

CONSULTATIEREACTIE

1. Inleiding

Hierbij geven wij onze reactie op de internetconsultatie over het 'Uitvoeringsbesluit Vaststelling bijdragen en wegingsfactoren kunststofproducten voor eenmalig gebruik 2024' (het "**Uitvoeringsbesluit**"). Onze reactie richt zich op de eerste vraag uit de consultatie: "*De artikelen van het besluit: zijn er redenen om aan te nemen dat er informatie mist op basis waarvan de bedragen en verdeelsleutels aangepast moeten worden?*". Onze opmerkingen zijn ook relevant voor de tweede en derde vraag, die betrekking hebben op de duidelijkheid van de algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting.

2. Correctiefactor inwerkingtreding is onjuist en onevenredig

In het Uitvoeringsbesluit wordt in de artikelen 2, 3 en 5 een correctiefactor van 361/365 toegepast voor kunststofhoudende sigarettenfilters ("**SUP-filters**") en verpakkingen, omdat het Besluit¹ en de Regeling² voor deze producten op 5 januari 2023 in werking is getreden. Hoewel de toepassing van deze correctiefactor in artikelen 2 en 3 gerechtvaardigd lijkt, is het gebruik ervan in artikel 5 disproportioneel voor producenten die hun SUP-producten in 2023 hebben uitgefaseerd. De gebruikte correctiefactor veronderstelt dat deze producten gedurende het hele jaar in gelijke aantallen op de markt zijn gebracht, wat niet voor alle producenten geldt. Dit leidt tot een onevenredig zware belasting voor producenten die hun producten slechts een deel van het jaar op de markt hebben gebracht.³ Wij verzoeken daarom om in artikel 5 uit te gaan van het daadwerkelijk aantal door de producent op de markt gebrachte producten sinds de inwerkingtredingsdatum. Het zou daarbij ook, meer principieel, in strijd zijn met de Richtlijn⁴, het Besluit en de Regeling om de thans opgenomen correctiefactor te gebruiken in plaats van de daadwerkelijke aantallen, omdat hanteren van de correctiefactor zou resulteren in een betaling voor niet op de markt zijn gebrachte SUP-producten.

3. Toerekening van bewustwordingsmaatregelen is onjuist en onevenredig

Volgens het Besluit en de Regeling moeten producenten van SUP-filters financieel bijdragen aan bewustwordingsmaatregelen die door gebiedsbeheerders worden genomen. De in het Uitvoeringsbesluit opgenomen bijdrage is echter gebaseerd op het aandeel van deze producten in het zwerfafval. Dit leidt ertoe dat producenten van SUP-filters verantwoordelijk worden gehouden voor een aandeel in algemene bewustwordingsmaatregelen dat gelijk is aan het aandeel van hun producten in het zwerfafval, in plaats van alleen voor maatregelen specifiek gericht op hun producten. Het Uitvoeringsbesluit biedt geen onderbouwing dat het aandeel van SUP-filters in het zwerfafval overeenkomt met het aandeel in bewustwordingsmaatregelen over SUP-filters. Volgens de Richtlijn, het Besluit en de Regeling zouden producenten van deze producten enkel hoeven bij te dragen aan de kosten van bewustwordingsmaatregelen die specifiek gericht zijn op het voorkomen van SUP-filters in zwerfafval. De in het Uitvoeringsbesluit voorziene toerekening is daarom onjuist en onevenredig.⁵ Wij verzoeken u deze aan te passen.

¹ [Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik](#) (het "**Besluit**") (Stb. 2021, 294).

² [Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik](#) (de "**Regeling**") (Stcrt. 2022, 8376).

³ Als voorbeeld: Bij een producent die slechts de eerste 100 dagen SUP-producten op de markt brengt, is het aandeel producten dat voor 5 januari op de markt is gebracht bij een contante plaatsing op de markt 4/100 (of 18/365), niet 4/365. In dat geval zou de correctiefactor 347/365 moeten zijn, niet 361/365. Omdat het ondoenlijk is om deze correctiefactor per producent te bepalen dient uit te worden gegaan van de daadwerkelijke aantallen.

⁴ [Richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu](#) (EU 2019/904, OJEU 2019, L 155) (de "**Richtlijn**").

⁵ In strijd met de Richtlijn, blijft daarbij de onderbouwing van deze bewustwordingsmaatregelen en naleving van het kostenoverschrijdingsverbod bij deze en de algemene kostenbijdrage onduidelijk.

4. Inwerkingtredingsdatum is in strijd met het gelijkheidsbeginsel en onevenredig

De inwerkingtredingsdatum van de verplichtingen uit de Regeling en het Besluit wordt voor SUP-filters in de algemene toelichting gesteld op 5 januari 2023, terwijl voor ballonnen en vochtige doekjes de Regeling en het Besluit op 5 april 2023 in werking zijn getreden. Wij zijn van mening dat de inwerkingtredingsdatum van de verplichtingen uit de Regeling en het Besluit voor SUP-filters gelijk zou moeten zijn aan die van ballonnen en vochtige doekjes. De verplichtingen uit artikel 5 van het Besluit, die van toepassing zijn op SUP-filters, zijn materieel pas van kracht geworden op 5 april 2023, vanwege de kruisverwijzing naar de materiële regels in artikel 4 van het Besluit, dat op die datum in werking trad. Deze kruisverwijzing, in combinatie met het vanuit gelijkheidsbeginsel niet te verklaren onderscheid tussen deze productgroepen, vereist dat de correctie voor deze producten gelijk zou moeten zijn. Wij verzoeken u het Uitvoeringsbesluit en de daarin toegepaste correctie hierop aan te passen.

5. Ratio volume, aantal en gewicht is onjuist en onevenredig

Het kostenaandeel zoals opgenomen in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit is gebaseerd op het aandeel van het SUP-product in het zwerfafval. Dit wordt gevat in één percentage door het rekenkundig gemiddelde tussen aantal stuks, volume en gewicht te berekenen. Daarbij wordt – zoals ook in Memo C⁶ onderkend – geen rekening gehouden met de invloed van deze verschillende grootheden op de kosten voor het voorkomen, inzamelen en verwerken van zwerfafval. Deze systematiek benadeelt de toerekening van de kosten voor het opruimen en verwerken van zwerfafval van SUP-producten die hoog in aantal, maar laag in volume en gewicht zijn, zonder dat hiervoor een rechtvaardiging bestaat. Daarnaast lijkt überhaupt geen rekening te worden gehouden met de producten die buiten de producenten, al dan niet illegaal c.q. parallelle handel in Nederland en daarmee in het zwerfafval eindigen. Voorgaande is in strijd met de Richtlijn, het Besluit en de Regeling. Wij verzoeken u het Uitvoeringsbesluit hierop aan te passen.

6. Berekening bijdrage per eenheid product is onjuist en onevenredig

Artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit bepaalt dat de bijdrage voor vochtige doekjes en ballonnen wordt geheven per gewichtseenheid, terwijl de bijdrage voor SUP-filters per stuk wordt geheven. De toelichting bij dit artikel veronderstelt ten onrechte dat verschillende producten op verschillende manieren worden gerapporteerd. Voor alle SUP-producten geldt dat zowel het aantal als het gewicht gerapporteerd dient te worden als basis voor de te betalen financiële bijdrage.⁷ Omdat de rapportagevorm voor alle producten gelijk is, zou ook de wijze van heffing uniform moeten zijn. Bovendien wordt miskend dat SUP-filters verschillend kunnen wegen. Los verkochte SUP-filters wegen gemiddeld vijf keer minder dan SUP-filters die zijn geïntegreerd in tabaksproducten. Dit verschil in gewicht, en daarmee in het aandeel plastic, beïnvloedt de kosten voor opruiming en verwerking van de SUP-filters en de milieuschade. Het niet meewegen van dit verschil zou dan ook in strijd zijn met de Richtlijn, het Besluit en de Regeling. Wij verzoeken u het Uitvoeringsbesluit hierop aan te passen.

7. Het Uitvoeringsbesluit leidt tot een ongelijk speelveld binnen de Europese Unie

In artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit zijn de bijdragen per eenheid product vastgesteld. De bijdrage voor SUP-filters is aanzienlijk – tussen een factor 3 en 14 – hoger dan in andere Europese landen. Dit leidt tot onevenredig hoge financiële lasten voor Nederlandse producenten in vergelijking met hun Europese collega's, met marktbederf en parallelle handel als gevolg. Het Uitvoeringsbesluit is daarmee in

⁶ RWS, *Memo C. Systematiek voor het bepalen van bijdragen en vergoedingen SUP in zwerfafval*, 24 juli 2023.

⁷ Zie ook: Bijlage 1 bij de Regeling.

strijd met de Richtlijn, het VEU⁸ en het VWEU⁹, aangezien het de goede werking van de interne markt en de daaruit voortvloeiende harmonisatie en *level playing field*-verplichtingen ondermijnt. Wij verzoeken u het Uitvoeringsbesluit hierop aan te passen.

8. Terugwerkende kracht is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel

Pas op 15 juli 2024, toen het Uitvoeringsbesluit voor consultatie ter inzage werd gelegd, werd duidelijk welke bijdrage zou worden geheven over het peiljaar 2023 voor het op de markt brengen van SUP-producten. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en, onder meer de vanuit artikel 8 vereiste transparantie binnen, de Richtlijn. Dit geldt nog nadrukkelijker voor de 'uitvoeringskosten' waarvan de hoogte nog steeds niet bekend zijn. Bovendien hebben andere Europese landen de kostenbijdrage tijdig kenbaar gemaakt of voor het jaar 2023 afgezien van inning. Ook om deze reden, zoals in onze vorige paragraaf gesteld, is het Uitvoeringsbesluit in strijd met de Richtlijn, het VEU en het VWEU. Wij verzoeken u het Uitvoeringsbesluit hierop aan te passen.

9. Conclusie

Samenvattend concluderen wij dat het Uitvoeringsbesluit op verschillende punten onjuist en onevenredig uitwerkt, met name voor producenten van SUP-producten die, onder andere door onevenwichtige verdeelsleutels, disproportionele bijdragen en inwerkingtreddingsdata, onredelijk zwaar worden belast. Wij verzoeken u dan ook om de genoemde punten te heroverwegen en aan te passen, zodat een eerlijk en evenwichtig stelsel wordt gerealiseerd dat in lijn is met de verdere SUP-regelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁸ [Verdrag betreffende de Europese Unie](#), Maastricht, 07-02-1992 (het "VEU").

⁹ [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), Rome, 25-03-1957 (het "VWEU").