

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven - van der Meer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR1009/2020-U106

Uw referentie

Datum 29 juli 2020

Betreft Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 25 juni 2020 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het *Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

Nederland dient uiterlijk 3 juli 2021 de Europese richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststof producten op het milieu te implementeren. De richtlijn heeft als doel het voorkomen en verminderen van de effecten op het (maritieme) milieu en gezondheid van bepaalde kunststof producten voor eenmalig gebruik (single-use plastic), oxo-degradeerbare kunststoffen en kunststofhoudend vistuig. Daarnaast tracht de richtlijn de overgang naar een circulaire economie te bevorderen.

De richtlijn legt de focus op de top tien kunststofproducten voor eenmalig gebruik die het meest op de stranden van de EU zijn aangetroffen, en vistuig. De richtlijn schrijft verschillende maatregelen voor die gericht zijn op de producent en de consument. Deze maatregelen betreffen onder andere de introductie van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor een aantal kunststof producten, bewustwordingsmaatregelen die moeten leiden tot een gedragsverandering bij de consument, vereisten voor productontwerp, informatieverstrekking aan consumenten, en maatregelen om de consumptie van on-the-go verpakkingen te verminderen.

Het Besluit regelt de Nederlandse implementatie van deze bepalingen uit de richtlijn. Het voorstel wijzigt ook het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

De noodzaak van het besluit en de verschillende maatregelen volgt uit de wettelijke plicht voor de Nederlandse overheid om de SUP-richtlijn te implementeren in nationale regelgeving. De maatregelen in het besluit beogen een vermindering van wegwerpplastics in het zwerfafval, een verschuiving van kosten voor het opruimen van zwerfafval naar producenten, meer vraag naar recycalaat van kunststof en een verschuiving van wegwerpproducten naar meer hergebruik. Naar verwachting leidt dit tot meer aandacht voor circulariteit, tot het verlagen van de milieu impact en tot meer recyclebare grondstoffen. Het voorstel vermeldt dat de maatregelen naar verwachting zullen zorgen voor een verschuiving naar producten die meermalig gebruik kunnen worden gebruikt, en naar alternatieve producten voor eenmalig gebruik.

Het voorstel benoemt dat de gevolgen van de verschillende verplichtingen en maatregelen voor een groot deel afhangen van de keuzes die producenten zullen maken. Het moet volgens de nota van toelichting nog blijken of producenten voor producten kiezen die duurzamer zijn dan kunststof. Als veel producenten kiezen voor verpakkingen met samengesteld materiaal, kan dit het inzamelen en hergebruiken bemoeilijken. Ook kunnen de kosten voor recycalaat mogelijk hoger worden. Uit de 'Quicksan bedrijfs-effecten implementatie richtlijn single-use plastics'¹ komt daarbij naar voren dat een deel van de producten zal worden vervangen door producten die geschikt zijn voor meermalig gebruik. Bestek en borden voor eenmalig gebruik worden naar verwachting deels vervangen door producten van zwaarder kunststof. Het college constateert dat dit verschuivingseffect naar zwaarder kunststof of minder duurzame materialen de beoogde effectiviteit van de maatregelen kan aantasten. Wanneer producenten kiezen voor minder duurzame materialen als alternatief, draagt dit immers niet bij aan doelstellingen van circulariteit en duurzaamheid. Het college constateert dat het voorstel niet ingaat op of en hoe deze ontwikkeling gemitigeerd kunnen worden. Het college acht dit voor onderbouwde besluitvorming, onder andere over de effectiviteit van de verschillende maatregelen wel van belang.

1.1 Het college adviseert om in het voorstel aan te geven of en hoe eventuele tegengestelde effecten door onder andere producentenkeuzes voor minder duurzame materialen gemitigeerd worden.

2. *Minder belastende alternatieven*

Een aantal artikelen van de richtlijn laat geen beleidsruimte en wordt een-op-een geïmplementeerd in het besluit. Dit betreft het handelsverbod, productvereisten, markeringsvoorschriften en de verplichting voor producenten van bepaalde kunststofproducten om de kosten te dekken van bewustmaking van consumenten, van het inzamelen, vervoeren en verwerken van afval en van het opruimen, vervoeren en verwerken van zwerfafval.

De UPV-verplichtingen zullen op de meeste punten bij ministeriële regeling verder worden uitgewerkt. Het voorstel benoemt dat proportionaliteit van de lasten voor het bedrijfsleven hierbij centraal staat. De kosten mogen daarbij niet meer bedragen dan noodzakelijk is voor het kostenefficiënt uitvoeren van de maatregelen. Het college

¹ Sira Consulting, juni 2020.

verzoekt u de betreffende lagere regelgeving voor advies aan ATR voor te leggen.

De richtlijn bevat tevens een aantal bepalingen met beleidsruimte. Zo is er de verplichting voor lidstaten om in 2026 een meetbare kwantitatieve consumptievermindering van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te hebben behaald ten opzichte van 2022. De mate waarin (bijvoorbeeld hoogte van reductiepercentage) en de wijze waarop lidstaten deze doelstelling bereiken, is aan lidstaten zelf. Het besluit bevat een grondslag om met een ministeriële regeling een verbod op het gratis verstrekken van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in te kunnen voeren. Hierbij dient het verbod op het gratis verstrekken van plastic draagtassen in winkels als voorbeeld. Uit een evaluatie van 2019 door Rijkswaterstaat blijkt dat sinds 2015 het aantal plastic draagtassen in het zwerfafval met ongeveer 60% is gedaald. Verwacht wordt dat een verbod op het gratis verstrekken van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik een soortgelijk effect heeft. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de consumptievermindering met vrijwillige maatregelen kan worden bereikt.

Het college ziet geen mogelijkheid voor minder belastende alternatieven. Het college heeft ten aanzien van minder belastende alternatieven geen opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat bij implementatie van de richtlijn aandacht bestaat voor een werkbare uitvoeringswijze. Zo vermeldt het voorstel dat een MKB-toets in verband met de coronacrisis niet uitgevoerd kon worden, omdat geen ondernemers bereid werden gevonden om deel te nemen. Wel heeft een korte online survey plaatsgevonden via Ondernemend Nederland. Voor de uitwerking van specifieke maatregelen in nog te volgen ministeriële regelingen inzake de verschillende UPV's vermeldt het besluit dat er opnieuw een MKB-toets zal worden geïnitieerd.

Het voorstel benoemt dat de richtlijn binnen enkele maanden tot stand is gekomen, waardoor een aantal onderdelen nog nadere uitwerking behoeft. Daarom zullen vanuit de Europese Commissie nog richtsnoeren en uitvoeringshandelingen volgen die meer duidelijkheid geven over dan wel invulling geven aan de verschillende onderdelen. Deze zien onder andere toe op de definitie en scopebepaling van single-use plastic.

De gevolgen voor producenten hangen volgens de toelichting deels af van deze uitvoeringshandelingen. Het college constateert dat nog niet bekend is wanneer deze verschillende uitvoeringshandelingen en/of richtsnoeren beschikbaar zijn. Gezien het feit dat de verschillende maatregelen leiden tot veranderingen in de uitvoeringspraktijk van bedrijven, acht het college het van belang dat hier spoedig duidelijkheid over wordt gegeven. Zo komt uit de eerder benoemde Sira-rapportage naar voren dat de definitie van 'eenmalig gebruik' nog niet voor iedere producent duidelijk is. Hierdoor wachten sommige bedrijven af hoe de precieze regels gaan uitpakken voordat ze grote veranderingen gaan implementeren. Het wordt in deze rapportage benadrukt dat het van belang is dat de definitieve wetteksten op tijd gepubliceerd worden. Als dit niet het geval is, bestaat het risico dat bedrijven met onverkoopbare voorraden blijven zitten. Het college acht het van belang dat bij de nationale implementatie van maatregelen er voldoende

voorbereidingstijd is voor het bedrijfsleven. Eventueel kunnen verschillende invoerings-termijnen daarop aangepast worden, bijvoorbeeld bij de maatregel inzake markerings-voorschriften.

3.1 Het college adviseert spoedig duidelijkheid te verschaffen over de beschikbaarheid en inhoud van de nog te volgen richtsnoeren en uitvoerings-handelingen.

3.2 Het college adviseert bij de invoeringstermijnen van de verschillende maat-regelen in het besluit rekening te houden met voldoende voorbereidingstijd voor producenten.

4. Gevolgen regeldruk

Volgens een quickscan uitgevoerd naar de bedrijfseffecten van het voorstel raken de wijzigingen ongeveer 68.000 bedrijven. Het merendeel daarvan betreft MKB-bedrijven. De eenmalige nalevingskosten worden geschat op minimaal € 40 miljoen en maximaal € 70 miljoen. De structurele nalevingskosten bedragen naar schatting minimaal € 3,9 miljoen en maximaal € 10,3 miljoen.

Het college constateert dat de regeldruk effectenanalyse op de volgende punten tekort schiet:

- De eenmalige en structurele regeldrukeffecten van rapportageverplichtingen zijn niet in beeld gebracht. Producenten dienen onder andere gegevens te verzamelen en te rapporteren over de hoeveelheid jaarlijks in Nederland in de handel gebrachte producten en over het afval dat afkomstig is van hun producten. Welke kosten dit met zich meebrengt, zal volgens het voorstel onder andere afhangen van het rapportageformat van de Europese Commissie en de specifieke informatie die gerapporteerd moet worden. De omvang van de eenmalige en structurele lasten kan daarom volgens de Sira-rapportage nog niet worden ingeschat. Het college adviseert alsnog (een indicatie van) deze kosten in het voorstel op te nemen, eventueel met een bandbreedte.
- Dit geldt ook voor de regeldrukeffecten van de verschillende UPV's. Het voorstel benoemt dat op dit moment de effecten van de verplichtingen van de UPV niet in kaart kunnen worden gebracht omdat deze afhankelijk zijn van de verdere uitwerking van de bepalingen van het Besluit en de nog te publiceren richtsnoeren en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie. Het voorstel benoemt dat deze bij de verschillende ministeriële regelingen in beeld worden gebracht. Het advies luidt om in onderhavig besluit alsnog met een bandbreedte (een indicatie van) deze kosten weer te geven.

Het college erkent dat sommige cijfers (nog) niet beschikbaar zijn voor een nauwkeurige regeldrukberekening. Om onderbouwde besluitvorming over de verschillende maatregelen en de proportionaliteit hiervan te kunnen beoordelen, is het van belang dat de toelichting een onderbouwde schatting maakt van alle regeldrukeffecten.

4.1 Het college adviseert om in het voorstel de regeldruk van bovengenoemde elementen kwantitatief volgens de Rijksbrede methodiek in beeld te brengen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het besluit niet indienen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten.

Het college onderkent dat het besluit voortvloeit uit de implementatie van Europese regelgeving. Deze implementatie is verplicht. Het college geeft desalniettemin een negatief dictum aan zijn advies. Het geeft daarmee aan dat het voorstel op onderdelen aanvulling behoeft om goed onderbouwde besluitvorming mogelijk te maken. Zwaarwegend voor het college is hierbij de onduidelijkheid over tegenstelde effecten danwel ongewenste neveneffecten die de beoogde effectiviteit van de maatregelen kunnen aantasten. Het college vraagt daarbij ook aandacht voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor producenten bij de definitieve implementatie.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris