

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

In 2019 is de EU richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2019, L 155) (hierna: de Richtlijn) vastgesteld. Met het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik (Stb. 2021, 294) (hierna: het Besluit) werd deze Richtlijn geïmplementeerd. De voorliggende Regeling werkt het Besluit verder uit met betrekking tot kunststof drinkbekers en –voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, ballonnen, vochtige doekjes, tabaksfilters en verpakkingen waarop het Besluit beheer verpakkingen (Stb. 2014, 409) (hierna: het Verpakkingenbesluit) van toepassing is. In deze Regeling worden maatregelen genomen voor consumptievermindering van kunststofproducten voor eenmalig gebruik voor drinken en voedsel, de uitgebreide productenverantwoordelijkheid (UPV) en de monitoring- en rapportageverplichtingen van het Besluit en het Verpakkingenbesluit nader uitgewerkt ter implementatie van de Richtlijn.

2. Wie zijn betrokken?

UPV kunststof producten voor eenmalig gebruik:

- Producenten van ballonnen, vochtige doekjes en van bepaalde verpakkingen (voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie, zakjes en wikkels voor onmiddellijke consumptie, drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, drinkbekers, en lichte plastic draagtassen)
- Producenten van tabaksproducten met kunststofhoudende filters en losse kunststofhoudende filters
- Publieke gebiedsbeheerders

Reductiemaatregelen:

- Ondernemers die eten en drinken aanbieden om mee te nemen of bezorgen
- Ondernemers die eten en drinken aanbieden om ter plaatse te consumeren
- Consumenten

Verschillende vertegenwoordigers en marktleiders in de sectoren die onder de regeling vallen zijn geïnformeerd en geraadpleegd via meerdere informatiebijeenkomsten en/of interviews, met uitzondering van de tabaksindustrie, vanwege het tabaksontmoedigingsbeleid.

3. Wat is het probleem?

Kunststof producten in het milieu vallen uiteen in (micro) deeltjes maar breken niet af waardoor plant- en diersoorten hiervan problemen ondervinden. Kunststof producten voor eenmalig gebruik belanden vaak in de natuur als zwerfafval doordat deze niet op de juiste manier weggegooid worden. Zwerfafval in het straatbeeld is een grote ergernis voor veel mensen.

UPV kunststof producten voor eenmalig gebruik:

De kosten voor het opruimen van zwerfafval zijn hoog en worden in de huidige situatie volledig vanuit publieke middelen betaald en liggen in de praktijk goeddeels bij Nederlandse gemeenten en andere gebiedsbeheerders.

Reductiemaatregelen:

Ongeveer 50% van de kunststof materialen die in het mariene milieu terechtkomen is afkomstig van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik die onder de SUP Richtlijn vallen. Drinkbekers en voedselverpakkingen vormen respectievelijk 3% en 2% van het kunststof afval in het milieu. In Nederland worden er jaarlijks 4 miljard koffiebekers gebruikt. Er worden jaarlijks ruim 2,2 miljard voedselverpakkingen weggegooid na eenmalig gebruik. Er worden 875 miljoen porties maaltijden om mee te nemen of te laten bezorgen geconsumeerd, waarvoor in de meeste gevallen minstens twee kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik per maaltijd nodig zijn, resulterend in 1,7 miljard verpakkingen. Naast kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik worden ook ballonnen, tabaksfilters en vochtige doekjes veelvuldig in het zwerfafval gevonden.

4. Wat is het doel?

Het doel is om de omvang van zwerfafval te doen afnemen en de transitie naar gebruik van herbruikbare alternatieven voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik te versnellen. Daarbij wordt vooral gericht op de meest voorkomende producten in het zwerfafval: kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, ballonnen, tabaksfilters, vochtige doekjes en verschillende verpakkingen (voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie, zakjes en wikkels voor onmiddellijke consumptie, drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, drinkbekers, en lichte plastic draagtassen). Daarbij dient de regeling om met maatregelen te doen bijdragen aan consumptievermindering van bepaalde producten, en om de kosten voor het opruimen en verwerken van het zwerfafval (deels) te kunnen verschuiven van publieke gebiedsbeheerders naar private producenten.

Dit gebeurt middels **reductiemaatregelen** waarbij kunststof drinkbekers en – voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik niet meer gratis mogen worden verstrekt, het aanbieden van een herbruikbaar alternatief en/of goede inzameling en recycling van kunststof drinkbekers en –voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik wordt verplicht. Daarnaast worden in de **UPV** de zwerfafvalkosten deels verhaald op producten door deze onder te brengen in de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De bepalingen in de regeling dienen ter implementatie van de EU richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu. Deze richtlijn verplicht lidstaten om reductiemaatregelen te nemen en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en monitoring te implementeren.

Overheidsingrijpen is bovendien noodzakelijk om de transitie van wegwerpproducten naar duurzame alternatieven en hergebruik van drinkbekers en voedselverpakkingen te versnellen. Daarbij wordt een gelijk speelveld voor ondernemers bevorderd. De financiële structuur die benodigd is om zwerfafvalkosten (deels) te verschuiven van publieke naar private partijen wordt ook middels deze regelgeving georganiseerd.

6. Wat is het beste instrument?

UPV kunststof producten voor eenmalig gebruik:

Er is positieve ervaring met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als instrument en het past ook bij het principe van 'de vervuiler betaalt'. De UPV verzorgt daarmee de gewenste kostenverschuiving van publieke naar private middelen.

Reductiemaatregelen:

Er zijn recente positieve ervaringen met het beprijzen als reductiemaatregel. Sinds in 2016 het verboden is plastic draagtassen gratis te verstrekken is het aantal verstrekte plastic draagtassen met 70% afgenomen. Daarbij daalde het aandeel plastic draagtassen in zwerfafval met 60% in

2018 en 2019 t.o.v. 2015. De verwachting is dat eenzelfde prijsprikkel ook groot effect zal hebben bij kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Om de transitie naar duurzame alternatieven te stimuleren wordt het voor verstrekkers eveneens verplicht een herbruikbaar alternatief aan te bieden en/of goede inzameling en recycling van kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te bieden. Het effect van de maatregelen wordt in 2024 geëvalueerd en indien nodig aangevuld met extra maatregelen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Burgers

Reductiemaatregelen:

- Burgers moeten meer betalen voor kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, maar krijgen ook herbruikbare verpakkingen en retoursystemen of de mogelijkheid van 'Bring your own' aangeboden om de meerkosten te vermijden.

Bedrijven

Reductiemaatregelen:

- Voedseluitgiftelocaties met consumptie ter plaatse moeten herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen aanbieden, tenzij 75% - 90% (te beginnen in 2023 voor drinkbekers, in 2024 voor voedselverpakkingen) van de verstrekte kunststof drinkbekers en – voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik wordt ingezameld voor hoogwaardige recycling.
- Voedseluitgiftelocaties met consumptie om mee te nemen of te bezorgen moeten kunststof drinkbekers en –voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik beprijzen én een herbruikbaar alternatief aanbieden. Dit kan een eigen retoursysteem zijn voor herbruikbaar, een retoursysteem via een externe partij, of de mogelijkheid voor Bring Your Own.

UPV:

- Producenten van ballonnen, vochtige doekjes, tabaksproducten met kunststofhoudende filters en losse kunststofhoudende filters en van bepaalde verpakkingen (voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie, zakjes en wikkels voor onmiddellijke consumptie, drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, drinkbekers, en lichte plastic draagtassen) krijgen te maken met uitgebreide productenverantwoordelijkheid en moeten daardoor meebetalen aan de zwerfafval opruim-, vervoer- en verwerkingskosten die overheidsinstanties maken.
- Producenten van vochtige doekjes, ballonnen, tabaksfilters en genoemde verpakkingen zijn verplicht bewustwordingsmaatregelen te nemen, hier een driejaarlijks plan voor te maken en hier jaarlijks verslag over te doen.
- Producenten van tabaksproducten met kunststofhoudende filters vallen onder de bovengenoemde UPV verplichting en moeten meebetalen aan de inzamelvoorzieningen die overheidsinstanties hebben voor tabaksfilters.

Overheid

UPV kunststof producten voor eenmalig gebruik:

- Publieke gebiedsbeheerders krijgen te maken met extra inspanningen voor het kostenonderzoek dat wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, om de bijdragen van producenten te kunnen bepalen.
Publieke gebiedsbeheerders die zich bezighouden met het opruimen van zwerfafval zullen naar verwachting minder kunststof drinkbekers en –voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in het zwerfafval vinden. Daarnaast worden zij door de regeling tegemoet gekomen in de kosten die ze nog wel maken voor het opruimen, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval van deze producten.

Milieu

- Er zal minder zwerfafval in het (mariene) milieu terecht komen of blijven liggen waardoor dit schoner wordt en minder plastics in zee belanden.

- De reductie in gebruik van wegwerpplastic producten zal de markt voor herbruikbare alternatieven stimuleren, hetgeen een positieve bijdrage levert aan de circulaire economie.