

Vergaderjaar 2020–2021

28 694

Verpakkingsbeleid

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 141

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer, zoals toegezegd tijdens het VSO circulaire economie op 2 juli 2020, over de aanstaande wetgeving over wegwerpplastics en vistuig (Handelingen II 2019/20, nr. 89, item 38). Mijn ambitie is om de plasticsoep de komende jaren steeds verder terug te dringen.

Voorliggende brief is de eerste van twee brieven die de Kamer zal ontvangen i.v.m. de implementatie van de wegwerpplastics richtlijn. In deze eerste brief richt ik mij uitsluitend op de wettelijke verplichtingen die rechtstreeks volgen uit de implementatie van de wegwerpplastics richtlijn, dus de zuivere implementatie van de richtlijn. Dit betreft concrete maatregelen t.a.v. een handelsverbod voor specifieke producten, markeringsvoorschriften, productvereisten, inzamelingsdoelstellingen, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, monitoringsverplichtingen en bewustmakingsmaatregelen.

In januari 2021 kom ik met een tweede brief met extra maatregelen die ik wens te nemen, naast de wegwerpplastics richtlijn, om reductie en hergebruik verder te stimuleren. Daarbij zal ik ook aandacht besteden aan hoe dit past in de context van de bredere aanpak van zwerfafval. Deze inzet is ook in lijn met de wensen die op dit punt zijn geuit in de internetconsultatie¹.

Ik maak deze tweedeling ten eerste omdat ik de vaart in de implementatie er nu in wil en móet houden. De implementatiedatum voor lidstaten van de wegwerpplastics richtlijn is namelijk 3 juli 2021. Ten tweede vraagt de invulling van de aanvullende maatregelen om een goede onderbouwing en afweging die ik u in de tweede brief wil geven. Door een onderscheid te maken tussen enerzijds de zuivere, wettelijke implementatie van de wegwerpplastics richtlijn (dat wat ten minste móet) en anderzijds

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aanvullende maatregelen, kan ik de implementatie van de wegwerpplastics richtlijn in volle vaart vervolgen en de strakke deadline halen. In de vervolgbrief in januari zal ik uw Kamer informeren over wat ik wettelijk en beleidsmatig aanvullend kan en wil doen om de milieu-impact van (wegwerp)plastics verder te reduceren.

Wegwerpplastics richtlijn

Om het aandeel van plastics in het milieu terug te dringen is op 5 juni 2019 de Europese richtlijn «betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu» (PbEU 2019, L 155, Richtlijn 2019/904, hierna: wegwerpplastics richtlijn) vastgesteld. De aanleiding voor de wegwerpplastics richtlijn is het plastic zwerfafval in zee, de plasticsoep. De maatregelen in de wegwerpplastics richtlijn hebben als doel het aandeel van wegwerpplastics en vistuig in het (mariene) milieu te verminderen door eisen te stellen aan producten en producenten, consumenten meer bewust te maken van de impact van zwerfafval en ondernemingen en consumenten duurzame alternatieven te laten kiezen en economische kansen te creëren. De impact assessment van de wegwerpplastics richtlijn, uitgevoerd door de Commissie, gaat er vanuit dat de maatregelen in Europa tot een halvering zullen leiden van het aandeel plastics in het milieu van deze producten. Ik ben verheugd dat we in Europa tot een ambitieuze set maatregelen zijn gekomen en ik zie de wegwerpplastics richtlijn als een belangrijke stap in het tegengaan van zwerfafval, zowel op land als in water.

De wegwerpplastics richtlijn richt zich op maatregelen voor de top 10 van meest gevonden wegwerpplastics en vistuig, omdat deze samen goed zijn voor 70% van het zwerfafval op de stranden van de EU. Het betreft een grote verscheidenheid aan producten met een korte levensduur. De maatregelen hebben als doel het aanpakken van de onderliggende oorzaken voor zwerfafval en richten zich zowel op de producent als op de consument. Deze 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 o.a. statiegeld op plastic flessen², de beleidsmaatregelen voor een circulaire verpakingsketen³, waar ik u voor de zomer over heb geïnformeerd, 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.

Omzetting wegwerpplastics richtlijn in nationale wetgeving

De wegwerpplastics richtlijn wordt in Nederland omgezet in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik (hierna: Besluit kunststofproducten). Het Besluit kunststofproducten legt verplichtingen op aan producenten en importeurs van de specifieke wegwerpplastics die vallen onder de reikwijdte van de richtlijn, en aan de producenten en importeurs van vistuig (inclusief vispluis) dat kunststof bevat en van producten van oxo-degradeerbare kunststoffen⁷. De maatregelen die specifiek gelden

² Kamerstuk 30 872, nr. 245

³ Kamerstuk 28 694, nr. 136

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 130

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

⁶ Kamerstuk 30 872, nr. 219

⁷ Oxo-degradeerbare kunststoffen zijn normale polymeren waaraan chemische additieven zijn toegevoegd waardoor het plastic sneller wordt afgebroken als het in aanraking komt met UV-licht, zuurstof of warmte. Hierdoor vallen zij uiteen en komen als microplastics in het milieu.

voor kunststofverpakkingen worden omgezet met een wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Besluit verpakkingen). Het Besluit kunststofproducten en de daarbij horende wijzigingen in het Besluit verpakkingen zijn gebaseerd op artikel 9.5.2 van de Wet milieu-beheer. Op grond van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld ter stimulering van o.a. hergebruik, preventie en recycling. Het Besluit kunststofproducten behelst een zuivere implementatie van de wegwerp-plastics richtlijn. Aanvullingen ten opzichte van de Europese verplichtingen van de wegwerpplastics richtlijn zouden vanwege extra procedu-restappen de tijdige inwerkingtreding, namelijk per 3 juli 2021, in gevaar brengen. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, kies ik er daarom voor hier separaat en parallel aan de zuivere implementatie aan te werken.

Concrete maatregelen in het Besluit kunststofproducten en wijzigingen in het Besluit verpakkingen

De concrete maatregelen moeten gezamenlijk bijdragen aan het terugdringen van de hoeveelheid wegwerpplastics in het milieu. Het gaat hierbij om maatregelen als een handelsverbod, verplichte markeringen, productvereisten, inzamelingsdoelstellingen en producentenverantwoordelijkheid voor specifieke kunststofproducten. Bij de evaluatie van de wegwerpplastics richtlijn, voorzien in 2027, zal gekeken worden of de maatregelen voldoende positieve impact hebben op het milieu of dat ze moeten worden herzien, ook in de reikwijdte qua type producten. De definitie van het begrip «kunststof» en «kunststofproducten voor eenmalig gebruik» en de precieze reikwijdte van deze definitie in het kader van de richtlijn, worden door de Commissie nader bepaald door middel van richtsnoeren. Zodra deze richtsnoeren zijn vastgesteld, zullen deze worden gepubliceerd op de rijksoverheid website. Hierbij dient te worden aangegeven dat producten gemaakt van *bio-based* plastics en bio-afbreekbare plastics ook onder de werking van de wegwerpplastics richtlijn vallen, ook als het coatings van bijv. papieren of *bio-based* producten betreft. De reden hiervoor is dat ook deze materialen in het milieu schadelijk zijn omdat ze onder natuurlijke omstandigheden niet volledig afbreken. Bij de herziening van de richtlijn kunnen ontwikkelingen in de markt ten aanzien van afbreekbare materialen worden meegenomen.

Verbod op plastic wegwerpproducten

In het Besluit kunststofproducten wordt vastgelegd dat vanaf 3 juli 2021 de volgende wegwerpplastics door producenten en importeurs niet meer op de Nederlandse markt mogen worden gebracht, omdat hier goede, toegankelijke alternatieven voor bestaan: wattenstaafjes, bestek, roerstaafjes, rietjes, borden, ballonstokjes, alle producten vervaardigd van oxo-degradeerbare kunststoffen en voedselverpakkingen, drankverpakkingen en drinkbekers van geëxpandeerd polystyreen (piepschuim). Bestaande voorraden van deze producten mogen nog wel worden verkocht. Veruit de meeste inspraakreacties op het ontwerpbesluit waren afkomstig van mensen met een beperking die afhankelijk zijn van plastic rietjes voor hun vocht- en voedselinname. Deze rietjes mogen straks nog wel op de Nederlandse markt worden gebracht, want de uitzondering in de richtlijn voor het gebruik als medisch hulpmiddel⁸ (met CE markering) biedt daar de mogelijkheid toe. Samen met VWS kijk ik naar de

⁸ als bedoeld in verordening (EU) 2017/745 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad» (PbEU 2017, L 117), waaraan uitvoering is gegeven in de Wet medische hulpmiddelen, Stb. 2019, nr. 40

mogelijkheid om de verkoop van rietjes als medisch hulpmiddel in te perken tot bepaalde verkooppunten. Met de belangenvereniging voor mensen met een beperking (Stichting Iederin) ben ik hierover in overleg.

Verplichte markeringen op plastic wegwerpproducten

Per 3 juli 2021 is het verplicht om op de verpakking van een aantal wegwerpproducten markeringen aan te brengen om duidelijk te maken dat er plastic in zit, dat het in de afvalbak moet worden weggegooid en over de negatieve impact op het milieu als het daar in terecht komt. Dit geldt specifiek voor hygiëneproducten, zoals maandverband, tampons (en inbrenghulzen voor tampons), vochtige doekjes en sigarettenfilters. Voor plastic wegwerpbekers geldt dat de markering op de beker zelf moet worden aangebracht, ook als deze deels uit plastic bestaat, bijv. met een plastic coating bij een beker van een ander materiaal. Voor deze wegwerpproducten is er vaak een gebrek aan consumenteninformatie over de aanwezigheid van kunststof in het product en de impact op het milieu als het daarin terecht komt als zwerfafval. Verwacht wordt dat de markeringsvoorschriften gaan bijdragen aan het consumentenbewustzijn.

In een Europese beschikking wordt precies voorgeschreven hoe de markering eruit moet zien en waar die moet worden geplaatst. De Europese beschikking wordt bij ministeriële regeling geïmplementeerd. De Europese beschikking zou door de Europese Commissie op 1 juli 2020 worden gepubliceerd, zodat de producenten een jaar de tijd zouden hebben de productielijnen aan te passen. De publicatie van de Europese beschikking is echter vertraagd en is nu voorzien voor het einde van 2020. Deze vertraging zal niet leiden tot een latere inwerkingtreding van de verplichting uit de wegwerpplastics richtlijn, daartoe biedt de richtlijn juridisch geen mogelijkheden. Er wordt op Europees en nationaal niveau wel gekeken naar redelijke oplossingen m.b.t. de handhaving t.a.v. de huidige ingangstermijn.

Productvereisten

Voor plastic flessen en drankverpakkingen gaan productvereisten gelden. Deze houden in dat per 3 juli 2024 doppen tijdens het gebruik aan de drankverpakkingen bevestigd moeten blijven en een percentage recycklaat in kunststof drankflessen verplicht wordt, te weten 25% recycklaat voor PET-flessen vanaf 2025 en 30% recycklaat voor alle kunststof flessen vanaf 2030. Het Europese Normalisatie Instituut (CEN) stelt standaarden op om de bevestiging van doppen aan de drankverpakkingen binnen de EU te harmoniseren (zgn. EN-normen). De Europese Commissie komt bovendien met een monitoringsrapportage format voor het toepassen van recycklaat op basis van EFSA standaarden ten aanzien van de kwaliteitseisen voor voedselcontact.

Gescheiden inzameling kunststof drankflessen

De verplichting voor gescheiden inzameling van kunststof drankflessen van ten hoogste 3 liter is geïmplementeerd via het Besluit maatregelen kunststof drankflessen (Stb. 2020, nr. 122). Een inzamelingsdoelstelling biedt de hoogste garantie op het effectief tegengaan van zwerfafval en een effectief statiegeldsysteem. De richtlijn geeft de mogelijkheid om ook flessen die niet gescheiden zijn ingezameld via een statiegeldsysteem mee te tellen in de 90% inzamelingsdoelstelling. Het criterium is of de flessen na sortering de kwaliteitseis voor recycling t.b.v. voedselcontact hebben. Ik breng de Nederlandse regelgeving in lijn met deze EU-bepalingen. Wel beperk ik de EU mogelijkheid om flessen die niet gescheiden zijn ingezameld mee te tellen tot maximaal 5% van het

ingezamelde gewichtsperscentage. De niet gescheiden ingezamelde flessen moeten aantoonbaar een recyclingkwaliteit hebben t.b.v. voedselcontact volgens de EFSA-normen. Hiermee sluit de Nederlandse implementatie aan bij de EU-methode, blijft een hoge inzamelingsdoelstelling als waarborg voor een goed statiegeldsysteem behouden en bovenal leidt het tot minder flesjes in het zwerfafval.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en bewustmakingsmaatregelen

Ook in deze wegwerpplastics richtlijn staat dat uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: UPV) gaat gelden voor een groot aantal van de hiervoor genoemde producten. Er komen in het Besluit kunststofproducten nieuwe UPV's voor vochtige doekjes, ballonnen voor consumenten, tabaksproducten met filters en filters voor gebruik met tabaksproducten. Voor voedselverpakkingen, zakjes en wikkels voor voedingsmiddelen, drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, wordt de bestaande UPV in het Besluit verpakkingen uitgebreid met bepalingen t.a.v. zwerfafval. Daarbij worden ook drinkbekers inclusief deksels en lichte draagtassen toegevoegd aan de UPV voor verpakkingen. Hierdoor wordende producenten van de aangewezen producten verantwoordelijk voor het terugdringen van zwerfafval en dragen zij de kosten voor het opruimen, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval van die producten. Ook dienen zij op de consument gerichte bewustmakingsmaatregelen te nemen en hiervoor de kosten te dragen. Deze UPV's passen in de brede zwerfafval aanpak die we in Nederland voorstaan, waarbij verschillende partijen bijdragen aan het schoonmaken en schoonhouden van Nederland. Ik ben blij met deze verantwoordelijkheden die bij de producenten worden gelegd. Het doet recht aan het principe dat de vervuiler betaalt en brengt bovendien de kosten van zwerfafval van deze producten in beeld. Door de producent naar redelijkheid en billijkheid mede verantwoordelijk te maken voor deze kosten worden zij geprikkeld te innoveren en waar mogelijk zwerfafval te voorkomen door bijvoorbeeld slim ontwerp van hun producten of over te stappen op herbruikbare alternatieven.

De Europese Commissie komt nog met een richtinggevend advies voor de berekening van de kosten voor het opruimen van zwerfafval. De ingangsdatum van de UPV-verplichting is verschillend voor de verschillende categorieën producten. Voor tabaksproducten en verpakkingen (inclusief bekers en lichte plastic draagtassen) geldt als ingangsdatum uiterlijk 5 januari 2023. Voor ballonnen, vochtige doekjes en vistuig geldt als uiterlijke ingangsdatum 31 december 2024. De vanaf 3 juli 2021 verplicht te nemen bewustmakingsmaatregelen zullen tót de invoering van de UPV's door de rijksoverheid worden geïnitieerd (en bekostigd) via de aangekondigde zwerfafvalcampagne, via de «Iedereen doet wat» klimaatcampagne en via de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (voor visnetten). Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd op welke wijze de bijdrage aan de bewustmakingsmaatregelen door producenten wordt voldaan in de periode daarna.

UPV en inzamelingsdoelstelling voor vistuig

Voor vistuig gaat ook een UPV en een inzamelingsdoelstelling gelden. De UPV verplichting betreft ook hier bewustmakingsmaatregelen naar gebruikers over afvalbeheer en de effecten op het milieu als vistuig in zee belandt, en de inzameling, het vervoer en de verwerking van gescheiden ingezameld vistuig. Voor de verwerking t.b.v. recycling en hergebruik van kunststofhoudend vistuig worden Europese standaarden opgesteld voor het circulaire ontwerp van vistuig. Aanvullend daarop komt er een

standaardisatie van de monitoring en data rapportage. De richtlijn verplicht lidstaten om een nationale inzamelingsdoelstelling op te nemen in de UPV. Deze doelstelling kan per lidstaat variëren omdat niet alle lidstaten vistuig op de markt brengen of in dezelfde mate gebruiken. In de komende jaren zal er onder andere op basis van monitoring meer inzicht worden verkregen in de staat van inzameling van oude visnetten. In de Nederlandse wetgeving heb ik gekozen voor een gefaseerde verhoging van de inzamelingsdoelstelling, te beginnen bij 23% in 2022. De doelstelling zal in beginsel elk jaar met tenminste 3% stijgen. De initiële doelstelling van 23% kan bovendien na het eerste monitoringsjaar (2022) met 10% worden bijgesteld naar 33%. Daarnaast kan per ministeriële regeling worden bepaald dat de jaarlijkse stijging met nog eens 3% wordt verhoogd (dus 6%), wat dan in het uiterste geval zou oplopen tot een inzamelingspercentage van 63% in 2027. Daarnaast heeft de Europese Commissie een format voor monitoring van de inzameling van vistuig vastgesteld, zodat de rapportage vanuit alle afzonderlijke lidstaten is geharmoniseerd. Uiterlijk in 2027 zal de richtlijn geëvalueerd worden. De Commissie zal dan onderzoeken of op EU-niveau bindende kwantitatieve doelstellingen opgelegd kunnen worden voor vistuig.

Consumptievermindering

Tot slot verplicht de richtlijn lidstaten om in 2026 ten opzichte van 2022 een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering te hebben behaald van wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen voor on-the-go consumptie. Lidstaten mogen daaraan zelf invulling geven. Hiervoor zal ik nu een aantal grondslagen in het besluit opnemen zodat bij ministeriële regeling de uitwerking kan volgen. Ik zal u in mijn vervolgbrief van januari 2021 informeren over de verkozen maatregelen, met een nadere onderbouwing en afweging voor deze maatregelen. Ik bekijk hierbij mogelijkheden zoals beprijzing, verplichting van hergebruik, evenals specifieke (sectorale) verboden en geboden.

Vervolproces

Concluderend zetten we met de richtlijn wegwerpplastics een volgende stap om de plasticsoep de komende jaren verder terug te dringen. Omwille van het voorkomen van vertraging, kies ik nu voor een zuivere implementatie van de Europese richtlijn. In januari 2021 informeer ik u over de stappen die ik aanvullend wil nemen om zwerfafval en de plasticsoep verder terug te dringen.

Ik streef ernaar het ontwerpbesluit voor het einde van het jaar ter goedkeuring aan de ministerraad aan te bieden en begin 2021 aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies. Conform de procedure voor een zuivere implementatie van een richtlijn wordt het vastgestelde besluit aan de Kamers toegestuurd, voordat het in werking kan treden. Het besluit treedt dan in werking met ingang van 3 juli 2021.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer