

Quickscan bedrijfseffecten- toets Regeling kunststof- producten voor eenmalig gebruik



Quickscan bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

11 november 2021

Auteurs

Arjen Treurniet

Lisa van Huizen

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten en doelgroep	5
2.1	Algemene uitgangspunten	5
2.2	Doelgroep	5
2.3	Overzicht doelgroep en betrokken bedrijven	7
3	Wijzigingen en effecten	9
3.1	Definities	9
3.2	Reductiemaatregelen drinkbekers en voedselverpakkingen	9
3.3	Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid	19
3.4	Monitoring- en rapportageverplichtingen	21
4	Bedrijfseffectentoets	23
4.1	Algemeen	23
4.2	Regeldrukeffecten	23
4.3	Innovatie-effecten	23
4.4	Markteffecten	24
4.5	Overige bedrijfseffecten	24
5	Conclusies en aanbeveling	25
 Bijlagen		
I	Respondenten	28
II	De bedrijfseffectentoets	29
III	Regeldruk en het SKM	33

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

De Nederlandse overheid moet de Europese richtlijn 2019/904 (hierna, de richtlijn) betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu implementeren. Deze richtlijn stelt verplichtingen voor producenten, importeurs en retailers ten aanzien van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik: Single Use Plastics (SUP). Voor de implementatie van de richtlijn zijn een nieuw besluit en een ministeriële regeling opgesteld: 'het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik' en de 'Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik'.

Voor alle nieuwe en gewijzigde Nederlandse regelgeving moeten de te verwachten effecten in beeld worden gebracht. Deze verplichting is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor regelgeving' en het 'Integraal Afwegingskader' (IAK). Voor het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik is al een bedrijfseffectentoets (BET) uitgevoerd¹. Inmiddels is ook een concept van de Regeling bij het Besluit beschikbaar. In deze Regeling worden een aantal artikelen uit het Besluit verder uitgewerkt. In dit rapport worden de effecten van de Regeling in kaart gebracht. Het betreft extra regels voor:

- Het verminderen van het gebruik van bekertjes en voedselverpakkingen.
- De nadere uitwerking van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarbij producenten mee gaan betalen aan het opruimen en voorkomen van zwerfafval en bewustmakingsmaatregelen nemen.
- Monitoringsverplichtingen.

Doel van dit project

De hoofddoelstelling voor het project 'Bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik' luidt:

Het inzichtelijk maken van de effecten van de Regeling kunststofproducten voor eenmalige gebruik.

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in de volgende subdoelstellingen:

1. Identificeren van de gevolgen van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik in aanvulling op Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
2. Het kwalitatief beschrijven van de gevolgen door het uitvoeren van een bedrijfseffectentoets, inclusief de gevolgen voor de regeldruk.
3. Het kwantitatief invullen van de bedrijfseffecten van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Deze doelstellingen worden in kaart gebracht door middel van bureauonderzoek en interviews. Welke partijen zijn geïnterviewd is samengevat in paragraaf 2.3. Omdat de effecten een uitwerking zijn van de artikelen in het Besluit, zijn de resultaten van dit onderzoek een aanvulling op de uitkomsten van de eerdere BET voor het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en de doelgroep uitgewerkt. In hoofdstuk 3 zijn de wijzigingen en de bedrijfseffecten beschreven. In hoofdstuk 4 is de bedrijfseffectentoets samengevat met daarin eventuele samenloopeffecten. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie.

¹ Sira Consulting (2020) Quickscan bedrijfseffecten implementatie richtlijn Single Use Plastics

2 Uitgangspunten en doelgroep

2.1 Algemene uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het concept van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik en de beschikbare toelichting hierop in de versie van 25 augustus 2021 is het uitgangspunt van dit onderzoek.
- Afbakening financiële effecten. In het onderzoek zijn de volgende effecten onderzocht:
 - Regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) en financiële kosten van bedrijven, zoals beschreven staat in het 'Handboek meting regeldrukkosten' en bijlage III.
 - Andere bedrijfseffecten aan de hand van de bedrijfseffectentoets (BET), zoals beschreven in bijlage II.

Bij het berekenen van regeldrukkosten wordt ervan uitgegaan dat de wet- en regelgeving in Nederland geheel wordt nageleefd door bedrijven en overheden.

- Tarieven. Voor de berekening van de effecten zijn vaste tarieven gebruikt om de tijdsbesteding van de verschillende actoren te vertalen naar kosten. Er is hiervoor gebruikgemaakt van het 'Handboek meting regeldrukkosten'². Dit betreft de tarieven exclusief btw.
- Onderscheid eenmalige en structurele lasteneffecten. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de eenmalige en de structurele lasteneffecten. De eenmalige lasten zijn de noodzakelijke handelingen waar bedrijven alleen bij de inwerkingtreding van de wet mee te maken zullen hebben. Dit betreft bijvoorbeeld de kennisname van de wijzigingen van de regelgeving en het aanpassen van systemen om te kunnen gaan voldoen aan de regelgeving. De structurele lasten zijn de verplichtingen die periodiek terugkomen. Dit betreft bijvoorbeeld de periodieke aanleveringsplicht van data. De eenmalige en structurele lasteneffecten worden apart gerapporteerd.

2.2 Doelgroep

Om de doelgroepen te bepalen die te maken krijgen met de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de opsommingen van producten³ uit de Richtlijn en niet van een algemene definitie van kunststoffen voor eenmalig gebruik. Op basis van deze opsommingen is bepaald welke wijzigingen in hoofdstuk 3 van dit rapport van toepassing zijn op welke bedrijven. In deze paragraaf is per branche beschreven op welke bedrijven de regelgeving betrekking heeft en hoeveel bedrijven dit betreft. Dit overzicht en de inschattingen die in enkele alinea's voorkomen, zijn overgenomen uit het rapport van de bedrijfseffectentoets naar het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

² https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

³ Deze lijsten zijn te vinden in de bijlagen waarnaar verwezen wordt in de artikelen van de maatregelen die in hoofdstuk 3 worden beschreven.

2.2.1 Horeca

De reductiemaatregelen voor het verminderen van gebruik van wegwerpbekers en voedselverpakkingen (artikel 2 van de Regeling) hebben gevolgen voor alle bedrijven in de horeca. Dit betreft in totaal 65.410 bedrijven⁴. Wij verwachten echter dat de maatregelen op sommige bedrijven meer invloed hebben, dan op andere. De fastfoodrestaurants, cafetaria's, ijssalons en eetkramen (15.180⁵) en eventcatering en bezorgdiensten (15.330⁶) zullen naar verwachting meer effecten ondervinden omdat zij meer gebruik maken van wegwerpplastic.

2.2.2 Detailhandel

De reductiemaatregelen voor het verminderen van gebruik van wegwerpbekers en voedselverpakkingen (artikel 2 van de Regeling) hebben directe gevolgen voor bedrijven die maaltijden en dranken in kunststofproducten voor eenmalig gebruik en drankverpakkingen verkopen (aan consumenten). Dit soort producten wordt verkocht door onder andere supermarkten (3.075⁷), warenhuizen e.d. (625 bedrijven⁸) en viswinkels (750⁹). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het gaat om in totaal ongeveer 4.450 bedrijven.

2.2.3 Bedrijfskantines

Dranken en eventuele maaltijden die in een bedrijf aan de medewerkers worden verstrekt vallen onder de consumptiereductiemaatregelen. Dit geldt dus voor kantoorpanden, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en alle andere bedrijfskantines. We gaan ervan uit dat de regels hierdoor gelden voor alle bedrijven met personeel. Dit zijn 419.055 bedrijven¹⁰. Van deze bedrijven zijn er 14.880 met minimaal 50 werkzame personen¹⁰. Er zijn dus 404.175 bedrijven met 2 tot 50 werkzame personen. Niet alle bedrijven worden in de praktijk geraakt door de consumptiereductiemaatregelen.

2.2.4 Evenementen

Gesloten evenementen

Op gesloten evenementen wordt eten en drinken over het algemeen in wegwerpverpakkingen aangeboden. Gesloten evenementen vallen daarom onder de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse. Gesloten evenementen bestaan uit festivals (1.115¹¹) en sportwedstrijden.

Open evenementen

Open evenementen zijn evenementen zonder hekken, waar vrij in- en uitgelopen kan worden. Voorbeelden van open evenementen zijn markten, braderieën en bijvoorbeeld koningsdag. Het aantal markten in Nederland bedraagt ongeveer 1.000¹².

⁴ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code I

⁵ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 56102

⁶ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 5621

⁷ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 4711

⁸ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 4719

⁹ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 4723

¹⁰ CBS Statline 2^e kwartaal 2021

¹¹ CE Delft (2021) Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

¹² https://www.hollandsemarkten.nl/markten/index.php?nav_id=1.3&pid=176

2.2.5 Kunststofindustrie

De kunststofverpakkingenindustrie bestaat in totaal uit 150¹³ bedrijven. De bedrijven die 'wegwerpplastics' produceren vallen onder de CBS-categorie 'Overige kunststofproductenindustrie' (595 bedrijven¹⁴).

Producenten kunststof verpakkingen

Op basis van het voorgaande onderzoek gaan wij ervan uit dat de Regeling gevolgen heeft voor ongeveer 50 producenten van kunststof verpakkingen. Het betreft bedrijven die kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik (onmiddellijke consumptie), zakjes en wikkels van flexibel materiaal, drankverpakkingen, drinkbekers en lichte plastic draagtassen maken.

Importeurs kunststof verpakkingen en kunststofproducten

Op basis van het voorgaande onderzoek gaan wij ervan uit dat de Regeling gevolgen heeft voor ongeveer 100 importeurs van kunststof verpakkingen en kunststofproducten.

2.2.6 Ballonnenindustrie

Er zijn in Nederland geen bedrijven die zelf ballonnen produceren. De regelgeving heeft gevolgen voor alle bedrijven die ballonnen importeren. Wij nemen de schatting van de Bedrijfseffectentoets naar het Besluit over dat er in Nederland ongeveer 30 bedrijven zijn die ballonnen bedrukken. Daarnaast is het aannemelijk dat een deel van de bedrijven in de detailhandel die worden benoemd onder 2.2.2 ook ballonnen importeren en verkopen.

2.2.7 Overige industrie - Vochtige doekjes, maandverband en tampons

Het totale aantal producenten en importeurs van vochtige doekjes, maandverband en tampons in Nederland is niet bekend. Wij sluiten aan bij de Bedrijfseffectentoets naar het besluit met de schatting dat dit er maximaal 20 zijn.

2.2.8 Tabaksindustrie

De tabaksindustrie in Nederland bestaat in totaal uit 20¹⁵ bedrijven. Op basis van de Bedrijfseffectentoets naar het besluit gaan we ervan uit dat daarvan ongeveer 10 bedrijven tabaksproducten met filters en/of filters voor gebruik met tabaksproducten produceren.

2.3 Overzicht doelgroep en betrokken bedrijven

In Tabel 1 is een overzicht gegeven van de typen en de aantallen van de in paragraaf 2.2 beschreven doelgroepen. Daarnaast is aangegeven door welke wijziging deze bedrijven worden beïnvloed. Dit is aangegeven in paragraafnummers. In hoofdstuk 3 werken wij de volgende wijzigingen en effecten namelijk verder uit:

- Reductiemaatregelen voor het verminderen van het gebruik van wegwerpbekers en voedselverpakkingen. Dit staat beschreven in paragraaf 3.1 en heeft betrekking op artikelen 2.1 en 2.2 van de Regeling. Omdat de invloed van de reductiemaatregelen verschilt per doelgroep hebben wij in Tabel 1 onderscheid gemaakt tussen reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse, te vinden in paragraaf 3.2.1 en reductiemaatregelen voor consumptie on-the-go take away en maaltijdbezorging.

¹³ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 2222

¹⁴ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 2229

¹⁵ CBS Statline 2^e kwartaal 2021, SBI-code 1200

- Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit staat beschreven in paragraaf 3.2 en heeft betrekking op artikelen 3.1, 3.2 en 3.3 van de Regeling.
- Monitoring- en rapportageverplichtingen. Dit staat beschreven in paragraaf 3.3 en heeft betrekking op artikelen 4.1 en 4.2 van de Regeling.

Tabel 1. Aantallen en aantal interviews per doelgroep

Doelgroep	Aantal	Paragraaf			Interviews
		3.2.1	3.2.2	3.3/3.4	
Horeca	65.410	X	X		2
Detailhandel	4.450		X		1
Bedrijfskantines	419.055	X			1
Gesloten evenementen	1.115	X			1
Open evenementen	1.000			X	0
Kunststofindustrie					2
<i>Producenten kunststof verpakkingen</i>	50			X	
<i>Importeurs kunststof verpakkingen en kunststofproducten</i>	100			X	
Ballonnenindustrie	30			X	0
Overige industrie (Vochtige doekjes, maandverband en tampons)	20			X	2
Tabaksindustrie	10			X	0
Totaal	491.240				

Naast de interviews die in de laatste kolom van Tabel 1 staan weergegeven hebben wij ook een aantal interviews uitgevoerd met partijen die niet direct geraakt worden door de Regeling, maar wel belangrijke stakeholders zijn bij dit onderwerp. De volledige lijst kunt u vinden in bijlage I.

3 Wijzigingen en effecten

3.1 Definities

De Regeling maakt gebruik van een aantal begrippen, die in het kader van de leesbaarheid hieronder kort zijn uitgelegd:

Drinkbeker (voor eenmalig gebruik): alle drinkbekers die plastic bevatten en bedoeld zijn voor eenmalig gebruik, doppen en deksels inbegrepen¹⁶.

Het gaat dus om alle drinkbekers, van voorverpakte ijskoffie tot meeneemkoffiebekers.

Hergebruik: hetzelfde product opnieuw gebruiken.

Voedselverpakking (voor eenmalig gebruik): containers zoals dozen, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen die:

- Bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie ter plaatse of om mee te nemen
- Typisch uit de verpakking worden geconsumeerd
- Gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding, zoals bakken, koken of verwarmen

Inclusief verpakkingen voor fastfood of andere maaltijden die gereed zijn voor onmiddellijke consumptie, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten, mits ze kunststof bevatten.

Het gaat dus om bakjes waarin voedsel zit dat direct wordt geconsumeerd, van snoepmaatjes en maaltijdsalades tot hamburgers en nasi. Zakjes en wikkels vallen niet onder de definitie van een voedselverpakking¹⁶ binnen de reikwijdte van artikel 2 (reductiemaatregelen), maar wel binnen de reikwijdte van artikel 3 (producentenverantwoordelijkheid). De reikwijdte voor beide artikelen is al vastgelegd in de Europese richtlijn en is door de Europese Commissie nader uitgewerkt in richtsnoeren.

Oxo-degradeerbare kunststoffen: kunststoffen die bij afbraak in contact met zuurstof in microdeeltjes uiteenvallen.

Recycling: Een weggegooid product gebruiken als grondstof voor een nieuw product.

3.2 Reductiemaatregelen drinkbekers en voedselverpakkingen

In artikel 2.1 en 2.2 zijn reductiemaatregelen opgenomen voor het gebruik van drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik.

De Regeling onderscheidt:

- Reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse (artikel 2.1)
- Reductiemaatregelen voor consumptie 'on the go', take-away en maaltijdbezorging (artikel 2.2)

Hier is voor gekozen omdat de omstandigheden van voedsel- en drankuitgifte kunnen verschillen tussen voedseluitgiftelocaties en de Regeling daarom op verschillende manieren ingevuld moet worden om de gewenste effecten te krijgen.

¹⁶ Zie voor meer voorbeelden het document Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment

Er is geen ondergrens gesteld aan het gedeeltelijk gebruik van kunststoffen¹⁷ in drinkbeker en voedselverpakkingen. Dit betekent dat alle bекers en verpakkingen die een kunststof bestanddeel bevatten onder de bepaling vallen. Hieronder vallen ook papierlaminaten en verpakkingen van natuurlijke vezels als daar kunststof wordt gebruikt voor water- en vetafstotende werking, bijvoorbeeld door een kunststof coating aan de binnenkant van een papieren drinkbeker.

3.2.1 Reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse (artikel 2.1)

Het is voor consumptie ter plaatse vanaf 1 januari 2023 niet meer toegestaan om drinkbeker voor eenmalig gebruik te verstrekken als de drinkbeker niet worden ingezameld voor recycling. Vanaf 1 januari 2024 geldt dit verbod ook op kunststof voedselverpakkingen. Alternatieven voor drinkbeker en kunststof voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zijn herbruikbaar servies, een inzamelings- en recyclingsysteem of wegwerpverpakkingen zonder plastic.

Deze maatregel verbiedt het aanbieden van drinkbeker voor eenmalig gebruik door de exploitant van een voedseluitgiftelocatie. Voedseluitgiftelocaties zijn plaatsen waar eten en drinken op bedrijfsmatige wijze worden verkocht en vervolgens kan worden genuttigd, dit kunnen zowel vaste als mobiele locaties zijn¹⁸. Dit geldt ook voor terrassen en patio's die de exploitant van de voedseluitgiftelocatie in beheer heeft. De Regeling geldt voor kunststof verpakkingen en drinkbeker die binnen de voedseluitgiftelocatie blijven. Daarom vallen bijvoorbeeld drankuitgiftelocaties op een afgebakend festival met omheining wel onder artikel 2.1, maar foodtrucks zonder terras niet (die vallen onder artikel 2.2). Zie de tabel in hoofdstuk 3 van de Nota van Toelichting bij de Regeling voor meer voorbeelden van voedseluitgifte-inrichtingen.

Een exploitant mag ook kiezen om drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te blijven gebruiken, maar moet dan zorgdragen voor een inzamelings- en recyclingsysteem. In dat geval moet hij aantonen dat een minimaal percentage van de gebruikte verpakkingen en drinkbeker gescheiden is ingezameld om hoogwaardig te worden gerecycled. De eisen voor gescheiden inzameling zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. Eisen voor gescheiden inzameling

Jaar	Percentage recycling	Drinkbeker	Voedselverpakkingen
2023	75 Gewichtsprocent	X	
2024	80 Gewichtsprocent	X	X
2025	85 Gewichtsprocent	X	X
Vanaf 2026	90 Gewichtsprocent	X	X

Onderzoeksresultaten

Deze maatregel betekent dat aanbieders van maaltijden en dranken die in de huidige situatie verpakkingen en bекers gebruiken met een plastic component kunnen kiezen tussen drie opties (of een combinatie hiervan):

- Het aanbieden van herbruikbare verpakkingen en drinkbeker.
- Het aanbieden van kunststof verpakkingen en drinkbeker voor eenmalig gebruik geïntegreerd in een systeem met hoogwaardige recycling.
- Het aanbieden van wegwerpverpakkingen die geen plastic bevatten.

¹⁷ EU-mededeling 2021/C 216/01 — Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.

¹⁸ Voor deze definitie wordt aangesloten bij de Drink- en horecawet.

In de volgende alinea's gaan we in op de doelgroepen die te maken krijgen met de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse. We lichten daarbij toe welke keuzes van ondernemers wij op basis van de interviews verwachten en waarom.

- Horeca: de horecaondernemingen die geraakt worden door de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse zijn met name snackbars en fastfoodrestaurants. De opties zijn voor hen concreet:
 - Herbruikbare verpakkingen en drinkbekers. Om herbruikbare verpakkingen en drinkbekers te kunnen aanbieden moeten horecagelegenheden over voldoende afwasfaciliteiten beschikken. In veel snackbars en fastfoodrestaurants is daar geen ruimte voor. Het aanbieden van herbruikbare verpakkingen en drinkbekers heeft daarom niet de voorkeur.
 - Plastic verpakkingen met hoogwaardige recycling. Het blijven aanbieden van plastic verpakkingen met hoogwaardige recycling heeft in principe de voorkeur van snackbars en fastfoodrestaurants. Het is echter in de huidige situatie nog niet mogelijk om dit goed te implementeren. Respondenten geven aan dat de afvalstromen nog niet goed genoeg gescheiden worden en te vies zijn om de verpakkingen hoogwaardig te recyclen. Ook zijn er op Europees niveau veel beperkingen op het toepassen van recycalaat in voedselverpakkingen. Deze optie kan haalbaar worden als in de gehele productieketen intensief wordt samengewerkt (mogelijk met hulp van de overheid) en als de EU meer mogelijkheden biedt voor het toepassen van recycalaat in voedselverpakkingen.
 - Wegwerpverpakkingen zonder plastic. In de huidige situatie zijn er nog geen drinkbekers en sausbakjes op de markt zonder kunststof elementen. Voor drinkbekers is het daarom nog niet mogelijk over te gaan op wegwerpverpakkingen zonder plastic. Innovatie zou kunnen zorgen dat dit op termijn wel mogelijk is. Voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zonder plastic zouden wel aangeboden kunnen worden.

Uit de interviews blijkt dat elke optie moeilijk te implementeren is voor fastfoodrestaurants en snackbars. **Het gebruik van wegwerpverpakkingen zonder plastic lijkt het meest lastenluw te zijn.** Waarbij in dat scenario gezocht moet worden naar een combinatie met een inzameling-recycling systeem voor drinkbekers.

- Gesloten evenementen: om te bepalen welke keuzes de evenementensector zou maken heeft CE Delft het onderscheid gemaakt tussen grote en kleine festivals.¹⁹ In deze bedrijfseffectentoets volgen wij dit onderscheid en de bijbehorende keuze. Bij gesloten evenementen gaat het met name om drinkbekers. Voedselverpakkingen spelen een kleine rol en worden daarom niet behandeld in deze QuickScan.
 - Grote festivals (> 5.000 bezoekers) hebben over het algemeen te weinig ruimte voor de opslag en de afwasfaciliteiten van herbruikbare verpakkingen. Omdat bekers nog niet beschikbaar zijn zonder kunststofelementen is dit ook geen optie voor grote festivals. **Grote festivals zullen daarom kiezen voor kunststofverpakkingen voor eenmalig gebruik met hoogwaardige recycling.** In sommige gevallen is de overgang naar een inzameling-recycle systeem al gemaakt als gevolg van andere regelgeving. De gemeente Amsterdam verbiedt bijvoorbeeld al langer het gebruik van plastic wegwerpverpakkingen op evenementen.
 - Kleine festivals hebben over het algemeen meer ruimte voor opslag en afwasfaciliteiten van herbruikbare verpakkingen. Daarnaast is het voor kleine festivals

¹⁹ CE Delft (2021). Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

moeilijker om hoogwaardig te recyclen, omdat afvalverwerkers maar vanaf bepaalde hoeveelheden kunnen recyclen. Het aanbieden van wegwerpverpakkingen zonder kunststof elementen is alleen een optie voor voedselverpakkingen op kleine festivals. **Voor drinkbekers zal er naar verwachting gekozen worden voor herbruikbare verpakkingen en voor voedselverpakkingen een mix tussen herbruikbare verpakkingen en wegwerpverpakkingen zonder plastic.**

- Bedrijfskantines: om te bepalen welke keuzes kantoren zullen maken wat betreft koffiebekers²⁰ heeft CE Delft onderscheid gemaakt tussen grote (> 50 werknemers) en kleine (< 50 werknemers)²¹ bedrijven. **Over het algemeen gebruiken kleine kantoren in de huidige situatie al herbruikbare bekertjes en zullen zij dat naar verwachting ook gemakkelijk kunnen implementeren.** Omdat het implementeren van een systeem met herbruikbare bekertjes in grote kantoren een stuk moeilijker is dan bij kleinere kantoren zullen **de grote kantoren waarschijnlijk kiezen voor het hoogwaardig recyclen van koffiebekertjes.**

De verwachte gevolgen van de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse kunnen worden onderverdeeld in eenmalige regeldruk, structurele regeldruk, innovatie effecten en markteffecten.

Eenmalige regeldruk

Exploitanten van kunststof drinkbekertjes en/of voedselverpakkingen moeten kennisnemen van de reductiemaatregelen. Eenmalig kost dit de exploitant en de medewerkers tijd. Dit geldt voor iedere optie die gekozen kan worden. Het handboek regeldrukkosten geeft aan dat gemiddeld 15 minuten per bedrijf genomen moet worden voor kennisname van de regeling. Wanneer we dit vermenigvuldigen met alle bedrijven in Nederland betekent dit eenmalige lasten van ongeveer 105.000 uur. Met een uurtarief van € 34 betekent dit eenmalige lasten van € 3.562.000²².

Daarnaast geeft de volgende opsomming de eenmalige lasten per doelgroep weer:

- Horeca: Het is nog niet duidelijk welke optie snackbars en fastfoodrestaurants zullen kiezen. De eenmalige lasten voor iedere optie zijn als volgt:
 - Voor het aanbieden van herbruikbare verpakkingen zal de exploitant eenmalig een systeem moeten inrichten waarin het servies kan worden afgewassen, als dit niet al aanwezig is. Dit betreft het kopen van servies en afwasmachine(s) en een eventuele verbouwing van de keuken. Op basis van de interviews schatten wij in dat dit gemiddeld ongeveer € 5.000 per onderneming kost. De totale eenmalige kosten voor snackbars en fastfoodrestaurants bedragen ongeveer € 76 miljoen²³.
 - Bij het recyclen van wegwerpverpakkingen moet de exploitant een inzameling-recycle systeem inrichten. De kosten voor de implementatie van een inzameling-recycle systeem zijn op dit moment nog niet in te schatten.
 - Wanneer gekozen wordt voor het aanbieden van een wegwerpverpakking zonder plastic, zal de exploitant op zoek moeten gaan naar deze alternatieve verpakkingen. De tijd die besteed wordt aan dit zoekwerk is een eenmalige last voor dit alternatief.
- Gesloten evenementen

²⁰ Aangenomen wordt dat op kantoren niet of nauwelijks voedselverpakkingen worden verstrekt.

²¹ CE Delft (2021) Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

²² $(15/60) * 419.055 \text{ bedrijven} * € 34 = € 3.561.968$. Om dubbeltelling te voorkomen hebben wij alleen het totaal aantal bedrijven meegenomen in deze berekening. Wij nemen aan dat horecaondernemingen en organisaties van gesloten evenementen in het totaal aantal bedrijven zijn opgenomen.

²³ $€ 5.000 * 15.180 = 75.900.000$

- De eenmalige lasten voor het implementeren van een inzamel-recyclesysteem voor grote evenementen bedragen ongeveer € 12.500 per evenement. Uitgaande van 769²⁴ grote festivals zijn de totale eenmalige kosten ongeveer 9,5 miljoen²⁵. Dit zijn de maximale kosten. Op termijn is het mogelijk dat de eenmalige kosten verminderen omdat systemen efficiënter en goedkoper geproduceerd en geïmplementeerd kunnen worden.
- De eenmalige lasten voor het implementeren van een systeem met herbruikbare verpakkingen voor kleine evenementen verschillen per herbruikbaar systeem. Bij het ene systeem betaald de exploitant voor de gehele dienst (kosten van de bakers, retoursysteem, afwasfaciliteiten) en zitten er dus weinig eenmalige kosten vast aan een herbruikbaar systeem. Maar een ander systeem kan een bepaalde service fee vragen om exploitanten deel te laten nemen aan een systeem, waarbij de exploitant daarna meer activiteiten in de keten zelf uitvoert²⁶. De eenmalige lasten zijn daarom in deze QuickScan niet te kwantificeren.
- **Bedrijfskantines**
 - De kosten voor het implementeren van een inzamel-recyclesysteem voor grote bedrijfskantines zijn nog niet bekend, mede omdat niet duidelijk is of het haalbaar is om een dergelijk systeem op te zetten. Waarschijnlijk is het grootste deel van de lasten structureel, in de vorm van kosten voor de afvalverwerker. De eenmalige lasten bestaan uit het neerzetten van afvalbakken en een interne campagne om ervoor te zorgen dat personeel de bakers in de juiste bak gooit.
 - De kosten voor het implementeren van herbruikbaar servies bij kleine bedrijfskantines wordt geschat tussen de € 700 en € 1.100. Hierbij gaan we uit van de aanschaf van een vaatwasmachine (kosten tussen de € 600 en € 1.000) en de aanschaf van servies (€ 100).

Structurele regeldruk

De structurele kosten als gevolg van de reductiemaatregelen van consumptie ter plaatse verschillen per optie. In de volgende opsomming staat per doelgroep weergegeven wat de structurele kosten inhouden. Waar mogelijk is een kwantificering van de kosten opgenomen.

- **Horeca**
 - Het aanbieden van herbruikbare verpakkingen brengt mee dat herbruikbaar servies moet worden schoongemaakt. In vergelijking met wegwerpplastic is dit een extra structurele last voor de medewerkers van de voedseluitgifte locaties, omdat er in de huidige situatie geen schoonmaaktijd van het servies is.
 - De lasten voor het recyclen van wegwerpverpakkingen hangen af van de volgende zaken:
 - » De inkoop van verpakkingen die beter te recyclen zijn
 - » Kosten voor de afvalverwerker ten opzichte van verbranden (dit hangt mede af van de gasprijs en de waarde van het recyclelaar voor de afvalverwerker)
 - » Kosten voor het scheiden van het afval (ervan uitgaande dat de consument dit niet doet)
 - » Kosten door monitoring en verslaglegging van de hoogwaardige recycling.

²⁴ Totaal aantal evenementen $1.115 * 69\% = 769$. Bron: CE Delft (2021) Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik.

²⁵ € 12.525 (eenmalige kosten per festival) * 769 (aantal grote festivals) = € 9.631.725

²⁶ Mission Reuse (2020). Weg met de wegwerpbeker?

- Een wegwerpverpakking die geen plastic bevat: de kosten voor een voedselverpakking liggen volgens de interviews tussen de € 0,20 en € 0,35. Wanneer we uitgaan van 500 miljoen voedselverpakkingen zullen de totale structurele kosten als gevolg van deze maatregel liggen tussen € 75 miljoen²⁷ en € 150 miljoen²⁸. De geraakte doelgroep bestaat uit 15.180 snackbars en fastfoodrestaurants. Per restaurant zullen de kosten tussen de € 5.000 en € 10.000 per jaar liggen. Op de langere termijn dalen deze kosten mogelijk als gevolg van innovatie.
- Gesloten evenementen
 - Grote evenementen zullen kiezen voor een inzamel-recyclesysteem. Per festival zijn de structurele kosten ongeveer € 21.400. Wanneer we uitgaan van 769²⁹ grote festivals zijn de totale structurele kosten 16,5 miljoen³⁰. Dit zijn de maximale kosten. Op termijn is het mogelijk dat de structurele kosten verminderen. Recyclebare systemen worden ook verhuurd aan festivals of grote evenementen, de kosten daarvan zijn afhankelijk van de grootte van het evenement of het festival. Op dit moment zijn er ook aanbieders voor herbruikbare systemen op de markt voor grote festivals. Zoals eerder aangegeven is het grootste knelpunt bij het gebruik van herbruikbare drinkbekers de beperkte ruimte die beschikbaar is voor opslag en afwasfaciliteiten.
 - Kleine evenementen zullen kiezen voor herbruikbare verpakkingen. De structurele kosten zijn hiervan nog niet in kaart te brengen. Deze zijn afhankelijk van het type systeem wat er gebruikt wordt. Bij het ene systeem wordt de dienst volledig uitbesteed, bij het andere systeem valt het afwassen van de bekens of voedselverpakkingen onder de verantwoordelijkheid van de exploitant.³¹ De structurele kosten wisselen daarom en zijn niet in deze QuickScan te kwantificeren.
- Kantoren/bedrijfskantines

Tabel 3. Overzicht verdeling grote en kleine kantoren³²

Bedrijven	Aantal	Werknemers	Herbruikbaar	Recycle of single use
Grote bedrijven	14.880	> 50	15%	85%
Kleine bedrijven	404.175	< 50	90%	15%

- De structurele kosten voor het gebruik van herbruikbare koffiebekers bestaan uit de kosten van het schoonmaken van het servies: vaatwasblokjes, elektriciteit, afschrijving op de vaatwasser en inzet van personeel.
- De structurele kosten voor het recyclen van koffiebekers zijn op dit moment nog niet bekend, omdat nog onbekend is of het haalbaar is om hoogwaardige recycling te organiseren. Een wegwerpbeker zonder plastic wordt op dit moment nog niet verkocht.

²⁷ (€ 0,05 (kosten voedselverpakking met plastic) * 500 miljoen voedselverpakkingen) - € 0,2 (kosten voedselverpakking zonder plastic) * 500 miljoen voedselverpakkingen = € 75 miljoen

²⁸ (€ 0,05 (kosten voedselverpakking met plastic) * 500 miljoen voedselverpakkingen) - € 0,35 (kosten voedselverpakking zonder plastic) * 500 miljoen voedselverpakkingen = € 150 miljoen

²⁹ Totaal aantal evenementen 1.115 * 69% = 769. Bron: CE Delft (2021) Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik.

³⁰ € 21.388 (structurele kosten per festival) * 769 (aantal grote festivals) = € 16.447.372

³¹ Mission Reuse (2020). Weg met de wegwerpbeker?

³² CBS (2021). [StatLine - Bedrijven; bedrijfstak \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl) en CE Delft (2021) Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

Innovatie-effecten

De reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse zullen mogelijk in de toekomst ketensamenwerking verbeteren, mits de overheid daar een stimulerende rol in speelt. Omdat door deze wijziging grotere druk staat op het goed functioneren van een recycling systeem zullen verschillende partijen met elkaar in gesprek moeten gaan over hoe verpakkingen ontworpen en geproduceerd worden om later ook hoogwaardig gerecycled te kunnen worden.

Daarnaast biedt de maatregel ruimte voor de innovatie van drinkbekers en voedselverpakkingen van biologisch afbreekbaar materiaal (zonder kunststof bestanddelen). Als deze geen kunststof bevatten, vallen ze niet onder de reikwijdte van de Regeling. De maatregel legt met name druk op het innoveren van drinkbekers voor eenmalig gebruik zonder plastic. Omdat deze nog niet bestaan, maar de vraag wel toeneemt als gevolg van deze wijziging.

Een ander gevolg van de maatregel met betrekking tot de innovatie van drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zonder kunststof bestanddelen is de opkomst van mogelijk schadelijke verpakkingen voor de consument. Doordat innovatie gestimuleerd wordt kunnen er verpakkingen op de markt komen die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van de consument.

Markteffecten

Door de reductiemaatregelen van consumptie ter plaatse kunnen bepaalde markteffecten optreden. Om te beginnen zal naar verwachting de vraag naar kunststofproducten afnemen. Aan de andere kant zal de vraag naar horecaservices- en afwasmachines toenemen en zullen aanbieders van hoogwaardige recyclingsystemen een stijging in de vraag zien. Een ander mogelijk effect is een stijging in de verkoop van wegwerpmateriaal dat geen plastics bevat.

Afvalverwerkers die niet op een hoogwaardige manier recyclen zullen naar verwachting klanten verliezen door de reductiemaatregelen. Afvalverwerkers die wel op een hoogwaardige manier recyclen zullen daarentegen de vraag zien stijgen.

Afhankelijk van de hoogte van de regeldruk is het daarnaast mogelijk dat de consumentenprijzen stijgen, omdat exploitanten de financiële gevolgen van de reductiemaatregelen voor een gedeelte in de prijzen verwerken.

3.2.2 Reductiemaatregelen voor consumptie 'on the go', take-away en maaltijdbezorging

Bij exploitanten van voedseluitgifte locaties die producten leveren voor consumptie 'on the go', take-away en maaltijdbezorging wordt het eten en drinken genuttigd buiten de voedseluitgifte-inrichting. Hierdoor is het voor deze exploitanten moeilijker om verpakkingsmaterialen in te zamelen en af te wassen of te recyclen.

Daarom mag deze groep geen kunststof drinkbekers en voedselverpakkingen meer aanbieden, tenzij daar een meerprijs voor wordt gerekend. Dit bedrag mag niet verrekend zijn in de prijs en moet apart zichtbaar zijn op de rekening.

Naast de meerprijs moeten de aanbieders een herbruikbaar alternatief aanbieden aan de consument, bijvoorbeeld een herbruikbare beker of voedselverpakking met een retourstelsel. Meegebrachte bekers en voedselverpakkingen, beter bekend als "Bring your own" (BYO) worden hieraan gelijkgesteld, tenzij de exploitant dit vanwege risico's voor de voedselveiligheid weigert aan de eindgebruiker. Deze afweging is de verantwoordelijkheid van de exploitant, wanneer deze BYO verbiedt moet de exploitant een herbruikbaar alternatief kunnen aanbieden. Omdat BYO bij bezorgmaaltijden niet mogelijk is, moeten deze in een herbruikbare verpakking worden geleverd, of in een wegwerpverpakking zonder plastic.

Bij voorverpakte maaltijden geldt alleen de meerprijs. Het is dan niet nodig om BYO toe te staan of een herbruikbaar alternatief te bieden.

Onderzoeksresultaten

Deze maatregel betekent dat aanbieders van maaltijden en dranken die hiervoor nu verpakkingen en bekertjes gebruiken met een plastic component kunnen kiezen tussen drie opties (of een combinatie hiervan):

- Alleen wegwerpverpakkingen gebruiken die geen plastic bevatten.
- Zelf een herbruikbare beker of verpakking aanbieden en voor plastic verpakkingen een meerprijs in rekening brengen.
- Toestaan dat de consument zelf een herbruikbare beker of verpakking meeneemt en daarin de maaltijd of drank meeneemt en voor plastic verpakkingen een meerprijs in rekening brengen.

Voor voorverpakte maaltijden en dranken geldt alleen de minimale meerprijs.

Deze maatregel heeft invloed op de volgende doelgroepen:

- Horeca, waarvan:
 - Afhaalrestaurants
 - Verkopers van koffie to go
 - Restaurants die maaltijden bezorgen
- Detailhandel
- Open evenementen

Bij de resultaten is aangenomen dat het haalbaar is om herbruikbare alternatieven of wegwerpbekertjes en -verpakkingen zonder plastic te verstrekken. Deze aanname is niet vanzelfsprekend, omdat respondenten aangeven grote problemen te zien in de haalbaarheid en betaalbaarheid van hergebruikssystemen.

Eenmalige regeldruk

Bij de berekening van de eenmalige en structurele regeldruk is aangenomen dat exploitanten voor de goedkoopste en eenvoudigste optie gaan. Als ze dit niet doen is dit een eigen inspanning van het bedrijf en geen gevolg van de Regeling. Dit betekent dat alle bedrijven die alleen afhaal hebben, maar geen bezorging alleen het kassasysteem moeten aanpassen aan de beprijzing. Zij kunnen namelijk volstaan met alleen BYO. Bedrijven die maaltijden bezorgen hebben twee opties, overgaan op wegwerpverpakkingen zonder plastic of overgaan op herbruikbare verpakkingen en de keuze bieden voor wegwerpverpakkingen voor een meerprijs. We gaan ervan uit dat het herprogrammeren van de kassa en het informeren van personeel gemiddeld € 34 per bedrijf kost³³. Afhankelijk van de omvang van de organisatie en het gebruikte kassasysteem kunnen de kosten voor een individuele organisatie hoger zijn.

- Bij Horeca is de eenmalige regeldruk als volgt:
 - Afhaalrestaurants kunnen kiezen voor BYO en hebben hierdoor € 34 aan eenmalige lasten
 - Verkopers van koffie to go kunnen kiezen voor BYO en hebben hierdoor € 34 aan eenmalige lasten
 - Restaurants die maaltijden bezorgen moeten een herbruikbaar alternatief aanbieden of overstappen op verpakkingen zonder plastic. De oriëntatie hierop kost €

³³ Sira Consulting (2020). Quickscan bedrijfseffecten implementatie richtlijn Single Use Plastics. Het gaat om een tijdsbesteding van 1 uur, voor een uurtarief van € 34.

432 per bedrijf³⁴. We nemen aan dat het niet haalbaar is voor de meeste bezorgrestaurants om dit zelfstandig te doen, waardoor ze een externe partij inschakelen. Hierdoor zijn er geen investeringskosten voor de herbruikbare verpakkingen. Als ze het wel zelf doen zijn er wel eenmalige lasten, maar zijn de structurele lasten waarschijnlijk lager. Daarom wordt aangenomen dat er alleen sprake is van structurele lasten.

Omdat niet bekend is welk deel van de horeca onder welke categorie valt, is niet bekend hoe hoog de eenmalige lasten in totaal zijn.

- De detailhandel doet niet aan bezorgen en verkoopt veel voorverpakte drinkbekers en voedselverpakkingen. We gaan er hierdoor van uit dat BYO volstaat voor eventuele afhaalmaaltijden en koffie to go. De eenmalige regeldruk bedraagt dus € 34 per bedrijf om het kassasysteem aan te passen. In totaal gaat het dus om € 151.000³⁵.
- Aanbieders van koffie en maaltijden op open evenementen kunnen ook volstaan met BYO en hoeven ook alleen het kassasysteem aan te passen. Ook voor deze groep bedraagt de eenmalige regeldruk dus € 34 per bedrijf. In totaal gaat het dus om € 34.000³⁶.

Structurele regeldruk

De structurele regeldruk is per categorie als volgt:

- Horeca:
 - Afhaalrestaurants moeten per keer dat een consument kiest voor een wegwerpverpakking deze aanslaan in het kassasysteem. Daarnaast is het waarschijnlijk dat ze extra tijd kwijt zijn aan het uitleggen waarom klanten moeten bijbetalen. Deze regeldruk is niet te kwantificeren.
 - Voor verkopers van koffie to go geldt dezelfde redenering als voor afhaalrestaurants.
 - Restaurants die maaltijden bezorgen moeten een herbruikbaar alternatief aanbieden of overstappen op verpakkingen zonder plastic. Op basis van de interviews nemen wij aan dat beide opties per gebruiksbeurt op de langere termijn tussen de € 0,15 en € 0,20 kosten, ten opzichte van ongeveer € 0,05 voor een wegwerpverpakking met plastic. Dit betekent extra kosten van € 0,10 tot € 0,15 per verpakking. Volgens CE Delft zijn er minimaal 630 miljoen bezorgvoedselverpakkingen per jaar en is het aandeel herbruikbaar hierin op de langere termijn 40%³⁷. Dit betekent dat de regeldruk op termijn oploopt van niets naar € 25,2 miljoen³⁸ tot € 37,8 miljoen³⁹.

Deze regeldruk kan niet worden teruggerekend per categorie horeca, omdat hierover geen gegevens zijn.

- De detailhandel verkoopt met name voorverpakte maaltijden en dranken, waardoor er geen structurele lasten worden verwacht.
- Aanbieders van koffie en maaltijden op open evenementen moeten per keer dat een consument kiest voor een wegwerpverpakking deze aanslaan in het kassasysteem.

³⁴ Sira Consulting (2020). Quickscan bedrijfseffecten implementatie richtlijn Single Use Plastics. Het gaat om een tijdsbesteding van 8 uur, voor een uurtarief van € 54.

³⁵ € 34 * 4.450 (aantal bedrijven) = € 151.300

³⁶ € 34 * 1.000 (open evenementen) = € 34.000

³⁷ CE Delft (2021). Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

³⁸ 630 miljoen * 0,4 * € 0,10 = € 25.200.000

³⁹ 630 miljoen * 0,4 * € 0,15 = € 37.800.000

Daarnaast is het waarschijnlijk dat ze extra tijd kwijt zijn aan het uitleggen waarom klanten moeten bijbetalen. Deze regeldruk is niet te kwantificeren.

Innovatie-effecten

In de huidige situatie is er slechts een beperkt aantal aanbieders van hergebruikssystemen voor maaltijden die worden thuisbezorgd. De reductiemaatregel heeft daarom als gevolg dat de markt verplicht is te innoveren. Ook deze maatregel kan leiden tot innovatie in plasticvrije wegwerpverpakkingen.

Markteffecten

De reductiemaatregelen voor consumptie on-the-go, take-away en thuisbezorging veroorzaken naar verwachting een aantal markteffecten. Om te beginnen zal de vraag naar kunststofproducten verminderen en zal juist de vraag naar herbruikbare verpakkingen en plasticvrije wegwerpverpakkingen toenemen.

Omdat het vanwege de nodige schaalvoordelen en afwasfaciliteiten voor de meeste bezorgrestaurants niet mogelijk is om zelf een herbruikbaar alternatief te bieden verwachten wij, dat bedrijven die dit als dienst aanbieden, gaan groeien. Volgens de respondenten zijn schaalvoordelen van groot belang bij de inzameling, het vervoer en het afwassen van herbruikbare verpakkingen. Er zijn veel inzamelpunten nodig en er moeten veel verpakkingen uit het hele land naar afwaslocaties. Dit betekent ook dat er een groot risico bestaat dat slechts één of twee aanbieders de hele markt gaan bedienen, wat tot inefficiënt hoge prijzen kan leiden.

Een ander mogelijk (markt)effect is aan de ene kant dat ondernemers meer omzet kunnen halen uit de meerprijs die ze in rekening moeten brengen voor een drinkbeker of voedselverpakking.

Aan de andere kant gebruiken diverse bedrijven een dergelijk systeem al, maar dan in de vorm van korting bij een meegenomen beker bij koffie to go. Bij bijvoorbeeld koffie to go kan het dus zo zijn dat de prijs voor koffie daalt en dat er netto geen effect optreedt. Ook bij de voorverpakte maaltijden en dranken is het zeer waarschijnlijk dat de meerprijs in de verkoopprijs wordt verrekend. Er is dan namelijk geen andere optie voor de consument dan het betalen van de meerprijs.

Overig effect

Bij de het bepalen van de regeldruk wordt alleen gekeken naar de kosten die de regelgeving geeft en niet naar baten. De bedrijven die met de nieuwe regelgeving te maken krijgen, kunnen echter ook extra inkomsten krijgen doordat een bedrag in rekening moet worden gebracht voor voedselverpakkingen. Er is geen minimumbedrag bepaald, dus gaan wij uit van een prijs van € 0,01 om de opbrengst te berekenen. Voor het bepalen van de aantallen gaan we uit van de aantallen verpakkingen en de reducties zoals die zijn ingeschat door CE Delft⁴⁰.

- Horeca:
 - Afhaalrestaurants verstrekken naar schatting 1.120 miljoen voedselverpakkingen. Deze worden met 26 tot 57% gereduceerd tot 481,6 miljoen tot 828,8 miljoen verpakkingen, waardoor de opbrengst van de € 0,01 tussen € 4,8 miljoen⁴¹ en € 8,3 miljoen⁴² per jaar bedraagt.

⁴⁰ CE Delft (2021). Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

⁴¹ $481.600.000 * € 0,01 = € 4.816.000$

⁴² $828.800.000 * € 0,01 = € 8.288.000$

- Een groot deel van de verkopers van koffie to go werkt in de huidige situatie al met kortingen als een klant een eigen beker meeneemt. Naar verwachting is dus een prijsaanpassing vereist, die een deel van de extra omzet tenietdoet. Voor deze groep stellen we dus geen opbrengst vast.
- Maaltijdbezorgers verstrekken naar schatting minimaal 630 miljoen voedselverpakkingen. Deze worden op de lange termijn met 40% gereduceerd tot 378 miljoen verpakkingen, waardoor de opbrengst minimaal € 3,8 miljoen⁴³ bedraagt.

3.3 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

De Regeling bevat een aantal maatregelen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Producenten moeten bijdragen aan het opruimen van zwerfafval (artikel 3.1) en ze worden verplicht bij te dragen aan het vergroten van het bewustzijn van de gevolgen van zwerfafval (artikel 3.3). Artikel 3.2 bevat de manier waarop de bijdrage van het zwerfafval wordt verdeeld over de partijen die het opruimen. Omdat dit een taak voor de overheid is, bevat dit artikel geen bedrijfseffecten.

3.3.1 Bijdrage opruimen van zwerfafval (artikel 3.1)

Producenten van bepaalde kunststofproducten moeten de kosten dekken voor het opruimen van zwerfafval. De producent moet een bijdrage betalen voor elk kunststofproduct dat hij op de markt heeft gebracht. De bijdrage voor het opruimen van zwerfafval wordt bepaald door middel van een kostprijsonderzoek dat de rijksoverheid moet (laten) uitvoeren. Hierin wordt bepaald wat het opruimen van zwerfafval per productcategorie kost. Vervolgens wordt dit gedeeld door het aantal geproduceerde producten om de bijdrage per product te bepalen. De bijdrage wordt met een verdeelsleutel verdeeld over de gemeenten en overheidsinstanties die het zwerfafval opruimen.

De lijst met artikelen is te vinden in deel E van de bijlage van de richtlijn. De verplichting geldt voor de volgende bedrijven:

- Producenten van kunststof verpakkingen
- Importeurs van kunststof verpakkingen en kunststofproducten
- Tabaksindustrie
- Ballonnenindustrie
- Overige industrie (alleen vochtige doekjes, maandverband en tampons zijn uitgezonderd)

Onderzoeksresultaten

Eenmalige regeldruk

Op dit onderdeel verwachten wij geen eenmalige regeldruk, aangezien we verwachten dat de kennisnamekosten verwaarloosbaar zijn.

Structurele regeldruk

De bijdrage voor het opruimen van zwerfafval levert structurele lasten op voor de bovengenoemde bedrijven. Deze bedrijven kunnen zelf geen goede inschatting maken van de kosten hiervan. Rijkswaterstaat werkt aan het onderzoek dat wordt gebruikt om de definitieve bijdrage te bepalen, maar daarvan zijn nog geen resultaten beschikbaar. Om deze

⁴³ 378.000.000 * € 0,01 = € 3.780.000

redenen gebruiken wij een onderzoek van K plus V⁴⁴ om de kosten te bepalen. Daarin zijn de kosten voor handmatig vegen en machinaal vegen in totaal bepaald op ongeveer € 81 miljoen. Ongeveer de helft van het zwerfafval waarmee is gerekend in het onderzoek van K plus V valt niet onder de Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. . Daarnaast is in de bepaling van de kosten geen rekening gehouden met kostefficiëntie en noodzakelijkheid. Hierdoor is de berekening van de totale regeldruk waarschijnlijk een overschatting van het kostenonderzoek van Rijkswaterstaat. Uit het rapport is niet op te maken hoe deze kosten over de diverse producenten kunnen worden verdeeld. Hierdoor nemen wij aan dat deze kosten gelijkmatig over alle producenten worden verdeeld. De regeldruk bedraagt hierdoor per producent per jaar naar verwachting € 385.700⁴⁵, als volgt verdeeld over de diverse industrieën:

Tabel 4. Jaarlijkse bijdrage zwerfafval per categorie producent

Bedrijven	Aantal	Totale regeldruk
Producenten kunststof verpakkingen	50	€ 19.285.000
Importeurs kunststof verpakkingen en kunststofproducten	100	€ 38.570.000
Ballonnenindustrie	30	€ 11.571.000
Overige industrie (vochtige doekjes, maandverband en tampons)	20	€ 7.714.000
Tabaksindustrie	10	€ 3.857.000
Totaal	210	€ 81.000.000

Innovatie-effecten

Van deze wijziging worden geen innovatie-effecten verwacht.

Markteffecten

De bijdrage die producenten moeten betalen kan ervoor zorgen dat de prijs van het product stijgt.

3.3.2 Bewustmakingsmaatregelen (artikel 3.3)

Een groot deel van de producenten van kunststofproducten moet per 1 januari 2023 bewustmakingsmaatregelen nemen, zodat de consument op de hoogte is van de markeringen die op grond van het besluit op verpakkingen moeten staan, de afbreekbaarheid van de producten in het milieu en de gevolgen van zwerfafval voor riolering en milieu.

De producenten zijn verplicht elke drie jaar een plan op te stellen over de voorgenomen bewustmakingsmaatregelen en hun effectiviteit. Hij gaat hierbij in op:

- De beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven voor die producten, systemen voor hergebruik en de mogelijkheden en de beste praktijken voor deugdelijk afvalbeheer;
- de effecten op het milieu, met name het mariene milieu, van zwerfafval en onjuiste manieren van afvalverwijdering van die producten;
- de gevolgen van onjuiste manieren van afvalverwijdering op de riolering.

De verplichting geldt voor dezelfde producenten als die in paragraaf 3.3.1, met de toevoeging van producenten van maandverband, tampons en inbrenghulzen voor tampons.

Onderzoeksresultaten

Eenmalige regeldruk

Mogelijke eenmalige lasten als gevolg van de bewustmakingsmaatregelen zijn:

⁴⁴ K plus V (2020). Kostenonderzoek zwerfafval, in opdracht van Rijkswaterstaat

⁴⁵ € 81 miljoen/210 producenten = € 385.714

- Kennisname van de maatregelen en bepaling van de strategie
- Mogelijk het opzetten van een producentenorganisatie om schaalvoordelen te behalen bij de maatregelen
- Een campagne opzetten voor de bewustmakingsmaatregelen

Er wordt in de huidige situatie ook al veel aan bewustmaking gedaan. De respondenten kunnen daarom niet zeggen hoeveel extra regeldruk de wijziging veroorzaakt. Wel geven ze aan dat de bijdrage aan het zwerfafval een prikkel vormt om goed na te denken over bewustmakingsmaatregelen. Om deze reden nemen wij aan dat de bewustmakingsmaatregelen niet tot extra eenmalige lasten leiden, omdat de gemaakte kosten bedrijfseigen zijn.

Structurele regeldruk

De structurele lasten bestaan uit het plan dat elke drie jaar moet worden opgesteld en uit het actualiseren en uitvoeren van de bewustmakingsmaatregelen. Mogelijk kan dit laatste worden verlicht met behulp van schaalvoordelen in een producentenorganisatie. Daarnaast geldt ook voor de structurele lasten dat het in het belang van de producenten is om te zorgen dat er minder zwerfafval is, mits de verdeling van de bijdrage goed aansluit op de werkelijkheid. Hierdoor nemen wij aan dat er vanwege het bedrijfseigen karakter ook geen sprake is van structurele effecten.

Innovatie- en markteffecten

Op dit onderdeel verwachten wij geen innovatie-effecten en markteffecten.

3.4 Monitoring- en rapportageverplichtingen

De producenten van de volgende kunststofproducten zijn verplicht te voldoen aan de monitoring- en rapportageverplichtingen zoals beschreven in artikel 4.1 en 4.2 van de Regeling Kunststofproducten voor eenmalig gebruik:

- Producenten van kunststof verpakkingen
- Importeurs van kunststof verpakkingen en kunststofproducten
- Tabaksindustrie
- Ballonnenindustrie
- Overige industrie (alleen vochtige doekjes, maandverband en tampons zijn uitgezonderd)

Om te kunnen monitoren of de gewenste reductie wordt bereikt en om daarover als Nederland verslag te kunnen doen aan de Europese Commissie zijn de producenten verplicht om voor 1 augustus 2023 en vervolgens ieder jaar te rapporteren over:

1. De hoeveelheid, het gewicht en gewicht van de aanwezige kunststof van de op de markt gebrachte kunststofproducten voor eenmalig gebruik door de producent in het voorafgaand kalenderjaar. (In overeenstemming met het daarvoor geldende format⁴⁶).
2. Gegevens over afval van procenten van tabaksproducten met filters en filters. Op dit moment is nog niet duidelijk om welke gegevens dit gaat. Naar verwachting zal het de hoeveelheid ingezameld afval betreffen.

⁴⁶ Bijlage bij de Regeling

Daarnaast zendt de producent van kunststofproducten voor 1 augustus 2025 en vervolgens elk jaar voor augustus een verslag over het gehalte recycleerbaar in de kunststof drankflessen⁴⁷ die door hem met ingang van het daarvoor vastgestelde kalenderjaar jaarlijks in Nederland in de handel zijn gebracht.

Onderzoeksresultaten

Eenmalige regeldruk

De effecten van de monitoring- en rapportageverplichtingen zijn deels beschreven in de bedrijfseffectentoets van het besluit⁴⁸. Uit het onderzoek bleek dat de gevraagde gegevens door producenten of verstrekkers op wie het besluit van toepassing was in veel gevallen al werden bijgehouden. Dit gedeelte van de verplichtingen leverde daardoor weinig extra eenmalige lasten op. Op basis van de interviews is echter gebleken dat het wel kan zijn dat gegevens niet op de goede manier inzichtelijk zijn, bijvoorbeeld de hoeveelheid plastic per product. Dit kan een aanpassing aan systemen vergen. Naar schatting bedragen de eenmalige lasten hierdoor 120 uur tegen een tarief van € 54. Dit betekent € 6.480 per bedrijf. In totaal betekent dit het volgende:

Tabel 5. Eenmalige lasten monitoring- en rapportageverplichtingen per categorie producent

Bedrijven	Aantal	Totale regeldruk
Producenten kunststof verpakkingen	50	€ 324.000
Importeurs kunststof verpakkingen en kunststofproducten	100	€ 648.000
Ballonnenindustrie	30	€ 194.400
Overige industrie (vochtige doekjes, maandverband en tampons)	20	€ 129.600
Tabaksindustrie	10	€ 64.800
Totaal	210	€ 1.361.000

Structurele regeldruk

Zoals in de eenmalige lasten is beschreven worden de gevraagde gegevens al bijgehouden door kunststofproducenten of kan een aanpassing aan het systeem hiervoor zorgen. De administratieve lasten van het rapporteren zelf zijn naar verwachting zeer beperkt.

Innovatie- en markteffecten

Op dit onderdeel verwachten wij geen innovatie-effecten en markteffecten.

⁴⁷ Kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik van ten hoogste 3 liter, inclusief doppen en deksels, met als hoofdbestanddeel polyethyleentereftalaat

⁴⁸ Sira Consulting (2020). Quickscan bedrijfseffecten implementatie richtlijn Single Use Plastics

4 Bedrijfseffectentoets

4.1 Algemeen

Vraag 1: Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht?

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 2.2 en 2.3.

4.2 Regeldrukeffecten

Vraag 2: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de regeldruk (informatieverplichtingen aan de overheid en/of inhoudelijke verplichtingen) voor bedrijven?

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 neemt de regeldruk naar verwachting toe voor vrijwel alle direct betrokken bedrijven. Mogelijk beïnvloeden de consumptiereductiemaatregelen uit paragraaf 3.1 en de bewustmakingsmaatregelen uit paragraaf 3.3.2 de hoeveelheid zwerfafval, waardoor de bijdrage aan het opruimen daarvan, zoals beschreven in paragraaf 3.3.1 lager uitvalt dan de indicatie die in dit rapport is gegeven. In het volgende hoofdstuk zijn samenvattende tabellen opgenomen met de regeldruk.

Vraag 3: In het geval van implementatie van EU-regelgeving: is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder 'nationale koppen' en met optimaal gebruik van 'kan-bepalingen'?

De Europese Richtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen om in 2026 een meetbare kwantitatieve consumptievermindering ten opzichte van 2022 te bereiken voor de producten die beschreven staan in paragraaf 3.1 (drinkbekers en voedselverpakkingen). Nederland heeft invulling gegeven aan deze verplichting door de consumptiemaatregelen op te stellen die beschreven staan in paragraaf 3.1 voor drinkbekers en voedselverpakkingen. De Richtlijn stelt geen eisen aan de specifieke invulling van de lidstaten om de consumptievermindering te bewerkstelligen. CE Delft heeft daarom in opdracht van het ministerie van IenW een inventarisatie gedaan naar potentiële kansrijke interventies om het gebruik van eenmalig plastic terug te dringen in Nederland⁴⁹. Deze zijn beoordeeld op gedragseffecten, juridische uitvoerbaarheid en financiële gevolgen (voor consumenten, aanbieders en overheid). Uit de afgewogen alternatieven blijkt niet dat deze meer of minder lasten met zich meebrengen dan de gekozen maatregelen. Op basis van de beschikbare informatie kan daarom niet worden gesteld dat hier sprake is van een nationale kop.

4.3 Innovatie-effecten

Vraag 4: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de innovatieruimte, innovatiebereidheid en innovatiecapaciteit van bedrijven?

De innovatie-effecten zijn beschreven per onderwerp in hoofdstuk 3. Overkoepelend zien wij ruimte voor innovatie als gevolg van het tegengaan van wegwerpplastics. Er ontstaat

⁴⁹ CE Delft (2019). Kansrijke interventies terugdringen kunststofproducten voor eenmalig gebruik

ruimte voor concepten voor hergebruik, betere recycling en voor wegwerpproducten die geen plastic bevatten.

4.4 Markteffecten

Vraag 5: Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?

De markt voor plastic wegwerpproducten wordt verkleind door in te grijpen op de vraag (zie paragraaf 3.1). Tegelijk ontstaat of groeit er een markt voor recycling, concepten om herbruikbare materialen te gebruiken bij bezorgmaaltijden en voor wegwerpproducten van andere materialen dan plastic.

Vraag 6: Wat zijn de sociaaleconomische effecten van ontwerpregelgeving: met name de verwachte ontwikkelingen op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling?

Er worden geen sociaaleconomische effecten verwacht.

4.5 Overige bedrijfseffecten

Vraag 7: Welke andersoortige kosten en baten voor bedrijven, die niet onder de regeldrukdefinitie vallen, worden op grond van deze ontwerpregelgeving voorzien?

Als bedrijven worden gedwongen tot innoveren kan dit investeringen vergen. Daarnaast is er sprake van een bate voor de meerprijs die verplicht in rekening moet worden gebracht bij voedselverpakkingen en koffiebekers bij afhaal, in totaal tussen € 8,6 miljoen en € 12,3 miljoen.

5 Conclusies en aanbeveling

De bedrijfseffecten van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik hangen sterk af van de snelheid waarmee wordt geïnnoveerd in betaalbare wegwerpproducten zonder plastic en herbruikbare verpakkingen. Volgens respondenten is de regeldruk sterk afhankelijk van de haalbaarheid van de mogelijkheden voor recycling en hergebruik op het moment dat de Regeling in werking treedt. De verwachte regeldruk is voor zover die in deze QuickScan te bepalen is als volgt:

Tabel 6. Eenmalige lasten reductiemaatregelen per jaar

Eenmalige kosten			
	Totale kosten	Aantal	Kosten per bedrijf
Reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse			
Horeca	€ 75.900.000	15.180	€ 5.000
Gesloten evenementen		1.115	
<i>Groot</i>	€ 9.631.725	769	€ 12.525
<i>Klein</i>	Onbekend	346	Onbekend
Bedrijfskantines		419.055	
<i>Groot</i>	Onbekend	14.880	Onbekend
<i>Klein</i>	Onbekend	404.175	Min. 700 en max. 1.000
Reductiemaatregelen voor consumptie 'on the go', take-away en maaltijdbezorging			
Horeca		65.410	
<i>Afhaalrestaurants</i>		Onbekend	€ 34
<i>Koffie to go</i>		Onbekend	€ 34
<i>Maaltijdbezorging</i>		Onbekend	€ 432
Detailhandel	€ 151.300	4.450	€ 34
Open evenementen	€ 34.000	1.000	€ 34

Tabel 7. Structurele lasten reductiemaatregelen per jaar

Structurele kosten			
	Totale kosten	Aantal	Kosten per bedrijf
Reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse			
Horeca	Min. € 75 miljoen en max. € 150 miljoen ⁵⁰	15.180	Min. € 4.941 en max. € 9.881
Gesloten evenementen		1.115	
<i>Groot</i>	€ 16,5 miljoen ⁵¹	769	€ 21.388
<i>Klein</i>	Onbekend	346	Onbekend
Bedrijfskantines		419.055	
<i>Groot</i>	Onbekend	14.880	Onbekend
<i>Klein</i>	Onbekend	404.175	Onbekend
Reductiemaatregelen voor consumptie 'on the go', take-away en maaltijdbezorging			
Horeca		65.410	
<i>Afhaalrestaurants</i>		Onbekend	€ 0
<i>Koffie to go</i>		Onbekend	€ 0
<i>Maaltijdbezorging</i>	Min. 25,2 miljoen en max. 37,8 miljoen ⁵²	Onbekend	€ 0
Detailhandel	€ 0	4.450	€ 0

⁵⁰ Naar verwachting zullen deze kosten na verloop van tijd dalen.

⁵¹ Naar verwachting zullen deze kosten na verloop van tijd dalen.

⁵² Regeldruk zal oplopen van € 0 naar de minimum en maximum kosten.

Open evenementen	Onbekend	1.000	Onbekend
------------------	----------	-------	----------

Tabel 8. Eenmalige lasten UPV

Eenmalige kosten	Aantal	Bijdrage opruimen zwerfafval		Bewustmaking maatregelen		Monitoring- en rapportage verplichting	
		Totale kosten	Kosten per bedrijf	Totale kosten	Kosten per bedrijf	Totale kosten	Kosten per bedrijf
Producenten van kunststof verpakkinge tampons en inbrengulzen voor tampons	50	€ 0	€ 0,00	€ 0	€ 0	€ 324.000	€ 6.480
	20	N.v.t.	N.v.t.	€ 0	€ 0	N.v.t.	N.v.t.
Importeurs van kunststof verpakkingen	100	€ 0	€ 0,00	€ 0	€ 0	€ 648.000	€ 6.480
Balonnenindustrie	30	€ 0	€ 0,00	€ 0	€ 0	€ 194.400	€ 6.480
Overige industrie	20	€ 0	€ 0,00	€ 0	€ 0	€ 129.600	€ 6.480
Tabaksindustrie	10	€ 0	€ 0,00	€ 0	€ 0	€ 64.800	€ 6.480

Tabel 9. Structurele lasten UPV⁵³

Eenmalige kosten	Aantal	Bijdrage opruimen zwerfafval		Bewustmaking maatregelen		Monitoring- en rapportage verplichting	
		Totale kosten	Kosten per bedrijf	Totale kosten	Kosten per bedrijf	Totale kosten	Kosten per bedrijf
Producenten van kunststof verpakkinge producenten van maandverband, tampons en inbrengulzen voor tampons	50	€ 19.285.000	€ 385.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	20	N.v.t.	N.v.t.	€ 0	€ 0	N.v.t.	N.v.t.
Importeurs van kunststof verpakkingen	100	€ 38.570.000	€ 385.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Balonnenindustrie	30	€ 11.571.000	€ 385.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Overige industrie	20	€ 7.714.000	€ 385.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Tabaksindustrie	10	3.857.000	€ 385.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

Naast de regeldruk is er sprake van een bate voor het bedrag dat in rekening moet worden gebracht voor voedselverpakkingen en koffiebekers bij afhaal, in totaal tussen € 8,6 miljoen en € 12,3 miljoen.

De Regeling grijpt behoorlijk in op de vraag naar wegwerpplastics, waardoor producenten worden gedwongen te innoveren in alternatieven. Ook grijpt de Regeling in op de recyclingketen. Wij bevelen het ministerie van IenW aan erop toe te zien dat er goed wordt samengewerkt in de keten om de recyclingdoelstellingen te kunnen halen. Als die niet haalbaar zijn krijgen bedrijven te maken met zeer hoge nalevingskosten.

⁵³ Deze kosten en de verdeling ervan worden definitief bepaald door op basis van een kostenonderzoek dat wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Deze schatting is gebaseerd op al het zwerfafval. Een deel van het zwerfafval valt niet onder de UPV.

Bijlagen bij rapportage:

Quickscan bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

I	Respondenten	28
II	De bedrijfseffectentoets	29
III	Regeldruk en het SKM	33

I Respondenten

Er zijn interviews uitgevoerd met de volgende soorten bedrijven en vertegenwoordigers van bedrijven:

- Een festivalorganisator
- Een snackbar met restaurantgedeelte
- Een platform voor maaltijdbezorging
- Vertegenwoordigers van producenten van vochtige doekjes
- Een afvalverwerker
- Een winkelketen die ook restaurants exploiteert
- Een aanbieder van herbruikbare verpakkingen voor bezorgmaaltijden
- Een producent van verpakkingen
- Een koffieleverancier voor kantoren
- Vertegenwoordigers van producenten van verpakkingen

II De bedrijfseffectentoets

De bedrijfseffectentoets (BET) is opgebouwd uit zeven vragen. De antwoorden op deze vragen schetsen een omvattend beeld van de effecten van de nieuwe regelgeving op het Nederlandse bedrijfsleven. In deze bijlage worden de vragen weergegeven⁵⁴ met alle sub vragen. De sub vragen zijn behandeld in hoofdstuk 4.

Geraakte doelgroep

1. Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht?
 - a. Welke branches worden geraakt?
 - b. Worden alle bedrijven in de betreffende branche(s) geraakt of een speciale groep (niet)?
 - c. Hoeveel bedrijven ondervinden de effecten naar schatting?
 - d. In hoeverre slaan de effecten neer bij het MKB (<250), microbedrijven (2-9) en ZZP'ers)?

Regeldrukeffecten

2. Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de regeldruk (informatieverplichtingen aan de overheid en/of inhoudelijke verplichtingen) voor bedrijven?
 - a. Beschrijf de verplichtingen die worden ingevoerd of afgeschaft.
 - b. Motiveer waarom nieuwe verplichtingen nodig zijn en of de minst belastende variant is gekozen (beschrijf indien mogelijk alternatieven).
 - c. Heeft er een MKB-toets plaatsgevonden? Geef aan of en hoe de resultaten daarvan zijn verwerkt in de toelichting bij de ontwerpregelgeving. Is daarbij een afweging gemaakt of de verplichtingen proportioneel zijn voor het MKB, bijvoorbeeld:
 - » Zijn vrijstellingen of lichtere regimes voor kleinere bedrijven mogelijk?
 - » Zijn andere mitigerende maatregelen (zoals een langere overgangperiode) voor kleinere bedrijven mogelijk?
 - » Zijn de verplichtingen voldoende begrijpelijk, praktisch werkbaar en naleefbaar voor kleine ondernemers?Geef een korte verantwoording als (delen van) de input van mkb ondernemers niet zijn overgenomen.
 - d. Beschrijf indien van toepassing de huidige normering.
 - e. Maak een inschatting van de (meer)kosten die bedrijven moeten maken om van de huidige normering naar de nieuwe normering over te gaan. Maak per verplichting een berekening van:
 - x de corresponderende tijdsbelasting per handeling (schatting)
 - x het uurtarief
 - x de frequentie waarmee een bedrijf deze handeling moet doen

⁵⁴ Een nadere toelichting kan worden verkregen op <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/bedrijfseffectentoets-inclusief-markteffectentoets-bet?cookie=yes.153675940906889556899>

- x het aantal bedrijven dat aan deze verplichting moet voldoen.
 - f. Maak een inschatting van de kosten die bedrijven zullen maken voor de inhuur van externe diensten om aan de informatieverplichtingen te voldoen.
 - g. Saldeer de berekeningen naar een totaaleffect voor administratieve lasten. Maak onderscheid tussen jaarlijks terugkerende (structurele) lasten en eenmalige lasten.
 - h. Specificeer de regeldrukkosten voor het MKB, microbedrijven en ZZP'ers.
3. In het geval van implementatie van EU-regelgeving is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder "nationale koppen" en met optimaal gebruik van "kanbepalingen"?
- a. Wordt de EU-regelgeving geïmplementeerd op een wijze die voor Nederlandse bedrijven de minst mogelijke lasten veroorzaakt of, in geval van vereenvoudigingen, de grootst mogelijke lastenvermindering inhoudt?
 - b. Zo nee, motiveer waarom niet voor de meest lastenluwe variant is gekozen.
 - c. Geef aan wat de "meerkosten" voor Nederlandse bedrijven zijn in termen van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de keuze voor de niet meest lastenluwe variant.
 - d. Geef bij niet-maximaal lastenluwe implementatie zo mogelijk aan voor welke oplossingen is gekozen in relevante omringende Lidstaten.

Innovatie-effecten

4. Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de innovatieruimte, innovatiebereidheid en innovatiecapaciteit van bedrijven?

Consultatie en afweging van het belang van innovatie

- a. Zijn partijen in het beleidsveld (bedrijven, onderzoeksinstituten én innovatieve
- b. Nieuwkomers) geconsulteerd om een beeld te krijgen van de innovatieontwikkelingen die eraan gaan komen in de sector(en) die met de ontwerpregelgeving te maken krijgen? Welke innovatieontwikkelingen zien zij en wensen zij?
- c. Hoe wordt die marktbehoefte aan innovatie in de ontwerpregelgeving gewogen ten opzichte van andere relevante publieke belangen die de regelgeving voor deze sector(en) beoogt te borgen?

Vormgeving innovatievriendelijke wet- en regelgeving

- d. Worden in de ontwerpregelgeving barrières gecreëerd voor de toetreding van (innovatieve) bedrijven op de markt door onnodig hoge of specifieke normen en/of onnodig hoge nalevingskosten, waardoor marktinnovaties niet worden gestimuleerd? Of is juist de verwachting dat de gestelde normen gewenste innovaties zullen uitlokken?
- e. Worden er in de ontwerpregelgeving procedures voorgeschreven die gewenste innovaties kunnen hinderen vanwege de doorlooptijd?

- f. Wordt in de ontwerpregelgeving ruimte ingebouwd om gewenste innovaties te accommoderen, zodat de regelgeving innovatievriendelijker en toekomstbestendiger wordt?
- » In hoeverre wordt “doelregelgeving” toegepast in plaats van “middelvoorschriften”?
 - » Indien voor middelvoorschriften wordt gekozen, zijn deze dan “techniekneutraal” vormgegeven?
 - » Wordt in het geval van middelvoorschriften een “right to challenge” toegepast om bedrijven de mogelijkheid te geven een wettelijk doel via een efficiëntere/innovatieve methode te behalen dan de methode die als standaardwijze in de regelgeving wordt gegeven? Hoe wordt in dat geval de procedure voor beoordeling van de toelaatbaarheid van de alternatieve oplossingen geregeld?
 - » Worden gewenste en beproefde innovaties eventueel sectorbreed afgedwongen door in de ontwerpregelgeving gebruik te maken van het systeem van “best beschikbare techniek”?
 - » Wordt in de ontwerpregelgeving de mogelijkheid voor de overheid ingebouwd om op bepaalde onderdelen in een tijdelijke en gecontroleerde setting te experimenteren met nieuwe wijzen van reguleren alvorens tot definitieve regulering voor de hele doelgroep wordt overgegaan?
 - » Is gedacht aan een evaluatiebepaling of eventueel een “horizonbepaling”, zodat de regelgeving tijdig moet worden geëvalueerd/herzien of automatisch vervalt?
 - » Worden verplichtingen/normen op het juiste reguleringsniveau opgenomen, waarbij als leidraad aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt gevolgd om gedetailleerde normen vast te leggen op het niveau van ministeriële regelingen, zodat deze makkelijk zijn te actualiseren als de maatschappelijke situatie daar om vraagt?
- g. Is de keuze voor de vormgeving van de ontwerpregelgeving met instrumenten die innovatieruimte kunnen geven vroegtijdig afgestemd met de overheidsorganen die de regelgeving zullen gaan uitvoeren en handhaven, zodat de innovatieruimte ook echt in de praktijk haalbaar wordt? Is hierbij goed gekeken naar en rekening gehouden met de mogelijke belemmeringen voor uitvoerders en/of handhavers van de regelgeving om te faciliteren dat de innovatieruimte in de praktijk kan worden benut? Denk hierbij bijvoorbeeld aan capaciteit en risicoaansprakelijkheid.
- h. Hoe kijken de partijen in het beleidsveld aan tegen de vormgeving van de ontwerpregelgeving; kunnen zij uit de voeten met de gekozen instrumenten om innovatie de ruimte te geven?

Markteffecten

5. Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?
- a. Waarom wordt gekozen voor beleid dat aangrijpt bij de werking van de markt? Welk probleem ten aanzien van de werking van de markt wordt met het beleid opgelost?

- b. Beschrijf de huidige marktstructuur (vraagzijde én aanbodzijde van de markt). Hoe zal deze mogelijk veranderen na beleidswijziging? Is flankerend beleid benodigd (bijv. markttoezicht)?
 - c. Beschrijf het huidige gedrag van marktpartijen (vraagzijde én aanbodzijde). Hoe zal dit mogelijk veranderen na beleidswijziging? Is flankerend beleid benodigd (bijv. consumentenbeleid)?
 - d. Hoe draagt de veranderde marktstructuur en/of gedragingen van marktpartijen bij aan de:
 - » kwaliteit (objectief gemeten, subjectief ervaren, keuzebreedte / differentiatie, leveringszekerheid)
 - » toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid)
 - » doelmatigheid (statische en dynamische efficiëntie)
6. Wat zijn de sociaaleconomische effecten van ontwerpregelgeving; met name de verwachte ontwikkelingen op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling?

Overige bedrijfseffecten

7. Welke andersoortige kosten en baten voor bedrijven, die niet onder de regeldrukdefinities vallen, worden op grond van deze ontwerpregelgeving voorzien? (Denk bijvoorbeeld aan rechtstreekse financiële afdrachten aan de overheid, verbodsbepalingen of de opheffing daarvan, omzetsdervingen of omzetstijgingen)

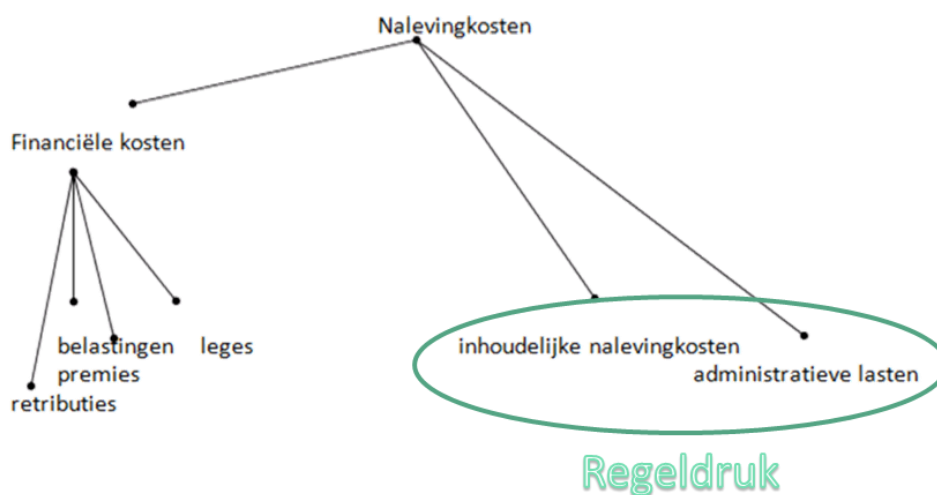
III Regeldruk en het SKM

De financiële effecten van regelgeving voor bedrijven, kortweg regeldruk, worden berekend met behulp van een landelijke methodiek die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk⁵⁵ van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Regeldruk

Regeldruk is in het handboek gedefinieerd als de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die bedrijven (en bedrijven) ondervinden als direct gevolg van wettelijke verplichtingen. De gedachte achter het in kaart brengen en verminderen van regeldruk is dat burgers en bedrijven tijd overhouden om in hun corebusiness te investeren als zij minder tijd en geld aan regelverplichtingen besteden.

In onderstaande figuur is weergegeven welke kosten wel en niet tot de regeldruk voor bedrijven worden gerekend.



Figuur 3. Welke kosten behoren tot de regeldruk (*Handboek meting regeldrukkosten, 2018*)

In onderstaand kader zijn de begrippen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten gedefinieerd.

⁵⁵ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

Kader 1. Definities administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

Administratieve lasten (AL)

AL zijn de kosten die burger, bedrijf of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten worden uitgedrukt in euro's.

Het gaat specifiek om kosten voor het verstrekken van informatie, zoals opgelegd door regelgeving van de overheid. Dit betekent concreet dat de regelgeving het uitgangspunt is voor een onderzoek naar de omvang van de AL. In de artikelen van de regelgeving is aangegeven welke informatie moet worden overlegd: dit zijn de informatieverplichtingen. Om hieraan te voldoen, moet men handelingen uitvoeren zoals het invullen van formulieren of het verzamelen van aanvullende informatie.

(Inhoudelijke) nalevingskosten (NK)

Dit betreft kosten die (georganiseerde) burgers, bedrijven of professionals maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt. Een voorbeeld is de verplichting tot het hebben van een brandmeldinstallatie uit het Bouwbesluit 2012.

Dit zijn dus investeringen die bedrijven moeten doen om aan de in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen te kunnen voldoen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke). Deze eisen hebben betrekking op het gedrag van personen en toestanden van gebouwen, productiemiddelen, het proces van productie of dienstverlening, inrichting van de administratie anders dan om direct te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, producten en/of diensten.

Uit: Handboek meting regeldrukkosten, 2018

Het standaard kostenmodel (SKM)

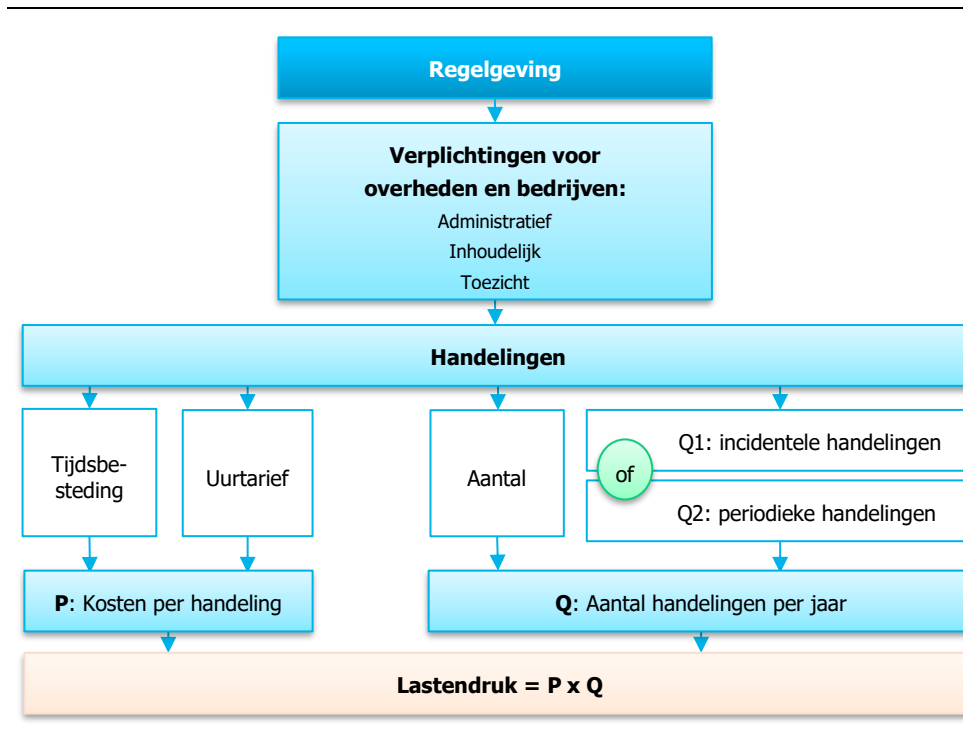
Voor het berekenen van regeldruk wordt gebruik gemaakt van het standaard kostenmodel (SKM), dat op de volgende pagina is toegelicht. Het SKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het SKM maakt hierbij onderscheid tussen de typen lasten in het bovenstaande kader.

Uurtarieven

De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bijlage 5 van het handboek. In deze bijlage zijn voor specifieke functies standaarduurtarieven beschreven. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt. Voor burgers geldt dat regeldruk is gerapporteerd in uren en externe kosten. Burgers kennen in principe geen uurtarief⁵⁶.

Voor overheden kent het Handboek geen overzicht van uurtarieven. Wij hanteren voor de overheidstarieven de jaarlijkse uitgave 'Handleiding overheidstarieven' die jaarlijks wordt uitgegeven door het ministerie van Financiën.

⁵⁶ In de voortgangsrapportages over het regeldrukprogramma hanteert het ministerie van EZK voor burgers het uurtarief van € 15.



Figuur 4. Het berekenen van regeldruk en bestuurlijke lasten met het SKM.

Statistische representativiteit

Metingen van regeldruk op basis van het handboek zijn geen statistische onderzoeken. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk. In de conclusies worden de resultaten dan ook gepresenteerd met een afronding op tienduizendtallen om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen. Resultaten kunnen met een kleinere afronding worden weergegeven afhankelijk van de omvang van het resultaat.

Initiële en structurele regeldruk

Bij het berekenen van de regeldruk wordt in het handboek onderscheid gemaakt tussen:

- Eenmalige regeldruk. Dit zijn lasten die voortkomen uit verplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels.
- Structurele regeldruk. Deze lasten komen voort uit verplichtingen die regulier worden uitgevoerd om te kunnen voldoen aan de in de regelgeving opgelegde informatieverplichtingen. Het betreft bijvoorbeeld verplichtingen die gekoppeld zijn aan inschrijvingen, verantwoording en toezicht (bijvoorbeeld bij iedere aanvraag of jaarlijks terugkerend).

Rapporteren over regeldruk

Het SKM is zodanig ingericht dat op alle gewenste niveaus kan worden gerapporteerd. Voor elke verplichting wordt naast de kosten ook bijgehouden welke bedrijven ermee te maken hebben en wat de oorsprong is van de verplichting. In fase 1 van het onderzoek

wordt afgestemd op welke niveaus er kan worden gerapporteerd. Wij stellen voor om in ieder geval te rapporteren over:

- De regeldruk naar type doelgroep. Het betreft hier de verschillen tussen typen bedrijven en typen (decentrale) overheden.
- De regeldruk naar type lasten. De regeldruk wordt hierbij opgesplitst in administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten en bestuurlijke lasten.

Transparantie en herleidbaarheid

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het SKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevensbronnen.