

ONDERNEMING EN CONSUMENT

Het voorgestelde verbod op single-use plastics 2019-0011

Inleiding

Op 19 december 2018 hebben het Europees Parlement en de lidstaten van de Europese Unie een voorlopig akkoord bereikt over de voorgestelde Richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststoffen op het milieu¹ (hierna: de Richtlijn).² De Richtlijn bevat onder meer een verbod op 'single-use plastics'. Dit zijn kunststoffen die doorgaans maar eenmaal kunnen worden gebruikt, zoals plastic zakjes, rietjes en waterflesjes. In oktober 2018 had het

Europees Parlement het eerdere voorstel van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) al sterk verscherpt en de voorgestelde maatregelen met 571 stemmen voor en 53 tegen goedgekeurd. De laatste stap voordat het voorstel ook daadwerkelijk wordt aangenomen, betreft een stemming door de Europese regeringsleiders en het Europees Parlement over het te voeren beleid. De uitkomst lijkt echter al vast te staan: het verbod op wegwerpplastic wordt realiteit. Een goed moment om in te gaan op de aanleiding, de

inhoud en de mogelijke gevolgen van de voorgestelde Richtlijn in de praktijk.³

Aanleiding van de voorgestelde Richtlijn

De hoeveelheid mariene zwerfvuil neemt toe: jaarlijks komt er alleen al 5 tot 15 miljoen ton plastic in de oceanen en zeeën terecht.⁴ Deze toename veroorzaakt wereldwijd bezorgdheid, want de plastic vervuiling vormt een bedreiging voor ecosystemen, de biodiversiteit en mogelijk zelfs voor de menselijke gezondheid.

In een poging de plastic vervuiling tegen te gaan, heeft de Commissie in januari 2018 een strategie aangenomen om ervoor te zorgen dat alle plastic verpakkingen tegen 2030 kunnen worden hergebruikt of gerecycled, dat het opzettelijk gebruik van microplastics wordt beperkt en het verbruik van plastic voor eenmalig gebruik wordt verminderd.⁵ Met de zogenoemde EU Plastic Strategie beoogt de Commissie tevens de plastic industrie te reorganiseren en zo de Circulaire Economie⁶ te versterken.

Plastic vervult namelijk ook een nuttige rol in de economie. Het materiaal biedt essentiële toepassingen in vele sectoren en vertegenwoordigt daarmee grote economische waarde. Zo wordt plastic in Europa met name gebruikt in verpakkingen (40%) en in de bouwsector (20%), maar ook in andere industrieën wordt veel gebruik gemaakt van plastic.⁷ De economische waarde van plastic gaat verloren zodra het achtergelaten wordt. Door het materiaal op een andere manier te gebruiken, hergebruiken of te recyclen, kan het wellicht terug in de economie worden gebracht. Voorts omvat de economische impact van plastic niet alleen het verlies aan economische waarde van het materiaal, maar ook de kosten van het opruimen en verliezen voor toerisme, visserij en scheepvaart.⁸

De Richtlijn maakt onderdeel uit van de EU Plastic Strategie en richt zich op het voorkomen en het verminderen van plastic zwerfvuil op zee. Op veel punten komt de Richtlijn overeen met en vult bestaande Europese beleidslijnen aan waarin zwerfvuil op zee wordt aangepakt, zoals de kaderrichtlijn afvalstoffen⁹, de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval¹⁰, de kaderrichtlijn mariene strategie¹¹ en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater¹².

Doordat er specifieke doelstellingen en strenge maatregelen worden vastgesteld voor de top tien plastic producten die het meest worden aangetroffen op de Europese stranden en vistuig dat plastic bevat, gaat de Richtlijn echter verder dan eerdere Europese wetgeving. Volgens de Commissie bestaat ongeveer de helft van al het mariene zwerfvuil dat op de Europese stranden wordt teruggevonden uit plastic producten voor eenmalig gebruik. De top tien meest voorkomende plastic producten voor eenmalig gebruik vertegenwoordigen samen 86 procent van alle aangetroffen plastic producten en daarmee

43 procent van het zwerfvuil op zee. Deze top tien bestaat uit:

1. flesjes en doppen;
2. sigarettenpeuken;
3. wattenstaafjes;
4. chipszakken en snoepverpakkingen;
5. vochtige doekjes en sanitaire producten zoals tampons en maandverband;
6. plastic tasjes;
7. bestek, rietjes en roerstaatjes;
8. bekers en deksel;
9. ballonstokjes en ballonnen; en
10. voedselcontainers.¹³

Verloren en achtergelaten vistuig dat plastic bevat is daarnaast nog eens goed voor 27 procent.¹⁴ Door haar pijlen op die producten te richten, beoogt de Commissie een wezenlijke bijdrage te leveren aan het verminderen de hoeveelheid zwerfvuil op zee.

Inhoud van de voorgestelde Richtlijn

Doelstellingen en maatregelen

Om de top tien aan te pakken, voorziet de Richtlijn in verschillende maatregelen voor verschillende producten. Zo zullen er behalve een verbod op single-use plastics, met de inwerkingtreding van de Richtlijn voortaan ook nationale reductie- en recyclingdoelstellingen, marketingvoorschriften, bewustmakingsmaatregelen en een verruimde producentenverantwoordelijkheid gelden.

Het verbod

Voor plastic producten voor eenmalig gebruik geldt dat de lidstaten deze volledig uit de markt zullen moeten weren indien er een betaalbaar alternatief voor handen is (artikel 5). Dit verbod wordt van toepassing op plastic wattenstaafjes, bestek (vorken, messen, lepels en eetstokjes), borden, roerstaafjes, rietjes en ballonstokjes, die voortaan allemaal uitsluitend nog uit duurzamere materialen mogen worden gemaakt.^{15/16} Ook producten die bestaan onder invloed van zuurstof afbreekbare kunststoffen en voedsel- en drankverpakkingen van geëxpandeerd polystyreen (beter bekend als piepschuim) worden verboden. Wel toegestaan zijn drankverpakkingen voor eenmalig verbruik als de bijbehorende doppen en deksels aan de fles of het pak vast blijven zitten (artikel 6).

Nationale reductie- en recyclingdoelstellingen

Voor andere niet verboden plastic producten voor eenmalig gebruik waarvoor geen betaalbaar alternatief bestaat, geldt dat het gebruik ervan met ten minste 25 procent moet worden teruggedrongen in 2025 (artikel 4). Dit geldt bijvoorbeeld voor voedselcontainers voor fruit, groenten, desserts of ijsjes, fastfood verpakkingen en drinkbepers, zoals wegwerp koffiebekers inclusief de dopjes en deksels daarvan.¹⁷ De lidstaten kunnen het gebruik daarvan ontmoedigen door alternatieve producten op het verkooppunt beschikbaar te stellen of ervoor te zorgen dat de plastic

producten voor eenmalig gebruik niet gratis kunnen worden verstrekt. De lidstaten zijn verplicht om nationale plannen op te stellen over de maatregelen die zij zullen treffen om het verbruik van deze producten daadwerkelijk terug te dringen.

Voor het afval van tabaksproducten, en dan met name voor sigarettenfilters die plastic bevatten, geldt dat het verbruik ervan tegen 2025 zelfs met 50 procent verminderd moet zijn en tegen 2030 met 80 procent (artikel 4).

Voorts moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat tegen 2025 ten minste 50 procent van het verloren gegane of achtergelaten vistuig dat plastic bevat, per jaar wordt ingezameld en dat ten minste 15 procent daarvan wordt gerecycled (artikel 8).

Tot slot zijn de lidstaten verplicht om tegen 2025 90 procent van de plastic flessen voor eenmalig gebruik gescheiden in te zamelen en ervoor te zorgen dat deze worden gerecycled (artikel 9).

Markeringsvoorschriften

Op de verkoopverpakking van andere plastic producten voor eenmalig gebruik zal voortaan een opvallende, duidelijke leesbare en onuitwisbare markering met informatie voor de consument moeten worden aangebracht (artikel 7). Dergelijke informatie heeft betrekking op de manieren waarop het product verwerkt moet worden, de negatieve effecten op het milieu indien het product niet op de juiste manier wordt verwerkt, de aanwezigheid van kunst- en gevaarlijke chemische stoffen in het product en op de recycleerbaarheid van het product. De markeringsvoorschriften gelden onder meer voor maandverband, tampons, tamponapplicators, vochtige doekjes, tabaksproducten met filters en de filters zelf¹⁸ (artikel 7)¹⁹. Bovendien moeten de lidstaten het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen bij de samenstelling van maandverband, tampons en tamponapplicators voorkomen (artikel 7a).

Bewustmakingsmaatregelen

De lidstaten zullen bewustmakingsmaatregelen moeten treffen om consumenten te informeren en aan te zetten tot verantwoord gedrag met betrekking tot plastic producten voor eenmalig gebruik. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over (i) de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven, (ii) de impact van vervuiling op het milieu en (iii) de impact van ongepaste afvalverwijdering op het rioolstelsel (artikel 10).

Producentenverantwoordelijkheid

Naast de lidstaten, zullen ook producenten een grote verantwoordelijkheid krijgen voor het voorkomen en het verminderen van plastic zwerfvuil op zee. Via een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zullen producenten van bepaalde plastic producten voor eenmalig gebruik de kosten voor de inzameling van het afval, het

vervoer en de verwerking daarvan moeten dragen, alsook de kosten voor het opruimen van zwerfvuil en voor de hierboven besproken bewustmakingsmaatregelen (artikel 8). De financiële bijdragen die de producenten uit hoofde van deze verplichting moeten betalen, mogen echter niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn om deze diensten op een kostenefficiënte wijze te verlenen en dienen transparant vastgesteld te worden. Zo zullen tabaksfabrikanten en de producenten van vistuig dat plastic bevat, dergelijke kosten voor hun rekening moeten nemen om bij te kunnen dragen aan nationale reductie- en recyclingdoelstellingen.

Handhaving en sancties

De lidstaten zullen de sancties vaststellen die van toepassing zijn op overtredingen van de in de Richtlijn gestelde verplichtingen en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn (artikel 14).

Evaluatie en herziening

De eerste evaluatie van de Richtlijn is 5 jaar na de einddatum voor de omzetting van de Richtlijn in de nationale wetgeving van lidstaten (artikel 15). De lidstaten zullen uit hoofde van het voorstel verplicht worden tot het verzamelen van data met betrekking tot producten die onder de richtlijn vallen. Het Europees Milieuagentschap kan de lidstaten hierbij ondersteunen. Het is ook hun taak om de data regelmatig te bekijken en de Commissie op de hoogte te houden over de uitvoering van de Richtlijn op Europees niveau zodat de Commissie kan bijhouden of de genomen maatregelen voldoende vaart maken (artikel 13).

De evaluatie zal de basis vormen voor een beoordeling van mogelijke verdere maatregelen, waaronder de vaststelling van uniewijde reductiedoelstellingen voor 2030 en een beoordeling of de top 10 meest gevonden plastic producten voor eenmalig gebruik moet worden herzien.²⁰

Inwerkingtreding

De Commissie stelt voor de Richtlijn de twintigste dag na de officiële publicatie in werking te laten treden (artikel 18). Nu de lidstaten na inwerkingtreding van de Richtlijn een overgangstermijn van twee jaar hebben om de maatregelen in de nationale wetgeving te implementeren (artikel 17)²¹, zou dat kunnen betekenen dat het verbod op single-use plastics in 2021 al geldt. Ondernemingen, overheden en andere belanghebbende zullen er dus goed aan doen zich nu al aan te passen.

Gevolgen van de Richtlijn voor de praktijk

Volgens de Commissie creëert de aanpak van zwerfvuil op zee economische kansen. Het vraagt om een innovatie in verschillende onderdelen van de economie die kan zorgen voor meer werkgelegenheid en een sterkere concurrentiepositie van Europa. Daarnaast zal de Richtlijn tevens de

duidelijkheid, zekerheid en schaalvoordelen te bieden die nodig zijn voor investeringen en innovatie in de interne markt. Door op Europees niveau op te treden wordt marktfragmentatie voorkomen en wordt gezorgd voor een gelijk speelveld, aldus de Commissie.²²

Ondanks deze positieve verwachtingen, zullen veel ondernemingen maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de in de Richtlijn opgenomen verplichtingen worden nageleefd. Dit kan een behoorlijke omslag en investering betekenen voor ondernemingen. Het zal voor bedrijven namelijk niet altijd even makkelijk zijn om een alternatief voor plastic te bedenken. Daar komt bij dat een alternatief niet per se duurzaam is. Veel bedrijven doen echter graag mee. Sterker nog, chemieconcerns, producenten van merkproducten en afvalverwerkende concerns doen gezamenlijk mee in de zogeheten Alliance to End Plastic Waste, een alliantie op om de milieuvervuiling door plastic tegen te gaan.²³

Naast de economische kansen, moet met de uitvoering van dit voorstel meer dan de helft van het zwerfvuil op zee verminderd worden. De Commissie hoopt dat dit de kosten van de milieuschade in 2030 met 223 miljard euro zal verlagen en de uitstoot van 3,4 miljoen ton CO₂-equivalent tegen 2030 zal voorkomen.²⁴ Echter, nu er geen afspraken gemaakt zijn over de totale vermindering van plastic, kan de hoeveelheid plastic zwerfvuil ondanks de inwerkingtreding nog steeds toenemen. Anderzijds laat het verbod op gratis plastic tassen zien dat dit soort maatregelen zeer effectief kan zijn. Vóór de inwerkingtreding van het verbod werden er alleen al in Nederland ongeveer 170 plastic tassen per persoon per jaar weggegooid. Nu is het aantal uitgedeelde/verkochte plastic tassen met 70 procent gedaald naar 50 plastic tassen per persoon per jaar.²⁵ Ook het aantal plastic tassen dat de afgelopen jaren werd opgevoerd in de Noordzee is afgenomen.²⁶ Indien de Richtlijn een vergelijkbaar resultaat heeft op de top tien meest aangetroffen producten, zal Europa een aanzienlijke bijdrage leveren aan de vermindering van de hoeveelheid zwerfvuil op zee.

*Auteurs: mrs. R. van Neck en T.A. van den Ende,
Bird & Bird LLP, Den Haag*

Noten:

1. Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (COM(2018) 340 final).
2. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/19/single-use-plastics-presidency-reaches-provisional-agreement-with-parliament/>.
3. In dit artikel zal het voorstel van de Commissie worden besproken, in samenhang met de amendementen die door het Europees Parlement zijn aangenomen op het voorstel (COM (2018) 0340 – C8-021/2018 – 2018/0172 (COD)) (1) (Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing). Raadpleegbaar via: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TAG&language=EN&reference=PB-TA-2018-0411>.
4. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie" (COM(2018) 28 final) p. 2.
5. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie" (COM(2018) 28 final).
6. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: "Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie" (COM(2015) 0614 final).
7. Considerans 1a van de Richtlijn.
8. Toelichting op de Richtlijn.
9. Richtlijn 2008/98/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, p. 3).
10. Richtlijn 1194/62/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994, p. 10).
11. Richtlijn 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PB L 164 van 25.6.2008, p. 19).
12. Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, p. 40).
13. <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/pan-european-factsheet.pdf>.
14. Toelichting bij de Richtlijn, p. 1.
15. Het verbod geldt niet voor wattenstaafjes en rietjes die bestemd en gebruikt worden voor medische doeleinden. Voor ballonstokjes geldt een uitzondering voor industrieel of ander professioneel gebruik en toepassingen die niet aan de consument worden gedistribueerd met uitzondering van de mechanismen van dergelijke stokjes.
16. Deel B van de Annex bij de Richtlijn.
17. Deel A van de Annex bij de Richtlijn.
18. Voor de verpakking van tabaksproducten met filters geldt geen verplichting tot informatie over de recycleerbaarheid van het product.
19. Deel D van de Annex bij de Richtlijn.
20. Considerans 22 van de Richtlijn.
21. Voor drankverpakkingen waaraan de dop bevestigd is aan het pak of de fles geldt een overgangperiode van drie jaar. Indien dergelijke drankverpakkingen koolzuurhoudende dranken bevatten geldt er een overgangperiode van 5 jaar (artikel 17 lid 1).
22. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3909_en.htm.
23. <https://fd.nl/ondernemen/1286003/actie-industrie-tegen-plastic-vervuiling-oogt-serieus>.
24. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3909_en.htm.
25. <https://meldpuntverpakkingen.nl/veel-gestelde-vragen/654/hoeveel-plastic-tasjes-worden-er-per-jaar-weggegooid-in-nederland.html>.
26. <https://www.plasticsoupfoundation.org/2018/06/minder-plastic-tassen-op-de-bodem-van-de-noordzee/>.