

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Vaststelling bijdragen en wegingsfactoren kunststofproducten voor eenmalig gebruik 2024

Het hoofdpijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. In dit verslag reageert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat inhoudelijk.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan het uitvoeringsbesluit Vaststelling bijdragen en wegingsfactoren kunststofproducten voor eenmalig gebruik 2024. Producenten van een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik (zoals bepaalde verpakkingen en sigarettenfilters) moeten gaan meebetalen aan het opruimen van het zwerfafval van die producten. Gebiedsbeheerders (zoals gemeenten en provincies) maken namelijk kosten om dit op te ruimen en moeten hiervoor een vergoeding krijgen. Met dit uitvoeringsbesluit worden de bedragen, na uitgebreid onderzoek, vastgesteld voor het jaar 2024.

Voor wie is dit uitvoeringsbesluit belangrijk?

- Producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik (zoals bepaalde verpakkingen en sigarettenfilters) die vallen onder de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
- Gebiedsbeheerders (gemeenten, provincies en waterschappen) die kosten maken voor het opruimen van zwerfafval van producten die vallen onder de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
- Milieuorganisaties en andere belangenvertegenwoordigers;
- Inwoners van Nederland.

Wat is het doel van dit uitvoeringsbesluit?

- Het vaststellen van de bijdragen die producenten moeten betalen, zoals bedoeld in Artikel 3.1 van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
- Het vaststellen van de te ontvangen vergoedingen door gebiedsbeheerders, zoals bedoeld in Artikel 3.2 van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Reacties op hoofdlijnen

Indieners

Van 15 juli tot en met 26 augustus 2024 kon worden gereageerd op deze AMvB en de toelichting. Er zijn in totaal 29 reacties ingediend, hiervan zijn er 26 openbaar. De uitkomsten van de internetconsultatie zijn verwerkt in de beleidsregel. Deze paragraaf gaat gethematiseerd en op hoofdlijnen in op de binnengekomen reacties.

Reacties per thema

Hieronder volgt de toelichting en inhoudelijke reactie per hoofdthema.

Vertraging uitvoering UPV

Diverse reacties waren gericht op de vraag hoe omgegaan zou worden met de vertraging die in 2024 ontstond bij de uitvoering van de UPV. Partijen gaven hierbij aan zelf in tijdnood te komen bij het voldoen aan verplichtingen in 2024.

Conform de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik wordt de beleidsregel voor 1 juni gepubliceerd, betalen producenten voor 1 september hun bijdrage en ontvangen gebiedsbeheerders voor 1 november hun vergoeding. Op 18 oktober 2024 zijn de producenten en gebiedsbeheerders geïnformeerd over het feit dat de uitvoering van de UPV zou worden opgeschort. Hiermee is het argument van tijdsnood ondervangen. Op 21 oktober 2024 is ook de Tweede Kamer hierover geïnformeerd¹⁵. Naast de uitvoering van de UPV in 2025, conform de planning in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, worden dit jaar ook de in 2024 opgeschorte bijdragen en vergoedingen verwerkt.

Op de markt gebracht

Een aantal indieners stipten het punt aan dat producenten alleen kunnen worden aangeslagen voor producten die zij in Nederland op de markt brengen. Dit zou betekenen dat zij niet dienen te betalen voor het opruimen van producten wanneer deze buiten Nederland zijn aangeschaft.

De Richtlijn (EU) 2019/904 schrijft voor dat een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet worden opgesteld voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in de lidstaat in de handel worden gebracht. Producten die in de lidstaat in het zwerfafval terechtkomen maar die niet in de lidstaat op de markt zijn gebracht kunnen derhalve niet worden toegerekend. Specifiek voor kunststofhoudende tabaksfilters is bekend dat een groot deel van de producten die in Nederland gebruikt worden, niet in Nederland op de markt zijn gebracht. Hierdoor is het aannemelijk dat ook het zwerfafval kunststofhoudende tabaksfilters voor een significant deel bestaat uit tabaksfilters die niet in Nederland op de markt zijn gebracht. Uit de Empty Pack Survey (EPS) uit 2023¹⁶ blijkt dat het naar schatting gaat om 25% van de tabaksproducten. Op basis hiervan is het kostenaandeel voor deze producten met 25% verlaagd. In de toekomst zal steeds de meeste recente versie van de EPS worden betrokken.

Kostenefficiency

Bij de internetconsultatie is meermaals aangegeven dat er zorgen zijn over de wijze waarop in Nederland zwerfafval wordt tegengegaan en of de partijen die hier verantwoordelijk voor zijn dit wel kostenefficiënt doen. Hierbij werd gepleit voor een algemene efficiëntiekorting.

De Richtlijn (EU) 2019/904 schrijft voor dat de diensten voor afvalbeheer, het opruimen van het zwerfafval en de bewustmakingsmaatregelen ter preventie en vermindering van zwerfafval, op een kostenefficiënte wijze dienen te worden aangeboden. De verantwoordelijkheid van het toezien op een kostenefficiënte werkwijze valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van de instanties die toezien op de genoemde werkzaamheden, zoals gemeenteraden en de provinciale staten. Aanvullend is het zo dat slechts een deel van de gemaakte kosten wordt vergoed, inefficiënte werkwijzen zouden daarmee leiden tot verspilling van de eigen budgetten. Er wordt daarom niet meegegaan in het verzoek van partijen om een algehele efficiencykorting toe te passen omdat de genoemde instanties toezien op de kostenefficiënte uitvoering van de activiteiten op het gebied van zwerfafval.

Fossiele en natuurlijke polymeren

In de internetconsultatie is naar voren gebracht dat in een deel van de tabaksfilters of vochtige doekjes natuurlijke polymeren zijn verwerkt en dat die om die reden buiten het bereik van deze beleidsregel zouden moeten blijven.

Ingevolge artikel 1 van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik wordt onder kunststof verstaan: materiaal bestaande uit een polymeer als bedoeld in artikel 3, punt 5, van Verordening (EG) nr. 1907/2006¹⁷, waaraan mogelijk additieven of andere stoffen zijn toegevoegd, en dat als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten kan worden gebruikt, met uitzondering van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn. Tabaksfilters of vochtige doekjes waarin uitsluitend natuurlijke polymeren zijn verwerkt zijn derhalve slechts uitgesloten van deze regelgeving indien die natuurlijke polymeren niet chemisch gewijzigd zijn. Niet is gebleken dat een deel van de in de handel gebrachte tabaksfilters of vochtige doekjes uitsluitend natuurlijke polymeren bevatten die niet chemisch gewijzigd zijn.

Weging gewicht/aantal/volume

Diverse indieners gaven aan van mening te zijn dat de wijze waarop gewicht, aantal en volume meewegen bij het bepalen van de bijdrage per product leidt tot een vertekend beeld. De keuze voor een van deze grootheden zou voor bepaalde producten nadelige effecten hebben.

De Richtlijn (EU) 2019/904 schrijft voor dat lidstaten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten implementeren voor bepaalde verpakkingen, tabaksproducten met kunststofhoudende filters, vochtige doekjes en ballonnen. Zwerfafval afkomstig van deze producten kan op basis van verschillende grootheden worden beschouwd, zowel in gewicht, aantal als volume. De producenten van de verschillende kunststofproducten voor eenmalig gebruik zullen op basis van de eigenschappen van hun producten een voorkeur hebben voor welke grootheid gehanteerd wordt. Om deze reden is gekozen voor een gelijke verdeling over de verschillende grootheden en wegen de grootheden gewicht/aantal/volume in Nederland ieder

voor 1/3 (één derde) mee. Deze verdeling wordt ook in andere lidstaten toegepast, waaronder in België. Voor de grootheid aantal geldt dat deze jaarlijks worden vastgesteld door middel van de Landelijke Monitor Zwerfafval. Voor de grootheden volume en gewicht is geen jaarlijks onderzoek noodzakelijk omdat deze kentallen, in tegenstelling tot de aantallen, niet jaarlijks veranderen.

Aandeel in het zwerfafval

Een aantal indieners wil graag meer toelichting op de samenstelling van het zwerfafval. Ook wil men meer inzicht welke publieke bronnen zijn gebruikt bij het bepalen van de samenstelling en het aandeel van de verschillende fracties in het zwerfafval.

Het aandeel van de plasticproducten in het zwerfafval wordt bepaald aan de hand van meerdere onderzoeken. In de Landelijke monitor zwerfafval 2023 worden de aantallen van de verschillende zwerfafvalfracties geteld. Voor sigarettenpeuken en kauwgom wordt in de monitor alleen geteld op 1 m². Aan de hand van de kentallen uit het onderzoek 'Landelijke zwerfafvalmonitor aanvullende rapportage opschalingskengetallen peuken & kauwgom: jaarrapportage 2022'[18](#) worden deze opgeschaald naar 100 m². Het aandeel van een fractie in het zwerfafval wordt gevat in één percentage door het rekenkundig gemiddelde tussen aantal, volume en gewicht te berekenen. Aanvullend is voor de relevante SUP[19](#) fracties ook het aandeel bepaald ten opzichte van het totale aandeel SUP-items in het zwerfafval. In bijlage 1 zijn deze percentages weergegeven.

Bijdrage per fractie

Het aandeel dat producenten dienen bij te dragen is gebaseerd op het aandeel van hun SUP-items in het zwerfafval en de kosten conform artikel 3.1, derde lid, van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Om de bijdrage te bepalen wordt het percentage van een fractie in het zwerfafval vermenigvuldigd met specifieke kosten voor het opruimen en verwerken van plasticproducten.

Proefberekening

Een aantal reacties bij de internetconsultatie wezen erop dat de bedragen zoals benoemd in het voorliggende conceptbesluit en de in 2023 gepubliceerde proefberekening van elkaar verschilden. Hierbij werd erop gewezen dat er op deze wijze moeilijk rekening kon worden gehouden met de betalen bijdrage, dan wel met de te ontvangen vergoeding. Ook werd er gevraagd naar een verklaring voor de verschillen.

Op verzoek van producenten en gebiedsbeheerders is in 2023 een proefberekening[20](#) gedeeld. In de proefberekening is bovenaan nadrukkelijk aangegeven dat er gebruik gemaakt is van monitoringscijfers uit 2022, dat de indeling van de productcategorieën in 2023 is uitgebreid en dat er dan ook geen rechten kunnen worden ontleend aan de proefberekening. Deze verschillen tussen de bedragen zijn onder andere te verklaren door verschillen in getelde aantal stuks wegwerpplastic in het zwerfafval en het aandeel niet in Nederland op de markt gebrachte sigaretten.

Ongelijk speelveld

Diverse indieners benoemden de opvatting dat de wijze waarop de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland is ingevoerd verschilt van andere lidstaten. Deze verschillen zouden daarmee leiden tot een ongelijk speelveld.

De Richtlijn (EU) 2019/904 schrijft voor dat lidstaten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten implementeren. Omdat deze richtlijn niet voorschrijft hoe lidstaten dit moeten doen, moeten lidstaten zelf invulling geven aan de verplichting om een UPV te implementeren. Daarbij moeten ze rekening houden met de omstandigheden in hun land. Zo zijn er verschillen tussen lidstaten als het gaat om de hoeveelheden op de markt gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik, in hoeverre producenten daarvan zich hebben georganiseerd in één of meerdere producentenorganisaties, welke instanties de kosten dragen voor het opruimen van zwerfafval, welke gegevens er beschikbaar zijn over de samenstelling van het zwerfafval, etc. Lidstaten dienen dus keuzes te maken die aansluiten bij hun nationale omstandigheden. Dit leidt tot verschillen tussen de uitvoeringspraktijk in verschillende lidstaten, hetgeen kan verklaren waarom stakeholders een ongelijk speelveld tussen lidstaten ervaren, zelfs nu de Nederlandse autoriteiten op geen enkele manier verdere maatregelen hebben genomen dan nodig is om de Richtlijn correct te implementeren (zuivere implementatie).

Overige reacties

Zoals aangegeven gaat deze paragraaf op hoofdlijnen in op de reactie van de internetconsultatie. Onderdelen die in deze paragraaf niet aan de orde zijn gekomen betroffen of kleine aanpassingen aan de beleidsregel van dien aard dat zij zijn verwerkt zonder hierop in te gaan of reacties die betrekking hadden op andere zaken dan deze beleidsregel.

Vervolgproces

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn geanalyseerd en samengevat in dit verslag. Op 13 juni 2025 is de beleidsregel gepubliceerd in de [Staatscourant](#). Op 14 juni 2025 is de beleidsregel in werking getreden.