



Zienswijze NVRD

Ontwerp Ministeriële regeling SUP

Van : Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Reinigings- en Afvalmanagement
Datum : 3 december 2021
Onderwerp : Consultatie Ontwerp ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Inleiding

De NVRD staat positief tegenover de nieuwe regelgeving gericht op het verminderen van het wegwerpplastic. Het ontmoedigen van het gebruik van wegwerpdrinkbekers en voedselverpakkingen en het verantwoordelijk maken van producenten voor de kosten van het opruimen van kunststofproducten en verpakkingen en bewustwording zullen hieraan zeker bijdragen.

Wel zien wij nog een aantal onvolkomenheden en aandachtspunten in de voorliggende Ontwerp ministeriële regeling.

Minder is het primair doel

De regeling geeft nadere invulling aan het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik met als doel in 2026 een ambitieuze en aanhoudende consumptiereductie te realiseren en zo de verspilling van grondstoffen en het ontstaan van zwerfafval te voorkomen. Preventie hoort hierin het uitgangspunt te zijn. Zowel bij de maatregelen voor wegwerpdrinkbekers en maaltijdverpakkingen als bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en bewustwordingsmaatregelen.

In de reductiemaatregelen voor wegwerpdrinkbekers en voedselverpakkingen verdient herbruikbaar servies dan ook duidelijk de voorkeur boven wegwerpservies. In de ministeriële regeling ontbreekt echter een duidelijke prikkel tot vermindering van het gebruik van wegwerpservies. De uitzondering om bij consumptie ter plekke aan het verbod tot wegwerpservies te ontkomen door gescheiden inzameling ten behoeve van recycling kan de noodzakelijke verschuiving naar herbruikbaar servies in de weg staat.

Deze vrees wordt nog versterkt door het feit dat de verplichting voor exploitanten om een meerprijs in rekening te brengen voor eenmalige drinkbekers en voedselverpakkingen 'on the go' niet is gespecificeerd. Dit biedt exploitanten een ontwijkmogelijkheid door bijvoorbeeld maar 0,01 cent als meerprijs te rekenen. Een vastgestelde meerprijs van bijvoorbeeld 0,25 cent per verpakking biedt meer perspectief. Een meerprijs voor wegwerpservies die lager is dan een eventuele retourpremie voor een meermalig alternatief zal overigens ook niet leiden tot minder gebruik van wegwerpservies. Doelstellingen voor hergebruik in plaats van doelstellingen voor gescheiden inzameling resulteren wel in minder wegwerpservies.

Preventieprikkels ontbreken ook in de maatregelen gericht op uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in artikel 3. Voorkomen moet worden dat producenten hun verantwoordelijkheid afkopen door het leveren van een financiële bijdrage. Het zoveel mogelijk voorkomen van zwerfafval en consumptiereductie van wegwerpverpakkingen heeft de hoogste prioriteit. Uitgangspunt moet zijn dat producenten hun verantwoordelijk nemen en er voor gebiedsbeheerders niets meer op te ruimen valt. Deze prikkel voor preventie ontbreekt in de regeling

en laat de mogelijkheden open voor het afkopen van hun verantwoordelijkheid, voor substitutie naar verpakkingen die (nog) niet onder de regeling vallen, voor inzetten op recycling in plaats van hergebruik of voor het 'minimaal' invullen van bewustwordingsmaatregelen.

Van belang is ook het ontbreken van preventieprikkels in de vergoeding van de kosten voor gebiedsbeheerders. Preventiemaatregelen door gebiedsbeheerders zoals voorlichting, communicatie en handhaving worden niet vergoed. Dit betekent dat de kosten die gemeenten maken om zwerfafval te voorkomen niet worden vergoed maar het opruimen van zwerfafval wel (zie ook paragraaf Dekking van de kosten).

Reikwijdte; ook blikjes

De zinsnede "niet voor inzameling aangeboden afvalstoffen" in de definitie zwerfafval kunststofproducten in ministeriële regeling wekt de indruk dat zwerfafval dat wordt gedeponereerd in openbare inzamelvoorzieningen buiten de regeling valt. De zinsnede "niet voor inzameling aangeboden afvalstoffen" in de definitie voor zwerfafval kunststofproducten in de ministeriële regeling wekt de indruk dat zwerfafval dat wordt gedeponereerd in openbare inzamelvoorzieningen buiten de regeling valt. Het deponeren van zwerfafval in openbare prullenbakken (of afvalvoorzieningen voor huishoudelijk afval - al dan niet via een speciale zwerfafvalklep-) gebeurt immers met de intentie dat het later ingezameld wordt. Deze formulering is wellicht gekozen in verband met de aanpassing van het Besluit Verpakkingen maar geldt ook voor openbare inzamelsystemen voor tabaksproducten met filter (asbakken) of voor eventuele toekomstige uitbreiding van de regeling naar andere productgroepen. Toevoeging van de zinsnede "... die onbewust of bewust worden achtergelaten of terechtkomen *op plaatsen die daar niet voor zijn bedoeld*" voorkomt dit probleem.

In de toelichting op de reikwijdte wordt beschreven dat producten en verpakkingen voor eenmalig gebruik die een kunststof bestanddeel hebben, ongeacht de hoeveelheid gebruikte kunststof, onder de bepalingen vallen. Dit betekent dat drankverpakkingen en blikjes (die kunststof bevatten) onder de bepaling vallen. In de tabel met aanvullende voorbeelden van kunststof verpakkingen zijn metalen drankverpakkingen zoals blikjes echter uitgesloten. Dit is niet consequent en scheidt verwarring. De NVRD is van mening dat, zeker gezien het grote aandeel van blikjes in het zwerfafval, ook metalen drankverpakkingen onder de bepalingen van artikel 3 vallen.

Tenslotte is het goed dat ook zwerfafval dat zich bevindt in oppervlaktewater straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterriolering onder de reikwijdte van de regeling valt. Hierbij wijzen wij specifiek op voorzieningen voor afvoer en infiltratie van hemelwater zoals wadi's etc. Deze vallen ons inziens ook binnen de reikwijdte van de regeling. Ook de kosten voor het opruimen van hygiënische doekjes en andere producten die worden verwijderd via het sanitair of vuilwaterriool vallen onder het beheer van overheidsinstanties en verdienen aandacht.

Uitbreiding naar andere productgroepen.

Het ministerie heeft ervoor gekozen bij de implementatie van de EU-richtlijn en geen gebruik te maken van de mogelijkheid het aantal productgroepen dat onder het besluit valt uit te breiden. Wij vinden dat een gemiste kans. De NVRD is wel verheugd over het voornemen om ook voor kauwgom een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te implementeren.

Wij vragen het Ministerie van I&W om op basis van de monitorgegevens die productgroepen te definiëren die veelvuldig voorkomen in het zwerfafval en hiervoor in de nabij toekomst ook uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vorm te geven.

Dekking van alle kosten

De zwerfafvalaanpak van gemeenten wordt gekenmerkt door een integrale aanpak met een samenhangende inzet van instrumenten: van preventie tot handhaving. Alleen met deze brede aanpak is een succesvolle zwerfafvalaanpak mogelijk.

In de ministeriële regeling worden in artikel 3.1, lid 3 een aantal kostencomponenten genoemd die in ieder geval worden meegenomen in het kostenonderzoek dat de basis vormt voor de vergoeding aan gebiedsbeheerders. In deze opsomming ontbreken belangrijke kostencomponenten van een integrale zwerfafvalaanpak. Het gaat hierbij om de kosten van de preventieve maatregelen; voorlichting en communicatie, handhaving en beleidsontwikkeling en monitoring. Ook deze kosten dienen vergoed te worden. Bij preventie door gericht beleid, communicatie en handhaving dalen de kosten voor het opruimen van zwerfafval en het beheer van afvalbakken en dalen de maatschappelijke kosten.

