



EVALUATIERAPPORT

Reductiemaatregelen in de Regeling kunst- stofproducten voor eenmalig gebruik

72635 - 31 oktober 2024

Berenschot

 ARCADIS



EVALUATIERAPPORT

Reductiemaatregelen in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

M. Rikhof
R. van der Linden
E. Hilhorst
M. Schabracq

72635 - 31 oktober 2024

Berenschot

 **ARCADIS**



Managementsamenvatting

De reductiemaatregelen van de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn geëvalueerd om inzicht te krijgen in hun effectiviteit en de praktische gevolgen. Sinds 2024 zijn deze maatregelen volledig van kracht. Ze beogen het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen te verminderen, zwerfafval terug te dringen en de circulaire economie te bevorderen. De reductiemaatregelen omvatten regels voor voedseluitgiftelocaties, zowel voor consumptie ter plaatse als voor afhalen of bezorgen.

De evaluatie is uitgevoerd door Berenschot, Ipsos en Arcadis, met behulp van een kwantitatieve analyse van vragenlijsten voor consumenten en ondernemers, en een kwalitatieve analyse van interviews met diverse stakeholders. Hierbij is gekeken naar drie aspecten van de regeling: de uitvoeringspraktijk, de (neven)effecten en de effectiviteit.

Uitvoeringspraktijk

Een groot deel van de ondernemers voldoet aan de reductiemaatregelen zonder grote problemen te ondervinden. De meeste ondernemers zijn globaal bekend met de reductiemaatregelen, kunnen er aan voldoen en doen dat dan ook. We zien dat ondernemers met consumptie ter plaatse vaker aan de regelgeving voldoen dan ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen. Dit verschil komt doordat ondernemers met consumptie ter plaatse de implementatie gemakkelijker vinden, ondanks hogere kosten. In de uitvoering worden door zowel ondernemers met consumptie ter plaatse als voor meenemen diverse knelpunten ervaren. Die zitten in met name onduidelijkheid over de regelgeving, het ontbreken van betaalbare en uitvoerbare opties om aan de regeling te voldoen, ineffectieve prikkels van de meerprijs omdat deze meestal te laag is en gebrek aan gedragsverandering bij consumenten. Specifiek voor verenigingen (zoals sportclubs) en kleine ondernemers (met minder dan 50 werknemers) geldt dat zij moeite hebben om te voldoen aan de reductiemaatregelen vanwege beperkte middelen om te investeren in passende oplossingen. Daarnaast zijn zij afhankelijk van ketenpartijen voor geschikte oplossingen.

De knelpunten passen binnen een periode waarin de uitvoeringspraktijk van de reductiemaatregelen zich nog aan het uitkristalliseren is. Dat alle knelpunten nog niet zijn opgelost is logisch gezien de omvang en complexiteit van de gewenste verandering en de relatief korte periode waarin de regeling van kracht is. Er moet overgestapt worden van de 'oude' werkwijze die gericht was op en geoptimaliseerd was voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, naar een nieuwe werkwijze waarin herbruikbare alternatieven de norm zijn. Dit proces kost tijd en middelen van alle betrokken partijen, onder andere voor experimenteren van en opschalen van nieuwe oplossingen en juridische institutionalisering. Het uitkristalliseren van de uitvoeringspraktijk heeft vertraging opgelopen door de onduidelijkheid die ontstond na de aangenomen moties in de Tweede Kamer en de beperkte ondersteuning van het ministerie van IenW aan ondernemers voor en na de inwerkingtreding van de reductiemaatregelen.

Om de totstandkoming van de uitvoeringspraktijk niet verder te vertragen, adviseren we het ministerie van IenW terughoudend te zijn met aanpassingen van de regelgeving. Dat geeft ondernemers de kans hun tijd, energie en geld te steken in de gevraagde verandering in plaats van zich te verhouden tot nieuwe regelgeving. We adviseren het ministerie extra in te zetten op ondersteunen van ondernemers op het proces te versnellen en daarbij vooral aandacht te hebben voor verenigingen en ondernemers met minder dan 50 werknemers.

(Neven)effecten

De reductiemaatregelen leiden, zoals beoogd en verwacht, tot een verschuiving van plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik naar herbruikbare en alternatieve verpakkingen. Ze vergroten ook de bewustwording over plasticverbruik bij ondernemers en consumenten. De maatregelen stimuleren circulaire innovatie en experimenten met nieuwe producten en logistiek. Daarentegen zijn er ook ongewenste effecten. De reductiemaatregelen zorgen voor prijsstijgingen, met name door de verplichte meerprijs voor consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen. Ook zijn er zorgen over verminderde hygiëne en gezondheid, en mogelijke negatieve milieueffecten zoals hogere CO₂-uitstoot en waterverbruik.

We concluderen dat de ongewenste effecten relatief beperkt zijn. De prijsverhogingen voor consumenten zijn niet onverwacht hoog. Daarnaast zijn de zorgen omtrent voedselveiligheid, gezondheid, drinkwater en klimaat nog weinig onderbouwd en spreken signalen elkaar tegen. Wel zorgt deze onzekerheid ervoor dat ondernemers terughoudend zijn om maatregelen te treffen. We adviseren daarom het ministerie om de relatie tussen de reductiemaatregelen en andere beleidsterreinen beter in beeld te brengen en daarover duidelijk te communiceren richting ondernemers om de onzekerheden weg te nemen.

Effectiviteit

De reductiemaatregelen hebben als doel om het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in 2026 ten opzichte van 2022 met minimaal 40% te verminderen. Dit moet bijdragen aan het verminderen van plastic zwerfafval en de transitie naar een circulaire economie.

Het is aannemelijk dat de beoogde reductie in 2026 wordt gehaald. Dit komt vooral door een vermindering van het gebruik van koffiebekers voor consumptie ter plaatse in kantoren, fabrieken en instellingen. Deze categorie was in 2021 de grootste gebruiker van eenmalige plastic verpakkingen, en juist hier zien we dat veel (grote) ondernemers zijn gestopt met het gebruik daarvan door de regelgeving. Daarnaast worden in andere productgroepen stappen gezet, zien ondernemers en consumenten een reductie in de praktijk, en verwachten we dat deze reductie zal blijven doorzetten naarmate de uitvoeringspraktijk verder uitkristalliseert.

Voor het verminderen van plastic zwerfafval en het versnellen van de transitie naar een circulaire economie kunnen we op basis van dit onderzoek geen eenduidige uitspraken doen. Er zijn onvoldoende gegevens om een duidelijke conclusie te trekken over de hoeveelheid plastic zwerfafval. Daarnaast horen we vanuit de praktijk tegenstrijdige signalen van ondernemers en consumenten over of er minder plastic zwerfafval is.

Voor wat betreft de transitie naar een circulaire economie, lijken de reductiemaatregelen bij te dragen door het stimuleren van circulaire innovaties, toegenomen bewustwording over consumptie, en meer herbruikbare producten. Maar het is te vroeg om te zeggen welk effect de maatregelen op de lange termijn zullen hebben. Hoewel de potentie er is, is de regeling nog te jong waardoor de effecten nog oppervlakkig zijn.

We adviseren het ministerie van IenW om verder onderzoek te doen naar het effect van de reductiemaatregelen op de maatschappelijke doelen. Voor de reductie van plastic zwerfafval kan dit zodra de cijfers van de Landelijke Zwerfafvalmonitor van Rijkswaterstaat over 2025 bekend zijn. Voor de bijdrage aan de circulaire economie is verdiepend onderzoek nodig naar het effect van de reductiemaatregelen op de substitutie van materialen, de levensduurverlenging en de hoogwaardige recycling.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Uitvoeringspraktijk.....	3
(Neven)effecten	4
Effectiviteit.....	4

HOOFDSTUK 1

Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel en scope.....	7
1.3 Aanpak en verantwoording.....	7
1.4 Leeswijzer.....	8
1.5 Begrippenlijst.....	9

HOOFDSTUK 2

Beschrijving van de regeling.....	10
2.1 De Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.....	11
2.2 Reikwijdte van de reductiemaatregelen.....	13
2.3 Toepassing op diverse groepen ondernemers.....	13
2.4 Overheidstaken en -verantwoordelijkheden.....	14
2.5 Aangenomen Tweede Kamermoties.....	14

HOOFDSTUK 3

Bevindingen	15
3.1 Uitvoeringspraktijk	16
3.2 (Neven)effecten.....	30
3.3 Effectiviteit.....	32

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen	37
4.1 De uitvoeringspraktijk is zich aan het uitkristalliseren	38
4.2 De reductiemaatregelen hebben relatief veel impact op kleinere organisaties.....	40
4.3 De neveneffecten op andere beleidsterreinen zijn nog diffuus	40
4.4 Het behalen van de reductiedoelstelling is aannemelijk.....	41
4.5 De bijdrage aan reductie van plastic zwerfafval en transitie naar een circulaire economie nog niet zichtbaar	42

HOOFDSTUK 5

Beleidsopties.....	44
5.1 De meerprijs	45
5.2 De uitzonderingsregel.....	47
5.3 BYO én herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen verplicht aanbieden.....	48
5.4 Ondersteuning van ondernemers	49

BIJLAGE 1

Vragenlijsten	51
----------------------------	-----------

BIJLAGE 2

Interviews.....	53
------------------------	-----------

BIJLAGE 3

Juridische context.....	55
--------------------------------	-----------

BIJLAGE 4

Totstandkoming van de regeling	56
---	-----------

BIJLAGE 5

Overzicht beleidsopties.....	59
-------------------------------------	-----------



HOOFDSTUK 1

Inleiding

De reductiemaatregelen in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn op 1 juli 2023 en 1 januari 2024 van kracht geworden. Een vroege evaluatie van deze reductiemaatregelen is in het ontwerp van de regeling opgenomen om snel bij te sturen. De combinatie Berenschot, Ipsos I&O en Arcadis heeft onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk, effecten en effectiviteit van de reductiemaatregelen en naar de aangenomen Tweede Kamermoties die betrekking hebben op de reductiemaatregelen als beleidsopties.

1.1 Aanleiding

De reductiemaatregelen voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik uit de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik (vanaf nu: de regeling) zijn op 1 juli 2023 voor consumptie voor meenemen, afhaken en bezorgen van kracht geworden, en voor consumptie ter plaatse op 1 januari 2024. Onderdeel van de regeling is de vereiste dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (vanaf nu: IenW), binnen twee jaar nadat de regeling van kracht is geworden, de doeltreffendheid en effecten van deze regeling in de praktijk beoordeelt. Deze vroege evaluatie van de regeling is in het ontwerp van de regeling opgenomen om snel bij te kunnen sturen als de reductiemaatregelen bijvoorbeeld onvoldoende effect sorteren. IenW heeft het conglomeraat van Berenschot, Ipsos I&O en Arcadis de opdracht verstrekt om dit evaluatieonderzoek als onafhankelijke partij uit te voeren. In deze rapportage beschrijven wij onze onderzoeksbevindingen.

1.2 Doel en scope

Het doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit en de effecten van de reductiemaatregelen. Hiermee kan een afweging worden gemaakt of de reductiemaatregelen voldoende bijdragen aan het naleven van de Europese verplichting om een ambitieuze en aanhoudende reductie in het gebruik van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik te bewerkstelligen, en het Nederlandse doel om het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik die plastic bevatten met veertig procent te verminderen in 2026 ten opzichte van 2022.

De evaluatie richt zich uitsluitend op de reductiemaatregelen uit de regeling, opgenomen in artikel 2.1 en 2.2. Samengevat houden ze het volgende in:

- **Voor consumptie ter plaatse** is het verboden plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan te bieden. Uitzondering hierop kan plaatsvinden als een wettelijk vastgesteld percentage van de drinkbekers en voedselverpakkingen wordt ingezameld voor hoogwaardige recycling.
- **Voor consumptie voor meenemen, afhaken of bezorgen** is het verplicht om een meerprijs te rekenen voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, en om een eigen herbruikbaar alternatief aan te bieden of 'bring your own' (vanaf nu: BYO) toe te staan.

De evaluatie richt zich dus niet op andere artikelen uit de regeling, zoals de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (artikel 3).

Onderzoek naar aangenomen Tweede Kamermoties

Ook de drie aangenomen Tweede Kamermoties over de reductiemaatregelen (vanaf nu: de moties) zijn in het licht van de evaluatie onderzocht als beleidsalternatieven. Dit kan bijdragen aan de keuzes die de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu maakt over de uitvoering van deze moties. In paragraaf 2.5 vindt u een uitgebreide beschrijving van de moties.

1.3 Aanpak en verantwoording

Voor het evalueren van de reductiemaatregelen zijn drie dimensies onderzocht: de uitvoeringspraktijk, de effecten op diverse doelgroepen, en de effectiviteit.

