



Brussel, 28.5.2018
COM(2018) 340 final

2018/0172 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het
milieu**

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} - {SWD(2018) 255 final} -
{SWD(2018) 256 final} - {SWD(2018) 257 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

De hoeveelheid kunststofzwerfvuil in oceanen en zeeën neemt toe en bedreigt ecosystemen en de biodiversiteit en mogelijk ook de menselijke gezondheid, en wekt wereldwijd bezorgdheid. Tegelijkertijd gaat waardevol materiaal dat terug in de economie zou kunnen worden gebracht, verloren zodra het achtergelaten wordt. 80 tot 85 % van alle stukken marien zwerfvuil dat op stranden wordt aangetroffen bestaat uit kunststoffen.

Gemeten in aantal stuks vertegenwoordigen kunststofproducten voor eenmalig gebruik ongeveer de helft van al het mariene zwerfvuil dat op Europese stranden wordt teruggevonden. De 10 meest aangetroffen kunststofproducten voor eenmalig gebruik vertegenwoordigen 86 % van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik (en zo'n 43 % van al het mariene zwerfvuil dat op Europese stranden wordt aangetroffen, in aantal stuks). Vistuig dat kunststoffen bevat, vertegenwoordigt nog eens 27 % van het mariene zwerfvuil dat op Europese stranden wordt teruggevonden. Dit initiatief richt zich daarom op de tien meest aangetroffen kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig, die samen (in aantal stuks) goed zijn voor ongeveer 70 % van al het zwerfvuil op zee.

Kunststoffen zijn algemeen beschikbaar, persistent en hebben vaak giftige en andere schadelijke gevolgen. Door het persistente karakter van kunststoffen en de jaarlijkse toename van de hoeveelheid kunststofafval in de oceanen worden de gevolgen van kunststofzwerfvuil steeds groter. Er worden nu kunststofresten teruggevonden bij een groot aantal mariene soorten, waaronder zeeschildpadden, zehonden, walvissen, vogels, en bij verschillende soorten vissen en schaaldieren, waardoor die resten uiteindelijk in de voedselketen terechtkomen. Naast het feit dat kunststofzwerfvuil op zee het milieu en mogelijk ook de menselijke gezondheid schaadt, is het ook nadelig voor andere activiteiten zoals toerisme, visvangst en scheepvaart.

Voor de onderliggende oorzaken voor de toenemende hoeveelheid kunststofafval en de verspreiding ervan in het mariene milieu moet enerzijds worden gekeken naar de waardeketen van en de markt voor kunststoffen, en anderzijds naar het individuele gedrag van de mens en de trends in de maatschappij. Diverse factoren hebben tot de huidige situatie geleid, waaronder de algemene beschikbaarheid van kunststoffen, de trend van gemakzuchtige consumptie en het gebrek aan stimulansen om te zorgen voor een correcte inzameling en verwerking van afval, wat weer leidt tot een gebrekkig afvalbeheer en ontoereikende infrastructuren.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van Europa om zwerfvuil op zee dat uit Europa afkomstig is aan te pakken, en Europa heeft zich er ook toe verbonden om dit op mondiaal niveau aan te pakken, onder andere via de G7- en G20-bijeenkomsten, maar ook via uitvoering van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties¹. Met dit initiatief neemt de EU een voortrekkersrol in wat betreft de inspanningen op mondiaal niveau, waarmee de geloofwaardigheid en daadkracht van haar internationale acties worden ondersteund.

¹ In het bijzonder duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 14 "Behoud en maak duurzaam gebruik van oceanen, zeeën en maritieme hulpbronnen" en duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 12 "Verzeker duurzame consumptie- en productiepatronen".

Het probleem van zwerfvuil op zee is van nature een grensoverschrijdend probleem: het afval verplaatst zich in de mariene omgeving, waardoor afval uit het ene land gevolgen kan hebben voor andere landen. Er is dan ook een gezamenlijke actie nodig om de hoeveelheid zwerfvuil op zee terug te dringen en tegelijkertijd een eengemaakte markt te verzekeren, met hoge milieunormen en juridische zekerheid voor het bedrijfsleven. Daarom heeft de Europese Commissie in het kader van de kunststoffenstrategie² toegezegd verdere maatregelen te onderzoeken om kunststofzwerfvuil op zee aan te pakken. Deze maatregelen zouden voortbouwen op de al lopende gefragmenteerde inspanningen van de individuele EU-lidstaten, en zouden dezelfde aanpak volgen die wordt toegepast voor lichte plastic tassen.

Dit initiatief is gericht op het EU-aandeel van grotere stukken kunststofzwerfvuil op zee (macroplastic). Het vult andere Europese beleidlijnen aan waarin zwerfvuil op zee wordt aangepakt, zoals de kaderrichtlijnen voor afval, afvalwater en het mariene milieu van de EU, en de EU-wetgeving betreffende havenontvangstvoorzieningen.

De belangrijkste doelstelling van dit initiatief is het voorkomen en verminderen van kunststofzwerfvuil op zee bestaande uit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat, door de maatregelen die al voorzien zijn in het kader van de Europese kunststoffenstrategie aan te vullen, de vastgestelde hiaten in de bestaande maatregelen en wetgeving aan te passen en de systematische aanpak van dit probleem door de EU nog verder te verstevigen. De kunststoffenstrategie omvat al specifieke maatregelen voor microplastics, die een aanzienlijk deel uitmaken van het kunststofzwerfvuil op zee: beperkingen via REACH³ voor het opzettelijk toevoegen van microplastics aan producten en onder invloed van zuurstof afbreekbare kunststoffen, en maatregelen voor microplastics die van andere bronnen afkomstig zijn (banden, textiel en kunststofpellets). Dit initiatief richt zich daarom op kunststoffen voor eenmalig gebruik en op vistuig dat kunststoffen bevat (macroplastics).

Dit initiatief moet gezien worden in de ruimere context van de overgang naar een circulaire economie. Het moet innovatieve oplossingen voor nieuwe bedrijfsmodellen, alternatieven voor meermalig gebruik en alternatieve wegwerpproducten ondersteunen. Deze systemische verandering en materiaalvervanging zal bevorderlijk zijn voor biologische alternatieven en een innovatieve bioeconomie, bedrijven nieuwe mogelijkheden bieden, en het gemak van de consument dienen.

Vooraf met betrekking tot drankflessen zal dit initiatief verder een directe, positieve uitwerking hebben op de inzamelingspercentages, de kwaliteit van het ingezamelde materiaal en de daaropvolgende recyclage, wat dan weer voor kansen zorgt voor recyclagebedrijven en leidt tot een hogere gehalte aan gerecycleerd materiaal in producten.

De aanpak van zwerfvuil op zee creëert economische kansen. De circulaire economie bevordert het concurrentievermogen van onze ondernemingen door bij te dragen aan de totstandbrenging van een koolstofvrije economie waarin middelen efficiënt worden gebruikt en aan het scheppen van banen ter ondersteuning van die economie. Innovatief

² 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).

³ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1).

productontwerp waarbij kunststofafval en microplastics worden vermeden, maar ook investeringen ter preventie van zwerfvuil op zee (bv. in de verwerking van afval en de behandeling van afvalwater, in havenontvangstvoorzieningen of in de recyclage van visnetten) en in duurzame alternatieve materialen, producten en bedrijfsmodellen kunnen een positieve uitwerking hebben op de werkgelegenheid, en op de technische en wetenschappelijke vaardigheden en het industriële concurrentievermogen op vlakken die mondiaal steeds belangrijker worden.

Het zwerfvuil op zee wordt al jarenlang op Europese stranden gemonitord via geharmoniseerde telmethodes⁴. Tellingen van aantallen stuks afval op stranden worden internationaal erkend als een redelijke indicator voor de samenstelling van het zwerfvuil op zee en kunnen dienen als basis voor beleidvorming.

⁴ In het kader van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie door lidstaten opgestelde en door het JRC bijeengebrachte verslagen.

In de onderstaande tabel wordt een kort overzicht gegeven van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het vistuig, en van de maatregelen waarin het voorstel van de Commissie voorziet.

	Vermindering van verbruik	Marktbeperking	Eis inzake productontwerp	Markeringsvoorschriften	Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid	Streefwaardes gescheiden inzameling	Bewustmakingsmaatregelen
Houders voor voedingsmiddelen	X				X		X
Bekers voor dranken	X				X		X
Wattenstaafjes		X					
Bestek, borden, roerstaafjes, rietjes		X					
Ballonnenstokjes		X					
Ballonnen				X	X		X
Zakjes & wikkels					X		X
Drankverpakkingen en de bijbehorende doppen en deksels			X		X		X
- Drankflessen			X		X	X	X
Filters van tabaksproducten					X		X
Hygiëneproducten :				X	X		X
- Vochtige doekjes				X			X
- Maandverbanden							
Lichtgewicht kunststoffen draagtassen					X		X
Vistuig					X		X

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit initiatief is gericht op een meer efficiënt gebruik van middelen en een efficiëntere en meer circulaire kunststoffeneconomie die zowel op economisch als op milieuvlak beter presteert en ligt dus volledig in de lijn van de doelstellingen van het beleid voor een circulaire economie. De circulaire economie maakt integraal deel uit van de tien prioriteiten van de Commissie-Juncker, in het bijzonder de eerste prioriteit met betrekking tot banen, groei en investeringen. Dit initiatief werd ook aangekondigd in de kunststoffenstrategie van de EU, als een van de belangrijke geplande acties in het kader van het actieplan voor de circulaire economie.

Het voorstel komt overeen met en vult de bestaande wetgeving van de EU inzake afval en water aan, in het bijzonder de kaderrichtlijn afvalstoffen⁵, de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval⁶, de kaderrichtlijn mariene strategie⁷ en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater⁸.

⁵ 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, blz. 3).

⁶ Richtlijn 1994/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10).

De bestaande afvalwetgeving stelt algemene doelstellingen vast voor afvalpreventie en afvalbeheer met betrekking tot het voorkomen en verminderen van zwerfafval op zee, maar de keuze voor de te nemen maatregelen wordt aan de lidstaten overgelaten. Dit voorstel omvat specifieke doelstellingen en maatregelen voor de aanpak van de meest achtergelaten kunststoffen voor eenmalig gebruik en voor vistuig dat kunststoffen bevat. Het vult dus de doelstelling aan die werd vastgesteld in artikel 9 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, als gewijzigd in 2018, die stelt dat lidstaten maatregelen moeten nemen die bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat er niet nog meer zwerfvuil op zee terechtkomt, en maatregelen ter preventie, bestrijding en opruiming van zwerfafval. Het voorstel vult ook artikel 8 van de kaderrichtlijn afvalstoffen aan door op het niveau van de lidstaten regelingen voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen ter dekking van de kosten van zwerfafvalpreventie en afvalbeheer, met inbegrip van de opruiming van zwerfafval bestaande uit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Dit voorstel vult de kaderrichtlijn mariene strategie aan, die lidstaten ertoe verplicht tegen 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bewerkstelligen. De kaderrichtlijn mariene strategie, die één descriptor bevat die specifiek gericht is op het zwerfvuil op zee, schrijft voor dat lidstaten maatregelenprogramma's opstellen die ervoor zorgen dat de hoeveelheden zwerfvuil op zee geen schade veroorzaken aan het mariene of kustmilieu. De jarenlange inspanningen die in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie zijn geleverd met het oog op de monitoring van het zwerfvuil op de Europese stranden vormen de wetenschappelijke basis van dit wetgevingsvoorstel. Op bepaalde punten gaat dit voorstel verder dan de eisen van de kaderrichtlijn mariene strategie, namelijk door individuele bronnen van vervuiling te bepalen via de identificatie van oorzaken en trajecten van kunststofvervuiling op zee.

