

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
25 januari 2019

Onderwerp
Besluit maatregelen
kleine plastic
drankflessen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0499/2019-U006

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 13 december 2018 heeft u het voorgenomen *Besluit maatregelen kleine plastic drankflessen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies. Het voorstel regelt een verplichte recycling van 90 procent van de kleine plastic drankflessen.¹ Producenten en importeurs van kleine plastic (drank)flessen worden met het voorstel verantwoordelijk voor de realisatie van deze recycle doelstelling. Daarnaast creëert het voorstel een wettelijke basis voor het heffen van statiegeld op kleine plastic drankflessen.

Het voorstel kent zodoende twee elementen. Na inwerkingtreding van het voorstel per 1 juli 2020 moeten importeurs en producenten van kleine plastic flessen voldoen aan de recycle doelstelling (minimaal 90 procent). Indien in het najaar van 2020 producenten en importeurs niet voldoen aan de eisen ten aanzien van recycling en ten aanzien van zwerfafvalreductie (70 tot 90 procent) is het voornemen de artikelen over statiegeld op kleine plastic (drank)flessen in werking te laten treden.² De inwerkingtreding van de statiegeldartikelen wordt geregeld via een separaat Koninklijk Besluit.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Met kleine plastic drankflessen worden flessen met een inhoud van minder dan een liter bedoeld. Met de term 'drank' wordt bedoeld op vloeistof bestemd voor menselijke consumptie, uitgezonderd geneesmiddelen.

² Dit uitgangspunt volgt uit de toelichting bij het onderhavige voorstel en uit de Kamerbrief van 10 maart 2018 ('Naar een Circulaire Verpakkingsketen').

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Zwerfend plasticafval is een probleem voor milieu en leefbaarheid en is een grote ergernis van veel burgers. Om die reden zet het kabinet via verschillende maatregelen in op recycling van plastic (afval) en op het bereiken van “een schoon Nederland zonder zwerfafval in 2025”.

Het onderhavige voorstel is een vervolg op de aangenomen Tweede Kamermotie Dik-Faber/Van Eijs van eind 2017 die de regering verzoekt in overleg te treden met het bedrijfsleven, lokale overheden, milieuorganisaties en consumentenorganisaties om tot een breed gedragen oplossing te komen voor het probleem van plastic zwerfafval en de ‘plastic soep’. Dit ook in navolging van de petitiemotie van de Plastic Soup Surfer waarin het voornemen staat om een recycling doelstelling van 90 procent voor alle kleine plastic flessen in het Besluit beheer verpakkingen 2014 op te nemen.

Naast een doelstelling ten aanzien van zwerfafvalreductie en recycling, heeft het kabinet in 2018 aangegeven dat zij statiegeld als een effectief middel ziet om het ontstaan van zwerfafval door kleine plastic flessen in belangrijke mate te voorkomen. Dit naar aanleiding van een onderzoek van CE Delft³, waaruit blijkt dat met een statiegeldverplichting op kleine plastic (drank)flessen een zwerfafvalreductie van 70 tot 90 procent mogelijk is.

Het nu voorliggende voorstel bevat beide hiervoor genoemde ‘sporen’. Het eerste spoor betreft de 90 procent recycle maatregel voor kleine plastic (drank)flessen. Het tweede spoor betreft de wettelijke grondslag voor een statiegeldverplichting op kleine plastic flesjes voor water en frisdrank. Uitgangspunt bij het voorstel is om te sturen op effecten en “*het bedrijfsleven van producenten en importeurs zo veel mogelijk vrij te laten bij het verwezenlijken van de doelstellingen en daarvoor gebruikte instrumenten*”.

Het college constateert dat de Nota van Toelichting nut en noodzaak van het voorstel voldoende onderbouwt en de wettelijke grondslag voor statiegeld op kleine plastic (drank)flessen in lijn is met eerder gemaakte politieke keuzes en toezeggingen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting maakt duidelijk dat in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de recycle doelstelling (en de wijze waarop) wordt overgelaten aan het bedrijfsleven. In termen van regeldruk biedt het voorstel zodoende de ruimte aan het bedrijfsleven om een zo ‘lastenluwe mogelijk’ invulling te geven aan de prestatiedoelstellingen. Pas als de invulling door producenten en importeurs in 2020 niet afdoende blijkt te zijn om de recycle doelstelling (en de doelstelling ten aanzien van zwerfafvalreductie⁴) te behalen, kan de nieuwe verplichting tot statiegeld worden ingevoerd. De toelichting bevat vijf aspecten met betrekking tot de toekomstige statiegeldverplichting:

- 1) De bepaling dat importeurs en producenten verantwoordelijk worden voor *het systeem van (statiegeld)heffing*. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de huidige situatie waarbij de verplichting tot (statiegeld)heffing is belegd bij de verkooppunten.
- 2) Het type kleine plastic flessen waarop de statiegeldverplichting van toepassing zal zijn. Het gaat hierbij om kleine plastic (drank)flessen waar *frisdrank* in is verpakt. Kleine plastic flessen waar *sap of zuivel* in is verpakt, vallen buiten de voorgenomen statiegeldverplichting. De toelichting maakt niet duidelijk waarom deze laatste categorie verpakkingen (sap en zuivel) wel

³ Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes, CE Delft, augustus 2017.

⁴ De prestatie-doelstelling ten aanzien van zwerfafvalreductie (70 tot 90 procent) volgt niet uit het onderhavige voorstel, maar is eerder afgesproken tussen overheid, bedrijfsleven en andere betrokken partijen (Bron: Kamerbrief 10 maart 2018, Naar een Circulaire Verpakkingketen).

- onderdeel uitmaken van de recycle doelstelling (90 procent) en zwerfafval reductiedoelstelling (70 tot 90 procent), maar niet van de voorgenoemde statiegeldverplichting.
- 3) De toelichting maakt duidelijk dat ook in de huidige regelgeving al een artikel was opgenomen over statiegeld voor drankverpakkingen. Dit betreft artikelen die nog niet in werking zijn getreden. De toelichting onderbouwd kwantitatief dat bij de gekozen variant van alleen een statiegeldverplichting op *kleine plastic flessen met inhoud drank en water* de systeemkosten tussen de 2 en 27 miljoen euro liggen. Dit in tegenstelling tot de kosten die zouden uitkomen op een bedrag tussen de 10 en 68 miljoen euro bij statiegeldverplichting op *alle* drankverpakkingen (met alle inhoud én blik als verpakkingsmateriaal), zoals dit nu is opgenomen in huidige regelgeving. Zodoende leidt het onderhavige voorstel volgens de toelichting “*tot een verlaging van de last voor het bedrijfsleven*”.
 - 4) Een aantal uitvoeringsaspecten wordt eind 2020 of begin 2021 nader vastgelegd in afspraken tussen de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, producenten en importeurs. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het *aantal en het soort locaties* waar kleine statiegeldflessen kunnen worden ingeleverd. Deze afspraken worden vastgelegd in een convenant.
 - 5) De paragraaf over de gevolgen van het voorstel bevat een berekening van de systeemkosten bij een statiegeldverplichting van 10 cent. Niet duidelijk is of deze 10 cent het definitieve statiegeldbedrag bedraagt, of dat hier nog andere keuzes in mogelijk zijn.⁵

Het college constateert naar aanleiding van de hiervoor genoemde punten dat nog niet op alle onderdelen duidelijk is hoe de statiegeldverplichting wordt ingevoerd en in hoeverre hier al definitieve keuzes in zijn gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van het genoemd statiegeldbedrag van 10 cent. Op onderdelen lijken deze keuzes al definitief te zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van het *type* kleine plastic (drank)flessen waarvoor de statiegeldverplichting zal gaan gelden. Tegelijkertijd is de specifieke invulling van de statiegeldverplichting onderwerp van latere besluitvorming en afstemming tussen ministerie en bedrijfsleven. Deze invulling is van belang voor de regeldrukeffecten die volgen uit het voorstel, omdat keuzes voor de uitwerking kunnen leiden tot meer of minder lasten.

2.1 Het college adviseert te verduidelijken welke keuzes voor het toekomstige statiegeldsysteem voor kleine plastic flessen definitief volgen uit het onderhavige voorstel en welke keuzes op een later moment worden vastgelegd. Het adviseert de definitieve keuzes inhoudelijk te onderbouwen in de toelichting bij het voorstel.

2.2 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan onderzochte alternatieve uitwerkingen van de statiegeldverplichting en de lasteneffecten hiervan.

Het college merkt aanvullend op dat de toelichting op geen enkele wijze ingaat op eventuele mogelijke alternatieve (en mogelijk minder belastende) maatregelen om de beleidsdoelen te realiseren. Het gaat hierbij om andere maatregelen dan de recycle doelstelling of de statiegeldverplichting. Hierbij kan gedacht worden aan sturing op het gebruik van plastic. Het college geeft u daarom in overweging in de toelichting alsnog in te gaan op mogelijke alternatieven en waarom hiervoor (in dit stadium) niet wordt gekozen.

⁵ De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat door CE Delft onderzoek is gedaan naar milieu- en kosteneffecten van verschillende varianten van de statiegeldverplichtingen op kleine plastic drankflessen. De toelichting bij het voorstel bevat echter geen (beknopte) uitwerking van de onderzochte alternatieven.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Producenten en importeurs van kleine plastic (drank)flessen dragen met het voorstel de verantwoordelijkheid voor inzameling en recycling. Dit verlaagt de (totale) last voor het bedrijfsleven bij invoering van statiegeld ten opzichte van de oorspronkelijke verplichting, die gold voor alle partijen in de aanleverketen (ook (kleine) verkooppunten). Met het verantwoordelijk maken van producenten en importeurs kan uitvoering van de recycle doelstelling, en in de toekomst mogelijk de statiegeldverplichting, volgens de toelichting bij het voorstel kosteneffectief worden uitgevoerd.⁶

Het huidige voorstel lijkt in beginsel lastenluw omdat partijen (waaronder importeurs en producenten) in de eerste fase een *eigen invulling* kunnen geven aan het systeem om daarmee de beoogde recycle doelstelling te behalen. Indien de doelstellingen niet gehaald worden, zal de statiegeldverplichting alsnog inwerking treden. De toelichting stelt dat de uitvoeringswijze van de nieuwe verplichtingen zo veel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk van inzameling en recycling van plastic. Het voorstel bevat echter geen specifieke uitwerking op handelingen niveau voor alle partijen in de plastic verpakkingenketen. Omdat dit ontbreekt, bestaat bij het college twijfel of met het eerste spoor de recycle doelstelling effectief kan worden bereikt en in hoeverre werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor de partijen zijn gewaarborgd.

Om de effectiviteit, werkbaarheid en uitvoerbaarheid te waarborgen, is het extra van belang dat de wijze waarop partijen kunnen voldoen aan de recycle doelstelling maximaal aansluiten op de bestaande uitvoeringspraktijk. De huidige toelichting behoeft volgens het college op dit punt nog aanvulling en onderbouwing.

Als partijen niet tijdig voldoen aan de recycle doelstelling kan de lastenluwe benadering (uit de eerste fase) resulteren in extra regeldruk als gevolg van de twee-fasen aanpak, omdat partijen alsnog het systeem van statiegeld dienen in te voeren. De voorgestelde werkwijze in fase 1 (inclusief de daarbij behorende lasten) dient dan namelijk aangepast te worden aan de vereiste werkwijze om te voldoen aan de statiegeldverplichtingen.

3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken dat fase 1 van het voorstel effectief, werkbaar en uitvoerbaar is voor alle partijen in de keten en aan te geven welke waarborgen bestaan om onnodige regeldruk als gevolg van de twee-fasen aanpak te voorkomen.

Verder vraagt het college aandacht voor de nieuwe rapportageverplichting die volgt uit het voorstel. Producenten en importeurs zijn al verplicht jaarlijks verslag te doen van de in het Besluit beheer verpakkingen 2014 opgenomen recycling doelstellingen. Onderhavige wijziging voegt hier de verplichting aan toe om te rapporteren *over de 9 procent recycle doelstelling van kleine plastic (drank)flessen*. Deze rapportage is de basis voor handhaving door de ILT, zoals dat ook voor de bestaande doelstellingen reeds praktijk is. In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat in een ministeriële regeling nadere uitwerking volgt van de nieuwe rapportageverplichting. Het bedrijfsleven dient vanaf 2021, in de jaarverslagen over 2020, opvolging te geven aan deze nieuwe rapportageverplichtingen.

⁶ Stichting Afvalfonds Verpakkingen (StAV) geeft namens producenten en importeurs invulling aan de al bestaande recycling doelstellingen in het Besluit beheer verpakkingen 2014. Na inwerkingtreding van dit besluit hebben producenten en importeurs ook de mogelijkheid om de recycling doelstelling voor kleine plastic (drank)flessen gezamenlijk uit te voeren, bijvoorbeeld via een gezamenlijke stichting.

Belangrijk onderdeel van het voorstel is “*dat het bedrijfsleven in het najaar 2020 dient aan te tonen dat voor kleine plastic flessen de recycling doelstelling van 90 procent en de reductiedoelstelling van 70 tot 90 procent in het zwerfafval zijn behaald*”. Dit roept de vraag op aan de hand van welke gegevens in het najaar van 2020 bepaald zal worden of het bedrijfsleven voldoet aan de prestatiedoelstellingen. Temeer omdat de gegevens die volgen uit de extra rapportageverplichting zoals hiervoor genoemd, nog niet beschikbaar zijn. Onduidelijk is daarmee of in het najaar 2020 reeds onderbouwd kan worden vastgesteld of het bedrijfsleven voldoet aan de gestelde prestatiedoelstellingen, terwijl onderhavige wijzigingen in juli 2020 inwerking treden. Indien voldoende gegevens beschikbaar zijn, is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van de extra gegevens die volgen uit de nieuwe rapportageverplichting uit het voorstel.

Ook in de huidige situatie rapporteren bedrijven al over recycling van kunststofverpakkingen (niet specifiek over kleine plastic (drank)flessen). Dit ook om invulling te geven aan doelstellingen die eerder in andere programma's en trajecten tussen overheid en bedrijfsleven zijn overeengekomen. Onduidelijk is echter welke specifieke rapportageverplichtingen daarin zijn opgenomen en welke gegevens daar uit volgen.

3.2 Het college adviseert duidelijk te maken aan de hand van welke gegevens in het najaar van 2020 besloten wordt of producenten en importeurs voldoen aan de doelstellingen en aan de hand van welke gegevens mede kan worden besloten over het al dan niet in werking laten treden van de statiegeldverplichting.⁷

3.3 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan de periode tussen inwerkingtreding van het besluit (1 juli 2020) en het voorgenomen moment voor besluitvorming over invoering van statiegeld (najaar 2020) en daarbij expliciet in te gaan op werkbaarheid en uitvoerbaarheid van deze periode.⁸

3.4 Het college adviseert duidelijk te maken welke aanvullende (nieuwe) gegevens overlegd moeten worden als gevolg van de extra rapportageverplichting en wat hiervan de inhoudelijke toegevoegde waarde is.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel bevat een beknopte uitwerking van de te verwachten regeldruk-effecten. Daarin wordt aangegeven dat het introduceren van een aparte recycling doelstelling voor kleine plastic flessen meer inspanningen van producenten en importeurs vraagt, maar dat “*het niet de verwachting is dat het kostenniveau voor producenten en importeurs substantieel stijgt*.” Aanvullend merkt de toelichting op dat “*de jaarlijkse systeemkosten bij een statiegeldverplichting van 10 cent op uitsluitend kleine plastic flessen variëren de jaarlijkse kosten tussen de 2 en 27 miljoen euro*.” Verder geeft de toelichting aan dat de aanvullende verplichting jaarlijks verslag te

⁷ Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat in overleg tussen bedrijfsleven, maatschappelijke partijen en uw ministerie een ‘monitoringsprotocol’ wordt opgesteld, waarbij het streven is al per 1 januari 2020 de gegevens te registreren (conform dit protocol). Dit maakt het tevens mogelijk in het najaar van 2020 vast te stellen of producenten en importeurs in de eerste helft van 2020 al voldoen aan de prestatie-doelstellingen ten aanzien van recycling. Over een deel van de te registreren gegevens is de Tweede Kamer eerder separaat geïnformeerd. De toelichting bij het voorstel bevat echter geen verwijzing naar waar en wanneer de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd.

⁸ De toelichting bij het voorstel geeft aan dat besluitvorming over inwerkingtreding van de (gewijzigde) statiegeldartikelen “*voorzien is voor het najaar van 2020*”. Tevens verwijst het voorstel naar de Kamerbrief van 10 maart 2018 waaruit (volgens het voorstel) “*volgt dat de artikelen over statiegeld inwerking treden als het bedrijfsleven in het najaar 2020 niet heeft aangetoond dat voor kleine plastic flessen de recycling doelstelling van 90 procent en de reductiedoelstelling van 70 tot 90 procent in het zwerfafval zijn behaald*”.

doen over de recycle doelstelling en zwerfafvalreductie naar verwachting “*niet tot een substantiële verhoging van de lasten van het bedrijfsleven*” leidt.

Het voorstel bevat weliswaar enige duiding van de te verwachten regeldrukeffecten, maar geen volledige en specifieke analyse. Het college merkt op dat de analyse in ieder geval op de twee onderdelen aanvulling heeft:

1. Een bandbreedte becijfert de jaarlijkse totale systeemkosten, maar onduidelijk is hoe deze kosten zijn opgebouwd en hoe deze kosten neerslaan. In het bijzonder gaat het hierbij om de vraag *welke kostenaspecten* zijn meegerekend, *hoeveel bedrijven* door de verplichtingen worden geraakt en *hoe de geraamde kosten* gemiddeld uitvallen voor bedrijven die het betreft. Dit geeft een indicatie van de lasteneffecten per bedrijf dat moet voldoende aan de nieuwe verplichtingen. Het college adviseert deze aspecten explicieter uit te werken in de toelichting.
2. De kwalitatieve aanduiding van de regeldrukeffecten bij de rapportageverplichting geeft onvoldoende inzicht in wijzigingen op handelingen niveau en in de kwantitatieve omvang. Wat onder “*een niet substantiële verhoging van de lasten*” kan worden verstaan, verschilt per wetgevingsdossier en per organisatie die geconfronteerd met de lasten. Het college adviseert een preciezere uitwerking op te nemen van de rapportageverplichting en een gerichte kwantitatieve duiding op te nemen van de te verwachten regeldrukeffecten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij de hiervoor genoemde punten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen *Besluit maatregelen kleine plastic drankflessen*:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college onderstreept, zoals bij toetsvraag 1 aangegeven, dat nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel onderbouwd zijn en dat het voorstel kan bijdragen aan het recyclen van plastic en het verminderen van plastic zwerfafval. Door opvolging te geven aan de adviespunten kan volgens het college de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving verder worden vergroot.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u het definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris