

Quickscan bedrijfseffecten implementatie richtlijn Single Use Plastics



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten en doelgroep	5
2.1	Algemene uitgangspunten	5
2.2	Doelgroep	6
3	Wijzigingen en financiële effecten	8
3.1	Handelsverbod	8
3.2	Mogelijk verbod gratis verstrekking kunststof producten voor eenmalig gebruik	10
3.3	Producteisen kunststof (samengestelde) drankverpakkingen	12
3.4	Markeringsvoorschriften	14
3.5	Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) inclusief bewustmakingsmaatregelen	16
3.6	Kennisname	19
4	Bedrijfseffectentoets	21
4.1	Regeldrukeffecten	21
4.2	Innovatie-effecten	23
4.3	Markteffecten	23
4.4	Overige bedrijfseffecten	24
5	Conclusie	25

1 Inleiding

Achtergrond

Nederland moet uiterlijk 3 juli 2021 de Europese richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststof producten op het milieu implementeren. Deze richtlijn stelt verplichtingen voor producenten, importeurs en retailers ten aanzien van bepaalde kunststof producten voor eenmalig gebruik: Single Use Plastics (SUP). De SUP-richtlijn heeft als doel het voorkomen en verminderen van de effecten op milieu en gezondheid van bepaalde kunststof producten voor eenmalig gebruik, oxo-degradeerbare kunststoffen en kunststofhoudend vistuig en het bevorderen van de circulaire economie. Voor de implementatie van de richtlijn is een nieuw besluit opgesteld: 'het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik'. Dit besluit wijzigt ook het Besluit beheer verpakkingen 2014, zodat voorschriften voor verpakkingen in één besluit zijn opgenomen.

Aanleiding

Het ministerie van IenW heeft Sira Consulting gevraagd de toetsen uit te voeren die nodig zijn om, conform het IAK, de financiële en economische gevolgen van de implementatie van de richtlijn Single Use Plastics voor bedrijven te kunnen bepalen. Het betreft concreet het uitvoeren van een bedrijfseffectentoets (BET).

Doelstelling

De hoofddoelstelling voor het project 'Effectmeting implementatie richtlijn Single Use Plastics' luidt:

Het inzichtelijk maken van de effecten van de implementatie van de richtlijn Single Use Plastics door het uitvoeren van een bedrijfseffectentoets.

De beschikbare doorlooptijd voor het onderzoek was zeer beperkt waardoor het hier specifiek een Quick Scan bedrijfseffectentoets betreft waarin alleen de hoofdlijnen van de effecten konden worden bepaald en gekwantificeerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten en de doelgroep toegelicht. In hoofdstuk 3 zijn de wijzigingen beschreven en de financiële effecten uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat de antwoorden op de bedrijfseffectentoets inclusief een samenvatting van de regeldrukeffecten. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies weer.

Disclaimer

Dit rapport is gebaseerd op verwachtingen van een beperkt aantal bedrijven en bevat geen voorschriften over hoe de regelgeving nageleefd zou moeten worden. De onderzoeksresultaten zijn niet statistisch representatief maar geven een indicatie van de verwachtingen. Er zijn elf interviews uitgevoerd met bedrijven uit verschillende bedrijfstakken. Ook geldt dat een aantal verplichtingen (met name de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid) nog nader uitgewerkt worden. De gevolgen van een aantal verplichtingen zijn daarom op dit moment nog niet goed aan te geven.

2 Uitgangspunten en doelgroep

In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten met betrekking tot de methode en de inhoud toegelicht. Daarnaast wordt de doelgroep die te maken heeft met de richtlijn Single Use Plastics beschreven.

2.1 Algemene uitgangspunten

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn enkele verschillende methodische en inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd. In deze paragraaf zijn deze uitgangspunten toegelicht.

Concept van het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik is het uitgangspunt

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruikgemaakt van het (concept)Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik en de beschikbare toelichting hierop.

Afbakening financiële effecten

Het onderzoek heeft betrekking op de implementatie van de SUP-richtlijn in 'het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik'¹. In het onderzoek zijn de volgende effecten onderzocht:

- Regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) en financiële kosten van bedrijven²
- Andere bedrijfseffecten aan de hand van de bedrijfseffectentoets (BET)³
- Bij het berekenen van regeldrukkosten en de uitvoeringslasten 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 de 'Handreiking meten regeldrukkosten'⁴. Dit betreft de tarieven inclusief 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.

¹ Dit besluit wijzigt ook het Besluit beheer verpakkingen 2014, zodat voorschriften voor verpakkingen in één besluit zijn opgenomen.

² Voor dit onderzoek is uitgegaan van de versie van de bedrijfseffectentoets die op 13 februari 2018 is gepubliceerd

³ Voor dit onderzoek is uitgegaan van de versie van de bedrijfseffectentoets die op 13 februari 2018 is gepubliceerd.

⁴ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

2.2 Doelgroep

In deze paragraaf is per branche beschreven op welke en welk aantal bedrijven de regelgeving betrekking heeft. Daarnaast is een overzicht gegeven van het aantal bedrijven dat per branche is betrokken bij dit onderzoek.

2.2.1 Kunststofindustrie

De kunststofverpakkingenindustrie bestaat in totaal uit 155⁵ bedrijven. De bedrijven die 'wegwerpplastics' produceren vallen onder de CBS-categorie 'Overige kunststofproductenindustrie' (580 bedrijven⁶).

Producenten kunststof verpakkingen

Op basis van de interviews gaan wij ervan uit dat de nieuwe regelgeving 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.

Producenten kunststof producten

Op basis van de interviews gaan wij ervan uit dat de nieuwe regelgeving gevolgen heeft voor twee producenten van kunststof producten. Het betreft bedrijven die kunststof bestek, rietjes, borden, roerstaafjes en/of roerstaafjes voor dranken produceren. Verpakkingen die zijn gemaakt van geëxpandeerd polystyreen lijken niet in Nederland te worden geproduceerd.

Importeurs kunststof verpakkingen en kunststof producten

Op basis van de interviews gaan wij ervan uit dat de nieuwe regelgeving gevolgen heeft voor ongeveer 100 importeurs van kunststof verpakkingen en kunststof producten.

2.2.2 Vistuigindustrie

Het totale aantal producenten en importeurs van vistuig in Nederland is niet bekend. Wij gaan ervan uit dat dit er maximaal 20 zijn.

2.2.3 Tabaksindustrie

De tabaksindustrie in Nederland bestaat in totaal uit 20⁵ bedrijven. We gaan ervan uit dat daarvan ongeveer 10 bedrijven tabaksproducten met filters en/of filters voor gebruik met tabaksproducten produceren.

2.2.4 Detailhandel

Het handelsverbod (art. 2 en art. 15d) en het mogelijke verstrekingsverbod (art. 15d) hebben directe gevolgen voor bedrijven die kunststof producten voor eenmalig gebruik en drankverpakkingen verkopen (aan consumenten en aan bedrijven). Dit soort producten wordt verkocht door onder andere supermarkten (3.035⁶), warenhuizen e.d. (580 bedrijven⁷) en drogisterijen (780⁸). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het gaat om in totaal ongeveer 5.000 bedrijven.

