen, gericht op het handhaven op signalen van fraude

- Naast het toezicht binnen de keten (controle CBI's, aanpakken frauduleuze ketenpartijen), moet de ILT ook gericht toezicht houden op mogelijke onttrekking aan het stelsel.
- Dit kan het meest effectief worden ingericht wanneer dit toezicht werkt op basis van signalen van fraude en potentiële risico's in de keten, die al dan niet aan het licht komen op basis van monitoringsinformatie.
- Dit onderzoek vraagt capaciteit en richting, waardoor een beleidsopdracht vanuit het ministerie, eventueel in samenwerking met de sector, noodzakelijk is.

Welke prikkels zijn er in de keten?

▶ **Het verkrijgen van een certificaat verhoogt de waarde van polymeren, dit is een prikkel met voordelen én potentiële risico's**

De CPN stabiliseert en verhoogt stapsgewijs de vraag naar recyclaat, waarbij (goedkopere) alternatieven zoals virgin plastics – door de aparte norm voor recyclaat en biogebaseerde plastics – niet langer direct concurreren op prijs met recyclaat. Dit kan de prijs van recyclaat verhogen. Een hogere prijs stimuleert partijen om zich te laten certificeren, vanuit een positieve prijsprikkel. Er is echter ook een risico dat dit leidt tot fraude. Pré-consumer recyclaat en virgin polymeren zijn op een aantal plekken in de keten niet (meer) te onderscheiden van post-consumer recyclaat, maar eenmaal foutief gecertificeerd, verhoogt dit de waarde van de stromen.

▶ **Wanneer het aanbod van recyclaat niet op peil is, ontstaat er door de norm mogelijk druk in de gehele keten**

Wanneer er bijvoorbeeld door faillissementen van recyclers vóór invoering van de norm in totaal minder aanbod is van recyclaat dan de norm oplegt aan verwerkers, ontstaat er een aanvullend risico op fraude met recyclaatstromen. (Dit kan eventueel worden voorkomen door de norm aan te laten sluiten op het aanbod).

▶ **Drempels voor het verkrijgen van een certificaat (capaciteit CBI's, schemaontwikkeling) maken dat de hele Chain of custody mogelijk niet op tijd gecertificeerd is voor polymeerverwerkers om aan de norm te voldoen**

4. Overweeg of internationaal toezicht van meerwaarde kan zijn, wetende dat ingrijpen beperkt mogelijk is.

De verplichtingen uit de CPN strekken na invoering wereldwijd middels internationale schema's. De grootte van de internationale markt maakt het voor Nederland onmogelijk om volledig grip te houden op certificeringen in het buitenland. Het inbouwen van aanvullende reality-checks door de toezichthouder in het buitenland is mogelijk en versterkt de informatiepositie van de toezichthouder. Dit biedt alleen geen garanties voor naleving.

Het beperkte 'gewicht' van Nederland in de internationale markt is een gegeven risico voor de robuustheid van het stelsel. Een Europese norm verkleint dit risico

- Om te kunnen voldoen aan de eisen van de minister aan het schema, moeten de schemabeheerder (of schemabeheerders) een nieuwe 'NL'-versie van bestaande schema's maken.
- De schemabeheerder zal dit naar verwachting doen.
- Dit nieuwe NL-schema wordt ook internationaal van kracht, en kan daarmee door CBI's in het buitenland worden gebruikt.
- Alle bedrijven met handelsrelaties met Nederland zullen zich moeten laten certificeren volgens dit schema.
- Bedrijven moeten voldoende weet hebben van deze certificeringsplicht voor ze exporteren naar de Nederlandse markt.
- Nederland heeft op zichzelf beperkt 'gewicht' op de internationale markt. Wanneer de CPN een Europese norm wordt, zullen bedrijven naar verwachting met meer interesse en urgentie vragen om certificering.

Overweeg om een eis toe te voegen aan schema's die vraagt dat de ILT reality-checks kan doen in het buitenland

- Er bestaan voorbeelden van deze reality checks: de Duitse toezichthouder heeft reality-checks gedaan in Korea, begrijpen wij uit gesprekken met een potentiële schemabeheerder.
- De vraag blijft wel of er handhavend opgetreden kan worden. De ILT heeft hiervoor geen sanctionerende bevoegdheid. Wel kan de ILT contact opnemen met toezichthouders van andere landen en de schemabeheerder.
- Dit neemt niet weg dat deze controles de ILT wel interessante informatie op kan leveren over de werking van het stelsel buiten Nederland.
- In de praktijk zal de hoeveelheid reality-checks door de ILT beperkt zijn, omdat de internationale markt te groot is.
- Het is daarom een overweging of dit wel of niet opgenomen dient te worden.



Bijlagen

Methoden

Deze rapportage is gebaseerd op een aantal onderzoeksactiviteiten. Een documentstudie van wet- en regelgeving, onderzoeken en rapporten, een werksessie en interviews met stelselpartijen, koepels en bedrijven.

Documentstudies

Wet & Regelgeving:

- CPN (2024)
- Kabinetsstandpunt over gebruik certificatie en accreditatie in overheidsbeleid (2016)
- RED II (2018)

Onderzoeken & Signaalrapportages:

- *Gevolgen Nationale Norm Circulaire Plastics*, Partners for Innovation (2023)
- *Naar vertrouwen op certificering*, ILT (2024)
- Internetconsultatie CPN (2024)

Gesprekken

Werksessie met:

- Ministerie van IenW
- Nederlandse Emissie autoriteit

Interviews stelselpartijen:

- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Potentiële schemabeheerder

Interviews koepels en bedrijven:

- Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
- Circulair Plastics NL
- Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK)
- Chemische multinational
- Producent gerecycled plastic
- Afvalverwerkingsbedrijf
- Plasticrecycling-bedrijf

Aanbevelingen

Komen tot aanbevelingen

Om tot deze eindrapportage te komen zijn een aantal tussenproducten uitgewerkt.

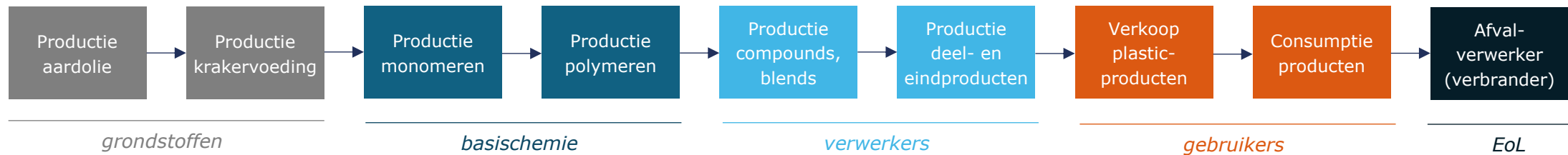
- Tussenproduct 1: Ontwerpvereisten en –wensen
In dit tussenproduct zijn de ontwerpvereisten op basis van het kabinetsstandpunt opgenomen en zijn verschillen tussen de CPN en de RED II op hoofdlijnen beschreven.
- Tussenproduct 2: Ketenzichtingen en aandachtspunten
In dit tussenproduct staat de plastic recycelaat keten weergegeven en zijn aanbevelingen op basis van partijen uit deze keten opgenomen.

Vervolgens zijn de inzichten uit deze rapportages besproken met een aantal van de eerder geïnterviewden, het ministerie van IenW en RVO. In de eindrapportage zijn de inzichten samengevoegd tot concrete aanbevelingen voor nadere uitwerking van het stelsel.

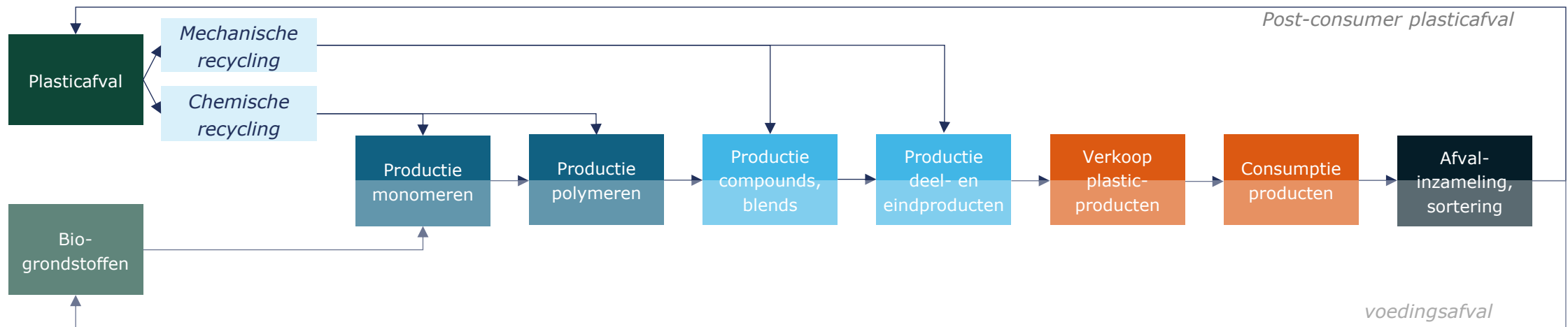
Verduurzaming van de koolstofchemie verandert de plasticketen en maakt die complexer [1/2]

Onderstaande figuren geven een (zeer vereenvoudigde) schematische weergave van de plasticketen nu (A) en in een circulaire economie (B). Gedurende de transitie zullen deze ketens samen bestaan: de fossiele route bouwt af en de recycelaat- en biogrondstoffenroutes bouwen op.

A. Plasticketen van de fossiele route (nu)



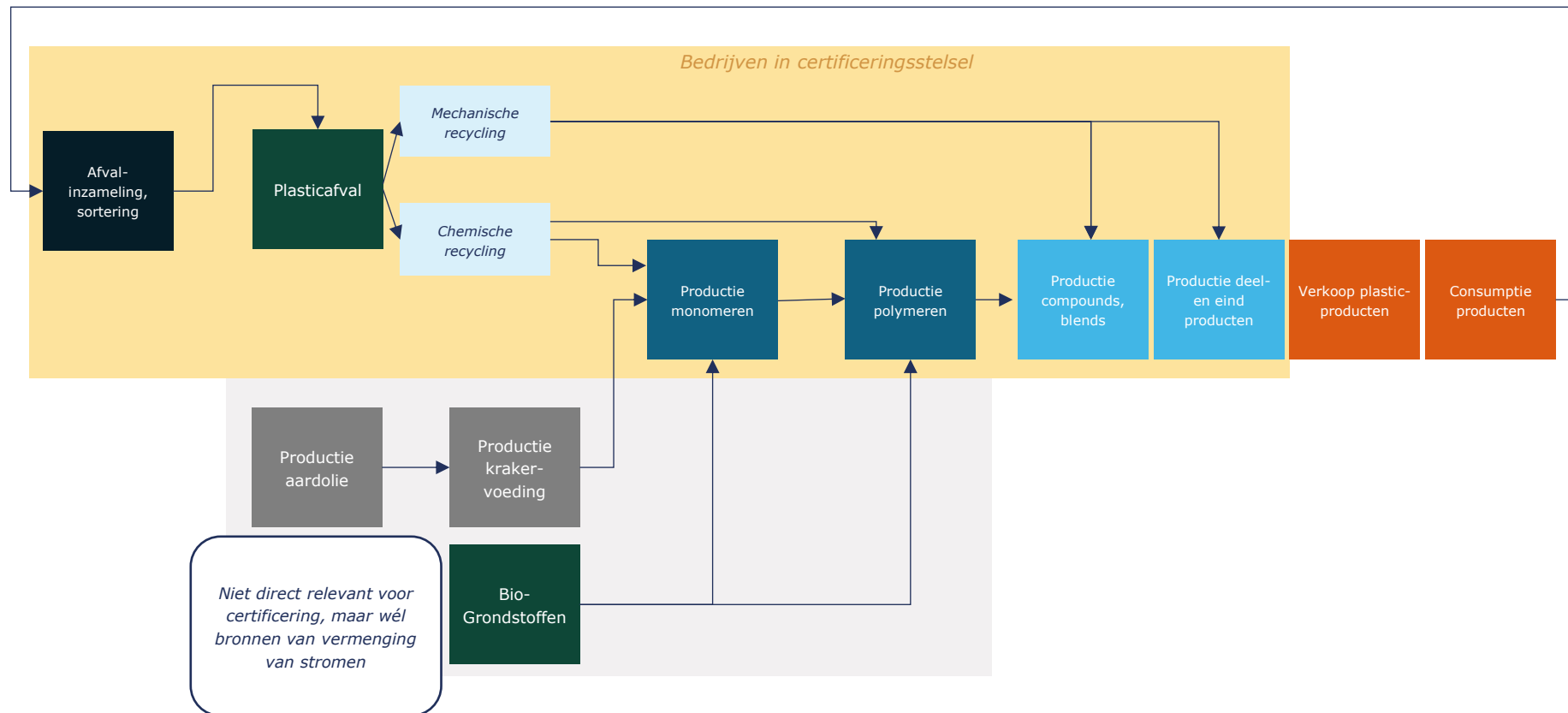
B. Plasticketen in de circulaire economie (toekomst)



Verduurzaming van de koolstofchemie verandert de plasticketen en maakt die complexer [2/2]

Onderstaande figuren geven een (zeer vereenvoudigde) schematische weergave van de plasticketen nu (A) en in een circulaire economie (B). Gedurende de transitie zullen deze ketens samen bestaan (C): de fossiele route bouwt af en de recycelaat- en biogrondstoffenroutes bouwen op.

