

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3620

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening certificeringskader voor koolstofverwijdering (Kamerstuk 22 112, nr. 3618)

Fiche: Mededeling beleidskader bioplastics (Kamerstuk 22 112, nr. 3619)

Fiche: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval

Fiche: Mededeling EU dronestrategie 2.0 (Kamerstuk 22 112, nr. 3621)

Fiche: Wijziging Gemeenschapsmodellenverordening en Herschikking Modellenrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3622)

Fiche: Mededeling EU mondiale gezondheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3623)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
november 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 677
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0677>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2022) 425- – SWD(2022) 385
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 30 november jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een verordening gepubliceerd met als doel de negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te verminderen en tegelijkertijd het functioneren van de interne markt te verbeteren. Om dit te realiseren zet de Commissie in op het verder harmoniseren van de condities waaronder verpakkingen op de markt gebracht mogen worden, onder andere door eisen te stellen aan markeringen, recyclebaarheid, herbruikbaarheid van verpakkingen en het uitfasen van zorgwekkende en schadelijke stoffen. Daarnaast zet het voorstel in op het verduurzamen en circulair maken van de levenscyclus van verpakkingen op de interne markt alsook op het reduceren van de hoeveelheid verpakkingsafval. De inzet op zowel hergebruik als recycling is hierbij essentieel. De verordening strekt tevens tot intrekking van de Verpakkingenrichtlijn (Richtlijn 94/62/EG)¹, en neemt de inhoud daarvan over met toevoeging van nieuwe elementen en in een nieuwe structuur.

Op hoofdlijnen laten de maatregelen in de verordening zich samenvatten in drie categorieën: de reductie van de hoeveelheid verpakkingen, de recyclebaarheid van verpakkingen en het harmoniseren van de inzameling van gebruikte verpakkingen.

Ten aanzien van de categorie reductie van de hoeveelheid verpakkingen is de inzet van het Commissievoorstel om de hoeveelheid verpakkingen te verminderen door het beperken van onnodige of overmatige verpak-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-20180704>

kingen en door het stimuleren en verplichten van herbruikbare en hervulbare verpakkingen. Bedrijven zullen vanaf 2030 een percentage van hun producten aan consumenten moeten aanbieden in herbruikbare of hervulbare verpakkingen. Dit geldt voor meeneembekers, afhaalmaaltijden, drankverpakkingen, *business-to-business*- en transportverpakkingen, pakketbezorging, e-commerceverpakkingen en verpakkingen van grote huishoudelijke apparaten. De percentages verschillen per product en worden automatisch verhoogd in 2040². Ook introduceert de Commissie standaardisatie van verpakkingsformaten en uniforme labels op herbruikbare verpakkingen. Om overbodige verpakkingen aan te pakken zullen bepaalde verpakkingen worden verboden, zoals wegwerpverpakkingen voor voedsel en dranken die in restaurants en cafés worden geconsumeerd, wegwerpverpakkingen voor groenten en fruit tot 1,5 kg, portieverpakkingen in de horeca en miniverpakkingen van verzorgingsproducten in hotels.

De voorgestelde maatregelen ten behoeve van de recyclebaarheid van verpakkingen zijn gericht op het verminderen van de afhankelijkheid van primaire grondstoffen door een goed functionerend systeem voor hoogwaardige recycling. Dit moet bereikt worden door eisen te stellen ten aanzien van minimale percentages recyclelaet in verpakkingen en door te verplichten dat alle verpakkingen op de Europese markt vanaf 2030 recyclebaar zijn. Om deze recyclebaarheid te kunnen halen in 2030 komen er ontwerpcriteria voor verpakkingen (*design for recycling*), wordt de invoering van verplichte statiegeldsystemen voor plastic flessen en blikjes in 2028 geïntroduceerd, worden er recyclingdoelstellingen voor 2030 en 2040 gesteld alsmede duidelijke, beperkende voorschriften voor het gebruik van composteerbare verpakkingen. Het gebruik van composteerbare verpakkingen is alleen toegestaan voor groente- en fruitstickers, koffiecapsules en -pads, theezakjes en zeer lichtgewicht plastic tasje, zodat consumenten deze bij het groente-, fruit- en tuinafval kunnen weggooiden. Alle andere verpakkingen dienen volledig recyclebaar te zijn vanaf 2030. Om de vraag naar primaire grondstoffen te verminderen komen er verplichte doelstellingen voor de toepassing van recyclelaet in verpakkingen. Samen met de inzet op duurzaam inkopen beoogt de Commissie hiermee de markt voor gerecycled plastic te stimuleren.

Ten aanzien van het harmoniseren van de inzameling van gebruikte verpakkingen zet het Commissievoorstel in op verplichte statiegeldsystemen en geharmoniseerde markeringen van labels met informatie over de samenstelling van de verpakking inclusief informatie over in welke afvalstroom het thuishoort.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een uitvoerige effectbeoordeling van de voorgestelde verordening uitgevoerd. Hierin zijn drie opties onderzocht. Uit de effectenbeoordeling volgde de voorkeursaanpak bestaande uit een combinatie van de eerste twee opties, te weten: (1) het stellen van maatregelen met betrekking tot betere standaardisatie en duidelijkere essentiële product- en/of materiaaleisen van verpakkingen; (2) het stellen van verplichte doelstellingen voor afvalvermindering, hergebruik en de toepassing van gerecycled materiaal in plastic verpakkingen, eisen om enkel recyclebare verpakkingen op de markt te brengen vanaf 2030 en geharmoniseerde productregels. Daarbij kreeg de juridische optie in de vorm van een verordening de voorkeur. De Commissie heeft berekend dat de kwantitatieve impact van de voorkeursaanpak in 2030 leidt tot 3,1 miljoen ton minder afval ten opzichte van 2018. De CO₂-reductie bedraagt

² COM(2022) 677, artikel 26

ongeveer 23 miljoen ton per jaar en in geld uitgedrukt wordt de milieudruk verminderd met 6,4 miljard euro ten opzichte van de huidige vooruitzichten in 2030 zonder aanpassing van de regelgeving.

De verwachte lagere afvalbeheerkosten bedragen 4,2 miljard euro, de verwachte kosten voor statiegeldsystemen bedragen 4,6 miljard euro en de verwachte verminderde verkoop van verpakkingen bedraagt 51,7 miljard euro in 2030. De voorkeursoptie resulteert in extra jaarlijkse administratieve kosten voor het bedrijfsleven van 1,3 miljard euro, voornamelijk voor certificering van de recyclebaarheid van verpakkingen en van de gerecyclede inhoud in plasticverpakkingen. De effecten op de werkgelegenheid leiden naar schatting tot een lichte netto toename van ongeveer 29.000 banen.

De maatregelen voor het toepassen van recyclelaar in plasticverpakkingen leiden volgens berekeningen van de Commissie tot een besparing van 3,1 miljoen ton aan fossiele grondstoffen. Alle maatregelen tezamen resulteren bij elkaar tot een besparing van ongeveer 12 tot 15 miljoen ton aan fossiele grondstoffen. De maatregelen om de recyclebaarheid van verpakkingen te verbeteren, verhogen verder het totale recyclingpercentage van verpakkingen van 66,5% in 2018 naar 73% in 2030, terwijl het aandeel gestort afval wordt verlaagd van 18,7% naar 9,8%. Dit streven resulteert in het verkleinen van de behoefte aan nieuwe grondstoffen. Met dit voorstel wordt volgens de Commissie verpakkingsafval per persoon per jaar uiterlijk in 2040 met 15% verminderd ten opzichte van 2018. Dit zou volgens het *impact assessment* kunnen leiden tot een totale afvalvermindering in de EU van ongeveer 37% in vergelijking met een scenario zonder wijziging van de Europese wetgeving.

Naast deze directe effecten van de verpakkingenverordening wijst de Commissie op de meer algemene voordelen van een transitie naar een circulaire economie op het gebied van verpakkingen. Dit betreft onder andere het versterken van de positie van de consument, het verminderen van negatieve effecten op het milieu en de menselijke gezondheid, het verminderen van de importafhankelijkheid van de EU voor fossiele grondstoffen, het stimuleren van innovatie en het stimuleren van economische groei. De voorkeursaanpak van de Commissie houdt rekening met het midden- en kleinbedrijf (MKB) door ervoor te zorgen dat de effecten op deze bedrijven proportioneel zijn. Onder bepaalde omstandigheden wordt het MKB vrijgesteld van de verplichting om te voldoen aan de doelstellingen voor hergebruik van verpakkingen³. De maatregelen zijn op een non-discriminatoire wijze gericht op bedrijven binnen en buiten de EU en veroorzaken niet meer handelsbelemmeringen dan noodzakelijk om de milieudoelstellingen te behalen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft de doelstelling geformuleerd om in 2050 een circulaire economie te hebben.⁴ Deze transitie betekent met betrekking tot verpakkingen onder andere dat onnodige verpakkingen voorkomen moeten worden, het gebruik van fossiele grondstoffen in verpakkingen sterk moet worden teruggebracht en dat verpakkingen die in de handel zijn circulair

³ Vrijstellingen MKB: Als het MKB minder dan een bepaald volume verpakkingen op de markt brengt, of voldoet aan de definitie van micro-onderneming in Aanbeveling 2003/36133 van de Commissie, of het MKB heeft een verkoopruimte, inclusief alle opslag- en verzendruimten, onder een bepaalde oppervlaktegrens.

⁴ Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 33

moeten worden. Diverse beleidsinstrumenten op nationaal niveau dragen bij aan verduurzaming van de verpakkingsketen, zoals het Besluit beheer verpakkingen⁵, het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁶, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)⁷ en reductiemaatregelen voor plastic wegwerpproducten⁸. Met het nieuwe Nationale Programma Circulaire Economie (NPCE), die eind januari 2023 met de Kamer wordt gedeeld, wordt de doelstelling om in 2050 een circulaire economie te hebben geconcretiseerd door het formuleren van acties die het Rijk zal ondernemen. De verduurzaming van de verpakkingsketen speelt hierin een voornamelijk rol als een van de prioritaire productketens met onder andere een inzet gericht op hergebruik, recyclebaarheid en recycling en toepassing van recyclaat.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel en kan zich vinden in de reikwijdte van het voorstel, waarbij de gehele levenscyclus van verpakkingen aan bod komt ten behoeve van harmonisatie van de interne markt en een circulaire verpakkingsketen.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie een verordening opstelt in plaats van een herziening van de huidige richtlijn. Het kabinet hecht waarde aan eenduidigheid in de Europese verpakkingsketen en het voorkomen van versnippering van de interne markt, en aan de verduurzaming van de levenscyclus van verpakkingen door middel van regels voor productvereisten (*design for recycling*), reductie, inzameling en recycling. Daarbij is het kabinet wel van mening dat er op bepaalde punten ruimte moet zijn voor meer ambitieus nationaal beleid wanneer de nationale context daar aanleiding toe geeft. Voor bepalingen die op de milieugrondslag zijn gebaseerd bestaat de mogelijkheid om, binnen de grenzen van het VWEU artikel 114, verdergaande maatregelen te treffen. Het kabinet zal daarom pleiten om de verordening ook op de milieugrondslag te baseren.

Het kabinet hecht eraan dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met internationale verplichtingen, waaronder de multilaterale handelsafspraken in de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De Commissie geeft in haar *impact assessment* aan dat de maatregel van toepassing is op alle producten die op de EU-markt geplaatst worden. Er wordt daardoor geen onderscheid gemaakt tussen EU-producten en geïmporteerde producten, in lijn met het WTO non-discriminatiebeginsel. Bovendien zullen, volgens de Commissie, Europese producenten niet gehinderd worden in hun mogelijkheid om buiten de EU te functioneren.⁹ Daarnaast mogen de maatregelen de handel niet meer beperken dan nodig is om de milieudoelstellingen te verwezenlijken. Ook hiervan geeft de Commissie in haar *impact assessment* aan dat de milieuvoordelen van de maatregel voor op de EU-markt gebrachte kunststofverpakkingen de maatregel rechtvaardigen. Het voorstel kan er alsnog toe leiden dat producenten verpakkingen voor iconische nationale producten (zoals voedingswaren, alcoholische dranken en parfum) aan zullen moeten passen voor de Europese markt of dat ongewenste situaties optreden waarin bijvoorbeeld verpakkingen voor hergebruik leeg terug moeten naar de producent in het land van herkomst. Het kabinet zal de Commissie vragen in hoeverre rekening wordt gehouden met producenten van buiten

⁵ Kamerstuk 28 694, nr. 127

⁶ Kamerstuk 30 872 en 28 694, nr. 269

⁷ Kamerstuk 35 267, nr. 18

⁸ Kamerstukken 30 872 en 28 694, nr. 269

⁹ Impact Assessment SWD(2022) 384 final, Proposal Packaging and Packaging Waste (europa.eu)

de EU. Daarbij kan het voorstel een effect hebben op ontwikkelingslanden die grondstoffen leveren voor verpakkingen. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen.

Het kabinet is positief over het voorstel om het gewicht en volume van verpakkingen te minimaliseren¹⁰ maar vraagt daarbij wel alertheid voor ongewenste verschuivingen naar verpakkingen die ondanks dat ze lichter zijn, ook minder goed sorteerbaar, herbruikbaar of recyclebaar zijn, zoals de zogenoemde *flexibels*.

Ook zal het kabinet alert zijn op mogelijke gevolgen van deze verordening voor bestaande intellectuele eigendomsrechten, meer in het bijzonder (vorm)merken en modellen. Het kabinet zal erop inzetten dat daar waar ook sprake is van intellectuele eigendomsrechten, ook die producten zo duurzaam mogelijk zijn en/of worden verpakt. Dat geldt eveneens voor de al in de verordening genoemde geografische aanduidingen.¹¹

Het kabinet is positief over de doelstellingen voor herbruikbare verpakkingen in 2030 en 2040, om op deze manier de hoeveelheid nieuwe en eenmalige verpakkingen significant te verminderen. Daarbij is het wel van belang dat een duidelijke definitie van het begrip «herbruikbaar» wordt vastgelegd zodat de verordening geen ruimte laat voor onduidelijkheden en dat de doelstellingen voor hergebruik goed meetbaar zijn.¹² Het kabinet is ook positief over het aanpakken van onnodige verpakkingen, zoals het voorgestelde verbod op bepaalde verpakkingen waaronder plastic wegwerpbekers in de horeca en wegwerpverpakkingen voor groente en fruit tot 1,5 kg¹³, evenals over de beoogde harmonisatie van herbruikbare verpakkingen.¹⁴ Ten aanzien van hergebruik richt de Commissie zich op een beperkt aantal verpakkingstypen. Het kabinet zou graag zien dat het thema herbruikbaarheid breder wordt behandeld waarbij ook de herbruikbaarheid en hervulbaarheid van verpakkingen voor bepaalde productgroepen in bijvoorbeeld de detailhandel en supermarkten in ogenschouw wordt genomen. Tevens zal het kabinet erop inzetten dat ook verpakkingen op festivals en evenementen onder de verplichting voor hergebruik komen te vallen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat het gebruik van lichtgewicht plastic tasjes verminderd wordt. Ten opzichte van de huidige Verpakkingenrichtlijn is met het nieuwe voorstel de ambitie om per 31 december 2025 maximaal 40 lichtgewicht kunststof tasjes per inwoner per jaar te gebruiken niet veranderd. Het kabinet zal pleiten voor meer ambitie ten aanzien van deze productgroep, zowel voor 2025 als daarna. Het kabinet is positief over het feit dat de Commissie reductie-eisen voorstelt met betrekking tot het verminderen van de hoeveelheid gegenereerd verpakkingsafval per inwoner.¹⁵

Het kabinet steunt het ambitieuze voorstel dat per 2030 alle verpakkingen recyclebaar moeten zijn en dat deze in 2035 ook op schaal gerecycled kunnen worden.¹⁶ Het kabinet is ook positief over de voorwaarden die zijn opgesteld met betrekking tot het verminderen van het gebruik van zorgwekkende stoffen in verpakkingen, omdat die niet alleen schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu, maar ook de recyclebaarheid belemmeren. Het is positief dat plastic verpakkingen vanaf 2030 een

¹⁰ COM(2022) 677, artikel 9

¹¹ COM(2022) 677, artikel 9

¹² COM(2022) 677, artikel 10 en artikel 26

¹³ COM(2022) 677, artikel 22

¹⁴ COM(2022) 677, artikel 23–25

¹⁵ COM(2022) 677, artikel 38

¹⁶ COM(2022) 677, artikel 6

groeiend percentage recycklaat moeten bevatten, waardoor de markt voor gerecycled plastic los wordt gekoppeld van de markt voor primaire fossiele plastics.¹⁷ Het kabinet staat hier voor een ambitieuze lijn, waarbij uiteraard van belang is dat de inzet in lijn is met de eisen en regelgeving voor voedselveiligheid. Ten behoeve van de handhaving is het wel belangrijk dat duidelijk wordt vastgelegd hoe dit kan worden aangetoond en gemeten.¹⁸

Het kabinet kijkt uit naar de uitwerking van de gedelegeerde handelingen om ontwerpcriteria op te stellen (*design for recycling*) die een einde moeten maken aan eigenschappen die (hoogwaardige) recycling belemmeren en daarmee het sluiten van de grondstofketen mogelijk maken.

Voorbeelden van dergelijke eisen zijn: het beperken van de grote hoeveelheid verschillende chemische samenstellingen in plastic verpakkingen, het verbieden van de toepassing van bepaalde additieven, en het stellen van eisen aan bepaalde diktes van plastic verpakkingen. Het kabinet zal, in lijn met de Delta-aanpak waterkwaliteit, erop inzetten in dit kader ook het beperken en voorkomen van mogelijke emissies van microplastic te betrekken.

Verder pleit het kabinet ook voor een groeiend percentage biogebaseerd plastic in verpakkingen en is van mening dat deze ambitie ook in deze verpakkingenverordening moet worden meegenomen. Reductie, hergebruik en recycling kunnen niet 100% van de groeiende grondstofvraag voor plastics leveren. Met het oog op verminderde afhankelijkheid van fossiele grondstoffen is het kabinet van mening dat de verordening ook eisen moet stellen ten aanzien van duurzaam geproduceerd en recyclebaar biogebaseerd plastic in verpakkingen, bijvoorbeeld daar waar recycklaat geen optie is. Tegelijkertijd is er ook meer duidelijkheid nodig over producteisen aan duurzaam, recyclebaar biogebaseerd plastic in verpakkingen. Ook is het kabinet van mening dat de Commissie ambitieuzer had kunnen zijn door de Europese recyclingdoelen voor verpakkingafval te verhogen, in plaats van deze ongewijzigd over te nemen uit de bestaande Europese Verpakkingenrichtlijn.

Het kabinet is positief ten aanzien van het voorstel van de Commissie waarbij koffiecapsules, koffie pads, theezakjes, groente- en fruitstickers, en lichtgewicht tasjes om groente-, fruit- en tuinafval in weg te gooien, moeten bestaan uit composteerbaar materiaal, omdat deze gemakkelijk tussen bioafbreekbaar afval terecht kunnen komen. Deze verpakkingen moeten binnen 24 maanden na inwerkingtreding van de verordening composteerbaar zijn.¹⁹ Het kabinet is van mening dat enkel aantoonbaar bewezen bioafbreekbare verpakkingen of onderdelen daarvan gecomposteerd mogen worden, waarbij in uniforme standaarden door de Commissie moet worden vastgelegd wat een composteerbare verpakking precies is. Deze uniforme standaarden moeten aansluiten bij de huidige omstandigheden in composteerinstallaties. De huidige Europese norm voor composteerbaar plastic²⁰ sluit namelijk niet altijd aan bij de omstandigheden in composteerinstallaties en het is belangrijk dat producten pas meegaan in het groente- fruit- en tuinafval wanneer deze worden afgebroken tijdens de composteercyclus. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat deze norm wordt herzien.

¹⁷ COM(2022) 677, artikel 7

¹⁸ COM(2022) 677, artikel 5

¹⁹ COM(2022) 677, artikel 8

²⁰ Europese standaard EN 13432:2000

Het kabinet steunt de voorgestelde verplichting tot duidelijke labels op verpakkingen²¹ en afvalbakken zodat duidelijk is waar verpakkingen weggegooid moeten worden²². Deze labels geven weer wat de samenstelling van de verpakking is, of de verpakking ingeleverd kan worden bij een innamesysteem zoals een statiegeldautomaat en wat de corresponderende afvalcontainer of materiaalstroom is. Ook de informatieverstrekking via een QR-code op herbruikbare verpakkingen juicht het kabinet toe, waarbij wel aandacht nodig is voor minder digitaal vaardige burgers. Het kabinet waardeert het dat het voorstel aandacht besteedt aan reeds bestaande conformiteitseisen met betrekking tot verpakkingen.

Om de product(ontwerp)normen en standaarden te laten lonen, is het nodig dat de verpakkingen goed worden ingezameld en gesorteerd. Zonder een adequate inzamel- en sorteerinfrastructuur komen de zorgvuldig ontworpen verpakkingen alsnog in het milieu en in de verbrandingsoven terecht zonder dat deze eerst zijn aangeboden voor recycling. Het kabinet is positief over het voorstel om uiterlijk in 2028 statiegeldsystemen verplicht te stellen voor plastic flessen en blikjes, waarbij het goed zou zijn om ook te kijken naar de mogelijkheden voor wederzijdse acceptatie, ook met het oog op bijvoorbeeld grensregio's.²³ Het kabinet stelt vraagtekens bij de uitzondering die wordt gemaakt voor plastic flessen en blikjes waar wijn in zit en zal ervoor pleiten deze uitzondering te verwijderen.

In het algemeen vindt het kabinet dat rekening dient te worden gehouden met het feit dat elk land eigen praktijken en infrastructuren kent voor inzameling van afval, die geraakt kunnen worden door (de implementatie van) EU-regelgeving. Het kabinet zal ervoor waken dat de beoogde harmonisatie geen onnodige negatieve gevolgen heeft.

Voor wat betreft de groene inkoopopdrachten van de overheid vindt het kabinet het een goede ontwikkeling dat door deze verordening overheden worden verplicht om duurzame verpakkingen in te kopen. Overheden moeten het goede voorbeeld geven en door meer vraag te creëren naar duurzame verpakkingen zal het aanbod stijgen.²⁴

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan²⁵ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. De effecten op de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland zijn positief, onder meer door de bijdrage van het voorstel aan CO₂-emissiereductie door de vermindering van de hoeveelheid verpakkingen, maar ook door de bijdrage die het voorstel levert aan de vermindering van de overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, verlies van biodiversiteit, vervuiling en gezondheidsrisico's. De effecten op kapitaalvoorraden voor latere generaties, beoordeelt het kabinet positief omdat het voorstel aansluit bij de principes van een circulaire economie waarbinnen waardevolle materialen zo lang mogelijk behouden blijven door een lange levensduur van producten en door middel van hoogwaardige recycling. Ook de grensoverschrijdende

²¹ COM(2022) 677, artikel 12

²² COM(2022) 677, artikel 13

²³ COM(2022) 677, artikel 44

²⁴ COM(2022) 677, artikel 57

²⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 19

effecten zijn positief omdat de duurzaamheidseisen uit het voorstel ook van toepassing zijn op geïmporteerde verpakkingen en geïmporteerde grondstoffen voor de productie van verpakkingen. Voor de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving zijn er geen rechtstreekse financiële gevolgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In algemene zin is het voorstel bij de presentatie door de Commissie in de Milieuraad op 20 december jl. door een groot aantal lidstaten positief ontvangen. Wel werden enkele zorgen geuit over de keuze voor het instrument van een verordening vanwege mogelijk beperkte nationale flexibiliteit voor lidstaten en het ingrijpen in de markt bij het omvormen van de richtlijn naar een verordening.²⁶ Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het voorstel. Het voorstel zal behandeld worden door de Commissie Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement. Margrete Auken (De Groenen/Vrije Europese Alliantie) is aangesteld als rapporteur. Er zijn nog geen schaduwrapporteurs aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Vanuit het oogpunt van het stellen van uniforme eisen aan producten voor toegang tot de Europese markt is de rechtsgrondslag passend. Het voorstel heeft betrekking op de beleidsterreinen «interne markt» en «milieu». Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub a en sub e, VWEU). Het kabinet beoordeelt de rechtsgrondslag positief, maar zou ten aanzien van bepaalde onderdelen graag de rechtsgrondslag op het gebied van milieu toegevoegd zien. Volgens het kabinet ziet het voorstel ten aanzien van bepaalde elementen namelijk in gelijke mate toe op de bescherming van het milieu, bijvoorbeeld waar het gaat om de reductie van verpakkingen, de inzameling van verpakkingsafval en het recyclen van verpakkingen. Het kabinet zal daarom bepleiten om de verordening op die onderdelen, naast de interne marktgrondslag ook op de milieugrondslag te baseren en daarbij aan te geven voor welke bepalingen die grondslag geldt. Indien de rechtsgrondslag beperkt blijft tot de internemarktgrondslag, zal het kabinet bij de onderhandelingen voor zover mogelijk in de bepalingen zelf inzetten op ruimte voor lidstaten om nationaal verdergaande maatregelen te nemen.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. De verordening heeft tot doel om de negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te verminderen en tegelijkertijd het functioneren van de interne markt te verbeteren. Om hiertoe te komen zet de verordening in op het harmoniseren van de voorwaarden waaronder verpakkingen op de markt gebracht mogen worden (onder andere met betrekking tot essentiële eisen, markeringen, recyclebaarheid en herbruikbaarheid) en tegelijkertijd op het duurzaam en

²⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 891

circulair maken van de levenscyclus van verpakkingen op de interne markt én het reduceren van de hoeveelheid verpakkingsafval. Omdat dit onvoldoende door lidstaten op nationaal niveau kan worden verwezenlijkt, is een EU-aanpak nodig. Vanwege het belang van een goed functionerende interne markt is het nodig dat in de hele EU uniforme eisen worden gesteld aan verpakkingen die op de markt worden gebracht en de inzameling ervan. Het stellen van eisen aan verpakkingen en het vaststellen van de inzameling op het niveau van de lidstaten zou leiden tot uiteenlopende eisen in verschillende lidstaten. Dit zou het functioneren van de interne markt belemmeren. Optreden op EU-niveau is om die reden gerechtvaardigd. Vanwege het belang van de bescherming van het milieu is het tevens relevant dat in de hele EU eisen worden gesteld aan het verminderen, recyclen en verzamelen van verpakkingen en het toepassen van recyclelaar. Hierbij geldt eveneens dat de bescherming van het milieu door het stellen van eisen beter op EU-niveau kan plaatsvinden om meer effect te sorteren, een gelijk speelveld te garanderen, en belemmeringen van de interne markt te voorkomen.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De verordening heeft tot doel om de negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te verminderen en tegelijkertijd het functioneren van de interne markt te verbeteren. Om hiertoe te komen zet de verordening in op het harmoniseren van de voorwaarden waaronder verpakkingen op de markt gebracht mogen worden, onder andere door essentiële eisen te stellen aan markeringen, recyclebaarheid, herbruikbaarheid van verpakkingen en het uitfaseren van zorgwekkende en schadelijke stoffen. Daarnaast zet het voorstel in op zowel het verduurzamen en circulair maken van de levenscyclus van verpakkingen op de interne markt als op het reduceren van de hoeveelheid verpakkingsafval. De inzet op zowel hergebruik als recycling is hierbij essentieel. Hierdoor biedt het voorstel geschikte maatregelen voor de beoogde doelstellingen van het voorstel om de negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te verminderen en het functioneren van de interne markt te verbeteren. Het voorgestelde instrument van een verordening is daarnaast geschikt om de doelstellingen te bereiken en gaat niet verder dan noodzakelijk, vooral om de beoogde uniformiteit van de regelgeving te waarborgen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De gevolgen voor de EU-begroting zijn beperkt. De Commissie verwacht 3 fte nodig te hebben voor de implementatie van de verordening. De totale financiële consequenties die de Commissie voor zichzelf voorziet is € 9.837.000,- tot en met 2027. Het kabinet is van mening dat deze middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kader-akkoord (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575).

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De verordening zal kunnen betekenen dat door de overgang naar een rechtstreeks geldende verordening er minder capaciteit nodig is voor de beleidsuitvoering. Dit moet echter in de praktijk blijken. Aan de andere kant zal naar verwachting een beperkte toename van de benodigde handhavingscapaciteit nodig zijn bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), gelet op de nieuwe eisen die de verordening introduceert. Een inschatting van de verwachte toename van de benodigde handhavingscapaciteit is op dit moment nog niet te maken. Daar zal een HUF-toets²⁷ voor nodig zijn, waar de ILT ongeveer zes weken voor nodig heeft. Conform de regels van de worden de budgettaire gevolgen ingepast in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Voor de medeoverheden worden geen financiële consequenties voorzien.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het vaststellen van gemeenschappelijke eisen op EU-niveau zal zorgen voor een geharmoniseerde en goed functionerende interne markt in alle lidstaten en dus voor een gelijk speelveld voor verpakingsproducenten, wat uiteindelijk leidt tot efficiëntiewinsten ten voordele van de EU-burger. Als onderdeel van het nieuwe voorstel zal er een overgang plaatsvinden van een richtlijn naar een verordening. Dit zal de bestaande regels vereenvoudigen, fabrikanten een duidelijker kader bieden en de regeldruk, op termijn, verminderen.

Het voorstel van de Commissie houdt rekening met het MKB door ervoor te zorgen dat de regeldruk voor hen niet te groot is door onder bepaalde omstandigheden het MKB vrij te stellen van de verplichting om te voldoen aan de doelstellingen voor hergebruik van verpakkingen. Daarnaast geeft het voorstel meerjarige duidelijkheid aan zowel producenten als consumenten over de wettelijke eisen ten aanzien van verpakkingen. Niettemin zullen er in de eerste jaren na implementatie van het voorstel kosten ontstaan voor producenten die hun verpakkingen zullen moeten aanpassen aan de eisen.

De belangrijkste financiële gevolgen betreffen de vereiste aanpassingen aan de nieuwe geharmoniseerde regels voor labels op producten, ontwerpisen voor recycling, het inregelen van infrastructuur voor inzameling en de recycling. Er zullen echter ook besparingen optreden voor producenten doordat labels door de EU heen meer geharmoniseerd zullen zijn. Het kabinet zal zich tijdens het onderhandelingsproces ervoor inzetten dat de lasten voor het bedrijfsleven proportioneel blijven ten opzichte van de te behalen doelen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Alle producenten die opereren op de Europese markt, dus ook die van buiten de EU, moeten aan de nieuwe regels voldoen, waarmee het voorstel externe werking heeft. Dit kan ertoe leiden dat producenten verpakkingen voor iconische nationale producten (zoals voedingswaren, alcoholische dranken en parfum) aan zullen moeten passen voor de Europese markt, wat negatieve handelspolitieke consequenties kan hebben. Ook kan het betekenen dat ongewenste situaties optreden waarin bijvoorbeeld verpakkingen voor hergebruik leeg terug moeten naar de

²⁷ Handhaafbaarheids- uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets door Inspectie Leefomgeving en Transport

producent in het land van herkomst. Het kabinet zal de Commissie vragen in hoeverre rekening wordt gehouden met producenten van buiten de EU.

Het voorstel zet belangrijke stappen op weg naar een circulaire economie en klimaatneutraliteit en helpt hierdoor de EU om op mondiaal niveau een voortrekkersrol op zich te nemen in de groene transitie. Voor wat betreft leveringszekerheid zal dit voorstel tot minder milieudruk in andere delen van de wereld leiden. Hierbij kan worden gedacht aan het delven van grondstoffen en vervuiling door plastic. De EU kan een voorbeeldrol tonen en expertise delen in andere landen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk en behoeven niet in nationale wet- en regelgeving te worden omgezet. Er zal echter wel een wijziging en/of intrekking van (bepalingen in) nationale regelingen benodigd zijn om de wetregelgeving in lijn te brengen met de verordening (en de intrekking van de huidige richtlijn). Dit zal mogelijk onder meer gelden voor het Besluit beheer verpakkingen²⁸, de Regeling beheer verpakkingen, het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik²⁹ en de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Daarnaast bevat het voorstel diverse uitvoeringsverplichtingen voor de lidstaten. Zo zullen ter uitvoering van de bepalingen met betrekking tot het reduceren en voorkomen van afval maatregelen moeten worden genomen.³⁰

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat diverse grondslagen voor gedelegeerde handelingen. In artikel 58 zijn de gedelegeerde handelingen procedureel afgebakend. Voor al de hieronder voorgestelde gedelegeerde handelingen geldt: het kabinet acht het gebruik van gedelegeerde regelgeving wenselijk, om voldoende tempo te maken met het verduurzamen van producten op de Europese markt en om aanpassing aan technische ontwikkelingen snel mogelijk te maken. Het betreft niet-essentiële onderdelen, waardoor delegatie aan de Commissie mogelijk is. Het kabinet acht delegatie in dit geval het geschikte instrument, aangezien het gaat om een technische aanpassingen van niet-essentiële onderdeel van de verordening. De delegatiegrondslagen zijn inhoudelijk afgebakend tot enkel het vervangen van de verwijzing naar de norm, hetgeen het kabinet voldoende acht. De periode van de bevoegdheidsdelegatie is vastgelegd in artikel 58 lid 2 en betreft een periode van 10 jaar, die vervolgens stilzwijgend wordt verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad van de EU hier bezwaar tegen maken.³¹ Het kabinet acht de duur van deze periode geschikt.

Artikel 5(5) geeft de Commissie de bevoegdheid om de Verordening aan te passen om de maximaal toegestane hoeveelheid lood, cadmium, kwik en chroom-6 in verpakkingen en verpakkingsonderdelen te wijzigen, en uitzonderingen hierop middels gedelegeerde handeling te bepalen.

²⁸ Kamerstuk 28 694, nr. 127

²⁹ Kamerstukken 30 872 en 28 694, nr. 269

³⁰ COM(2022) 677, artikel 38

³¹ COM(2022) 677, artikel 58

Artikel 6(4) en 6(6) geven de Commissie de bevoegdheid om criteria vast te stellen op het gebied van ontwerp-eisen van producten met het oog op recycling.

Artikel 7(9) geeft de Commissie de bevoegdheid om aan te geven in hoeverre de noodzaak bestaat voor bepaalde afwijkingen op het gebied van de in de Verordening vastgelegde normen voor plastic verpakkingen. Artikel 7(10) geeft de Commissie de bevoegdheid om de voor gerecyclede plastic verpakkingen vastgelegde minimumpercentages aan te passen in het geval van een gebrek aan beschikbaarheid of excessieve prijzen hiervan.

Artikel 7(11) laat de Commissie 8 jaar na inwerkingtreding van de Verordening een evaluatie uitvoeren voor de situatie van niet-plastic gerecyclede verpakkingsmaterialen en indien nodig een regelgevend voorstel indienen.

Artikel 8(5) geeft de Commissie de bevoegdheid om nieuwe vormen van composteerbare verpakkingen toe te voegen aan de bestaande vormen die staan genoemd in artikel 8 (1) en (2).

22(4) geeft de Commissie de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen aan de lijst met beperkingen tot typen verpakkingen zoals weergegeven in bijlage V van het voorstel.

26(16) geeft de Commissie de bevoegdheid om doelstellingen voor nog niet genoemde producten toe te voegen, producenten uit te zonderen en bijzondere verpakkingstypen uit te zonderen, alle op het gebied van hergebruik en hervulling van verpakkingen.

57(3) geeft de Commissie de bevoegdheid om 60 maanden na inwerkingtreding van de Verordening inkoopcriteria vast te stellen voor overheidscontracten voor wat betreft verpakkingen of verpakte producten.

Het voorstel bevat de hierna beschreven grondslagen voor uitvoeringshandelingen. Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden, die geen essentiële onderdelen van de verordening regelen. Het betreft met name zaken die tijdig geregeld moeten worden en waarvoor de wetgevingsprocedure te veel tijd in beslag zou nemen, en/of zaken die relatief administratief van aard zijn, die de wetgevingsprocedure niet hoeven te belasten. Daarnaast ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen voor de hand aangezien de handelingen gericht zijn op eenvormige uitvoering van de verordening. Het kabinet steunt ook in alle onderstaande gevallen de keuze voor de onderzoeksprocedure dan wel de raadplegingsprocedure zoals voorgesteld door de Commissie.

Art 7(7) geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen te verrichten om de methodologie te bepalen met betrekking tot het percentage van recyclelaat gewonnen uit plastic consumentenafval. Het kabinet oordeelt positief hierover en zal aandringen op een ambitieuzer tijdsplan.

Art 11(5) verplicht de Commissie om 18 maanden na inwerkingtreding van de Verordening uitvoeringshandelingen te verrichten om een geharmoniseerd label vast te stellen en specificaties hiervoor.

Art 11(6) verplicht de Commissie om 24 maanden na inwerkingtreding van de Verordening uitvoeringshandelingen te verrichten om een methodologie vast te stellen om de materiële samenstelling van verpakkingen vast te stellen, inclusief schadelijke stoffen.

Art 27(4) verplicht de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen per 31 december 2028 omtrent de regels voor berekeningen en methodologie voor de doelstellingen voor hergebruik en hervulling in artikel 26.

Art 32(2) en (3) geven de Commissie de bevoegdheid om via uitvoeringshandelingen onder voorwaarden algemene technische specificaties vast te stellen voor de in de artikelen 5 t/m 11 en 24 duurzaamheids-, verpakkings- en hervul-eisen.

Art 39(11) verplicht de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over de wijze waarop de in de verordening genoemde producenten moeten rapporteren.

Art 50(7) verplicht de Commissie om 24 maanden na inwerkingtreding van de verordening uitvoeringshandelingen vast te stellen met daarin regels hoe lidstaten de in deze verordening genoemde data moeten rapporteren aan de Commissie.

Art 53(1) verplicht de Commissie in consultatie te gaan met de lidstaten en relevante economische actoren wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een nationale maatregel of wanneer de Commissie een nationale maatregel als tegenstrijdige met de regelgeving van de Unie beschouwt, en verplicht de Commissie om via een uitvoeringshandeling vast te stellen in hoeverre die nationale maatregel is gerechtvaardigd. Dit moet wel als gevolg hebben dat lidstaten verdergaande maatregelen moeten kunnen treffen als dit ambitieuzer is dan de verordening.³²

Art 54(5) verplicht de Commissie in consultatie te gaan met de lidstaten en relevante economische actoren wanneer een lidstaat maatregelen instelt tegen een verpakking die een gezondheids- of milieurisico vormt en een uitvoeringshandeling te verrichten om te bepalen in hoeverre de nationale maatregel is gerechtvaardigd en om eventuele maatregelen te treffen.

Art 55(3 en 4) geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen aan te nemen die de procedure en details specificeren betreffende de interconnectie tussen de risicobeheers-omgeving van douaneautoriteiten en het informatiesysteem van de markttoezichtautoriteiten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Op basis van het Commissievoorstel treedt de verordening in werking op de 20^e dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en wordt de verordening na twaalf maanden na publicatie van toepassing. Voor dat moment dienen de lidstaten de benodigde wetgevende en technische maatregelen te hebben genomen. Voor een aantal individuele artikelen geldt dat de daarin voorgestelde maatregelen op een later moment van toepassing zijn, zie bijvoorbeeld de verschillende leden van artikel 11. Deze termijnen worden in principe haalbaar geacht, zowel ten aanzien van tijdige aanpassing van nationale wet- en regelgeving als ten aanzien van technische en bedrijfseconomische implementatie. Met oog op het minimaliseren van lasten zal het kabinet aandacht vragen voor de termijnen waarbinnen diverse maatregelen van toepassing zijn, waarbij het kabinet zal inzetten op termijnen die voldoende tijd geven aan marktpartijen en overheidsinstanties om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 63 wordt een evaluatie voorzien, 8 jaar nadat de verordening van toepassing is geworden. Het kabinet is positief over deze termijn, aangezien er enige tijd zal verstrijken voordat voldoende ervaring met de werking van de nieuwe verordening is opgedaan om een zinvolle evaluatie te kunnen doen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

³² Zie: 3 b. Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet vindt het goed dat er aandacht is voor het verbeteren van de handhaafbaarheid van de essentiële eisen. Onduidelijk is wat de status wordt van de huidige geharmoniseerde Nederlandse normen (NEN: 13427 tot en met 13432), deze lijken te worden vervangen door de nieuwe regels (inclusief de bijlagen) die opgesteld kunnen worden volgens hoofdstuk VI (artikel 30 tot en met 34). Belangrijk is te weten of en in welke mate bestaande normen hierin worden meegenomen en welke status deze krijgen. Het kabinet acht het wenselijk dat de Commissie het voortouw neemt bij de bepalingen rond het opstellen van de genoemde tests, metingen en berekeningen en dit niet aan de lidstaten over te laten, om zo een gelijk speelveld te kunnen garanderen.

In het algemeen geldt dat veel aspecten van de verordening nog uitgewerkt dienen te worden in gedelegeerde besluiten waardoor er op dit moment nog geen compleet beeld gevormd kan worden over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de definitie van «re-use»/hergebruik: voor een effectieve handhaving dient dit begrip zo hard en duidelijk mogelijk te worden afgebakend. Tot slot is onduidelijk of er een overgangperiode/-recht voorzien is voor verpakkingen die al op de interne markt zijn op het moment dat de verordening in werking treedt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel kan een effect hebben op ontwikkelingslanden die grondstoffen leveren voor verpakkingen. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van het vastgestelde beleidstreven naar duurzaam verpakken en een circulaire economie. Daartegenover staat dat een verminderde afvalstroom richting ontwikkelingslanden waarschijnlijk positieve gevolgen voor het milieu hebben.