

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2617

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Een nieuwe Europese agenda voor cultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2609)

Fiche: Mededeling EU-samenwerkingskader jeugd (periode 2019–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2610)

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's (Kamerstuk 22 112, nr. 2611)

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen (Kamerstuk 22 112, nr. 2612)

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen (Kamerstuk 22 112, nr. 2613)

Fiche: Verordening Promotie mkb-groeimarkt (Kamerstuk 22 112, nr. 2614)

Fiche: Aanbeveling veiligheidsnormen kleine passagiersschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 2615)

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2616)

Fiche: Richtlijn plastic wegwerpproducten & vistuig

Fiche: Mededeling en aanbeveling over betere samenwerking bij de bestrijding van door vaccinatie te voorkomen ziektes (Kamerstuk 22 112, nr. 2618)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 340
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528100176158&uri=CELEX:52018PC0340>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018) 254
SEC(2018) 253
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1 VWEU. Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de LS (zie art. 4, lid 2, onder e, VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

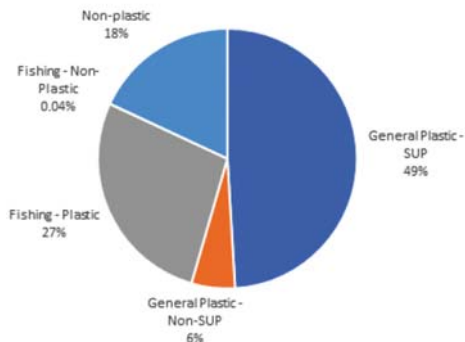
2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De richtlijn is gericht op het voorkomen en reduceren van plastic marien zwerfafval van plastic wegwerpproducten en vistuig dat plastic bevat. De omvang van plastic zwerfafval in oceanen en zeeën groeit, ten koste van ecosystemen, biodiversiteit en mogelijk menselijke gezondheid en veroorzaakt breed gedeelde zorgen. Tegelijkertijd raakt kostbaar materiaal dat terug in de economie zou kunnen worden gebracht verloren, wanneer het zwerfafval wordt. Plastics vormen 80–85% van het totaal aan mariene

zwerfafval items en ongeveer de helft van alle marien zwerfafval items die worden gevonden op Europese stranden zijn plastic wegwerpproducten.

Figure 1. Composition of Marine Litter (items)



Source: Eunomia, based on JRC data

De tien meest voorkomende plastic producten voor eenmalig gebruik maken 86% uit van het totaal aan dergelijke plastic producten en daarmee dus 43% van het marien zwerfafval. Dit zijn (in volgorde van kwantiteit) 1) flesjes en doppen; 2) sigarettenpeuken; 3) wattenstaafjes; 4) chips zakken en snoepverpakkingen; 5) sanitaire doekjes, maandverband, tampons; 6) plastic tasjes; 7) bestek, rietjes, roerstaafjes; 8) bekers en deksels; 9) ballonstokjes en ballonnen; 10) containers en verpakkingen van *fast food*. Kunststof vistuig is daarnaast nog eens goed voor 27% van het marien zwerfafval. Daarom beoogt het voorstel van de Commissie deze tien meest voorkomende zwerfafval items op Europese stranden en afgedankt vistuig aan te pakken. Lidstaten en met name producenten krijgen een grote verantwoordelijkheid voor het reduceren van de milieu-impact van deze plastic producten.

Er zijn in de richtlijn zeven maatregelen opgenomen met in de Annex de bijbehorende categorieën van plastic producten:

- Categorie A: Consumptievermindering
Voor deze producten geldt dat lidstaten op hun grondgebied moeten zorgen voor een significante vermindering in het gebruik van deze voorwerpen binnen 6 jaar na inwerkingtreding. Het gaat om voedselverpakkingen voor *fast food* en wegwerpbekers. Lidstaten krijgen ruimte om het «hoe» zelf te bepalen, bijvoorbeeld via nationale reductiedoelstellingen, maatregelen om te zorgen dat verkooppunten ook alternatieven hebben voor de wegwerpproducten (bijv. herbruikbare koffiebekers) of economische prikkels zoals bijvoorbeeld het niet meer gratis verstrekken van het product.
- Categorie B: Beperkingen op het in de handel brengen (verbod)
Hierbij gaat het om een verbod om de volgende wegwerpartikelen in de handel te brengen: wattenstaafjes, bestek, borden, rietjes, roerstaafjes en ballonstokjes.
- Categorie C: Productvereisten
Voor plastic drankverpakkingen met een plastic dop of deksel geldt dat ze zo ontworpen moeten zijn dat de dop aan de fles bevestigd blijft tijdens het gebruik.
- Categorie D: Markeringsvoorschriften
Op de producten in deze categorie moet de aanwezigheid van plastics in het product worden vermeld, hoe het product na gebruik in het afval te scheiden, en wat de negatieve gevolgen voor het milieu zijn als het product zwerfafval wordt. Dit geldt voor maandverband en tampons, natte doekjes en ballonnen.
- Categorie E: Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Voor deze items moeten lidstaten regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (*Extended Producer Responsibility schemes*, EPR-regeling) opzetten om kosten te dekken t.a.v. inzameling van afval, transport en verwerking, maar ook voor het opruimen van zwerfafval en publieke bewustwording. Dit geldt voor voedselverpakkingen voor *fast food*, drinkbekers en deksel, drankverpakkingen en drankflessen, sigarettenpeuken met filter, hygiëneproducten/ natte doekjes, ballonnen, zakjes en wikkels, plastic tasjes en als aparte categorie ook voor vistuig.

- Categorie F: Gescheiden inzameling
In het voorstel is een doelstelling opgenomen voor lidstaten om in 2025 jaarlijks 90 procent van de plastic flessen voor eenmalig gebruik die op de markt worden gebracht gescheiden in te zamelen. De Commissie geeft in de Richtlijn als voorbeeld om dit in de lidstaten te realiseren door middel van statiegeldsystemen, of een inzamelingsdoelstelling onder een EPR-regeling.
- Categorie G: Bewustmakingsmaatregelen
Lidstaten dienen maatregelen te nemen om consumenten te informeren over mogelijkheden tot hergebruik en afvalscheiding van plastic wegwerpproducten en over de impact van zwerfafval op het (maritiem) milieu. Dit geldt voor voedselverpakkingen voor *fast food*, drankverpakkingen en drankflessen, bekers, sigarettenpeuken met filter, hygiëneproducten natte doekjes, ballonnen, plastic tasjes, maandverband en tampons.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling wordt ten eerste een onderbouwing gegeven voor preventiemaatregelen van de top tien plastic wegwerpproducten en vistuig in het milieu. Preventie wordt volgens het impact assessment nog onvoldoende gerealiseerd via de bestaande EU-regelgeving. Ten tweede is preventie een belangrijke pijler in de EU Plasticstrategie. In de effectbeoordeling worden vier scenario's voor wegwerpplastics en twee scenario's voor vistuig geanalyseerd.

Voor de wegwerpplastics zijn preventiemaatregelen onderzocht voor drie categorieën voorwerpen:

- Voorwerpen waarvoor duurzame, minder schadelijke alternatieven bestaan, die bevorderd moeten worden;
- Voorwerpen waarvoor geen alternatieven bestaan, en waarvan de schade moet worden beperkt door de consument beter te informeren en de producenten financieel verantwoordelijk te stellen voor de gevolgen voor het milieu;
- Voorwerpen die al goed worden opgevangen, en waarvan moet worden gezorgd dat zij in het bestaande (of toekomstige) gescheiden inzamelings- en recyclagecircuit terechtkomen.

Daarbij is gekeken naar de milieu-impact en de economische en sociale impact.

Milieu-impact: de maatregelen in de gekozen voorkeursoptie zullen voor ongeveer een halvering van deze voorwerpen in het zwerfafval zorgen. In 2030 is bovendien in totaal ca. 2,6 miljard ton CO₂ eq. besparing beoogd en vermeden milieuschade van ca. € 11 miljard.

Economische impact: de jaarlijkse (structurele) kosten voor bedrijven wordt geschat op ca. € 2 miljard en ca. € 0,7 miljard voor afvalbeheer. Het invoeren van statiegeld of een vergelijkbaar systeem zou voor het bedrijfsleven structureel ca. € 1,4 miljard per jaar kosten. De eenmalige implementatiekosten voor het bedrijfsleven worden echter niet in beeld gebracht. Deze kosten kunnen bestaan uit het aanpassen van productie-

lijnen, omscholing, inkoop andere grondstoffen, afschrijving van machines.

