

Vergaderjaar 2021–2022

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

28 694

Verpakkingsbeleid

Nr. 269

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

Wegwerpplastics vormen een belangrijk aandeel in de plastic soep en in het zwerfafval op land. Het gebruik van wegwerpplastics vertoont de voorbije decennia een stijgende trend. Het kabinet wil deze trend ombuigen: van wegwerp naar meer hergebruik en minder zwerfafval. Dit past in ons streven naar een schoner milieu en een circulaire economie.

In de Europese Richtlijn kunststofproducten voor eenmalig gebruik¹ (verder: Richtlijn wegwerpplastics) hebben de lidstaten afgesproken maatregelen te nemen om de schadelijke effecten van wegwerpplastics op het milieu te reduceren. Uw Kamer is op 10 februari jl. (Kamerstukken 30 872 en 28 694, nr. 254) geïnformeerd over de implementatie van de Richtlijn. Op 3 juli jl. is het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik in werking getreden, waarmee ook het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt gewijzigd. Met dit besluit zijn een aantal belangrijke maatregelen genomen voor het tegengaan van milieuschade door wegwerpplastics, waaronder het verbod op een aantal plastic wegwerpproducten zoals plastic bestek, borden en roerstaafjes. De Richtlijn wegwerpplastics behelst echter meer dan dit verbod. Het vraagt onder meer ook aan lidstaten om maatregelen te nemen om het gebruik van plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen per 2026 te verminderen, en om producenten mee te laten betalen aan de kosten voor het opruimen van zwerfafval.

In deze Kamerbrief breng ik u op de hoogte van de verdere uitwerking van deze maatregelen. Hiervoor is een ministeriële regeling in voorbereiding die nu in internetconsultatie wordt gebracht², zodat eenieder hierop kan reageren. Inwerkingtreding van de regeling is voorzien voor 1 januari 2023. Zoals toegezegd aan de Kamer informeer ik u met deze brief nader

¹ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees parlement en van de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

² op www.internetconsultatie.nl/regeling_sup_single_use_plastics

over de inhoud van de concept ministeriële regeling en de daarin uitgewerkte maatregelen. Na afronding van de internetconsultatie, de HUF-toets en de regeldruktoets zullen de uitkomsten in de regeling worden verwerkt en wordt deze gefinaliseerd.

Reductiemaatregelen plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen

In Nederland worden jaarlijks ruim 7 miljard plastic wegwerpdrinkbekers en -voedselverpakkingen voor onmiddellijke consumptie gebruikt en weggegooid, circa 19 miljoen per dag. Van koffiebekers op kantoor tot verpakkingen voor maaltijdsalades, van patatbakjes tot voorgevulde bekers met ijskoffie. Dit gaat over wegwerpproducten die helemaal of deels van plastic zijn, dus ook over bijvoorbeeld papieren koffiebekers die een dun plastic laagje bevatten. Al deze verpakkingen eindigen na één keer gebruik in de prullenbak en zijn vaak lastig recyclebaar, waardoor veel van het materiaal in de verbrandingsoven terecht komt. Ook worden deze verpakkingen veel in het zwerfafval gevonden. Dit heeft grote impact op het milieu en past niet in een circulaire economie.

Conform de Richtlijn wegwerpplastics moeten alle lidstaten in 2026 een ambitieuze en aanhoudende reductie in het gebruik van plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen realiseren t.o.v. 2022. Lidstaten zijn daarbij vrij om op dit punt maatregelen te kiezen die het beste passen in de nationale context. Het gaat specifiek om die bekers en voedselverpakkingen die bedoeld zijn voor onmiddellijke consumptie en waarbij rechtstreeks vanuit de beker of verpakking kan worden geconsumeerd zonder verdere bereiding. Om die reductie te bereiken zijn de maatregelen van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik nader uitgewerkt in een ministeriële regeling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds consumptie ter plaatse en anderzijds consumptie voor onderweg, maaltijdbezorging en afhalen.

Voor consumptie ter plaatse bevat de regeling een verbod op het gebruik van wegwerpbekers (vanaf 1 januari 2023) en -voedselverpakkingen (vanaf 1 januari 2024). Zoals nu in veel eet- en drinkgelegenheden het geval is, kunnen borden en bekers afgewassen worden, zodat deze hergebruikt kunnen worden. Ook de vele koffiebekers op kantoren zijn te vervangen door herbruikbare alternatieven. Als de exploitant vanwege bijvoorbeeld zorgen over hygiëne of vanwege gebrek aan afwasfaciliteiten, niet wil kiezen voor herbruikbaar servies, dan biedt de regeling de uitzondering om eenmalige verpakkingen onder voorwaarden te blijven gebruiken. Dit is mogelijk als de exploitant gebruik maakt van recyclebare bekers en voedselverpakkingen en er zorg voor draagt dat deze bekers en voedselverpakkingen ter plaatse goed worden ingezameld voor hoogwaardige recycling.³ Met de regeling is er dus in alle gevallen van consumptie ter plaatse sprake van een circulair systeem: de bekers en voedselverpakkingen komen retour voor hergebruik, of komen retour voor recycling. Op deze manier kan in potentie het aantal wegwerpbekers en voedselverpakkingen dat jaarlijks in de verbrandingsoven of op straat belandt, met miljarden worden verminderd.

Voor consumptie voor onderweg, maaltijdbezorging en afhalen verplicht de regeling verkooppunten waar consumpties in plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen worden verstrekt, een herbruikbaar alternatief aan te bieden. Ook in Duitsland wordt een dergelijke verplichting ingevoerd. De regeling laat exploitanten vrij in de wijze waarop ze

³ Het verplichte inzamelpercentage loopt op van 75% in 2023 tot 90% in 2026 e.v. voor wegwerpbekers en voor wegwerpvoedselverpakkingen begint het inzamelingspercentage op 75% in 2024 oplopend tot 90% in 2027 e.v.

invulling aan deze verplichting willen geven. Dit kan bijvoorbeeld door het aanbieden van een retoursysteem, of het accepteren van door de consument meegenomen bekertjes of bakjes (*Bring your own*). De omslag naar hergebruik bij consumptie voor onderweg, maaltijdbezorging en afhalen vraagt een grotere gedragsverandering dan bij consumptie ter plaatse. Om consumenten te stimuleren de overstap naar herbruikbare verpakkingen te maken en dit voor exploitanten ook financieel aantrekkelijk te maken, bevat de regeling daarnaast een verplichting om voor het gebruik van de plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen een bedrag in rekening te brengen. Net als bij plastic tasjes wordt het dus verboden om plastic wegwerpbekers en -voedselverpakkingen *gratis* te verstrekken aan consumenten. Evenals bij plastic tasjes is het aan de aanbieder om de hoogte van het bedrag per beker en voedselverpakking te bepalen. Of er een (niet-bindend) richtbedrag per beker en voedselverpakking in de regeling wordt genoemd en zo ja hoe hoog, ligt voor in de internetconsultatie.

Het niet meer gratis aanbieden van eenmalige drinkbekers en voedselverpakkingen moet bijdragen aan toenemend aanbod en gebruik van herbruikbare bekertjes en verpakkingen. Zowel bij het verbod op gratis plastic tasjes als bij de invoering van statiegeld is in Nederland en daarbuiten stevast gebleken dat beprijzing een effectief instrument is. Ook in Luxemburg en Estland wordt voor beprijzing gekozen als invulling van de reductiemaatregelen. Bovendien geeft het een helder signaal af aan de consument dat het gebruik van wegwerpverpakkingen gevolgen heeft voor het milieu en niet lichtzinnig moet worden opgevat. De consument hoeft het bedrag uiteraard niet te betalen wanneer hij kiest voor een herbruikbare variant.

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief «Van wegwerpplastics naar praktische oplossingen voor hergebruik» van 10 februari 2021 is de conceptregeling tot stand gekomen na een uitgebreid stakeholderproces. Hierbij is gesproken met stakeholders uit diverse sectoren, waaronder evenementen, horeca, sport en recreatie, verpakkingen en facilitaire dienstverlening. De input en visie van ondernemers is zeer waardevol en noodzakelijk voor een kansrijke transitie van wegwerpplastic naar herbruikbare alternatieven. In het stakeholderproces is door exploitanten aangegeven dat het voor hen van belang is dat er een gelijk speelveld is voor alle partijen die consumpties in plastic wegwerpbekertjes en -voedselverpakkingen verstrekken. Daarom mogen op grond van de regeling kunststofbekertjes en voedselverpakkingen waaruit voorverpakte dranken en maaltijden direct geconsumeerd kunnen worden, ook in supermarkten niet meer gratis worden verstrekt.

Hoewel gedragsverandering moeilijk te voorspellen is, is op basis van een doorrekening⁵ te verwachten dat met deze maatregelen in 2026 sprake zal zijn van een ambitieuze en aanhoudende reductie van ca. 40% ten opzichte van het jaar 2022. Ter illustratie: sinds plastic tasjes niet meer gratis verstrekt mogen worden, is het aantal plastic draagtassen dat in het zwerfafval belandt met 70% gereduceerd. Om ook voor plastic wegwerpbekertjes en -voedselverpakkingen een voldoende reductie te borgen zal ik in de tweede helft van 2024 een evaluatie van de tot dan toe behaalde resultaten uitvoeren. Daarbij wordt zowel de effectiviteit van de genomen maatregelen, als de ontwikkeling van herbruikbare systemen en duurzamere plasticvrije alternatieven in de markt en de maatregelen in omliggende landen meegenomen. Op basis van de evaluatie kan in 2024

Kamerstukken 30 872 en 28 694, nr. 254

⁵ CE Delft (2021), Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik (te vinden op www.internetconsultatie.nl/regeling_sup_single_use_plastics)

worden besloten of de transitie klaar is voor het zetten van de volgende stap, bijvoorbeeld door het gebruik van eenmalige wegwerpbekers en/of voedselverpakkingen op termijn te verbieden, of dat wellicht aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld het vastleggen van het bedrag van beprijzen.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)

Een andere maatregel uit de Europese richtlijn die in de ministeriële regeling verder wordt uitgewerkt, is dat producenten van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik via een UPV gaan bijdragen in de kosten voor het opruimen, transport en verwerken van zwerfafval van hun producten. Hiermee wordt het principe van «de vervuiler betaalt» gevolgd en krijgen producenten een financiële prikkel om zich in te zetten de hoeveelheid zwerfafval van hun producten terug te dringen. De regeling stelt nadere regels om de te betalen bijdragen van producenten en het uitbetalen van vergoedingen aan gebiedsbeheerders nader operationeel te maken.

Conform de Richtlijn wordt deze producentenverantwoordelijkheid ingevoerd voor sigarettenfilters, lichte plastic draagtassen, ballonnen, vochtige doekjes en verschillende kunststofverpakkingen. Hieronder vallen, naast de bovengenoemde wegwerpbekers en -voedselverpakkingen, ook alle andere drankverpakkingen tot drie liter die geheel of gedeeltelijk uit kunststoffen bestaan, waaronder drankkartons en knijpverpakkingen. Ook zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal die voedingsmiddelen bevatten, bijvoorbeeld snoepwikkels of sauszakjes, vallen onder de UPV. Producenten van deze producten worden verplicht de volgende kosten te vergoeden: de kosten voor het opruimen van het afval, bijbehorende transport- en verwerkingskosten, ondersteuning van burgerparticipatie, en waar het tabaksfilters betreft het de publieke kosten voor het beheer van inzamelingsystemen voor tabaksfilters en bijbehorende bewustmakingsmaatregelen.

In de regeling is bepaald dat de hoogte van de bijdrage van producenten door de Minister van IenW wordt vastgesteld. Om te zorgen dat de bijdrage op een realistisch niveau geschat wordt en producenten een eerlijk deel meebetalen, wordt deze vastgesteld op basis van uitgebreid onderzoek van Rijkswaterstaat naar de kosten die gebiedsbeheerders maken en naar de samenstelling van het zwerfafval. 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.

Eenmalige producten geheel of gedeeltelijk van kunststof

De bepalingen in de regeling hebben betrekking op «kunststofproducten voor eenmalig gebruik» zoals gedefinieerd in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik. 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. Papierlaminaten of andere (natuurlijke) materialen vallen dus ook onder de bepalingen als daarin kunststof wordt gebruikt, bijvoorbeeld in de vorm van een kunststof coating voor een water- en vetafstotende werking of in het geval dat kunststoffen

worden gebruikt als een binder om vezels van andere materialen bij elkaar te houden. Ook producten van bioafbreekbare plastics, zoals PLA, vallen onder de bepalingen. Alleen producten voor eenmalig gebruik die uitsluitend zijn gemaakt van andere materialen dan kunststof, vallen buiten de reikwijdte van de bepalingen uit deze regeling. Deze brede uitleg van de definitie is nodig om te voorkomen dat een verschuiving van volledig kunststofproducten naar gedeeltelijk kunststofproducten optreedt en de schadelijke effecten van kunststof in het milieu blijven bestaan. Doel is de hoeveelheid eenmalige kunststofproducten die worden gebruikt terug te dringen en de transitie te maken naar hergebruik.

Drankblikjes bevatten ook een kunststofcoating. Deze drankverpakkingen zijn echter uitgezonderd in het Besluit beheer verpakkingen 2014 waarin de Richtlijn wegwerpplastics is geïmplementeerd. Voor drankblikjes is eerder dit jaar een statiegeldregeling aangekondigd. Deze zal op 31 december 2022 in werking treden. De verwachting is dat door het invoeren van statiegeld de hoeveelheid blikjes in het zwerfafval met minimaal 70% tot 90% afneemt. De statiegeld regelgeving wordt in 2024 geëvalueerd. Bij onvoldoende effect op het aandeel blikjes in zwerfafval kunnen blikjes met een aanpassing in het Besluit worden toegevoegd aan de UPV zwerfafval.

Vervolgstappen

De conceptregeling ligt ter consultatie tot begin december. Ondertussen worden ook de Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudegevoeligheidstoets door de ILT, de Midden- en Kleinbedrijfstoets en de regeldruktoets uitgevoerd. Met al deze informatie zal de ministeriële regeling vervolgens worden afgerond, zodat deze begin 2022 gepubliceerd kan worden en in januari 2023 in werking kan treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg