



Notitie

Bestemd voor : Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Van : NVRD
Datum : 6 augustus 2020
Onderwerp : Reactie ontwerpbesluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en wijziging besluit beheer verpakkingen 2014

Inleiding

De NVRD heeft kennis genomen van het ontwerpbesluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en wijziging van het besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: het Besluit). Graag maakt de NVRD van de mogelijkheid gebruik om op het Besluit te reageren. Hieronder vindt u de NVRD-reactie.

Reactie

De NVRD onderschrijft het doel om met dit pakket van maatregelen de nadelige effecten van kunststof wegwerpproducten op het milieu te verminderen en is content dat met dit Besluit weer een belangrijke stap wordt gezet in de aanpak van zwerfvuil en het bevorderen van een circulaire economie. Wij zijn verheugd dat er door maatregelen over verboden, consumptievermindering en producteisen met het Besluit ook aandacht is voor het voorkomen van zwerfafval. Hier ligt het primaat van de aanpak. Het feit dat producenten financieel en organisatorisch verantwoordelijk worden voor het opruimen van hun producten en maatregelen ter bewustwording ontslaat de producenten niet van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Gewaakt moet worden voor het 'afkopen' van die verantwoordelijkheid door het leveren van een financiële bijdrage. Voorkomen is beter dan opruimen. Tenslotte stemt het tot onze tevredenheid dat, in ieder geval voor een aantal productcategorieën, de (financiële) verantwoordelijkheid structureel wordt neergelegd bij producenten en niet meer volledig bij gemeenten ligt.

Duidelijkheid

Op de eerste plaats constateren wij dat de Richtlijn (EU) 2019/904 (hierna: de Richtlijn) in diverse documenten en op verschillende momenten uitgewerkt gaat worden. Juist deze uitwerkingen zullen meer (of pas) duidelijkheid geven over de consequenties.

De NVRD vraagt zich af hoe in het Besluit de verbinding met de diverse documenten gemaakt gaat worden en vraagt om duidelijke verwijzingen naar de documenten (inclusief wanneer ze worden verwacht). Tevens gaan we er vanuit dat het ministerie de betrokkenen actief en tijdig informeert en - in ieder geval degene, die gereageerd hebben op dit ontwerpbesluit - uitnodigt voor overleg en consultatie (ten aanzien van de nog komende documenten).

Gezamenlijke uitvoering en invulling

Wij staan achter de keuze om de maatregelen uit het Besluit die betrekking hebben op verpakkingen op te nemen in het Besluit Beheer Verpakkingen 2014. Wij constateren ook dat het onderhavige



Besluit geadresseerd is aan verschillende producenten. Voor het vormgeven van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hebben producenten de mogelijkheid hier gezamenlijk uitvoering aan te geven. Dit ondersteunen wij van harte. We pleiten er ook voor om bij de verdere invulling en het maken van afspraken met gemeenten over bijvoorbeeld dekking van de kosten dit waar mogelijk

in gezamenlijkheid te doen en niet afzonderlijk per productcategorie uit het Besluit. Dit draagt bij aan doelmatigheid, doeltreffendheid en aan de eenduidigheid van afspraken en maatregelen. Wij verwachten dat het ministerie hierin haar regierol oppakt en het initiatief neemt tot dit overleg tussen alle betrokken stakeholders.

Integrale aanpak

Een belangrijk doel van de maatregelen van kunststoffen voor eenmalig gebruik is het voorkomen van (schadelijke effecten) van zwerfafval. De kunststofproducten uit dit Besluit vormen echter slechts een deel van het totale zwerfafval in de openbare ruimte. De aanpak van deze productcategorieën is voor gemeenten dan ook integraal onderdeel van de totale aanpak van zwerfafval, die overigens weer onderdeel is van het integrale beheer van de openbare ruimte. Voor de NVRD is die integrale aanpak van de zwerfafvalproblematiek een belangrijk uitgangspunt. De integrale zwerfafvalaanpak is en blijft leidend voor gemeenten. Dit staat uiteraard los van de financiering van de zwerfafvalaanpak door enerzijds producenten van de productcategorieën waarop dit Besluit betrekking heeft en anderzijds de financiering door producenten van overige verpakkingen (zwerfafvalvergoeding).

Bij de aanpak van zwerfafval zijn diverse producenten en documenten (o.a. dit Besluit) betrokken c.q. van belang. Deze versnippering zorgt mogelijk voor een onwerkbaar situatie in de praktijk. De NVRD verzoekt het ministerie om te allen tijde ervoor te zorgen dat de documenten etc. praktisch uitvoerbaar blijven.

