

Vergaderjaar 2013–2014

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1753**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Voorstel wijziging richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval  
Fiche: Mededeling overheidsinterventie op de elektriciteitsmarkt  
(Kamerstuk 22 112, nr. 1754)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans

## **Fiche: Voorstel wijziging Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval**

### **1. Algemene gegevens**

#### *Titel voorstel*

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.

#### *Datum ontvangst Commissiedocument*

5 november 2013

#### *Nr. Commissiedocument*

COM (2013)761

#### *Prelex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosID=1041377](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosID=1041377)

#### *Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board*

[http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/report\\_options.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/report_options.pdf)

#### *Behandelingstraject Raad*

Milieuraad.

#### *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

#### *Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

##### *a) Rechtsbasis*

Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op Artikel 114 van het VWEU.

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

##### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

In de mededeling worden geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

#### *• Korte inhoud voorstel*

De Europese Commissie heeft een voorstel uitgebracht dat de lidstaten verplicht om maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen<sup>1</sup> te verminderen, met het oogmerk van een afname van plastic zwerfafval op zee (plastic soep), in de rivieren, op stranden en op straat. De lidstaten kunnen zelf de maatregelen bepalen. Het voorstel van de Commissie gaat niet uit van een vanuit de Europese Unie opgelegd verbod voor gebruik van lichte plastic draagtassen. Lichte plastic

<sup>1</sup> Plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 50 micron (0,05 millimeter)

draagtassen worden minder vaak opnieuw gebruikt dan dikkere tassen en komen vaker als zwerfafval in het milieu terecht.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op Artikel 114 van het VWEU, waarin Nederland zich kan vinden.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Zwerfafval in zee, rivieren en op land is een grensoverschrijdend (mondiaal) probleem, waarvan de aanpak omwille van effectiviteit gezamenlijke actie vereist op het gebied van het verminderen van het gebruik van lichte plastic draagtassen. Bovendien worden met bepalingen op EU-niveau eventuele verstoringen van de interne markt vermeden.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief, omdat het zich beperkt tot het wijzigen van Richtlijn 94/62/EG door een kader gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen, waarbij het aan de lidstaten is de precieze instrumentkeuze te bepalen.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Dit voorstel biedt kansen voor een efficiënt gebruik van grondstoffen en het nemen van maatregelen daartoe. De risico's voor de Nederlandse plastic producenten en verpakkingsindustrie lijken gering. Op dit moment worden de meeste plastic draagtassen op basis van polyethyleen uit Azië geïmporteerd. De te nemen maatregelen zouden eventueel kansen kunnen opleveren voor het Nederlandse bedrijfsleven dat op het gebied van bioplastics een goede positie heeft. Een en ander zal afhangen van de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie naar de mogelijkheid van biologisch afbreekbare plastics als grondstof voor plastic tasjes in Nederland. De Minister van Economische Zaken heeft tijdens het AO Bedrijvenbeleid van 19 november jl. toegezegd een dergelijke studie op korte termijn te zullen uitvoeren.

• *Nederlandse positie*

Nederland ondersteunt de ambitie van de Europese Commissie om het verbruik van de lichte plastic draagtassen terug te dringen, met het oogmerk van een afname van plastic zwerfafval op zee (plastic soep), in de rivieren, op stranden en op straat. Met de Nederlandse supermarktbranche is in het kader van verpakkingenbeleid al afgesproken en opgenomen in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 om in de supermarkten per 1 januari 2014 geen gratis plastic draagtassen meer weg te geven bij de kassa. Deze afspraak zal opgenomen worden in een nieuwe AMvB voor Verpakkingen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar duurzame alternatieven voor de plastic draagtas.

Met de andere belanghebbenden van de sector met wie nog geen afspraken zijn, zoals de detailhandel, de ambulante sector, het MKB en de horeca, gaat Nederland op korte termijn in gesprek over de invulling en de mogelijkheid van zelfregulering.

Daarnaast is medio november jl. het Kunststof Kringloop Ketenakkoord afgesloten gericht op concrete ketensamenwerking tussen 55 partijen (bedrijven, kennisinstellingen, NGO's, rijksoverheid) om de kunststofkringloop te sluiten en verder te verduurzamen.

Nederland verwacht met de ingezette acties uitvoering te kunnen geven aan het voorstel.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *• Inhoud voorstel*

De Commissie heeft een voorstel uitgebracht dat de lidstaten verplicht om maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen, met het oogmerk een afname van plastic zwerfafval op zee (plastic soep), in de rivieren, op stranden en op straat.

Geschat wordt dat in 2010 elke EU-burger 198 plastic draagtassen heeft gebruikt, waarvan ongeveer 90% lichte draagtassen. Lichte plastic draagtassen worden minder vaak opnieuw gebruikt dan dikkere plastic draagtassen en komen vaker als zwerfafval in het milieu terecht.

Dat betekent bovendien dat niet efficiënt gebruik wordt gemaakt van grondstoffen/natuurlijke hulpbronnen. Weggegooide lichte plastic draagtassen kunnen honderden jaren in het milieu aanwezig blijven, meestal in gefragmenteerde vorm.

Het voorstel wijzigt artikel 4 (preventie) van Richtlijn 94/62/EG door de lidstaten te verplichten maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen. Er kunnen zowel economische instrumenten worden gebruikt als handelsbeperkingen worden ingevoerd in afwijking van artikel 18 van de richtlijn. De nieuwe Richtlijn verruimt dus het scala aan instrumenten waarover de lidstaten beschikken om het niet duurzame verbruik van lichte plastic draagtassen aan te pakken.

#### *• Impact assessment Commissie*

In 2011 is een effectenbeoordeling gedaan van de te nemen maatregelen om het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen. In de effectbeoordeling zijn de belangrijkste sociale, economische en milieueffecten van de verschillende beleidsopties ter vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen geëvalueerd.

In de effectbeoordeling is geconcludeerd dat het momenteel moeilijk is om voor de hele Europese Unie een reductiestreefcijfer vast te stellen en toe te passen, vanwege de zeer grote verschillen tussen de lidstaten wat het verbruik van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik betreft.

In plaats daarvan heeft de Europese Commissie ervoor gekozen voor te stellen om artikel 4 van Richtlijn 94/62/EG te wijzigen, waarbij lidstaten wordt verplicht het verbruik van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik te verminderen. De lidstaten kunnen wel hun eigen nationale reductiestreefcijfers vaststellen en de maatregelen om die streefcijfers te halen zelf kiezen. In een later stadium zou echter kunnen worden overwogen een reductiestreefcijfer voor de hele EU vast te stellen.

### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

#### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel van de Europese Commissie is gebaseerd op Artikel 114 van het VWEU. Nederland is akkoord met deze rechtsgrondslag.

*b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Zwerfafval in zee, rivieren en op land is een grensoverschrijdend (mondiaal) probleem, waarvan de aanpak omwille van effectiviteit gezamenlijke actie vereist op het gebied van het verminderen van het gebruik van lichte plastic draagtassen. Bovendien worden met bepalingen op EU-niveau eventuele verstoringen van de interne markt vermeden.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief, omdat het voorstel zich beperkt tot het wijzigen van Richtlijn 94/62/EG door gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen, waarbij het aan de lidstaten is de precieze instrumentkeuze te bepalen

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing.

**5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU begroting.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Vooralsnog zijn er geen financiële gevolgen, eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline. Deze zijn afhankelijk van de maatregelen die Nederland neemt.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Het uitbannen van gratis lichte plastic tassen heeft naar verwachting zeer geringe financiële consequenties voor bedrijven die deze tassen aanbieden. Eventuele extra kosten worden naar verwachting doorberekend aan de consument. Ook de risico's voor de Nederlandse plasticproducenten en verpakkingsindustrie lijken gering. Op dit moment worden de meeste lichte plastic tassen op basis van polyethyleen uit Azië geïmporteerd.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

In het kader van het Besluit beheer Verpakkingen moet al jaarlijks gerapporteerd worden over preventie en recycle doelstellingen. Dit onderdeel kan in die jaarlijkse rapportage opgenomen worden en daarmee niet leiden tot extra administratieve lasten.

Afhankelijk van de instrumentkeuze kan dit leiden tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (waarmee richtlijn 94/62 reeds is geïmplementeerd) wordt momenteel gewijzigd. Om uitvoering te geven aan het voorstel en de mogelijkheid te creëren voor het nemen van wettelijke maatregelen als de doelstellingen via zelfregulering niet gerealiseerd worden, wordt in het nieuwe Besluit Verpakkingen een bepaling opgenomen om gratis plastic draagtassen uit te kunnen bannen.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Nederland geeft de voorkeur aan een implementatietermijn van 18 maanden in plaats van een jaar. Een jaar kan te krap zijn voor de noodzakelijke wijziging van een algemene maatregel van bestuur (het Besluit). De termijn van 18 maanden is temeer gewenst indien de maatregelen ter uitvoering van dit voorstel gemeld moeten worden o.g.v. richtlijn 98/34 (technische notificatie). Het kan op dit moment niet worden uitgesloten dat notificatie nodig is. In dat geval krijgt de Commissie drie maanden te tijd om de maatregel te beoordelen.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie op Europees niveau na 3 jaar is wenselijk om te kunnen beoordelen of de doelstellingen van het voorstel gerealiseerd zijn.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

De mate van uitvoerbaarheid van de richtlijn is afhankelijk van de door de lidstaten te kiezen maatregelen. Nederland neemt alleen uitvoerbare maatregelen.

*b) Handhaafbaarheid*

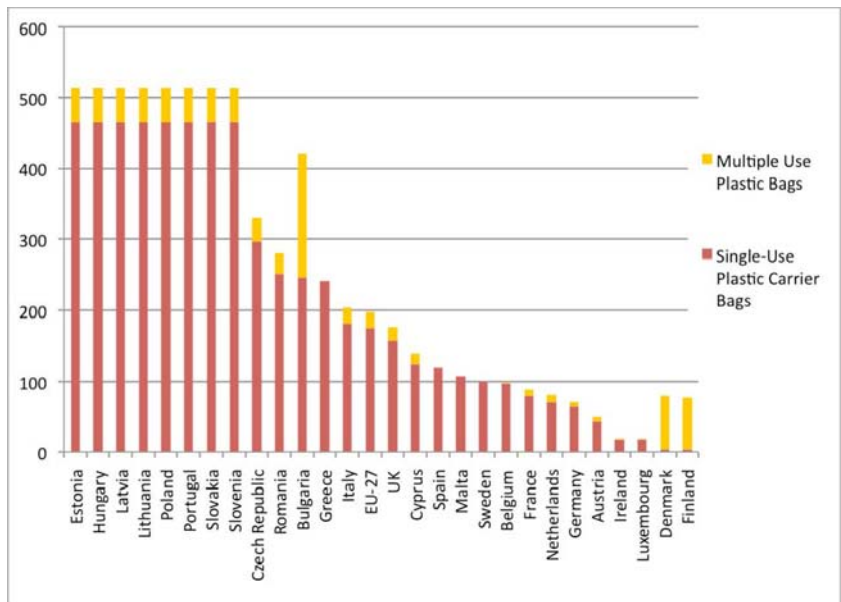
Bij niet-juridische afspraken (convenanten) heeft de handhaving geen rol. Bij een eventueel verbod of andere juridische bepalingen, kan er gehandhaafd worden.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Op het gebied van milieu wordt een positief effect voor ontwikkelingslanden verwacht. Het terugdringen van het verbruik van lichte plastic draagtassen binnen de EU heeft ook effect op de ecosystemen in de oceanen en zeeën rond Afrika, Azië en Zuid-Amerika (vermindering «plastic soep»). Op het gebied van handel zal het voorstel ook consequenties hebben voor de producenten van deze tassen die vooral in Azië zijn gevestigd. Mogelijk zullen zij duurzame alternatieven aanbieden voor de Europese markt.

## 9. Nederlandse positie

Nederland ondersteunt de ambitie van de Europese Commissie om het verbruik van de lichte plastic draagtassen terug te dringen, met het oogmerk de afname van plastic zwerfafval op zee (plastic soep), in de rivieren, op stranden en op straat. Een EU-brede aanpak is wenselijk vanwege de effectiviteit en vanwege het vermijden van verstoringen van de interne markt.



Bron: [http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/swd\\_plastic\\_bag.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/swd_plastic_bag.pdf)

Deze tabel laat zien hoeveel plastic tassen in de verschillende lidstaten van de Europese Unie per jaar worden gebruikt. Het geeft weer hoe de verhouding is tussen de tassen die eenmalig worden gebruikt en de tassen die meermalen worden gebruikt.

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten en dat een aantal lidstaten al ver is in het gebruik van de meermaals te gebruiken tassen. Echter in de meeste lidstaten worden nog veel eenmalige plastic tassen gebruikt.

In Nederland is met de supermarktbranche in het kader van verpakkingen-beleid al afgesproken en opgenomen in de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013–2022 om in de supermarkten per 1 januari 2014 geen gratis plastic draagtassen meer weg te geven bij de kassa. Deze afspraak zal opgenomen worden in een nieuwe AMvB voor Verpakkingen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar duurzame alternatieven voor de plastic draagtas.

Met de andere belanghebbenden van de sector met wie nog geen afspraken zijn, zoals de detailhandel, de ambulante sector, het mkb en de horeca, gaat Nederland op korte termijn in gesprek om afspraken te maken over het uitbannen van de plastic tassen via zelfregulering. Daarnaast is medio november jl. het Kunststof Kringloop Ketenakkoord afgesloten gericht op concrete ketensamenwerking tussen 55 partijen (bedrijven, kennisinstellingen, NGO's, rijksoverheid) om de kunststof-kringloop te sluiten en verder te verduurzamen.

Nederland verwacht met de ingezette acties uitvoering te geven aan het voorstel.