

**Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)**  
**Consultatie Regeling verbod gratis plastic draagtassen**

1. Wat is de aanleiding?

Deze regeling is opgesteld ter uitvoering van de wijziging van de Europese Richtlijn (EU 2015/720) betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.

Richtlijn (EU) 2015/720 wijzigt de zogenaamde Verpakkingenrichtlijn (Richtlijn 94/62/EG) en heeft in de eerste plaats betrekking op lichte plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 50 micron, waartoe de meerderheid van de in de Europese Unie verbruikte plastic draagtassen behoort en die minder vaak worden hergebruikt dan dickere tassen. Zij heeft enerzijds tot doel het verminderen van het verbruik van lichte plastic draagtassen zodat de hoeveelheid door deze draagtassen veroorzaakt zwerfafval kleiner wordt en anderzijds afvalpreventie aan te moedigen en te komen tot een efficiënter gebruik van grondstoffen.

De lidstaten zijn verplicht maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied duurzaam te verminderen.

2. Wie zijn betrokken?

Betrokken stakeholders zijn de meest relevante **brancheorganisaties** zoals de Raad Nederlandse Detailhandel, het Vakcentrum, InRetail, de ambulante handel (markt), Koninklijke Horeca Nederland, de bakkers (NBOV) en de slaggers (KNS)

Ook de **plastic producerende industrie** zijn betrokken: NRK, Oerlemans Packaging, Van der Windt/Pacombi, Gildepak, Holland Bioplastics en PAPIER-METTLER

Tevens is er overleg geweest met het **Ministerie van VWS** over de uitzonderingen rondom voedselhygiëne.

3. Wat is het probleem?

Om een transitie naar een circulaire economie te realiseren is het belangrijk om verantwoord om te gaan met grondstoffen en afval te voorkomen. Plastic is een materiaal dat veelvuldig wordt gebruikt voor allerlei toepassingen. Het is een bijzonder materiaal dat licht, sterk en goedkoop is. Plastic draagtassen vragen om die reden om bijzondere aandacht, met name vanwege de negatieve effecten op het milieu na de gebruiksfase.

Geschat is dat in Nederland tussen de 170 draagtassen per persoon per jaar worden gebruikt. Dit komt neer op tussen de 3 miljard plastic tassen per jaar.

Een gedeelte van de plastic tassen leidt tot zwerfafval. Dit blijkt uit de jaarlijkse strandmonitoring door Rijkswaterstaat. Van de tien meest gevonden items op de stranden staan plastic tassen op nummer drie. Uitgaande van de tellingen 2008 – 2014 wordt de hoeveelheid zwerfafval in Nederland geschat op 50 kton per jaar wat neer komt op ongeveer 142 miljoen plastic tassen per jaar in het zwerfafval,.

Bovendien worden veel tassen eenmalig gebruikt en niet op de juiste manier afgedankt. Zo bevinden zich nog 40 miljoen kilo aan plastic tassen in het huishoudelijk restafval. Dit zijn grondstoffen die grotendeels verbrand worden.

4. Wat is het doel?

Het doel van de regeling is om het gebruik van plastic tassen te verminderen. Dit om duurzamer met grondstoffen om te gaan en zwerfafval te voorkomen.

Uit een pilot, die uitgevoerd is door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) en de Raad Nederlandse Detailhandel, is gebleken dat een goede communicatie in combinatie met beprijzing van plastic tassen kan leiden tot 77% reductie van het gebruik van plastic tassen.

Het verbod op gratis plastic tassen is onderdeel van een bredere aanpak voor de reductie van het gebruik van draagtassen. Samen met de brancheorganisaties zal er gewerkt worden aan een communicatieaanpak. Deze communicatieaanpak is bedoeld om de bewustwording zowel vóór als achter de toonbank te vergroten. De boodschap zal gericht zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk milieudrukvermindering door in te zetten op onder andere een reductie van het totale gebruik van het aantal draagtassen en het zo vaak mogelijk gebruiken van een aangeschafte draagtas.

Verantwoord omgaan met grondstoffen is, naast het zo vaak mogelijk hergebruiken van een tas, ook de recycling van grondstoffen. Dit is mogelijk door inzameling via afvalscheiding. Een tas is immers een verpakking en hiervoor hebben we een inzamelstructuur. De nog steeds stijgende resultaten van de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen geven het vertrouwen dat ook de plastic tassen terug kunnen komen als recyclelaat. Hier heeft de burger een rol in. Het ministerie levert samen met partners via het programma Duurzaam Doen een bijdrage aan het leuker en makkelijker maken van duurzame keuzes.

#### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Binnen de Europese Unie is er een overeenkomst bereikt over de wijziging van de Europese Richtlijn (EU 2015/720) betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.