⁵ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 1.200

⁶ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 4711

⁷ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 580

⁸ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 47741

2.2.5 Horeca

Het handelsverbod (art. 2 en art. 15b) heeft gevolgen voor alle bedrijven in de horeca. Dit betreft 62.800⁹ bedrijven. Het mogelijke verstrekingsverbod (art. 15d) heeft alleen gevolgen voor de bedrijven die eten en drinken verkopen bestemd voor directe consumptie. Een deel van deze bedrijven is al meegeteld bij detailhandel (zoals supermarkten (3.035¹⁰) en viswinkels (765¹¹) (zie 2.2.4). Daarnaast bestaat deze groep voor een groot deel uit fastfoodrestaurants, cafetaria's, ijssalons en eetkramen (14.515¹²) en eventcatering (14.210¹³). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het gaat om zo'n 29.000 bedrijven.

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 schatten in 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 2.2.4 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 gaan ervan uit dat dit er maximaal 20 zijn.

2.2.8 Overzicht doelgroep en betrokken bedrijven

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de typen- en het aantal bedrijven dat per doelgroep is betrokken in dit onderzoek.

Tabel 1. Aantallen en aantal interviews per doelgroep

Doelgroep	Aantal	Interviews
Kunststofindustrie		
<i>Producenten kunststof verpakkingen</i>	50	3
<i>Producenten kunststof producten</i>	2	1
<i>Importeurs kunststof verpakkingen en kunststof producten</i>	100	1
Vistuigindustrie	20	1
Tabaksindustrie	10	1
Detailhandel	5.000	1
Horeca	62.800	1
Ballonnenindustrie	30	1
Overige industrie (vochtige doekjes, maandverband en tampons)	20	1
Totaal	68.032	11

⁹ CBS Statline 2e kwartaal 2020, SBI-code I

¹⁰ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 4711

¹¹ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 4723

¹² CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 56102

¹³ CBS Statline 2^e kwartaal 2020, SBI-code 5621

3 Wijzigingen en financiële effecten

Dit hoofdstuk beschrijft de wijzigingen in het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik (waaronder de wijziging van het Besluit beheer verpakkingen) en de effecten hiervan voor bedrijven. De effecten zijn met name kwalitatief beschreven en waar mogelijk gekwantificeerd.

3.1 Handelsverbod

In de voorgenomen situatie (vanaf 3 juli 2021) is het verboden om producten in de handel te brengen die zijn vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen. Daarnaast geldt dit verbod voor de volgende kunststof producten:

- De volgende verpakkingen die zijn gemaakt van geëxpandeerd polystyreen:
 - Eénpersoons voedselverpakkingen waaruit het voedsel direct kan worden geconsumeerd, zoals verpakkingen voor fastfood
 - Drinkverpakkingen
 - Drinkbekers (incl. doppen en deksels)
- De definities voor deze verpakkingen moeten nog uitgewerkt worden.
- Katoenen wattenstaafjes (tenzij deze aangemerkt worden als medisch hulpmiddel)
- Bestek
- Rietjes (tenzij deze aangemerkt worden als medisch hulpmiddel)
- Stokjes en mechanismen daarvan om te bevestigen aan en ter ondersteuning van ballonnen (met uitzondering van stokjes en mechanismen voor industriële of professionele toepassingen)
- Borden
- Roerstaafjes voor dranken
- Dit verbod betreft een rechtstreekse implementatie van de EU-richtlijn waarbij geen sprake is van beleidsruimte.

Onderzoeksresultaten

Op basis van de interviews wordt verwacht dat het handelsverbod ertoe leidt dat producenten voor zover mogelijk vervangende producten gaan maken en importeurs, handelaars en horecaondernemingen vervangende producten zullen aanbieden:

- Een deel van de producten zal voortaan gemaakt worden van alternatieve materialen. Zo zal het kunststof in wattenstaafjes en roerstaafjes bijvoorbeeld vervangen worden door papier of bamboe. Bestek en borden voor eenmalig gebruik zullen deels van hout en papier worden gemaakt.
- Een deel van de producten wordt vervangen door producten die geschikt zijn voor meermalig gebruik. Bestek en borden voor eenmalig gebruik worden naar verwachting deels vervangen door producten van zwaarder kunststof.
- Voor producenten betekent het verbod dat zij moeten onderzoeken en bepalen hoe zij de producten (die worden verboden) vervangen of aanpassen. Vervolgens zullen zij de productlijnen moeten aanpassen zodat zij vervangende producten kunnen produceren. De impact is het grootst voor producenten waarvan het grootste deel van het productievolume bestaat uit producten die verboden worden. Om de klap op te vangen wordt er veel geïnvesteerd in onderzoek naar alternatieven en het aanpassen van de machines om vervangende producten te produceren.

- Voor importeurs, handelaren en horecaondernemers is de impact beperkter. Voor hen betekent het verbod dat zij zich moeten oriënteren op het nieuwe aanbod van vervangende producten. Daarbij zullen zij afwegen wat de voor- en nadelen zijn, wat het beste past bij hun onderneming en of de alternatieve producten voldoen aan de verwachtingen van de klanten. Vanuit het oogpunt van de detailhandel wordt aangegeven dat het met name uitdagend is om borden en bekertjes te vervangen door nieuwe productgroepen die voldoen aan de voedselveiligheidseisen, beperkt impact hebben op het milieu en dezelfde klantengroepen aanspreken als de huidige kunststof varianten voor eenmalig gebruik.
- Een structureel effect dat wordt verwacht is dat de (kost)prijzen van de vervangende producten hoger zijn dan de kostprijzen van de kunststof producten voor eenmalig gebruik. Aangegeven wordt dat alternatieve producten twee tot vier keer duurder zijn dan kunststof producten voor eenmalig gebruik. Dit komt doordat er meer of kostbaarder materiaal gebruikt moet worden om de alternatieve producten te produceren. De vraag naar de vervangende producten is naar verwachting kleiner. Enerzijds door de hogere prijs en anderzijds omdat producten vaker worden hergebruikt.
- De definitie van 'eenmalig gebruik' is nog niet voor iedereen duidelijk. Hierdoor wachten sommige bedrijven nog af hoe de precieze regels gaan uitpakken voordat ze grote veranderingen gaan implementeren. Het wordt benadrukt dat het van belang is dat de definitieve wetteksten op tijd gepubliceerd worden. Als dit niet het geval is bestaat het risico dat bedrijven met onverkoopbare voorraden blijven zitten.

Kwantificering regeldruk

Nalevingskosten

Het handelsverbod leidt naar verwachting tot € 3.581.000¹⁴ aan eenmalige nalevingskosten voor producenten van kunststof producten. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het verbod heeft gevolgen voor twee producenten van kunststof producten. De ene producent produceert bijna alle producten die onder het handelsverbod komen te vallen. De andere producent heeft een beperkte productielijn die onder het handelsverbod komt te vallen. Het merendeel van de lasten wordt dus door één producent gedragen.
- Op basis van de interviews gaan we ervan uit dat de eenmalige kosten voor onderzoek naar alternatieven en de aanpassingen aan de machines en randapparatuur om vervangende producten te maken gemiddeld € 1.750.000 per producent bedragen. Daarnaast zijn de producenten intern gemiddeld eenmalig 750 uur kwijt aan de implementatie van de aanpassingen (tegen een uurtarief van € 54).

Het handelsverbod leidt naar verwachting tot € 10.125.000¹⁵ aan eenmalige nalevingskosten voor importeurs van kunststof producenten, de horeca en de detailhandel. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het verbod heeft gevolgen voor ongeveer 5.000 bedrijven in de detailhandel, 100 importeurs en 69.000 horecabedrijven.
- Bedrijven in de horeca besteden eenmalig gemiddeld 0,5 uur extra tijd aan oriëntatie en het (administratief) vervangen van de producten.

¹⁴ 2 bedrijven *(€ 1,75 miljoen+ 750 uur*€ 54) = € 3.581.000

¹⁵ 69.000 horecabedrijven*(0,5 uur *€ 54)+ (5.000 detailhandelbedrijven+100 importeurs)*(30 uur*€ 54) = € 10.125.000

- Bedrijven in de detailhandel en importeurs besteden eenmalig gemiddeld 30 uur¹⁶ aan oriëntatie en het (administratief) vervangen van de handelswaar.
- Uitgegaan wordt van een uurtarief van € 54.

Er wordt niet verwacht dat het verbod effecten heeft voor de structurele regeldruk.

3.2 Mogelijk verbod gratis verstrekking kunststof producten voor eenmalig gebruik

Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot een verbod op het gratis verstrekken van kunststof drinkbekers¹⁷ en voedselverpakkingen¹⁸ voor eenmalig gebruik (art. 15d, Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik). Het gaat daarbij niet om de kunststof verpakkingen waarvoor het handelsverbod geldt. Voor het verstrekken van de aangewezen verpakkingen zal een (nog per regeling te bepalen) bedrag in rekening moeten worden gebracht.

Producenten en importeurs worden verplicht om (elk jaar) gegevens aan te leveren over de door hen jaarlijks in Nederland in de handel gebrachte hoeveelheid van deze kunststof verpakkingen. Het format voor de rapportage van de gegevens en informatie moet nog worden vastgesteld.

Het verstrekingsverbod betreft de Nederlandse implementatie van artikel 4 (consumptievermindering) van de richtlijn. Bij deze implementatie is gebruikgemaakt van de gegeven beleidsruimte.

Onderzoekresultaten

Voor bedrijven die in de huidige situatie gratis kunststof drinkbekers en éénpersoons voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik verstrekken, zou het verstrekingsverbod impliceren dat zij:

1. een bedrag in rekening moeten brengen voor kunststof drinkbekers en éénpersoonsvoedselverpakkingen;
2. kunststof drinkbekers en éénpersoons voedselverpakkingen vervangen door producten van een alternatief materiaal;
3. statiegeld instellen voor kunststof drinkbekers en éénpersoons voedselverpakkingen;
4. klanten stimuleren om hun eigen drinkbekers en éénpersoons voedselverpakkingen mee te nemen (door bijvoorbeeld een korting te geven).

Op basis van de interviews wordt verwacht dat de keuzes die bedrijven maken, afhangen van: de uiteindelijke definities, de locatie waar het product wordt verkocht en de functie van de verpakking. Als de verpakking bijvoorbeeld ook bedoeld is om het product te beschermen in het kader van hygiëne en voedselveiligheid, dan zijn er nog geen goede alternatieven op de markt. Alle bedrijven die gratis kunststof drinkbekers en verpakkingen voor eenmalig gebruik verstrekken krijgen te maken met eenmalige regeldruk. Het

¹⁶ Dit betreft een gemiddelde tijdbesteding. In de praktijk zal deze tijdbesteding naar verwachting sterk variëren omdat het ene bedrijf er wat pragmatischer mee omgaat dan het andere bedrijf. Voor grote ketens is deze tijdbesteding naar verwachting aanzienlijk hoger. Het merendeel van de bedrijvengroep bestaat echter uit relatief kleine bedrijven (met maximaal 5 werknemers).

¹⁷ Inclusief doppen en deksels.

¹⁸ Voedselverpakkingen, 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 en geen verdere bereiding behoeven.

gaat daarbij om de tijd en kosten voor het aanpassen van het kassasysteem, het voorlichten van medewerkers en/of het oriënteren op alternatieven.

Uit de interviews blijkt dat een structureel effect is dat de (kost)prijzen van de vervangende verpakkingen voor een deel van de bedrijven hoger wordt ten opzichte van de huidige situatie. Aan de andere kant ondervinden bedrijven die een extra bedrag in rekening brengen voor de verpakking juist baten. De keuzes van de verstrekkers hebben gevolgen voor de vraag naar producten bij (groot)handelaren en importeurs. De vraag van kunststof verpakkingen verschuift naar verwachting deels naar alternatieve verpakkingen. Verder zou de totale vraag naar verpakkingen kunnen dalen, wanneer consumenten vaker een eigen beker of bord meenemen.

De rapportageverplichting leidt tot administratieve lasten. Uit de interviews blijkt dat veel bedrijven al bijhouden hoeveel producten ze jaarlijks verkopen. Aangegeven wordt dat het naleven van de rapportageverplichting voor bedrijven die in meerdere landen zijn gevestigd eenvoudiger wordt als alle EU-landen dezelfde eisen stellen.

Kwantificering financiële effecten

Nalevingskosten

Een mogelijk verstrekingsverbod leidt naar verwachting tot eenmalige nalevingskosten van ongeveer € 6.920.000¹⁹. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- We gaan ervan uit dat het verstrekingsverbod betrekking heeft op ongeveer 29.000 bedrijven in de horeca en 4.000 bedrijven in de detailhandel (zie uitgangspunt 2.2.8).
- We gaan ervan uit dat in de huidige situatie ongeveer 10% van de bovenstaande bedrijven al alternatieve verpakkingen verstrekt (niet vooruitlopend op de SUP-richtlijn).
- Het is nog te vroeg en er zijn te weinig interviews uitgevoerd om te kunnen inschatten welk deel van de bedrijven voor welke nalevingsvariant kiest. Daarom wordt ervan uitgegaan dat de helft van de bedrijven ervoor kiest om een bedrag in rekening te brengen en de andere helft van de bedrijven kiest voor alternatieve materialen.
- Ingeschat wordt dat het herprogrammeren van de kassa en het informeren van het personeel gemiddeld een uur per vestiging kost. Uitgegaan wordt van een gemiddeld uurtarief van € 34.
- Ingeschat wordt dat oriëntatie op alternatieve producten en vervolgens evt. de uitrol over de vestigingen gemiddeld 8²⁰ uur per bedrijf kost. Uitgegaan wordt van een gemiddeld uurtarief van € 54.

Administratieve lasten

De structurele lasten om de te rapporteren gegevens te verzamelen zijn naar verwachting beperkt. De omvang van de eenmalige en structurele administratieve lasten zal afhangen van de manier en het detailniveau waarop de gegevens zullen moeten worden aangeleverd en in hoeverre dat aansluit op de administratie.

¹⁹ $90\% * (29.000 + 4.000 \text{ bedrijven}) * ((50\% * 1 \text{ uur} * € 34) + (50\% * 8 \text{ uur} * € 54)) \approx € 6.920.000$

²⁰ Dit betreft een gemiddelde tijdbesteding. In de praktijk zal deze tijdbesteding naar verwachting sterk variëren omdat het ene bedrijf er wat pragmatischer mee omgaat dan het andere bedrijf. Voor grote ketens is deze tijdbesteding naar verwachting aanzienlijk hoger. Het merendeel van de bedrijvengroep bestaat echter uit relatief kleine bedrijven (met maximaal 5 werknemers).

3.3 Producteisen kunststof (samengestelde) drankverpakkingen

In de voorgenomen situatie worden eisen gesteld aan het productontwerp van kunststof drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter. Hiervoor worden door de Europese Commissie nog NEN-normen opgesteld. Uit de eisen vloeien de volgende verplichtingen voort voor producenten (en importeurs):

1. Drinkverpakkingen moeten voorzien zijn van **doppen en deksels** die tijdens de gebruiksfase aan de verpakking bevestigd blijven (Besluit beheer verpakkingen 2014, Art. 15 c). Uitgezonderd zijn glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels en drankverpakkingen bestemd voor vloeibare voeding voor specifiek medisch gebruik. Ook metalen doppen en deksels met kunststofverzegeling zijn uitgezonderd.
2. Producenten en importeurs moeten ervoor zorgen dat de door hen in Nederland in handel gebrachte petflessen van ten hoogste 3 liter, incl. doppen en deksels vanaf 2025 tenminste **25% gerecyclede kunststoffen** bevatten.
3. Producenten en importeurs moeten ervoor zorgen dat de door hen in Nederland in handel gebrachte drankflessen²¹ van ten hoogste 3 liter, incl. doppen en deksels vanaf 2030 tenminste **30% gerecyclede kunststoffen** bevatten.
4. Producenten en importeurs van drankflessen van ten hoogste 3 liter worden verplicht om jaarlijks gegevens aan te leveren over het gehalte aan recyclaat in die drankflessen. Het format voor de rapportage van gegevens en informatie moet nog worden vastgesteld.
5. Voor de derde en vierde verplichting geldt dat de producenten of importeurs gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen, waarbij de percentages worden berekend als gemiddelde van alle flessen.

Deze maatregelen betreffen een rechtstreekse implementatie van de EU-richtlijn waarbij geen sprake is van beleidsruimte.

Onderzoeksresultaten

Doppen en deksels bevestigen aan drankverpakkingen

Uit de interviews blijkt dat doppen voor PET-flessen en andere kunststofdrankverpakkingen vrijwel niet in Nederland worden geproduceerd. Doppen worden geïmporteerd en de investeringen om nieuwe doppen/deksels te ontwikkelen vinden in het buitenland plaats. De respondenten verwachten dat de prijs van doppen hierdoor initieel stijgt maar zij verwachten niet dat de aanpassing effect zal hebben op de kostprijs op de lange termijn.

Verplichte hoeveelheid gerecyclede content flessen

Op basis van de interviews wordt verwacht dat een groot deel van de flessen die op de Nederlandse markt worden gebracht al voldoet aan de verplichting voor hoeveelheid gerecyclede content. Dit gaat bijvoorbeeld op voor de flessen van een aantal frisdrankmerken en huismerken van supermarktketens. Deze flessen bestaan nu al voor minstens 50% uit gerecycled pet. Voor de petflessen die nog niet aan de nieuwe eisen voldoen, geldt dat de kostprijs omhoog gaat. Gerecycled pet is namelijk kostbaarder dan "virgin" kunststof. Het prijsverschil wordt voor een deel veroorzaakt door de lage beschikbaarheid. Betrokken respondenten verwachten dat de verplichting ertoe leidt dat de prijs van gerecycled pet verder toeneemt. Benadrukt wordt daarom dat het van belang is dat er geïnnoveerd en geïnvesteerd gaat worden in de inzameling van kunststof afval en het

²¹ M.u.v. glazen of metalen drankverpakkingen met kunststoffen doppen en deksels en *drankverpakkingen* bestemd en gebruikt voor vloeibare voeding voor specifiek medisch gebruik.

recyclen daarvan. Verwacht wordt dat de invoering van statiegeld op petflessen kleiner dan een liter ertoe leidt dat het aanbod van pet-recycalaat groter wordt.

Rapportageverplichting

Op basis van de interviews wordt verwacht dat de informatie die gerapporteerd moet worden in principe al wordt bijgehouden. Er wordt namelijk al geregistreerd hoeveel recycalaat wordt gebruikt in de totale productie. De lasten van de rapportageverplichting zullen met name afhangen van het detailniveau van de uitvraag. Dit wordt nog nader uitgewerkt.

Gezamenlijke uitvoering

Verwacht wordt dat bedrijven de verplichtingen individueel zullen naleven, tenzij er een convenant of samenwerking binnen de branche wordt geïnitieerd. Binnen de branche worden op dit moment gesprekken gevoerd over de mogelijkheden voor samenwerking waardoor gezamenlijk invulling kan worden gegeven aan de verplichtingen die betrekking hebben op de hoeveelheid gerecyclede kunststof.

Kwantificering financiële effecten

Nalevingskosten – doppen en deksels

Op basis van de interviews schatten we in dat de verplichting om doppen en deksels aan verpakkingen te bevestigen leidt tot € 3.740.000²² aan eenmalige nalevingskosten voor bedrijven (die doppen kopen)²³. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Op basis van de interviews verwachten we dat de kosten voor doppen, als gevolg van de investeringen, initieel (in de eerste twee jaar) met ongeveer 5% stijgen.
- We schatten in dat er jaarlijks ongeveer 3,4 miljard²⁴ drankverpakkingen met dop worden geproduceerd in Nederland.
- Doppen kosten ongeveer € 11 per duizend.

Nalevingskosten – gerecyclede content flessen

Op basis van de interviews verwachten wij dat de producenten gezamenlijk al voldoen aan de eisen van recycalaat in petflessen. Indien er een samenwerkingsverband wordt gestart zijn de structurele nalevingskosten naar verwachting beperkt. Wel zijn er dan eenmalige nalevingskosten voor het opstarten van deze samenwerking. Omdat nog niet duidelijk is welke vorm deze samenwerking krijgt, kunnen de bedrijfseffecten van zo'n samenwerking nog niet worden aangeduid of ingeschat door betrokkenen in het onderzoek.

Indien producenten de vereisten individueel gaan naleven verwachten wij dat de verplichting tot het gebruiken van gerecyclede content in flessen leidt tot structurele nalevingskosten vanaf 2025 van minimaal € 3.210.000²⁵ en maximaal € 8.560.000²⁶ per jaar en vanaf 2030 minimaal € 3.852.000²⁷ en maximaal € 10.272.000²⁸ per jaar. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

²² 3,4 miljard drankverpakkingen * (€ 11/1.000)* 5%*2 jaar =€ 3.740.000.

²³ Het gaat om bedrijven die doppen inkopen. Mogelijk worden deze kosten

²⁴ Er worden jaarlijks 2 miljard flessen verkocht (bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-met-plastic-afval>) en we nemen aan dat er daarnaast 1,6 miljard andere drankverpakkingen worden verkocht. Verder nemen we aan dat er in 95% van de gevallen geen dop bevestigd aan de verpakking zit.

²⁵ 2 miljard flessen * 20% * 25% verplichte hoeveelheid recycalaat*(€ 0,03*1,07) =€ 3.210.000.

²⁶ 2 miljard flessen * 20% * 25% verplichte hoeveelheid recycalaat*(€ 0,03*1,07) =€ 8.560.000.

²⁷ 2 miljard flessen * 40% * 30% verplichte hoeveelheid recycalaat*(€ 0,04*1,07) =€ 3.852.000.

²⁸ 2 miljard flessen * 40% * 30% verplichte hoeveelheid recycalaat*(€ 0,04*1,07) =€ 10.272.000.

- Jaarlijks worden er in Nederland 2 miljard petflessen verkocht²⁹.
- Op basis van de interviews gaan we ervan uit dat in de huidige situatie minimaal 20% en maximaal 40% van de petflessen nog niet voldoet aan de nieuwe eisen en volledig bestaat uit virgin materiaal.
- De kosten van gerecycled pet zijn 7% hoger dan de kosten van virgin materiaal (marktprijs week 21 2020)³⁰.
- Op basis van de interviews gaan we ervan uit dat de materiaalkosten per geproduceerde petfles (1 liter) gemiddeld tussen de € 0,03 en € 0,04 liggen.

Administratieve lasten - rapportageverplichting

De structurele lasten om de te rapporteren gegevens te verzamelen, hangen af van de nadere uitwerking van de verplichting en het rapportageformat. De omvang van de eenmalige en structurele administratieve lasten kan daarom nog niet worden ingeschat.

3.4 Markeringsvoorschriften

Artikel 3 (Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik) en artikel 15e (Besluit beheer verpakkingen 2014) verplichten producenten om markeringen op de producten aan te brengen. Voor drinkbekers geldt dat de markering op het product zelf moet zitten. Voor de overige producten mag de producent bepalen of deze op het product zelf of op de verpakking van het product worden aangebracht³¹.

Het betreft:

- Drinkbekers
- Maandverbanden
- Tampons en inbrengulzen
- Vochtige doekjes voor persoonlijke hygiëne en huishoudelijk gebruik
- Tabaksproducten met filters
- Filters die worden verkocht voor gebruik in combinatie van tabaksproducten

Er gelden twee eisen voor de markeringen. Ten eerste moet de markering duidelijkheid geven over de beste afvalbeheersoptie en informatie geven over de aanwezigheid van kunststoffen in het product en het effect daarvan op het milieu. Een tweede eis is dat de markering goed leesbaar moet zijn.

In een nog op te stellen uitvoeringshandeling zal de Europese Commissie met geharmoniseerde markeringsvoorschriften komen. De uitvoeringshandeling bepaalt:

- dat de markering op de verkoop- of primaire verpakking en de verzamel- of secundaire verpakking van die producten wordt aangebracht;
- als er op het verkooppunt meerdere verkoopheenheden worden gebundeld, een markering aangebracht wordt op de verpakking van elke verkoopheenheid;

²⁹ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-met-plastic-afval>

³⁰Bron: https://www.vraagenaanbod.nl/marktprijzen/id17765-Vraag_Aanbod_kunststofprijzen_week.html

³¹ Dit geldt niet voor producenten van tabaksproducten met filters en filters die worden verkocht voor gebruik in combinatie met tabaksproducten.

- dat verpakkingen met een oppervlakte van minder dan 10 cm² niet gemarkeerd hoeven te worden.

De voorschriften gaan 3 juli 2021 in. Deze maatregelen betreffen een rechtstreekse implementatie van de EU-richtlijn waarbij geen sprake is van beleidsruimte.

Onderzoekresultaten

De wijzigingen leiden ertoe dat producenten de markeringen op hun producten of verpakkingen moeten aanpassen. Voor bekers geldt dat de markering op het product zelf moet worden aangebracht. Dit impliceert dat er per type beker een aangepaste mal moet worden gemaakt. Voor de andere producten geldt dat de markering op de producten of verpakkingen moet worden aangebracht. Uit de interviews blijkt dat respondenten verwachten dat het eenmalig aanpassen van markeringen wel een investering vergt maar in principe geen knelpunten zou moeten opleveren. De omvang van de totale eenmalige nalevingskosten hangt af van de tijd die bedrijven hebben voor de implementatie en de nadere uitwerking van de markeringsvoorschriften. Als de markeringsvoorschriften relatief laat bekend worden, dan kunnen namelijk grote voorraadoverschotten ontstaan die vernietigd zouden moeten worden. Dit brengt grote eenmalige kosten met zich mee en heeft nadelige gevolgen voor het milieu. Verder zou het eenvoudiger zijn als de markeringen vrij zouden zijn van taalcomponenten en hetzelfde zijn voor alle EU-landen (dus uitsluitend iconen). Ook wordt aangegeven dat het aanpassen van het ontwerp van verpakkingen eenvoudiger is wanneer eisen worden gesteld aan het contrast, en niet aan de kleuren.

Specifiek voor vochtige doekjes wordt aangegeven dat de definitie van kunststof gevolgen kan hebben voor het aanbod van doorspoelbare doekjes. In de huidige situatie worden steeds meer vochtige doekjes geproduceerd op basis van viscose en lyocell (deze bevatten geen kunststof). Deze doekjes zouden niet gelabeld moeten worden alsof ze kunststof deeltjes bevatten want dat zou betekenen dat niet meer geclaimd kan worden dat deze doekjes biologisch afbreekbaar zijn.

Voorlopige indicatie financiële effecten

De markeringsvoorschriften leiden naar verwachting tot minimaal € 10.000.000³² en maximaal € 40.000.000³³ aan eenmalige nalevingskosten. Het gaat daarbij om kosten om malen aan te passen (drinkbekers) en bedrukkingskosten (overige verpakkingen of producten) en kosten voor het grafisch ontwerp.

Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De markeringsvoorschriften hebben naar verwachting gevolgen voor 50 bedrijven (20 producenten van kunststof bekers, 10 producenten in de tabaksindustrie en 20 bedrijven die tampons, maandverband en/of vochtige doekjes produceren).
- In de interviews zijn niet genoeg gegevens verzameld om een inschatting te kunnen maken van de eenmalige kosten per type bedrijf. Daarom maken we op basis van de interviews een inschatting op basis van een bandbreedte. Op basis van de interviews schatten we in dat de eenmalige kosten minimaal € 200.000 en maximaal € 800.000 per bedrijf bedragen.

³² 50 bedrijven* € 200.000= € 10.000.000

³³ 50 bedrijven* € 800.000= € 40.000.000

3.5 Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) inclusief bewustmakingsmaatregelen

Producenten zijn verantwoordelijk voor bewustmaking van consumenten, het inzamelen, vervoeren en verwerken van afval en voor het opruimen, vervoeren en verwerken van zwerfafval. Onder 'producent' worden ook importeurs verstaan. De verplichtingen zijn een aanvulling op de verplichtingen die al in het Besluit regeling voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid zijn opgenomen. Producenten worden verplicht de kosten hiervoor te dragen.

De Europese Commissie stelt richtsnoeren op waarin zij met criteria komt voor de kosten voor het opruimen van zwerfafval. De inwerkingtreding is voorzien op 5 januari 2023 (dit is voor bestaande UPV's (en voor tabaksproducten). Voor alle andere (ballonnen, vochtige doekjes, lichte draagtassen en kunststof houdend vistuig) gaan de voorschriften in op 31 december 2024. De verplichtingen voor producenten zijn in onderstaand overzicht samengevat. Deze maatregelen betreffen een rechtstreekse implementatie van de EU-richtlijn waarbij geen sprake is van beleidsruimte. De regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zullen nader worden uitgewerkt in een ministeriele regeling. Hieronder is voor de verschillende typen producenten aangegeven welke verplichtingen er voor hen volgen uit de UPV.

Producenten van vochtige doekjes, ballonnen, tabaksproducten met filters en filters voor gebruik met tabaksproducten

- Producenten zijn verantwoordelijk voor het bijdragen aan vermindering van zwerfafval van de benoemde producten in het milieu.
- Producenten moeten bewustmakingsmaatregelen nemen en de kosten daarvan dragen betreffende:
 - de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven voor de producten, systemen voor hergebruik en mogelijkheden en de beste praktijken voor een deugdelijk afvalbeheer;
 - de effecten op het milieu van zwerfafval en onjuiste manieren van afvalverwijdering van die producten;
 - de gevolgen van onjuiste manieren van afvalverwijdering op de riolering.
- Producenten moeten de kosten dragen voor het opruimen van zwerfafval van hun producten.
- Producenten van tabaksproducten met filters en filters voor gebruik met tabaksproducten dragen daarnaast de kosten voor:
- de openbare inzamelsystemen voor het afval van die producten, het plaatsen en exploiteren daarvan.
- In Nederland gevestigde producenten moeten in alle lidstaten waar ze de producten verkopen een gemachtigd vertegenwoordiger aanwijzen die verantwoordelijk is voor naleving in andere lidstaten.
- Producenten moeten ieder jaar gegevens aanleveren over het afval van hun producten.

Producenten van eenpersoons voedselverpakkingen met of zonder deksel, zakjes en wikkels en (samengestelde) drankverpakkingen

- Producenten moeten bewustmakingsmaatregelen nemen en de kosten daarvan dragen betreffende :

- de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven voor de producten, systemen voor hergebruik en mogelijkheden en de beste praktijken voor een deugdelijk afvalbeheer;
- de effecten op het milieu van zwerfafval en onjuiste manieren van afvalverwijdering van die producten;
- de gevolgen van onjuiste manieren van afvalverwijdering op de riolering.
- Producenten moeten de kosten dragen voor het opruimen van zwerfafval en het vervoer en de verwerking daarvan door of namens de overheid.
- Producenten dekken de kosten van het inzamelen van afval van hun producten die dat in openbare inzamelsystemen wordt afgedankt, inclusief de kosten voor de infrastructuur en de exploitatie ervan en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat afval.
- In Nederland gevestigde producenten moeten in alle lidstaten waar ze de producten verkopen een gemachtigd vertegenwoordiger aanwijzen die verantwoordelijk is voor naleving in andere lidstaten.

Producenten van kunststofhoudend vistuig

- Producenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van een jaarlijks minimum percentage afval van kunststofhoudend vistuig, dat voor het eerste verslagjaar tenminste 23% bedraagt en voor de daarop volgende jaren per jaar telkens 3% hoger ligt.
- Producenten dragen de kosten voor het bewust maken van consumenten over:
 - de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven voor de producten, systemen voor hergebruik en mogelijkheden en de beste praktijken voor een deugdelijk afvalbeheer;
 - de effecten op het milieu van zwerfafval en onjuiste manieren van afvalverwijdering van die producten;
 - de gevolgen van onjuiste manieren van afvalverwijdering op de riolering.
- Producenten moeten afval van kunststofhoudend vistuig dat is aangeleverd aan de havenontvangstvoorzieningen of aan gelijkwaardige ontvangstsystemen gescheiden inzamelen.
- Producenten worden verantwoordelijk voor het vervoer en de verwerking van het gescheiden ingezamelde afval van kunststofhoudend vistuig.
- In Nederland gevestigde producenten moeten in alle lidstaten waar ze de producten verkopen een gemachtigd vertegenwoordiger aanwijzen die verantwoordelijk is voor naleving in andere lidstaten.
- Producenten moeten ieder jaar gegevens aanleveren over het in de handel gebracht vistuig en het afval van hun producten

Onderzoeksresultaten

Producenten zijn nog in afwachting van de conceptwetteksten en de consultatie. Uit het onderzoek blijkt dat er nog niet veel is nagedacht over de implicaties van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid en de mogelijke invulling van de verantwoordelijkheden. De individuele bedrijven kunnen daarom nog niet overzien wat de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor hen gaat betekenen. Het is daarom lastig om op dit moment uitspraken te doen over de bedrijfseffecten. Aanbevolen wordt om de bedrijfseffecten in een later stadium nog een keer te laten onderzoeken. Hieronder hebben wij de verwachtingen die in de interviews zijn benoemd aangegeven.

Producenten van vochtige doekjes, ballonnen en tabaksproducten met filters

Respondenten in het onderzoek kunnen nog niet aangeven hoe invulling wordt gegeven aan de bewustmakingssmaatregelen omdat deze nog nader moeten worden uitgewerkt.

Op basis van de gesprekken wordt verwacht dat de verantwoordelijkheid voor bewustmakingsmaatregelen collectief genomen zullen worden omdat het in de praktijk heel moeilijk is om hier als individueel bedrijf invulling aan te geven. In de interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de kosten van de maatregelen transparant en proportioneel worden verdeeld over de verschillende productgroepen en individuele producenten.

Er zijn naar verwachting geen knelpunten bij het aanwijzen van gemachtigd vertegenwoordigers. Een groot deel van de bedrijven (vochtige doekjes en tabaksproducten) heeft namelijk al vertegenwoordigers in lidstaten waar zij hun product verkopen. Dit is naar verwachting niet het geval voor bedrijven die ballonnen bedrukken. Sommige bedrijven verwachten dat dit collectief opgelost zou kunnen worden door associaties in lidstaten op te richten die zij machtigen. De lasten die uit deze verplichting voortkomen hangen af van de wijze waarop deze verplichting nader wordt uitgewerkt en op welke wijze deze kan worden nageleefd.

Op basis van de interviews wordt verwacht dat de meeste bedrijven binnen deze branches op dit moment nog geen gegevens verzamelen over het afval dat afkomstig is van hun producten. Dit doen zij wel al voor de verpakkingen van deze producten. Om invulling te geven aan de rapporteringsverplichting zullen bedrijven daarom een nieuw systeem moeten opbouwen. Dit kan gaan om individuele systemen of een collectief systeem. Hoe dit eruit komt te zien en wat dit gaat kosten, zal afhangen van het rapporteringsformat en de specifieke informatie die gerapporteerd moet worden.

De bedrijven die ballonnen bedrukken, geven aan dat de vraag naar ballonnen de afgelopen jaren aan het afnemen is. Zij geven aan dat het daarom belangrijk is dat de UVP collectief en lastenarm geïmplementeerd kan worden. Als de kosten voor deze verantwoordelijkheden te hoog worden, verwachten respondenten dat het product niet meer verkoopbaar is en dat bedrijven ervoor kiezen om het product van de markt te halen.

Producenten van voedselverpakkingen, zakjes en wikkels, drankverpakkingen (max. 3 liter), drinkbekers en lichte draagtassen

Deze producenten dragen in de huidige situatie al bij aan bewustmakingsmaatregelen via de Afvalbeheersbijdrage. Het Afvalfonds stimuleert bijvoorbeeld activiteiten en campagnes ter preventie van zwerfafval door de activiteiten van NederlandSchoon te financieren. Producenten vragen zich af of hiermee niet al voldoende invulling is gegeven aan de verplichting om bewustmakingsmaatregelen te nemen en het opruimen van zwerfafval te financieren.

Bij de betrokken respondenten varieert het of zij verwachten eenvoudig invulling te kunnen geven aan het aanwijzen van een gemachtigd vertegenwoordiger. Voor bedrijven die nu al werken met agenten in verschillende lidstaten is het relatief eenvoudig om een vertegenwoordiger te machtigen. Bedrijven die dat niet hebben, verwachten dat deze verplichting significante lasten kan veroorzaken. De omvang van de lasten hangt af van de uitwerking van de verplichting.

Producenten van kunststofhoudend vistuig

De verantwoordelijkheid voor het inzamelen (en de inzameldoelen) van afval zal per bedrijf verschillen. Deze verantwoordelijkheid heeft naar verwachting vooral impact op bedrijven die producten produceren of importeren die in de zee verdwijnen, zoals 'dolly rope'. Voor andere producenten heeft de verantwoordelijkheid beperktere impact omdat zij verwachten dat zij daar al aan voldoen. Er wordt al veel ingezameld en er bestaan al recycleprogramma's in de havens. Wel zullen deze bedrijven moeten uitzoeken en onderbouwen dat zij aan de richtlijn voldoen.

Ook voor de bewustmakingsmaatregelen gelden naar verwachting dat deze met name gevolgen zullen hebben voor bedrijven die het type vistuig produceren dat geregeld als zwerfafval in de zee terecht komt. De effecten van het nemen van maatregelen en het

dragen van de kosten voor bewustmakingsmaatregelen en het gescheiden inzamelen van afval waren nog niet goed aan te geven door bedrijven. Dit hangt af van de uitwerking van deze verplichtingen en de invulling die de branche daaraan gaat geven.

De verplichting voor het verzamelen en rapporteren van gegevens betreffende de door de bedrijven in de handel gebrachte hoeveelheid kunststofhoudend vistuig (en hoeveelheid ingezamelde afval) levert naar verwachting beperkte administratieve lasten op. De bedrijven houden deze gegevens namelijk al bij voor het CBS. Dit geldt niet voor gegevens over afval van het product. Aangegeven wordt dat als de uitwerking van de UPV leidt tot eisen voor traceerbaarheid van de producten per producent, de impact voor bedrijven groter wordt. De omvang van deze effecten hangt dan af van het ontwerp van het traceerbaarheidssysteem en de administratieve lasten die daaruit voortkomen.

3.6 Kennisname

Bedrijven zijn eenmalig tijd kwijt vanwege kennisname van 'het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik'. Uit de interviews blijkt dat bedrijven kennisnemen van de regelgeving via brancheverenigingen en door het bijwonen van bijeenkomsten. De tijd die bedrijven besteden aan kennisname neemt toe naarmate de impact van de wijzigingen toeneemt. Naast kosten voor kennisname zijn de bedrijven ook tijd kwijt aan implementatie van wijzigingen. Deze implementatiekosten zijn waar mogelijk meegenomen bij de specifieke wijziging. Voor sommige onderwerpen, zoals de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid, konden de implementatiekosten nog niet in beeld worden gebracht.

Kwantificering kosten kennisname

Dit kader bevat een globale inschatting van de eenmalige kosten voor kennisname voor verschillende categorieën bedrijven. Omdat er per bedrijfstak een beperkt aantal respondenten is gesproken, kan er geen onderscheid gemaakt worden naar bedrijven van verschillende grootte.

Horeca

Op basis van de interviews schatten we in dat de totale kosten voor kennisname van de richtlijn voor bedrijven in de horeca € 3,2 miljoen³⁴ bedragen. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De horeca bestaat uit 62.800 bedrijven.
- Gemiddeld wordt er per bedrijf 1,5 uur besteed aan kennisname van de gewijzigde regelgeving tegen een uurtarief van € 34³⁵.

Detailhandel en importeurs

De totale kennisnamekosten voor detailhandel en importeurs bedragen naar inschatting € 2,2 miljoen³⁶. Dit is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Deze categorie bestaat uit 5.100 bedrijven.
- Gemiddeld wordt er per bedrijf 8 uur besteed aan kennisname van de gewijzigde regelgeving tegen een uurtarief van € 54³⁷.

Producenten

³⁴ 62.800 bedrijven * 1,5 uur * € 34 ≈ 3,2 miljoen

³⁵ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

³⁶ 5.200 bedrijven*8 uur*€ 54 ≈ 2,2 miljoen

³⁷ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

De kennisnamekosten voor de producenten bedragen naar inschatting ongeveer € 244.000³⁸. Dit is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Deze categorie bestaat uit 132 bedrijven.
- Gemiddeld wordt er per bedrijf 24 uur besteed aan kennisname van de gewijzigde regelgeving tegen een uurtarief van € 77³⁹.

³⁸ 132 bedrijven*24 uur* € 77 ≈ 244.000

³⁹ https://www.kcwi.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

4 Bedrijfseffectentoets

Bij het opstellen van nieuwe of het wijzigen van bestaande regelgeving moet in kaart worden gebracht welke effecten dit heeft op het bedrijfsleven. Deze toetsing wordt gedaan door het beantwoorden van de vragen van de bedrijfseffectentoets (BET). De BET is opgebouwd uit negen vragen. De antwoorden op deze vragen schetsen een omvattend beeld van de effecten van de nieuwe regelgeving op het Nederlandse bedrijfsleven. Een nadere toelichting kan worden verkregen via www.kcwi.nl.

In dit hoofdstuk worden de BET-vragen beantwoord voor de wijzigingen die in dit onderzoek zijn onderzocht.

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

De wijzigingen in het 'Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik' hebben gevolgen voor ongeveer 68.000 bedrijven. Het merendeel daarvan betreft mkb-bedrijven. In paragraaf 2.2 is uitgebreid toegelicht welke bedrijfstakken worden geraakt door de nieuwe regelgeving en welk aantal bedrijven dit ongeveer betreft.

4.1 Regeldrukeffecten

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

De ontwerpregelgeving heeft gevolgen voor de nalevingskosten (NK) en administratieve lasten (AL) voor bedrijven. Deze effecten zijn in hoofdstuk 3 uitgebreid beschreven en in de onderstaande tabellen samengevat. De administratieve lasten konden nog niet bepaald worden omdat deze afhangen van de wijze waarop de rapporteringsverplichtingen verder worden uitgewerkt (bijvoorbeeld het detailniveau waarop informatie moet worden aangeleverd). Verder zijn de eenmalige en structurele lasten als gevolg van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid nog niet bepaald. De betrokken respondenten weten op dit moment namelijk nog niet hoe zij concreet invulling gaan geven aan deze verantwoordelijkheid en wat de financiële effecten daarvan zijn.

Tabel 2 Samenvatting eenmalige gevolgen AL en NK voor bedrijven

Onderwerp	AL bedrijven	NK bedrijven
Handelsverbod (§3.1)	-	€ 13.706.000
Verbod gratis verstrekking kunststof producten voor eenmalig gebruik (§3.2)	n.t.b.,	€ 6.920.000
Producteisen kunststof (samen-gestelde) drankverpak-kingen (§3.3)	-	€ 3.740.000
Markeringsvoorschriften (§3.4)	-	Minimaal € 10.000.000 Maximaal € 40.000.000

Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid incl. bewustmakingsmaatregelen (§3.5)	n.t.b.	n.t.b.
Kennisname (§3.6)	-	€ 5.644.000
Totaal	-	Minimaal € 40.010.000 Maximaal € 70.010.000

Tabel 3 Samenvatting structurele gevolgen AL en NK voor bedrijven

Onderwerp	AL bedrijven	NK bedrijven
Handelsverbod (§3.1)	-	-
Verbod gratis verstrekking kunststof producten voor eenmalig gebruik (§3.2)	n.t.b.	-
Producteisen kunststof (samen-gestelde) drankverpakkingen (§3.3)	n.t.b.	Minimaal € 3.852.000 Maximaal € 10.272.000
Markeringsvoorschriften (§3.4)	-	-
Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid incl. bewustmakingsmaatregelen (§3.5)	n.t.b.	n.t.b.
Kennisname (§3.6)	-	-
Totaal	-	Minimaal € 3.852.000 Maximaal € 10.272.000

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'?

Het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik implementeert de richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststof producten op het milieu (SUP-richtlijn). De SUP-richtlijn geeft lidstaten beleidsruimte bij de implementatie van artikel 4 en 10 van de richtlijn. Het verstrekingsverbod is (mogelijk) de implementatie van artikel 4 van de richtlijn. De overige onderzochte wijzigingen betreffen een rechtstreekse implementatie van artikelen uit de richtlijn. Er zijn geen nationale koppen.

4.2 Innovatie-effecten

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

Het handelsverbod en (mogelijke) verstrekingsverbod stimuleert bedrijven om te investeren in innovatie en productontwikkeling. Dit gebeurt de laatste jaren al meer en de ontwerpregelgeving versterkt dit. Ook stimuleert de ontwerpregelgeving de aandacht voor circulariteit. Er wordt meer onderzoek gedaan naar mogelijkheden om recyclebare en minder toxische grondstoffen te gebruiken. Wel wordt in de interviews aangegeven dat Nederlandse wetgeving voor voedselveiligheid van materialen strenger is dan in andere EU-landen, wat innovatie in Nederland kan tegenhouden. Benoemd wordt dat de Nederlandse voedselveiligheidseisen gebaseerd zijn op de eigenschappen van kunststof. Dit zijn strenge eisen waaraan alternatieve materialen vrijwel niet kunnen voldoen. In andere EU-landen gelden ook strenge eisen, maar wordt in de wetgeving meer onderscheid gemaakt tussen de verschillende materialen. Gesteld wordt dat in Nederland de wetgeving minder goed aansluit op het gebruik van alternatieve materialen. Verder wordt het risico benoemd dat bedrijven kiezen voor producten die niet noodzakelijkerwijs duurzamer zijn dan kunststof. Als er massaal gekozen gaat worden voor verpakkingen met veel samengesteld materiaal, kan het inzamelen en hergebruik moeilijker worden. Hierdoor worden de kosten voor gerecycled kunststof mogelijk hoger.

Recycklaat is in de huidige situatie duurder dan virgin plastic. Dit komt met name door de lage beschikbaarheid. De vraag naar recycklaat zal naar alle waarschijnlijkheid verder toenemen als gevolg van de nieuwe regelgeving. Aangegeven wordt dat het van belang is dat er geïnoveerd en geïnvesteerd gaat worden in recycling van pet zodat aan de vraag kan worden voldaan.

Verder vindt er naar verwachting een versplintering plaats in typen materialen. Waar voorheen vooral kunststof producten aangeboden werden, gaat men nu experimenteren met alternatieven (hout, papier, etc.). Omdat kunststof door veel verschillende materialen vervangen zou kunnen worden, is het niet eenduidig in welk materiaal geïnvesteerd en geïnoveerd moet worden. Bedrijven zullen het innovatiebudget moeten verdelen over de verschillende materialen, wat de innovatiesnelheid van de producten kan verlagen.

4.3 Markteffecten

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

De ontwerpregelgeving heeft gevolgen voor de werking van de markt. De nieuwe regelgeving leidt ertoe dat de markt voor bepaalde kunststof producten en -verpakkingen voor eenmalig gebruik verdwijnt. De markt verschuift naar producten van alternatief materiaal en kunststof producten die meermalig gebruikt kunnen worden. Naar verwachting is deze nieuwe markt relatief kleiner omdat prijzen van alternatieven hoger zijn en omdat de vraag naar producten voor meermalig gebruik naar verwachting kleiner is dan de vraag naar producten voor eenmalig gebruik. Daarnaast zorgen de producteisen voor petflessen naar verwachting voor een grotere vraag naar gerecycled pet. Omdat het aanbod van recycklaat al relatief gering is, bestaat er twijfel onder de respondenten of het aanbod daar aan kan voldoen. Verder wordt aangegeven dat het anti-kunststof sentiment gevoelsmatig zou kunnen opleven als gevolg van de richtlijn en dat dit mogelijk ook gevolgen zou kunnen hebben voor de vraag naar en het aanbod van kunststof producten die niet onder de richtlijn vallen.

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

De ontwerpregelgeving heeft naar verwachting effecten op de werkgelegenheid bij enkele bedrijven. Zoals aangegeven bij vraag 5 leidt de ontwerpregelgeving tot een verschuiving in de markt. De betrokken producenten van kunststof producten in dit onderzoek verwachten dat de maatregelen er per saldo toe leiden dat er minder producten worden geproduceerd dan in de huidige situatie. Dit zorgt ervoor dat er minder mankracht nodig is voor het produceren, verpakken en vervoeren van producten. Als bedrijven ervoor kiezen hun single use producten te vervangen voor producten voor meermalig gebruik zijn er immers minder producten nodig dan in de huidige situatie. Als bedrijven ervoor kiezen om de producten van alternatief materiaal te maken, dan is de vraag naar verwachting lager omdat de prijzen hoger zijn. Ook verwachten sommige bedrijven dat de implementatie van de Single Use Plastics richtlijn ertoe leidt dat het imago van andere kunststof producten (die niet onder de richtlijn vallen) verslechtert waardoor de vraag naar deze producten afneemt. Een aantal bedrijven, met name de bedrijven die actief zijn in de producten waar het handelsverbod voor gaat gelden, zien al een afname in de verkoop van kunststof producten en dus ook een afname in werkgelegenheid.

4.4 Overige bedrijfseffecten

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

Op basis van de interviews worden de volgende andersoortige kosten voor bedrijven geïdentificeerd:

- Bedrijven, die kunststof producten en verpakkingen, die zij nu gratis verstrekken (bijv. roerstaafjes en rietjes), één-op-één vervangen door alternatieven, krijgen als gevolg van het handelsverbod en het verstrekkingverbod te maken met hogere kosten.
- Bedrijven die nu gratis kunststof verpakkingen (voor voedsel en drinken) verstrekken en daar in de voorgenomen situatie een extra bedrag voor in rekening brengen zien naar verwachting een (gering) positief effect op hun omzet.
- Producenten en importeurs worden als gevolg van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid verplicht om de kosten te dragen voor de uitvoering van een aantal maatregelen. De omvang van deze kosten is nog niet bekend.

Bovenstaande kosten en baten konden op basis van de verzamelde gegevens in dit onderzoek nog niet worden gekwantificeerd.

5 Conclusie

De wijzigingen in het Besluit kunststof producten voor eenmalig gebruik' als gevolg van de implementatie van *de richtlijn Single Use Plastics* zorgen er naar verwachting voor dat de structurele regeldruk voor bedrijven toeneemt met € 3,9 tot € 10,3 miljoen per jaar. Dit betreft de extra structurele kosten die bedrijven kwijt zijn als gevolg van de eisen voor het percentage gerecycled materiaal in petflessen. Daarnaast veroorzaken de wijzigingen eenmalige kosten van € 40 miljoen tot € 70 miljoen. Deze kosten worden voor het grootste deel veroorzaakt door de aanpassingen die producenten moeten doorvoeren als gevolg van de markeringsvoorschriften en het handelsverbod.

In dit onderzoek konden niet van alle wijzigingen de effecten in kaart worden gebracht. Dit betreft de financiële effecten als gevolg van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid en de administratieve lasten als gevolg van de rapporteringseisen. Deze wijzigingen worden nog nader uitgewerkt in een ministeriele regeling.

In de onderstaande tabellen zijn de eenmalige en structurele effecten voor bedrijven samengevat die in dit onderzoek gekwantificeerd konden worden.

Tabel 4 Samenvatting gekwantificeerde regeldruk (nalevingskosten) bedrijven

Onderwerp	Eenmalig	Structureel
Handelsverbod (§3.1)	€ 13,7 miljoen	-
Verbod gratis verstrekking kunststof producten voor eenmalig gebruik (§3.2)	€ 6,9 miljoen	-
Producteisen kunststof (samen-gestelde) drankverpak-kingen (§3.3)	€ 3,7 miljoen	Minimaal € 3,9 miljoen Maximaal € 10,3 miljoen
Markeringsvoorschriften (§3.4)	Minimaal € 10 miljoen Maximaal € 40 miljoen	-
Uitgebreide Producenten-verantwoordelijkheid incl. bewustmakingsmaatregelen (§3.5)	n.t.b.	n.t.b.
Kennisname (§3.6)	€ 5,6 miljoen	-
Totaal	Minimaal € 40 miljoen Maximaal € 70 miljoen	Minimaal € 3,9 miljoen Maximaal € 10,3 miljoen