Voor vistuig worden de eenmalige kosten voor implementatie geschat op € 6,3 miljard en de jaarlijkse administratieve kosten voor de sector op € 1,3 miljard. De kosten van de invoering van EPR-regeling voor vistuig zou voor de industrie ca. 0,16% van de omzet zijn, met als resultaat dat er meer vistuig gerecycled gaat worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat plastic afval niet in het milieu thuishoort. Voor het kabinet zijn wegwerpproducten bovendien een symbool van de lineaire economie. Daarom richt het beleid zich op de hele keten van producten, waaronder ontwerp, productie, gebruik, hergebruik en afvalverwerking. Kortom, door in te zetten op een circulaire economie. Maatregelen ten behoeve van de transitie van een lineaire naar een circulaire economie neemt Nederland het liefst op EU-niveau, vanuit het oogpunt van schaalgrootte en versnelling met impact, gelijk speelveld voor bedrijven en harmonisatie van de Europese markt. De transitie-agenda Kunststoffen geeft hiervoor de beleidsmatige koers.

Nederland heeft en werkt aan enkele beleidsmaatregelen die in lijn zijn met het voorstel van de Commissie. Zo is met betrekking tot plastic wegwerpproducten het Kabinet in het kader van de Circulaire Economie voornemens om producentenverantwoordelijkheid voor wegwerpproducten te introduceren¹ (overeenkomstig de motie van de leden Van Eijs en Agnes Mulder²). En daar waar in het voorstel van de Commissie wordt uitgegaan van 90 procent inzameling van plastic flessen voor eenmalig gebruik in 2025 is de Nederlandse doelstelling 90 procent recycling van kleine plastic flesjes in 2020 en verder.

Met betrekking tot plastic afval uit zee heeft de Nederlandse aanpak tot nu toe goede samenwerking gerealiseerd via *Green Deals*³ op het gebied van afval uit de visserij en de scheepvaart: de *Green Deal* schone stranden, de *Green Deal* Visserij voor een Schone Zee en de *Green Deal* Scheepsafvalketen⁴.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

NL hecht aan preventie van het gebruik van plastic wegwerpproducten en juicht daarom het voorstel voor het reduceren van de milieu-impact van plastic wegwerpproducten toe. De hoeveelheid kunststofzwerfval in oceanen en zeeën neemt toe en bedreigt ecosystemen en de biodiversiteit

¹ Als concrete stappen zijn bijvoorbeeld *Green Deals* afgesloten met festivals en met ProRail en NS om afvalstromen op festivals en op stations te beperken, beter te scheiden en te verwerken. Bijvoorbeeld door herbruikbare bekertjes te gebruiken in plaats van wegwerpbekertjes. In vervolg daarop wil het kabinet afspraken maken met de grote horecaketens over het terugdringen van het aantal wegwerpproducten, zoals eenmalig te gebruiken plastic producten en koffiebekertjes, overeenkomstig de motie van de leden Van Brenk en Wassenberg (Kamerstuk 33 043, nr. 84)

² Kamerstuk 33 043, nr. 86

³ Een *Green Deal* is een beleidsinstrument waarbij afspraken worden gemaakt tussen de rijksoverheid en andere partijen, zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, om duurzame plannen uit te voeren

⁴ In 2017 is 143 ton netten verzameld om te worden gerecycled en 113 Nederlandse vissersschepen doen mee aan het programma *Fishing for Litter*. In de *Green Deal* Scheepsafvalketen zijn concrete afspraken opgenomen met alle Nederlandse havens om de maritieme afvalkringloop te sluiten, w.o. een korting op havenkosten bij afgifte van gescheiden scheepsafval

en mogelijk ook de menselijke gezondheid, en wekt wereldwijd bezorgdheid. Tegelijkertijd gaat waardevol materiaal dat terug in de economie zou kunnen worden gebracht, verloren zodra het achtergelaten wordt. 80 tot 85% van alle stukken marien zwerfvuil dat op stranden wordt aangetroffen bestaat uit kunststoffen. Door het persistente karakter van kunststoffen en de jaarlijkse toename van de hoeveelheid kunststofafval in de oceanen worden de gevolgen van kunststofzwerfvuil steeds groter. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van Europa om zwerfvuil op zee dat uit Europa afkomstig is aan te pakken, en Europa heeft zich er ook toe verbonden om dit op mondiaal niveau aan te pakken, onder andere via de G7- en G20-bijeenkomsten, maar ook via uitvoering van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties⁵. Met dit initiatief neemt de EU een voortrekkersrol in wat betreft de inspanningen op mondiaal niveau, waarmee de geloofwaardigheid en daadkracht van haar internationale acties worden ondersteund.

De keuze van maatregelen met enerzijds voor lidstaten reductie- en inzamelingsdoelstellingen en anderzijds voor de markt restricties, regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en markeringsvereisten, sluit aan bij de uitgangspunten van het Nederlandse beleid. De maatregelen zullen innovatie en circulair design ten behoeve van het sluiten van grondstofstromen stimuleren. Dit past reeds in de Nederlandse aanpak, die gericht is op het in gesprek te gaan met het bedrijfsleven om te komen tot een plastic pact, waarin ambitieuze doelen en gezamenlijke aanpak centraal staan. De richtlijn biedt bovendien kansen voor bedrijven om aan een Europese markt voor duurzame alternatieven te werken.

Voorts is positief dat de Commissie voor de markt een gelijk speelveld creëert in Europa, nu in verschillende landen, waaronder het VK (verbod op plastic rietjes, roerstaafjes en wattenstaafjes) en Frankrijk (verbod op wegwerpbordjes, -bekers en -bestek vanaf 2020) separaat al maatregelen zijn aangekondigd. Voor Nederland is het vanuit milieuoogpunt belangrijk dat lidstaten niet allerlei uitzonderingsbepalingen kunnen instellen bij deze verboden en Nederland vraagt daarom de Commissie om daar voor zorg te dragen.

Nederland zal de Commissie vragen om een volledig beeld te geven van de regeldruk en afvalbeheerkosten bij de bespreking van het impact assessment. Nederland zal de Commissie en de lidstaten oproepen om snel tot besluitvorming te komen, vóór de verkiezingen van het Europees Parlement in mei 2019.

Beoordeling van de specifieke maatregelen

- Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met de voorgestelde maatregelen en productcategorieën. Nederland zal ervoor pleiten om natte doekjes onder Artikel 4 (ofwel categorie A, zie hieronder) te laten vallen. Vochtige doekjes vormen in Nederland een serieus probleem omdat ze verstoppingen veroorzaken in de riolering en de rioolgemaal, met naar schatting tientallen miljoenen schade en milieuproblemen door frequentere overstortingen. De Unie van Waterschappen is gezamenlijk met Rioned hierover in gesprek met de doekjesproducenten.
- Enkele aandachtspunten die hieronder per artikel worden toegelicht, moeten in het wetgevingstraject nog worden opgehelderd.

Artikel 4 (Categorie A): Consumptievermindering

⁵ In het bijzonder duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 14 «Behoud en maak duurzaam gebruik van oceanen, zeeën en maritieme hulpbronnen» en duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 12 «Verzekeren duurzame consumptie- en productiepatronen»

- Nederland steunt de maatregel om lidstaten verantwoordelijk te maken voor aanzienlijke reductiedoelstellingen en ziet graag van de Commissie een indicatie voor percentages.
- Nederland ziet ook graag in de uitvoeringshandeling hoe de Commissie de eenduidige monitoring van de reductiedoelstellingen van producten uit Categorie A voorziet. Van belang is dat reductiedoelstellingen door alle lidstaten worden uitgevoerd en dat de doelstellingen worden gehaald. Hiervoor is een effectieve monitoring van belang.

Artikel 5 (Categorie B): Beperkingen op het in de handel brengen (verbod)

- Dit is het meest vergaande artikel, waarin staat dat de lidstaten de betreffende producten moeten verbieden, omdat er goede alternatieven bestaan voor het plastic wegwerpproduct. Nederland vindt het belangrijk dat lidstaten dit artikel uniform toepassen. Nederland vraagt daarom de Commissie om ervoor zorg te dragen dat lidstaten niet allerlei uitzonderingsbepalingen kunnen instellen bij deze verboden.
- Nederland zal de Commissie bovendien duidelijkheid vragen over de rol van bioplastics⁶. Nederland streeft naar het later dit jaar samen met de bioplastics industrie en de afval- en recyclingbedrijven duidelijkheid te geven over de rol van bioplastics bij plastic producten en -verpakkingen via een te sluiten convenant.
- Nederland verzoekt de Commissie voor alternatieve materialen, zoals bamboe en hout, de milieu-impact voor producenten, retailers en consumenten goed in beeld te brengen.

Artikel 7 (Categorie D): Markeringsvoorschriften

- Markeringsvoorschriften voor hygiëneproducten, vochtige doekjes en ballonnen geven de lichtste vorm van overheidsinterventie aan en de maatregel is m.n. gericht op de afvalfase. Daarom kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van labels in de keuze van producenten, retailers en consumenten om genoemde producten te vervangen door duurzamere alternatieven. Nederland zal bezien in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de gestelde preventiedoelstelling.
- Nederland zal echter ook pleiten voor markeringsvoorschriften voor visnetten, gezien het belang van informatievoorziening over de afdankfase van deze producten, de grootste categorie van plastic zwerfafval in zee.

Artikel 8 (Categorie E): Producentenverantwoordelijkheid

- Bij het invoeren van het instrument producentenverantwoordelijkheid voor plastic wegwerpartikelen moet het doel voorop staan: het voorkomen van en reduceren van zwerfafval. De kosten voor het bestrijden van zwerfafval zal door middel van EPR in de productprijs tot uitdrukking komen, volgens het principe «de vervuiler betaalt». Aangezien de kosten nu grotendeels uit gemeentelijke belastingen worden gefinancierd, zal een lastenverschuiving naar de consument plaatsvinden. Deze lastenverschuiving van publieke naar private middelen, mag geen verslechtering van de aanpak voor zwerfafval tot gevolg hebben. Hier moet door de lidstaten op worden toegezien.
- Nederland zal de Commissie vragen om meer expliciete en praktische operationalisering van producentenverantwoordelijkheid. Hoe creëer je bijvoorbeeld een landelijk of Europees dekkend systeem van effectieve en kostenefficiënte inzameling en het opruimen van zwerfafval in rivieren en marien zwerfafval?

⁶ Een aandachtspunt t.a.v. het vervangen van plastic door alternatieve materialen, zoals bioplastics, is dat burgers niet de indruk moeten krijgen dat het geen kwaad zou kunnen om deze materialen in het milieu te brengen, laat staan dat hiermee het probleem van zwerfafval voorkomen kan worden

- Nederland zal zich inzetten om de verhouding tussen de bepalingen inzake uitgebreide productenverantwoordelijkheid van richtlijn 2008/98/EG (kaderrichtlijn afvalstoffen), richtlijn 94/62/EEG (richtlijn verpakkingen) en de bepalingen uit de voorgestelde richtlijn te verduidelijken.
- De precieze invulling van de producentenverantwoordelijkheid voor vistuig en de relatie met de herziening van de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen dient nader geëxpliciteerd te worden.
- De producentenverantwoordelijkheid voor vistuig is een welkome aanvulling op de vrijwillige samenwerking met de visserijsector in de Green Deal Visserij. Deze vrijwillige samenwerking mag echter niet in het geding komen door extra kosten voor de visserijsector. De producenten van vistuig zullen worden gevraagd om vanuit producentenverantwoordelijkheid mee te gaan doen in de Green Deal om de keten van vistuig circulair te maken en bij te dragen aan de kosten voor *Fishing for Litter*

Artikel 9 (Categorie F): Gescheiden inzameling

- De Nederlandse inzet zal zijn om in lijn met de Nederlandse doelstelling voor kleine flesjes een 90% recyclingdoelstelling vast te stellen, in plaats van een 90% inzamelingsdoelstelling in 2025. Als de flessen zijn ingezameld is namelijk een belangrijke vervolgstap dat ze daadwerkelijk gerecycled worden, om niet alsnog in het milieu te belanden.
- Invoeren van statiegeldsystemen is de vrijheid van lidstaten. Een statiegeldsysteem is een van de opties om de doelstelling te bereiken. In Nederland willen we een statiegeldsysteem snel kunnen invoeren als dat nodig is. De Commissie wordt gevraagd te bevorderen dat lidstaten deze systemen op elkaar afstemmen om o.a. grenseffecten zo veel mogelijk te voorkomen.

Nederland heeft geen opmerkingen of aandachtspunten bij artikel 6 (categorie C) en artikel 10 (categorie G).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties op het voorstel zijn positief. Over het algemeen steunen lidstaten het streven marien zwerfafval aan te pakken en worden concrete, gerichte maatregelen jegens plastic wegwerpproducten verwelkomd. Sommige lidstaten hebben al nationale maatregelen genomen en zien het voorstel als een bevestiging van het eigen beleid. Enkele lidstaten zullen mogelijk pleiten voor nog verdergaande maatregelen en vooral het uitbreiden van de lijst producten met marktrestricties. Tegelijkertijd zijn er ook vragen over de milieu-impact van alternatieven, de reikwijdte van EPR-systemen en de implementatie en monitoring van de weinig precieze doelstelling van een «significante reductie» (artikel 5) en zijn er vragen over de 90 procent inzamelingsdoelstelling voor plastic flessen. Ook vanuit het maatschappelijk middenveld zijn de reacties veelal positief, met name over het feit dat de EU hiermee het voortouw neemt in het aanpakken van het hardnekkige probleem van plastic zwerfafval.

Vanuit de industrie worden positieve, maar ook kritische reacties gehoord. Veelgehoorde punten van kritiek zijn dat het de kosten op zou drijven, de verboden onvoldoende gefundeerd zouden zijn, dat alternatieven niet persé milieuvriendelijker zijn en de verantwoordelijkheid zou te eenzijdig bij de industrie worden gelegd en niet bij de consument.

Uit het impact assessment blijkt dat kosten inderdaad omhoog kunnen gaan, daartegenover staat dat in de kostprijs dan voor de consument dan ook de milieukosten geïnternaliseerd zullen zijn en niet meer eenzijdig door publieke middelen worden gedragen. De onderbouwing van de top

tien items en vistuig wordt in het impact assessment ruim voldoende cijfermatig gesteund. Discussiepunt met de Commissie en andere lidstaten zal zich met name richten op de beschikbaarheid van alternatieve en betere materialen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 192, lid 1, van het VWEU. Hierin wordt verwezen naar de bevoegdheid van de Unie om maatregelen vast te stellen t.a.v. behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Nederland kan instemmen met deze rechts-basis.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Plastic vervuiling is een serieus wereldwijd probleem, is grensoverschrijdend en raakt direct aan de interne markt. Bescherming van het milieu moet door dit grensoverschrijdende karakter bij voorkeur op EU-niveau geregeld worden. Product- en markeringsvereisten, marktrestricties en EPR moet derhalve op EU-niveau worden geregeld voor een gelijk speelveld voor producenten. Producenten lopen anders het risico om aan uiteenlopende vereisten en restricties per lidstaat te moeten voldoen. Dit zou leiden tot obstakels voor het vrije verkeer van goederen in de EU waardoor ook het efficiënt behalen van de doelstelling tot vermindering van zwerfafval in zee in gevaar kan komen.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Dit initiatief richt zich met name op de tien meest voorkomende kunststofproducten voor eenmalig gebruik, die 86 procent vertegenwoordigen van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik (en zo 43 procent van al het zwerfvuil op zee). Gezien de omvang van dit probleem is de richtlijn noodzakelijk. Hierbij krijgen lidstaten vanuit het voorliggende voorstel echter voldoende vrijheid om maatregelen in te richten waar dit mogelijk is.

De invoering van producentenverantwoordelijkheid is gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt en is vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat producenten hun verantwoordelijkheid nemen voor het voorkomen en bekostigen van de afvalfase van hun producten. Dit is in lijn met Nederlands beleid. Daarnaast biedt de richtlijn kansen voor bedrijven om aan een Europese markt voor duurzame alternatieven te leveren, biedt de richtlijn het voordeel van een gelijk speelveld en tot slot biedt het vertrouwen om goede EPR-aanpak in te zetten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De commissie geeft aan dat er geen verdere kosten zijn voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen voor monitoring en bovengenoemde campagnes gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 (MFK) en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

- De rijksoverheid zal personeel moeten vrijmaken om de regelgeving aan te passen en in overleg te gaan met diverse sectoren voor de invoering van EPR-schema's rond de specifieke in de richtlijn genoemde productgroepen.
- Daarnaast heeft de rijksoverheid de bestaande kosten voor monitoring, deze kunnen hoger gaan uitvallen, om de effecten van de EPR-regelingen en de nationale reductiedoelstellingen in de monitoring te integreren. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.
- Voorts zullen er gevolgen zijn voor markttoezicht. Toezichthouders en/of de douane zullen immers moeten controleren op wat er in het voorstel aan extra eisen en verboden m.b.t. producten bij komt. De precieze omvang hiervan zal afhangen van de uitwerking van de voorstellen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

- Het betrokken bedrijfsleven zal de kosten moeten dragen voor de in te voeren EPR-schema's (zie impact assessment), die zij mogelijk willen doorbelasten naar de consument. Bij een verbod zullen betrokken bedrijven de inmiddels verboden producten moeten vervangen door meermalig te gebruiken producten om hun positie op de EU-markt te kunnen handhaven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

- De regeldruk neemt tijdelijk toe, maar de verwachting is dat door verbod en EPR-regelingen de regeldruk en administratieve lasten zullen afnemen.
- Artikel 13 bevat de verplichting voor lidstaten dat zij een dataset opstellen die informatie bevat over de maatregelen gericht op consumptievermindering en de resultaten daarvan op het aantal producten dat in de handel is gebracht. Bij het bepalen van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de Raadswerkgroepen worden de *Drafting Principles on smarter environmental reporting* gebruikt. Deze richtsnoeren zijn, in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en het EU Milieuagentschap, tot stand gekomen in het kader van het project «*Make it Work*». De richtsnoeren hebben als doel slimmer monitoren en rapporteren in het kader van EU-milieuwetgeving.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

- Concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven zal niet worden geschaad. Europa zal wereldwijd de standaard kunnen gaan zetten voor alternatieve producten en materialen en daarmee juist concurrentievoordeel realiseren.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Verschillende aanpassingen van nationale regelgeving zullen nodig zijn. Zo zullen beperkingen van producten en product- en markeringsvereisten opgenomen moeten worden. Ook zullen onder meer de Wet milieubeheer en het Besluit beheer verpakkingen 2014 aangepast moeten worden in verband met de bepalingen over producentenverantwoordelijkheid voor het opruimen van zwerfvuil en de doelstelling voor gescheiden inzameling voor drankverpakkingen.

Artikel 12 inzake toegang tot de rechter is volgens de Commissie in overeenstemming met artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de EU en het Verdrag van Aarhus. Uitgangspunt is dat het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming in overeenstemming is met het Handvest en het Verdrag van Aarhus en hierin dus reeds voorziet.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) vast te stellen. In alle drie de gevallen in de opsomming hieronder gaat het om de onderzoeksprocedure, conform art. 2, lid 2, onder b iii, van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening):

- De berekeningsmethoden voor het vaststellen van de reductiedoelstelling (artikel 4).
- De specificaties voor markering (artikel 7).
- Het format voor de dataset, informatie en gegevens voor het verzamelen van informatie over toezicht op de uitvoering (artikel 13).

Deze uitvoeringshandelingen liggen voor de hand, omdat dit ervoor gaat zorgen dat de uitvoering en monitoring van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden plaatsvindt in lidstaten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

- Artikel 4: 6 jaar na inwerkingtreding
- Art 5 + 7: 2 jaar na inwerkingtreding
- Artikel 6: 3 jaar na inwerkingtreding
- Artikel 8: 2 jaar na inwerkingtreding

De implementatietermijnen zijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Evaluatie vindt plaats 6 jaar na omzettingstermijn.

Op basis van de evaluatie zal bijvoorbeeld categorie A uit de Annex aangepast kunnen worden t.a.v. de nationale reductiedoelstellingen of categorie B ten aanzien van marktrestricties.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De gevolgen voor uitvoering en handhaving van de richtlijn hangen af van de precieze uitwerking van de voorstellen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Nederland zal de Europese Commissie vragen om de gevolgen voor ontwikkelingslanden in kaart te brengen en met voorstellen te komen hoe hiermee om te gaan.