

Vergaderjaar 2020–2021

28 694

Verpakkingsbeleid

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Overeenkomstig artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer stel ik u hierbij in kennis van het voorgenomen ontwerpbesluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik¹ (hierna: ontwerpbesluit) en voorzie ik in een korte vermelding van de inhoud daarvan, die in de bijlage bij deze brief is opgenomen. Ik heb de Tweede Kamer per brief van 27 november² reeds geïnformeerd over de inhoud van het ontwerpbesluit en de manier waarop ik richtlijn 2019/904 zuiver en lastenluw wil implementeren.

Het ontwerpbesluit strekt ter implementatie van richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu³ welke uiterlijk 3 juli 2021 in nationale wetgeving dient te zijn omgezet.

De maatregelen in richtlijn 2019/904 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.

Het ontwerpbesluit bevat regels voor kunststof producten, waaronder kunststof verpakkingen. De voorschriften voor kunststofverpakkingen worden opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Besluit verpakkingen). Het ontwerpbesluit wijzigt daarom tevens het

¹ Ontwerpbesluit houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik, producten van oxo-degradeerbare kunststoffen en kunststofhoudend vistuig en houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 (Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik)

² Kamerstukken II, 2020–2021, 28 694 nr. 141

³ PbEU, 2019, L155

Besluit verpakkingen. Een aantal bepalingen zal verder worden uitgewerkt in één of meer ministeriële regelingen.

Een eensluitende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het ontwerpbesluit is gelijktijdig met het verzenden van deze brief aan Zijne Majesteit de Koning voorgelegd met het verzoek om het ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen.

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

Bijlage

De producent en importeur

De bepalingen in dit ontwerpbesluit hebben betrekking op degene die als eerste producten in Nederland in de handel brengt, dus de producent of importeur. Indien er sprake is van een leverancier buiten Nederland die middels online-verkoop producten aanbiedt op de Nederlandse markt, dan is deze ook gehouden aan de bepalingen in dit ontwerpbesluit.

Handelsverbod

Het in de handel brengen van alle producten die zijn vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen⁴ wordt met ingang van 3 juli 2021 verboden. Daarnaast wordt het in de handel brengen van een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁵ waarvoor duurzame en minder schadelijke alternatieven voorhanden en betaalbaar zijn, eveneens met ingang van die datum verboden. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor wattenstaafjes en rietjes die een medisch hulpmiddel⁶ zijn. Voor kunststof rietjes die een medisch hulpmiddel zijn, wordt in overleg met belangenorganisaties bekeken of het nodig is beperkingen te stellen aan de verkoop ervan zodat ze wel beschikbaar blijven voor mensen met een beperking die ervan afhankelijk zijn, maar niet meer gemakkelijk te verkrijgen zijn voor anderen. Indien deze rietjes overal beschikbaar zijn, wordt afbreuk gedaan aan het terugdringen van kunststof rietjes voor eenmalig gebruik.

Verplichte consumptievermindering van wegwerpbekers en/of -voedselverpakkingen

Voor kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik moeten de lidstaten maatregelen treffen waarmee in 2026 een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering ten opzichte van 2022 wordt bereikt. In het ontwerpbesluit zijn drie maatregelen opgenomen: het beprijzen van wegwerpbekers en/of -voedselverpakkingen, het verplicht aanbieden van herbruikbare alternatieven op verkoop- en uitgiftepunten (welke in richtlijn 2019/904 als voorbeeld worden genoemd) en een verbod op het verstrekken van wegwerpbekers en/of -voedselverpakkingen op bepaalde locaties of bij bepaalde gelegenheden. Een of meer van die maatregelen kunnen met ingang van 1 januari 2023 gaan gelden door middel van uitwerking van die maatregelen in een ministeriële regeling.

⁴ 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.

⁵ Houders voor voedingsmiddelen, drankverpakkingen en drinkbekers inclusief doppen en deksels, van geëxpandeerd polystyreen, wattenstaafjes, bestek, borden, roerstaafjes, rietjes, ballonstokjes.

⁶ Medisch hulpmiddel wordt in artikel 1 van de Wet medische hulpmiddelen (Stb. 2019, 400), als volgt gedefinieerd: medisch hulpmiddel als gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 1, van Verordening (EU) 2017/745 een instrument, toestel of apparaat, software, implantaat, reagens, materiaal of ander artikel dat of die door de fabrikant is bestemd om alleen of in combinatie te worden gebruikt bij de mens voor een of meer van de volgende specifieke medische doeleinden: (...) diagnose, monitoring, behandeling, verlichting of compensatie van een letsel of een beperking.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Voor bepaalde producten⁷ bevat het ontwerpbesluit voorschriften over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die de voorschriften van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid⁸ aanvullen. De producent of importeur dekt de kosten van het opruimen van zwerfafval en het vervoer en de verwerking daarvan door of namens de overheid, van de genoemde producten voor zover door hem in Nederland in de handel gebracht. De producent of importeur dekt tevens de kosten van de maatregelen ter bewustmaking van de consument van een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Voor tabaksproducenten komen hier nog de kosten voor een openbaar inzamelsysteem bij. Voor producenten van kunststofhoudend vistuig komen de kosten voor de gescheiden inzameling van vistuigafval dat is aangeleverd bij havenontvangstvoorzieningen of bij gelijkwaardige inzamelsystemen voor zijn rekening in plaats van de kosten voor het opruimen van zwerfafval. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gaat niet voor alle producenten op hetzelfde moment in. Voor producenten van tabaksproducten en voor producenten van verpakkingen waarvoor al een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, is 5 januari 2023 de ingangsdatum. Voor producenten van producten waarvoor nog geen regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, is de uiterste ingangsdatum 31 december 2024.

Vistuigafval minimum inzamelingspercentage

Producenten van kunststofhoudend vistuig dienen met ingang van 2022 jaarlijks een minimumpercentage aan afval van kunststofhoudend vistuig in te zamelen, te berekenen op basis van de hoeveelheid vistuig die in dat jaar op de markt is gebracht. Voor 2022 is dat 23%. Dat percentage is gebaseerd op schattingen en wordt elk volgend jaar tot en met 2027 met 3% verhoogd. Dit percentage kan voor 2022 met ten hoogste 10% naar boven of naar beneden worden bijgesteld en kan voor de jaren 2023 tot en met 2027 jaarlijks met ten hoogste 3% naar boven of naar beneden worden aangepast, indien de resultaten of verwachtingen van de haalbaarheid daarvan daartoe aanleiding geven.

Markeringsvoorschriften

Op de verpakkingen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik (maandverband, tampons, inbrenghulzen voor tampons, vochtige doekjes⁹ en tabaksproducten) dan wel op het product zelf (drinkbekers) dienen markeringen te worden aangebracht, om het de consument duidelijk te maken dat in deze producten plastic zit, dat ze in de afvalbak moeten worden weggegooid en dat ze een negatieve impact op het milieu hebben als ze daarin terechtkomen. Bovendien kunnen met name de vochtige doekjes, indien ze door de w.c. worden gespoeld, aanzienlijke schade toebrengen aan de riolering, omdat pompen dichtslibben en buizen geblokkeerd raken.

⁷ Voedselverpakkingen, zakjes en wikkels, drankverpakkingen drankverpakkingen (incl. drankflessen en samengestelde drankverpakkingen) van maximaal 3 liter, drinkbekers, lichte plastic draagtassen, vochtige doekjes, ballonnen voor consumenten en tabaksproducten met filters en filters die verkocht worden voor gebruik met tabaksproducten.

⁸ Stb. 2020, 375.

⁹ Vochtige doekjes zijn vooraf bevochtigde doekjes voor persoonlijke hygiëne, zoals baby- en gezichtsdoekjes, en huishoudelijke doekjes zoals schoonmaakdoekjes.

De markeringen zijn medio december 2020 vastgesteld¹⁰ en dienen met ingang van 3 juli 2021 verplicht op genoemde verpakkingen onderscheidenlijk producten te worden aangebracht.

Producteisen

Kunststof drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter voor eenmalig gebruik, moeten met ingang van 3 juli 2024 voorzien zijn van doppen en deksels die tijdens de fase van het beoogd gebruik bevestigd blijven aan de verpakking. Van deze producteis zijn uitgezonderd glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels en drankverpakkingen die bestemd zijn en gebruikt worden voor vloeibare voeding voor specifiek medisch gebruik. Metalen doppen en deksels met kunststofverzegeling zijn ook uitgezonderd, omdat het niet aannemelijk is dat ze van kunststof zijn gemaakt. Het Europese Normalisatie Instituut (CEN) stelt standaarden op om de bevestiging van doppen aan de drankverpakkingen binnen de EU te harmoniseren (zgn. EN-normen). Drankverpakkingen die voldoen aan deze normen, voldoen daarmee aan de producteis.

Voor drankflessen van ten hoogste 3 liter, inclusief doppen en deksels geldt dat ze met ingang van 2030 een gehalte van minimaal 30% recyclelaat bevatten. Voor petflessen geldt bovendien dat ze al met ingang van 2025 minimaal 25% recyclelaat moeten bevatten. Over het behalen van die percentages dienen de producenten aan de overheid te rapporteren. De producenten en importeurs dienen deze doelstelling te bereiken voor de door hen in Nederland in de handel gebrachte drankflessen. Zij kunnen ook gezamenlijk uitvoering geven aan deze verplichtingen.

Deze verplichtingen hebben een directe relatie met de verplichting tot gescheiden inzameling van kunststof drankflessen van ten hoogste 3 liter in artikel 6a van het Besluit verpakkingen¹¹. Gescheiden inzameling zal een directe, positieve uitwerking hebben op de inzamelingspercentages, de kwaliteit van het ingezamelde materiaal en de kwaliteit van het recyclelaat.

Uitzondering op gescheiden inzameling van kunststof drankflessen

Richtlijn 2019/904 biedt de mogelijkheid om ook flessen die niet via een statiegeldsysteem gescheiden zijn ingezameld mee te tellen in de inzamelingsdoelstelling. Het criterium is of de flessen na sortering aan de kwaliteitseisen van de Europese voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) voor recycling ten behoeve van contact met voedsel kunnen voldoen. Het ontwerpbesluit staat het producenten en importeurs met ingang van 1 januari 2022 toe om per kalenderjaar, naast minimaal 85 gewichtsprocent aan gescheiden ingezamelde kunststof flessen, van het totaal van de in dat kalenderjaar in de handel gebrachte kunststof flessen, doppen en deksels inbegrepen, maximaal 5 gewichtsprocent op een niet gescheiden manier in te zamelen. Hierbij geldt dan dat deze niet gescheiden ingezamelde flessen, doppen en deksels ingegrepen, niet minder potentieel bevatten om voorbereiding voor hergebruik of recycling te ondergaan en

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2151 van de Commissie van 17 december 2020 tot vaststelling van regels inzake geharmoniseerde markeringsspecificaties voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn opgenomen in deel D van de bijlage bij Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2020, L 428)

¹¹ Artikel 6a Besluit verpakkingen treedt in werking met ingang van 1 januari 2022 (Stb. 2002, 122).

de producten die uit die handelingen voortkomen een vergelijkbare kwaliteit hebben als producten die voortvloeien uit gescheiden inzameling.

Gevolgen van dit ontwerpbesluit en daaruit volgende lastendruk

Uitgangspunt bij dit ontwerpbesluit is het principe van zuivere en lastenluwe implementatie. De financiële lasten komen voornamelijk bij de producenten te liggen met eventuele doorberekening naar de consument. Producenten moeten de productie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik gaan afschalen, moeten voldoen aan producteisen en hebben een uitgebreide verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer. Daarnaast hebben zij rapportageverplichtingen jegens de overheid over door hen in de handel gebrachte producten en het ingezamelde afval daarvan. Naast producenten kunnen er ook gevolgen voor anderen zijn, zoals de horeca, die mogelijk (eenmalige) aanpassingen moet maken. Omdat de gevolgen van het ontwerpbesluit deels afhangen van de verdere uitwerking van de verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit – met name de regelingen voor uitgebreide verantwoordelijkheid – in ministeriële regelingen en de keuzes die producenten maken, kunnen niet alle effecten volledig in beeld worden gebracht. Die effecten zullen bij het opstellen van de ministeriële regeling alsnog in beeld worden gebracht. De gevolgen hangen ook deels af van nog op te stellen richtsnoeren en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie.