

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van,
nr. IENW/BSK--, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor
eenmalig gebruik (Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik)

HOOFDDIRECTIE
BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer;

BESLUIT:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

1. Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:

voedseluitgiftelocatie: lokaliteit, waaronder een afgesloten terrein, waarop een bij gemeentelijke verordening voor publiek toegankelijk vergunningplichtig evenement plaatsvindt, waarin bedrijfsmatig voedsel of dranken worden verstrekt, met de daarbij behorende terrassen voor zover die terrassen zijn bestemd voor gebruik van eten en drinken ter plaatse;

drinkbekers voor eenmalig gebruik: kunststofproducten voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 1, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik;

hoogwaardige recycling: nuttige toepassing met waardebehoud waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel;

Voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik: verpakking voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 2, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zijnde containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen die:

- a. bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen;
 - b. typisch vanuit de container worden genuttigd, en
 - c. gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding zoals bakken, koken of verwarmen, inclusief voedselverpakkingen voor fastfood of andere maaltijden die gereed zijn voor onmiddellijke consumptie, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten;
- peiljaar*: kalenderjaar waarover de producent de kosten verschuldigd is als bedoeld in de artikelen 4, eerste lid, en 5, eerste lid, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en 15f, tweede en derde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, voorafgaand aan het lopende kalenderjaar van inning;

zwerfafval kunststofproducten: niet voor inzameling aangeboden afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet, genoemd in de bijlage, deel E, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik, die bewust of onbewust zijn achtergelaten of terechtgekomen op terreinen, in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, niet zijnde een vuilwaterriool, of oppervlaktewateren in beheer bij een overheidsorganisatie, met uitzondering van bijbehorende niet-openbare tuinen;

Minister: Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Nummer

2. De artikelen 1 van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het Besluit beheer verpakkingen 2014 zijn van toepassing.

Hoofdstuk 2. Reductiemaatregelen voor het verminderen van gebruik van wegwerpbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik

Artikel 2.1 (maatregelen eet- en drinkgelegenheden met consumptie ter plaatse)

1. Het aanbieden van drinkbekers voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker door of vanwege de exploitant van een voedseluitgiftelocatie, voor consumptie binnen die voedseluitgiftelocatie, is verboden, tenzij de exploitant het volgende percentage, voor hoogwaardige recycling, gescheiden inzamelt:

- 1°. in 2023: 75 gewichtsprocent,
- 2°. in 2024: 80 gewichtsprocent;
- 3°. in 2025: 85 gewichtsprocent;
- 4°. in 2026 en verder: 90 gewichtsprocent.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het aanbieden van voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, met dien verstande dat het volgende percentage, voor hoogwaardige recycling, gescheiden wordt ingezameld:

- 1°. in 2024: 75 gewichtsprocent;
- 2°. in 2025: 80 gewichtsprocent;
- 3°. in 2026: 85 gewichtsprocent;
- 4°. in 2027 en verder: 90 gewichtsprocent.

Artikel 2.2 (maatregelen eet- en drinkgelegenheden met consumptie om mee te nemen of te bezorgen)

1. Het bedrijfsmatig aanbieden van drinkbekers voor eenmalig gebruik of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan de eindgebruiker, voor de consumptie van een drank of voedsel buiten de voedseluitgiftelocatie, geschiedt voor een meerprijs ten opzichte van de prijs van het voedsel of de drank per afzonderlijk kunststofproduct.

2. Exploitanten bieden, voor consumptie van drank of voedsel buiten de voedseluitgiftelocatie dat op die locatie wordt bereid, een herbruikbaar alternatief aan de eindgebruiker aan voor drinkbekers voor eenmalig gebruik of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Hieraan worden door de eindgebruiker meegebrachte bekertjes of verpakkingen gelijkgesteld, indien de exploitant dit niet weigert aan de eindgebruiker vanwege risico's voor de voedselveiligheid.

Hoofdstuk 3. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Artikel 3.1 (bijdrage opruimen van zwerfafval)

1. Een producent dekt de kosten, bedoeld in de artikelen 4, eerste lid, onderdeel b, en 5, eerste lid, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en 15f, derde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, door voor elk door hem in het peiljaar in de handel gebracht kunststofproduct, genoemd in de bijlage, deel E, bij de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik, een bijdrage te betalen aan een door de minister aangewezen organisatie.

2. De hoogte van de bijdrage, bedoeld in het eerste lid, wordt door de minister vastgesteld voor elke kunststofproductsoort, genoemd in de bijlage, deel E, bij de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik. De hoogte van de bijdrage bedraagt het kostenaandeel zwerfafval per kunststofproductsoort, gedeeld door het aantal op in de handel gebrachte kunststofproducten. Het kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten per kunststofproductsoort wordt door de minister vastgesteld.
3. Het kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten per kunststofproductsoort, bedoeld in het tweede lid, wordt door de minister op basis van een, ten minste vierjaarlijks, kostenonderzoek bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken en in ieder geval de volgende kostencomponenten:
- opruimmodaliteit, waaronder in ieder geval onderscheiden handmatig en machinaal;
 - transport- en verwerkingskosten;
 - kosten ter ondersteuning van burgerparticipatie en participatie door vrijwilligersorganisaties bij het inzamelen;
 - uitvoeringskosten van de door de minister aangewezen organisatie, bedoeld in het eerste lid;
 - indien het kunststofproductsoort, genoemd in de bijlage, deel E, onder III, bij de EU-richtlijn, betreft, het beheer van openbare inzamelingsystemen voor het zwerfafval kunststofproducten daarvan; en
 - bewustmakingsmaatregelen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
- De minister stelt, voor de uitvoering van dit artikel, per beheergebied van de overheidsorganisatie de gebiedskenmerken vast.
4. De minister stelt de bijdragen, bedoeld in het tweede lid, vast op basis van:
- het kostenonderzoek, bedoeld in het derde lid; en
 - jaarlijks onderzoek naar het aandeel in het zwerfafval kunststofproducten, onderscheiden naar kunststofproductsoort als bedoeld in het tweede lid.
5. De bijdragen, bedoeld in het eerste lid, worden uiterlijk voor 1 augustus van het kalenderjaar na het peiljaar betaald.
6. Afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van het besluit over de hoogte van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid.
7. De Minister stelt jaarlijks voor 1 juli in het kalenderjaar na het peiljaar de hoogte van de bijdragen, bedoeld in het tweede lid, vast.
8. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing indien:
- de minister een producentenorganisatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft aangewezen die uitvoering geeft aan de artikelen, genoemd in het eerste lid;
 - die producentenorganisatie een afvalbeheerbijdrage int op grond van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage als bedoeld in artikel 15.36 van de wet voor een kunststofproductsoort, genoemd in de bijlage, deel E, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik; en
 - de te innen afvalbeheerbijdragen ten minste het door de minister vastgestelde kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten als bedoeld in het tweede lid, voor een kunststofproductsoort bedraagt.

Artikel 3.2 (vergoeding overheidsorganisaties opruimen zwerfafval)

1. Overheidsorganisaties die kosten maken voor het opruimen van zwerfafval kunststofproducten als bedoeld in de artikelen 4, eerste lid, onderdeel b, en 5, eerste lid, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en artikel 15f, derde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 hebben recht op een vergoeding.
2. De hoogte van de vergoeding voor een overheidsorganisatie wordt bepaald door een bedrag per een door de minister vastgesteld gebiedskenmerk te vermenigvuldigen met het aantal van deze gebiedskenmerken dat het beheergebied op grond van het kostenonderzoek, bedoeld in artikel 3.1, derde lid, aan het begin van het peiljaar bevat.
3. De minister stelt, rekening houdend met het kostenonderzoek, bedoeld in artikel 3.1, derde lid, lid, de bedragen, bedoeld in het tweede lid, vast per door de minister vastgesteld gebiedskenmerk als bedoeld in artikel 3.1, derde lid.
4. De door de minister aangewezen organisatie, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, keert de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, uit, uiterlijk voor 1 oktober in het kalenderjaar na het peiljaar.
5. De bedragen over het peiljaar, bedoeld in het tweede lid, worden jaarlijks voor 1 juli in het kalenderjaar na het peiljaar door de minister gepubliceerd in de Staatscourant.

Nummer

Artikel 3.3 (bewustmakingsmaatregelen)

1. De bewustmakingsmaatregelen, bedoeld in de artikelen 4, eerste lid, onderdeel a van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en artikel 15f, tweede lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 worden met landelijk bereik, door producenten van kunststofproducten, bedoeld in de bijlage, deel G, van de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik uitgevoerd en zien onder meer op:
- de bekendheid van de markeringen, bedoeld in artikel 3 van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
 - de afbreekbaarheid van producten in het milieu; en
 - de gevolgen van ongepaste afvalverwijdering voor het milieu en de riolering.
2. De producent stelt elke drie jaren een plan vast over de voorgenomen bewustmakingsmaatregelen als bedoeld in het eerste lid.
3. In het plan gaat de producent ten minste in op:
- de wijze waarop en de locaties waar nadelige gevolgen worden ondervonden van het product in het milieu;
 - maatregelen die specifiek gericht zijn op de plekken waar het product milieuschade veroorzaakt of terechtkomt in het zwerfafval en hun te verwachten effectiviteit in het veranderen van het gedrag van consumenten;
 - of en welke herbruikbare alternatieven beschikbaar zijn voor hun product en hoe ze consumenten hier bewust van maken; en
 - indien van toepassing een verslag over de reeds genomen maatregelen.

Hoofdstuk 4. Monitoring- en rapportageverplichtingen

Artikel 4.1 (verslaglegging)

1. De producent, bedoeld in artikelen 4 en 5 van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik, of de artikelen 15d en 15f van het Besluit beheer

verpakkingen 2014 zendt voor 1 mei 2024 en vervolgens elk jaar voor 1 mei aan de minister: **Nummer**
-

- a. een verslag over de hoeveelheid door de producent in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
 - b. het verslag, bedoeld in artikel 5 van het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
2. De producent, bedoeld in artikel 15c van het Besluit beheer verpakkingen 2014, zendt voor 1 augustus 2025 en vervolgens elk jaar voor 1 augustus aan de minister het verslag, bedoeld in artikel 5 van het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
3. De producent, bedoeld in de artikelen 4, eerste lid onderdeel a, 5, eerste lid onderdeel a, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en 15f, tweede lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, zendt voor 1 mei 2023 en vervolgens elke drie jaren voor 1 mei aan de minister het plan, bedoeld in artikel 3.3.

Artikel 4.2 (modelformulier)

De producent maakt bij het indienen van de verslaglegging, bedoeld in artikel 4.1, dan wel bij de melding als bedoeld in artikel 4 van het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, gebruik van het modelformulier opgenomen in de bijlage.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 5.1 (evaluatie)

De Minister evalueert binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze regeling van de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk.

Artikel 5.2 (inwerkingtreding)

1. Deze regeling treedt, met uitzondering van artikel 2.1, tweede lid, in werking met ingang van 1 januari 2023.
2. Artikel 2.1, tweede lid, treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

Artikel 5.3 (citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

**Bijlage behorende bij artikel 4.2 van de Regeling kunststofproducten
voor eenmalig gebruik**

Nummer

Op grond van artikel 4.1 van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik dient een producent verslag te doen over de hoeveelheid in de handel gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Hiertoe is dit formulier opgesteld. Dit formulier onderdeel A, wordt ook gebruikt bij de melding als bedoeld in artikel 4 van het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De in dit formulier gestelde vragen moeten zo volledig mogelijk worden beantwoord.

Het volledig ingevulde formulier dient verzonden te worden naar [PM adres]. Het ingevulde formulier moet ondertekend worden. Een gedownload formulier kan na ondertekening per post worden verzonden, of als gescand document per E-mail worden verzonden. Het E-mail adres is producentenverantwoordelijkheid@rws.nl

Deel A Gegevens producent/ producentenorganisatie

Postadres / postcode / plaats	
Telefoonnummer	
E-mailadres	
Nummer KvK	
Naam contactpersoon	
Telefoonnummer contactpersoon	
Naam ondertekenaar	
Functie ondertekenaar	
Datum ondertekening	
Handtekening	

Betreft het een melding of verslag van een individuele producenten of van een producentenorganisatie.

<input type="radio"/> individuele producent <input type="radio"/> producentenorganisatie

Indien het een producentenorganisatie betreft: geef de namen, adressen en KvK-nummers van de aangesloten producenten. Indien gewenst kan een separate lijst worden bijgevoegd.

--

Deel B Gegevens over in de handel gebrachte kunststof producten voor eenmalig gebruik.

Nummer

1.

a. Op welk jaar heeft dit verslag betrekking en op welke periode in dat jaar indien verslaglegging niet het hele jaar betreft?

Toelichting: op grond van artikel 4.1 van deze regeling dient een producent verslag te doen over de hoeveelheid in de handel gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Het gaat bij deze vraag dus niet om het jaar waarin u verslag doet, maar het jaar waarover u verslag doet.

b. Wanneer de gegevens een gedeelte van het jaar betreffen, wat is hiervan de reden en wanneer zult u verslag uitbrengen over de ontbrekende periode?

2. Geef indien van toepassing overeenkomstig de tabel aan hoeveel en kunststofproducten voor eenmalig gebruik (in ton) u in het kalenderjaar in Nederland in de handel hebt gebracht.

1	2	3	4
In de handel gebrachte kunststof- producten voor eenmalig gebruik	Aantallen (totaalaantal afzonderlijke item)	Gewicht (totaalgewicht in ton van alle items)	Gewicht aanwezig kunststof (totaalgewicht in ton in items aanwezig kunststof)
Drinkbekers als bedoeld in art 15d en 15f van het BBV*			
Voedselverpakkingen als bedoeld in art 15d en 15f van BBV.			
Vochtige doekjes, zijnde vooraf bevochtigde doekjes voor persoonlijke hygiëne, en huishoudelijke doekjes, als bedoeld in art 4 van het BKEG**.			
Ballonnen, met uitzondering van ballonnen voor industriële of andere professionele toepassingen die niet aan consumenten worden verstrekt, als bedoeld in art 4 van het BKEG.			

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

				Nummer -
Tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten, als bedoeld in art 5 van het BKEG.				
Zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal die voedingsmiddelen bevatten die bedoeld zijn om onmiddellijk uit het zakje of de wikkel te worden geconsumeerd, zonder verdere bereiding, als bedoeld in art 15f van BBV.				
Drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, inclusief doppen en deksels met uitzondering van glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels, als bedoeld in art 15f van het BBV.				
Lichte plastic draagtassen als bedoeld in artikel 3, onder 1, quater, van de richtlijn verpakkingen, als bedoeld in art 15f van het BBV.				

*BBV: Besluit beheer verpakkingen 2014

**BKEG: Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Toelichting:

In kolom 2 moeten de aantallen in de handel gebrachte eenmalige kunststofproducten worden gerapporteerd.

In kolom 3 moet het totaalgewicht van alle aanwezige materialen, die de in de handel gebrachte eenmalige kunststofproducten bevatten, worden gerapporteerd.

In kolom 4 moet het totaalgewicht van alle aan kunststoffen, die de in de handel gebrachte eenmalige kunststofproducten bevatten, worden gerapporteerd.

**Deel C, Gegevens over in de handel gebrachte kunststof flessen voor
eenmalig gebruik als bedoeld in art 15c vierde en vijfde lid van Besluit
beheer verpakkingen 2014.**

Nummer
-

Indien u kunststof drankflessen met als hoofdbestanddeel polyethyleentereftalaat (PET) van maximaal drie liter¹, doppen en deksels inbegrepen, met uitzondering van:

- a) glazen en metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels,
- b) drankflessen bedoeld en gebruikt voor voeding voor specifiek medisch gebruik zoals gedefinieerd in artikel 2, onder g), van de Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van Richtlijn (...) van de Commissie (PbEU 2013, L 181), die in vloeibare vorm is, in de handel heeft gebracht. Dient u in onderstaande tabel de hoeveelheid toegepast recycalaat in ton in het totaal van de door u in de handel gebrachte flessen aan te geven.

Totaalgewicht in ton van in de handel gebrachte flessen met hoofdbestanddeel PET	Totaalgewicht in ton van toegepast PET-recycalaat.	Gewichtspercentage toegepast PET-recycalaat.

¹ Nb. Uiterlijk 2030 vervalt de specificatie van de kunststofsoort PET en hebben bedrijven op basis van artikel 15c vijfde lid van het Besluit beheer verpakkingen 2014 een verplichting recycalaat toe te passen in alle kunststofflessen. In aanloop naar 2030 zal dit formulier daarop worden aangepast.

Toelichting

Nummer

I Algemeen

1. Inleiding

In 2019 is de richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op gebied van wegwerpplastics op het milieu (PbEU 2019, L 155), hierna: richtlijn 2019/904, gepubliceerd.

De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door middel van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik, hierna: het Besluit. Met dit Besluit is ook het Besluit beheer verpakkingen 2014 gewijzigd (hierna: Verpakkingenbesluit). In deze regeling worden op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer deze besluiten nader uitgewerkt.

In deze regeling worden maatregelen voor consumptievermindering, de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de monitorings- en rapportageverplichtingen van het Besluit en het Verpakkingenbesluit nader uitgewerkt. De in deze regeling genomen maatregelen richten zich op het ontmoedigen van de kunststof varianten voor eenmalig gebruik en het stimuleren van het gebruik van herbruikbare voedselverpakkingen en drinkbekers. Daarnaast wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zoals opgenomen in het besluit, in deze regeling nader uitgewerkt.

De aanpak van wegwerpplastics is een belangrijke schakel in de bredere aanpak om plastics in het milieu terug te dringen. De wetgeving voor wegwerpplastics moet gezien worden in samenhang met onder andere statiegeld op kunststof flessen², de beleidsmaatregelen voor een circulaire verpakkingketen³, evenals de acties uit het uitvoeringsprogramma circulaire economie⁴, het programma van maatregelen voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie⁵, de beleidsaanpak microplastics⁶ en het Afvalpreventieprogramma op basis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Deze regeling is enkel van toepassing in het Europese deel van Nederland. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben een status als "Landen en Gebieden Overzee". Op grond van artikel 355 van het EU-werkingsverdrag, het LGO-besluit en staande jurisprudentie is een EU-richtlijn niet van toepassing in die gebieden als over die toepassing geen expliciete bepaling in die richtlijn is opgenomen.

² Kamerstukken II 2019-2020, 30 872, nr. 245

³ Kamerstukken II 2020-2021, 28 694, nr. 136

⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 32 852, nr. 130

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020-2021, 27 625, nr. 434 en te raadplegen op <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/europese/nationaal-niveau/mariene-strategie/>

⁶ Kamerstukken II 2019-2020, 30 872, nr. 219

2. Aanleiding, probleembeschrijving en probleemaanpak

2.1 Aanleiding en probleembeschrijving

Van de materialen die in het mariene milieu terecht komen is 50% afkomstig van kunststofproducten voor eenmalig gebruik.⁷ Het doel van de richtlijn en de Nederlandse implementatie is om de hoeveelheid kunststoffenproducenten voor eenmalig gebruik en kunststofhoudend vistuig die als zwerfafval in het (mariene) milieu terecht komt te verminderen en het gebruik van herbruikbare alternatieven te bevorderen. Kunststofproducten in het milieu vallen uiteen in kleine (micro)deeltjes maar breken niet tot nauwelijks af, ook niet in het mariene milieu. Plant- en diersoorten ondervinden problemen door de kunststofproducten die in het milieu terechtkomen. Ook is zwerfafval een grote ergernis voor veel mensen. Deze regeling werkt de maatregelen uit het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik om bovengenoemde problemen tegen te gaan.

Artikel 4 van de richtlijn 2019/904 stelt dat lidstaten in 2026 een ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie van kunststof drinkbekers en kunststof voedselverpakkingen (zijnde containers) voor eenmalig gebruik moeten behalen ten opzichte van 2022. Kunststof drinkbekers en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik komen vaak als zwerfafval in het milieu terecht. Zij behoren tot de top 10 van kunststofproducten voor eenmalig gebruik die het meest als zwerfafval op de Europese stranden worden aangetroffen.⁸ Dit zijn ook precies die producten die het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik aanpakt.

In Nederland worden er jaarlijks ruim 4 miljard eenmalige koffiebekers gebruikt, 1,6 miljard kopjes koffie worden verkocht door de horeca, 2,97 miljard kopjes op het werk (een deel wordt verkocht in een herbruikbare beker, een ander deel in een wegwerpbeker), 30 miljoen op stations en 39 miljoen door tankstations. Daarnaast consumeren 19,5 miljoen festivalbezoekers per jaar hun drankjes in wegwerpbekers. Er worden jaarlijks ruim 1,7 miljard voedselverpakkingen weggegooid na eenmalig gebruik. Er worden 876 miljoen porties afhaal- en bezorgmaaltijden geconsumeerd, waarvoor minimaal 876 miljoen wegwerpverpakkingen worden gebruikt. Per maaltijd zijn in de meeste gevallen minstens twee wegwerpverpakkingen nodig.⁹

De trend in het gebruik van wegwerpbekers en wegwerpmaaltijdverpakkingen is al een aantal jaren stijgend onder andere doordat er meer *on-the-go* geconsumeerd wordt, wat ook terug te zien is in de monitoring van het zwerfafval. Vanwege het virus SARS-CoV-2 (Corona) is het gebruik van wegwerpmateriaal nog verder toegenomen, waardoor er ook een toename is van (kunststof) bekers en voedselverpakkingen in het zwerfafval. Onder andere de Europese Unie, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

⁷ Rapport 'OSPAR Beach Litter Monitoring in the Netherlands Update 2019: Annual Report', stichting de Noordzee in opdracht van Rijkswaterstaat
https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_625266_31/1/

⁸ https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics_nl

⁹ Rapport 'Potentieel van hergebruikssystemen voor bekers en maaltijdcontainers', Mission Reuse (2020). De cijfers geven de situatie voor de coronacrisis weer.

milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, en veel bedrijven zetten zich in om het zwerfafvalprobleem tegen te gaan. De ondernemers die in het proces van de totstandkoming van deze regeling zijn geconsulteerd, zijn eveneens van mening dat er maatregelen moeten worden genomen om het aantal verpakkingen dat eindigt als zwerfafval te verlagen. Ook in de media wordt het zwerfafvalprobleem onderschreven. De Volkskrant schreef bijvoorbeeld over de 5000 liter zwerfafval die achterbleef na een dagje park¹⁰ en De Limburger wijdde aandacht aan het toegenomen aandeel van wegwerpbekers in het afval door de coronapandemie¹¹.

Nummer

2.2 Probleemaanpak

Reductiemaatregelen

Hoewel de markt voor herbruikbare materialen in ontwikkeling is, is het gebruik van kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik voor veel exploitanten nog de norm. Het consumeren van eten en drinken buitenshuis zal naar verwachting niet dalen en dat is ook niet de intentie van deze regelgeving. Om een consumptiereductie van kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen (zijnde containers) voor eenmalig gebruik te kunnen realiseren is het daarom noodzakelijk dat het gebruik van drinkbekertjes en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik afneemt en het gebruik van herbruikbare bekertjes en voedselverpakkingen toeneemt.

De reductiemaatregelen in deze regeling hebben als doel het gebruik van herbruikbare bekertjes en voedselverpakkingen de norm te maken en de hoeveelheden eenmalige kunststof bekertjes en voedselverpakkingen aanhoudend substantieel te reduceren. Herbruikbare alternatieven zijn niet alleen beter voor het tegengaan van zwerfafval. Verschillende onderzoeken laten zien dat het bij een minimaal aantal keren meermalig gebruik ook qua milieu-impact beter is om voor herbruikbaar te kiezen¹². Gezondheidsexperts¹³ hebben daarbij verklaard dat herbruikbare systemen veilig kunnen worden toegepast als de basishygiëneregels¹⁴ in acht worden genomen.¹⁵

In de Kamerbrief van 10 februari 2021¹⁶ is aangekondigd dat wordt doorgerekend of met de voorgestelde maatregelen een halvering in het gebruik van kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen te realiseren is. Er is door CE Delft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan naar de verwachte consumptiereductie als gevolg van de in deze regeling

¹⁰ 'Een zomers dagje park, 5000 liter zwerfafval', Abel Bormans, *De Volkskrant* (2021)

¹¹ 'Coronaverschijnsel: koffiebekertjes massaal weggegooid', Peter Bruijns, *De Limburger* (2021)

¹² Life Cycle Assessment Centre (2020) en Rapport 'Verpakkingen onder de SUP-richtlijn: Een milieukundige verkenning van het mogelijke effect van maatregelen voor een aantal voorbeeldcases', CE Delft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021)

¹³ 'Health Expert Statement Addressing Safety of Reusables and COVID-19'.

https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2020/06/Health-Expert-Statement_125-experts.pdf

¹⁴ Basishygiëne houdt in dat de herbruikbare verpakkingen warm gewassen worden met goede schoonmaakmiddelen, handen regelmatig worden gewassen en werkplekken schoon worden gehouden. De WHO verklaart dat een temperatuur van 60°C - 66°C de meeste virussen doodt.

¹⁵ Rapport 'Potentieel van hergebruikssystemen voor bekertjes en maaltijdcontainers', Mission Reuse (2020). De cijfers geven de situatie voor de coronacrisis weer.

¹⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 28 694, nr. 254.

opgenomen reductiemaatregelen en komt met de in deze regeling opgenomen set aan maatregelen met een inschatting van ca. 20-35% reductie voor bekertjes bij consumptie ter plaatse en gemiddeld zo'n 40% voor consumptie van bekertjes en maaltijdverpakkingen om mee te nemen, afhaken en bezorgen.¹⁷ Er kan een verschuiving ontstaan naar verpakkingen voor eenmalig gebruik volledig zonder kunststof. Het ministerie zal monitoren of ongewenste verschuivingseffecten zich voordoen en aanvullende maatregelen nemen indien nodig.

Nummer
-

Producentenverantwoordelijkheid voor kosten opruimen zwerfafval

De kosten voor het opruimen van zwerfafval worden in de huidige situatie volledig vanuit publieke middelen betaald en liggen in de praktijk bij Nederlandse gemeenten en andere gebiedsbeheerders. Met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) krijgen producenten een verantwoordelijkheid voor het afval van hun producten. Met deze regeling worden de kosten die overheidsorganisaties hebben voor het opruimen van zwerfafval voor verschillende kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik in beeld gebracht en verhaald op producenten. Ook lichte plastic draagtassen, ballonnen, vochtige doekjes en sigarettenpeuken staan in de top 10 en worden ook in Nederland veelvuldig in het zwerfafval gevonden¹⁸ en zijn onderdeel van de ingestelde UPV. Ook een systeem van UPV voor kunststofhoudend vistuig is onderdeel van de richtlijn. Deze productstroom zal op een later moment worden toegevoegd aan de regeling als het systeem nader is uitgedacht (de richtlijn biedt deze ruimte).

De benadering met een UPV sluit goed aan bij het uitgangspunt van de 'vervuiler betaalt' en geeft producenten een financiële prikkel om zich in te zetten de hoeveelheid zwerfafval van hun producten terug te dringen. Tevens krijgen producenten een verplichting om consumenten bewust te maken van de gevolgen van zwerfafval op het milieu en het gebruik van herbruikbare alternatieven te stimuleren. In deze ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld met betrekking tot de werking van de UPV: over de wijze waarop de kosten die producenten moeten dekken worden bepaald en hoe concreet invulling wordt gegeven aan de bewustmakingsmaatregelen voor consumenten. Het instellen van een UPV is een beleidsinstrument waarmee de voorbije decennia de nodige ervaring is opgedaan. In Nederland kennen we een UPV voor al het afval van verpakkingen. Dit heeft geleid tot een doeltreffende en door producenten georganiseerde en betaalde afvalbeheerstructuur. Kunststof flesjes en metalen drankverpakkingen (blikjes), zijn twee verpakkingstromen die vaak in het zwerfafval terugkomen. Voor deze stromen zijn producenten eerder verantwoordelijk gesteld voor het opzetten van een statiegeldsysteem. Deze regeling sluit aan bij het bestaande systeem van UPV.

Verslaglegging

Tot slot zijn verschillende verplichtingen opgelegd ten aanzien van het verslag dat producenten dienen te doen over het nakomen van hun verplichtingen en de gegevens die zij moeten aanleveren ten aanzien van het totaal door hen in de handel gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Deze ministeriële

¹⁷ CE Delft (2021), Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik.

¹⁸ Rapport 'Landelijke zwerfafvalmonitor 2020', Ecoconsult in opdracht van Rijkswaterstaat (2021) <https://zwerfafval.rijkswaterstaat.nl/monitoring/@249173/landelijke-zwerfafvalmonitor-jaarrapportage-2020/>.

regeling stelt verschillende formats vast die door producenten dienen te worden gebruikt.

Nummer
-

3. Reikwijdte en werking van de maatregelen

3.1 Reikwijdte

De bepalingen in deze regeling hebben betrekking op 'kunststofproducten voor eenmalig gebruik' zoals gedefinieerd in het Besluit en genoemd in bijlagen A, E en G van de richtlijn. Dat betekent dat alle drinkbekers, drankverpakkingen, voedselverpakkingen, tassen, sigarettenfilters etc. voor eenmalig gebruik die geheel óf gedeeltelijk van kunststoffen zijn gemaakt onder de bepalingen vallen. Nadrukkelijk vallen hiermee ook papierlaminaten of andere (natuurlijke) materialen onder de bepalingen als daarin kunststof wordt gebruikt, bijvoorbeeld in de vorm van een kunststof coating voor water- en vetafstotende werking of in het geval dat kunststoffen worden gebruikt als een binder om vezels van andere materialen bij elkaar te houden. Daarbij is nadrukkelijk geen ondergrens gesteld aan het gedeeltelijk gebruik van kunststoffen. Dit betekent dat producten en verpakkingen voor eenmalig gebruik die een kunststof bestanddeel hebben, ongeacht de hoeveelheid gebruikte kunststof, onder de bepalingen vallen. Bijvoorbeeld ook verpakkingen gemaakt van bamboe- of maisvezels waaraan kunststoffen zijn toegevoegd vallen onder deze regeling. Dit geldt ook voor producten van bio-afbreekbare plastics, zoals PLA. Alleen producten voor eenmalig gebruik die uitsluitend zijn gemaakt van andere materialen, niet zijnde kunststof, vallen buiten de reikwijdte van de bepalingen uit deze regeling. Hierin volgt deze regeling de mededeling van de Commissie¹⁹.

Drinkbekers

De reductiemaatregelen hebben conform bijlage A van de richtlijn 2019/904 betrekking op drinkbekers, doppen en deksels inbegrepen. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van voorbeelden van soorten drinkbekers die onder de reductiemaatregelen uit deze regeling vallen.²⁰ In de richtlijn wordt geen maximum gesteld aan de inhoud van de drinkbekers die onder de reikwijdte vallen.

Tabel met voorbeelden van kunststof drinkbekers onder artikel 2

Bekers voor eenmalig gebruik geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof, incl. bekers van bioafbreekbaar plastic, bekers van papierlaminaten met een kunststof coating of bekers van (natuurlijke) materialen met een kunststof binder), met of zonder (herplaatsbaar) deksel voor de consumptie van dranken.	Valt onder artikel 2.
---	-----------------------

¹⁹ 2021/C 216/01- Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904

²⁰ Kunststof drinkbekers dienen op basis van artikel 15e in het Verpakkingenbesluit te worden voorzien van een markering dat het product plastic bevat, zodat de producten door exploitant en consument goed herkenbaar zijn. Deze verplichting is in overeenstemming met verordening (EU) 2020/2151.

		Nummer
Waaronder; van tevoren gevulde bekers voor de consumptie van (koude) dranken.	Valt onder artikel 2, d.w.z. het is aan de exploitant of verkoper om deze in te zamelen of te beprijzen.	-
Waaronder; lege bekers die worden verkocht in groothandels.	Valt onder artikel 2, d.w.z. het is aan de exploitant die de beker vult om deze in te zamelen of te beprijzen.	
Waaronder; bekers met instantpoeders waar bijv. melk of water aan moet worden toegevoegd voordat het product kan worden genuttigd.	Valt onder artikel 2.	
Herbruikbare bekers geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof die in het kader van navulregelingen worden verkocht.	Uitgesloten; de beker is herbruikbaar (onderdeel van een navulstelsel).	

Drankverpakkingen van maximaal 3 liter

De UPV-maatregelen en bewustwordingsmaatregelen hebben een bredere reikwijdte en hebben conform bijlage E en G van de richtlijn 2019/904 naast drinkbekers, doppen en deksels inbegrepen, ook betrekking op drankverpakkingen van maximaal drie liter. De richtlijn specificiert deze drankverpakkingen als; containers voor het houden van vloeistof zoals drankflessen, doppen en deksels inbegrepen en samengestelde drankverpakkingen, doppen en deksels inbegrepen, met uitzondering van glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van voorbeelden van soorten drinkbekers en drankverpakkingen die onder de verschillende maatregelen uit deze regeling vallen.

Tabel met aanvullende voorbeelden van kunststof drankverpakkingen (maximaal drie liter) onder artikel 3 (UPV).

Kunststof drankfles	Valt onder artikel 3.
Samengesteld drinkpak of drankenkarton dat kunststof bevat.	Valt onder artikel 3.
Drankzakjes of knijpverpakkingen geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof.	Valt onder artikel 3.
Flexibele drankverpakking geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof in een kartonnen doos die met de hand gemakkelijk van elkaar kunnen worden gescheiden.	Valt onder artikel 3.
Drankverpakkingen van bioafbreekbaar plastic.	Valt onder artikel 3.
Drankverpakkingen van papierlaminaten met een kunststof coating of drankverpakkingen van natuurlijke materialen met een kunststof binder, met of zonder (herplaatsbaar) deksel voor de consumptie van dranken.	Valt onder artikel 3.
Metalen drankverpakkingen, zoals blikjes	Valt niet onder artikel 3
Herbruikbare en navulbare drankflessen geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof, indien zij voor meermalig gebruik zijn ontworpen en in de handel worden	Valt niet onder artikel 3.

gebracht en gewoonlijk door de consument als zodanig worden geïnterpreteerd en gebruikt.	
--	--

Nummer

Voedselverpakkingen (zijnde containers)

De reductiemaatregelen hebben conform bijlage A van de richtlijn 2019/904 betrekking op kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zijnde containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen. Hierbij gaat het specifiek om voedselverpakkingen die bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen, typisch vanuit de container worden geconsumeerd en gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding zoals bakken, koken of verwarmen. Deze definitie is inclusief voedselverpakkingen voor fastfood of andere maaltijden die gereed zijn voor onmiddellijke consumptie, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten. In de richtlijn 2019/904 wordt geen maximum gesteld aan de inhoud van de voedselcontainers die onder de reikwijdte vallen. Wel wordt in artikel 12 van de richtlijn gesteld dat in aanvulling op de bovengenoemde criteria, de tendens van voedselcontainers om zwerfafval te worden vanwege hun volume of afmetingen, in het bijzonder eenpersoonsporties, een doorslaggevende rol heeft om te bepalen of voedselcontainers binnen de reikwijdte vallen. Voor voedselcontainers betekent dit dat wanneer de inhoud dusdanig groot is dat onmiddellijke consumptie vanuit de container zonder verdere bereiding onaannemelijk is, deze buiten de reikwijdte van deze regeling vallen.

Tabel met voorbeelden van voedselverpakkingen onder artikel 2 (reductiemaatregelen)

Alle voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zijnde containers geheel of gedeeltelijk gemaakt van kunststof (incl. containers van bioafbreekbaar plastic, verpakkingen van papierlaminaten met een kunststof coating of verpakkingen van (natuurlijke) materialen met een kunststof binder). Bedoeld voor:				
Een verpakking voor de consumptie van:	Bestemd voor onmiddellijke consumptie:	Typisch vanuit de container genuttigd:	Gereed voor consumptie zonder verdere bereiding:	
Warme maaltijd (bv frietbakjes of hamburgerdoosjes)	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.
Koude maaltijd (bv saladeschalen)	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.
Dessert of ijs in portieverpakking voor directe consumptie.	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.
Groente of fruit dat geen verdere bereiding behoeft.	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.
Snacks zoals noten en crackers in doosjes.	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.

Portieverpakkingen sauzen, brood-beleg, smeersels (bv. mayonaise, dips of pindakaas).	Ja	Ja	Ja	Valt onder artikel 2.	Nummer -
(Diepvries) maaltijd die verdere bereiding behoeft.	Nee	Ja	Nee	Valt niet onder artikel 2.	
Bakjes voor vlees, vis en/of vleesvervanger.	Nee	Nee	Nee	Valt niet onder artikel 2.	
Bakjes of dozen met gedroogde voedingsmiddelen (bv. pasta of soep).	Nee	Nee	Nee	Valt niet onder artikel 2.	

Zakjes en wikkels

De UPV-maatregelen en bewustwordingsmaatregelen hebben een bredere reikwijdte en hebben conform bijlage E en G van de richtlijn naast genoemde voedselcontainers ook betrekking op zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal die voedingsmiddelen bevatten die bedoeld zijn om onmiddellijk uit het zakje of de wikkel te worden geconsumeerd, zonder verdere bereiding. Ook voor zakjes en wikkels geldt dat de richtlijn geen maximum stelt aan de inhoud van de zakjes en wikkels die onder de reikwijdte vallen. Wel geldt ook voor deze categorie conform artikel 12 als aanvullend criterium de tendens van zakjes en wikkels om zwerfafval te worden mede op basis van hun volume of afmetingen. Hierbij geldt in Nederland op basis van deze regeling een praktijkgerichte benadering; zodra zakjes en wikkels in het zwerfafval worden aangetroffen – d.w.z. in later genoemd samenstellingsonderzoek worden gevonden - vallen ze onder de UPV en worden ze in de kosten meegenomen. Zakjes en wikkels die in de praktijk geen zwerfafval worden vallen per definitie buiten de in de volgende paragraaf uiteengezette systematiek.

Tabel met aanvullende voorbeelden van kunststof zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal onder artikel 3 (UPV).

Zakje of wikkel voor snoep.	Valt onder artikel 3.
Zakje of wikkel voor koek.	Valt onder artikel 3.
Wikkel voor chocolade of mueslireep.	Valt onder artikel 3.
Chipszak.	Valt onder artikel 3.
Zakje of wikkel voor brood of sandwiches.	Valt onder artikel 3.
Zakje of wikkel voor snacks. (bv. hamburger of kroket).	Valt onder artikel 3.
Zakjes voor sauzen of dips.	Valt onder artikel 3.
Knijpzakjes voor yoghurt of fruit.	Valt onder artikel 3.
Zakjes voor ontbijtgranen of pasta die niet los worden gegeten en/of verdere bereiding behoeven.	Valt niet onder artikel 3.

Lichte kunststof draagtassen, vochtige doekjes, ballonnen, tabaksfilters en maandverbanden onder de UPV.

De UPV-maatregelen en bewustwordingsmaatregelen hebben conform bijlage E en G van de richtlijn 2019/904 tevens betrekking op lichte plastic draagtassen als omschreven in artikel 3, punt 1 quater, van Richtlijn 94/62/EG; vochtige doekjes, zijnde vooraf bevochtigde doekjes voor persoonlijke hygiëne, en huishoudelijke doekjes; ballonnen, met uitzondering van ballonnen voor industriële of andere professionele toepassingen die niet aan consumenten worden verstrekt, en tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten. Tot slot hebben de bewustwordingsmaatregelen conform bijlage G van de richtlijn betrekking op maandverbanden, tampons en inbrenghulzen voor tampons.

3.2 Werking reductiemaatregelen drinkbekers en voedselverpakkingen

Bekers en voedselverpakkingen (zijnde containers) voor eenmalig gebruik worden in verschillende situaties gebruikt, bijvoorbeeld op kantoren, festivals en evenementen, in recreatieparken, bij de horeca, sportaccommodaties en in de retail. Bij de reductiemaatregelen in de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen consumptie ter plaatse en consumptie om mee te nemen of te bezorgen. Door de partijen die met de maatregelen te maken krijgen is aangegeven dat dit onderscheid van belang is, omdat de omstandigheden van voedsel- en drankuitgifte verschillen.

Bij consumptie ter plaatse is het haalbaar voor de ondernemer om herbruikbaar servies aan te bieden in plaats van een wegwerpverpakking en dit weer in te nemen en af te wassen voor meermalig gebruik, of in te zamelen voor recycling, omdat de verpakkingen, bekertjes en servies binnen de voedseluitgifte locatie blijven. Voor exploitanten die producten aanbieden voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen is het lastiger de verstrekte kunststof drinkbekers en voedselcontainers weer in te zamelen. De consument bestelt een maaltijd of een drankje en neemt deze vervolgens mee in de verstrekte verpakking. Wanneer de maaltijd of het drankje is genuttigd, bevindt de consument zich niet meer in of bij de voedseluitgifte locatie.

Hieronder is een tabel opgenomen met verschillende voorbeelden van consumptie ter plaatse en consumptie om mee te nemen of bezorging aan huis. In de praktijk wordt het verschil tussen consumptie ter plaatse en consumptie om mee te nemen of te bezorgen – op basis van hieronder nader toegelichte systematiek – duidelijk aan de hand van de vraag of verpakkingen aantoonbaar retour komen voor hergebruik of recycling in een door de exploitant opgezet systeem. Benadrukt wordt dat ook supermarkten en detailhandel die voedingsmiddelen en dranken verkopen in kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen (zijnde containers), onder de reikwijdte van de regeling vallen.

Tabel met verschillende voorbeelden van consumptie ter plaatse en consumptie om mee te nemen of te bezorgen.

Voorbeelden voedseluitgifte locaties	Valt onder artikel 2.1: consumptie ter plaatse.	Valt onder artikel 2.2: consumptie om mee te nemen of te bezorgen.
Kantine (in kantoorpand, in onderwijsinstelling, in ziekenhuis etc.)	Ja, indien er ter plaatse wordt geconsumeerd.	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen.

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

			Nummer
Gesloten evenement (afgebakend met een omheining, toegangscontrole)	Ja	Nee	-
Openbaar evenement (niet afgebakend, geen toegangscontrole)	Nee	Ja	
Supermarkt	Nee, tenzij er eten of drinken verstrekt wordt voor consumptie ter plaatse (bv. voedselsampling of een koffiecorner)	Ja, v.w.b. drinkbekers en v.w.b. voedselverpakkingen van voedsel geschikt voor onmiddellijke consumptie, dat direct uit de container genuttigd wordt en geen verder bereiding behoeft.	
Snackbar	Ja, indien er ter plaatse wordt geconsumeerd	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen of sprake is van bezorgen.	
Viskraam/viswinkel	Nee, tenzij eten of drinken verstrekt ter plaatse wordt voor consumptie.	Ja.	
Koffiezaak/café	Ja, indien er ter plaatse wordt geconsumeerd	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen of te bezorgen.	
Op zichzelf staande drankenautomaat in open omgeving	Nee	Ja.	
Drankenautomaat binnen onderneming of kantine in gesloten omgeving	Ja	Nee	
Restaurant, ook restaurants die een onderdeel zijn van een recreatiepark, dierentuin etc.	Ja, indien er ter plaatse wordt geconsumeerd.	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen.	
Sportkantine	Ja, indien ter plaatse wordt geconsumeerd.	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen.	
Foodtruck / marktkraam zonder terras	Nee	Ja	
Foodtruck / marktkraam met terras	Ja, indien ter plaatse wordt geconsumeerd.	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen.	
Afhaalrestaurant	Nee	Ja	
Café in een winkel	Ja, indien voedsel ter plaatse wordt geconsumeerd	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen.	
Tankstation	Nee, tenzij eten of drinken verstrekt ter plaatse wordt voor consumptie.	Ja, indien drank en voedsel wordt uitgegeven om mee te nemen of te bezorgen en de verpakkingen niet aantoonbaar retourkomen.	

Consumptie ter plaatse

Bij het stellen van deze regel voor consumptie ter plaatse staat circulariteit voorop: de bekertjes en voedselcontainers die worden gebruikt om eten en drinken

in te verstrekken, dienen retour te komen voor hergebruik of voor recycling. Zo wordt voorkomen dat wegwerpbekers en -voedselverpakkingen in het zwerfafval terechtkomen.

Nummer
-

Om het gebruik van eenmalige bekens en voedselverpakkingen te reduceren is voor consumptie ter plaatse het gebruik van kunststof bekens en kunststof voedselcontainers voor eenmalig op gebruik basis van deze regeling verboden. Dit verbod geldt met ingang van 1 januari 2023 voor kunststofdrinkbekens. Met ingang van 1 januari 2024 is ook het vertrekken van kunststof voedselcontainers voor eenmalig gebruik niet meer toegestaan bij consumptie ter plaatse.

De enige uitzondering op het verbod van het gebruik van kunststof bekens en kunststof voedselcontainers voor eenmalig gebruik is wanneer de exploitant voorziet in gescheiden inzameling die hoogwaardige recycling garandeert. De exploitant die kiest voor een inzamelings- en recyclingsysteem in plaats van het aanbieden van herbruikbaar moet aantoonbaar de in deze regeling opgenomen minimumpercentages voor gescheiden inzameling bereiken. Tevens moet de exploitant kunnen aantonen deze ingezamelde verpakkingen voor hoogwaardige recycling bij een verwerker te hebben aangeboden. Van hoogwaardige recycling is sprake wanneer ingezamelde bekens en voedselcontainers worden gerecycled op een manier dat van het recycleert opnieuw bekens en voedselverpakkingen kunnen worden gemaakt. De exploitant is verantwoordelijk voor het registreren van de gewichtshoeveelheid verpakkingen die hij verstrekt en de gewichtshoeveelheid die hij aanlevert aan de verwerker voor hoogwaardige recycling, om de genoemde percentages te kunnen berekenen. Daarbij kan alleen bij de recycler aangeboden verpakkingafval van kunststof bekens en kunststof voedselcontainers worden meegerekend, het ingezameld gewicht moet derhalve gecorrigeerd worden voor eventueel nog aanwezige vervuiling, voedselresten e.d. en andere materialen (niet zijnde bekens en voedselcontainers). Als de inzameling voor hoogwaardige recycling niet kan worden gegarandeerd, dan is herbruikbaar servies de enige optie binnen de voedseluitgiftelocatie. Verpakkingen die (in theorie) herbruikbaar zijn maar in praktijk na eenmalig gebruik worden afgedankt, zijn alleen in lijn met de bepalingen in deze regeling als deze door de exploitant gescheiden worden ingezameld en voor hoogwaardige recycling worden aangeboden.

Ondanks dat het gebruik van eenmalige verpakkingen de voorbije decennia is toegenomen, is bij het overgrote deel van de horecagelegenheden het gebruik van meermalig servies staande praktijk. Bij verschillende evenementen is tevens al ervaring opgedaan met een circulair bekensysteem, waarmee weer wordt afgestapt van bekens voor eenmalig gebruik. Dit is een gesloten systeem van herbruikbare of recyclebare bekens, die door gebruik van een retoursysteem (bijvoorbeeld via statiegeld, festivalmunten of recycletokens) worden ingenomen en vervolgens hergebruikt of gerecycled worden. Een dergelijke aanpak past binnen de circulaire economie en voorkomt zwerfafval. Daarom wordt dit circulariteitsprincipe in deze regelgeving toegestaan, ook voor andere voedseluitgiftelocaties. Exploitanten kunnen consumenten bijvoorbeeld door middel van een retoursysteem voor de wegwerpverpakking of herbruikbare verpakking aansporen om de verpakking weer in te leveren. Een retoursysteem kan bestaan uit een ruilmiddel, zoals statiegeld, een recycletoken of een digitale

variant. Een retoursysteem is geen verplichting, maar kan wel helpen de in de maatregel gestelde doelen te behalen.

Nummer
-

Consumptie om mee te nemen of te bezorgen

Om het gebruik van eenmalige bekertjes en voedselverpakkingen te reduceren mogen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen kunststof bekertjes en kunststof voedselcontainers voor eenmalig gebruik op basis van deze regeling niet meer gratis worden verstrekt. Het aanbieden van een eenmalig alternatief is alleen toegestaan als hierbij een meerprijs ten opzichte van de prijs van het voedsel of de drank per kunststof voedselcontainer of kunststof drinkbeker in rekening wordt gebracht. Het bedrag mag daarbij niet verrekend zijn in de prijs van een product en moet als los bedrag zichtbaar zijn op de rekening. Het bedrag dat een exploitant kan vragen is niet vastgelegd. De inkomsten zijn voor de exploitant en kunnen worden gebruikt voor het bekostigen van hergebruik systemen. Exploitanten moeten er rekening mee houden dat over dit bedrag BTW moet worden gerekend.

In tegenstelling tot consumptie ter plaatse is er bij consumptie om mee te nemen of te bezorgen geen sprake van een uitzonderingsmogelijkheid door gescheiden inzameling van eenmalige kunststof verpakkingen. In de praktijk wordt het verschil tussen consumptie ter plaatse en consumptie om mee te nemen of te bezorgen duidelijk aan de hand van de vraag of verpakkingen aantoonbaar retour komen voor hergebruik of recycling in een door de exploitant opgezet systeem. Is dit niet het geval dan dient de exploitant kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te beprijzen.

Beprijzen is in verschillende onderzoeken genoemd als effectieve maatregel om de consument tot andere handelingsperspectieven te bewegen. Onderzoek van CE Delft in opdracht van het Ministerie van IenW heeft uitgewezen dat een beprijzing een effectieve prikkel is.²¹ De hoeveelheid zwerfafval en verpakkingsafval wordt door de maatregelen beperkt, omdat de consument door de prijsprikkel sneller bereid is om voor een herbruikbaar alternatief te kiezen, zoals het meenemen van een eigen beker of verpakking. Er zijn positieve ervaringen met beprijzing als reductiemaatregel. Het is sinds 1 januari 2016 verboden om plastic draagtassen gratis te verstrekken. De afgelopen jaren is gebleken dat de maatregel effectief is: het aantal verstrekte plastic draagtassen is met 70% afgenomen en het aantal plastic draagtassen dat werd geteld in het zwerfafval daalde met circa 60%.²²

Naast de verplichting tot beprijzing van eenmalig kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen is het aanbieden van een herbruikbaar alternatief in het geval van bereiding ter plaatse verplicht. Aan deze verplichting kan de exploitant invulling geven door in ieder geval een door de consument meegebrachte drinkbeker of voedselverpakking te accepteren (ook wel bekend als het concept 'bring your own'). In dit geval wordt er door de exploitant ook geen verpakking uitgegeven en hoeft er logischerwijs niets beprijsd te worden. Een tweede mogelijkheid is dat de exploitant een drankje of maaltijd in een herbruikbare verpakking verstrekt en daar een bedrag voor in rekening brengt en dit bedrag

²¹ Rapport 'Verbod op gratis eenmalige bekertjes', CE Delft (2020).

²² 'Evaluatie verbod op gratis plastic draagtassen', I&O Research (2019)

terugbetaalt indien de consument de verpakking na consumptie, bezorging of op een later moment retour geeft. Deze optie houdt het midden tussen de beprijzings- en hergebruikoptie, het betaalde bedrag krijgt dan het karakter van een retourpremie of statiegeld. Het is belangrijk om een geldelijk bedrag zichtbaar in rekening te brengen voor het geval de verpakking niet terugkomt en er daarmee de facto sprake is van eenmalig gebruik (met een verplichting tot beprijzing). Een derde alternatieve mogelijkheid is dat een herbruikbare beker of voedselverpakking binnen een breder retoursysteem verstrekt wordt doordat exploitanten in samenwerking met andere exploitanten een gezamenlijk hergebruikstelsel opzetten of aansluiten bij bestaande hergebruikssystemen.²³ Ook in dit geval is het belangrijk een geldelijk bedrag zichtbaar in rekening te brengen.

Nummer

Voor voorverpakte dranken en voedingsmiddelen voor onmiddellijke consumptie, die bedoeld zijn om mee te nemen of te bezorgen geldt de verplichting tot het aanbieden van een herbruikbaar alternatief niet. Dit betekent dat voor een supermarkt die bijvoorbeeld maaltijden of koude dranken in een voorverpakte voedselcontainer of drinkbeker aanbiedt, louter een verplichting tot beprijzen geldt. Dit is mede ingegeven om te voorkomen dat voorverpakte voedingsmiddelen ter plekke (moeten) worden uitgepakt en overgeheveld in een herbruikbare alternatieve verpakking. Een dergelijke praktijk zou in tegenstelling zijn met de doelstellingen van de richtlijn en deze regeling.

Overwogen alternatieven

In artikel 15d van het Besluit beheer verpakkingen 2014 zijn, voor het behalen van de ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie van kunststof drinkbekers en kunststof voedselverpakkingen (zijnde containers) voor eenmalig gebruik, drie beleidsmogelijkheden opgenomen:

- a. de verplichting om voor het verstrekken aan de eindgebruiker een bedrag in rekening te brengen;
- b. de verplichting om aan de eindgebruiker op verkoop- en uitgifte-punten een herbruikbaar alternatief te verstrekken; of
- c. het verbod tot het verstrekken aan de eindgebruiker op bepaalde locaties of bij bepaalde gelegenheden.

Met de maatregelen zoals opgenomen in deze regeling voor consumptie ter plaatse en voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen, is gekozen voor een uitvoerbare en samenhangende invulling van deze drie mogelijkheden. De gekozen combinatie van maatregelen leidt naar verwachting tot de noodzakelijke ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie. Mogelijke alternatieve combinaties hebben naar verwachting minder effect en/of zijn voor exploitanten en consumenten minder goed uitvoerbaar. Voor consumptie ter plaatse is gekozen voor een verbod voor eenmalige drinkbekers en voedselverpakkingen (optie c) omdat dit het grootste effect sorteert, en het verstrekken van herbruikbare alternatieven in veel etablissementen reeds de praktijk is of tamelijk eenvoudig kan worden. Voor die gevallen waar dit niet eenvoudig te realiseren is, is een uitzondering geïntroduceerd waarbij met eenmalige producten gewerkt kan

²³ Voor inspiratie zie het Handboek hergebruik <https://recyclingnetwerk.org/2021/07/22/het-handboek-hergebruik-en-een-rekentool-we-helpen-horeca-om-af-te-stappen-van-wegwerpverpakkingen/>

worden, mits een groot percentage daarvan wordt ingezameld voor hoogwaardige recycling. Voor consumptie ter plaatse zou een invulling die beperkt blijft tot louter een verplichting tot het aanbieden van een herbruikbaar alternatief (alleen optie b), naar verwachting niet leiden tot een gedragsverandering en daarmee de noodzakelijke reductie. Het aanvullend, bij consumptie ter plaatse, verplichten van beprijzen (optie a) levert naar verwachting een grote extra uitvoeringslast op en is in veel gevallen onuitvoerbaar. Met de keuze voor het verbod van optie c. vervallen opties a. en b. Voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen zou een alternatieve invulling die beperkt blijft tot louter een verplichting tot het aanbieden van een herbruikbaar alternatief (alleen optie b), naar verwachting niet leiden tot een gedragsverandering en daarmee de noodzakelijke reductie. Er is daarom voor gekozen het verplicht aanbieden van een herbruikbaar alternatief aan te vullen met een verplichting tot beprijzen (optie a). Een totaalverbod op het gebruiken van eenmalige drankbekers en voedselverpakkingen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen (optie c), is gezien de huidige praktijk niet reëel. De in deze regeling opgenomen maatregelen zijn, in de ogen van het ministerie, daarmee de meest lastenluwe variant waarmee de ambitieuze en aanhoudende reductie kan worden bereikt.

Nummer
-

3.3 Werking uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Met deze regeling worden de kosten die overheidsorganisaties hebben voor het opruimen van zwerfafval voor verschillende kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik in beeld gebracht en verhaald op producenten. Het is daarbij niet werkbaar om iedere producent afzonderlijk aan iedere gemeente of gebiedsbeheerder te laten betalen. Inzet van de regeling is om de administratieve en uitvoeringslasten voor zowel gebiedsbeheerders als voor producenten zoveel mogelijk te beperken. De regeling voorziet daarom in het aanwijzen van een centrale uitvoerende organisatie, waaraan individuele producenten betalen. De organisatie is ook verantwoordelijk voor het uitkeren van de vergoedingen aan gemeenten en gebiedsbeheerders. Het aanwijzen van een organisatie is de bevoegdheid van de minister en zal na overleg met producenten en gebiedsbeheerders plaatsvinden. Een mogelijkheid is dat gebiedsbeheerders al dan niet samen met producenten een organisatie oprichten. Een andere mogelijkheid is dat een producentenorganisatie wordt aangewezen. Opgemerkt wordt dat de taken van de organisatie louter uitvoerend zijn en dat uitvoeringskosten worden gedekt uit de bijdragen van producenten.

De UPV geldt voor eenieder die kunststofproducten, genoemd in de bijlage, deel E, bij de EU-richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik, voor het eerst in Nederland in de handel brengt. Dat kan een binnenlandse producent zijn. Indien producten buiten Nederland worden geproduceerd, zijn de bepalingen van toepassing op de importeur. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in deze toelichting te spreken over «de producent», «waar producent of importeur» bedoeld wordt. De UPV voor vistuig wordt op een later moment toegevoegd aan deze regeling.

De UPV die met het Besluit is geïntroduceerd verschilt van de reeds bestaande regelingen voor UPV in die zin dat de geïntroduceerde UPV een louter financiële verplichting is om de kosten te dekken die gemaakt worden door of namens de

overheid. Er is daarmee geen sprake van een operationele verplichting voor producenten, om bijvoorbeeld de inzameling, recycling of het opruimen van afval te organiseren, zoals dat bij bestaande regelingen voor UPV wel het geval is. Het gegeven dat de geïntroduceerde UPV louter financieel is, heeft als gevolg dat – in tegenstelling tot bestaande UPV's – de hoogte van de financiële bijdragen die producenten moeten betalen door de minister zal worden vastgesteld. De verantwoordelijkheid van producenten eindigt zodra er aan de financiële verantwoordelijkheid voldaan is. Dit betekent ook dat er geen zwerfafval-reductie-doelstellingen aan de producenten kunnen worden opgelegd. Dit kan alleen als producenten organisatorisch verantwoordelijk zouden zijn – d.w.z. verantwoordelijk voor het plaatsen van bakken, voor het vegen, etc. – en daarmee over de mogelijkheden beschikken de gestelde doelstellingen te behalen.

Nummer

Hoogte bijdrage producenten en vergoedingen gebiedsbeheerders

De hoogte van de bijdrage die producenten per item – per verpakking, ballon, vochtig doekje, of filter – moeten betalen, wordt door de minister vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in de Staatscourant. Dit gebeurt op basis van een peiljaar, zijnde het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarover de bijdrage wordt vastgesteld op basis van twee onderzoeken:

1. Een onderzoek naar de kosten die gemeenten en andere publieke gebiedsbeheerders hebben gemaakt voor het opruimen van zwerfafval.
2. Een onderzoek naar de samenstelling van het zwerfafval.

Het kostenonderzoek stelt vast hoeveel kosten gemeenten en andere publieke gebiedsbeheerders hebben gemaakt voor zwerfafval. Daarin wordt gekeken naar opruimmodaliteiten en transport- en verwerkingskosten van zwerfafval. Ook kosten die worden gemaakt ter ondersteuning van burgerparticipatie en participatie door vrijwilligersorganisaties voor het opruimen van zwerfafval, vallen onder de reikwijdte van de UPV.²⁴

Voor tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten, wordt tevens het beheer van openbare inzamelingsystemen meegenomen. Deze kosten kunnen ook betrekking hebben op het opzetten van specifieke infrastructuur geplaatst door gebiedsbeheerders voor het inzamelen tabaksproducten, zoals passende afvalcontainers op plekken waar frequent zwerfafval wordt aangetroffen. Voor tabaksproducenten geldt tevens dat zij niet zelf de bewustmakingsmaatregelen mogen nemen, vanwege het tabaksontmoedigingsbeleid. Producenten van tabaksproducten worden daarom verplicht tot het vergoeden van de kosten die gebiedsbeheerders kwijt zijn aan bewustmakingsmaatregelen voor deze producten.

Inzet is het kostenonderzoek tenminste eens in de vier jaar te herhalen. Waar nodig kan het tussentijds worden herhaald of herzien. Het kostenonderzoek wordt in opdracht van de minister door Rijkswaterstaat uitgevoerd. Daarbij worden relevante maatschappelijke spelers en in het bijzonder betrokken producenten en gebiedsbeheerders geconsulteerd.

²⁴ Producenten van verpakkingen moeten op basis van het besluit beheer verpakkingen 2014 met ingang van 2023 voor alle verpakkingen een innamesysteem organiseren en de kosten daarvan dragen, inclusief de verpakkingen die vrijkomen in de openbare ruimte. De kosten hiervoor liggen al bij producenten en zijn – conform het Besluit – geen onderdeel van de in deze regeling bedoelde kosten.

De onderzoeken naar de samenstelling van het zwerfafval hebben tot doel te bepalen welk deel van de kosten toegerekend moet worden aan de verschillende items waarop de UPV van toepassing is. Het samenstellingsonderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd door Rijkswaterstaat en sluit aan op de methodiek die zij nu ook al gebruiken voor de jaarlijkse monitoring van zwerfafval in opdracht van IenW²⁵. Daarin wordt op 1.400 meetlocaties, in 20 verschillende gebiedstypen, in een aantal meetronden verspreid door het jaar heen het zwerfafval gemeten. Van het zwerfafval wordt de samenstelling vastgesteld in aantallen, gewicht en volume per categorie.

Het vaststellen van de bijdragen is een besluit waarop afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dat betekent dat er inspraak op mogelijk is. Dat houdt in dat het besluit op grond van artikel 3:11 en volgende artikelen van de Algemene wet bestuursrecht in ontwerp ter inzage wordt gelegd met andere stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp. De terinzagelegging wordt voorafgegaan door openbare kennisgevingen. Gedurende de termijn van terinzagelegging kunnen belangstellenden een zienswijze over het ontwerp naar voren brengen, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk. Iedereen mag dan reageren. De minister stelt daarna pas de bijdrage vast en geeft daarbij een reactie op de opmerkingen.

De gebiedsbeheerders ontvangen van de door de minister aan te wijzen organisatie een vergoeding voor de kosten die zij maken aan zwerfafval voor de producten bedoeld in deze regeling. Ook de vergoeding die gemeenten en andere publieke gebiedsbeheerders ontvangen, wordt jaarlijks door de minister vastgesteld met behulp van de resultaten van vorenbedoelde kosten- en samenstellingsonderzoeken. Voor gebiedsbeheerders wordt de bijdrage vastgesteld op basis van het aantal gebiedskernmerken in het beheersgebied. Te denken valt aan de stedelijkheidsklasse zoals vastgesteld door het CBS of het aantal kilometer snelweg in een provincie, waarlangs de provinciale overheid het zwerfafval opruimt.

Bij het vormgeven van de UPV voor tabaksproducten met kunststofhoudende filters zijn de uitgangpunten van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging gevolgd. De UPV die volgt uit deze ministeriële regeling verplicht producenten die tabaksproducten met kunststofhoudende filters in Nederland in de handel brengen tot het betalen van een door de minister vast te stellen bijdrage per filter, aan een door de minister aan te wijzen uitvoeringsorganisatie. Producenten hebben geen organisatorische of bestuurlijke verplichtingen ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie, producenten hebben alleen een financiële verplichting de door de minister vastgestelde vergoeding te betalen. De taken van de uitvoeringsorganisatie en daarbij horende contacten met de producenten zijn louter gericht op het uitvoeren van de financiële verplichtingen.

²⁵ Meer informatie over het meetprotocol op [Monitoring zwerfafval in Nederland - Zwerfafval \(rijkswaterstaat.nl\)](http://Monitoring%20zwerfafval%20in%20Nederland%20-%20Zwerfafval%20(rijkswaterstaat.nl))

Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Nummer

Op 1 juli 2020 is de wet tot wijziging van de Wet Milieubeheer (Wm) in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851²⁶ (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018)²⁷ in werking getreden. In deze wijzigingsrichtlijn is, voor zover voor de implementatie van richtlijn relevant, een verplichting neergelegd voor het opstellen van regelingen voor UPV. Deze verplichting is geïmplementeerd in artikel 9.5.2 van de Wm en in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid²⁸ (hierna: Besluit UPV). De minimumeisen voor regelingen voor UPV die daarin zijn opgenomen, gelden voor alle producten waarvoor een regeling voor UPV op grond van artikel 9.5.2 van de Wm bestaat en gaan dus ook gelden voor producten die onder het Besluit vallen. De richtlijn voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik stelt extra eisen aan de UPV-regelingen, namelijk het dragen van kosten voor het opruimen van zwerfafval en voor meer specifieke maatregelen ter bewustmaking van de consument. De voorschriften die in het besluit en deze regeling zijn opgenomen, zijn daarmee een aanvulling op de geldende minimumeisen in het Besluit UPV.

Artikel 2 van het Besluit UPV stelt producenten verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen uit de UPV. Omdat de ingestelde UPV een louter financiële verantwoordelijkheid betreft, is er geen organisatorische verantwoordelijkheid om een innamesysteem te organiseren.²⁹ De verplichting om bewustmakingsmaatregelen te nemen is een aanvulling op de verplichting voor producenten uit artikel 2, derde lid, van het UPV besluit om afvalstoffenhouders te informeren.

Artikel 4 van het besluit UPV verplicht de producenten zich te melden en in die melding onder andere uiteen te zetten hoe de UPV-verplichtingen worden nagekomen. Dit moet uiterlijk gebeuren zes weken nadat de UPV van toepassing is. Concreet betekent dit voor deze UPV dat de datum van 12 februari 2023 wordt aangehouden. Indien producenten gezamenlijk uitvoering geven aan de UPV en hiervoor een verzoek tot algemeen verbindend verklaring van een afvalbeheerbijdrage-overeenkomst aanvragen, wordt deze aanvraag beschouwd als melding.

Artikel 5 verplicht producenten om jaarlijks verslag te doen over het nakomen van de UPV-verplichtingen. Dit verslag moet jaarlijks voor 1 mei van het volgende kalenderjaar aan de minister worden verzonden. Daarbij moet ook een document worden meegeleverd waaruit de verificatie van de ingezonden gegevens blijkt.

Zowel als het gaat om artikel 4 en 5 biedt het modelformulier in de bijlage bij deze regeling een aanvullend gereedschap om de noodzakelijke informatie te

²⁶ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2018, L 150)

²⁷ Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen 2018 (Stb. 2020, 158).

²⁸ Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) (Stb. 2020, 375).

²⁹ Producenten van verpakte producten kennen op basis van het Verpakkingenbesluit reeds een verantwoordelijkheid om voor alle verpakkingen een landelijk dekkend inzamelsysteem te organiseren. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor verpakkingen die vrijkomen in de publieke ruimte.

ontvangen. Daarbij wordt overeenkomstig artikel 5 vastgelegd op welk moment verslag gedaan moet worden.

Nummer
-

Artikel 6 van het Besluit UPV geeft producenten de mogelijkheid om gezamenlijk uitvoering te geven aan hun UPV-verplichtingen door een producentenorganisatie op te richten. Artikel 6 stelt hierbij nadere eisen onder andere aan de financiële bijdragen die producenten moeten betalen en de informatie die door de producentenorganisatie openbaar moet worden gemaakt. In artikel 4 van deze regeling wordt duidelijk gemaakt wat ten aanzien van de informatievoorziening verwacht wordt van de producenten.

3.3 Werking bewustmakingsmaatregelen

In artikel 4 van het Besluit worden producenten van ballonnen en vochtige doekjes verantwoordelijk de kosten te dekken voor het bewust maken van consumenten. Eenzelfde verplichting wordt in artikel 15f van het Verpakkingenbesluit opgelegd aan producenten van verschillende verpakkingen voor eenmalig gebruik. Deze verplichting geldt voor voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie, zakjes en wikkels voor onmiddellijke consumptie, drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, drinkbekers, lichte plastic draagtassen, maandverband, tampons en inbrenghulzen voor tampons. Met deze regeling worden nadere regels gesteld aan deze bewustmakingsmaatregelen. Het nemen van bewustmakingsmaatregelen is de verantwoordelijkheid van de producent die de genoemde producten en verpakkingen in Nederland in de handel brengt.

Bewustmakingsmaatregelen dienen met een landelijk bereik, waaronder online, te worden uitgevoerd. De producenten moeten met deze maatregelen de consumenten van hun producten bewust maken van het feit dat deze producten niet afbreken in het milieu en de gevolgen voor het milieu en de riolering van het onjuist weggooien van het afval van deze producten. Ook dienen producenten consumenten bewust te maken van herbruikbare alternatieven voor de eenmalige producten.

De bepalingen uit deze ministeriële regeling verplichten de producent om elke drie jaar een plan op te stellen te over de voorgenomen bewustmakingsmaatregelen. De maatregelen in het plan moeten betrekking hebben op de producten bedoeld in artikel 4 van het Besluit en artikel 15f van het Verpakkingenbesluit. De producent dient in het plan in te gaan op de wijze waarop en waar hun product zwerfafval wordt en waar schade wordt ondervonden van het product in het milieu. Maatregelen dienen specifiek gericht te zijn op het voorkomen van zwerfafval op plekken waar deze producten zwerfafval worden. Daarnaast zijn producenten verplicht jaarlijks verslag te doen aan de minister over de uitvoering van deze maatregelen en hun effectiviteit.

De verplichting tot het nemen van bewustmakingsmaatregelen gaat in per 1 mei 2023. Het driejaarlijkse bewustmakingsplan dient uiterlijk op 1 mei 2023 voor de eerste keer door de producent te worden aangeleverd bij Rijkswaterstaat. Voor het nemen en uitvoeren van maatregelen voor het bewustmaken van consumenten hebben producenten de mogelijkheid gezamenlijk uitvoering te

geven aan deze verplichting. Zij kunnen deze verplichting nakomen door gezamenlijk het bedoelde plan in te dienen, dan wel een producentenorganisatie een gezamenlijk plan te laten opstellen. In dit plan moet expliciet gemaakt worden namens welke producenten het plan wordt ingediend.

Nummer

3.5 Werking verplichtingen monitoring en verslag

In het Besluit worden verschillende verplichtingen opgelegd ten aanzien van het verslag dat producenten dienen te doen over het nakomen van hun verplichtingen en de gegevens die zij moeten aanleveren ten aanzien van het totaal door hen in de handel gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Deze ministeriële regeling stelt verschillende formats vast die door producenten dienen te worden gebruikt. De bepalingen dienen ter implementatie van artikel 13 van de richtlijn.

De producent van kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik levert met ingang van het daarvoor vastgestelde kalenderjaar in overeenstemming met het daarvoor geldende format in bijlage bij de regeling aan de minister de gegevens aan over de door hem in Nederland in de handel gebrachte hoeveelheid voedselverpakkingen en drinkbekertjes. Deze gegevens hebben betrekking op de aantallen voedselverpakkingen en drinkbekertjes, hun totale gewicht en de totale hoeveelheid kunststof die deze verpakkingen bevatten. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen monitoren of de gewenste reductie bij het gebruik van voedselverpakkingen en drinkbekertjes wordt bereikt en om daarover als Nederland verslag te kunnen doen aan de Europese Commissie. De eerste verslagperiode bestrijkt, conform richtlijn, het kalenderjaar 2022.

Op basis van artikel 15c vierde en vijfde lid van het Verpakkingenbesluit zijn producenten die kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik van ten hoogste 3 liter in de handel brengt, verplicht ervoor zorg te dragen dat deze flessen gerecyclede kunststoffen bevatten. Voor 2025 geldt hierbij een verplicht minimum van 25% gerecyclede kunststoffen voor drankflessen met als hoofdbestanddeel polyethyleentereftalaat (PET). Voor 2030 geldt een verplicht minimum van 30% gerecyclede kunststoffen voor alle kunststof drankflessen. Op basis van artikel 15c het zesde lid dienen producenten gegevens aan te leveren over het gehalte recycleert in de kunststof drankflessen die door hem met in de handel zijn gebracht. De producent die drank in een kunststof fles in Nederland aanbiedt, is de normadressaat voor de verplichting dat drankflessen recycleert bevatten. Hiermee is de normadressaat van deze verplichting gelijk aan de normadressaat die op basis van het Verpakkingenbesluit een UPV-verantwoordelijkheid over deze drankflessen heeft. De producent is al verantwoordelijk zorg te dragen voor 90% gescheiden inzameling van de kunststof drankflessen. Voor kunststof flessen voor water en frisdrank geldt tevens de verplichting voor de producent om een statiegeldsysteem te hanteren krachtens de Wet milieubeheer. De eerste verslagperiode bestrijkt, conform richtlijn, het kalenderjaar 2023.

4. Gevolgen

Verschillende groepen gaan de effecten van de maatregelen ondervinden.

Burgers

Als het gaat om het beprijzen moeten burgers meer betalen voor bekertjes en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Ook kunnen zij te maken gaan krijgen met retoursystemen voor bekertjes en drankverpakkingen (zowel voor eenmalig gebruik als herbruikbaar).

Nummer

Exploitanten van voedseluitgiftepunten

Op plaatsen waar voedselconsumptie ter plaatse wordt aangeboden, moeten de verstrekkers herbruikbare bekertjes en voedselverpakkingen gebruiken, tenzij zij recyclebare bekertjes en verpakkingen aanbieden en voorzieningen treffen voor het inzamelen voor recycling. Ondernemers die consumpties voor mee te nemen of bezorging aan huis aanbieden, moeten kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik beprijzen en een herbruikbaar alternatief voor bekertjes en voedselverpakkingen ter beschikking stellen.

Gemeenten en gebiedsbeheerders

Gemeenten en andere gebiedsbeheerders zullen door de reductiemaatregelen naar verwachting minder kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen in het zwerfafval dat zij opruimen tegenkomen. Ook heeft deze regeling tot gevolg dat gemeenten en gebiedsbeheerders tegemoet gekomen worden in de kosten die zij maken voor het opruimen, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Daarnaast wordt van hen verwacht dat zij medewerking verlenen aan de uitvoering van het onderzoek naar de zwerfafvalkosten door Rijkswaterstaat.

Producenten van producten voor eenmalig gebruik

Producenten van de volgende producten krijgen te maken met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de kosten die overheidsinstanties maken voor het opruimen, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval dat ontstaat door hun producten: ballonnen, vochtige doekjes, tabaksproducten met kunststofhoudende filters en losse kunststofhoudende filters, voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie, zakjes en wikkels voor onmiddellijke consumptie, drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, drinkbekertjes, en lichte plastic draagtassen. Producenten van tabaksproducten met kunststofhoudende filters moeten daarnaast ook meebetalen aan de openbare inzamelingsystemen die overheidsinstanties hebben voor tabaksfilters. De producenten zullen een door de minister vast te stellen bijdrage moeten betalen aan een door de minister aan te wijzen organisatie om aan deze verplichting te voldoen, hetgeen extra kosten tot gevolg heeft. Voor producenten van vochtige doekjes, ballonnen, tabaksfilters en de genoemde verpakkingen komt hier de verplichting bij om bewustmakingsmaatregelen te nemen en hier driejaarlijks een plan voor te maken en jaarlijks verslag over te doen.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

Reductiemaatregelen

Rijkswaterstaat monitort het aantal bekertjes en voedselverpakkingen van kunststof of met een kunststof component dat in de handel wordt gebracht en het aandeel

dat in het zwerfafval voorkomt. Het aantal bekertjes en voedselverpakkingen moet vanaf 1 januari 2022 elk jaar worden gemonitord. Op 1 januari 2026 moet een ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie van deze bekertjes en voedselverpakkingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van 1 januari 2022. Exploitanten die voor consumptie ter plaatse zullen moeten voorzien in herbruikbare bekertjes en servies. Exploitanten die gebruik willen maken van de uitzondering op het verbod op gebruik van kunststof bekertjes en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik moeten kunnen aantonen dat de in deze regeling opgenomen minimumpercentages voor gescheiden inzameling zijn gehaald en dat de ingezamelde verpakkingen zijn aangeboden voor hoogwaardige recycling. Exploitanten die consumptie om mee te nemen of te bezorgen aanbieden moeten vanaf 2023 kunnen aantonen dat zij bekertjes en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik bereiden en dat zij daarnaast een herbruikbaar alternatief aanbieden.

Nummer
-

De reductiemaatregelen vragen om een afgestemde ketenaanpak. Van producenten van kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik mag worden verwacht dat zij exploitanten volledig informeren over de aanwezigheid van kunststoffen in de door hen geleverde bekertjes en voedselverpakkingen. Tevens kan verwacht worden dat producenten die eenmalige kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik op de markt willen blijven brengen, in samenwerking met afvalverwerkers, exploitanten actief ondersteunen bij de gescheiden inzameling en hoogwaardig recycling.

UPV

De hoogte van de bijdrage die producenten per item moeten betalen en de vergoedingen die door gebiedsbeheerders worden ontvangen, worden door de minister jaarlijks vastgesteld. Rijkswaterstaat is daarbij verantwoordelijk voor de uit te voeren onderzoeken. Daarnaast wordt er voorzien in een centrale uitvoerende organisatie, waaraan individuele producenten betalen. De organisatie is ook verantwoordelijk voor het uitkeren van de vergoedingen aan gemeenten en gebiedsbeheerders. Het aanwijzen van een organisatie is de bevoegdheid van de minister en zal na overleg met producenten en gebiedsbeheerders plaatsvinden.

Verslagleggingsverplichtingen

De verslagleggingsverplichtingen over de kunststof drinkbekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik en de kunststof flessen gaan in op 1 januari 2022 en gelden daarmee voor het eerst over het kalenderjaar 2022, waarover producenten uiterlijk 1 mei 2023 verslag dienen te doen. De verslagleggingsverplichting volgt tevens uit artikel 8 van het Verpakkingenbesluit. In de *Regeling verslaglegging verpakkingen* zullen nadere eisen worden gesteld aan dit verslag. Deze regels gelden ook voor de verslagleggingsverplichtingen over de kunststof drinkbekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik en de kunststof flessen. Dit betekent dat het verslag moet worden opgesteld met gebruikmaking van/volgens een format en vergezeld moet gaan van een monitoringsprotocol waaruit blijkt hoe de ingevulde gegevens tot stand zijn gekomen en een onafhankelijk accountantsrapport waaruit blijkt dat het monitoringsprotocol is gevolgd.

Het verslag dient jaarlijks te worden verstuurd voor 1 mei van het volgende kalenderjaar. Producenten hebben de mogelijkheid gezamenlijk uitvoering te geven aan de rapportageverplichting. In het verslag dient expliciet te worden gemaakt namens welke producenten het verslag wordt ingediend.

5.2 Toezicht en handhaving

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.5 Wet milieubeheer (artikel 18.2b Wm). Die taak is toebedeeld aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is van toepassing. Hierin zijn regels gesteld over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de Wm (artikel 18.1a, eerste lid, Wm). De bevoegdheden van de toezichthouder (i.c. de ILT) zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. De regeling is gebaseerd op titel 9.5 van de Wm, zodat de ILT belast is met het toezicht op de naleving van deze regeling. In de praktijk zal de producentenorganisatie die de UPV uitvoert ook een goede uitvoering van de UPV borgen.

6. Financiële gevolgen

In de voorbereiding van de regeling is een bedrijfseffectentoets uitgevoerd. De uitkomst hiervan worden hier weergegeven.

6.1 Reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse

De reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse raken horecaondernemers (m.n. snackbar en fastfoodsrestaurant), gesloten evenementen en bedrijfskantines. De financiële gevolgen voor deze groepen zijn onderverdeeld in eenmalige regeldruk, structurele regeldruk, innovatie effecten en markteffecten.

Eenmalige regeldruk

De totale kosten voor kennisnemen van de reductiemaatregelen voor exploitanten van kunststof drinkbekers en/of maaltijdverpakkingen zijn ca. €3,5 miljoen.

De horecaonderneming (snackbar en fastfoodrestaurant) zal naar verwachting kiezen voor verpakkingen voor eenmalig gebruik zonder kunststof elementen. Deze verpakkingen zijn nog niet beschikbaar voor drinkbekers en sausbakjes. De tijd die besteed wordt aan het zoeken van een kunststof-vrij alternatief is een eenmalige last voor de exploitant. Wordt er gekozen voor het aanbieden van herbruikbare verpakkingen dan zal de exploitant eenmalig een systeem moeten inrichten waarin het servies kan worden afgewassen, als dit niet al aanwezig is. Dit betreft het kopen van servies en afwasmachine(s) en een eventuele verbouwing van de keuken. De totale kosten hiervan zijn ca. €76 miljoen of €5.000 per onderneming. De kosten van het organiseren van een inzamel-recyclesysteem zijn op dit moment niet goed in te schatten.

Grootschalige gesloten evenementen zullen naar verwachting kiezen voor een inzamel-recyclesysteem wegens beperkte opslag- en afwasruimte nodig voor het gebruik van herbruikbare alternatieven. De eenmalige lasten voor implementatie van een inzamel-recyclesysteem bedragen ca. €9,5 miljoen of €12.500 per

evenement. Naar verwachting zullen deze kosten op termijn verminderen door toegenomen efficiëntie. De eenmalige lasten voor het implementeren van een systeem met herbruikbare verpakkingen voor kleine evenementen verschillen per herbruikbaar systeem en zijn daarom niet goed in te schatten.

Nummer
-

Bedrijfskantine van grote bedrijven (>50 werknemers) zullen naar verwachting een inzamel-recyclesysteem hanteren. De kosten van implementatie hiervan zijn nog niet bekend. Kleine bedrijven (1-50 werknemers) zullen naar verwachting kiezen voor een herbruikbaar alternatief. De eenmalige kosten voor de aanschaf van herbruikbaar servies en een vaatwasmachine zijn ca. €700-1.000 per bedrijf.

Structurele regeldruk

De structurele kosten voor horecaondernemingen die kiezen voor verpakkingen voor eenmalig gebruik zonder kunststof elementen zijn ca. €75-150 miljoen of ca. €0,20-0,35 per verpakking. Op de langere termijn dalen deze kosten mogelijk als gevolg van innovatie. Wordt er gekozen voor het aanbieden van herbruikbare verpakkingen dan zal de exploitant deze verpakkingen moeten schoonmaken wat tijd en schoonmaakmaterialen vereist. De kosten van een inzamel-recyclesysteem zijn afhankelijk van de inkoop van verpakkingen die beter te recyclen zijn, de kosten voor de afvalverwerker ten opzichte van verbranden, de kosten voor het scheiden van het afval en de kosten door monitoring en verslaglegging van de hoogwaardige recycling.

Voor grootschalige gesloten evenementen die kiezen voor een inzamel-recyclesysteem zijn de structurele kosten ca. €16,5 miljoen of €21.400 per evenement. Dit zijn kosten voor de huur van recyclebare systemen, deze zijn afhankelijk van de grootte van het evenement. Op termijn is het mogelijk dat de structurele kosten verminderen. Voor kleinschalige evenementen die kiezen voor herbruikbare verpakkingen zijn de structurele kosten nog niet in kaart te brengen. Deze zijn afhankelijk van het type systeem wat er gebruikt wordt.

De structurele kosten voor bedrijfskantines die kiezen voor een herbruikbaar alternatief zijn kosten voor het schoonmaken van het servies: vaatwasblokjes, elektriciteit, afschrijving op de vaatwasser en inzet van personeel. De structurele kosten voor het recyclen van koffiebekers zijn op dit moment nog niet bekend. Een wegwerpbeker zonder plastic wordt op dit moment nog niet verkocht.

Innovatie-effecten

De regelgeving is gericht op het stimuleren van het gebruik van herbruikbare alternatieven. Naast regelgeving kan dit worden aangevuld met flankerend beleid en op de consument gerichte communicatie. De reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse bieden kansen voor betere ketensamenwerking met een stimulerende rol van de overheid. Desalniettemin kunnen de maatregelen innovatie van drinkbekers en maaltijdverpakkingen zonder kunststof bestanddelen stimuleren. Met name de vraag naar drinkbekers voor eenmalig gebruik zonder kunststoffen zal toenemen. Deze zijn nog niet beschikbaar op de markt. Een mogelijk negatief neveneffect is de opkomst van verpakkingen die schadelijke gezondheidseffecten hebben voor de consument.

Markteffecten

Nummer

Naar verwachting zal de vraag naar kunststofproducten afnemen en de vraag naar horecaservices- en afwasmachines toenemen. Daarbij zullen aanbieders van hoogwaardige recyclingsystemen een stijging in de vraag zien. Mogelijk zal er een stijging zijn in de verkoop van wegwerpmateriaal dat geen plastics bevat. Afvalverwerkers die niet op een hoogwaardige manier recyclen zullen naar verwachting klanten verliezen door de reductiemaatregelen. Afvalverwerkers die wel op een hoogwaardige manier recyclen zullen daarentegen de vraag zien stijgen.

Afhankelijk van de hoogte van de regeldruk is het daarnaast mogelijk dat de consumentenprijzen stijgen, omdat exploitanten de financiële gevolgen van de reductiemaatregelen voor een gedeelte in de prijzen verwerken.

6.2 Reductiemaatregelen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen

De reductiemaatregelen voor consumptie om mee te nemen of te bezorgen raken horecaondernemers (m.n. afhaalrestaurants, koffie-to-go verkopers en maaltijdbezorgers), detailhandel en open evenementen. De financiële gevolgen voor deze groepen zijn onderverdeeld in eenmalige regeldruk, structurele regeldruk, innovatie effecten en markeffecten.

Eenmalige regeldruk

Alle bedrijven die alleen afhaal hebben, maar geen bezorging hoeven alleen het kassasysteem aan te passen aan de beprijzing van kunststof producten voor eenmalig gebruik. Zij kunnen namelijk volstaan met alleen 'Bring your own'. Bedrijven die maaltijden bezorgen kunnen overgaan op wegwerpverpakkingen zonder kunststof of overgaan op herbruikbare verpakkingen en de keuze bieden voor wegwerpverpakkingen voor een meerprijs.

De eenmalige kosten voor horecaondernemingen zal €34 per bedrijf zijn voor het aanpassen van het kassasysteem bij de keuze voor Bring Your Own. De kosten voor het oriënteren van horecaondernemingen op de keuze voor verpakkingen voor eenmalig gebruik zonder kunststof of voor een herbruikbaar alternatief kost €432 per bedrijf. De totale kosten voor de detailhandel zijn ca. €151.000 of €34 per bedrijf voor het aanpassen van het kassasysteem aan Bring Your Own. Aanbieders van koffie en maaltijden op open evenementen kunnen ook volstaan met BYO en hoeven ook alleen het kassasysteem aan te passen. Voor deze groep bedraagt de eenmalige regeldruk € 34.000 of € 34 per bedrijf.

Structurele regeldruk

De structurele regeldruk voor horecaondernemingen die maaltijden bezorgen zijn € 25,2-37,8 miljoen. Dit zijn de meerkosten van een herbruikbaar alternatief of verpakking voor eenmalig gebruik zonder kunststof ten opzichte van een kunststof verpakking voor eenmalig gebruik. Deze meerkosten zijn €0,10-0,15 per verpakking. Voor Bring Your Own en beprijzing zijn de structurele kosten niet kwantificeerbaar omdat deze enkel bestaan uit de tijd die een werknemer kwijt is met een extra aanslag in het kassasysteem en/of het uitleggen aan de klant

waarom er sprake is van een meerprijs voor kunststof verpakking voor eenmalig gebruik. Dit geldt eveneens voor exploitanten op open evenementen. Voor de detailhandel worden geen structurele lasten verwacht.

Nummer

Innovatie-effecten

In de huidige situatie is er slechts een beperkt aantal aanbieders van hergebruikssystemen voor maaltijden die worden thuisbezorgd. De reductiemaatregel heeft daarom als gevolg dat de markt verplicht is te innoveren. Ook deze maatregel kan leiden tot innovatie in plasticvrije wegwerpverpakkingen.

Markteffecten

Naar verwachting zal de vraag naar kunststofproducten verminderen en de vraag naar herbruikbare en/of plasticvrije verpakkingen voor eenmalig gebruik toenemen. Het aanbod van bedrijven dat een herbruikbaar alternatief als dienst aanbiedt zal naar verwachting groeien. Een groot risico bestaat hierbij dat slechts één of twee aanbieders de hele markt gaan bedienen, wat tot inefficiënt hoge prijzen kan leiden. Een ander mogelijk (markt)effect is aan de ene kant dat ondernemers meer omzet kunnen halen uit de verplichte beprijzing die ze in rekening moeten brengen voor een drinkbeker of maaltijdverpakking. Dit biedt ook een perverse prikkel voor ondernemers om wegwerpverpakkingen te stimuleren en het hergebruikssysteem zo weinig mogelijk gebruiksvriendelijk te maken. In praktijk gebruiken echter diverse bedrijven een dergelijk systeem al in de vorm van korting bij een meegenomen beker bij koffie to go. Er is een reële kans dat de beprijzing in de productprijs zal worden verrekend en er netto geen prijsverandering op zal treden.

6.3 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bestaat uit de bijdrage in de kosten voor het opruimen van zwerfafval en de bewustwordingsmaatregelen. De maatregelen gelden voor de producenten van kunststof verpakkingen, importeurs van kunststof verpakkingen en kunststofproducten, tabaksindustrie, ballonnenindustrie en producenten van vochtige doekjes. De bewustwordingsmaatregelen gelden daarbij ook voor producenten van maandverband, tampons en inbrenghulzen voor tampons. De financiële gevolgen voor deze groepen zijn onderverdeeld in eenmalige regeldruk, structurele regeldruk, innovatie effecten en markeffecten.

Eenmalige regeldruk

Er worden geen eenmalige kosten voor voorzien voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De kennisnamekosten zijn nihil en de kosten voor bewustwordingsmaatregelen zijn bedrijfseigen aangezien bedrijven aangeven dat in de huidige situatie al veel aan bewustmaking gedaan wordt.

Structurele regeldruk

De bijdrage voor het opruimen van zwerfafval levert structurele lasten op voor de bovengenoemde bedrijven. Dit zal naar verwachting ca. €81 miljoen of €385.700 per producent zijn. De structurele lasten voor de bewustwordingsmaatregelen bestaan uit het plan dat elke drie jaar moet worden opgesteld en uit het actualiseren

en uitvoeren van de maatregelen. Aangezien het in het belang van producenten is om te zorgen dat er minder zwerfafval is, worden deze kosten gezien als bedrijfseigen

Nummer
-

Innovatie-effecten en markteffecten

De bijdrage die producenten moeten betalen kan ervoor zorgen dat de prijs van het product stijgt. Van deze wijziging worden geen innovatie-effecten verwacht.

6.4 Monitoring- en rapportageverplichtingen

De monitor- en rapportageverplichtingen gelden voor de producenten van kunststof verpakkingen, importeurs van kunststof verpakkingen en kunststofproducten, tabaksindustrie, ballonnenindustrie en producenten van vochtige doekjes.

Eenmalige regeldruk

De gevraagde gegevens worden in de huidige situatie door veel bedrijven al bijgehouden wat resulteert in minimale extra eenmalige lasten. Enkele monitoring- en rapportageverplichtingen vragen echter om een systeemaanpassing. De verwachte kosten hiervoor zijn ca. €1,4 miljoen of €6.480 per bedrijf.

Structurele regeldruk

De administratieve lasten van het rapporteren zijn naar verwachting zeer beperkt.

7. Advies, consultatie en notificatie

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport betrokken bij het vormgeven van de reductiemaatregelen. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is met deze partijen besproken. De Inspectie Leefomgeving en Transport wordt gevraagd om op deze conceptregeling nog een formele HUF-toets uit te voeren.

In de voorbereiding van deze conceptregelgeving is met verschillende stakeholders gesproken. Hieronder wordt nader ingegaan op de ingebrachte punten. De ingebrachte punten zijn gebruikt bij het formuleren van de voorgestelde maatregelen. In vervolg hierop zal een concept van de regeling in een internetconsultatie worden voorgelegd, waarbij eenieder in de gelegenheid wordt gesteld te reageren.

Stakeholderproces reductiemaatregelen

Er heeft een stakeholdertraject plaatsgevonden waarin het voorstel van de reductiemaatregelen is getoetst bij 41 stakeholders uit verschillende sectoren, waar. Er is gesproken met de volgende sectoren: evenementen (8 stakeholders), horeca (9 stakeholders), recreatie (1 stakeholder), verpakkingsproducenten (8 stakeholders), facilitaire dienstverlening onderwijs en bedrijfsleven (4 stakeholders), aanbieders herbruikbare verpakking retoursystemen (2 stakeholders), drankenproducenten (4 stakeholders), sport (5 stakeholders).

In dit stakeholderproces kwam een aantal zaken naar voren:

- Een totaal verbod op kunststof bekert en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik wordt niet haalbaar geacht, mede doordat herbruikbare drinkbekert en voedselverpakkingen niet in elke situatie kunnen worden gebruikt. In een ziekenhuis is dit in verband met de strenge hygiëne eisen bijvoorbeeld lastig. **Nummer**
- Het verplicht aanbieden van een herbruikbaar alternatief wordt door stakeholders gezien als een belangrijke eerste stap. Exploitanten en consumenten kunnen dan wennen aan herbruikbare alternatieven, waardoor de volledige overstap naar herbruikbare materialen in de toekomst gemakkelijker wordt.
- Het verplicht aanbieden van herbruikbare alternatieven heeft in de ogen van verschillende stakeholders grote impact op de bedrijfsvoering van de voedseluitgifte-inrichting, doordat deze de gebruikte en ongebruikte herbruikbare verpakkingen moet opslaan.
- De *Bring-Your-Own*-optie, waarbij de consument een eigen verpakking meeneemt om de drank of het voedsel in mee te nemen, is een makkelijk te implementeren herbruikbaar alternatief.
- Om uitwijkmogelijkheden te voorkomen moeten de reductiemaatregelen gelden voor zoveel mogelijk sectoren die wegwerpplastic drinkbekert en wegwerpplastic voedselverpakkingen aanbieden, zodat er geen uitwijkmogelijkheden zijn en er een gelijk speelveld is. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat de consument de beprijzing voor een wegwerpplastic beker kan ontlopen door koffie om mee te nemen te kopen bij een supermarkt in plaats van bij een koffiezaak.
- Volledige inzet op herbruikbare drinkbekert en voedselverpakkingen bij consumptie ter plaatse is momenteel nog onhaalbaar. Dit komt met name door gebrek aan (grootschalige) retourlogistiek en onvoldoende (grootschalige) wascapaciteit.
- Op gesloten evenementen is opslag van het hoge aantal drinkbekert dat benodigd is, de logistiek van de drinkbekert en het wassen van grote hoeveelheden drinkbekert, benodigd om volledige inzet op herbruikbaar te bolwerken, een uitdaging.
- Op open evenementen is het retour krijgen van drinkbekert een pijnpunt. Er is door de keten nog geen ontwikkeld ketensysteem opgezet waarin derde partijen de drinkbekert en voedselverpakkingen ophalen, wassen en schoon retourneren bij de exploitant. Een dergelijk systeem zou de overstap naar herbruikbaar vergemakkelijken.
- Er werd gepleit voor een vrije keuze voor wegwerpdrinkbekert en – voedselverpakkingen of voor herbruikbaar. Stakeholders uit de eventensector hebben positieve ervaringen met een circulair bekertensysteem, waarin gekozen wordt voor een wegwerpplastic drinkbeker of een herbruikbare drinkbeker.
- Er zijn in de ogen van verschillende stakeholders momenteel goede herbruikbare drinkbekert beschikbaar die als vervanging van wegwerpdrinkbekert kunnen dienen.
- Het inzamelen van wegwerpdrinkbekert voor recycling is goed mogelijk voor drinkbekert van PET. De drinkbekert van PET kunnen weer tot beker worden gerecycled.

- De betrokken stakeholders gaven aan dat er nog onvoldoende herbruikbare voedselverpakkingen beschikbaar zijn doordat de markt van herbruikbare voedselverpakkingen nog in ontwikkeling is.
- Er bestaan in de ogen van betrokken stakeholders nog weinig voedselverpakkingen die hoogwaardig gerecycled kunnen worden.
- Omdat het ontwikkelen van een wegwerpbeker of -voedselverpakking of het inzetten op herbruikbaar hoge investeringskosten met zich meebrengt, moet in de ogen van stakeholders duidelijk zijn naar welk doel wordt toegewerkt en op welke termijn. Een overgangstermijn en eventuele financiële ondersteuning vanuit de overheid versterken volgens de stakeholders de haalbaarheid van de maatregelen.

Nummer

Ook met milieuorganisaties is gesproken. Zij dringen er sterk op aan dat de Nederlandse overheid de nodige stappen neemt om beleid te formuleren om de ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering van kunststof drinkbekers en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te bereiken en de transitie naar herbruikbare alternatieven te stimuleren. Daarvoor stellen zij onder meer voor om wegwerpverpakkingen te verbieden en te beprijzen en het aanbieden van herbruikbare alternatieven te verplichten en om de maatregelen ook van toepassing te laten zijn voor consumptie ter plekke, op evenementen en (semi)-publieke instellingen.

Stakeholderproces UPV

Ook over de UPV is uitgebreid contact geweest met verschillende stakeholders. In een aantal stakeholdergesprekken is gesproken met vertegenwoordigers van de gebiedsbeheerders die te maken krijgen met deze regelgeving (gemeenten - VNG, Unie van Waterschappen, Staatsbosbeheer, ProRail en Rijkwaterstaat) en met vertegenwoordigers van producenten (verpakkend bedrijfsleven, ballonfabrikanten, vochtige doekjes producenten). Met de tabaksfabrikanten is geen contact geweest, in lijn met artikel 5.3 de WHO-verdrag over tabaksontmoediging.

Voor gebiedsbeheerders is het van belang dat zij de beleidsvrijheid behouden om in hun gebied een passende zwerfafvalaanpak uit te voeren en dat het recht op een vergoeding van hun kosten, zoals dat volgt uit het Besluit, wordt geborgd. Voor producenten is het van belang dat de door hen te betalen vergoedingen de kostenefficiënte uitvoering van de uit het Besluit genoemde financiële verplichtingen betreffen. Voor beide stakeholders is het tevens van belang dat er tijdig zekerheid is over de hoogte van de financiële vergoedingen en dat de uitvoering lage administratieve lasten heeft en aansluit bij bestaande structuren.

Door de Unie van Waterschappen is gepleit voor het meenemen van rioolverstoppingen als zwerfafval kostenpost voor gebiedsbeheerders. Het is aannemelijk dat het onjuist weggooien van slecht afbreekbaar toiletpapier, luiers en hygiëne producten hieraan bijdraagt. In de Europese wetgeving en door de Europese Commissie wordt geen uitsluitsel gegeven over het al dan niet meenemen van deze kosten. In Nederland kiezen we ervoor om deze kosten niet mee te nemen in deze UPV-regeling, omdat dit niet gezien kan worden als een vorm van zwerfafval. Ook betreft de riolering geen 'gebied' van een

overheidsinstantie. Producenten van vochtige doekjes zijn wel verplicht om bewustmakingsmaatregelen te treffen en markeringen op hun product te zetten.

Nummer

Door milieuorganisaties is ten aanzien van de UPV voor zwerfafval opgeroepen om de hoeveelheden van de verschillende fracties in het zwerfafval nauwkeurig te bepalen en de kosten per product te berekenen en tevens de kennis van milieuorganisaties en gemeenten te gebruiken bij het verzamelen van gegevens over zwerfafval. Tot slot roepen milieuorganisaties op om producten zoals kauwgom of blikjes (waar plastic in zit) ook mee te nemen in de UPV.

De internetconsultatie

PM

Bijzonderheden in verband met de implementatie van EU-regelgeving

Deze regeling behoeft geen technische notificatie maar kent wel een aantal informatieverplichtingen voor producenten ten behoeve van de informatieverplichtingen richting de Europese Commissie die door het Rijk worden uitgevoerd. Voor de overzichtelijkheid is hieronder in een tabel opgenomen welke artikelen van de richtlijn verder zijn uitgewerkt in deze regeling.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in regeling als verdere uitwerking van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik of het Besluit beheer verpakkingen 2014	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 4, eerste lid, (consumptievermindering) jo. bijlage onderdeel A	Artikelen 2.1 en 2.2.	Maatregelen moeten proportioneel en niet-discriminerend zijn.
Artikel 8, eerste lid (UPV) jo. bijlage onderdeel E	3.1 t/m 3.3	Bepalen doelstelling UPV
Artikel 8, tweede lid (UPV) jo. bijlage onderdeel E, afdeling I	3.1 t/m 3.3	
Artikel 8, derde lid,	Artikelen 3.1 t/m 3.3	
Artikel 8, vierde lid	Artikel 3.1	
Artikel 13, eerste lid	Artikelen 4.1 en 4.2	

II Artikelsgewijze toelichting

Nummer

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

In dit artikel is een aantal begrippen en begripsomschrijvingen opgenomen die voor zover nodig hieronder worden toegelicht.

Voedseluitgiftelocatie

Met het begrip wordt aangesloten bij de Drank- en horecawet om een plaats te beschrijven waar eten en drinken op bedrijfsmatige wijze wordt verkocht en vervolgens kan worden genuttigd inclusief terrassen en patio's die de exploitant in beheer heeft. Het begrip wordt gehanteerd om onderscheid te maken tussen het eten in een café, hotel of restaurant en consumptie voor onderweg. Het maakt hierbij niet uit of de inrichting mobiel (bijvoorbeeld marktkraam, strandtent of foodtruck) is of vast (café of in sommige gevallen een supermarkt of boekwinkel). Er is voor gekozen om een bij een Algemeen plaatselijke verordening (APV) vergund evenement op een gesloten evenemententerrein aan te merken als één voedseluitgiftelocatie. Veelal is er voor een evenement een vergunning nodig op basis van de APV. De vergunning op basis van de APV heeft betrekking op openbare orde en veiligheid. Evenementen zijn er in verschillende soorten en maten. Dit geldt ook voor locaties waar evenementen gehouden worden. Een straatfeest (kortdurend en incidenteel) is anders dan 2 weken kermis (langere termijn, veel bezoekers). Bij de grotere evenementen zoals festivals valt een terrein met gereguleerde entree (gesloten in de zin van niet vrij toegankelijk) dus onder de voedseluitgiftelocatie.

Drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik

Voor de definitie van drinkbeker en voedselverpakkingen wordt één op één aangehaakt bij de kunststofproducten voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 1, van de richtlijn (EU) 2019/904, zoals deze is opgenomen in het Besluit.

Bij voedselverpakkingen gaat het om kunststofproducten voor eenmalig gebruik, genoemd in bijlage, deel A, onder 2, van de EU-richtlijn (EU) 2019/904 kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zijnde containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen die:

1. bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen,
2. typisch vanuit de container worden genuttigd, en
3. gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding zoals bakken, koken of verwarmen, inclusief voedselverpakkingen voor fastfood of andere maaltijden die gereed zijn voor onmiddellijke consumptie, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten.

De drie criteria in de bijlage bij de richtlijn zijn cumulatief van toepassing. Om te bepalen of een voedselverpakking voor de toepassing van deze richtlijn als een kunststofproduct voor eenmalig gebruik moet worden beschouwd, speelt in aanvulling op de in de bijlage voor voedselverpakkingen geformuleerde criteria, de tendens om zwerfafval te worden vanwege hun volume of afmetingen, in het bijzonder eenpersoonsparties, een doorslaggevende rol. De Europese

Commissie³⁰ heeft de volgende handvatten meegegeven voor het beoordelen van de criteria: Nummer
-

1. Criterium: het product is bestemd voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen. Relevante indicatoren:
 - Aard van het voedingsmiddel in de voedselverpakking: voedingsmiddelen die over het algemeen geschikt zijn voor onmiddellijke consumptie zijn bv. noten, broodjes, yoghurt, salades en bereide maaltijden, fruit en groenten.
 - De aanwezigheid van artikelen zoals vorken, messen, lepels en eetstokjes en/of sauzen bij de kunststoffen voedselverpakking voor eenmalig gebruik. Het ontbreken van dergelijke artikelen mag echter op zichzelf het product niet uitsluiten van het toepassingsgebied van de richtlijn.
2. Criterium: wordt typisch vanuit de container genuttigd. Relevante indicator:
 - De vorm van de voedselverpakking maakt het nuttigen van het voedingsmiddel rechtstreeks vanuit de container mogelijk of vergemakkelijkt dit, d.w.z. door hem simpelweg te openen.
3. Criterium: is gereed voor consumptie zonder verdere bereiding, zoals bakken, koken of verwarmen. Relevante indicatoren:
 - Het voedingsmiddel in de voedselverpakking kan zonder verdere bereiding worden genuttigd. Het voedingsmiddel hoeft bijvoorbeeld niet te worden ingevroren, gebakken, gekookt of verhit, met inbegrip van frituren, grillen, roosteren, en bereiding in de magnetron of broodrooster. Zo zou bijvoorbeeld het wassen, schillen of snijden van groenten en fruit niet als bereiding hoeven te worden beschouwd en daarom zijn deze handelingen geen indicator voor uitsluiting van de richtlijn, aangezien zij onderweg gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd.
 - Het voedingsmiddel in de voedselverpakking kan worden genuttigd zonder toevoeging van kruiden of sauzen (tenzij deze bij het voedingsmiddel worden meegeleverd), koud of warm water of andere vloeistoffen, met inbegrip van melk, voordat het voedingsmiddel wordt genuttigd, bijvoorbeeld in het geval van granen (tenzij portieverpakkingen van granen samen met een portieverpakking melk worden verkocht) of soep.

Uit het begrip volgt tevens dat het gaat om verpakkingen in de zin van artikel 1 van het Verpakkingenbesluit.

Peiljaar

Rapportages en de UPV worden jaarlijks uitgevoerd met toepassing van dan geldende variabelen en rekenregels. In verband daarmee wordt met peiljaar bedoeld het kalenderjaar waarover verslag wordt uitgebracht en waarover de UPV-verplichtingen uitgevoerd dienen te worden. Dat is het jaar voorafgaand aan het lopende kalenderjaar (t-1).

Zwerfafval kunststofproducten

³⁰ EU-mededeling 2021/C 216/01 — Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.

Het begrip “zwerfafval” is niet beschreven in de richtlijn. Om de afbakening en de verantwoordelijkheden van partijen te verduidelijken is ervoor gekozen het begrip nader in te vullen. Het gaat in ieder geval om kunststofproducten waarvan men zich heeft ontdaan (definitie van afval volgens de Wet milieubeheer) doordat zij bewust of onbewust zijn achtergelaten of terechtgekomen op terreinen, oppervlaktewateren of voorzieningen die primair zijn bedoeld voor de afvoer van hemelwater³¹ in beheer bij een overheidsorganisatie. De reikwijdte van de regeling beperkt zich conform de richtlijn tot zwerfafval dat zich in het publieke beheergebied van een overheidsinstantie bevindt en wordt opgeruimd door overheidsorganisaties. Dit kan gaan om terreinen, bijvoorbeeld straten of berm, parken of om oppervlaktewateren zoals sloten en plassen. Ook zwerfafval dat in straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterriolering terecht komt valt onder de reikwijdte van de regeling. Het zwerfafval dat op particuliere percelen is achtergelaten of gewaaid wordt niet door de gemeente opgeruimd. Dit zwerfafval valt buiten de regeling. Ook onjuist gedeponeerd afval, zoals plastic in de gft-bak of in het in het vuilwaterriool, valt buiten de reikwijdte.

Nummer
-

Artikel 2.1 (maatregelen eet- en drinkgelegenheden met consumptie ter plaatse)

In dit artikel wordt geregeld dat een exploitant van een plek waar voedsel wordt verkocht, denk aan een café, restaurant, hotel of snackbar, kantine, sportclub, maar ook een evenement, geen kunststof drinkbekers of kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aanbiedt aan de consument. Een uitzondering op het verbod op het gebruik van eenmalige kunststof bekers en kunststof voedselverpakkingen is wanneer deze door de exploitant gescheiden worden ingezameld en aangeboden voor hoogwaardige recycling. De exploitant is verantwoordelijk voor het inzamelen van de drinkbekers en voedselverpakkingen en dient daarbij het in deze regeling opgenomen percentage gescheiden inzameling te halen en de ingezamelde stromen voor hoogwaardige recycling aan te bieden. Dit impliceert dat verpakkingen worden gebruikt die recyclebaar zijn op een dusdanige manier dat er waardebehoud is en het kunststof weer kan worden gebruikt voor het oorspronkelijke doel.³² De exploitant houdt een administratie bij van de hoeveelheid gewichtsprocenten aan drinkbekers of verpakkingen die worden ingekocht en ingezameld. Gemeten wordt op basis van het gewicht van de hele verpakking of drinkbeker gecorrigeerd voor nog resterend vocht en vuil en tevens gecorrigeerd voor aanwezigheid van te recyclen afval dat niet afkomstig is van kunststof bekers of kunststof voedselverpakkingen.

Logischerwijs is hergebruik ook een manier om niet onder het verbod voor het gebruik van eenmalige kunststof bekers en kunststof voedselverpakkingen te vallen. Het product valt dan immers niet onder de reikwijdte van het verbod op kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Hierbij moet er echter wel sprake zijn van het daadwerkelijk aantoonbaar ter plaatse hergebruiken van bekers en voedselverpakkingen en ander servies. Bekers en voedselverpakkingen die in theorie herbruikbaar zijn en met dat doel zijn ontworpen, maar in de praktijk na eenmalig gebruik worden door de gebruiker worden afgedankt en afval worden,

³¹ In de regeling is aangesloten bij de formulering afkomstig uit § 3.3 van het Besluit lozingen buiten inrichtingen zoals dat gold in 2021.

³² Zie deel B van het Landelijk afvalbeheerplan 3.

dienen door de exploitant gescheiden te worden ingezameld en voor hoogwaardige recycling te worden aangeboden.

Nummer
-

Een voorbeeld waarmee een exploitant of evenement kan voldoen aan de verplichting tot hergebruik of recycling is een circulair bekersisteem waarbij drinkbekers opnieuw tot drinkbeker worden gerecycled of drinkbekers die opnieuw door afwassen in circulatie gebracht kunnen worden. Inzameling gaat niet vanzelf. Het wordt aan exploitanten gelaten of zij gebruikmaken van een systeem met een borg voor inlevering in de vorm van een bedrag, een token of een andere wijze die helpt om consumenten te bewegen tot het inleveren van de kunststofproducten. Het bovenstaande is van toepassing als het de bedoeling is van de exploitant dat het voedsel ter plaatse wordt genuttigd.

Als het gaat om de verslaglegging wordt de hoeveelheid in Nederland in de handel gebrachte kunststof bekertjes en kunststof voedselverpakkingen uitgevraagd bij de producenten. Dit om de werking van het geheel aan reductiemaatregelen te kunnen meten.

Artikel 2.2 (maatregelen eet- en drinkgelegenheden met consumptie om mee te nemen of te bezorgen)

Voor consumptie om mee te nemen of voor bezorging geldt artikel 2.2 Dit wordt afgebakend met het begrip voedseluitgiftelocatie zoals beschreven onder de toelichting bij artikel 1.1. De exploitant hoeft niet de eigenaar te zijn van het pand of terrein, maar kan ook de huurder zijn. Het gaat erom dat het degene is die de onderneming uitbaat die in hoofdzaak verantwoordelijk is voor het verstrekken van het voedsel. Particuliere of hobbymatige verkoop valt niet onder de reikwijdte, omdat het moet gaan om het bedrijfsmatig aanbieden van de producten.

Voor kunststof drinkbekertjes en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zoals beschreven onder 1.1 die bedoeld zijn om mee te nemen en los van een zaal, terras of terrein in beheer bij de exploitant worden genuttigd geldt een verplichting een meerprijs in rekening te brengen aan de consument (eindgebruiker van het product).

Logischerwijs is hergebruik een manier om niet onder de verplichting tot beprijzen te vallen. Het product valt dan immers niet onder de reikwijdte van de definitie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. In aanvulling hierop is in de regeling een verplichting opgenomen voor de exploitant om een herbruikbaar alternatief aan te bieden. Een mogelijkheid hiervan kan zijn dat de consument een eigen verpakking of beker meeneemt. De exploitant mag dit niet weigeren, tenzij regels, beleid of richtlijnen rondom voedselveiligheid dit niet toelaten zoals in een ziekenhuis of individueel als de voedselcontainer evident niet geschikt is. Indien de exploitant kiest voor een andere vorm van hergebruik, dient de exploitant aannemelijk te kunnen maken dat dit hergebruik ook daadwerkelijk in de praktijk plaatsvindt.

Artikel 3.1 (bijdrage opruimen van zwerfafval)

Dit artikel vormt een uitwerking van de verplichting uit het Besluit dat producenten de maatregelen die overheden nemen voor het opruimen, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval van hun eigen producten te bekostigen. De te dekken kosten mogen volgens artikel 8 van de richtlijn 2019/904 niet meer bedragen dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en worden voor de betrokken actoren op transparante wijze vastgelegd. De berekeningsmethode dient zodanig ontwikkeld te zijn dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval proportioneel kunnen worden vastgesteld. Producenten betalen daartoe een bijdrage per item door hen in de handel gebracht³³ kunststofproduct zoals beschreven in de bijlage, deel E, van de richtlijn: drinkbekers, verpakkingen, zakjes, wikkels, ballonnen, vochtige doekjes en sigarettenfilters. Voor producenten wordt hier gedomd op de definitie van producent uit de richtlijn waaronder ook importeurs vallen uit de EU en derde landen. In de richtlijn ontbreekt de definitie van overheidsorganisaties, echter de publieke organisaties die zich bezighouden met het opruimen van zwerfafval zijn primair de gemeenten, waterschappen, provincies, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en ProRail.

Nummer

De in deze regeling neergelegde systematiek regelt dat de hoogte van het bedrag proportioneel is ten aanzien van de veroorzaakte kosten door allereerst met een jaarlijks onderzoek te achterhalen hoeveel van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik voorkomen in het zwerfafval. Daarbij wordt ten minste elke vier jaar bepaald welke kosten gebiedsbeheerders maken om dit zwerfafval op te ruimen. Hierbij wordt de scope en toerekening van de kosten in de regeling bepaald door het noemen van kostencomponenten die verband houden met het opruimen, vervoer en verwerken van dit zwerfafval.

Zwerfafval is een niet voor afvalinzameling aangeboden afvalstof, bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, die is achtergelaten op terrein in beheer bij een overheidsorganisatie, met uitzondering van panden met bijbehorende niet-openbare tuinen en in vervoermiddelen. Met andere woorden het gaat om het gebied waar in de buitenlucht zwerfafval wordt aangetroffen en niet om die plekken waar bijvoorbeeld het personeel van de organisatie eet of in verband met het eigen personeel schoonmaak heeft geregeld. Deze kosten komen niet voor rekening van producenten.

Om de proportionaliteit van de systematiek te waarborgen wordt in onderzoek het aandeel (in aantallen, dan wel de hoeveelheid in gewicht of volume) van het zwerfafval van kunststofproducten voor eenmalig gebruik per genummerde soort in de bijlage bij de richtlijn 2019/904, vastgesteld. Ook de totale kosten van het door overheidsorganisaties op te ruimen zwerfafval waarbij de kostencomponenten in de regeling de kosten afbakenen en indelen door onderscheid te maken naar methode van opruimen (een prikstok of veegwagen), vervoer en burgerparticipatie waaronder het uitreiken van spullen als vuilniszakken, grijpers en prikstokken, en de kosten van de door de minister

³³ Gedefinieerd als voor de eerste maal in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik.

aangewezen producentenorganisatie. Voor tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten zijn tevens specifiek de kosten voor het beheer van openbare inzamelingsystemen en de bewustmakingsmaatregelen voor tabaksfabrikanten meegenomen. In het onderzoek worden eveneens gebiedskenmerken binnen het beheergebied van de overheidsorganisaties onderzocht en gemeenten ingedeeld naar stedelijkheidsklassen zoals vastgesteld door het CBS, echter deze elementen worden niet gebruikt om de hoogte van de bijdrage voor producten te bepalen, maar de hoogte van de bijdrage voor de overheidsorganisaties. Artikel 3.2 regelt dit.

Nummer

Als tweede stap wordt het aandeel van het zwerfafval per kunststofproductsoort als bedoeld in de regeling afgezet tegen de kosten van het opruimen van dat zwerfafval. De hoogte van de bijdrage is dan de som van de kosten die overheidsorganisaties maken per productsoort, gedeeld door het aantal per productsoort door producenten in Nederland in de handel gebrachte producten. Hiermee komt een bijdrage per product tot stand. Deze bijdragen worden gepubliceerd in de Staatscourant voor 1 juli na het peiljaar als onderdeel van een transparant proces en rekenregels om tot een bijdrage te komen. Ten aanzien hiervan geldt een openbare voorbereidingsprocedure in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waarin het onderzoek ook betrokken wordt.

De minister wijst een organisatie aan die de gelden ontvangt voor 1 augustus na het peiljaar. In de praktijk is dit de organisatie die producenten oprichten om gezamenlijk aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen. Het is namelijk kosteneffectiever om gezamenlijk het betalen van de bijdragen aan de organisaties op te pakken.

Een alternatief arrangement voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage per kunststofproduct door de minister is mogelijk als een door de minister aangewezen organisatie als producentenorganisatie binnen een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid via een algemeen verbindend verklaarde afvalbeheerbijdrage (artikel 15.36 Wm) met het bedrag, zoals zou zijn vastgesteld op basis van artikel 3.1, eerste en tweede lid, de kosten van de maatregelen dekt. Producenten kunnen dan onderling afspraken maken over het verdelen van de lasten.

Artikel 3.2 (vergoeding overheidsorganisaties opruimen zwerfafval)

Als de bijdrage voor producenten is bepaald, keert de door de minister aangewezen organisatie een bedrag uit aan de overheidsorganisatie. Dit wordt geregeld in artikel 3.2. Het gaat hier niet om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar om feitelijk handelen: het uitkeren van de gelden van de producenten. Het recht op de vergoeding en de hoogte van de vergoeding is vastgelegd in de regeling en besluiten van de minister. Gebiedsbeheerders maken verschillende kosten en ontvangen daarom ook een verschillende vergoeding. Om hiertoe te komen is gekozen voor een bijdrage per gebiedskenmerk. Een gebiedskenmerk is bijvoorbeeld de stedelijkheidsklasse zoals bepaald door het CBS, maar ook een bosland, weg, of een vaarweg met een gemaal. Deze worden vastgelegd in een lijst in het kostenonderzoek. Op elk van

die plekken is een andere opruimmodaliteit nodig en zullen kosten verschillen. Dit geeft een beeld van de kosten die een overheidsorganisatie zou moeten maken voor de opruiming. Nummer
-

Hieronder volgt een hypothetisch rekenvoorbeeld om het verder te verduidelijken:

- Uit het kostenonderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat gebiedsbeheerders jaarlijks € 7,5 miljoen kwijt zijn aan het opruimen en verwerken van zwerfafval zoals onderscheiden in de bijlage E van de richtlijn. Denk aan bijvoorbeeld drankverpakkingen zoals in die bijlage zijn beschreven.
- De producenten die dit specifieke item op de markt brengen zullen dan gezamenlijk €7,5 miljoen moeten bijdragen.
- Als er 2,5 miljard items verkocht worden in een jaar is de bijdrage die een producent per item betaald: €0,003.

Hypothetisch rekenvoorbeelden vergoeding gebiedsbeheerders:

- Gebiedsbeheerder Y heeft in zijn areaal 100 km autoweg in zijn beheer en twee natuurgebieden van elk 100 hectare.
- Uit het kostenonderzoek van Rijkswaterstaat is gebleken het aantal km autoweg en hectare natuurgebied relevante gebiedskenmerken zijn voor de opruimkosten.
- Gemiddeld zijn gebiedsbeheerders per km autoweg jaarlijks €2 kwijt aan zwerfafvalkosten verbonden aan de kunstproducten, bedoeld in deze regeling, en per hectare natuurgebied €5.
- De gebiedsbeheerder in dit voorbeeld heeft daarom recht op een vergoeding van 1200 euro voor de zwerfafvalkosten die hij maakt: $(100 \times 2) + (2 \times 100 \times 5)$.
- Gemeente X heeft stedelijkheidsklasse "Weinig stedelijk" (500 tot 1 000 adressen per km²).
- Uit het kostenonderzoek blijkt dat gemeenten uit deze stedelijkheidsklasse gemiddeld €5 euro per inwoner kwijt zijn aan het opruimen en verwerken van al het zwerfafval verbonden aan de kunstproducten, bedoeld in deze regeling.
- De gemeente zou dus een vergoeding van €5 per inwoner moeten ontvangen.
- De gemeente heeft 50.000 inwoners, dus zij ontvangen totaal €250.000.

Artikel 3.3 Bewustmakingsmaatregelen

Op grond van de richtlijn moet de consument bewust gemaakt worden van de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven voor de verpakkingen, hergebruik en het goed deponeren van het eigen afval. Tevens de effecten op het milieu van zwerfafval, met name het mariene milieu, en onjuiste manieren van afvalverwijdering van verpakkingen en de gevolgen van onjuiste manieren van afvalverwijdering op de riolering. In de regeling worden deze eisen nader geconcretiseerd voor de producenten. De producent of de producentenorganisatie maakt daartoe een plan waarbij wordt gekeken waar qua gedragsbeïnvloeding het beste op kan worden ingezet. Dit kan door na te gaan waar het product zwerfafval wordt en waar het product het meeste milieu-impact heeft (kwetsbare gebieden of hinder). Ten slotte moet worden nagegaan of er een duurzamer (niet plastic-houdend) alternatief is voor de verpakking en hoe het gebruik hiervan gestimuleerd kan worden.

Artikelen 4.1 en 4.2 Monitoring- en rapportageverplichtingen

Om de uitvoering van deze regeling te monitoren om zo te kunnen voldoen aan artikel 13 van de richtlijn is het noodzakelijk dat de producent jaarlijks verslag uitbrengt over de uitvoering van zijn verplichtingen op grond van de regeling. Dit is een nadere uitwerking van artikel 5 van het besluit en de artikelen 15c en 15d, eerste lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014. Daarnaast dient de producent in het verslag aan te geven hoeveel kunststof producten, te weten: drinkbekers, voedselverpakkingen, vochtige doekjes, ballonnen en sigarettenfilters, hij in het voorafgaande jaar in Nederland in de handel heeft gebracht. Voor de toepassing van recycleert in drankflessen tot 3 liter geldt een iets ander regime en is een apart formulier ingericht.

Om de gegevens inzichtelijk te maken en de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden, geschiedt de verslaglegging door middel van het formulier opgenomen in de bijlage. Een producentenorganisatie is ook in staat om de indiening van de informatie uit te voeren namens de producenten. Die zijn tevens overeenkomstig de door de Europese Commissie vastgestelde formats. Zie verder het algemene deel van deze toelichting voor de verhouding met het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Ten slotte moet voor de aansluiting van de landelijke maatregelen van de Rijksoverheid, als het gaat om bewustmakingsmaatregelen, de plannen van de producenten worden ingezonden.

Artikel 5.1 (evaluatie)

Na twee jaren worden de effecten van met name de reductiemaatregelen onderzocht, maar ook de werking van de UPV wordt onder de loep genomen. Loopt het systeem zoals gedacht? Is de reductie bereikt of moeten bijvoorbeeld minimumbeprijzing worden ingevoerd om de effectiviteit te vergroten?

Artikel 5.2 inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S.P.R.A. van Weyenberg