Deze wijziging houdt op hoofdlijnen in dat:

- De lidstaten maatregelen moeten nemen om reductie van plastic tassen onder de 50 micron te bereiken. De lidstaten hebben de vrijheid om ook voor plastic tassen die buiten deze scope vallen maatregelen te nemen.
- De lidstaten kunnen kiezen uit twee manieren om de gewenste reductie te bereiken:
  - Uiterlijk vanaf 2019 verbieden dat er gratis plastic tassen onder de 50 micron bij de kassa weg worden gegeven,
  - en/of andere maatregelen nemen om de reductie te bereiken. In geval van het laatste zijn de lidstaten gebonden aan een doelstelling (90 tassen in 2019 per persoon per jaar en 40 tassen in 2025).
- Lidstaten kunnen ervoor kiezen om hele dunne tasjes die om hygiënische redenen zijn vereist of als primaire verpakking voor losse levensmiddelen worden verstrekt als dit helpt om voedselverspilling tegen te voorkomen, uit te zonderen.

Met het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen wordt de wijziging van Europese richtlijn nationaal geïmplementeerd.

#### 6. Wat is het beste instrument?

Met betrokken stakeholders is vooruitlopend op implementatie van Richtlijn reeds gesproken over maatregelen om het gebruik van plastic tassen terug te dringen. De gesprekken zijn gevoerd met de volgende brancheorganisaties: de Raad Nederlandse Detailhandel, InRetail, de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie, Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging en het Vakcentrum. Een aantal branches heeft aangegeven dat zij graag regelgeving zien zodat voor alle ondernemers een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Niet alle winkeliers zijn namelijk vertegenwoordigd in de brancheorganisaties. Een wettelijk verbod voorkomt dat toonbankinstellingen vanuit concurrentieoogpunt in de verleiding komen een plastic draagtas gratis mee te geven. Door een verbod kan er een optimale reductie bereikt worden.

Ook hebben vier Tweede Kamerleden op 4 december 2014 gezamenlijk een motie ingediend met verzoek om een verbod op plastic tassen<sup>1</sup>.

Er is verkend wat mogelijke maatregelen, anders dan een verbod op gratis tassen, kunnen zijn met een vergelijkbaar effect ten aanzien van het terugdringen van het gebruik van plastic

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 30 872, nr. 169

draagtassen. Momenteel zijn er geen andere instrumenten om de uitgifte van gratis plastic draagtassen terug te dringen dan de afspraken met de supermarkten in het kader van de Raamovereenkomst. Er is gesproken met de branches over een Green Deal. Uit de gesprekken bleek dat hier geen draagvlak voor was en dat dit ook niet zou leiden tot de gewenste reductie.

Tevens is door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) en de Raad Nederlandse Detailhandel de pilot 'Mag het een tasje minder zijn?' uitgevoerd. In de pilot werd onderzocht of beprijzing van plastic draagtassen de uitgifte van het aantal draagtassen in winkels vermindert. Ook werd onderzocht of beprijzing van draagtassen samen met communicatie het gedrag van consumenten bij het winkelen beïnvloedt. De uitkomsten van deze pilot lieten zien dat tot 77% minder draagtassen werden uitgegeven. Dit werd bereikt doordat winkeliers hun klanten goed informeerden, aan de klanten vroegen om zelf een tas mee te nemen en minimaal 10 cent rekenden aan klanten die wel een tas wilden.<sup>2</sup>

Op grond van bovenstaande overweging wordt ter uitvoering van de Richtlijn een verbod ingevoerd op het gratis verstrekken van plastic draagtassen op plaatsen van verkoop van goederen of producten. Er is niet gekozen voor de optie om reductiemaatregelen te nemen en hiervoor in 2025 maximaal 40 plastic draagtassen per persoon te verstrekken. Dit zou tot een veelheid aan maatregelen leiden om het vereiste resultaat te behalen en een intensieve monitoring vergen. Een verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen daarentegen is voor zowel winkelier als consument eenduidiger.

Om te voorkomen dat er een verschuiving plaatsvindt van het gratis verstrekken van plastic draagtassen onder de 50 micron naar het gratis verstrekken van draagtassen boven de 50 micron wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Richtlijn biedt om het verbod op gratis plastic draagtassen uit te breiden naar alle draagtassen ongeacht de wanddikte. Het verbod wordt zo voor de consument en voor de winkelier nog eenduidiger en is eenvoudiger te handhaven.

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

### **Burgers**

Burgers zullen voortaan moeten betalen voor een plastic tas bij de aankoop van goederen of producten

### **Bedrijven**

- Het is niet mogelijk om een accurate inschatting te maken van de wijze waarop bedrijven invulling gaan geven aan het verbod op gratis plastic tassen. De meeste bedrijven maken een keuze tussen twee nalevingsopties. De eerste optie is om de plastic tas te beprijzen. De tweede optie is de plastic tas vervangen door een alternatief. Het is niet mogelijk om in de huidige situatie een inschatting te maken van de keuze die bedrijven gaan maken. De beweegredenen om een bepaalde nalevingsoptie te kiezen verschillen per bedrijf. In dit onderzoek zijn daarom de beide naleavingsvarianten afzonderlijk doorgerekend, om zo zicht te krijgen op de bandbreedte.
- De eenmalige regeldruk bedraagt tussen de € 2,6 miljoen en de € 22,7 miljoen.
- Als alle bedrijven die in de huidige situatie hun plastic tassen gratis verstrekken, dit voortaan tegen betaling gaan doen, dan bedraagt de totale eenmalige regeldruk minimaal € 2,6 miljoen en maximaal € 3,5 miljoen. De regeldrukkosten bedragen gemiddeld € 40 voor een klein bedrijf en € 323 voor een groot bedrijf. De kennisname van de nieuwe regelgeving is hierbij de voornaamste kostenpost.
- Wanneer alle bedrijven overgaan op tassen van een alternatief materiaal, bedraagt de eenmalige regeldruk minimaal € 17,1 miljoen en maximaal € 22,7 miljoen. De regeldrukkosten bedragen gemiddeld € 204 voor een klein bedrijf en € 1.776 voor een groot bedrijf. De belangrijkste kostenpost is hierbij het oriënteren op het alternatief.
- Het verbod heeft geen structurele gevolgen voor de regeldruk van bedrijven.
- Bedrijven die plastic tassen voortaan verkopen in plaats van gratis weg te geven, krijgen te maken met een extra handeling. De respondenten geven aan dat de lengte van een transactie met een klant niet toeneemt, waardoor de regeldruk niet merkbaar stijgt. Er zijn geen verplichtingen voor bedrijven die kiezen voor tassen van een alternatief materiaal, waardoor ook deze bedrijven geen structurele gevolgen voor de regeldruk ondervinden.

<sup>2</sup> <https://www.kidv.nl/onderzoek/afgeronde-projecten/4432/project-vermindering-draagtassen-in-het-winkelkanaal-januari.html>

- Voor het verbod op plastic tassen is de meest lastenluwe variant gekozen.
- De reikwijdte van het verbod is in Nederland mogelijk groter dan in andere Europese landen, maar dit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.
- Het verbod heeft naast regeldruk, ook andere bedrijfseffecten. De hogere kosten van draagtassen van een alternatief materiaal maken het voor bedrijven aantrekkelijker om plastic tassen te verstrekken tegen betaling, dan om een tas van een alternatief materiaal gratis te verstrekken. Plastic tassen leveren immers extra omzet op, terwijl tassen van een alternatief materiaal geld kosten.
- Consumenten moeten voortaan betalen voor plastic tassen en worden zo gestimuleerd om eigen tassen mee te nemen. Dit leidt tot omzetsderving bij producenten, en importeurs van plastic tassen. Voor veel importeurs en producenten maken plastic tassen echter een relatief klein deel uit van het totale assortiment, waardoor het effect op de totale bedrijfsomzet beperkt is. De regeling heeft hierdoor geen groot effect op de werkgelegenheid in Nederland.

### **Overheid**

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal als toezichthouder optreden ter handhaving van deze regeling.

### **Milieu**

Plastic is een bijzonder materiaal, het is licht, sterk en goedkoop en daarom wordt het veelvuldig gebruikt. Voor het project "Vermindering draagtassen in het winkelkanaal"<sup>3</sup> uitgevoerd door het KIDV heeft Milieu Centraal berekend dat Nederland tussen de 20 en 26 miljoen kilo aan kunststofdraagtassen per jaar gebruikt. Gemiddeld gebruiken we in Nederland bijna 3 miljard plastic tassen per jaar. Dit zijn ongeveer 170 tassen per persoon. Het merendeel wordt eenmalig gebruikt.

Na de gebruiksfase veroorzaakt een deel van de plastic draagtassen negatieve effecten op het milieu. Dat komt omdat een gedeelte van deze tassen in het milieu terecht komt en - doordat plastic nauwelijks afbreekt - lang in het milieu blijven. Uit de jaarlijkse strandmonitoring van Rijkswaterstaat blijkt dat van de tien meest gevonden items op de stranden plastic draagtassen op nummer drie staan. In het recent verschenen KplusV-rapport 'Kosten en omvang zwerfafval'<sup>4</sup> is een grove schatting gemaakt van de hoeveelheid zwerfafval op land in Nederland. Dit komt neer op 50 kton per jaar, wat op basis van een doorrekening en een inschatting neerkomt op ongeveer 142 miljoen tassen, uitgaande van de tellingen 2008 - 2014.

---

<sup>3</sup> <http://www.kidv.nl/over-het-kennisinstituut-duurzaam-verpakken/actueel/4370/rapportage-project-vermindering-tassen-in-het-winkelkanaal.html>

<sup>4</sup> <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D23623&did=2015D23623>