Verder is het voorstel consistent met de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, waarin voorschriften zijn vastgesteld voor de inzameling en behandeling van het stedelijk afvalwater en kwaliteitscriteria voor de behandeling. Terwijl de richtlijn de mogelijkheid biedt om een aanzienlijk deel van de veroorzaakte vervuiling aan te pakken, is zij momenteel nog niet efficiënt genoeg, met name wat betreft de opvang en behandeling van overtollig stormwater. Bovendien worden bepaalde doorgespoelde producten zoals kunststoffen wattenstaafjes en hygiëneproducten onvoldoende opgevangen in de bestaande voorzieningen, waardoor zij uiteindelijk ook op de Europese stranden terechtkomen. Dit wetgevingsvoorstel vormt een aanvulling op die richtlijn door voorstellen te doen voor acties voorafgaand aan de afvalwaterbehandeling, en wel via bewustmaking, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en etiketteringsvoorschriften voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Dit voorstel introduceert ook maatregelen voor een verbeterd beheer van achtergelaten vistuig dat naar de kust is teruggebracht en dat kunststoffen bevat, en voor de financiering van dat beheer. Naar verwachting zullen deze mechanismen en stimulansen ervoor zorgen dat verhoudingsgewijs meer vistuig aan het eind van zijn levensduur zal worden teruggewonnen. De verwerking van afval dat door vistuig wordt gegenereerd, wordt gereguleerd en tot op zekere hoogte financieel ondersteund door een aantal EU-instrumenten, waarbij in het bijzonder het verband wordt aangepakt tussen de algemene regels inzake afval en zwerfvuil

⁷ 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, blz. 19).

⁸ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40).

afkomstig van bronnen uit de zee en van vistuig, en de tracering en rapportering van verloren of achtergelaten vistuig op zee. Dit voorstel vormt een aanvulling op de bestaande wetgeving inzake havenontvangstvoorzieningen⁹ voor de afgifte van afval van schepen, die momenteel herzien wordt¹⁰. De voorgestelde herziening omvat vissersboten die deel uitmaken van het systeem van 100 % indirecte bijdragen, wat deze vaartuigen het recht verleent om al hun afval in havens af te geven, met inbegrip van achtergelaten vistuig. Daarnaast vult het ook de beoogde herziening aan van de visserijcontroleverordening¹¹, waarbij de bepaling voor het rapporteren van verloren vistuig wordt versterkt, en de bepaling betreffende het terughalen van verloren vistuig.

Het huidige voorstel pakt slechts een deel van het probleem van kunststofzwerfvuil op zee aan. Het maakt deel uit van een algemene geïntegreerde en consequente Europese benadering waarmee men alle bronnen van kunststofzwerfvuil op zee wil aanpakken, zoals uiteengezet in de recentelijk goedgekeurde kunststoffenstrategie. Deze strategie benadrukt de hiaten of tekortkomingen in het huidige wettelijke en beleidskader voor de aanpak van kunststofzwerfvuil op zee en stelt doelgerichte maatregelen voor ter verbetering van de preventie, inzameling en recycleerbaarheid van kunststoffen, en in het bijzonder van kunststofverpakkingen. Daarnaast wil men met deze strategie ook een regelgevend kader ontwikkelen voor kunststoffen met biologisch afbreekbare eigenschappen, om zo schade aan de ecosystemen te voorkomen. Het Europees Agentschap voor chemische stoffen werkt momenteel aan beperkingsdossiers betreffende microplasticdeeltjes die doelbewust aan bereidingen zoals cosmetica worden toegevoegd en het gebruik van onder invloed van zuurstof afbreekbare kunststoffen; voor microplastics die niet bewust in producten zijn gebruikt, maar tijdens het gebruik zijn gegenereerd (bv. bij banden en textiel), en voor het verminderen van lekkende kunststoffen pellets bij de voorafgaande productie worden momenteel maatregelen voorbereid.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Naast de eerder beschreven milieudoelstellingen streeft men er met dit voorstel ook naar om de interne markt voor een verdere versnippering te behoeden, wat een van de fundamentele doelstellingen van de Unie is.

Dit initiatief kadert volledig in het innovatiebeginsel en de desbetreffende maatregelen uit de kunststoffenstrategie die bedoeld zijn ter stimulering van innovatie en investering met het oog op circulaire oplossingen zoals de EU-onderzoeksfinanciering in het kader van Horizon 2020 en van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Meer algemeen zal dit initiatief helpen met de totstandbrenging van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG) nrs. 12 en 14 van de Verenigde Naties¹², de doelstellingen van de mededeling over internationale oceaangovernance¹³ en de verbintenissen die in 2017

⁹ Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PB L 332 van 28.12.2000, blz. 81). COM(2018) 33 final.

¹⁰ COM(2018) 33 final.

¹¹ Verordening (EG) 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1).

¹² In 2015 keurden een aantal landen de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling samen met zijn 17 duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen goed. De duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 12 van de Verenigde Naties is te zorgen voor duurzame consumptie- en productiepatronen en doelstelling nr. 14 betreft preventie en aanzienlijke vermindering van alle soorten vervuiling op zee, met name als gevolg van activiteiten op het land, met inbegrip van zwerfvuil op zee en nutriëntenverontreiniging, en dit tegen 2025.

¹³ SWD(2016) 352 final.

tijdens de Our Ocean Conference in Malta zijn aangegaan. Dit initiatief kadert in de "Towards the Outermost Regions"-strategie¹⁴ van 2017, waarin het potentieel wordt erkend voor groei op het vlak van zowel het toerisme en de blauwe economie als de circulaire economie.

Tot slot is het initiatief consistent met de internationale verplichtingen van de EU op het vlak van handelsbeleid, met name door ervoor te zorgen dat er geen sprake is van discriminatie tussen producten die in de EU werden geproduceerd en geïmporteerde producten.

Het voorstel zal ook bijdragen met de totstandbrenging van prioritaire doelstelling nr. 1 van het zevende milieuoactieprogramma voor 2020: het beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijk kapitaal van de Unie¹⁵. Verder past het ook binnen prioritaire doelstelling 4, die stelt dat het publiek toegang moet hebben tot duidelijke informatie over het milieu op nationaal niveau. Daartoe maakt het voorstel kruisverwijzingen en garandeert het consistentie met de voorschriften van Richtlijn 2003/4/EG¹⁶ en de INSPIRE-richtlijn¹⁷.

Via het voorstel wil men ook eenvoudige verplichtingen inzake monitoring en rapportering verzekeren, waarbij de administratieve last op de lidstaten wordt beperkt, in overeenstemming met de Europese aanpak voor een betere regelgeving¹⁸ en de geschiktheidscontrole inzake verslaglegging en monitoring¹⁹.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De belangrijkste doelstelling van het voorstel bestaat erin de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu te voorkomen en te verminderen, in het bijzonder in het aquatische milieu. Dit wordt gerealiseerd door specifieke doelstellingen en maatregelen voor afvalpreventie en afvalbeheer te definiëren met betrekking tot de kunststofproducten voor eenmalig gebruik die het vaakst op de stranden van de Unie worden teruggevonden en met betrekking tot vistuig dat kunststoffen bevat. Door dit op een gecoördineerde manier in de hele Unie te doen, zal het voorstel ook bijdragen tot de goede werking van de markt van de Europese Unie. Met het oog daarop is het voorstel gebaseerd op artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Aangezien zwerfvuil gemakkelijk met de wind, stromingen en getijden meegevoerd kan worden, is het probleem van de kunststofvervuiling en het zwerfvuil op zee een grensoverschrijdend probleem, dat niet opgelost kan worden door de afzonderlijke lidstaten die bepaalde zeeën en waterwegen delen. De te nemen maatregelen moeten gecoördineerd worden om te verzekeren dat de inspanningen die aan de ene kant van een zee worden geleverd, niet in gevaar gebracht worden door het gebrek aan maatregelen aan de andere kant.

¹⁴ COM(2017) 623.

¹⁵ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuoactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 "Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet" (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 171).

¹⁶ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26).

¹⁷ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).

¹⁸ COM(2015) 111 final.

¹⁹ COM(2017) 312 final.

Om die reden kan zwerfvuil op zee slechts efficiënt worden voorkomen en verminderd via een coherente en alomvattende beleidsaanpak en maatregelen op Europees niveau. Gezien de mondiale omvang van het probleem wordt deze samenwerking verder ondersteund door Europese maatregelen, deelname aan de conventies van de Europese regionale zeeën, die allemaal goedgekeurde regionale actieplannen ter bestrijding van zwerfvuil op zee bevatten, en internationale verbintenissen die door de EU en haar lidstaten zijn aangegaan, waaronder in het kader van de Milieuvergadering en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

Het risico bestaat dat de markt versnipperd raakt wanneer lidstaten op een niet-gecoördineerde manier maatregelen zouden treffen die verschillen in reikwijdte, doelstellingen en ambities. De huidige acties zijn gericht op diverse kunststofproducten en volgen verschillende benaderingen (zoals het verbod op kunststoffen wattenstaafjes in Italië en de Franse regels ter beperking van het op de markt brengen van kunststofglazen en -borden voor eenmalig gebruik, tenzij zij aan specifieke criteria inzake biologische afbreekbaarheid voldoen). Dit zou kunnen leiden tot een veelheid aan beperkingen inzake markttoegang tussen de lidstaten, en tot obstakels voor het vrije verkeer van goederen en voor het gelijke speelveld tussen de producenten in de verschillende landen, waardoor het efficiënt behalen van de doelstelling tot vermindering van het zwerfvuil op zee in het gevaar kan komen, wat dan weer verdere gevolgen heeft op zowel Europees als internationaal niveau. Om die reden is het noodzakelijk dat een geharmoniseerd wetgevend kader wordt opgesteld waarin gemeenschappelijke doelstellingen en maatregelen op Europees niveau worden vastgesteld ter preventie en beperking van het zwerfvuil op zee, zodat maatregelen van lidstaten zich richten op specifieke kunststofproducten voor eenmalig gebruik en op vistuig dat kunststoffen bevat. Ondanks het feit dat het toe te passen soort maatregelen zich op een gezamenlijke beoordeling baseert, wordt er toch een onderscheid gemaakt naargelang van het type kunststoffen product, rekening houdend met de toegevoegde waarde van potentiële Europese acties en de complementariteit met de acties die door de EU-lidstaten worden ondernomen.

Voor sommige producten kunnen het probleem van zwerfvuil (bv. doppen en deksels van kunststoffen drankverpakkingen) en andere effecten op het milieu het best aangepakt worden via wijzigingen aan het ontwerp van de producten en door over te schakelen naar duurzamere vervangingsmiddelen (bv. vervanging van de kunststofinhoud). In dergelijke gevallen, waarbij er een duidelijk verband is met producteisen en markttoegang voor de interne markt, is een gelijk speelveld voor ondernemingen belangrijk.

Bovendien biedt dit wetgevingsvoorstel, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, voor sommige maatregelen een zekere flexibiliteit aan de lidstaten, zodat zij de meest geschikte specifieke methodes voor uitvoering en gegevensverzameling kunnen kiezen. Zo kunnen lidstaten bijvoorbeeld, in voorkomend geval en afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, in grote mate zelf beslissen over nationale maatregelen voor de uitvoering van de Europese streefwaarde om te komen tot een aanzienlijke vermindering van de consumptie van bepaalde producten.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is doelgericht en evenredig aangezien het zich richt op de grotere stukken kunststof die (in aantal stuks) het vaakst op Europese stranden worden aangetroffen, te weten kunststoffen voor eenmalig gebruik en vistuig. "Aantal stuks"-tellingen is de beste beschikbare indicator van het effect die deze producten hebben op het milieu, de maatschappij en de economie. Dit initiatief richt zich met name op de tien meest voorkomende kunststofproducten voor eenmalig gebruik, die 86 % vertegenwoordigen van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik (en zo 43 % van al het zwerfvuil op zee). Het

reguleren van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik die op stranden worden aangetroffen, zou niet in verhouding staan tot de potentiële toegevoegde waarde. Dat zou leiden tot onnodige kosten voor en belasting van de lidstaten.

De maatregelen met betrekking tot vistuig zijn gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt en zijn vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat producenten van vistuig dat kunststoffen bevat hun verantwoordelijkheid nemen voor de afvalfase van hun producten, met name door verbetering van de gescheiden inzameling en verwerking, in het bijzonder recycling, en het hergebruik ervan. Deze maatregelen bevorderen positieve stimulansen voor vissers om hun vistuig terug naar de kust te brengen, en zorgen er tegelijkertijd voor dat visserijbedrijven, en in het bijzonder de kleinschalige bedrijven, niet onevenredig belast worden.

Het voorstel is geschikt om een dringend milieuprobleem aan te pakken en, samen met de bestaande wetgeving en de geplande acties in het kader van de kunststoffenstrategie, ambitieuze resultaten op het vlak van milieu af te leveren. Daarnaast heeft het positieve economische effecten, met een beperkt maar positief effect op de werkgelegenheid, stimuleert het innovatie, zorgt het voor publieke aanvaarding en draagt het bij tot een efficiënter gebruik van hulpbronnen.

In de bijgevoegde effectbeoordeling zijn meer details te vinden over de evenredigheid van de elementen in dit wetgevingsvoorstel.

- **Keuze van het instrument**

Een specifiek wetgevend instrument wordt voorgesteld waarbij alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarover het hier gaat, in één rechtsinstrument aan te pakken door specifieke doelstellingen en maatregelen te definiëren om de gevolgen van die producten op zwerfvuil op zee te voorkomen en verminderen. Een dergelijk specifiek wetgevend instrument wordt beschouwd als het meest geschikte instrument om een versnipperd juridisch landschap te vermijden, tegenover de alternatieve aanpak waarbij men verschillende rechtsinstrumenten zou moeten wijzigen, zoals de kaderrichtlijn mariene strategie, de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de richtlijn betreffende havenontvangstvoorzieningen of de visserijcontroleverordening.

Terwijl voor sommige producten een harmonisatie op Europees niveau noodzakelijk is, moet voor andere kunststofproducten voor eenmalig gebruik en voor vistuig dat kunststoffen bevat, in overeenstemming met de bestaande Europese afvalwetgeving, aan de lidstaten enige flexibiliteit worden gelaten om de meest geschikte instrumenten op juridisch, administratief en economisch vlak te kiezen voor de uitvoering van de gedefinieerde doelstellingen en maatregelen. Daarom is een richtlijn het aangewezen rechtsinstrument voor het bereiken van de beoogde doelstellingen en maatregelen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Met het oog op dit wetgevingsvoorstel is de bestaande wetgeving uitgebreid onder de loep genomen, om vast te kunnen stellen waar verdere actie op EU-niveau nodig is om achtergelaten kunststoffen voor eenmalig gebruik en de effecten ervan op het milieu aan te pakken. Die wetgeving richt zich vaak op verschillende trajecten, is versnipperd wat betreft het aandachtsgebied en de mate van ambitie, en heeft nog niet de nodige uitwerking gehad op het zwerfvuil op zee.

De behoefte aan een wetgevingsvoorstel op Europees niveau dat zich specifiek richt op kunststoffen voor eenmalig gebruik is (zoals hierboven in deel 2 uiteengezet) geconstateerd in de recentelijk goedgekeurde kunststoffenstrategie.

Europese afvalwetgeving schrijft voor dat alle afval ingezameld en correct verwerkt moet worden. In die wetgeving zijn streefdoelen vastgesteld voor recyclage van stedelijk afval (65 % tegen 2030) en van kunststoffen verpakkingsafval (55 % tegen 2030) die zullen leiden tot een stijging van de hoeveelheden ingezamelde kunststofafval. De lidstaten kunnen deze doelstellingen echter halen zonder extra inspanningen te leveren op het vlak van zwerfvuil. De meest recente wijzigingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen schrijven voor dat de lidstaten maatregelen treffen om de belangrijkste bronnen van zwerfvuil op zee te identificeren en om het zwerfvuil dat van deze bronnen afkomstig is, te voorkomen en te verminderen. Toch zijn er nog verschillende factoren zoals ontoereikende afvalinfrastructuur en ongepast consumentengedrag die zullen leiden tot het achterlaten en de lekkage van kunststoffen in het milieu. Het huidige initiatief vult de nieuwe afvalwetgeving aan door op Europees niveau oplossingen te voorzien voor een aanzienlijk aantal bronnen van zwerfvuil. Het benadrukt de relevantie voor een productgericht rechtsinstrument, wat bevestigd wordt door de resultaten van de richtlijn betreffende plastic draagtassen, het eerste Europese instrument van die aard, dat heeft geleid tot een echte vermindering van de consumptie van het specifieke product en van de effecten ervan op het milieu.

Uit de beoordeling van de programma's van maatregelen die werden uitgevoerd in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie blijkt dat zij een nuttig overzicht geven van de gerealiseerde of geplande acties, maar dat nog bijkomende maatregelen nodig zijn om deze doeltreffend te maken. Dit voorstel gaat verder door individuele bronnen van vervuiling te reguleren dankzij de identificatie van oorzaken en trajecten van kunststofvervuiling op zee.

Een van de beperkingen van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, die momenteel wordt geëvalueerd, betreft de voorschriften wat betreft het opvangen en behandelen van overtollig stormwater, wat opnieuw bekeken zou moeten worden. Met dit nieuwe wetgevingsvoorstel wil men dit probleem aanpakken door bewustmakingscampagnes en etiketteringsvoorschriften te stimuleren om zo te voorkomen dat kunststofproducten voor eenmalig gebruik die niet door alle rioleringsystemen correct worden opgevangen, worden doorgespoeld.

Afval van vistuig wordt gereguleerd via een reeks EU-instrumenten. Toch stellen wij nog hiaten vast. Zo is er voor exploitanten momenteel geen specifieke stimulans om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk afval van vistuig wordt teruggebracht naar de kust, en zijn er ook geen mechanismen ingevoerd voor de verdeling van de lasten. De lopende herziening van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen gaat dus gepaard met dit voorstel om vistuig te reguleren, om iets te doen aan eerdere maatregelen waardoor schepen werden ontmoedigd om hun afval en eventueel opgevist afval naar de kust terug te brengen. De herziening van de visserijcontroleverordening bevat bovendien voorschriften inzake de markering van materiaal om terughaaltuig aan boord te brengen, het terughalen van verloren vistuig of het verlies ervan te melden als het niet via dagelijkse elektronische rapportering kan worden teruggewonnen. Maar het huidige wetgevingskader kan verder worden versterkt door het stimuleren van een efficiënter beheer van vistuig als een afzonderlijke afvalbeheer- en recyclagestroom. Met dit nieuwe wetgevingsvoorstel wil men dit aanpakken via een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De openbare raadpleging die plaatsvond van december 2017 tot februari 2018 leverde meer dan 1800 bijdragen op. 98,5 % van de respondenten vond actie om zwerfvuil op zee bestaande

uit kunststoffen voor eenmalig gebruik aan te pakken "nodig"; 95 % vond dit "nodig en dringend". Meer dan 70 % van de fabrikanten en meer dan 80 % van de merken en recycleerbedrijven vond actie "nodig en dringend". Slechts 2 % van de respondenten was van oordeel dat er geen nieuwe maatregelen op Europees niveau nodig waren; 79 % was van oordeel dat maatregelen alleen doeltreffend zouden zijn als zij op Europees niveau werden genomen.

De respondenten van de openbare raadpleging gaven op overweldigende wijze de voorkeur aan het gebruik van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ter dekking van de kosten voor de opruiming van het zwerfvuil, wat een fundamentele toegevoegde waarde is van dit wetgevingsvoorstel, vergeleken met de minimumvoorschriften van de Europese afvalwetgeving voor diezelfde regelingen. Verder werden wettelijke voorschriften voor een beter ontwerp in de openbare raadpleging ook gezien als een van de meest effectieve benaderingen, gevolgd door verminderingstreefwaarden; hiermee is in het voorstel rekening gehouden in de vorm van belangrijke, door de lidstaten uit te voeren maatregelen.

Wat het vistuig betreft, gaf 88 % van de respondenten een voorkeur aan voor maatregelen bedoeld voor het instellen van stimulansen om opgevist zwerfafval en afgedankt vistuig naar de kust te brengen, terwijl 77 % betere voorzieningen voor inzameling en sortering wilde op zowel vaartuigen als in de havens.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

In het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie werd bij de Technische Groep voor activiteiten met betrekking tot zwerfvuil op zee van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (monitoringprogramma's, opruimingscampagnes en onderzoeksprojecten) informatie verzameld over zwerfvuil op zee dat op Europese stranden was beland. Het zwerfvuil werd in 2016 verzameld op 276 stranden van 17 Europese lidstaten en vier regionale zeeën. De 355 671 voorwerpen die in het kader van 679 onderzoeken werden aangetroffen, werden ingedeeld in categorieën (grotendeels op basis van de lijst van strandafvalcategorieën uit de kaderrichtlijn mariene strategie) en op frequentie gerangschikt. Daarna werd de lijst van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek gebruikt om een kortere lijst op te stellen, met de relatieve frequenties van voorwerpen die van dezelfde bron afkomstig zijn, dezelfde gebruiksbestemming hebben, of van hetzelfde materiaal gemaakt zijn, en die doorgaans binnen een gedefinieerd beleidsterrein vallen. Deze gegevens werden verder aangevuld met gegevens uit andere, al lopende projecten, zoals de Marine Litter Watch²⁰ van het Europees Milieuagentschap.

Het partnerschap met het Europese mariene observatie-²¹ en datanetwerk EMODnet²² en de regionale zeeverdragen leverden eveneens essentiële expertise voor dit wetgevingsvoorstel, onder andere door bij te dragen tot de activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek voor het verzamelen en harmoniseren van de gegevens om zo een beter overzicht te krijgen van de concentraties kunststoffen zwerfafval in de Europese zeeën en op de zeebodems.

Met betrekking tot kunststoffen voor eenmalig gebruik en vistuig deed de Europese Commissie ook een beroep op het werk van externe consultants. Voor het kunststoffen voor eenmalig gebruik analyseerden zij, op basis van de gegevens van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, de oorzaken en de trajecten van het zwerfvuil op zee, en de

²⁰ <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/marine-litterwatch>

²¹ <http://www.emodnet.eu/>

²² http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/index_en.htm

belangrijkste in dit nieuwe wetgevingsvoorstel naar voren te brengen mogelijke maatregelen om het probleem van het kunststoffen voor eenmalig gebruik te kunnen aanpakken. Voor het vistuig werd een afzonderlijke diepgaande studie²³ uitgevoerd om een beeld te vormen van de hiaten in de wetgeving en van maatregelen die ter aanvulling van de bestaande referentietoestand genomen zouden moeten worden om de effecten van vistuig op het mariene milieu te verminderen. In deze analyse werd rekening gehouden met de resultaten van bestaand onderzoek, van workshops waarbij zowel ambtenaren van de Commissie als externe belanghebbenden betrokken waren, en van administratieve controles, onder andere in de PRODCOM- en EUROSTAT-databanken (Europese gegevens over buitenlandse handel, import, export en productie).

Tijdens de studie werd een reeks formele en informele interviews gevoerd met belanghebbenden van openbare instellingen, ngo's, sectorverenigingen en ondernemingen om de probleemstelling en de effectenbeoordeling te helpen uitwerken. Via deze interviews werd onderzocht wat technisch haalbaar was, en welke de waarschijnlijke directe effecten waren van bepaalde opties. De interviews werden ook gebruikt om specifieke gegevens te verzamelen over prestaties en kosten, en hoe zij onder invloed van mogelijke interventie maatregelen zouden kunnen veranderen.

- **Effectbeoordeling**

Een samenvatting van de effectbeoordeling is bij het voorstel gevoegd. De Raad voor regelgevingstoetsing bracht een negatief advies uit, gevolgd door een tweede advies, dat positief was, met voorbehoud²⁴, op basis van de herziene effectbeoordeling. In zijn laatste advies erkent de Raad dat het herziene verslag een duidelijker beeld geeft van de reikwijdte van het initiatief, dat beperkt is tot grotere kunststoffen voorwerpen (macroplastics). Er werden verdere details gevraagd, hoofdzakelijk over de manier waarop een nieuw instrument de bestaande wetgeving aanvult, zowel wat betreft (1) vistuig (toegevoegde waarde tegenover de visserijcontroleverordening, de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij) als wat betreft (2) kunststoffen voor eenmalig gebruik (verduidelijking van het gebrek aan ambitie in de huidige wetgeving of de weinig daadkrachtige uitvoering). De Raad voor regelgevingstoetsing verzocht meer informatie over het schadelijke karakter van kunststoffen voor eenmalig gebruik als groep en als individuele voorwerpen, en over het feit dat acties van individuele lidstaten konden leiden tot een versnippering van de markt.

Als gevolg wordt in de uiteindelijke effectbeoordeling verder verduidelijkt dat zwerfvuil op zee economische, sociale en ecologische schade veroorzaakt, en wordt geschetst hoe de hiaten in de bestaande wetgeving worden gedekt, aangezien de bestaande wetgeving voor afvalbeheer, afvalwaterbehandeling, havenontvangstvoorzieningen enz. de oorzaken van de effecten van specifieke items onvoldoende aanpakt. Wat betreft kunststoffen voor eenmalig gebruik zal de afvalwetgeving hoofdzakelijk een toename in recyclage tot gevolg hebben, maar zullen de gevolgen voor zwerfvuil minder groot zijn. Consumptieverminderende maatregelen aan de bron zijn efficiënter. In de effectbeoordeling werd bevestigd dat de vaakst voorkomende kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig samen goed zijn voor een aanzienlijk deel van het grotere zwerfvuil op zee. Samen maken zij ongeveer 70 % uit van al het getelde zwerfvuil op stranden, maar elk van de afzonderlijke soorten voorwerpen spelen ook individueel een grote rol. In het geval van vistuig maakte de uitwerking van bijkomende

²³ Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling voor opties ter vermindering van het niveau en de schadelijke effecten van kunststoffen in de visserij.

²⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&year=2017&serviceId=&s=Chercher>

maatregelen deel uit van de aanpak die werd gevolgd in het kader van de Europese kunststoffenstrategie en de voorgestelde herziening van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen²⁵. In de voorgestelde herziening van deze richtlijn zullen individuele vissers niet beboet worden voor het naar de kust terugbrengen van afval. Als er meer afval aan land wordt gebracht en de voorzieningen voor afvalverwerking moeten worden aangepast, zullen de havenbijdragen echter wel stijgen, vooral in de kleine, door veel vaartuigen gebruikte vissershavens. Naast een degelijker beheer van afval van vistuig zodra het in de haven is aangekomen, zorgen de voorgestelde regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ervoor dat de kosten voor het beheer van de afvalstroom (waaronder de kosten voor de havenontvangstvoorzieningen, of een deel daarvan) worden betaald door producenten van vistuig dat kunststoffen bevat.

Verder wordt in de beoordeling gewezen op een toenemend en aangetoond risico van marktversnippering, namelijk in de manieren waarop regio's of individuele lidstaten het probleem van kunststoffen voor eenmalig gebruik en vistuig aanpakken. Met dit voorstel wordt dan ook gestreefd naar een minimum aan samenhang tussen de maatregelen van de lidstaten en zo een ongelijk speelveld te vermijden, wat de competitiviteit tussen exploitanten zou kunnen verstoren, wat dan op zijn beurt het bereiken van de doelstelling, namelijk de vermindering van zwerfvuil, in het gedrang zou brengen. Dit wetgevingsvoorstel creëert het juiste evenwicht tussen de beschikbaarheid van alternatieven en de behoefte aan harmonisering.

Tot slot moet de Europese Unie het voortouw nemen voor het aanpakken van kunststofzwerfvuil in de Europese zeeën via de maatregelen van de regionale zeeverdragen, maar ook op internationaal niveau. Door actie te ondernemen, zal de EU andere landen aanzetten om ook tot actie over te gaan, wat kan leiden tot een globale vermindering van de hoeveelheid zwerfvuil in de Europese zeeën en daarbuiten.

Directe rechtsmiddelen in verband met deze voorwerpen zijn dan ook uitermate relevant om tegen vervuiling van de zeeën in te gaan.

²⁵ COM(2018) 33 final

Kunststoffen voor eenmalig gebruik

In de effectbeoordeling worden een grote verscheidenheid aan maatregelen onderzocht. Vier opties of scenario's, met een selectie aan verschillende maatregelen die op verschillende soorten voorwerpen werden toegepast, kwamen aan bod. Bij elke volgende optie neemt het ambitieniveau voor de uiteindelijke resultaten toe. De verwachte uitwerking op de stroom kunststoffen voor eenmalig gebruik naar het mariene milieu was in deze context een essentiële overweging.

Dit resulteerde in drie categorieën voorwerpen:

- voorwerpen waarvoor duurzame, minder schadelijke alternatieven bestaan, die bevorderd moeten worden;
- voorwerpen waarvoor geen alternatieven bestaan, en waarvan de schade moet worden beperkt door de consument beter te informeren en de producenten financieel verantwoordelijk te stellen voor de gevolgen voor het milieu, en
- voorwerpen die al goed worden opgevangen, en waarvan moet worden gezorgd dat zij in het bestaande (of toekomstige) gescheiden inzamelings- en recyclagecircuit terechtkomen.

De vier scenario's werden vergeleken met het referentiescenario (scenario 1) en worden hieronder beschreven.

Scenario 2a – Matige vermindering van zwerfvuil op zee

In dit scenario zouden de oorzaken in beperkte mate worden aangepakt. Het omvat informatiecampagnes, vrijwillige acties en etikettering om mensen bewuster te maken (bv. van het probleem, de typische trajecten, en de passende verwijdering van zwerfvuil), en daardoor hun gedrag te verbeteren. Het is echter niet duidelijk wat deze optie op zou leveren, omdat er weinig bewijs is dat bewustwording ook echt het gedrag van de mensen verandert.

Scenario 2b – Iets grotere vermindering van zwerfvuil op zee

Dit scenario is doeltreffender dan scenario 2a, maar is moeilijker uit te voeren, omdat het hogere kosten en inspanningen inhoudt voor de betrokkenen.

Scenario 2c – Duidelijke vermindering van zwerfvuil op zee (gekozen optie)

Dit scenario zou de onderliggende oorzaken adequater aanpakken en meer doen om het gedrag van consumenten te veranderen. Het omvat maatregelen op het gebied van productontwerp zoals drankflessen met eraan gebonden doppen, wat een rechtstreekse uitwerking zou hebben op lekkage van doppen naar het milieu.

Scenario 2d – Optimale vermindering van zwerfvuil op zee

Dit scenario pakt de onderliggende oorzaken nog beter aan, met name het gebrek aan stimulansen om afgedankte kunststoffen voor eenmalig gebruik in te zamelen en goed te beheren, maar kost meer, met name op het gebied van de afvalwaterbehandeling. Het omvat de introductie van een statiegeldregeling of gelijkwaardige systemen en zou bijkomende kosten met zich meebrengen (ca. 1,4 miljard euro voor de EU), maar het zou de hoeveelheid zwerfvuil op zee nog aanzienlijker verminderen en verder de kwaliteit van het ingezamelde materiaal en de recyclagepercentages verbeteren. Net als bij alle regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden de kosten voor het introduceren en exploiteren van een statiegeldregeling doorgaans gedragen door de economische partijen die deel uitmaken van de toeleveringsketen (welke dit zijn, verschilt van het geval tot geval), maar niet door de overheid. Beste praktijken voor voorzieningen voor de behandeling van afvalwater zouden de

infrastructuur kunnen verbeteren, maar vereisen een aanzienlijke extra investering, namelijk ongeveer 7,7 miljard euro per jaar. Deze maatregel zou moeilijk te rechtvaardigen zijn als het louter ging om het oplossen van het probleem van de vochtige doekjes, maar is relevant voor een veel bredere reeks vervuulende stoffen en voorwerpen. In de lopende evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater wordt dieper op dit onderwerp ingegaan.

Om ongewenste gevolgen met betrekking tot economische, ecologische en sociale gevolgen te vermijden, moet de overgang naar alternatieven resultaatgericht zijn en veel ruimte bieden voor mogelijke oplossingen. Een dergelijke aanpak ligt in de lijn van het innovatiebeginsel, dat het wetgevingsvoorstel toekomstgericht ("toekomstbestendig") en innovatievriendelijk maakt.

In overeenstemming met de analyse van de verschillende beleidsopties en rekening houdend met de bijzonderheden van de verschillende soorten kunststofvoorwerpen voor eenmalig gebruik, is scenario 2c gekozen als voorkeursoptie. De optie omvat:

- het beperken van het op de markt brengen van kunststoffen voor eenmalig gebruik waarvoor algemeen beschikbare alternatieven bestaan (bv. rietjes);
- algemene verminderingstreefwaarden (bv. voor drinkbekers of houders voor voedingsmiddelen) zodat lidstaten zelf de maatregelen kunnen vaststellen om die verminderingen te bereiken. De kosten voor de uitvoering van deze maatregelen zullen dan afhangen van de keuze en vorm van de op nationaal niveau vastgestelde maatregelen;
- bewustmakingsmaatregelen en regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor alle producten waarvoor de marktbeperkingsmaatregel niet geldt, om zo bij te dragen tot de kosten van afvalpreventie en -beheer, met inbegrip van het opruimen van zwerfvuil, met uitzondering van vistuig;
- voorschriften voor etikettering om consumenten te informeren over de beste manieren om afval te verwijderen, en over verwijderingsmethoden die vermeden moeten worden (bv. vochtige doekjes);
- maatregelen inzake productontwerp (bv. drankflessen met vastgebonden dop).

De effectenbeoordeling maakt echter duidelijk dat statiegeldregelingen of gelijkwaardige systemen voor kunststoffen drankflessen die tot gelijkaardige hoge inzamelingspercentages leiden (onderzocht in het kader van optie 2d), een erg efficiënt instrument kunnen zijn om hoge inzamelingspercentages te behalen, waardoor het achterlaten van afval en in het bijzonder zwerfvuil op zee voorkomen wordt. Om die reden werden de statiegeldregelingen aan de voorkeursbeleidsoptie toegevoegd. Zij hebben dankzij het statiegeld een directe positieve effect op de inzameling, en zij leiden tot een verbeterde kwaliteit van het ingezamelde materiaal en daardoor ook tot recycleert van zeer goede kwaliteit. Om de lidstaten de nodige flexibiliteit te laten om de meest geschikte instrumenten te kiezen, wordt voorgesteld om een minimaal streefcijfer voor gescheiden inzameling vast te stellen, en wel op een niveau dat het gemiddelde niveau weerspiegelt van het inzamelingspercentage van bestaande statiegeldregelingen in de EU voor plastic flessen voor eenmalig gebruik (90 %). Statiegeldregelingen of gelijkwaardige systemen kunnen ook oplossingen en de nodige infrastructuur bieden om een betere inzameling te realiseren van drankverpakkingen vervaardigd van andere, aan recyclagestreefwaarden voor verpakkingen onderworpen materialen, in het bijzonder aluminium. Daarom zouden de lidstaten ook dergelijke maatregelen moeten overwegen voor drankverpakkingen van andere materialen.

Omwille van de haalbaarheid van de uitvoering wordt voor vochtige doekjes voorgesteld te kiezen voor optie 2b, waarin verplichtingen zijn voorzien voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, etiketteringsvoorschriften en maatregelen voor bewustmaking. Voor hygiëneproducten worden etiketteringsvoorschriften en bewustmakingsmaatregelen voorgesteld.

Doelstellingen voor het verminderen van de consumptie van lichte en zeer lichte plastic draagtassen, die tot de meest gevonden voorwerpen op de stranden van de Unie behoren, maken al deel uit van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval. In aanvulling daarop bevat dit voorstel uitgebreide producentenverantwoordelijkheids- en bewustmakingsmaatregelen voor alle lichtgewicht plastic draagtassen.

Vistuig

Het als eerste beschouwde scenario omvat de volledige uitvoering van bestaande maatregelen en een voorstel dat al op de tafel ligt, wat de volgende nadelen heeft.

- De herziene visserijcontroleverordening voorziet niet in specifieke stimulansen voor vissers om meer vistuig die zij niet als verloren opgeven naar de kust terug te brengen.
- De herziene richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen voorziet weliswaar in een aanzienlijke verlaging van de kosten en moeite die vissers ontmoedigen om vistuig en ander zwerfvuil terug te brengen naar de haven, maar zij is bedoeld om de inzameling van afval van schepen (waaronder vissersboten) in het algemeen te verbeteren, m.a.w. zij richt zich niet specifiek op de verwerking van afval van vistuig. Evenmin voorziet zij in directe positieve stimulansen voor de inzameling van al het afgedankte vistuig en de verwerking daarvan, waardoor het hergebruik- en recyclagepotentieel van kunststof in vistuig geoptimaliseerd zou worden. De maatregelen van de lidstaten die gericht zijn op een verhoging van de capaciteit voor de inzameling van afval en vistuig of op het opzetten van recyclageregelingen voor vistuig zijn te heterogeen en lokaal om efficiënt te zijn. Met het oog daarop voorziet het voorstel voor de herziene richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen erin om verdere stappen ter verbetering van de inzameling en verwerking van vistuig te bekijken in het kader van de Europese kunststoffenstrategie²⁶.

Het tweede beschouwde scenario omvat de introductie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor vistuig dat kunststoffen bevat.

Het derde beschouwde scenario omvat de versterking van het voorstel voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid door toevoeging van een waarborgregeling en een streefwaarde voor recyclage, waardoor meer vistuig zou worden teruggebracht. Dit gaat echter ook gepaard met hogere uitvoeringskosten, die mogelijk door de sector gedragen zullen moeten worden, naar de administratieve lasten. Verder is — in tegenstelling tot kunststoffen materiaal op het land — het risico om de borgsom voor vistuig te verliezen relatief hoog, waardoor dit als stimulans minder effectief is.

Ook het instellen van een streefwaarde voor recyclage maakte deel uit van deze optie. De moeilijkheden om een dergelijke streefwaarde vast te stellen en de administratieve lasten en kosten voor de monitoring ervan werden als onevenredig beschouwd, in het bijzonder in een context waarbij het instellen van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op zich waarschijnlijk al de verdere ontwikkeling van de bestaande, nu nog kleine markt voor de recyclage van vistuig kan stimuleren.

Een vierde scenario voegt aan de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de verplichting toe om een verplichte terughaalregeling voor vistuig te financieren. Er werd echter geconcludeerd dat dit onevenredig, dubbel en onwerkbaar was. Het zou de producenten van vistuig verantwoordelijk stellen voor de kosten van terughaalacties die gebaseerd zijn op vrijwillige deelname en momenteel worden ondersteund door lokale, nationale en Europese financiële instrumenten. Het terughalen van vistuig is nu al als verplichting opgenomen in de visserijcontroleverordening in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Daarom is het meest efficiënte scenario om vistuig aan te pakken en de hiaten in de bestaande wetgeving aan te vullen de invoering van een regeling voor uitgebreide verantwoordelijkheid

²⁶ Toelichting in COM(2018) 33 final.

voor producenten van vistuig dat kunststoffen bevat. Naar verwachting zal deze optie globaal genomen de meest effectieve potentiële uitwerking hebben op het verminderen van het aandeel van achtergelaten, verloren en weggegooid vistuig en aquacultuurgerei aan het zwerfvuil op zee. Zij zou de volledige uitvoering van andere instrumenten ondersteunen en vereenvoudigen, en verder helpen om de hoeveelheid nieuw toestromend zwerfvuil afkomstig van vistuig te verminderen. Deze optie bouwt met name voort op de visserijcontroleverordening en de voorgestelde herziene richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen, en vult deze aan door toevoeging van een specifiek mechanisme voor de gescheiden inzameling en terugbrenging van vistuig naar inzamelsystemen, en de verwerking en in het bijzonder de recyclage van afgedankt vistuig. Dit zal met name bijdragen tot het verlichten van de kostenlast voor kleinschalige havens en/of visserijbedrijven die mogelijk met hogere kosten geconfronteerd zullen worden in verband met de inzameling en verwerking van toenemende hoeveelheden afgedankt en in havens afgegeven vistuig.

Dit soort positieve stimulans om zwerfafval aan land te brengen wordt door de meeste belanghebbenden als het meest doeltreffende middel gezien om het verlies van vistuig in zee te verminderen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het werd niet gerechtvaardigd geacht om micro-ondernemingen van het initiatief vrij te stellen of lichtere systemen voor kmo's te voorzien. Men gaat er echter wel vanuit dat de in dit initiatief beoogde maatregelen micro-ondernemingen en kmo's in Europa meer kansen zullen opleveren. Europese ondernemingen die al circulaire ontwerp- en bedrijfsmodellen hebben aangenomen, zullen over een grotere markt beschikken en kunnen profiteren van verbeterde handels-, investerings- en bedrijfskansen. Het merendeel van de 50 000 kunststofconverterende ondernemingen in de EU is klein of middelgroot. Welk effect dit initiatief op hen zal hebben, zal afhangen van de mate waarin zij afhankelijk zijn van kunststoffen voor eenmalig gebruik, en van hun vermogen om naar de productie van andere kunststofproducten over te schakelen. Een groot deel van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarvoor de marktbeperkingen gelden, worden buiten de EU geproduceerd. Bepaalde kmo's kunnen bovendien voordelen ondervinden, zoals detailhandelaren die geen wegwerpproducten meer hoeven te kopen voor de voedingsmiddelen of dranken die zij verkopen. Als consumenten minder uitgeven, zullen verkoopcijfers in detailhandel dalen, maar dit zal opnieuw in evenwicht worden gebracht wanneer de consumenten hun geld spenderen aan alternatieven en voor vernieuwende oplossingen kiezen. Er zullen nieuwe bedrijfsmodellen worden ontwikkeld om producten voor meervoudig gebruik aan de consument te bieden, en dit zou de kosten kunnen doen dalen, vooral bij schaalvergroting.

Om de nalevingskosten voor de lidstaten en de exploitanten tot een minimum te beperken, worden de beoogde regelingen voor monitoring en rapportering eenvoudig gehouden en zouden deze zo veel mogelijk moeten profiteren van samenwerkingsverbanden met bestaande rapportagesystemen, zoals toegelicht in deel 5 hieronder.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen budgettaire gevolgen voor de begroting van de Commissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

In lijn met het subsidiariteitsbeginsel zouden de organisatie en methodes voor gegevensverzameling de bevoegdheid van de lidstaten moeten blijven.

De telling van producten die op stranden worden aangetroffen, blijft een efficiënte indicator om de hoeveelheid zwerfvuil op zee aan de Europese kust te beoordelen, en de ontwikkeling van de meest gevonden kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Zo werd in Ierland na de invoering van de richtlijn betreffende plastic draagtassen een sterke daling vastgesteld van het aantal plastic draagtassen dat op stranden werd teruggevonden. De lidstaten moeten de methodologie volgen die werd ontwikkeld door de technische werkgroep van de kaderrichtlijn mariene strategie voor zwerfvuil op zee en die ook in de technische verslagen van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek is opgenomen. Een herziene beschikking van de Commissie tot vaststelling van criteria en methodologische normen werd in april 2017 goedgekeurd. Daarin wordt voorgeschreven dat zwerfvuil in elk geval aan de kustlijn moet worden gemonitord en eventueel ook op het zeeoppervlak en de zeebodem; indien mogelijk wordt informatie verzameld over de bron en de route van het zwerfvuil.

Monitoring zal ook worden voorgeschreven in verband met maatregelen ter vermindering van de consumptie van kunststoffen voor eenmalig gebruik. Het voorstel is dergelijke monitoring te baseren op de gegevens van de relevante kunststofproducten voor eenmalig gebruik die jaarlijks op de markt worden gebracht. Voor zover nodig zouden geharmoniseerde regels inzake de verzameling van dergelijke gegevens en het formaat voor de rapportering vastgesteld worden door het in het kader van de Europese afvalwetgeving opgerichte comité voor afvalstoffen. Waar mogelijk zou daarbij gebruik gemaakt moeten worden van bestaande Europese databanken met gegevens over productie en handel (PRODCOM²⁷ en COMEXT²⁸) die door Eurostat worden beheerd en regelmatig worden bijgewerkt met informatie die door de lidstaten wordt aangeleverd. Ook samenwerkingsverbanden met bestaande rapporteringssystemen moeten worden benut.

In het voorstel is een evaluatie voorzien om de effecten van de beoogde maatregelen te beoordelen en om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. Daarbij zal in het bijzonder worden beoordeeld in hoeverre de lijst van kunststoffen voor eenmalig gebruik en de ingevoerde maatregelen zoals de streefwaarden ter vermindering van de consumptie, waar van toepassing, moeten worden herzien. Bij de evaluatie zal biologische afbreekbaarheid ook aan de orde komen.

Dit voorstel houdt zich niet direct bezig met productbeleidkwesties of het kiezen van kunststofvervangende materialen. Door bepaalde producten van de markt te halen en andere te verminderen, zal het voorstel echter wel indirect leiden tot het scheppen van belangrijke mogelijkheden voor vernieuwende oplossingen op het gebied van materiaalvervanging en vervanging van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, en voor nieuwe bedrijfsmodellen en systemen voor hergebruik. Bovendien wordt in het kader van de Europese kunststoffenstrategie momenteel ook gewerkt aan de ontwikkeling van geharmoniseerde regels voor het definiëren en etiketteren van composteerbare en biologisch afbreekbare kunststoffen, rekening houdend met specifieke toepassingen en de bezorgdheid over zwerfvuil, in het bijzonder in het mariene milieu. Met het oog daarop en waar de

²⁷ Enquête over de verzameling en verspreiding van statistieken over de waarde en omvang van de productie van industriële (hoofdzakelijk geproduceerde) goederen, met minstens een jaarlijkse frequentie, in de EU.

²⁸ Referentiedatabank van Eurostat voor Europese externe handel, met daarin in- en uitvoercijfers.

wetenschappelijke en technische vorderingen dit toelaten, zal de Commissie tegen de tijd dat het voorstel is beoordeeld, mogelijke vervangingen voor kunststoffen hebben beoordeeld om te bepalen of kunststofproducten voor eenmalig gebruik al dan niet worden vrijgesteld van de marketingbeperkingen die in dit initiatief worden voorgesteld.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Gezien het beperkte aantal maatregelen in dit voorstel is geen toelichtingsdocument vereist voor de omzetting van deze richtlijn.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De belangrijkste bepalingen van deze richtlijn worden hieronder samengevat.

In **Artikel 1** is bepaald dat de voorgestelde richtlijn tot doel heeft de effecten van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik en van vistuig dat kunststoffen bevat op het milieu en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en de overgang naar een circulaire economie met milieuvriendelijke, vernieuwende bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen en zo bij te dragen tot de efficiënte werking van de interne markt.

In **Artikel 2** wordt het toepassingsgebied van de richtlijn vastgesteld, en wordt bepaald dat zij van toepassing is op bepaalde in de **bijlage** bij het voorstel geïdentificeerde en gedefinieerde kunststofproducten voor eenmalig gebruik en voor vistuig dat kunststoffen bevat.

Artikel 3 bevat definities voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik, vistuig en producenten met als doel maatregelen ter vermindering van de consumptie, productvereisten en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen.

Artikel 4 schrijft voor dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om te komen tot een significante vermindering van het verbruik van houders voor voedingsmiddelen en bekertjes voor dranken die kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn.

In **Artikel 5** worden beperkingen vastgesteld voor het op de markt brengen van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarvoor alternatieven op de markt bestaan.

Artikel 6 bevat voorschriften inzake productontwerp voor kunststoffen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik, om ervoor te zorgen dat de bijbehorende doppen en deksels die voor een groot deel uit kunststoffen zijn gemaakt, tijdens de gebruiksfase aan de verpakking bevestigd blijven, waardoor zij niet in het milieu kunnen terechtkomen.

In **Artikel 7** worden markeringsvoorschriften vastgesteld voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik om te vermijden dat zij verkeerd weggegooid worden, bijvoorbeeld door de producten in toiletten door te spoelen, en om de consument te informeren over de potentiële gevolgen die incorrecte verwijdering van afval kan hebben op zwerfvuil op zee en over de meest aangewezen praktijken voor afvalbeheer.

In **Artikel 8** worden regelingen vastgesteld voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor vistuig dat kunststoffen bevat en voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Terwijl de algemene minimumvereisten voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals vastgesteld in Richtlijn 2008/98/EG inzake afval op deze regelingen van toepassing zijn, worden in deze bepaling ook specifieke en aanvullende eisen vastgesteld voor de financiële verantwoordelijkheid van producenten, in het bijzonder voor bewustmakingscampagnes, en in het geval van kunststoffen voor eenmalig gebruik ook voor de opruiming van zwerfvuil.

Artikel 9 schrijft voor dat de lidstaten een minimumstreefwaarde bereiken voor gescheiden inzameling van drankflessen van kunststoffen voor eenmalig gebruik.

Artikel 10 schrijft voor dat de lidstaten maatregelen treffen om het publiek bewust te maken van de effecten van zwerfvuil en ongepaste verwijdering van afval in het milieu, in het bijzonder het aquatische milieu, en van de beschikbare opties voor hergebruik en afvalbeheer.

Artikel 11 schrijft voor dat de lidstaten zorgen voor de onderlinge samenhang en consistentie tussen de maatregelen die zij vaststellen ter uitvoering van deze richtlijn en de maatregelen die zij vaststellen met het oog op preventie en vermindering van zwerfvuil op zee via rechtsinstrumenten inzake waterkwaliteit, afvalpreventie en afvalbeheer in het kader van de Richtlijnen 2000/59/EG, 2000/60/EG, 2008/56/EG, 2008/98/EG en de EU-wetgeving inzake havenontvangstvoorzieningen.

Artikel 12 implementeert het Verdrag van Aarhus, dat betrekking heeft op toegang tot de rechter en in lijn ligt met artikel 47 van het Grondrechtenhandvest. Burgers en ngo's zouden de mogelijkheid moeten hebben om beslissingen die door lidstaten werden genomen in het kader van deze richtlijn juridisch te laten herzien.

Artikel 13 verplicht de lidstaten tot het opzetten van een set gegevens over de producten die onderworpen zijn aan een streefwaarde voor consumptievermindering, om de uitvoering van een dergelijke doelstelling inzake vermindering van de consumptie zoals bepaald in deze richtlijn, te monitoren. De dataset moet overeenkomstig Richtlijn 2007/2/EG²⁹ worden opgesteld. Daartoe is de steun van het Europees Milieuagentschap voorzien, dat ook de taak heeft om de gegevens regelmatig te bekijken en de Commissie overzichten te bezorgen over de uitvoering van de richtlijn op EU-niveau, die bovendien gebruikt zullen worden bij toekomstige evaluaties van de richtlijn.

Artikel 15 creëert het kader voor toekomstige evaluaties van de richtlijn. De eerste evaluatie is voorzien 6 jaar na de deadline voor omzetting van de richtlijn.

²⁹ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité³⁰,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³¹,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De brede bruikbaarheid en relatief lage kostprijs van kunststoffen betekent dat dit materiaal steeds meer voorkomt in het dagelijkse leven. Het toenemende gebruik van kunststoffen in toepassingen met een korte levensduur, die niet met het oog op hergebruik of kostenefficiënte recyclage zijn ontworpen, betekent dat de desbetreffende productie- en consumptiepatronen steeds minder efficiënt en meer lineair zijn geworden. Om die reden heeft de Commissie, binnen de context van het actieplan voor de circulaire economie³², in de Europese kunststoffenstrategie³³ besloten dat de gestaag toenemende productie van kunststofafval en het feit dat dit afval in ons milieu terechtkomt, in het bijzonder in het mariene milieu, moeten worden aangepakt om tot een echt circulaire levenscyclus voor kunststoffen te kunnen komen.
- (2) Circulaire benaderingen die prioriteit geven aan herbruikbare producten en systemen voor hergebruik zullen leiden tot een vermindering van het gegenereerde afval, en preventie staat aan de top van de afvalhiërarchie zoals vastgesteld in artikel 4 van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad³⁴. Dergelijke

³⁰ PB C [...] van [...], blz. [...].

³¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

³² 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).

³³ 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).

³⁴ 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, blz. 3).

benaderingen sluiten ook aan bij duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 12³⁵ van de Verenigde Naties over duurzame consumptie- en productiepatronen.

- (3) Zwerfvuil op zee is grensoverschrijdend en wordt erkend als een wereldwijd probleem. Het zwerfvuil op zee verminderen, is van essentieel belang voor het bereiken van duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 14 van de Verenigde Naties, waarin wordt opgeroepen tot het behoud en duurzame gebruik van de oceanen, zeeën en mariene resources met het oog op duurzame ontwikkeling³⁶. De Unie moet haar bijdrage leveren aan het aanpakken van zwerfvuil op zee en zou als voorbeeld voor de rest van de wereld moeten kunnen dienen. In deze context werkt de Unie samen met partners in een aantal internationale fora zoals G20, G7 en de Verenigde Naties ter bevordering van gecoördineerde actie. Dit initiatief maakt deel uit van de inspanningen van de Unie op dit gebied.
- (4) In overeenstemming met multilaterale overeenkomsten³⁷ en de afvalwetgeving van de Europese Unie³⁸ zijn de lidstaten verplicht te zorgen voor een degelijk afvalbeheer teneinde de hoeveelheid zwerfvuil op zee die zowel van bronnen op zee als op land afkomstig is, te voorkomen en te verminderen. In overeenstemming met de waterwetgeving van de Europese Unie³⁹ zijn de lidstaten ook verplicht zwerfvuil op zee aan te pakken wanneer het een gevaar vormt voor het bereiken van een goede milieutoestand van hun maritieme wateren, onder andere ook als bijdrage aan duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 14 van de Verenigde Naties.
- (5) Gemeten in aantal stuks bestaat 80 tot 85 % van het mariene zwerfvuil dat op stranden van de EU wordt aangetroffen uit kunststoffen: 50 % betreft kunststofproducten voor eenmalig gebruik, en 27 % producten die te maken hebben met de visserij. Kunststofproducten voor eenmalig gebruik omvatten een grote verscheidenheid aan veelgebruikte en snel evoluerende consumptieartikelen die al na één keer te zijn gebruikt zoals voorzien, worden weggegooid, zelden worden gerecycleerd, en vaak als zwerfvuil eindigen. Een groot deel van het vistuig dat in de handel wordt gebracht, wordt niet voor afvalverwerking ingezameld. Kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat, vormen dan ook een zeer ernstig probleem binnen de context van zwerfvuil op zee, en een ernstig risico voor de mariene ecosystemen, de biodiversiteit en mogelijk ook voor de menselijke gezondheid. Verder kunnen zij ook nadelig zijn voor activiteiten als toerisme, visvangst en scheepvaart.

³⁵ De Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 25 september 2015.

³⁶ De op 25 september 2015 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.

³⁷ Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen uit 1972 (Verdrag van Londen) en het bijbehorende Protocol van 1996 (Protocol van Londen), Bijlage V bij het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL), het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan.

³⁸ Richtlijn 2008/98/EG en Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PB L 332 van 28.12.2000, blz. 81).

³⁹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1) en 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 (kaderrichtlijn mariene strategie) (PB L 164 van 25.6.2008, blz. 19).

- (6) In de bestaande Europese wetgeving⁴⁰ en beleidsinstrumenten worden enkele regelgevende oplossingen aangeboden om het probleem van zwerfvuil op zee aan te pakken. Kunststofafval is in het bijzonder onderworpen aan algemene Europese maatregelen en doelstellingen inzake afvalbeheer zoals de streefwaarde voor recyclage voor kunststoffen verpakkingsafval⁴¹ en de recentelijk goedgekeurde doelstelling in de kunststoffenstrategie⁴² die ervoor moet zorgen dat al het kunststoffen verpakkingsmateriaal tegen 2030 recycleerbaar is. De gevolgen van die wetgeving voor het zwerfvuil op zee is echter ontoereikend, en de nationale maatregelen ter preventie en vermindering van zwerfvuil op zee verschillen in reikwijdte en ambitieniveau. Bovendien kunnen sommige van die maatregelen, met name de marketingbeperkingen voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik, de handel in de Unie belemmeren en het concurrentievermogen vervalsen.
- (7) Om de inspanningen te concentreren op de gebieden waar zij het hardst nodig zijn, zou deze richtlijn alleen van toepassing moeten zijn op de vaakst aangetroffen kunststofproducten voor eenmalig gebruik, die in aantal stuks naar schatting ongeveer 86 % vertegenwoordigen van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik die op de stranden van de Unie wordt aangetroffen.
- (8) Kunststofproducten voor eenmalig gebruik kunnen van een grote verscheidenheid aan kunststoffen worden gemaakt. Kunststoffen worden doorgaans gedefinieerd als polymere materialen waaraan eventueel additieven zijn toegevoegd. Sommige natuurlijke polymeren zouden echter ook onder deze definitie kunnen vallen. Niet-gemodificeerde natuurlijke polymeren dienen er niet onder te vallen, aangezien zij van nature in het milieu voorkomen. Daarom zou de definitie van polymeer in artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad⁴³ moeten worden aangepast en zou voor deze richtlijn een aparte definitie voor kunststoffen moeten worden ingevoerd. Kunststoffen die met gemodificeerde natuurlijke polymeren worden geproduceerd of kunststoffen die op basis van biologische, fossiele of synthetische basisstoffen worden geproduceerd, komen niet in de natuur voor en moeten dan ook binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. De aangepaste definitie van kunststoffen moet daarom ook op polymeren gebaseerde rubberen producten en biologische en biologisch afbreekbare kunststoffen omvatten,

⁴⁰ Richtlijn 2008/98/EG, Richtlijn 2000/59/EG, Richtlijn 2000/60/EG, Richtlijn 2008/56/EG en Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1).

⁴¹ Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10).

⁴² 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).

⁴³ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1).

ongeacht of zij al dan niet van biomassa zijn afgeleid en/of bedoeld zijn om na verloop van tijd biologisch af te breken. Sommige polymere materialen zoals polymere coatings, verven, inkten en lijmen kunnen niet fungeren als structureel hoofdbestanddeel van eindmaterialen en eindproducten. Het is niet nodig dat die materialen in deze richtlijn aan de orde komen en zij moeten ook niet onder de definitie vallen.

- (9) Om de werkingssfeer van deze richtlijn duidelijk te definiëren, moet de term kunststofproduct voor eenmalig gebruik worden gedefinieerd. De definitie moet kunststofproducten uitsluiten die bedacht, ontworpen en in de handel gebracht worden om binnen hun levensduur meerdere omlopen te maken door opnieuw gevuld of opnieuw gebruikt te worden voor hetzelfde doel als waarvoor zij ontworpen zijn.
- (10) Voor de kunststofproducten voor eenmalig gebruik moeten een of meer maatregelen worden vastgesteld, naargelang van diverse factoren zoals de beschikbaarheid van geschikte en duurzamere alternatieven, de haalbaarheid van het veranderen van consumptiepatronen en de mate waarin de producten al vallen onder bestaande wetgeving van de Europese Unie.
- (11) Voor sommige kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn nog geen geschikte en duurzamere alternatieven algemeen beschikbaar; naar verwachting zal de consumptie van dergelijke kunststofproducten voor eenmalig gebruik toenemen. Om die trend te keren en inspanningen voor duurzamere oplossingen te bevorderen, zouden de lidstaten verplicht moeten worden om de nodige maatregelen te nemen zodat zij de consumptie van die producten aanzienlijk kunnen verminderen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de hygiëne en veiligheid van de levensmiddelen, goede hygiënische praktijken, goede productiepraktijken, de informatieverlening aan de consument of de in de voedingsmiddelenwetgeving van de Unie⁴⁴ vastgestelde traceerbaarheidseisen.
- (12) Voor andere kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn wel geschikte, duurzamere en betaalbare alternatieven algemeen beschikbaar. Om de nadelige gevolgen van dergelijke producten op het milieu te beperken, zouden de lidstaten verplicht moeten worden het binnen de Europese Unie in de handel brengen ervan te verbieden. Op die manier zouden het gebruik van die algemeen beschikbare en duurzamere alternatieven, en innovatieve oplossingen voor duurzamere bedrijfsmodellen, alternatieven voor hergebruik en vervanging van materialen bevorderd worden.
- (13) Hoofdzakelijk van kunststoffen gemaakte doppen en deksels van drankverpakkingen behoren tot de meest teruggevonden kunststofproducten voor eenmalig gebruik die als zwerfvuil op de stranden van de Unie terechtkomen. Drankverpakkingen voor eenmalig gebruik zouden dan ook alleen maar in de handel mogen worden gebracht als zij aan specifieke eisen inzake productontwerp voldoen, zodat er aanzienlijk minder doppen en deksels van deze drankverpakkingen als zwerfvuil in het milieu terechtkomen. Voor kunststoffen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik komt deze eis bovenop de basiseisen van bijlage II van Richtlijn 94/62/EEG over de

⁴⁴ Verordening (EG) 178/2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1-24), Verordening (EG) nr. 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139 van 30.4.2004, blz. 1-54), Verordening (EG) nr. 1935/2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en andere relevante wetgeving met betrekking tot voedselveiligheid, hygiëne en etikettering (PB L 338 van 13.11.2004, blz. 4-17).

samenstelling en de herbruikbare en terugwinbare (en recycleerbare) aard van verpakkingen. Om conformiteit met de eis inzake productontwerp te vergemakkelijken en de goede werking van de interne markt te waarborgen, moet een geharmoniseerde, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en van de Raad⁴⁵ vastgestelde norm worden ontwikkeld, en moet de naleving van die norm het vermoeden van conformiteit met die vereisten toestaan. Er moet voldoende tijd worden ingeruimd voor het ontwikkelen van een geharmoniseerde norm en om de producenten de gelegenheid te geven hun productietekens zodanig aan te passen dat zij aan de ontwerp-eisen kunnen voldoen.

- (14) Sommige kunststofproducten voor eenmalig gebruik komen in het milieu terecht door een ongepaste verwijdering via rioleringen of een andere ongepaste lozing in het milieu. Daarom moeten kunststofproducten voor eenmalig gebruik die vaak via rioleringen of op andere ongepaste manieren worden afgevoerd, onderworpen worden aan markeringsvoorschriften. De markering moet de consumenten informeren over passende manieren afval te verwijderen en/of over verwijderingsmogelijkheden die vermeden moeten worden en/of over de negatieve gevolgen van zwerfvuil op het milieu als gevolg van verkeerde verwijdering. De Commissie moet gemachtigd worden een geharmoniseerd formaat voor de markering vast te stellen en dient deze voor te leggen aan representatieve groepen consumenten, om te verifiëren of de voorgestelde markering duidelijk genoeg is en het juiste effect heeft.
- (15) Voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarvoor geen geschikte en duurzamere alternatieven algemeen beschikbaar zijn, moeten de lidstaten, volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, ook regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid invoeren, ter dekking van de kosten van het afvalbeheer, het opruimen van het zwerfvuil en de bewustmakingsmaatregelen ter preventie en vermindering van dergelijk zwerfvuil.
- (16) Het feit dat achtergelaten, verloren en weggegooid vistuig dat kunststoffen bevat zo'n groot aandeel vormt van het zwerfvuil op zee geeft aan dat de bestaande wettelijke voorschriften⁴⁶ onvoldoende stimulansen bieden om dergelijk vistuig naar de kust terug te brengen om daar ingezameld en verwerkt te worden. Het systeem voor indirecte bijdragen voor het afgeven van afval zoals voorzien in de EU-wet inzake havenontvangstvoorzieningen maakt het minder aantrekkelijk voor schepen om hun afval op zee lozen en verzekert een recht van afgifte. Dat systeem zou echter moeten worden aangevuld met andere manieren om vissers financieel te stimuleren hun afgedankte vistuig naar de kust terug te brengen en zo een mogelijke verhoging van de te betalen indirecte afvalbijdrage te vermijden. Aangezien kunststoffen bestanddelen van vistuig een hoog recyclagepotentieel hebben, moeten de lidstaten, volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid invoeren voor vistuig dat kunststoffen bevat, om een gescheiden inzameling van afgedankt vistuig mogelijk te maken en ter financiering van een degelijk afvalbeheer van dergelijk vistuig, in het bijzonder de recyclage ervan.

⁴⁵ Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 316 van 14.11.2012, blz. 12).

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, Richtlijn 2000/59/EG en Richtlijn 2008/98/EG.

- (17) Terwijl al het zwerfvuil op zee dat kunststoffen bevat, risico's vormt voor het milieu en voor de menselijke gezondheid, en dus moet worden aangepakt, moet het proportionaliteitsbeginsel ook in de overwegingen worden meegenomen. Daarom zou de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet van toepassing moeten zijn op de vissers zelf, noch op ambachtelijke producenten van vistuig dat kunststoffen bevat.
- (18) Om ongepaste vormen van verwijdering, die leiden tot kunststofbevattend zwerfvuil op zee, te voorkomen, moeten de consumenten correct worden geïnformeerd over de beste beschikbare manieren om afval te verwijderen en/of over verwijderingsmethoden die vermeden moeten worden, over de beste afvalverwijderingspraktijken en de milieueffecten van slechte verwijderingspraktijken, en over het kunststofgehalte van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig. Daarom zouden de lidstaten verplicht moeten worden de nodige bewustmakingsmaatregelen te nemen om te verzekeren dat dit soort informatie aan de consumenten wordt gegeven. De informatie mag geen promotionele inhoud bevatten die aanspoort tot gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. De lidstaten moeten in de gelegenheid gesteld worden maatregelen te kiezen die het best passen bij de aard van het product of het gebruik ervan. Producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat, zouden de kosten voor de bewustmakingsmaatregelen via hun verplichte uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten dekken.
- (19) Richtlijn 2008/98/EG bepaalt algemene minimumvoorschriften voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Die voorschriften zouden van toepassing moeten zijn op de in het kader van deze richtlijn vastgestelde regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Maar in deze richtlijn staan aanvullende voorschriften inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld de eis dat de kosten voor de opruiming van zwerfvuil voor rekening komt van producenten van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
- (20) Drankflessen die als kunststofproducten voor eenmalig gebruik ingedeeld zijn, zijn een van de meest op de stranden van de Europese Unie aangetroffen stukken marien zwerfvuil. Dat is het gevolg van de inefficiëntie van de systemen voor gescheiden inzameling en van het feit dat consumenten weinig gebruikmaken van deze systemen. Het is dan ook noodzakelijk om efficiëntere systemen voor gescheiden inzameling te bevorderen en daartoe zou een minimumstreefwaarde voor gescheiden inzameling moeten worden vastgesteld voor kunststoffen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik. De lidstaten zouden die minimumstreefwaarde moeten kunnen halen door streefwaarden voor gescheiden inzameling vast te stellen voor kunststoffen drankflessen voor eenmalig gebruik in het kader van de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid of door statiegeldregelingen of enige andere maatregel die zij gepast vinden, vast te stellen. Dat zal een directe, positieve uitwerking hebben op de inzamelingspercentages, de kwaliteit van het ingezamelde materiaal en de kwaliteit van het recyclaat, wat dan weer kansen oplevert voor de recyclagesector en voor de recyclaatmarkt.
- (21) Zoals herhaaldelijk door het Hof van Justitie geoordeeld, zou het onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 van het Verdrag aan richtlijnen wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de betrokken personen zich kunnen beroepen op een bij een richtlijn opgelegde verplichting. Die overweging geldt met name voor een richtlijn die onder andere tot doel heeft om het milieu te beschermen tegen de nadelige effecten van zwerfvuil op zee. Daarom moeten betrokken leden van het publiek, in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake

milieuaangelegenheden, toegang hebben tot de rechter, aangezien dit bijdraagt tot de bescherming van het recht te leven in een milieu dat passend is voor de gezondheid en het welzijn van elke persoon. Wanneer daarenboven een grote groep personen zich in een situatie van massaschade bevindt als gevolg van dezelfde onwettige praktijken betreffende de inbreuk van de via deze richtlijn verleende rechten, zouden zij van systemen voor collectieve schadevergoeding gebruik moeten kunnen maken, waar dergelijke systemen door de lidstaten zijn ingevoerd in overeenstemming met aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie⁴⁷.

- (22) Krachtens paragraaf 22 van het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016⁴⁸ moet de Commissie deze richtlijn evalueren. Deze evaluatie moet gebaseerd zijn op ervaringen die verworven en gegevens die verzameld zijn tijdens de uitvoering van deze richtlijn, en gegevens die verzameld zijn in het kader van Richtlijn 2008/56/EG of Richtlijn 2008/98/EG. De evaluatie zou de basis moeten zijn voor een beoordeling van mogelijke verdere maatregelen en een beoordeling of, met het oog op de monitoring van zwerfvuil op zee in de Europese Unie, de bijlage waarin de kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn opgenomen al dan niet moet worden herzien. Tijdens de evaluatie moet ook worden bekeken of wetenschappelijke en technische ontwikkelingen die zich in de tussentijd hebben voorgedaan, met inbegrip van de ontwikkeling van biologisch afbreekbare materialen en de uitwerking van criteria of een norm voor de biologische afbreekbaarheid van kunststoffen in het mariene milieu, zoals in de Europese kunststoffenstrategie voorzien, al dan niet de mogelijkheid bieden om een norm voor biologische afbreekbaarheid van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik in het mariene milieu vast te stellen. Die norm zou een norm omvatten om te testen of kunststoffen, als gevolg van hun fysische of biologische afbraak in het mariene milieu, volledig en snel genoeg zouden afbreken tot koolstofdioxide (CO₂), biomassa en water dat de kunststoffen niet schadelijk zijn voor het mariene leven en niet leiden tot een ophoping van kunststoffen in het milieu. Als dat het geval is, kunnen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die aan een dergelijke norm voldoen, vrijgesteld worden van het verbod op het in de handel brengen ervan. Terwijl de Europese kunststoffenstrategie al de nodige actie voorziet op dit vlak, erkent zij ook dat het opzetten van een regelgevend kader voor kunststoffen met biologisch afbreekbare eigenschappen een uitdaging zal zijn, vanwege de verschillende mariene omstandigheden die zich in diverse zeeën kunnen voordoen.
- (23) De lidstaten moeten regels vaststellen inzake de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van deze richtlijn, en erop toezien dat deze worden toegepast. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.
- (24) Om eenvormige omstandigheden voor de uitvoering van deze richtlijn te waarborgen, moeten uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden verleend met betrekking tot de methodologie voor het berekenen van de jaarlijkse consumptie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarvoor consumptieverminderingstreefwaarden zijn vastgesteld, de specificaties voor de op bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik aan te brengen markeringen en het

⁴⁷ Aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60).

⁴⁸ PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

formaat van de door de lidstaten in te dienen en door het Europees Milieuagentschap samen te stellen informatie over de uitvoering van deze richtlijn. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁹.

- (25) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het voorkomen en verminderen van de effecten op het milieu van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat, het bevorderen van de overgang naar een circulaire economie, met inbegrip van de bevordering van vernieuwende bedrijfsmodellen, producten en materialen, waarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan de efficiënte werking van de interne markt, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar eerder vanwege de omvang en gevolgen van de actie beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken,

⁴⁹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Doelstellingen

Deze richtlijn heeft tot doel de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, in het bijzonder op het aquatisch milieu, en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en de overgang naar een circulaire economie met vernieuwende bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen, en zo ook bij te dragen tot de efficiënte werking van de interne markt.

Artikel 2

Toepassingsgebied

Deze richtlijn is van toepassing op de in de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik en op vistuig dat kunststoffen bevat.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- (1) "kunststof": een materiaal bestaande uit een polymeer zoals bedoeld in artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1907/2006, waaraan mogelijk additieven of andere stoffen zijn toegevoegd, en dat als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten kan worden gebruikt, met uitzondering van natuurlijke polymeren die niet chemisch gemodificeerd zijn;
- (2) "kunststofproduct voor eenmalig gebruik": een product dat geheel of gedeeltelijk van kunststoffen is gemaakt en niet werd bedacht, ontworpen of in de handel gebracht om binnen zijn levensduur meerdere omlopen te maken door te worden teruggestuurd naar de producent om opnieuw gevuld te worden of opnieuw gebruikt te worden voor hetzelfde doel als waarvoor het ontworpen was;
- (3) "vistuig": elk voorwerp of werktuig dat wordt gebruikt in de visserij en de aquacultuur om in zee levende organismen af te zonderen of te vangen, of dat op het zeeoppervlak drijft en wordt uitgezet met als doel dergelijke in zee levende organismen aan te trekken en te vangen;
- (4) "afgedankt vistuig": elk vistuig dat valt onder de definitie van afvalstoffen van Richtlijn 2008/98/EG, met inbegrip van alle afzonderlijke bestanddelen, stoffen of materialen die deel uitmaakten of bevestigd waren aan dergelijk vistuig toen het werd achtergelaten;
- (5) "in de handel brengen": een product voor het eerst in de Unie op de markt aanbieden;
- (6) "op de markt aanbieden": het in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt van de Unie;
- (7) "geharmoniseerde norm" een geharmoniseerde norm zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder c), van Verordening (EU) nr. 1025/2012;
- (8) "afval": afval zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1 ("afvalstof"), van Richtlijn 2008/98/EG;

- (9) "regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid": regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 21, van Richtlijn 2008/98/EG;
- (10) "producent": elke natuurlijke of rechtspersoon die, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, met inbegrip van op afstand gesloten overeenkomsten zoals bedoeld in Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011⁵⁰, kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat in de handel brengt, met uitzondering van personen die visserijactiviteiten uitvoeren zoals gedefinieerd in artikel 4, lid 28, van Verordening (EG) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵¹;
- (11) "inzameling": inzameling zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 10, van Richtlijn 2008/98/EG;
- (12) "verwerking": verwerking zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 14, van Richtlijn 2008/98/EG;
- (13) "verpakking": verpakking zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, van Richtlijn 94/62/EG;
- (14) "havenontvangstvoorzieningen": havenontvangstvoorzieningen zoals gedefinieerd in artikel 2, onder e), van Richtlijn 2000/59/EG.

Artikel 4

Consumptievermindering

1. De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om op hun grondgebied tegen ... [*zes jaar na de einddatum voor omzetting van deze richtlijn*] een aanzienlijke vermindering te realiseren van de consumptie van de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van nationale streefwaarden voor consumptievermindering, maatregelen om ervoor te zorgen dat herbruikbare alternatieven voor de bewuste producten bij de verkooppunten aan de eindconsument aangeboden worden, en economische instrumenten zoals ervoor zorgen dat kunststofproducten voor eenmalig gebruik niet gratis bij de verkooppunten aan de eindconsument worden aangeboden. Welke maatregel wordt toegepast, zal afhangen van de effecten op het milieu van de in de eerste alinea genoemde producten.
2. De Commissie kan een uitvoeringshandeling vaststellen waarin de methodes worden vastgesteld voor de berekening en verificatie van de aanzienlijke vermindering in consumptie van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik waarnaar in lid 1 wordt verwezen. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 16, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

⁵⁰ Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG van de Raad en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 64).

⁵¹ Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22).

Artikel 5

Beperkingen op het in de handel brengen

De lidstaten verbieden dat de in deel B van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de handel worden gebracht.

Artikel 6

Productvereisten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de in deel C van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik met doppen en deksels waarvan een aanzienlijk deel van kunststoffen is gemaakt, alleen in de handel mogen worden gebracht als de doppen en deksels tijdens de fase van beoogd gebruik van het product aan de verpakking bevestigd blijven.
2. Voor wat betreft de toepassing van dit artikel wordt verondersteld dat metalen doppen met kunststofverzegeling niet voor een aanzienlijk deel van kunststoffen zijn gemaakt.
3. De Commissie verzoekt de Europese normalisatieorganisaties geharmoniseerde normen te ontwikkelen met betrekking tot de in lid 1 bedoelde eis.
4. Vanaf de dag waarop de in lid 3 genoemde geharmoniseerde normen in het *Publicatieblad van de Europese Unie* openbaar worden gemaakt, wordt verondersteld dat de in lid 1 bedoelde drankverpakkingen die in overeenstemming zijn met die normen of met delen ervan, ook in overeenstemming zijn met de eis van lid 1 die wordt gedekt door deze normen of delen ervan.

Artikel 7

Markeringsvoorschriften

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de in deel D van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in de handel worden gebracht, worden voorzien van een opvallende, duidelijk leesbare en onuitwisbare markering met informatie voor de consument over een of meer van de volgende zaken:
 - (a) passende manieren om het product te verwijderen of en verwijderingsmethoden die voor dit product vermeden moeten worden,
 - (b) de negatieve effecten op het milieu van ongepaste afvalverwijdering van de producten, of
 - (c) de aanwezigheid van kunststoffen in het product.
2. De Commissie stelt tegen ... [*12 maanden vóór de einddatum voor omzetting van deze richtlijn*] een uitvoeringshandeling vast met daarin de specificaties voor de markering van lid 1. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 16, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Artikel 8

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

1. De lidstaten zorgen ervoor dat regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden opgesteld voor alle in deel C van de

bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die op de EU-markt in de handel worden gebracht, in overeenstemming met bepalingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van Richtlijn 2008/98/EG.

2. Wat de regelingen betreft die krachtens lid 1 worden opgesteld, zorgen de lidstaten ervoor dat de kosten voor de inzameling van afval bestaande uit van de in deel E van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik en voor het vervoer en de verwerking ervan achteraf, met inbegrip van de kosten voor de opruiming van zwerfvuil en de kosten voor de in artikel 10 bedoelde bewustmakingsmaatregelen met betrekking tot die producten, voor rekening komt van de producenten van die producten.

Voor kunststoffen verpakkingsproducten voor eenmalig gebruik vormen de vereisten van dit lid een aanvulling op de voorschriften van Richtlijn 94/62/EEG en Richtlijn 2008/98/EG met betrekking tot regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

3. De lidstaten zorgen voor de invoering van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor vistuig dat kunststoffen bevat en op de EU-markt in de handel wordt gebracht, in overeenstemming met de voorschriften van Richtlijn 2008/98/EG met betrekking tot uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
4. Wat de krachtens lid 3 ingevoerde regelingen betreft, zorgen de lidstaten ervoor dat de producenten van vistuig dat kunststoffen bevat de kosten dekken voor de inzameling van afgedankt vistuig dat kunststoffen bevat en dat bij de correcte havenontvangstvoorzieningen is afgeleverd in overeenstemming met de EU-wet inzake havenontvangstvoorzieningen of bij andere gelijkwaardige inzamelsystemen die buiten het toepassingsgebied van de EU-wet inzake havenontvangstvoorzieningen vallen, en voor het vervoer en de behandeling ervan achteraf. Ook de kosten van de in artikel 10 bedoelde bewustmakingsmaatregelen met betrekking tot vistuig dat kunststoffen bevat, is voor rekening van de producenten.

De in dit lid vastgestelde vereisten vullen de vereisten aan die van toepassing zijn op afval van vissersboten zoals bepaald in de EU-wet inzake havenontvangstvoorzieningen.

Artikel 9

Gescheiden inzameling

De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat tegen 2025 90 % (op gewichtsbasis) van de in deel van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in een bepaald jaar in de handel zijn gebracht, gescheiden ingezameld wordt. Om deze doelstelling te halen, kunnen de lidstaten onder andere:

- a) statiegeldregelingen invoeren, of
- b) streefwaarden voor gescheiden inzameling vaststellen voor relevante regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Artikel 10

Bewustmakingsmaatregelen

De lidstaten nemen maatregelen om consumenten van de in deel G van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig dat kunststoffen bevat te informeren over:

- a) de beschikbare systemen voor hergebruik van de vermelde producten en van vistuig dat kunststoffen bevat, de mogelijkheden voor afvalbeheer daarvan, en de beste praktijken voor een degelijk afvalbeheer in overeenstemming met artikel 13 van Richtlijn 2008/98/EG;
- b) de effecten op het milieu, en in het bijzonder op het mariene milieu, van zwerfvuil en andere ongepaste vormen van afvalverwijdering van de vermelde producten en vistuig dat kunststoffen bevat.

Artikel 11

Coördinatie van maatregelen

Elke lidstaat zorgt ervoor dat de getroffen maatregelen voor de omzetting en uitvoering van deze richtlijn integraal deel uitmaken van en consistent zijn met de programma's en/of maatregelen die zij hebben vastgesteld in overeenstemming met artikel 13 van Richtlijn 2008/56/EG (in geval van lidstaten met maritieme wateren), artikel 11 van Richtlijn 2000/60/EG, de artikelen 28 en 29 van Richtlijn 2008/98/EG (afvalbeheer en afvalpreventie) en de overeenkomstig de EU-wet voor het beheer van afval van schepen vastgestelde plannen voor opvang en verwerking van afval van schepen.

Om te voorkomen dat de voedselhygiëne en de voedselveiligheid in het gedrang komen, voldoen de maatregelen die de lidstaten treffen voor de omzetting en uitvoering van de artikelen 4 tot 9 aan de EU-wet inzake voedingsmiddelen.

Artikel 12

Toegang tot de rechter

1. De lidstaten zorgen ervoor dat natuurlijke of rechtspersonen of hun verenigingen, organisaties of groepen, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten met betrekking tot de uitvoering van de artikelen 5, 6, 7 en 8 aan te vechten, indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:
 - (d) zij hebben een voldoende belang;
 - (e) zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, voor zover het bestuursprocesrecht van de relevante lidstaat dit als voorwaarde stelt.
2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.
3. Wat als een voldoende belang en als een inbreuk op een recht geldt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen.

Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die zich inzet voor milieubescherming en die voldoet aan de vereisten in het kader van de nationale wetgeving, geacht voldoende te zijn in de zin van lid 1, onder a).

Tevens worden die organisaties geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van lid 1, onder b).

4. De bepalingen van de leden 1, 2 en 3 sluiten de mogelijkheid van een voorafgaande toetsingsprocedure voor een bestuursorgaan niet uit en laten het vereiste onverlet dat de administratieve toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, voor zover een dergelijk vereiste geldt naar nationaal recht.
5. De in lid 1 en 4 bedoelde beroepsprocedures zijn eerlijk, billijk en snel en mogen niet buitensporig kostbaar zijn.
6. De lidstaten zorgen ervoor dat informatie over toegang tot administratieve en rechterlijke toetsingsprocedures publiek toegankelijk is.

Artikel 13

Informatie over toezicht op de uitvoering

1. Onverminderd Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵² en Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵³ stellen de lidstaten, met hulp van het Europees Milieuagentschap, een dataset op die het volgende omvat:
 - a) de gegevens over de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die elk jaar op de EU-markt in de handel zijn gebracht, in het kader van het staven van de consumptievermindering in overeenstemming met artikel 4, lid 1;
 - b) informatie over de maatregelen die voor de doeleinden van artikel 4, lid 1, door de lidstaten zijn getroffen.

De onder a) van het eerste lid bedoelde gegevens worden jaarlijks bijgewerkt, binnen 12 maanden na het einde van het referentiejaar waarvoor zij zijn verzameld. Waar mogelijk wordt voor de presentatie van de datasets gebruik gemaakt van diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2007/2/EG.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de Commissie en het Europese Milieuagentschap toegang hebben tot de datasets die overeenkomstig lid 1 zijn opgesteld.
3. Het Europese Milieuagentschap publiceert een overzicht van de Unie als geheel en werkt deze regelmatig bij op basis van de gegevens die door de lidstaten worden verzameld. Het overzicht omvat in voorkomend geval indicatoren voor de outputs, resultaten en effecten van deze richtlijn, overzichtskaarten voor de hele EU en samenvattende verslagen van de lidstaten.
4. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen over het formaat voor de in lid 1 bedoelde dataset, informatie en gegevens. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 16, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

⁵² Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26).

⁵³ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).

Artikel 14

Sancties

De lidstaten stellen de regels vast voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast. De sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend. De lidstaten stelt de Commissie tegen ... [2 jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn] in kennis van deze regels en maatregelen, en van eventuele aanpassingen achteraf.

Artikel 15

Evaluatie en herziening

1. De Commissie evalueert deze richtlijn tegen ... [zes jaar na de einddatum voor omzetting van deze richtlijn]. De evaluatie vindt plaats op basis van de beschikbare informatie in overeenstemming met artikel 13. De lidstaten verstrekken de Commissie alle bijkomende informatie die nodig is voor de evaluatie en voor de voorbereiding van het in lid 2 bedoelde verslag.
2. De Commissie legt overeenkomstig lid 1 een verslag over de belangrijkste bevindingen van de evaluatie voor aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.
3. In dat verslag wordt ook vermeld of:
 - a) het nodig is de bijlage met de kunststofproducten voor eenmalig gebruik te herzien;
 - b) het haalbaar is om bindende kwantitatieve streefwaarden op EU-niveau vast te stellen voor de vermindering van de consumptie van, in het bijzonder, de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
 - c) er voldoende wetenschappelijke en technische vorderingen zijn gemaakt, en er criteria of een norm voor biologische afbreekbaarheid in het mariene milieu is/zijn ontwikkeld die van toepassing is/zijn op kunststofproducten voor eenmalig gebruik die vallen onder de werkingssfeer van deze richtlijn en hun vervangingsproducten voor eenmalig gebruik, om te bepalen welke producten niet langer onderworpen hoeven worden aan beperkingen voor het in de handel brengen, in voorkomend geval.

Artikel 16

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 39 van Richtlijn 2008/98/EG ingestelde comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 17

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn te voldoen tegen ... [2 jaar na inwerkingtreding van deze richtlijn]. Zij delen de Commissie de tekst van die maatregelen onverwijld mede.

De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om aan artikel 5 en artikel 7 lid 1, te voldoen echter met ingang van ... [2 jaar na inwerkingtreding van deze richtlijn] en de maatregelen die nodig zijn om aan artikel 6, lid 1, te voldoen met ingang van ... [3 jaar na inwerkingtreding van deze richtlijn].

Wanneer de lidstaten de in dit lid bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 18

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 19

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter