

Vergaderjaar 2021–2022

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 274

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2022

De EU-richtlijn over de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu¹ (hierna: de Richtlijn) verplicht lidstaten om verschillende maatregelen te nemen die de milieu-impact van het eenmalig gebruik van bepaalde plastic producten (wegwerpplastics) beperkt en het ontstaan van zwerfafval op land en in de zee voorkomt. Ter implementatie van de Richtlijn in Nederland, is op 3 juli 2021 het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik in werking getreden (hierna: het Besluit). Enkele onderdelen uit het Besluit worden via de ministeriële regeling kunststof producten voor eenmalig gebruik (hierna: de Regeling)² nader uitgewerkt. Het gaat om maatregelen om het gebruik van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te verminderen, evenals om de inrichting van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor een aantal kunststofproducten en verslagverplichtingen die volgen uit de Richtlijn en het Besluit.

Over de ontwerpregeling is uw Kamer per brief van 26 oktober 2021 geïnformeerd³. In de consultatie over de ontwerpregeling, die in december vorig jaar is afgerond, hebben ruim 80 organisaties en enkele burgers een reactie gegeven. De in de Regeling uiteengezette aanpak is op hoofdlijnen gelijk gebleven. Wel zijn er aanpassingen gedaan ter verduidelijking en ter verbetering van de uitvoerbaarheid. Met deze brief wil ik u informeren over de publicatie van de Regeling op 29 maart 2022 en de belangrijkste aanpassingen ten gevolge van de consultatie en toetsing nader toelichten⁴. Ik geef eerst een toelichting op de in de

¹ Richtlijn (EU) 2019/904, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0904>.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Kamerstukken 30 872 en 28 694, nr. 269.

⁴ Voor een verslag van de consultatie, zie www.internetconsultatie.nl/regeling_sup_single_use_plastics.

Regeling opgenomen reductiemaatregelen en vervolgens op de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid t.a.v. zwerfafval.

Op 19 januari heeft vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat gevraagd om een reactie op het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk. De nota van toelichting bij de Regeling bevat een reactie op dit advies en de Regeling is naar aanleiding ervan op onderdelen aangepast. Een weergave van de reactie op het advies is bijgevoegd als bijlage bij deze brief⁵.

Reductiemaatregelen voor het verminderen van het gebruik van bekers en voedselverpakkingen⁶ voor eenmalig gebruik

Lidstaten hebben in de Richtlijn afgesproken maatregelen te nemen die een significante en aanhoudende reductie bewerkstelligen van de consumptie van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Zoals in de brief van 26 oktober 2021 is uiteengezet, maakt de Regeling onderscheid tussen enerzijds het verstrekken van deze kunststofproducten op uitgiftepunten met consumptie ter plaatse (in bijvoorbeeld een kantine, kantoor, restaurant, snackbar of festival), en anderzijds het verstrekken van deze kunststofproducten op uitgiftepunten met consumptie voor onderweg, afhaal en bezorgen.

Consumptie ter plaatse

Voor consumptie ter plaatse wordt het gebruik van herbruikbare bekers en voedselverpakkingen de norm. Wegwerpbekers en -voedselverpakkingen die kunststof bevatten, worden verboden. Dat geldt dus ook voor de kartonnen koffiebekers, die een kunststof laagje hebben. Wel kent de Regeling een uitzondering op dit verbod, namelijk als de bekers of voedselverpakking ter plaatse worden ingezameld en aangeboden voor hoogwaardige recycling. In de Regeling is daarvoor een minimum en jaarlijks oplopend inzamelingspercentage opgenomen⁷. Met «hoogwaardig» wordt daarbij bedoeld dat het materiaal weer terug kan komen als voedselcontactmateriaal. Dit is nu staande praktijk voor PET; flessen, bekers en containers voor koude dranken en voedsel kunnen van gerecycled PET worden gemaakt. Hoogwaardige recycling van dergelijke monostromen past in een circulaire economie en dit toestaan geeft ondernemers een (beperkte) mogelijkheid om af te wijken van het verbod op wegwerpbekers en -voedselverpakkingen indien ze kunnen zorgen voor een gesloten recyclingsysteem.

Deze uitzondering trok veel aandacht in de consultatie, waarbij enerzijds werd gevraagd de uitzondering te schrappen en anderzijds om de voorwaarden te verruimen. Gelet op deze balans is gekozen om de uitzondering te behouden, maar wel te verduidelijken door deze beter te laten aansluiten op de (EU) regelgeving voor het recyclen van voedselcontactmaterialen. Verder vroegen veel ondernemers om meer tijd om te kunnen voldoen aan de eisen uit de Regeling. Om hen tegemoet te komen is ervoor gekozen om de regels voor bekers niet in 2023 in te laten gaan, maar gelijktijdig met de regels voor voedselverpakkingen vanaf 1 januari 2024. Verder stelt de Regeling dat als er via een Algemene plaatselijke verordening (APV) strengere regels gelden, bijvoorbeeld het verplicht

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Bij voedselverpakkingen gaat het specifiek om bakjes of voedselcontainers die geheel of gedeeltelijk uit kunststof bestaan en voor eenmalig gebruik zijn bedoeld of ontworpen, en van waaruit direct kan worden geconsumeerd zonder verdere bereiding van het eten. Zakjes en wikkels vallen hier niet onder.

⁷ Het verplichte inzamelingspercentage loopt op van 75% in 2024 tot 90% in 2027 e.v.

gebruik van herbruikbare bekertjes op evenementen, de regels van de APV voorgaan. Tot slot zijn zorginstellingen en gesloten inrichtingen uitgezonderd van de Regeling.

Consumptie voor onderweg, afhaal-, en bezorgmaaltijden

Voor consumptie van eten en drinken voor onderweg, afhaal en bezorgen is in de Regeling bepaald dat kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik niet gratis mogen worden verstrekt. Dit geldt ook, zoals reeds aangegeven in de voorgaande Kamerbrief, voor bepaalde kunststofbekers en voedselverpakkingen waaruit direct geconsumeerd kan worden die verkocht worden in supermarkten. Tevens moet er voor maaltijden en dranken die ter plekke worden bereid (niet voorverpakt) een herbruikbaar alternatief beschikbaar zijn voor de consument. Dit kan ook een zelf meegebrachte beker of verpakking zijn als dat duidelijk aan de consument kenbaar wordt gemaakt. De onderliggende gedachte bij deze maatregel is dat consumenten gestimuleerd worden te kiezen voor herbruikbare alternatieven als ze extra moeten betalen voor een wegwerpbeker of -verpakking. Deze aanpak is mede gebaseerd op ervaringen met plastic tassen waarbij het verbod op gratis verstrekken zeer succesvol is gebleken. Uit onderzoek naar draagvlak onder consumenten⁸ blijkt dat er draagvlak is voor deze maatregel, zowel ten aanzien van het bepalen van wegwerpplastics, als voor het vervangen door herbruikbare alternatieven.⁹ Voor ondernemers is het van belang dat ze niet te hoge kosten hebben voor alternatieve verpakkingen en dat er voldoende tijd is om (herbruikbare) alternatieven aan te kunnen aanbieden, bijvoorbeeld als «Bring your own» voor de klant geen optie is. Om ondernemers die met de nieuwe maatregelen te maken krijgen hierin tegemoet te komen, is ervoor gekozen om de regels voor onderweg, afhaal- en bezorgen per 1 juli 2023 in te laten gaan, in plaats van 1 januari 2023.

De hoogte van het bedrag dat ondernemers in rekening moeten brengen voor wegwerpbekers en voedselverpakkingen is niet vastgelegd in de Regeling. In de internetconsultatie is wel specifiek gevraagd of een niet-bindend richtbedrag wenselijk is. Veel stakeholders gaven aan dat zij dit wenselijk achtten, vanuit het perspectief van een gelijk speelveld voor ondernemers en consumenten. Daaronder was ook een groep die liever een bindend bedrag zou zien. Daartegenover stond een vergelijkbaar aantal stakeholders dat dit niet nodig vond, maar dit liever overlaat aan de markt en ondernemers. Daarnaast heeft aanvullend draagvlakonderzoek onder consumenten informatie gegeven over wat een effectieve prijs zou zijn voor het bepalen van wegwerpplastics¹⁰, waaruit voor bekertjes en voedselverpakkingen het meest effectieve bedrag naar voren komt. Voor

⁸ Draagvlakonderzoek I&O Research, maart 2022, Onderzoek naar publiek draagvlak voor mogelijke maatregelen op beleidsterrein van IenW (p. 218–241). Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/28/onderzoek-naar-publiek-draagvlak-voor-mogelijke-maatregelen-op-beleidsterrein-van-ienw>.

⁹ Uitkomsten van de peiling onder ca. 1200 consumenten: betalen voor wegwerpplastic: 32% is helemaal voor, 30% is meer voor dan tegen, 17% is neutraal, 11% is meer tegen dan voor, 10% is helemaal tegen. Verbannen van wegwerpplastic/vervangen door herbruikbare alternatieven: 42% is helemaal voor, 30% is meer voor dan tegen, 16% is neutraal, 7% is meer tegen dan voor, 4% is helemaal tegen.

¹⁰ Kantar Public, oktober 2021, Rapportage van het consumentenonderzoek «Beprijzen wegwerpbekertjes en maaltijdverpakkingen. Inzicht in de meest optimale hoogte van het bepalen van plastic wegwerpbekertjes en wegwerpmaaltijdverpakkingen». Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/rapporten/2022/03/28/consumentenonderzoek-beprijzen-wegwerpbekertjes-en-maaltijdverpakkingen-kantar-public>.

bekers ligt dit bedrag tussen € 0,25–€ 0,32¹¹. Voor een maaltijd (die verpakt kan zijn in meerdere verpakkingen) ligt dit bedrag tussen € 0,50–€ 0,67¹².

Op basis van bovenstaande uitkomsten is besloten om een niet-bindend richtbedrag op te nemen in de nota van toelichting bij de Regeling om houvast te bieden voor de ondernemers en organisaties die dit wenselijk achten. Daarbij zijn de volgende niet-bindende richtbedragen opgenomen:

- € 0,25 voor bekers
- € 0,50 voor een maaltijd (dit kan bestaan uit meerdere verpakkingen)
- € 0,05 voor voorverpakte groente, fruit en noten en portieverpakkingen¹³

Uit de consultatie bleek ook dat sommige stakeholders liever een vast bedrag willen, waardoor het voor ondernemers en consumenten duidelijk is welke prijs betaald moet worden. Zo ver wil ik op dit moment nog niet gaan. Ik vind dat ondernemers eerst de vrijheid moeten hebben zelf een bedrag per beker en voedselverpakking te bepalen. Daarmee volg ik dezelfde aanpak als bij het verbod op gratis plastic tassen, ook daarvoor was alleen bepaald dat ze niet meer gratis mochten worden verstrekt. Zonder vastgesteld bedrag heeft dit geleid tot een groot effect: het aantal plastic draagtassen wat in het zwerfafval belandt, is sinds het verbod op gratis verstrekken met 70% afgenomen. Bij de evaluatie van de Regeling, die gepland staat in 2024, zal ik bekijken of een bindend bedrag alsnog nodig blijkt. Daarnaast pleiten sommige stakeholders voor een heffing in plaats van een beprijzing, waarbij het geld dat de consument betaalt in een fonds komt voor het verduurzamen van verpakkingen. Ik kies er nu voor om de opbrengsten van de beprijzing juist bij de ondernemers te laten, zodat zij deze naar eigen inzicht kunnen investeren in de herbruikbare alternatieven die zij beschikbaar moeten stellen voor hun klanten.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zwerfafval (UPV)

Op basis van de Richtlijn en het Besluit zijn producenten verantwoordelijk voor het vergoeden van de kosten die gebiedsbeheerders maken voor het opruimen van het zwerfafval afkomstig van hun producten. Daarnaast worden producenten verplicht tot het nemen van bewustmakingsmaatregelen. In deze Regeling wordt de werkwijze voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding aan gebiedsbeheerders vastgelegd. Deze zal worden vastgesteld op basis van een onafhankelijk kostenonderzoek naar daadwerkelijk gemaakte kosten, dat tenminste eens in de vier jaar wordt uitgevoerd in opdracht van lenW. Uit de consultatie kwamen enkele aandachtspunten m.b.t. deze UPV naar voren, die hieronder worden toegelicht.

Private en publieke gebiedsbeheerders

De UPV voor zwerfafvalkosten beperkt zich (conform de Richtlijn) tot het vergoeden van de kosten die gemaakt worden door of namens overheidsorganisaties. Dat betekent dat er geen vergoeding plaatsvindt aan private beheerders van openbare gebieden. Het onderscheid tussen publiek en

¹¹ Uit het onderzoek bleek verder dat onder € 0,14 er geen effect is van de maatregel en dat boven € 0,32 er weerstand tegen de maatregel ontstaat onder consumenten.

¹² Voor een maaltijd bestaande uit meerdere containers heeft de maatregel bij een prijs onder € 0,29 geen effect en boven de € 0,67 ontstaat er weerstand.

¹³ Dit bedrag is lager om de proportionaliteit t.o.v. de prijs van het product zelf in acht te nemen en consumptie van gezonde producten niet te ontmoedigen.

privaat beheerde gebieden werd door sommige deelnemers aan de consultatie als onlogisch ervaren.

Hoewel private terreinbeheerders uitgesloten zijn van directe vergoeding, kunnen hun zwerfafval-activiteiten, wanneer zij een overeenkomst hebben met provincies (of andere publieke gebiedsbeheerders) om namens hen zwerfafval op te ruimen, wel worden meegeteld bij de opruimkosten. In de nota van toelichting bij de Regeling is deze mogelijkheid uitgelegd.

Governance structuur

Uit de consultatie is verder gebleken dat gebiedsbeheerders en producenten beiden een groot belang zien in een governance structuur om zaken als effectiviteit van het opruimen, doelstellingen, preventie e.d. te bespreken. Een overlegstructuur vloeit niet direct voort uit de Regeling, die enkel voorziet in de verschuiving van de kosten voor het opruimen van publieke organisaties naar producenten. Ik zie echter wel meerwaarde in het bijeenbrengen van partijen om over de zwerfafvalaanpak te spreken, waaronder het op elkaar afstemmen van de preventiemaatregelen, inclusief bewustmaking, en beheer van openbare ruimten. De komende tijd zal ik met de betrokken partijen bespreken hoe zij de afstemming onderling zouden willen vormgeven.

Vochtige doekjes in riolering

Door de Unie van Waterschappen is gepleit voor het meenemen van rioolverstoppingen ten gevolge van onjuist weggooien van slecht afbreekbaar toiletpapier, andere vochtige doekjes en hygiëne producten, als zwerfafval kostenpost voor gebiedsbeheerders. In de Richtlijn en richtsnoeren daarbij, wordt geen uitsluitel gegeven over het al dan niet meenemen van deze kosten. In Nederland is ervoor gekozen om deze kosten niet mee te nemen in de UPV-Regeling, omdat het wegspoelen van vochtige doekjes in het toilet die niet afbreekbaar zijn weliswaar onwenselijk is, maar niet gezien kan worden als een vorm van zwerfafval. Ook in de definitieve Regeling wordt hieraan vastgehouden. Wel worden de kosten vergoed van het opruimen van vochtige doekjes door gebiedsbeheerders, bijvoorbeeld op straat, in parken of bermen, op perrons of in oppervlaktewateren zoals sloten en plassen. Ook zwerfafval dat in straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterriolering terecht komt, valt onder de reikwijdte van de Regeling.

Tot slot

We zien de (plastic) vervuiling in onze zee en milieu nog onvoldoende afnemen en ik vind het belangrijk daar samen met andere Europese lidstaten actie op te ondernemen. Ik zie het verbod op kunststof bekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik ter plaatse, evenals het niet meer gratis mogen verstrekken hiervan voor consumptie onderweg, als goede aanvullingen op het beleid om zorgvuldiger om te gaan met onze grondstoffen, om minder afhankelijk te worden van (fossiele) grondstoffen die we importeren, om zwerfafval te voorkomen en verder toe te werken naar een circulaire economie zodat we ons milieu schoner achterlaten voor volgende generaties.

De komende tijd zal worden benut om alle belanghebbenden te informeren over de regels en de naleving ervan. Daarnaast hou ik een vinger aan de pols hoe andere Europese lidstaten de richtlijn implementeren voor een zo groot mogelijk effect.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

Regeldruktoets door adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het ATR heeft enkele adviespunten aangereikt voor de Regeling. Met het in acht nemen van de adviespunten kan de besluitvorming over de aangepaste Regeling plaatsvinden. Hoofdlijnen van het advies met reactie:

1. Stel concrete en meetbare doelstellingen in.

Reactie: Een doelstelling wordt gezien als een richtinggevende politieke doelstelling, zoals reeds geformuleerd voor de reductiemaatregelen in de voorgaande Kamerbrief. Een collectieve doelstelling is niet één op één te vertalen naar individuele ondernemers. Een doelstelling voor het verminderen van zwerfafval komt in de praktijk neer op een doelstelling die je oplegt aan decentrale overheden. Die bevoegdheid heeft lenW niet. Wel wordt het aandeel van producten in het zwerfafval nauwkeurig gemonitord en wordt op basis daarvan de wegingsfactor bepaald.

2. Heroverweeg de reikwijdte van de reductiemaatregelen in relatie tot de verwachte verschuivingseffecten.

Reactie: het ATR verwacht dat de maatregelen minder effectief zullen zijn, omdat zakjes, wikkels en andere materialen dan plastic niet onder de reikwijdte van de reductiemaatregelen vallen en er dus verschuivingseffecten op zullen treden. De heroverweging van de scope is niet mogelijk, omdat de Regeling zijn juridische grondslag heeft in het Besluit en richtlijn 2019/904. Er zal wel door Rijkswater-staat monitoring plaatsvinden of verschuivingseffecten zich voordoen, zowel in het marktaanbod als in het zwerfafval. Overigens geldt de reikwijdte van kunststof-producten wel voor alle producten voor eenmalig gebruik die kunststof bevatten, waardoor verschuivingsopties naar andere materialen zeer beperkt zullen zijn.

3. Overweeg minder belastende alternatieve maatregelen, die meer aan de voorkant van de keten sturen op reductie. Sturen aan de voorkant zou bijvoorbeeld kunnen betekenen een uitbreiding van de UPV waarbij er een quotum of marktbeperking wordt opgelegd.

Reactie: Aangezien het hier om een consumptiereductie gaat, wordt het juist van belang geacht dat ook de consument én de verstrekkers van deze producten aan de consumenten, via regelgeving geconfronteerd wordt met de keuzes die zij maken en de impact daarvan. Alleen sturing via producenten en import zou een verschuiving van producten en materialen teweeg brengen, maar minder het gewenste gedragseffect aan de consumptiekant van de keten. Met de onderhavige regelgeving, kunnen producenten en ketenpartijen samen kijken naar nieuwe verdienmodellen om eten en drinken aan consumenten te verstrekken in herbruikbare alternatieven.

4. Verbeter de werkbaarheid in de praktijk door o.a. definities aan te scherpen (bijv. eenmalig vs. meermalig gebruik, type verpakkingen onder de Regeling).

Reactie: Deze punten zijn in de toelichting bij de Regeling geadresseerd.

5. Maak het overzicht van de te verwachten bedrijfsmatige effecten (eenmalige en structurele lasten) compleet.

Reactie: Het overzicht van de te verwachten bedrijfsmatige effecten is op basis van aanvullend onderzoek compleet gemaakt in hoofdstuk 6 in de toelichting op de Regeling. Het rapport van de bedrijfseffectentoets is gepubliceerd¹⁴.

¹⁴ Sira consulting, februari 2022, «Bedrijfseffectentoets ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik». Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/publicaties/2022/03/28/bedrijfseffectentoets-ministeriele-regeling-kunststofproducten-voor-eenmalig-gebruik-sira-consulting>.