In dit kader is het ook niet consequent dat gemeenten in de ministeriële regeling wel aan de lat staan voor bewustmakingsmaatregelen (en innamevoorzieningen) voor tabaksproducten. Bij inzet ten aanzien van tabaksproducten speelt bij gemeenten net als bij de Rijksoverheid de overweging van gezondheidsaspecten van roken.

De vergoeding heeft betrekking op de daadwerkelijk gemaakte kosten en wordt gebaseerd op een vierjaarlijks kostenonderzoek. Dit betekent dat gebiedsbeheerders de huidige inzet krijgen vergoed en niet de kosten die nodig zouden zijn om de betreffende productcategorieën volledig op te ruimen. Dit zou het uitgangspunt moeten zijn en ook meegenomen worden in het kostenonderzoek (wat zijn de huidige kosten en wat zouden de kosten zijn bij volledige opruimen?).

Tenslotte hebben wij twijfels of een kostenonderzoek dat eens in de vier jaar wordt uitgevoerd recht doet aan de kosten die gemeenten en gebiedsbeheerders maken. Vergoedingen worden elk jaar aangepast op basis van de samenstelling van het zwerfafval maar kostenstijgingen door een verhoogde inzet door gemeenten of door andere oorzaken zoals bijvoorbeeld verduurzaming van het reinigingsmateriaal zullen pas na een tijd terugkomen in de vergoedingen. In ieder geval is het noodzakelijk de vergoeding jaarlijks te indexeren.

Beleidsvrijheid en geen nadere voorwaarden

Zorg voor de openbare ruimte en de aanpak van zwerfafval is een belangrijke taak van gemeenten waarbij elke gemeente, afhankelijk van de lokale situatie en mogelijkheden haar eigen afwegingen maakt, ambities formuleert en haar eigen zwerfafvalaanpak kiest. Het feit dat een deel van de kosten worden gedekt door producenten doet niets af aan deze beleidsvrijheid. Het is niet aan producenten eisen of voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de gemeente de zwerfafvalproblematiek wenst aan te pakken. Dit geldt ook voor de uitkering van de vergoeding door de centraal uitvoerende organisatie.

Duidelijkheid over innamesysteem verpakkingen via Besluit Verpakkingen

De dekking van de kosten van de productgroep verpakkingen die via openbare inzamelsystemen worden ingezameld wordt niet rechtstreeks geregeld via het Besluit Kunststofproducten voor eenmalig gebruik (KEG) en de nadere richtlijnen in deze ministeriële regeling maar via een aanpassing van het Besluit Verpakkingen uit 2014. Met ingang van 2023 moeten producenten op basis van dat besluit voor alle verpakkingen een innamesysteem organiseren en de kosten daarvan dragen, dus ook voor afval uit de openbare ruimte. De NVRD is geen voorstander van een parallelle Land dekkende structuur van 'private' innamepunten in de door gemeenten beheerde openbare ruimte.

De wijze waarop producenten deze verplichting invullen is aan het Afvalfonds en is momenteel nog geheel onduidelijk. De NVRD verwacht dat er snel duidelijkheid komt over de wijze waarop het verpakkend bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid wil vormgeven. Hierbij hanteert de NVRD nog steeds het uitgangspunt dat de producenten verantwoordelijk worden voor het dekken van de kosten van het inzamelen van verpakkingsafval dat in openbare inzamelsystemen worden afgedankt (inclusief de kosten voor infrastructuur, exploitatie, vervoer en verwerking). Voorgesteld wordt voor het bepalen van deze kosten aan te sluiten bij de vergoedingssystematiek voor de overige productgroepen en deze mee te nemen in het kosten- en het samenstellingsonderzoek.

Governance inrichten

De regeling voorziet in het aanwijzen van een centraal uitvoerende organisatie waaraan producenten betalen en die verantwoordelijk is voor het uitkeren van vergoedingen aan gemeenten en overige gebiedsbeheerders. Hiertoe worden in de toelichting op de regeling twee opties genoemd: het gezamenlijk oprichten van een organisatie door gebiedsbeheerders en producenten of het aanwijzen van een producentenorganisatie.

Nu het ministerie een grote rol heeft in het vaststellen van de bijdragen en vergoedingen lijkt het voornemen van het Ministerie om de producentenorganisatie Afvalfonds aan te wijzen als uitvoerende instantie, mede namens overige producenten. Dit lijkt een logische keuze mits de taken van het Afvalfonds als producentenorganisatie louter uitvoerend zijn en beperkt worden tot het uitkeren van de door het Ministerie vastgestelde vergoeding.

Dit laat onverlet dat er een platform komt waarin zowel producenten als gemeenten en overige gebiedsbeheerders evenredig vertegenwoordigd zijn. Een dergelijk platform is onontbeerlijk voor afspraken over huidige en toekomstige uitvoeringsvraagstukken zoals bijvoorbeeld de wijze waarop de uitbetaling van de vergoedingen plaatsvindt, de vergoeding voor het gebruik van openbare gemeentelijke inzamelstructuren, het begeleiden van de kosten- en samenstellingsonderzoeken en de afstemming van voorlichtings- en bewustwordingsmaatregelen. Hierbij verdient een mogelijke dubbelrol van de centraal uitvoerende organisatie aandacht.

Betrokkenheid bij monitoring en samenstellingsonderzoek

Voor het vaststellen van de vergoeding van de producenten en het uitkeren van de bedragen aan de gebiedsbeheerders wordt gebruik gemaakt van een systematiek waarbij ten minste elke vier jaar een kostenonderzoek en jaarlijks samenstellingsonderzoek wordt uitgevoerd. Gezien het belang van deze onderzoeken voor de vergoedingen en de bijdragen aan gebiedsbeheerders zijn wij van mening dat alle stakeholders zorgvuldig betrokken worden bij de opzet en de uitvoering van deze onderzoeken en het vaststellen van de (tussen)resultaten. Het slechts consulteren van stakeholders waarover in de toelichting op de regeling wordt gesproken is volstrekt onvoldoende.

Verder willen erop wijzen dat een zorgvuldige uitvoering van een kosten- en samenstellingsonderzoek tijd in beslag neemt. De uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid treedt in januari 2023 in werking. Het kosten- en samenstellingsonderzoek zal dus uiterlijk in 2022 uitgevoerd en afgerond dienen te zijn.

Ambitieuze aanpak bewustwording

In het Besluit Kunststofproducten voor eenmalig gebruik is opgenomen dat de producent verantwoordelijk is voor het bijdragen aan de vermindering van het zwerfval en het dekken van de kosten van bewustwordingsmaatregelen en bewustmaking van de consument. In de ministeriële regeling is dat geconcretiseerd in 'bewustwordingsmaatregelen worden met landelijk bereik, waaronder online, door producenten uitgevoerd'. Elke drie jaar wordt hiervoor een plan ingediend met de maatregelen inclusief effectiviteit.

Het is goed dat de producenten verantwoordelijkheid krijgen bij bewustmaking van de consument. Deze rol hebben gemeenten en gebiedsbeheerders ook richting hun burgers. Voor bewustwording en gedragsverandering is een combinatie van landelijke campagnes door producenten met communicatie door lokale gebiedsbeheerders het meest effectief en efficiënt. De NVRD is van mening dat deze (afstemming) tussen landelijk en lokale aanpak in het plan moet worden opgenomen. Voor de bewustwordingsmaatregelen geven wij in overweging een integrale (draaggolf)campagne op het voorkomen van zwerfafval te ontwikkelen waarin uiteraard aandacht is voor de specifieke productgroepen zwerfafval.

Tenslotte is de verplichting tot het uitvoeren van bewustwordingsmaatregelen een niet nader gedefinieerde inspanningsverplichting zonder resultaatverplichting of doel. Wij zijn van mening dat aan deze verplichting afrekenbare doelen verbonden moeten worden en bij de beoordeling van het plan ook de bijdrage aan dit doel en het volume van de maatregelen wordt meegewogen.