C. In de transitieperiode bestaan de routes naast elkaar: fossiel, biogrondstoffen en recycelaat



Chain of custody-modellen

Identity Preservation – IP (meest strikt)

- **Beschrijving:** Zorgt ervoor dat gerecycleerd materiaal gedurende de gehele keten volledig gescheiden blijft van niet-gerecycleerd materiaal.
- **Toepassing:** Wanneer een hoog niveau van verificatie vereist is, zoals bij medische kunststoffen, voedselverpakkingen, of producten met specifieke duurzaamheidskeurmerken.
- **Documentatie:** Vereist uitgebreide documentatie op elk niveau, om te verifiëren dat dezelfde partij recycleat traceerbaar blijft van inzameling tot eindproduct, zonder vermenging.
- **Voordelen:** Biedt maximale zekerheid over de oorsprong en kwaliteit.
- **Nadelen:** Vaak de duurste en meest arbeidsintensieve optie vanwege strikte scheidings- en traceereisen.

Segregation – SG (matig strikt)

- **Beschrijving:** Gerecycleerde materialen van verschillende bronnen worden gescheiden op basis van type of kwaliteit, zodat vermenging met niet-gerecycleerd of niet-gecertificeerd materiaal wordt voorkomen. Specifieke partijen hoeven echter niet per se volledig gescheiden te blijven.
- **Toepassing:** Veel gebruikt voor gecertificeerde recycleerbare producten of producten met een bepaald percentage gerecycleerd materiaal.
- **Documentatie:** Vereist gedetailleerde documentatie die het gerecycleerde gehalte bevestigt, en aantoonst dat gerecycleerd en virgin materiaal niet zijn vermengd. Segregation volgt niet elke individuele partij zo strikt als Identity Preservation.
- **Voordelen:** Zorgt voor gerecycleerd gehalte zonder volledige isolatie, wat de kosten verlaagt.
- **Nadelen:** Minder traceerbaar dan Identity Preservation.

Controlled Blending – CB (minder strikt)

- **Beschrijving:** Laat vermenging van gerecycleerd en virgin materialen toe, met documentatie waarmee kan worden bevestigd dat de proporties van de gecertificeerde materialen in individuele items precies kloppen.
- **Toepassing:** Vaak gebruikt voor grootschalige productielijnen waar het onpraktisch is om gerecycleerd en virgin materiaal volledig gescheiden te houden, maar waar claims over het gerecycleerd gehalte nog steeds belangrijk zijn (bijvoorbeeld verpakkingen, consumentengoederen).
- **Documentatie:** Houdt inputs en outputs bij om nauwkeurige registratie van het gerecycleerd gehalte per item te behouden.
- **Voordelen:** Flexibel en kosteneffectief voor industriële productie, voldoet aan bepaalde regelgeving voor het gerecycleerd gehalte.
- **Nadelen:** Minder flexibel dan massabalans.

Mass Balance – MB (minder strikt)

- **Beschrijving:** Laat vermenging van gerecycleerd en virgin materiaal toe, met documentatie die bevestigt dat het totale aandeel van gerecycleerd materiaal overeenkomt met de claims, ook al kunnen individuele items wisselende hoeveelheden bevatten.
- **Toepassing:** Vaak gebruikt voor grootschalige productielijnen waar het onpraktisch is om gerecycleerd en virgin materiaal volledig gescheiden te houden, maar waar claims over het gerecycleerd gehalte nog steeds belangrijk zijn (bijvoorbeeld verpakkingen, consumentengoederen).
- **Documentatie:** Houdt inputs en outputs bij om nauwkeurige registratie van het gerecycleerd gehalte per massa te behouden.
- **Voordelen:** Flexibel en kosteneffectief voor industriële productie, voldoet aan bepaalde regelgeving voor het gerecycleerd gehalte.
- **Nadelen:** Minder transparant dan Controlled Blending omdat individuele producten wisselende hoeveelheden gerecycleerd materiaal kunnen bevatten.

Book and Claim – BC (minst strikt)

- **Beschrijving:** Gerecycleerd materiaal wordt niet fysiek gevolgd door de keten heen, maar wordt in plaats daarvan geregistreerd via kredieten of certificaten. Bedrijven kunnen aanspraak maken op een gerecycleerd gehalte op basis van gekochte kredieten, ongeacht de fysieke inhoud van het specifieke product.
- **Toepassing:** Nuttig in complexe toeleveringsketens of wanneer fysieke scheiding onpraktisch is, zoals bij energiemarkten of bulkchemie.
- **Documentatie:** Gebaseerd op een gecertificeerd systeem waarin bedrijven kredieten kopen die overeenkomen met het gerecycleerd gehalte dat ze willen claimen.
- **Voordelen:** Zeer flexibel, waardoor bedrijven een gerecycleerd gehalte kunnen ondersteunen zonder logistieke complexiteit.
- **Nadelen:** Beperkte transparantie omdat er geen directe link is tussen het gerecycleerde materiaal en het eindproduct. Gaat om een puur administratieve registratie.

¹ Meer informatie over de verschillende Chain of custody-modellen zijn te vinden in ISO norm 22095



Berenschot

Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/berenschot