

Vragen en antwoorden naar aanleiding van de internetconsultatie

A. Vragen en antwoorden over de reductiemaatregelen

Vraag 1: Waarom wordt deze definitie van hoogwaardige recycling (voedselcontactmaterialen) gehanteerd?

Antwoord: Daarvoor zijn 3 redenen. Ten eerste is de intentie van de regeling dat hergebruik de nieuwe norm gaat zijn, in lijn met de transitie naar een circulaire economie, waarvoor we ook voor bекers en voedselverpakkingen naar circulaire oplossingen moeten i.p.v. primaire grondstoffen te benutten. De lat voor de uitzondering ligt daarom hoog: recycling van product tot gelijkwaardig product. Ten tweede is voor de handhaving en beoordeling of iets hoogwaardig te recyclen een objectief juridisch kader nodig. De in de Europese verordening (EG) 1935/2004 gestelde voorschriften (Artikel 3) en nadere uitwerking van uitvoeringsverordening EC 282/208 voor het recyclen van voedselcontactmaterialen biedt dit kader. Deze verordening wordt momenteel herzien, hetgeen ertoe zou kunnen leiden dat meer materialen en technieken, geschikt worden geacht voor hoogwaardige recycling. Het verbreden van de definitie naar bijv. nuttige toepassing als grondstof in andere producten zou allerlei uitvoeringsbelemmeringen met zich meebrengen en de handhaving complex maken. Daarom is nu gekozen voor deze beperkte toepassing o.b.v. een juridisch kader. Ten derde, zal de afzonderlijke inzameling van een enkele monostromen (PET), meer duidelijkheid.

Vraag 2: Hoe kan een exploitant het percentage inzameling voor hoogwaardige recycling aantonen en hoe wordt daarop gehandhaafd?

Ten eerste moet een exploitant of ondernemer die gebruik wil maken van de uitzondering op het verbod op eenmalig te gebruiken drinkbekers en voedselcontainers daarvan een melding doen via het formulier in Bijlage 2, deel A. Vervolgens moet er goed gekeken worden welk materiaal voor welke toepassingen gebruikt kan worden binnen de uitzondering, niet alle materialen komen hiervoor in aanmerking, zie vraag 1. De exploitant houdt een administratie bij van de hoeveelheid aan kunststof drinkbekers of verpakkingen die worden verstrekt en worden ingezameld. Deze informatie over (gewicht aan) ingezamelde bекers en verpakkingen is afkomstig van de afvalverwerker, waarbij ook rekening wordt gehouden met vervuiling en afkeuring. Als het inzamelingspercentage van bijv. 75% wordt gehaald, maar 10% wordt afgekeurd, dan is de 75% inzamelingsdoelstelling voor hoogwaardige recycling alsnog niet gehaald. Als 85% wordt ingezameld, en 10% wordt afgekeurd, dan is de doelstelling van 75% wel gehaald. Het is dus belangrijk dat de afvalverwerker bereid en geëquipeerd is om feedback te kunnen geven op de hoeveelheid ingezamelde bекers en welk percentage daarvan geschikt is voor hoogwaardige recycling. De exploitant houdt een administratie bij met als modelformulier Bijlage 2 deel B en C. Deze administratie is door de ILT opvraagbaar tot aan 3 jaren na het jaar waarover wordt geregistreerd. De ILT controleert steekproefsgewijs.

Vraag 3: Welke regels gelden er als op een voedseluitgiftelocatie sprake is van consumptie ter plaatse en van consumptie voor onderweg, afhalen en bezorging?

Antwoord: De exploitant hanteert in dit geval de regels voor beide situaties. Aan de klant wordt gevraagd of de consumptie is bedoeld voor ter plaatse of voor onderweg / afhaal. Voor ter plaatse is de meest eenvoudige optie om gebruik te maken van herbruikbare bекers, borden of bakjes. Voor onderweg / afhaal of bezorging zal dan een herbruikbaar alternatief aangeboden moeten worden, naast het niet gratis verstrekken van de wegwerpbeker of -verpakking.

Vraag 4: Is het verkopen van een (losse) herbruikbare beker en verpakking op de voedseluitgiftelocatie die de consument (direct) kan inzetten als 'bring your own' eveneens een herbruikbaar alternatief?

Antwoord: Ja. Maar een retourbeker zal voor de consument aantrekkelijker zijn, zeker als die op meerdere plekken is in te leveren. Het idee is dat het herbruikbare alternatief wordt afgestemd op de behoefte van de klant.

Vraag 5: Waarom vallen verpakkingen die ook voor thuisgebruik gebruikt kunnen worden onder het verbod op gratis verstrekken?

Antwoord: De regeling beoogd hiermee een gelijk speelveld te behouden voor soortgelijke producten. Een maaltijdsalade kan zowel onderweg geconsumeerd worden als thuis, en kan zowel in een afhaalgelegenheid worden verkocht als in een supermarkt. Als maar voor een van de twee locaties het verbod op gratis verstrekken zou gelden, dan heb je een ongelijk speelveld en kiest de consument voor het voordeligste verkooppunt. Bovendien zal de maatregel de supermarkten en hun toeleveranciers moeten stimuleren om het assortiment van verpakkingen kritisch te bekijken en waar nodig te vervangen of bijvoorbeeld herbruikbare opties aan de consument beschikbaar te stellen. De 'opbrengst' van de prijs op verpakkingen kunnen de retailers hierin investeren.

Vraag 6: Waarom is het niet gratis verstrekken van de bekertjes en containers niet ingezet als een heffing? Wat is het verwachte effect van de beprijzing?

Antwoord: Er is niet gekozen voor een heffing, omdat een heffing een ander juridisch traject heeft dan beprijzing. Voor een heffing moet immers via de Belastingdienst een inkomingsstelsel worden ingericht wat een langdurig traject zal zijn. Bovendien is het doel om de administratieve lasten van de regeling zo laag en laagdrempelig mogelijk te houden. Bovendien kan op deze manier de inkomsten uit de beprijzing rechtstreeks door de exploitant worden ingezet voor verduurzaming en voor investeringen in herbruikbare oplossingen voor kunststof verpakkingen.

Vraag 7: Klopt het dat zakjes met bijv. noten en appel en zakjes met belegde broodjes niet onder het verbod op ter plaatse consumptie vallen (maar wel onder de UPV- en bewustmakingsmaatregelen) en doosjes/containers met deze voedingsmiddelen wél? Is er dan een verschil tussen 'zakjes en wikkels gemaakt van flexibel materiaal' voor brood of sandwiches en de driehoekige, sandwichverpakkingen van hard(er) plastic?"

Antwoord: Het klopt dat zakjes en wikkels niet onder de reductiemaatregelen vallen, maar wel onder de UPV verplichting. De driehoeksandwichverpakkingen vallen wel onder de definitie voedselverpakkingen binnen de reikwijdte van de reductiemaatregelen. Dit volgt uit de richtsnoeren (uitvoeringsverordening) onder de SUP-richtlijn.

Vraag 8: Welke regels gelden er t.a.v. aansprakelijkheid voor voedselveiligheid in relatie tot 'bring your own'?

Antwoord: Als een consument ervoor kiest om een zelf meegenomen beker of container te gebruiken, dan is de consument vanaf het moment van overdracht door de exploitant van de voedseluitgifte locatie zelf verantwoordelijk voor de hygiëne rondom het voedsel, vergelijkbaar met eten dat je zonder verpakking koopt en in je boodschappentas doet. Er is dan na overdracht en betaling geen aansprakelijkheid bij de exploitant. De exploitant mag wel een meegebrachte beker of verpakkingen weigeren aan te nemen, als deze optisch niet schoon is. De consument betaald dan alsnog voor de wegwerpbecher of verpakking.

Vraag 9: Toepassing van een circulair bekertjesstelsel [op festivals/evenementen] is toegestaan, maar geen verplichting?

Antwoord: Een circulair bekertjesstelsel is wel verplicht: bekertjes komen retour voor hergebruik, of voor hoogwaardige recycling. De manier van inzamelen/retourneren is niet vastgelegd, daarvoor kan gebruik worden gemaakt van best practices.

Vraag 10: Zijn bio-plastics toegestaan?

Antwoord: Ook bio-plastics vallen onder de regelgeving. Voor de definitie van kunststof en kunststof producten wordt verwezen naar de richtsnoeren die zijn opgesteld door de Europese Commissie (2021/C 216/01- Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met richtlijn (EU) 2019/904).

B. Vragen en antwoorden over de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Vraag 1: Kunnen private gebiedsheerders (terreinbeherende organisaties) ook een vergoeding krijgen voor de gemaakte kosten om zwerfafval op te ruimen?

Antwoord: De UPV regeling beperkt zich (net als de EU richtlijn) tot het vergoeden van de kosten die gemaakt worden door of namens overheidsorganisaties, maar ook private gebiedsheerders, zoals Natuurmonumenten, Landschappen-NL, de Unie van Bosgroepen en de Federatie Particulier Grondbezit maken kosten aan het opruimen van zwerfafval. Private terreinbeheerders komen niet in aanmerking voor directe vergoeding. Alleen wanneer zij namens een overheidsorganisatie zwerfafval opruimen, kunnen deze kosten worden meegenomen in de kosten van de betreffende overheidsorganisatie. Middels een overeenkomst tussen een overheidsorganisatie en private gebiedsheerder kunnen hier afspraken over gemaakt worden. Dit is geen verplichting, maar wel een mogelijkheid die de Regeling biedt. Veel private terreinbeheerders ontvangen van provincies al de SNL (Subsidie Natuur en Landschap). Door een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten bij deze subsidie of op een andere manier een overeenkomst te sluiten, kunnen deze kosten meegeteld worden als opruimkosten van de provincie (of andere gebiedsheerder). De vergoeding zal dan terecht komen bij de desbetreffende overheidsorganisatie. Overheidsorganisaties en private terreinbeheerders kunnen afspraken maken over het overhevelen van de middelen.

Vraag 2: Is er een na te streven ambitieniveau ten aanzien van het verminderen van zwerfafval?

Antwoord: Op dit punt zijn bij de consultatie verschillende visies ingebracht, variërend van "alles moet schoon en worden vergoed" en "alles moet kostenefficiënt en met uitgebreide audits aangetoond". Er is gekozen voor een middenweg van vergoeden van de gemaakte kosten, om de administratieve lasten beperkt te houden en het systeem uitvoerbaar te houden. Bij de evaluatie kan dit opnieuw worden bezien. Het doel van de regeling is niet om het zwerfafvalprobleem in z'n geheel op te lossen, maar primair om het verleggen van de rekening, met mede tot gevolg dat er een prikkel is voor producenten om meer aan preventie te doen.

Vraag 3: Is er differentiatie aan te brengen in de vergoeding tussen gebiedsheerders o.b.v. hun resultaat/ambitie?

Antwoord: Dit is nu niet uitvoerbaar, als het systeem werkt kan bij evaluatie gekeken worden of dit soort verfijningen kunnen worden aangebracht. Dit punt is ingebracht door producenten en gebiedsheerders. Indien producenten en gebiedsheerders al voor de evaluatie samen tot een concrete werkwijze komen voor differentiatie waar ze beiden achter staan, dan kan het Ministerie IenW dit wellicht accommoderen.

Vraag 4: Welke definitie van producent wordt gehanteerd?

Antwoord: Hierbij wordt uitgegaan van de definitie van producent in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik als het gaat om vochtige doekjes, ballonnen en tabaksproducten (artikel 4 en 5):

- 1°. elke in Nederland gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, kunststofproducten voor eenmalig gebruik vervaardigt, verkoopt of invoert en in Nederland kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de handel brengt;
 - 2°. elke in een lidstaat van de Europese Unie of derde land gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig rechtstreeks kunststofproducten voor eenmalig gebruik in een andere lidstaat verkoopt aan particuliere huishoudens of aan andere gebruikers dan particuliere huishoudens, door overeenkomsten op afstand zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2011/83/EU;
- Als het gaat om kunststof voedsel of drankverpakkingen gaat het om de definitie in het Besluit beheer verpakkingen 2014 (15d en 15f):
- producent of importeur: elke in Nederland gevestigde natuurlijke of rechtspersoon die:
- 1°. producten in een verpakking in de handel brengt;
 - 2°. beroepsmatig producten in een verpakking invoert;
 - 3°. beroepsmatig een ander opdracht geeft de verpakking van producten te voorzien van zijn naam, logo of merkteken.

Gekozen is om de staande definitie in het Besluit beheer verpakkingen 2014 niet aan te passen omwille van de eenvormigheid.

Vraag 5: Valt onjuist afgedankt afval zoals vochtige doekjes en hygiëneproducten in riolering onder de definitie van zwerfafval?

Antwoord: Alleen het afval dat achtergelaten of terecht is gekomen op terreinen, in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, niet zijnde een vuilwaterriool, of oppervlaktewateren in beheer bij een overheidsorganisatie valt onder de definitie van zwerfafval. Dit kan dus gaan om het afval op terreinen, bijvoorbeeld straten of berm, parken of perrons, of om oppervlaktewateren zoals sloten en plassen. Ook zwerfafval dat in straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterriolering terecht komt valt onder de reikwijdte van de regeling. Onjuist gedeponeerd afval, zoals plastic in de gft-bak of in het vuilwaterriool, valt buiten de reikwijdte.

Vraag 6: vindt er indexering van de kosten plaats?

Antwoord: De vergoeding voor gebiedsbeheerders worden bepaald op basis van het kostenonderzoek. Dit wordt minimaal eens in de vier jaar gedaan, maar vaker indien nodig. Door een aantal gebiedsbeheerders is aangegeven dat de kosten zich in de tussenliggende vier jaar flink kunnen ontwikkelen en vragen daarom om een vorm van indexatie voor de tussenliggende jaren in te bouwen. Dit is toegevoegd aan de Ministeriële regeling.

Vraag 7: Kan er een overlegstructuur over implementatie van de regeling worden opgezet?

Antwoord: Meerdere partijen, zoals Stichting Afvalfonds, VNG, G4, NVRD en Milieuorganisaties halen dit aan. Er wordt door het Ministerie IenW geen structurele, aparte overlegstructuur opgericht voor het implementeren en uitvoeren van de regeling om de rolverdeling helder te houden. Waar noodzakelijk zullen overleggen incidenteel gepland worden. Ook voor het aanwijzen van een centrale uitvoeringsorganisatie zal contact zijn met de betrokkenen.

C. Vragen en antwoorden over de bewustmakingsmaatregelen

Vraag 1: Zijn de bewustmakingsmaatregelen voor tabaksproducten verplicht voor gebiedsbeheerders?

Antwoord: Gebiedsbeheerders zijn niet verplicht om bewustmakingsmaatregelen voor tabaksfilters te nemen, maar worden wel aangemoedigd dit te doen wanneer zij last hebben van vervuiling door sigarettenfilters. Het Ministerie van IenW zal in afstemming met belanghebbenden een communicatie toolbox ontwikkelen om gebiedsbeheerders te ondersteunen dit te doen op een manier die niet leidt tot het bevorderen van roken. Gebiedsbeheerders kunnen hier gebruik van maken en in hun zwerfafval campagnes en preventiebeleid inpassen. Ook is het mogelijk dat gebiedsbeheerders deze middelen ter beschikking stellen aan maatschappelijke organisaties om de bewustmakingsmaatregelen namens hen (individueel of gezamenlijk) te doen. De kosten voor campagnes die gebiedsbeheerders hebben worden in kaart gebracht met het kostenonderzoek. De vergoeding die de tabaksproducenten hiervoor betalen is naar rato van het aandeel van tabak in het zwerfafval – dit volgt uit het samenstellingsonderzoek.

Vraag 2: wat wordt verwacht van producenten ten aanzien van de bewustmakingsmaatregelen?

Antwoord: Consumenten hebben een belangrijke rol in het voorkomen van zwerfafval. Van producenten wordt verwacht dat zij de consumenten van hun producten actief aansporen zich op een goede manier te ontdoen van het afval dat van hun producten af komt en te zorgen dat dit geen zwerfafval wordt. De beste manier om zwerfafval te verminderen is preventie, door de consument aan te sporen om niet onnodig wegwerpproducten te gebruiken en waar mogelijk ook voor herbruikbare producten te kiezen.

Producenten kunnen aan hun verplichtingen individueel voldoen, maar zij kunnen hiervoor ook de handen ineenslaan en samen met andere producenten gezamenlijke bewustmakingsmaatregelen nemen. De regeling biedt veel vrijheid aan producenten om invulling te geven aan de bewustmakingsmaatregelen op een manier die bij hen past, en zo bij te dragen aan de gewenste

gedragsverandering. Hiermee hebben producenten een extra instrument in handen om te sturen op reductie van het zwerfafval, om zo de kosten van de UPV te reduceren.

Een aantal inspirerende voorbeelden hoe invulling gegeven kan worden aan de bewustmakingsmaatregelen:

- de [You Bin it You Win it](#) campagne in 2020 en 2021 van Mac Donalds, waarbij het gewenste gedrag (afval in de afvalbak) wordt gestimuleerd.
- de [Never give up on your cup](#) campagne van de partijen betrokken bij de Plastic Promise (o.a. Coca cola, ADE, AB Inbev en vele anderen) gericht op het promoten van het juiste gebruik van herbruikbare bekere en het goed inleveren van single-use bekere.
- De #brengjebeker campagne van de NS uit 2018, om consumenten te informeren dat ze 25 cent korting op warme dranken krijgen, als je een eigen beker mee neemt. Of de [meeneembeker campagne](#) van Milieu Centraal uit 2020, die zich richtte op het versterken van de routine om een meeneembeker mee te nemen.