Substitutie

De integrale aanpak heeft ook te maken met een andere zorg van de NVRD. Voorkomen moet worden dat het Besluit leidt tot 'slimme' aanpassingen van producten of tot substitutie van kunststof naar andere materialen (bijvoorbeeld van 0,5 liter fles kunststof naar 0,5 liter fles glas). Materiaalsubstitutie levert wellicht een bijdrage aan het probleem van de plastic soep maar levert geen bijdrage aan het oplossen van de zwerfafvalproblematiek en het bevorderen van de circulaire economie. De NVRD uit haar zorgen over een mogelijke verschuiving naar een ander soort zwerfafval. Straks zien we een afname van bepaalde kunststofproducten in het zwerfafval maar een toename van een ander soort zwerfafval. Ten aanzien van de 'slimme' aanpassingen willen wij ook opmerken dat de omschrijving van voedselverpakkingen in de lijst met kunststofverpakkingen (artikel 15B) afwijkt van de omschrijving in de Richtlijn: voedselverpakkingen (Richtlijn) versus eenpersoonsvoedselverpakkingen (Besluit). De NVRD acht de beperking tot eenpersoonsvoedselverpakkingen niet nodig. Dit zou ons inziens immers kunnen leiden tot een 'slimme' aanpassing.

Beleidsvrijheid

Zorg voor de openbare ruimte en de aanpak van zwerfafval is een belangrijke taak van gemeenten waarbij elke gemeente, afhankelijk van de lokale situatie en mogelijkheden haar eigen afwegingen maakt, ambities formuleert en haar eigen zwerfafvalaanpak kiest. Deze gemeentelijke autonomie maakt maatwerk mogelijk gericht op de specifieke zwerfafvalsituatie en zorgt op den duur voor het beste resultaat. Het feit dat een deel van de kosten worden gedekt door producenten doet niet af



aan deze beleidsvrijheid. Het is niet aan producenten om eisen of voorwaarden te stellen aan de financiering en aan de wijze waarop de gemeente de zwerfafvalproblematiek wenst aan te pakken.

De NVRD is van mening dat beleidsvrijheid van gemeenten voor hun zwerfafvalaanpak als uitgangspunt moet worden opgenomen in het Besluit.

Dekking van alle kosten

Dekking van de kosten betekent dekking van alle kosten die gemeenten maken voor de desbetreffende productcategorieën. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betekent dat producenten de kosten betalen van zowel het opruimen van zwerfafval, specifieke bewustwordingsmaatregelen én de kosten voor de openbare inzamelsystemen.

Dit geldt ook voor de kunststofverpakkingen genoemd in artikel 15F, sub 1. In een apart aanvullend implementatiebesluit zal daarom het Besluit beheer verpakkingen worden aangepast. De NVRD verwacht dat hierbij de formulering uit de Richtlijn (artikel 8, lid 2, b) letterlijk wordt overgenomen en hiermee de producenten verantwoordelijk worden voor het dekken van de kosten van het inzamelen van verpakkingsafval dat in openbare inzamelsystemen worden afgedankt (inclusief de kosten voor infrastructuur, exploitatie, vervoer en verwerking).

Ten aanzien van tabaksproducten is het voor de NVRD onduidelijk waarom in artikel 5 van het Besluit voor een andere formulering is gekozen dan de Richtlijn. Indien onder 'het plaatsen' hetzelfde als 'infrastructuur' wordt verstaan horen in ieder geval producenten ook de kosten voor *vervoer en verwerking* van tabaksproducten te dekken.

In artikel 15F wordt vermeld dat in een ministeriele regeling verder wordt bepaald op welke wijze de kosten van de te treffen maatregelen worden vastgelegd. De kosten bedragen niet meer dan noodzakelijk om die maatregelen kostenefficiënt te kunnen treffen en worden op een transparante manier vastgelegd. De NVRD gaat ervan uit dat voor het in beeld krijgen van de kosten de breed gedragen activity based kostenmethode uit de landelijke kostenonderzoeken (2010 en 2020) als uitgangspunt wordt gehanteerd. Hierbij bestaan de kosten voor de aanpak van zwerfafval uit kosten voor:

- Preventie (voorlichting en communicatie, handhaving, participatie vrijwilligers/ burgerparticipatie);
- Uitvoering (machinaal vegen, handmatig vegen, plaatsen en ledigen afvalbakken, onderhoud afvalbakken);
- Beleid (beleidsontwikkeling, monitoring) en;
- Verwerking (transport, verwerking).

Als in het Besluit gesproken wordt over dekking van de kosten wordt veelvuldig de term opruimkosten gebruikt. Dit is niet juist en onvolledig. De kosten voor de zwerfafvalaanpak zijn meer dan alleen de opruimkosten.

In de Nota van Toelichting (pagina 18, eerste alinea) merkt u terecht op dat het bedrag van 20 miljoen euro die het verpakkende bedrijfsleven jaarlijks beschikbaar stelt aan gemeenten voor de aanpak van zwerfafval afkomstig van verpakkingen een bredere reikwijdte heeft van de in de Richtlijn opgenomen verpakkingen. Wat de NVRD betreft blijft ook na 2023 verlenging van de afspraken over een bijdrage aan gemeenten voor zwerfafval van verpakkingen die niet onder de Richtlijn vallen nodig.



Tevens bevat de Nota van Toelichting de overweging dat voor het opruimen van het zwerfafval gekozen wordt voor een financiële bijdrage in de vorm van meerjarige vaste bedragen. Vanuit het oogpunt van continuïteit van de gemeentelijke zwerfafvalaanpak en de meerjarige aanpak vindt de NVRD dit een vruchtbare gedachte. Hierbij zouden we ook graag willen meegeven dat bij de uitwerking van de kosten van de te treffen maatregelen het raadzaam kan zijn rekening te houden met de verschillen tussen gemeenten (de ene gemeente kent een zwaardere zwerfafvaldruk dan een andere gemeente, gelegen aan de kust, water etc.). Wellicht kunnen gemeenten met een aantoonbaar zwaardere zwerfafvaldruk bovenop de standaard vaste vergoeding een aanvullende vergoeding ontvangen.

Minder zwerfafval

In de Nota van Toelichting van het Besluit wordt onder paragraaf 6.2.6 gerefereerd aan het feit dat een vermindering van zwerfafval op den duur kan leiden tot minder opruimkosten. Hierbij wil de NVRD graag benadrukken dat de huidige inzet van gemeenten voor een deel wordt bepaald door de beschikbare middelen en dat de middelen voor onderhoud van het fysiek domein al jaren onder druk staan. Indien een gemeente een deel van de kosten vergoed krijgt wil dat niet zeggen dat de kosten van gemeenten omlaag gaan. Wellicht wordt dan het ambitieniveau of de inzet verhoogd waardoor de kosten gelijk blijven of zelfs stijgen. De vraag daarbij is verder of dekking van de kosten betrekking heeft op de huidige inzet van gemeenten of de inzet nadat het Besluit in werking is getreden c.q. de gewenste inzet van gemeenten bij een gedeeltelijke dekking van de kosten door de producenten van genoemde producten. Hierbij gaan we uiteraard uit van redelijkheid en proportionaliteit. Daarnaast willen wij opmerken dat voor het opruimen van zwerfafval een basisstructuur noodzakelijk is. Met een dergelijke structuur zijn variabele en vaste kosten (bijv. het inzamelsysteem en iemand die het zwerfafval opruimt) mee gemoeid. Een vermindering van het zwerfafval betekent niet dat de vaste kosten voor het opruimen van zwerfafval ook afnemen.

Reductiedoelstellingen plastic verpakkingen

Onder 15C, lid 7 (pagina 6) staat dat de producenten of importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen, waarbij de percentages worden *berekend als gemiddelde van alle flessen*. Het woord 'gemiddeld' staat niet in de Richtlijn. Waarom is op dit punt afgeweken van de Richtlijn? NVRD is van mening dat niet uitgegaan dient te worden van een gemiddeld percentage maar dat percentages zoals genoemd in het vierde en vijfde lid minimaal gehaald dienen te worden voor elke op de markt gebrachte kunststof drankfles voor eenmalig gebruik.

Pas dan gaat er een duidelijke prikkel uit naar het door de staatssecretaris gewenste inzet van recycelaat.

Meer in het algemeen vraagt de NVRD waarom het Besluit geen concrete reductiedoelstellingen voor het terugdringen van het gebruik van plastic producten bevat.

Lasten voor gemeenten

Tenslotte merken wij op dat ook gemeenten horen tot de doelgroepen die door de regeling worden geraakt. Zowel in het Besluit als in de toelichting komt dit te weinig terug. Paragraaf 6 van de Nota van Toelichting heeft onvoldoende oog heeft voor de doelgroepen overheden (gemeenten) en burgers. Wij zouden graag zien dat de gevolgen voor deze doelgroepen expliciet worden opgenomen in deze paragraaf. Ook in paragraaf 6.2.3 wordt niet gerept over de administratieve lasten voor gemeenten. De NVRD verzoekt om deze alinea op dit punt aan te vullen. Hierbij wil de NVRD benadrukken dat ook voor gemeenten de lasten zo laag mogelijk moeten blijven. In algemene zin is het beter te spreken van maatschappelijke lasten waar in het Besluit nu alleen oog is voor de proportionaliteit van de lasten voor producenten.