- De **uitvoeringspraktijk** omvat de uitvoering van de betrokken private en publieke partijen naar aanleiding van de reductiemaatregelen. We hebben onderzocht hoe overheden, bedrijven en andersoortige organisaties in de praktijk uitvoering geven aan de reductiemaatregelen en of zij hun wettelijke verplichtingen naleven.
- De reductiemaatregelen hebben diverse **effecten**, bijvoorbeeld prijsverhogingen of gedragsverandering van consumenten. Binnen deze effecten hebben we onderscheid gemaakt tussen gewenste en ongewenste, en verwachte en onverwachte gevolgen.
- Voor de beoordeling van de **effectiviteit** is de mate waarin het totaal van effecten bijdraagt aan de doelstellingen van de regeling onderzocht. Samenvattend kijken we naar de reductie van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, de reductie van het aandeel van deze drinkbekers en voedselverpakkingen in het zwerfafval, en de bijdrage van deze maatregelen aan de transitie naar een circulaire economie.

Deze dimensies hebben een sterke samenhang. De wijze waarop overheden, bedrijven en andersoortige organisaties uitvoering geven aan de reductiemaatregelen bepaalt in hoge mate welke effecten er optreden. Deze effecten – gewenst en ongewenst – beïnvloeden de effectiviteit van de reductiemaatregelen. Wanneer ondernemers bijvoorbeeld de vereiste maatregelen niet of onvoldoende implementeren, zullen de effecten op het gedrag van consumenten beperkt zijn, wat de algehele effectiviteit van de reductiemaatregelen vermindert.

Door zowel consumenten als ondernemers te bevragen over hun kennis van de reductiemaatregelen, de maatregelen die zij hebben genomen, en de ervaren (neven)effecten, hebben we inzicht verkregen in de uitvoering, de (neven)effecten, en de algehele effectiviteit. Deze inzichten dragen bij aan de formulering van mogelijke beleidsopties voor verdere verbetering.

Onderzoeksmethoden

De drie dimensies zijn onderzocht met een bureaustudie, een vragenlijst onder ondernemers, een vragenlijst onder consumenten en een brede interviewronde. De bevindingen uit elk van de onderzoeksmethoden zijn gebundeld om tot conclusies te komen.

Bureaustudie: we hebben een bureaustudie uitgevoerd om de regelgeving, en de ontwikkeling, implementatie en beoogde werking daarvan in kaart te brengen. Hiervoor zijn onder andere juridische teksten en de toelichting daarop, Kamerbrieven en signalen van zowel de Tweede Kamer (inclusief de aangenomen moties uit het najaar van 2023) als van stakeholdergroepen, en verschillende onderzoeken voor de ontwikkeling van de regeling geraadpleegd. De uitkomsten zijn gebruikt om de reductiemaatregelen te beschrijven (Hoofdstuk 2) en dienden als input voor het opstellen van de vragenlijsten voor consumenten en ondernemers, en de interviewleidraden voor de brede gespreksronde. Daarnaast is gebruikt gemaakt van monitors en relevante documenten, zoals de landelijke monitor zwerfafval van Rijkswaterstaat (vanaf nu: RWS) en een zwerfafvalrapportage van de Zwerfinator om uitspraken te doen over de effectiviteit van de reductiemaatregelen.

Vragenlijsten voor consumenten en ondernemers:

we hebben een vragenlijst uitgezet onder zowel consumenten als ondernemers over hun kennis, houding, gedrag en ervaren (neven)effecten ten aanzien van de reductiemaatregelen. De vragenlijst voor consumenten is ingevuld door 2.076 consumenten. Hiermee is een representatief beeld gekregen van de Nederlandse consument (18+). De vragenlijst voor ondernemers is ingevuld door 650 ondernemers. Bij de uitkomsten voor ondernemers met consumptie ter plaatse moet rekening worden gehouden met een foutenmarge van 4 tot 5%, bij consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen moet rekening worden gehouden met een foutenmarge van 8 tot 10%. Voor de sectoren detailhandel en horeca geldt een foutenmarge van 10%. De uitkomsten van de andere branches zijn indicatief. In bijlage 1 staan de methode, de respons en betrouwbaarheid, en de vragenlijsten met betrekking tot consumenten en ondernemers uitgebreider beschreven.

Kwalitatief onderzoek: voor dit onderzoek zijn 29 interviews afgenomen met een brede groep stakeholders die te maken hebben met de reductiemaatregelen. De geraadpleegde partijen vormen een mix van publieke, maatschappelijke en private organisaties die uitvoering geven aan de reductiemaatregelen en/of effecten van de reductiemaatregelen ondervinden, en belangenbehartigers van organisaties die hieronder vallen. Met deze gesprekken zijn kwalitatieve inzichten verkregen in de manier waarop stakeholders met de reductiemaatregelen omgaan, welke effecten zij zien en hoe zij tegen de effectiviteit van de maatregelen aankijken. In bijlage 2 staan de methode, geïnterviewde stakeholders en gespreksonderwerpen beschreven.

Verkenning beleidsopties

In zowel de vragenlijsten als de interviews is ook gevraagd naar een reactie op de drie moties die aangenomen zijn door de Tweede Kamer en eventuele andere beleidsopties om de reductiemaatregelen te kunnen verbeteren. De beleidsopties – waaronder de moties – zijn vervolgens besproken in een werksessie met ambtenaren van IenW om overwegingen voor het al dan niet toepassen van de beleidsoptie te verkennen. Op basis van de inzichten is een selectie aan beleidsopties opgenomen in dit rapport met de relevante overwegingen voor besluitvorming daarbij. Het resultaat is een palet aan opties dat helpt om te bepalen of de aanscherping binnen of buiten de regeling moet plaatsvinden.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt eerst de regeling beschreven. Hierbij wordt ingegaan op de reikwijdte, de toepassing en de overheidstaken en verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen van de uitvoeringspraktijk, (neven) effecten en effectiviteit. In Hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen gegeven en Hoofdstuk 5 brengt de beleidsopties in kaart.

We gebruiken in dit rapport diverse begrippen om onze onderzoeksresultaten te beschrijven. Deze begrippen lichten we in de volgende tabel verder toe.

1.5 Begrippenlijst

Bring your own (BYO)	Het meenemen van een eigen voedselverpakking van de consument, die dan door de ondernemer wordt gevuld met de consumptie.
De uitzondering	Een uitzondering op het verbod op het gebruik van eenmalige plastic drinkbeker en plastic voedselverpakkingen bij consumptie ter plaatse, wanneer een wettelijk vastgesteld percentage hiervan door de exploitant gescheiden wordt ingezameld en aangeboden voor hoogwaardige recycling.
De (reductie) maatregelen De richtlijn	Artikelen 2.1 en 2.2 van de regeling. Richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.
Drinkbeker	Drinkbeker, (herplaatsbare) doppen en deksels inbegrepen.
Herbruikbare verpakking / herbruikbaar alternatief	Een product dat daadwerkelijk door de eindgebruiker wordt hergebruikt, inclusief een systeem dat het hergebruik ervan waarborgt.
Het besluit	Het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
Plastic	Een materiaal bestaande uit een polymeer zoals bedoeld in artikel 3, punt 5, van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad, 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 gewijzigd zijn.
Ondernemers en consumenten	Waar de wet spreekt van exploitanten, duidt de website www.minderweg-werpplastic.nl hen aan als ondernemers. In deze evaluatie wordt de term ondernemers gebruikt. Het gaat om alle kantoren, bedrijven, ondernemers, organisaties, instellingen, verenigingen en instanties die consumptie ter plaatse en/of consumpties om mee te nemen, af te halen en te bezorgen verstrekken. Daarbij zijn conform de regeling bepaalde zorgorganisaties en penitentiaire instellingen uitgesloten. Alle mensen die die consumpties nuttigen (medewerkers, gasten, klanten, leden, bezoekers, scholieren et cetera) worden in deze evaluatie aangeduid als consumenten.
De Regeling	De Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik.
Voedselverpakking	Containers zoals dozen/bakjes, met of zonder deksel, voor voedingsmiddelen die bestemd zijn voor onmiddellijke consumptie, ter plaatse of voor meenemen, afhalen of bezorgen, en die typisch vanuit de container worden geconsumeerd en gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding zoals bakken, koken of verwarmen, met uitzondering van drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels. Hierbij wordt geen maximum gesteld aan de inhoud van de voedselverpakkingen die onder deze definitie vallen. Dit betekent dat wanneer de inhoud dusdanig groot is dat onmiddellijke consumptie vanuit de container zonder verdere bereiding onaannemelijk is, deze buiten de reikwijdte van de regeling vallen.



HOOFDSTUK 2

Beschrijving van de regeling

De evaluatie richt zich op de reductiemaatregelen, dit zijn artikel 2.1, 2.2, 4.3 en 4.4 van de regeling. Dit hoofdstuk beschrijft de regeling, deze artikelen, de context en de aangenomen moties over de reductiemaatregelen. De juridische context van de regeling en de totstandkoming van de reductiemaatregelen staan beschreven in bijlage 3 en 4.

2.1 De Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

De regeling is in fasen in werking getreden. De artikelen die betrekking hebben op de reductiemaatregelen zijn in werking getreden op 1 juli 2023 (Artikel 2.2) en 1 januari 2024 (Artikel 2.1, 4.3 en 4.4). De regeling implementeert artikelen 4 en 8 van Richtlijn (EU) 2019/904¹ (vanaf nu: de richtlijn) die zijn opgenomen in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik² (vanaf nu: het besluit) en het Besluit beheer verpakkingen 2014³. Voor deze evaluatie zijn enkel artikel 4 van de richtlijn en het besluit relevant, omdat deze de reductiemaatregelen met betrekking tot kunststof verpakkingen betreffen. Bijlage 3 bevat een uitgebreide omschrijving van de richtlijn en het besluit.



Figuur 1. Relevante regelgeving voor de reductiemaatregelen in de regeling.

In het besluit wordt onder andere aangegeven dat één of meer maatregelen genomen worden voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. De reductiemaatregelen in de regeling voor het verminderen van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zijn een nadere uitwerking hiervan.

2.1.1 Doel en beoogd resultaat van de regeling

De regeling heeft als direct doel het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te reduceren. Dit is geconcretiseerd in het doel om het gebruik van deze verpakkingen in 2026 ten opzichte van 2022 met minimaal 40% te verminderen. Dit moet leiden tot de maatschappelijke doelen om plastic zwerfafval te verminderen en stappen te zetten in de transitie naar een circulaire economie.

2.1.2 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.1

Artikel 2.1 richt zich op de maatregelen voor voedseluitgiftelocaties met consumptie ter plaatse. Het artikel verbiedt ondernemers plastic drinkbekers en/of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan de consument aan te bieden. De enige uitzondering hierop kan plaatsvinden als de ondernemer via een melding aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (vanaf nu: ILT) aantoonbaar kan maken dat de plastic verpakkingen hoogwaardig worden gerecycled. Ondernemers kunnen hieraan voldoen door een vastgesteld wettelijk percentage plastic verpakkingen in te zamelen na gebruik en aan te bieden voor hoogwaardige recycling. Dit percentage loopt per jaar op van 75 gewichtsprocent in 2024 tot 90 gewichtsprocent in 2027 en verder. Artikel 2.1 is niet van toepassing wanneer de gemeentelijke verordening ten minste gelijkwaardige maatregelen voorschrijft of wanneer het aanbieden van drank of voedsel valt onder sommige activiteiten in de (thuis)zorg en gesloten instellingen zoals penitentiaire inrichtingen en gesloten jeugdzorg.

Om te voldoen aan dit artikel heeft een ondernemer in de praktijk twee mogelijkheden:

1. Het aanbieden en (laten) afwassen van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen.
2. Het gebruiken van eenmalige drinkbekers en voedselverpakkingen die plastic bevatten en het daarbij implementeren van retour- en recyclesystemen.

¹ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0904>.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045257/2023-04-05>

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2024-01-01>

Artikel 2.2

Artikel 2.2 richt zich op voedseluitgiftelocaties met consumpties om mee te nemen, af te halen of te bezorgen. Het artikel verplicht ondernemers een meerprijs te vragen voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik en een eigen herbruikbaar alternatief te bieden. De verplichting voor het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief geldt niet als consumenten zelf een drinkbeker of voedselverpakking meenemen (BYO) of de drank en/of het voedsel meenemen zonder verpakking.

Om te voldoen aan dit artikel dient een ondernemer in ieder geval een meerprijs te rekenen voor de plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Daarnaast moet de ondernemer de consument stimuleren om te kiezen voor een mogelijkheid zonder plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Dit kan op drie manieren:

1. Het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief.
2. Het accepteren van BYO-bekers en -voedselverpakkingen.
3. Het aanbieden van consumpties die meegenomen kunnen worden zonder verpakking.

Voor de ondernemer met voorverpakte dranken en voedingsmiddelen geldt uitsluitend dat zij een meerprijs dienen te rekenen voor de plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik.

Ook artikel 2.2 is niet van toepassing wanneer het aanbieden van drank of voedsel valt onder sommige activiteiten in de (thuis)zorg en gesloten instellingen zoals penitentiaire inrichtingen en gesloten jeugdzorg.

Artikelen 4.3 en 4.4

Artikelen 4.3 en 4.4 gaan in op de administratie die ondernemers moeten bijhouden om aantoonbaar te maken dat aan de uitzondering in artikel 2.1 wordt voldaan door te rapporteren dat minimaal wordt voldaan aan het wettelijk vastgestelde en oplopende percentage van het inzamelen van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen van 75 tot 90% om die aan te bieden voor hoogwaardige recycling. De ondernemer dient in dit geval een administratie bij te houden en melding te maken van de inzamelingspercentages bij de ILT door middel van het modelformulier.

Wat staat er naast de reductiemaatregelen in de Regeling?

Artikel 1.1 beschrijft de begripsbepalingen van de Regeling en bepaalt dat de begripsbepalingen van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het Besluit beheer verpakkingen 2014 van toepassing zijn.

Artikelen 3.1 tot en met 3.3 schrijven een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor aan producenten en importeurs van plasticverpakkingen en producten:

- Producenten en importeurs moeten een bijdrage betalen voor het opruimen van zwerfafval.
- Overheidsorganisaties die zwerfafval opruimen, ontvangen hiervoor een vergoeding, betaald van de bijdragen van producenten en importeurs.
- Producenten en importeurs moeten bewustmakingsmaatregelen treffen en hiervoor elke drie jaar een plan opstellen. De bewustwordingsmaatregelen omvatten:
 - Het bekendmaken van verplichte markeringen op verpakkingen en producten over de aanwezigheid van plastic, en het op een gewenste manier ontdoen van de verpakking of het product.
 - Het bewustmaken van consumenten over de afbreekbaarheid van de verpakking en de gevolgen van de verpakking en het product in het milieu en de riolering.
 - Het stimuleren van consumenten om zich op een gewenste manier te ontdoen van afval.
 - Het aanbieden van concrete handelingsperspectieven voor consumenten om de gevolgen van het ongepast weggooien van verpakkingen en producten in het milieu en de riolering tegen te gaan.

Artikelen 4.1 en 4.2 gaan in op monitorings- en rapportageverplichtingen van producenten en importeurs van plastic verpakkingen en producten. Deze organisaties moeten jaarlijks gegevens over de in handel gebrachte verpakkingen en producten indienen bij het ministerie, aan de hand van een modelformulier. Deze artikelen richten zich op dezelfde verpakkingen en producten als artikelen 3.1 t/m 3.3, en drankverpakkingen van minder dan 3 liter.

2.2 Reikwijdte van de reductiemaatregelen

De regeling omvat verschillende kaders die de reikwijdte van de reductiemaatregelen bepalen. De reductiemaatregelen zijn van toepassing op plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik die zijn aangeduid in deel A van de richtlijn, en die enige mate van plastic bevatten, inclusief bioplastics. In de nota van toelichting van de regeling is deze reikwijdte verder uitgewerkt. Samenvattend zijn dit de volgende zaken:

Welke regels gelden in mijn situatie?



Figuur 2. De onderverdeling van sectoren op www.minderwegwerpplastic.nl

- Alle drinkbekers, met of zonder (herplaatsbare) deksel, voor eenmalig gebruik die geheel of gedeeltelijk zijn gemaakt van plastic. Dit omvat onder andere drinkbekers voor eenmalig gebruik:
 - met een kunststofcoating (bijvoorbeeld papieren koffiebekers met een plastic laagje)
 - met een (herplaatsbare) plastic deksel
 - die van tevoren zijn gevuld voor de consumptie van dranken, en portieverpakkingen
 - die worden verkocht in groothandels
 - met instantpoeder waar melk of water aan moet worden toegevoegd alvorens de consumptie kan worden genuttigd
 - die geschikt zijn voor hergebruik en die in het kader van navulregelingen worden verkocht, met uitzondering van drinkbekers die onderdeel zijn van een navulstelsel.

- Alle voedselverpakkingen zoals dozen/bakjes, met of zonder (herplaatsbare) deksel, die geheel of gedeeltelijk zijn gemaakt van plastic en bestemd zijn voor voedingsmiddelen die onmiddellijk geconsumeerd kunnen worden en typisch vanuit de container worden geconsumeerd. Dit omvat geen drankverpakkingen, borden, zakjes, en wikkels. Voorbeelden van de voedselverpakkingen die vallen onder de reductiemaatregelen zijn:
 - frietbakjes
 - portieverpakkingen ijs
 - saladeschalen
 - noten in doosjes
 - portieverpakkingen sauzen, smeersels, beleg, dips, etc.

Daarnaast wordt ingegaan op de definitie van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen en systemen voor hergebruik. Herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen dienen te voldoen aan de 'essentiële eisen van de Richtlijn verpakking en verpakkingsafval' en de 'EN 13429:2004 Verpakking – Hergebruik'.

2.2.1 Afwegingskader en carrousels

Aanvullend op de definities en beschrijvingen van begrippen in de regeling heeft IenW een afwegingskader met beslissbomen, definities en voorbeelden voor voedselverpakkingen, zakjes en wikkels, en drinkbekers ontwikkeld. Dit kader is in december 2022 gepubliceerd. Hierop volgden in mei en juli 2023 en maart 2024 aanvullingen in de vorm van carrousels met veelgestelde vragen, aanvullende productoverzichten, definities en hulpmiddelen.

2.3 Toepassing op diverse groepen ondernemers

IenW licht op zijn website www.minderwegwerpplastic.nl de reductiemaatregelen toe (Figuur 2). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen vijf sectoren (1) Kantoren, bedrijven en instellingen; (2) Supermarkten, detailhandel en kiosk; (3) Horeca; (4) Evenementen en dagattracties; en (5) Sportclubs en verenigingen. Ook is er een categorie Algemeen (6), waarin een algemene beschrijving wordt gegeven van de reductiemaatregelen.

Afhankelijk van de activiteit die zij ontplooiën, kunnen ondernemers in deze sectoren te maken hebben met één of beide artikelen van de regeling. Een voorbeeld vanuit de horeca is dat het kan gaan om consumptie ter plaatse (artikel 2.1), als het gaat om café- of restaurantbezoek, maar ook consumptie om mee te nemen, af te halen of te bezorgen (artikel 2.2), als de consumptie niet ter plaatse wordt genuttigd. Bij evenementen is er een onderscheid tussen gesloten en open evenementen, waarbij de gesloten evenementen vallen onder artikel 2.1 en de open evenementen onder artikel 2.2 van de regeling. Dagattracties verstrekken in principe consumptie ter plaatse (artikel 2.1). Hetzelfde geldt – in principe – voor kantoren, bedrijven en instellingen (inclusief onderwijsinstellingen) en voor sportclubs en verenigingen. Het kan hier gaan om eigen medewerkers, om klanten, om scholieren, en om andere doelgroepen die een consumptie ter plaatse nuttigen. Voor supermarkten, detailhandel en kiosken is artikel 2.2 van toepassing voor hun klanten. Voor medewerkers die tijdens werktijden een kop koffie drinken, is artikel 2.1 van toepassing.

2.4 Overheidstaken en -verantwoordelijkheden

IenW is verantwoordelijk voor de regelgeving. De ILT is het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving. RWS monitort het aantal plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik dat in de handel wordt gebracht en beheert de helpdesk voor ondernemers met vragen over de reductiemaatregelen.

2.5 Aangenomen Tweede Kamermoties

In de Tweede Kamer zijn in oktober 2023 drie moties aangenomen over de reductiemaatregelen:

Motie van het lid Dijk (vanaf nu: motie met verzoek tot afschaffen meerprijs) waarin de regering wordt verzocht de plastictaks (meerprijs voor consumptie onderweg, afhalen of bezorgen) af te schaffen. Deze motie heeft betrekking op artikel 2.2 van de regeling.

Motie van het lid Haverkort I (vanaf nu: motie met verzoek tot toestaan papieren/kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen met 5% plastic) waarin de regering wordt verzocht ruimte te bieden in de uitzondering door het gebruik van papieren en kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen toe te staan mits deze maximaal 5% plastic bevatten, 100% gerecycled kunnen worden, en waarbij de inzameling voldoet aan het vastgesteld wettelijk percentage, en niet te handhaven bij aanbieders van producten die aan de gestelde voorwaarden voldoen voordat de ministeriële regeling is aangepast. Deze motie heeft betrekking op artikel 2.1 van de regeling.

Motie van het lid Haverkort II (vanaf nu: motie met verzoek tot het hanteren van een bredere definitie voor hoogwaardige recycling) waarin de regering wordt verzocht de door het Europees Parlement voorgestelde bredere definitie voor hoogwaardige recycling op te nemen in de ministeriële Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, en niet te handhaven bij aanbieders van producten die aan de gestelde voorwaarden voldoen voordat de ministeriële regeling is aangepast. Deze motie heeft betrekking op artikel 2.1 van de regeling.

De toenmalige staatssecretaris van IenW gaf in een Kamerbrief⁴ op 14 december 2023 aan dat uitvoering van de moties een aanzienlijke aanpassing van de regeling betekent. Ze stelde dat de uitvoering van de moties danige gevolgen zou hebben voor het halen van de doelstelling in 2026 en het nakomen van Europese verplichtingen. Hierbij schreef ze dat er bij aanpassing nieuw beleid moet worden opgesteld om deze doelstelling te halen. Gelet op de demissionaire status van de staatssecretaris toentertijd heeft zij ervoor gekozen de keuze over de eventuele uitvoering en invulling van de moties aan een volgende bewindspersoon te laten. Ook heeft de staatssecretaris vanwege de drie moties de ILT de instructie gegeven om vanaf 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 de handhaving op een deel van de regelgeving aan te passen. Dit betekent dat het toezicht op de reductiemaatregelen wordt uitgevoerd, maar dat er niet wordt gesanctioneerd indien een ondernemer binnen de uitzondering gebruik maakt van papieren en kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen met maximaal 5% plastic, of de meerprijs niet rekent binnen de gestelde voorwaarden in de aanwijzing.

4. Heijnen, V.L.W.A. (2023, 14 december). Vervolg moties omtrent regelgeving wegwerpplastics [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D49355#:~:text=%2D%20Op%2026%20oktober%20heeft%20de,ingaat%20op%201%20januari%202024>.



HOOFDSTUK 3

Bevindingen

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer uit de bureaustudie, de vragenlijsten in het ondernemerspanel en het consumentenpanel en de interviews. We geven hierin feiten weer en presenteren de manier waarop stakeholders de reductiemaatregelen ervaren. We beschrijven de bevindingen op de drie dimensies die we hebben onderzocht: uitvoeringspraktijk, effecten en effectiviteit.

3.1 Uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk is de verzameling maatregelen die betrokken private en publieke partijen al dan niet nemen naar aanleiding van de regelgeving. Hierbij hebben we vier vragen onderzocht:

- Kennen de partijen hun verplichtingen?
- Zijn de partijen bereid hun verplichten na te leven?
- Zijn de partijen in staat hun verplichtingen na te leven?
- Leven de partijen hun verplichtingen na?

In algemene zin tonen de resultaten dat ondernemers en consumenten de reductiemaatregelen in algemene zin kennen. Ook zijn de doelen van de regeling bekend en kunnen deze op steun rekenen van zowel ondernemers als consumenten. Een minder grote groep steunt ook de hieruit voortvloeiende reductiemaatregelen.

Een deel van de ondernemers voldoet aan de reductiemaatregelen, dit verschilt per type consumptie. De groep ondernemers met consumptie ter plaatse voldoet grotendeels aan de reductiemaatregelen, omdat zij vóór de regeling al voldeden, of maatregelen hebben getroffen. Ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen, voldoen in mindere mate aan de reductiemaatregelen.

Eenzelfde verschil is te zien in de mogelijkheden om de reductiemaatregelen te implementeren voor de twee groepen ondernemers. Ondernemers met consumptie ter plaatse achten het voldoen aan de reductiemaatregelen goed mogelijk – mits een investering wordt gedaan – terwijl ondernemers met consumpties voor meenemen, afhalen of bezorgen meer knelpunten zien. Belangrijke knelpunten zijn onduidelijkheden over de reductiemaatregelen, het ontbreken van handelingsperspectief, ineffectieve prikkels in de meerprijs, en onjuist consumentengedrag. Overheden kunnen ondernemers hierbij helpen, er zijn verschillende voorbeelden bekend dat de overheid ondernemers geholpen heeft. De ILT stelt zich in eerste instantie onderzoekend en informerend op, waarbij handhaving niet is uitgesloten.

Externe factoren

De reductiemaatregelen staan niet op zichzelf. Diverse externe factoren hebben invloed op de uitvoeringspraktijk, effecten en effectiviteit van de reductiemaatregelen. Zonder volledig te willen en kunnen zijn, beschrijven we hieronder een aantal door de geïnterviewden aangegeven externe factoren die de context van de resultaten bepalen.

1. Complexiteit door een groot aantal product-verpakkingscombinaties, diversiteit in type ondernemer, en de regelgeving zelf

Verschillende ondernemers benoemen de complexiteit waarmee de reductiemaatregelen gepaard gaan. De reductiemaatregelen hebben betrekking op een groot en divers aantal product-verpakkingscombinaties, type ondernemers en situaties. Dit maakt de context waarop de regelgeving van toepassing is complex.

2. Vervanging van eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen is een meerjarige trend

Voordat de reductiemaatregelen van kracht gingen, werden in verschillende sectoren plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik vervangen door alternatieven van andersoortige (biobased) materialen en herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn kartonnen voedselverpakkingen voor patat en snacks, en het mogelijk maken van BYO bij de kiosken op treinstations. De reductiemaatregelen sloten daarom alleen aan op de uitvoeringspraktijk van bepaalde sectoren en situaties, bij andere sectoren en situaties was dit minder het geval.

3. Diversiteit in de uitvoering van de richtlijn door EU-lidstaten

Geïnterviewden geven aan dat de richtlijn op verschillende wijzen wordt geïmplementeerd door EU-lidstaten. De richtlijn verplicht dat lidstaten maatregelen nemen voor het verminderen van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen en geeft lidstaten hierin de ruimte om zelf te komen tot nationale maatregelen. Door deze vrijheid hebben verschillende lidstaten verschillende reductiemaatregelen. Ondernemers en sectoren met internationale ketens blijven ondernemers daarom drinkbekers en voedselverpakkingen aanbieden die niet meer zijn toegestaan in Nederland maar wel in andere landen. Dit leidt tot verwarring bij Nederlandse ondernemers.

4. Ontwikkeling van de Europese wet- en regelgeving

De EU ontwikkelt een nieuw wet- en regelgevingspakket voor verpakkingen en verpakkingsafval onder de noemer van de Packaging and Packaging Waste Regulation (Verordening voor Verpakkingen en verpakkingsafval, PPWR) om:

- nationale maatstaven rond verpakkingen en verpakkingsmanagement te harmoniseren
- het milieu te beschermen
- de interne Europese markt te verbeteren
- verpakkingsafval te reduceren
- hergebruik, recycling en andere circulaire verwerkingsmethoden toe te passen op verpakkingsafval.⁵

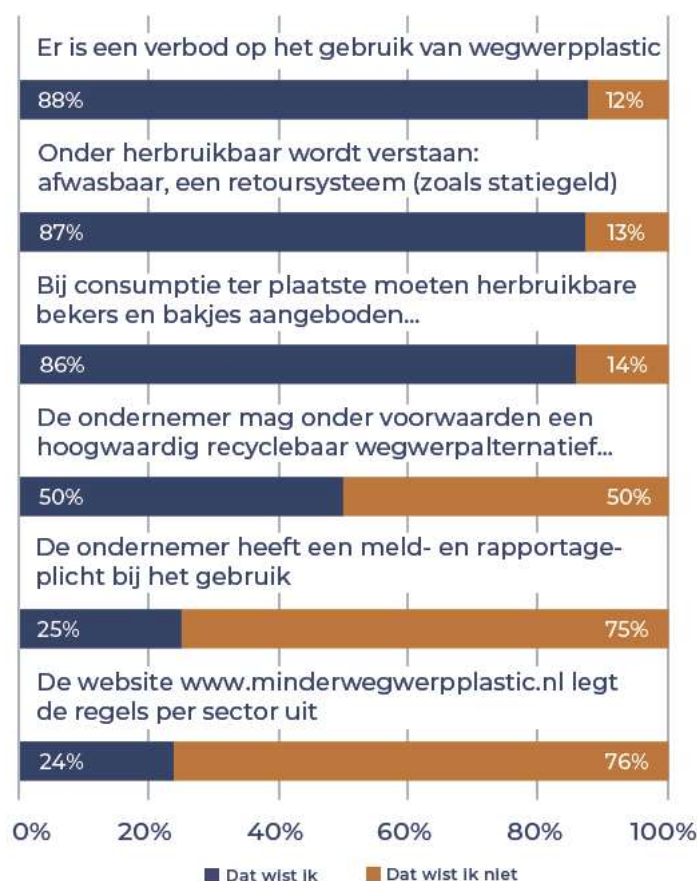
Op het moment van publiceren van dit rapport hebben de lidstaten en het Europees Parlement ingestemd met het onderhandelingsresultaat. De Minister van IenW heeft in een Kamerbrief⁶ in juni 2024 aangegeven dat de PPWR naar verwachting eind 2024 formeel wordt bekrachtigd en 18 maanden na publicatie in werking treedt.

De PPWR heeft inhoudelijk raakvlakken met de reductiemaatregelen. Ook verwijst de PPWR op diverse plaatsen naar de richtlijn. Ondanks deze raakvlakken heeft de PPWR geen rechtstreekse gevolgen voor de reductiemaatregelen. Brancheorganisaties gaven echter tijdens de interviews aan dat zij verwachten dat de PPWR de huidige wet- en regelgeving zal vervangen. Verpakkings- en voedselproducenten geven aan dat zij hun innovatiebeleid en verpakkingsstrategieën daarom richten op de PPWR in plaats van op de reductiemaatregelen.

3.1.1 De reductiemaatregelen zijn in grote lijnen goed bekend, maar nog niet in alle detail

Bekendheid bij ondernemers

De meeste ondernemers geven bij de beantwoording van de vragenlijsten aan dat zij op hoofdlijnen bekend zijn met de reductiemaatregelen zoals die op hen van toepassing zijn. Details van de reductiemaatregelen, zoals de uitzondering bij consumptie ter plaatse, de bij deze uitzondering horende meldplicht en de richtbedragen voor de meerprijs, zijn onder ondernemers minder bekend. Ook weet slechts een deel van de ondernemers welke product-verpakkingscombinaties vallen onder de reductiemaatregelen, bijvoorbeeld dat de reductiemaatregelen wel betrekking hebben op papieren drinkbeker met een laagje plastic en niet op plastic flesjes, zakjes en wikkels (Figuur 3 en 4).



Figuur 3. Bekendheid reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse. Betreft: ondernemers met consumptie ter plaatse (n=479).

⁵ <https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/packaging-waste-en>

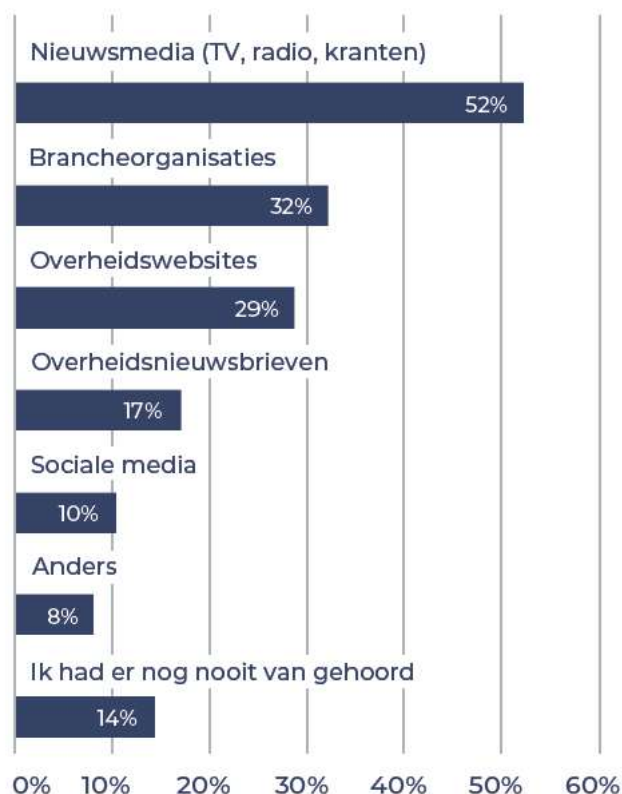
⁶ Harbers, M. (2024, 24 Juni). Onderhandelingsresultaten Europese Verpakkingsverordening [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-6e339748e4736b59679d0f61cc4f8368b72165e1/pdf>.



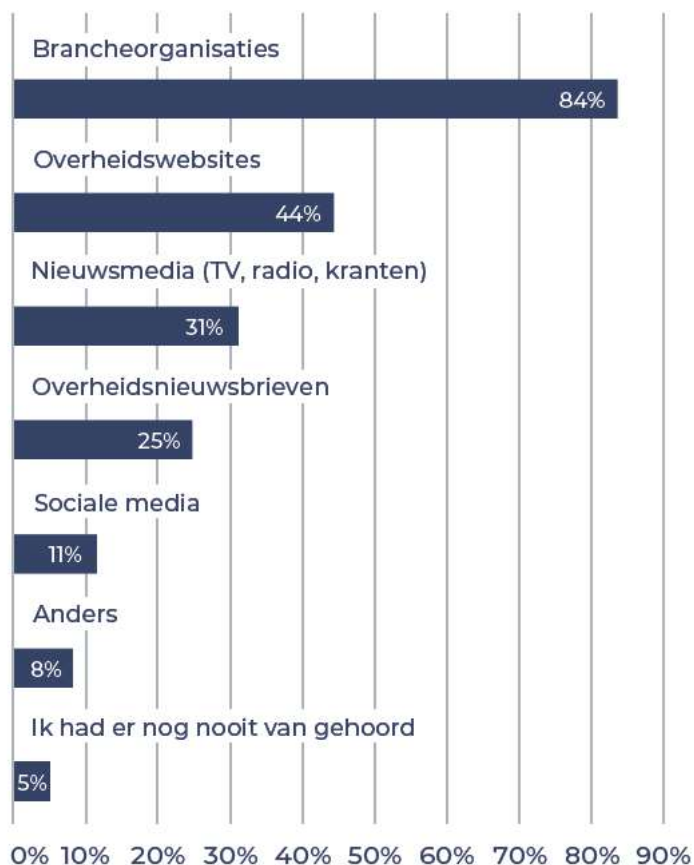
Figuur 4. Bekendheid reductiemaatregelen voor consumptie voor meenemen, afhaken of bezorgen. Betreft: ondernemers met consumptie voor meenemen, afhaken of bezorgen (n=107).

Nieuwsmedia en sociale media, kanalen van de Rijksoverheid (websites en nieuwsbrieven), brancheorganisaties en het eigen netwerk zijn belangrijke informatiebronnen voor ondernemers om kennis op te doen over de reductiemaatregelen. Ondernemers met consumptie voor meenemen, afhaken en bezorgen zijn vaak geïnformeerd door hun brancheorganisaties. Ondernemers met consumptie ter plaatse zijn vooral op de hoogte gebracht via nieuwsmedia (televisie, radio en kranten). Dat verschil is verklaarbaar doordat de groep ondernemers met consumptie ter plaatse meer divers is wat betreft grootte, sector en organisatiegraad dan de groep ondernemers met consumptie

voor meenemen, afhaken of bezorgen. De informatiebron is daarnaast afhankelijk van de omvang van de onderneming. Grotere ondernemingen (meer dan 50 werkzame personen) worden voornamelijk bereikt met overheidskanalen en sociale media. Voor kleinere ondernemingen zijn nieuwsmedia, brancheorganisaties en het eigen netwerk belangrijke bronnen. Ondernemers die nog nooit van de reductiemaatregelen gehoord hebben zijn met name kleine ondernemingen, sportclubs en verenigingen (Figuur 5 en 6).



Figuur 5. Waar krijgt of zoekt u informatie over de regeling (meerdere antwoorden mogelijk)? Betreft: ondernemers met consumptie ter plaatse (n=479).



Figuur 6. Waar krijgt of zoekt u informatie over de regeling (meerdere antwoorden mogelijk)? Betreft: ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen (n=107).

Ondernemers en brancheorganisaties bevestigen de resultaten van de vragenlijsten in de interviews. Hierin komt naar voren dat brancheorganisaties en kennisinstituten – bijvoorbeeld het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) – zich hebben ingezet om ondernemers te informeren over de reductiemaatregelen. Ook geven ondernemers aan dat zij kennis hebben opgedaan via overheidswebsites en webinars georganiseerd door IenW.

Deze wijze van communiceren komt overeen met de communicatiestrategie die IenW voor ogen had, geeft IenW aan. Deze strategie was om via branche- en koepelorganisaties, nieuwsmedia en sociale media en een informatiewebsite van IenW over de reductiemaatregelen te communiceren. Hierop volgden veel vragen van ondernemers over de reductiemaatregelen, waarop IenW meer directe communicatiekanalen heeft opgezet zoals een helpdesk en informatieproducten (zie kader).

Uit de interviews kwam naar voren dat de communicatie over de reductiemaatregelen vaak gelijktijdig plaatsvond met communicatie over de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor eenmalige plastic verpakkingen en andere maatregelen voor plastic verpakkingen. Hierdoor worden de reductiemaatregelen onder andere geassocieerd met het statiegeld op plastic flesjes en blikjes, en de bijdrage van verpakkingsproducenten voor het opruimen van zwerfafval.

Communicatiekanalen van de Rijksoverheid

Om bij te dragen aan de bekendheid van de reductiemaatregelen en de werking daarvan, heeft IenW de website www.minderwegwerpplastic.nl in het leven geroepen. De website geeft uitleg over de manier waarop de reductiemaatregelen toegepast moeten worden in verschillende sectoren. Ook heeft IenW verschillende communicatieproducten ontwikkeld zoals een afwegingskader, artikelen over de implementatie van reductiemaatregelen bij diverse ondernemers, factsheets, visualisaties en campagnemateriaal om consumenten te informeren.

Bij RWS kunnen ondernemers met vragen terecht bij de [Helpdesk Afvalbeheer](#). Particulieren kunnen vragen over de reductiemaatregelen stellen via het [contactformulier Rijksoverheid](#).

De ILT heeft daarnaast een [webpagina](#) waarop alle regelgeving voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik staat uitgelegd – waaronder de reductiemaatregelen – en informeert over toezicht en handhaving met betrekking tot deze regelgeving. Ook kunnen ondernemers en consumenten hier melding maken van overtredingen, of een melding doen om gebruik te maken van de uitzondering bij consumptie ter plaatse.

Bekendheid bij consumenten

Net als bij ondernemers, zijn bij consumenten de reductiemaatregelen op hoofdlijnen goed bekend. Sommige gedetailleerde aspecten van de reductiemaatregelen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen zijn nog niet breed bekend. Bijna negen op de tien consumenten weten dat er een meerprijs moet worden gerekend voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Ongeveer zes op de tien consumenten weten dat er een eigen herbruikbaar alternatief moet worden aangeboden of dat BYO moet worden toegestaan. Dat ondernemers zelf de hoogte van de meerprijs bepalen en om welke verpakkingen het exact gaat is minder bekend (Figuur 7 en 8).

Opvallend is dat een groot deel van de consumenten op de hoogte is van de reductiemaatregelen, terwijl consumenten niet de aangewezen partij zijn om de reductiemaatregelen te implementeren. Uit de interviews komt naar voren dat dit verklaard kan worden door de media-aandacht die is gegeven aan de reductiemaatregelen. Daarnaast hebben zij in het dagelijks leven te maken met de geïmplementeerde maatregelen, bijvoorbeeld bij het bedrijf waar ze werken en bij de ondernemers waar zij maaltijden afhalen.



Figuur 7. Bekendheid reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse. Betreft: consumenten (n=1.980).

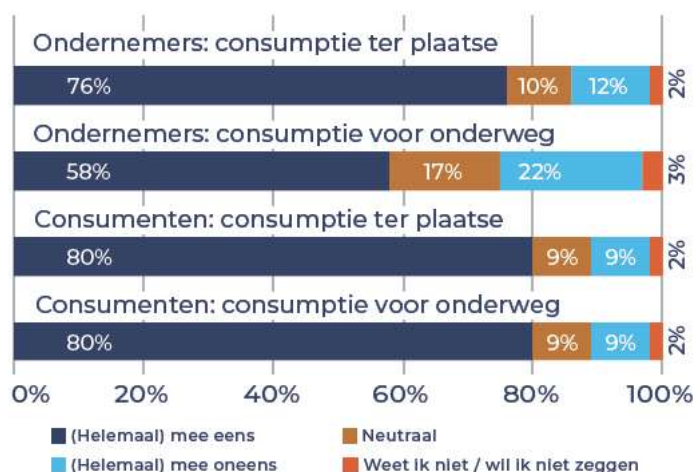


Figuur 8. Bekendheid reductiemaatregelen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen. Betreft: consumenten (n=1.864).

3.1.2 Brede steun voor het doel van de regeling, minder steun voor de reductiemaatregelen

De doelen van de richtlijn en de regeling worden door alle geïnterviewden onderschreven. Van horecaorganisaties tot sportverenigingen tot evenementenorganisaties, in de volle breedte van het stakeholderveld wordt onderkend dat er stappen gezet moeten worden om het plastic zwerfafval te reduceren en de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Een meerderheid van ondernemers en consumenten vindt het belangrijk dat er regels zijn voor het verminderen van plastic voor eenmalig gebruik. De steun van consumenten hiervoor is hoger dan die van ondernemers, waarbij ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen minder vaak de noodzaak zien voor dergelijke regels (Figuur 9).



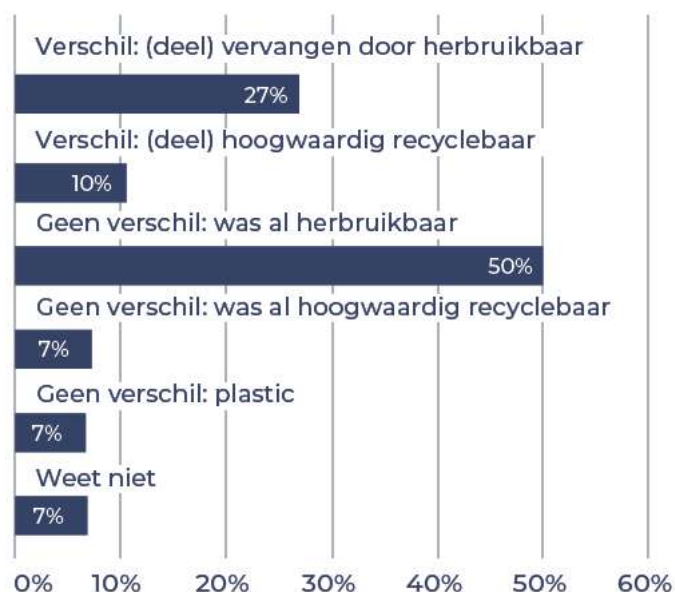
Figuur 9. In hoeverre bent u het eens met de stelling dat het belangrijk is dat er regels zijn voor het verminderen van wegwerplastic?

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de reductiemaatregelen niet in verhouding staan tot de doelen van de regeling en de richtlijn waaruit de regeling voortkomt. Ondernemers vinden dat de effectiviteit – in het licht van de doelen – niet opweegt tegen de investeringen die ermee gemoeid zijn. Dit geldt voor beide vormen van consumptie. Partijen uit de milieubeweging geven daarentegen aan dat de reductiemaatregelen nog te veel ruimte geven om plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik te blijven gebruiken en dat de reductiemaatregelen leiden tot grotere vormen van laagwaardige afvalverwerking op de R-ladder.⁷

3.1.3 Meer geïmplementeerde maatregelen door ondernemers met consumptie ter plaatse dan consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen

Veel ondernemers met consumptie ter plaatse hebben maatregelen genomen of voldeden al aan de reductiemaatregelen

Ongeveer een derde van de ondernemers met consumptie ter plaatse heeft maatregelen genomen om te voldoen aan de reductiemaatregelen en de helft van de ondernemers voldeed hier al aan (voordat de reductiemaatregelen ingingen), geven ondernemers aan. Ondernemers hebben eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen (deels) vervangen. Deels gebeurde dit met herbruikbare varianten zoals porseleinen servies, en deels is de uitzondering toegepast met hoogwaardig recyclebare plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik in combinatie met een retoursysteem en eventueel een statiegeldsysteem, bijvoorbeeld op gesloten festivals en evenementen. Daarnaast geeft de helft van de ondernemers met consumptie ter plaatse die al voldeden aan de reductiemaatregelen te kennen dat zij al gebruikmaakten van herbruikbare alternatieven of hoogwaardig recyclebare plastic drinkbekers en/of voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in combinatie met een retoursysteem. Een klein deel van de ondernemers heeft naar eigen zeggen nog niets veranderd en maakt gebruik van eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen (Figuur 10).



Figuur 10. Is uw bedrijfsvoering veranderd als gevolg van de regeling (dus in aanloop naar of sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2024)? Betreft: ondernemers met consumptie ter plaatse (n=578).

⁷ De R-ladder is een model dat de mate van circulariteit aangeeft voor productie- en verwerkingsstrategieën. Hoe hoger een strategie op de R-ladder staat, hoe meer circulair de strategie is.

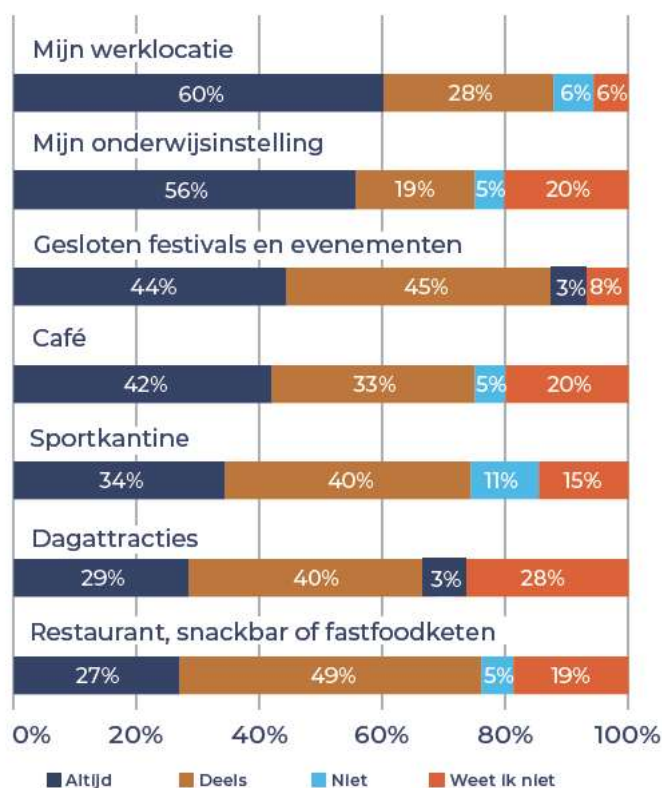
Gesloten evenementen (bijvoorbeeld festivals) geven bovengemiddeld vaak aan gebruik te maken van hoogwaardige recyclebare alternatieven, terwijl de sectoren kantoren/fabrieken/instellingen en sport-/verenigingsleven vaker aangeven dat er al gebruikgemaakt werd van een eigen herbruikbaar alternatief ten tijde van de invoering van de reductiemaatregelen. Specifiek voor de groep kantoren/bedrijven/instellingen geldt dat 53% al herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen had en 26% is overgestapt op herbruikbare alternatieven. Ook valt op dat de kleinere bedrijven (tot 50 werknemers) vaak al gebruikmaakten van herbruikbare alternatieven voordat de reductiemaatregelen van kracht werden. Grotere bedrijven zijn vaker ná de invoering van de reductiemaatregelen overgestapt.

Uit interviews met ondernemers en brancheorganisaties komt naar voren dat bij consumptie ter plaatse op een vaste locatie (bijvoorbeeld een restaurant of kantoorlocatie) al gebruikgemaakt werd van herbruikbare alternatieven, of daarop is overgestapt. Voorbeelden hiervan zijn cafés en cafetaria's. De kleinere ondernemers die al voldeden aan de reductiemaatregelen hadden voornamelijk een vaste locatie. Een klein aantal herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen (bijvoorbeeld mokken, borden en glazen) zijn namelijk gemakkelijk te gebruiken en af te wassen op een kleine kantoor- of horecalocatie. Tegelijkertijd geven kleine en grotere ondernemers aan dat papieren/kartonnen drinkbekers met een plastic laagje nog vaak worden gebruikt om een aanwezige voorraad op te maken en omdat tijdelijk de handhaving hierop is aangepast.

Aanvullend ziet de ILT tijdens inspecties dat ondernemers de bedrijfsvoering minimaal aanpassen. Plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik worden vervangen door verpakkingen voor eenmalig gebruik van andere materialen zodat minimale aanpassing nodig is.

Op tijdelijke locaties of bij een tijdelijke opschaling van het aantal bezoekers, bijvoorbeeld bij een festival, stads- of sportevenement, wordt gebruikgemaakt van de uitzondering met een hoogwaardig recyclebare plastic drinkbeker voor eenmalig gebruik in combinatie met een retoursysteem. Hierbij wordt aangegeven dat de uitzondering op dit moment gemakkelijk implementeerbaar is voor tijdelijke locaties. Voor voedsel wordt op deze locaties geen gebruik gemaakt van herbruikbare verpakkingen met retoursystemen, blijkt ook uit waarnemingen van de ILT. Hiervoor worden voornamelijk voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik van andersoortige materialen gebruikt.

Consumenten zien dat de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse bij een groot gedeelte van de ondernemers vaak of gedeeltelijk worden toegepast (Figuur 11) en geven aan dat evenementen en festivals gebruik maken van de uitzondering.



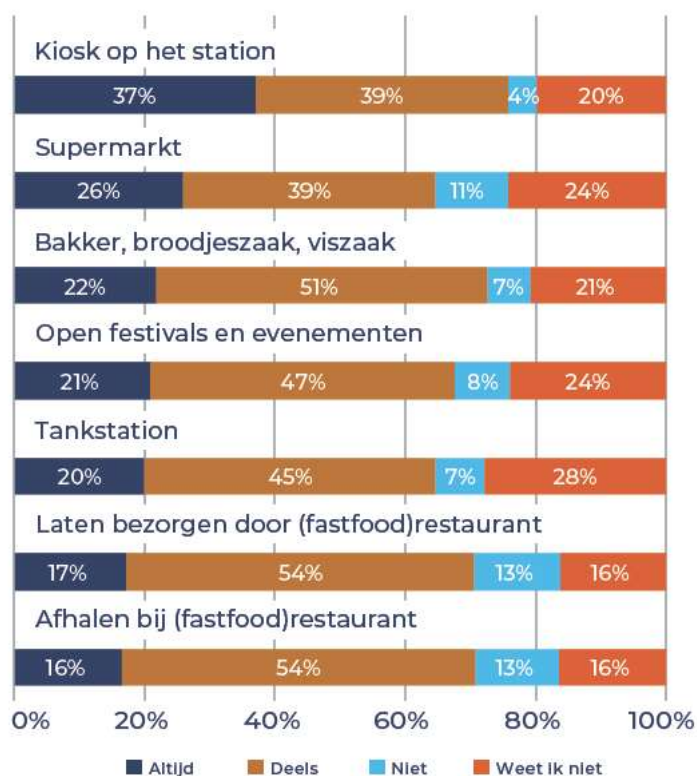
Figuur 11. In hoeverre passen ondernemers, organisaties en instellingen volgens u de regels voor bekertjes en bakjes bij consumptie ter plaatse toe? Betreft: consumenten (n=1.908, per activiteit zijn uitsluitend consumenten weergegeven die in 2024 ervaring hebben met de betreffende activiteit).

Ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen nemen minder vaak maatregelen en voldoen daardoor minder vaak aan de reductiemaatregelen

Bij ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen is het beeld meer diffuus. Een kwart tot de helft van deze ondernemers geeft per aspect van de reductiemaatregelen aan dat ze niet voldoen (Figuur 12). Zo biedt de helft geen eigen herbruikbaar alternatief aan en vermeldt een kwart de kosten voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik niet apart op de kassabon. Bovendien geeft een kwart tot een derde – afhankelijk van het deelaspect – aan dat deelaspecten niet op hen van toepassing zijn, terwijl dat wel het geval is.



Figuur 12. Welke maatregelen zijn er in uw organisatie genomen? Betreft: ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen (n=122).



Figuur 13. In hoeverre passen ondernemers volgens u de regels voor het gebruik van plastic wegwerpbekers en -bakjes bij het verkopen, afhalen of bezorgen van vers bereide of kant-en-klare maaltijden toe? Betreft: consumenten (n=1.864, per activiteit zijn uitsluitend consumenten weergegeven die in 2024 ervaring hebben met de betreffende activiteit).

Dit beeld wordt bevestigd in de interviews, steekproeven (bezoeken) van de ILT, en door consumenten:

- In de interviews geven verschillende (branche)organisaties aan dat de reductiemaatregelen bij consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen niet altijd worden geïmplementeerd, onder andere bij een deel van de kleinere ondernemingen zoals cafetaria's. Als reden benoemen ze diverse knelpunten. Op deze knelpunten komen we verderop terug (zie. 3.1.4 en 3.1.5). Uiteraard zijn er ook vele voorbeelden waarbij ondernemers wel maatregelen hebben genomen, zoals digitale bezorgplatforms die hun systemen hebben aangepast zodat ondernemers een meerprijs kunnen rekenen en dit voor de consument zichtbaar is.
- Steekproeven van de ILT (n=128) in de horecasector laten zien dat ondernemers in deze sector vaker voldoen aan de regelgeving voor consumptie ter plaatse dan voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen. Er werden meer overtredingen geconstateerd op het hanteren van de meerprijs of het aanbieden van herbruikbare alternatieven dan het verbod op eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen bij consumptie ter plaatse. In het licht van deze resultaten moet in acht worden genomen dat er tot en met 31 december 2024 geen handhavingsbesluiten worden genomen wanneer een ondernemer geen meerprijs rekent.
- Consumenten ervaren dat ondernemers de reductiemaatregelen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen minder vaak naleven dan bij consumptie ter plaatse. De kiosk op het station is een positieve uitschieter voor de mogelijkheden van BYO (Figuur 13). Consumenten hebben in open vragen van de vragenlijst voorbeelden genoemd van situaties waarin ondernemers de regels volgens hen niet naleven. Vaker genoemde voorbeelden zijn (in willekeurige volgorde): plastic bakjes bij het Chinees/Indische afhaalrestaurant, plastic voedselverpakkingen bij de snackbar, plastic drinkbekers en voedselverpakkingen bij marktkramen, de onmogelijkheid om gebruik te maken van BYO, en het ontbreken van de prijs voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik op de kassabon.

3.1.4 Verschil in knelpunten, investeringen en kosten tussen typen consumptie

Voor consumptie ter plaatse is de implementatie van maatregelen goed mogelijk, maar zijn de investeringen relatief groot

Ruim twee derde van de ondernemers met consumptie ter plaatse ervaart geen problemen bij het toepassen van de maatregelen en negen op de tien ondernemers geven aan dat het goed mogelijk is om gebruik te maken van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen voor hun eigen medewerkers. Het toepassen van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen voor klanten, gasten, bezoekers en/of scholieren is bij vier op de vijf ondernemers goed mogelijk (zie Figuur 14).



Figuur 14. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen over de regeling voor het verminderen van wegwerpplastic bij consumptie ter plaatse? Betreft: ondernemers met consumptie ter plaatse (n=479).

De maatregelen die ondernemers met consumptie ter plaatse nemen om te voldoen aan de reductiemaatregelen kosten geld, blijkt uit de interviews. Het gaat dan enerzijds om eenmalige investeringen zoals het opzetten van een wasstraat voor herbruikbare drinkbekers met een bijbehorend implementatietraject en trainingen voor medewerkers, en anderzijds om structurele kosten, bijvoorbeeld de kosten voor het afwassen en het transport van drinkbekers en voedselverpakkingen, en verhoogde of vroegtijdige afschrijvingskosten van inventaris door kapotte of gestolen herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen. Ook wordt bij het toepassen van de uitzondering met een hoogwaardig recyclebare plastic drinkbeker en/of voedselverpakking voor eenmalig gebruik in combinatie met een retoursysteem de administratiedruk verhoogd doordat ondernemers moeten bijhouden hoeveel plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik er worden gebruikt en ingezameld.

De volgende sectoren geven in de interviews en in de open antwoorden in de ondernemersvragenlijst expliciet aan dat de investeringen en inspanningen die bedrijven doen om zich aan wet- en regelgeving te houden voor de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse hoog zijn:

Dagattracties en cateraars. Voor organisaties zoals musea, attractieparken en cateraars geldt dat de consumptie binnen de locatie wordt gecategoriseerd als consumptie ter plaatse, terwijl zij binnen de locatie verschillende typen horecagelegenheden hebben die deels en in verschillende mate consumpties aanbieden voor meenemen, afhalen en bezorgen. Hierdoor ondervinden zij specifieke knelpunten, bijvoorbeeld het moeten aanbieden van een herbruikbare drinkbeker of voedselverpakking voor consumpties die bezoekers meenemen binnen de locatie. Hierdoor zijn andersoortige en hogere investeringen nodig dan voor ondernemers die uitsluitend consumptie ter plaatse aanbieden, of consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen aanbieden.

Ondernemers in de fast-service horeca. Deze sector moet veel investeren in de bedrijfsvoering voor zowel de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse als voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen. Voor beide manieren van consumptie zijn andere maatregelen nodig en daardoor verschillende investeringen, logistieke stromen en aanpassingen aan de ruimte.

Organisatoren van open en gesloten evenementen of festivals.

Deze sector geeft aan dat de investeringen en structurele kosten relatief hoog zijn. Deze investeringen moesten zij doen terwijl de sector uit de zware periode kwam veroorzaakt door de coronapandemie.

Sportclubs en andere verenigingen. Voor deze organisaties is het probleem niet de absolute kosten, maar de kleine marges en reserves die beschikbaar zijn. De begroting komt in verschillende gevallen (verder) onder druk te staan, soms met contributieverhogingen als gevolg. Met name bij middelgrote verenigingen zijn er zorgen. Zij geven aan te klein te zijn om te investeren in herbruikbare drinkbeker en voedselverpakkingen en een afwassysteem, en voor het verzamelen en afwassen te weinig vrijwilligers te hebben. Ze zijn echter te groot om het afwassen van de drinkbeker en de voedselverpakkingen met de hand te doen.

Voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen is de implementatie van maatregelen lastig, maar zijn de investeringen en kosten relatief klein

De ondernemers die maatregelen implementeren voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen, ondervinden diverse knelpunten (Figuur 15). Het is voor een derde van deze ondernemers onduidelijk welke drinkbeker en voedselverpakkingen gebruikt mogen worden. Ook geeft een meerderheid aan dat het niet goed mogelijk is de meerprijs apart op de kassabon te vermelden, een eigen herbruikbaar alternatief voor plastic drinkbeker en voedselverpakkingen aan te bieden en/of klanten de gelegenheid te geven om van BYO gebruik te maken. Mocht het een organisatie lukken gebruik te maken van een eigen herbruikbaar alternatief of BYO, dan lijken deze maatregelen beperkt te werken. Zo geeft de ILT aan dat er amper consumenten zijn die gebruik maken van BYO.



Figuur 15. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? Betreft: ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen (n=107).

De investeringen en kosten die gepaard gaan met de maatregelen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen zijn relatief laag, geven geïnterviewden aan. Het gaat bijvoorbeeld om kleine aanpassingen aan het kassasysteem en kleine aanpassingen in de bedrijfsvoering om BYO mogelijk te maken. Het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief leidt tot hogere kosten dan het accepteren van BYO, geven geïnterviewden aan. Het aanschaffen van een eigen herbruikbaar alternatief is duurder. Daarom kiezen ondernemers vaker voor het mogelijk maken van BYO.

Ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen ontvangen ook extra omzet door de verplichte meerprijs waarmee (een deel van) de implementatiekosten gedekt kunnen worden. Dit komt overeen met de resultaten van de bedrijfseffectentoets.⁸ Hierin werd voorspeld dat de maatregelen voor consumptie ter plaatse gepaard zouden gaan met hoge kosten, terwijl met de maatregelen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen relatief weinig kosten gemoeid zouden zijn.

8 Sira Consulting (2022), Quickscan bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/publicaties/2022/03/28/bedrijfseffectentoets-ministeriele-regeling-kunststofproducten-voor-eenmalig-gebruik-sira-consulting>.

Producenten van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zagen hun omzet dalen door de reductiemaatregelen

De regelgeving heeft ook impact gehad op de financiële resultaten van plasticproducenten. Brancheorganisaties geven aan dat door de reductiemaatregelen een deel van de afzetmarkt voor plasticproducten en daarmee de omzet van plasticproducenten is gekrompen. Ook geven zij aan dat sommige producenten investeringen hebben gedaan in productielijnen, afwassystemen, en retourconstructies, en voorraden versneld hebben afgeschreven. De ILT ziet in haar toezicht en handhaving dat dit een klein deel van de sector betreft. Deze investeringen waren gericht op het produceren van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen waarmee deze producenten hoopten dat de afzetmarkt voor herbruikbare producten zou groeien. Brancheorganisaties geven aan dat dit in beperkte mate is gebeurd.

3.1.5 Onduidelijkheden, het ontbreken van handelingsperspectief, ineffectieve prikkels in de meerprijs, en consumentengedrag: knelpunten in de uitvoering volgens ondernemers en consumenten

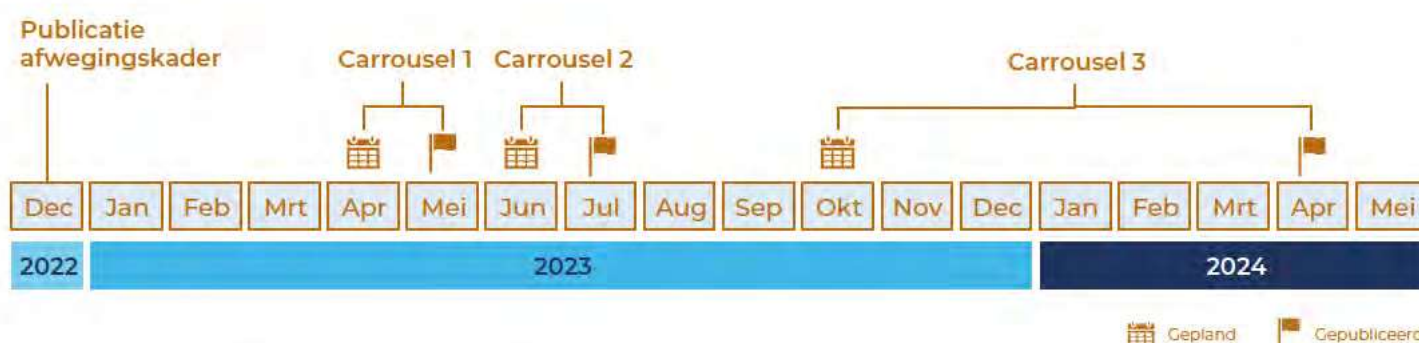
In de interviews met ondernemers en hun brancheorganisaties kwamen voor zowel consumptie ter plaatse als consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen de volgende knelpunten het sterkst naar voren: onduidelijkheid over hoe te voldoen aan de regelgeving, in sommige situaties nog weinig handelingsperspectief, de ideale meerprijs voor winstmaximalisatie is lager dan de effectieve meerprijs voor consumptiereductie, en onvoldoende verandering in het consumentengedrag.

Onduidelijkheden

Nagenoeg alle geïnterviewden benadrukken dat er in de praktijk zeer veel onduidelijkheden zijn hoe om te gaan met de regelgeving, en dat het daardoor voor ondernemers lastig is om maatregelen te treffen waarmee zij voldoen aan de reductiemaatregelen.

Ten eerste gaat het om onduidelijkheden rond de categorisering van consumptie. Ondernemers met zowel consumptie ter plaatse als consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen geven aan dat het bij bestelling niet altijd duidelijk is of de consument de consumptie ter plekke consumeert of meeneemt. Een voorbeeld hiervan is een koffietent op het station met tafels en stoelen.

Ten tweede vinden ondernemers dat de regeling en de communicatie vanuit lenW en andere overheidspartijen onvoldoende duidelijkheid biedt. Ondernemers vinden dat onvoldoende duidelijkheid geboden wordt in de categorisering van product-verpakkingscombinaties. Het is in verschillende gevallen niet duidelijk of een combinatie valt onder de reductiemaatregelen. Zo is het voor niet meer dan de helft van de ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen duidelijk welke product-verpakkingscombinaties vallen onder de reductiemaatregelen (Figuur 7). Het afwegingskader met bijbehorende carroussels (opgesteld door lenW) helpt, maar was naar de mening van geïnterviewden te laat beschikbaar en inconsistent (Figuur 16). In de regeling werd een koffiemelkcupje gecategoriseerd als plastic drinkbeker voor eenmalig gebruik. In het eerste carrousel werd hiervan afgeweken en zijn de cupjes gecategoriseerd als plastic voedselverpakking voor eenmalig gebruik. In het derde carrousel is dit vervolgens veranderd naar drankverpakking, waardoor het koffiemelkcupje buiten de reductiemaatregelen viel. Ook geven ondernemers en hun brancheorganisaties aan dat de toepassing van het afwegingskader complexer wordt naarmate het aantal product-verpakkingscombinaties in het assortiment van de ondernemer stijgt, en het kader dan geen uitsluitsel geeft over alle combinaties.



Figuur 16. Geplande en werkelijke publicatie van de updates van het afwegingskader.

Een derde categorie onduidelijkheden gaat over de uitzonderingsregel. Geïnterviewden zetten vraagtekens bij de definitie van de uitzondering, de producten en systemen die hieronder vallen en de onderbouwing dat hoogwaardige recycling heeft plaatsgevonden. De uitkomsten van de vragenlijsten onder ondernemers bevestigen dit beeld: een derde van de ondernemers met consumptie ter plaatse weet welke drinkbeker en voedselverpakkingen hoogwaardig gerecycled kunnen worden.

Geïnterviewden geven aan dat deze onduidelijkheden onzekerheid opleveren, met name bij kleine ondernemers. Dit heeft tot gevolg dat men niet met zekerheid weet welke maatregelen voldoen aan de regelgeving en dan maar 'iets' kiezen. De ILT ziet dit terug in de inspecties die zij uitvoert. Het frustreert brancheorganisaties dat er geen partij is die deze onduidelijkheden wegneemt. Met name vlak na de vaststelling van de regeling in het voorjaar van 2022 was naar hun mening te weinig informatie beschikbaar vanuit IenW. Opvallend daarbij is dat een deel van de informatie die ondernemers missen, wel beschikbaar is op bijvoorbeeld www.minderwegwerpplastic.nl. Deze website is echter bij minder dan de helft van de ondernemers met consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen bekend. Bij de ondernemers met consumptie ter plaatse is dat een kwart. (Figuur 3 en 4). Ook was deze website nog niet beschikbaar in de periode direct nadat de regeling werd vastgesteld.

Ontbreken handelingsperspectief

Een tweede knelpunt is dat ondernemers en brancheorganisaties aangeven dat zij weinig betaalbare en uitvoerbare mogelijkheden zien om aan sommige punten van de reductiemaatregelen te voldoen of dat maatregelen onlogisch zijn. In algemene zin ervaren ondernemers dit ontbrekende handelingsperspectief met name in de volgende gevallen:

- Locaties met consumptie ter plaatse waar dranken voor consumptie ter plaatse worden gekocht, maar waar consumenten de dranken in sommige gevallen meenemen, bijvoorbeeld bij fast-service restaurants of uitgiftelocaties in dagattracties. Ondernemers geven aan in deze situatie nog geen betaalbaar alternatief te hebben gevonden voor de plastic drinkbeker voor eenmalig gebruik, bijvoorbeeld een plasticvrije variant. Het inzamelingspercentage voor de uitzondering is in deze situaties moeilijk haalbaar en herbruikbare drinkbeker zijn kostbaar wanneer deze niet worden geretourneerd.

- Locaties met consumpties om mee te nemen, af te halen of te bezorgen die geen mogelijkheid zien om een herbruikbare of BYO-optie aan te bieden. Ruim de helft van de ondernemers geeft aan dat dit niet goed mogelijk is. Geïnterviewde ondernemers geven voornamelijk aan dat de investeringskosten voor een retoursysteem voor een eigen herbruikbaar alternatief voor kleinere ondernemers en verenigingen hoog zijn. Er wordt daarom vaker gekozen voor het mogelijk maken van BYO. Eén vijfde geeft aan BYO te accepteren. Ondernemers die het accepteren van BYO niet goed mogelijk vinden, geven aan dat zij hierin risico's zien met betrekking tot voedselveiligheid en maatvoering (portiegrootte).

Producenten en hun brancheorganisaties geven aan bezig te zijn met het ontwikkelen van alternatieven om ondernemers meer handelingsperspectief te bieden. Maar zij geven daarbij ook aan dat er voor sommige verpakkingen waarschijnlijk geen betaalbare of praktische alternatieven zijn.

Ineffectieve prikkels meerprijs

Als derde knelpunt geven geïnterviewden aan dat een deel van de ondernemers op onbedoelde en ineffectieve wijzen worden geprikkeld door de meerprijs bij consumpties voor meenemen, afhalen of bezorgen. Hieraan ligt ten grondslag dat ondernemers zelf de meerprijs mogen bepalen, dat de opbrengsten van de meerprijs extra omzet voor de ondernemer zijn en dat ondernemers over het algemeen streven naar winstmaximalisatie. Dit leidt ertoe dat ondernemers zoeken naar een meerprijs die leidt tot meer omzet per verkocht product, maar niet leidt tot een dusdanige vermindering van de afzet dat de totale omzet lager is. Daarom kiezen zij voor een meerprijs die consumenten niet laat overwegen om af te zien van aankoop, of gebruik te maken van het eigen herbruikbare alternatief of BYO (want daardoor loopt de ondernemer de meerprijs mis). In extreme gevallen leidt dit ertoe dat ondernemers een minimale meerprijs van bijvoorbeeld één cent hanteren en/of de kosten voor de meerprijs compenseren in een prijsverlaging van de consumptie omdat ze hun afzet niet willen beperken. De effectieve prijsprikkels/meerprijs voor reductie van plastic drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik ligt dus boven de ideale meerprijs voor winstmaximalisatie. Dit zorgt ervoor dat veel ondernemers deze hoge meerprijzen niet willen hanteren.

Deze onbedoelde en ineffectieve prikkeling geldt niet voor elke ondernemer, maar voor een deel van de ondernemers. Sommige ondernemers worstelen juist met het hanteren van de meerprijs. We gaan hier in paragraaf 3.2.3 verder op in.

Richtbedragen meerprijs

In de toelichting op de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik zijn niet-bindende richtbedragen voor de meerprijs ten opzichte van een drankje of voedsel opgenomen, gestoeld op de uitkomsten van het onderzoek van Kantar Public naar de optimale hoogte van de prijs voor plastic drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. De optimale prijzen zijn:

- € 0,25 voor een beker
- € 0,50 voor een maaltijd (dit kan uit meerdere voedselverpakkingen bestaan)
- € 0,05 voor verpakkingen van voorverpakte groenten, fruit en noten en kleine portieverpakkingen.

Enkele specifieke ondernemers – onder andere supermarkten – geven aan dat zij de meerprijs geen effectieve prikkel vinden voor consumenten, omdat de consument niet de optie heeft om voor een ander product, of hetzelfde product in een andere verpakking te kiezen. Supermarkten dienen voor voorverpakte maaltijden voor één persoon die zonder bewerking geconsumeerd kunnen worden – bijvoorbeeld maaltijdsalades – een meerprijs te rekenen wanneer deze zijn verpakt in een plastic verpakking voor eenmalig gebruik. Voor sommige van deze producten bestaat nog geen verpakkingsalternatief om het bederf van dit voedsel tegen te gaan. Tegelijkertijd hoeven supermarkten geen eigen herbruikbaar alternatief te bieden of BYO toe te staan, waardoor consumenten niet kunnen afzien van het betalen van een meerprijs.

Onvoldoende verandering consumentengedrag

Als laatste knelpunt wordt door de geïnterviewde ondernemers het consumentengedrag genoemd, voornamelijk bij consumptie ter plaatse en het gebruikmaken van de BYO-mogelijkheid.

Bij maatregelen voor consumptie ter plaatse – inclusief de uitzondering – dient de organisatie een systeem te implementeren waarbij de consument de herbruikbare drinkbeker of voedselverpakking weer inlevert. Alleen op deze manier zijn de drinkbeker en voedselverpakkingen herbruikbaar, of kan de organisatie het geëiste inzamelpercentage voor de uitzondering met eenmalige plastic drinkbeker en voedselverpakkingen bewerkstelligen.

Consumenten houden zich niet altijd aan de wijze waarop zij de drinkbeker en voedselverpakkingen dienen in te leveren, met name in de fast-service horeca, op gesloten festivals en bij dagattracties zoals attractieparken, musea en dierentuinen. Op deze plekken behandelen consumenten de herbruikbare drinkbeker en voedselverpakkingen als eenmalige verpakkingen: ze gooien ze op straat of in de reguliere afvalbak. Een voorbeeld hiervan zijn gesloten situaties met meerdere horecaconcepten zoals – in de meeste gevallen bij – pretparken, musea en dierentuinen. Deze ondernemers hebben horecaconcepten die aansluiten bij consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen en die door consumenten ook als zodanig beleefd worden, waardoor consumenten herbruikbare verpakkingen in prullenbakken deponeren. De regeling schrijft echter de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse voor vanwege de gesloten situatie. Deze ondernemers geven aan dat het lastig is om de juiste communicatie en systemen te vinden die ervoor zorgen dat consumenten de verpakkingen op de juiste manier inleveren.

Ook maakt de consument niet altijd gebruik van het herbruikbare alternatief bij consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen. De fastfoodhoreca geeft aan dat consumenten deze verpakkingen niet praktisch vinden voor meenemen, afhalen en bezorgen. In de praktijk wordt BYO met name toegepast bij de koffiebekker. Een beweging van zowel de consument als de ondernemer naar het gebruik van andere vormen van BYO blijft uit.

3.1.6 Sommige overheidsinstellingen faciliteren en ondersteunen bedrijven bij implementatie en innovatie

Uit de interviews komt naar voren dat er voorbeelden zijn van gemeenten en provincies die ondernemers helpen bij de implementatie van de reductiemaatregelen om knelpunten op te lossen. Zij doen dit veelal vanuit een faciliterende en ondersteunende rol, door partijen te verbinden in netwerken of samen met groepen ondernemers naar oplossingen te zoeken. De gemeenten Rotterdam en Leiden werken bijvoorbeeld samen met horecaondernemers aan de implementatie van een collectief systeem bij dorps- en stadsbrede evenementen of bij consumptie in het algemeen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Leiden, waar de gemeente samen met ondernemers de 'Liever in Leiden' to-go statiegeldbeker heeft ontwikkeld, samen met een statiegeldsysteem en bijbehorende communicatiecampagne.

Ook vanuit de Rijksoverheid wordt innovatie gestimuleerd. Het Versnellingshuis Nederland Circulair! is een ketendoorbraakproject opgestart om oplossingen te ontwikkelen voor plastic eenpersoonsportieverpakkingen vanuit partijen in de voedings- en verpakkingindustrie.

3.1.7 Toezicht en handhaving is in eerste instantie informerend en onderzoekend

De ILT geeft aan dat er vanwege het grote aantal ondertoezichtstaanden en de diversiteit in deze groep een zeer groot aantal inspecteurs wordt ingezet op toezicht en handhaving op de reductiemaatregelen (vergeleken met toezicht en handhaving op andere dossiers), maar dat dit nog onvoldoende is om het instrument toezicht en handhaving effectief te laten zijn. Dit knelpunt heeft de ILT ook aangegeven in de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets tijdens de totstandkoming van de regeling. Hierin geeft de ILT aan dat de regeling niet handhaafbaar wordt geacht vanwege de complexiteit van de reductiemaatregelen, de grote groep ondertoezichtstaanden en onduidelijkheid van de regels.

De ILT heeft ervoor gekozen om in eerste instantie informerend en onderzoekend toezicht uit te voeren voor de reductiemaatregelen. Dit houdt in dat de inspecteurs ondernemers informeren over de reductiemaatregelen, hen aanspreken bij niet-naleving en onderzoeken hoe de reductiemaatregelen in de praktijk werken. Bij niet-naleving wordt wel opnieuw gecontroleerd of er na een afgesproken termijn sprake is van verbetering. Het aannemen van de – in eerste instantie – informerende rol is gebruikelijk bij nieuwe wet- en regelgeving omdat dit meer effect heeft dan direct handhavend optreden. De ILT ziet de zeer grote hoeveelheid vragen van ondernemers over de reductiemaatregelen als bevestiging dat deze rol op dit moment passend is. Deze vragen gaan met name over de onduidelijkheden zoals aangegeven in paragraaf 3.1.5. De ILT neemt deze primair informerende en onderzoekende rol bewust in omdat de ILT een zo objectief mogelijk beeld wil schetsen van zowel het naleefgedrag als een verdere invulling van toezicht en handhaving in een speelveld waarin een grote lobby van brancheverenigingen is ontstaan.

De aanpak van de ILT is in diverse interviews bekritiseerd. Met name de voorlopers in de transitie naar een circulaire economie geven aan dat ondernemers door het uitblijven van handhaving niet geneigd zijn de regels na te leven. Zij zouden liever een stevigere rol voor de ILT zien, maar de ILT betwijfelt of zij die rol voor de reductiemaatregelen kan vervullen door de grote groep ondertoezichtstaanden in relatie tot de relatief beperkte capaciteit die de ILT voor toezicht en handhaving ter beschikking heeft.

Ondernemers geven in interviews aan dat de ILT in hun ogen alleen controles uitvoert bij bepaalde sectoren, of ondernemers die zich hebben gemeld voor de uitzonderingsmogelijkheid. De ILT geeft aan dat zij in de informerende en onderzoekende rol rondes doet in verschillende sectoren. Hierin stelt de ILT dat ondernemers die zich melden voor de uitzonderingsregel geen verhoogde kans hebben op een controle.

Het totstandkomingsproces van de regeling wordt bekritiseerd

De totstandkoming van de regeling was geen onderdeel van dit onderzoek, maar is in de interviews veelvuldig aangehaald door de geïnterviewde partijen. Deze partijen geven aan dat de totstandkoming effect heeft gehad op de uitvoeringspraktijk tot nu toe. Daarom gaan we hier kort in op de input die is verzameld tijdens de interviews.

Ten eerste geven ondernemers en producenten aan dat de reductiemaatregelen te snel zijn ingevoerd ten opzichte van de richtlijn, het besluit en de regeling, ondanks het uitstel ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Dit uitstel was bedoeld om ondernemers voldoende tijd te geven tijdens de voorbereiding op de reductiemaatregelen. Geïnterviewde ondernemers en brancheorganisaties geven aan dat er alsnog zeer beperkt de tijd was om de bedrijfsvoering aan te passen en op zoek te gaan naar alternatieven of te innoveren. Een voorbeeld hiervan is dat bestaande contracten tussen ondernemers en leveranciers doorliepen terwijl de reductiemaatregelen van kracht werden, wat voor complicaties zorgde.

Daarnaast voelt een groot deel van de brancheorganisaties zich onvoldoende betrokken bij het opstellen van de regeling. Ze hadden het gevoel dat de regelgeving met te weinig praktijkervaringen en inbreng vanuit de sector is opgesteld. De internetconsultatie en twee stakeholders rondes gericht op de regeling en de communicatie rond de regeling worden hierbij onvoldoende geacht. De snelle totstandkoming heeft geleid tot een gevoel dat de reductiemaatregelen niet voldoende doordacht zijn. De vele onduidelijkheden die ondernemers in de praktijk aandragen zien zij als consequentie hiervan.

Geïnterviewde ondernemers en brancheorganisaties hebben ook aangegeven dat de Rijksoverheid onvoldoende informatie deelde voordat de reductiemaatregelen van kracht werden. Er was geen centraal loket waar vragen gesteld konden worden. Ondernemers namen daarom met verschillende overheidsinstanties contact op, maar die

verwezen vervolgens weer naar elkaar. Zodoende werden vragen niet beantwoord en bleven ondernemers met onduidelijkheden zitten, zelfs toen de reductiemaatregelen al van kracht waren.

Deels zijn de onduidelijkheden inmiddels opgelost door de helpdesk en het afwegingskader. Sommige onduidelijkheden duren voort, evenals de frustratie die door dit totstandkomingsproces is ontstaan, zeggen brancheorganisaties.

3.2 (Neven)effecten

De werking en uitvoeringspraktijk van de regeling leiden tot maatschappelijke effecten. We maken hierbij onderscheid tussen gewenste en ongewenste effecten in het licht van de doelen van de regeling, en tussen verwachte en onverwachte effecten zoals deze zijn geïllustreerd in onderzoeken tijdens de ontwikkeling van de regeling. Gewenste effecten dragen bij aan de effectiviteit van de reductiemaatregelen, ongewenste effecten belemmeren de effectiviteit van de reductiemaatregelen of zijn maatschappelijk ongunstig. Verwachte effecten zijn effecten die vooraf in onderzoeken en toetsen zijn gerapporteerd.

Samenvattend worden twee verwachte en gewenste effecten gezien. Allereerst de substitutie van plastic verpakkingen door eenmalige verpakkingen van andersoortige materialen, en van eenmalige plastic drinkbeker en verpakkingen door herbruikbare drinkbeker en voedselverpakkingen. Ten tweede een groei in bewustwording van ondernemers en consumenten bij het gebruik en het deponeren van plastic verpakkingen. Een verwacht ongewenst effect is de kostenstijging voor ondernemers, met als gevolg prijsstijgingen voor consumenten. Volgens ondernemers en consumenten veroorzaken de reductiemaatregelen en de uitvoeringspraktijk geen gewenste-onverwachte effecten, maar wel onverwachte-ongewenste effecten. Allereerst zien ondernemers en consumenten hygiëne- en gezondheidsrisico's doordat eenmalige plastic verpakkingen zeer geschikt zijn voor de waarborging van voedselveiligheid en doordat er minder controle is op hygiëne bij het afwassen van herbruikbare drinkbeker en voedselverpakkingen, en BYO. Daarnaast wordt aangegeven dat het gebruik van herbruikbare drinkbeker en voedselverpakkingen leidt tot de toename van ongewenste milieueffecten. De omvang van deze milieueffecten zijn op dit moment niet helder of aantoonbaar.

	Verwacht	Onverwacht
Gewenst	Substitutie van drinkbeker en verpakkingen voor eenmalig gebruik. Ondernemers en consumenten gaan bewuster om met de consumptie en het wegdoen van plastic verpakkingen	
Ongewenst	Kosten- en prijsstijgingen	Negatieve effecten op hygiëne en gezondheid Ongewenste milieueffecten

Figuur 17. Overzicht van de effecten van de reductiemaatregelen en uitvoeringspraktijk.

3.2.1 Substitutie van drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik

Ondernemers in alle sectoren geven aan als gevolg van de reductiemaatregelen alternatieven te zoeken voor plastic drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Voor consumptie ter plaatse zijn de drinkbeker en voedselverpakkingen vaak vervangen door herbruikbare alternatieven, met name aardewerk of plastic hardcups. Voor consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen is vaak uitgeweken naar papier en karton (al dan niet met een laagje plastic), kleine PET-flessen (die niet onder de reductiemaatregelen vallen) en andere materialen zoals aluminium.

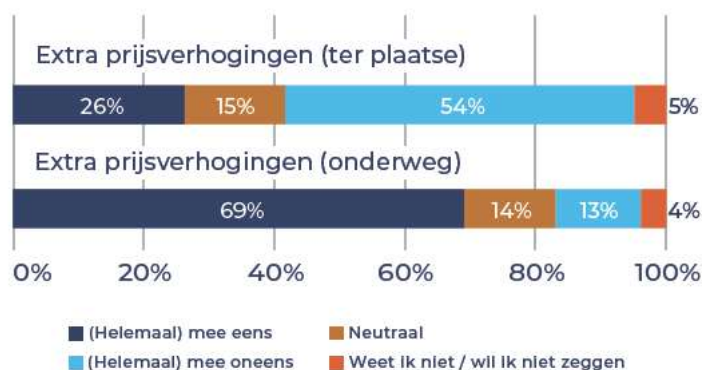
3.2.2 Ondernemers en consumenten gaan bewuster om met de consumptie en het wegdoen van plastic verpakkingen

Zowel ondernemers en hun brancheorganisaties als partijen uit de milieubeweging geven aan dat de reductiemaatregelen zorgen voor bewustwording bij ondernemers en consumenten rond zwerfafval. Ondernemers geven aan dat zij bewuster zijn gaan nadenken over de manieren waarop hun klanten zich (kunnen) ontdoen van drank- en etensverpakkingen en over de verantwoordelijkheid die zij hebben om zwerfafval te voorkomen. Ook geven de reductiemaatregelen ondernemers de bevestiging van hun verwachtingen dat het gebruik van plastic drinkbeker en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zal worden afgebouwd. Deze verwachting is in de afgelopen jaren ontstaan door wet- en regelgeving.

Met name festivalorganisatoren en partijen uit de milieubeweging stellen dat de bewustwording van consumenten rond zwerfafval door de reductiemaatregelen is vergroot. Zij zien dat zij minder afval hoeven op te ruimen na afloop van een festival. Bewustwording leidt in dit geval tot het gedrag waarbij consumenten minder vaak verpakkingen weggooien in de natuur en op straat. Niet in elk geval leidt deze bewustwording tot bewust gedrag. Alleen wanneer ondernemers en consumenten weten wat ze kunnen doen om afval goed te deponeren en in staat zijn dit te doen, kan bewustwording leiden bewust tot gedrag.

3.2.3 Prijsstijgingen voor voedsel en dranken

De reductiemaatregelen leiden volgens zowel ondernemers als consumenten tot een stijging van de prijzen van voedsel en dranken. Dat geldt met name bij consumpties voor meenemen, afhalen of bezorgen. Twee derde van de consumenten ervaart hogere prijzen als gevolg van de reductiemaatregelen en ongeveer zeven op de tien ondernemers zegt extra prijsverhogingen te hebben doorgevoerd (zie Figuur 18). Deze prijsstijgingen komen met name door het berekenen van de verpakkingsmeerprijs richting consumenten. In de geest van de reductiemaatregelen is dit de bedoeling. De prijsverhogingen door de meerkosten zouden het door de ondernemer aangeboden herbruikbare alternatief of het meenemen van BYO aantrekkelijker moeten maken voor de consument. Hierdoor is de prijsstijging consumptie voor meenemen, afhalen en bezorgen een verwacht effect.



Figuur 18. Ervaren effecten volgens ondernemers op de prijs.

In de interviews geven ondernemers in de detailhandel aan dat ze worstelen met het verhogen van de prijzen in het licht van de kosten die ook al stijgen door inflatie. De meerprijs is bovenop de al sterk stijgende voedsel- en drankenprijs gekomen. Dit leidt volgens meerdere geïnterviewden tot weerstand bij consumenten. Enkele ondernemers kiezen er daarom voor om de meerprijs te compenseren met een lagere prijs voor het product.

Ook horecaondernemers geven aan het doorvoeren van een meerprijs lastig te vinden. Deze ondernemers krijgen commentaar op de meerprijs die zij rekenen en vinden dit lastig uit te leggen. Zij geven wel aan dat de klachten inmiddels afnemen nu consumenten gewend zijn aan het betalen van de meerprijs.

Als laatste geven verenigingen aan dat niet alleen de prijzen van dranken en eten door de reductiemaatregelen stijgen, maar ook de contributie, vanwege de investeringen die drukken op de begroting. Vanwege de maatschappelijke functie van sport- en cultuurverenigingen zien zij het verhogen van de contributie als onwenselijk omdat dit een drempel voor mensen kan vormen om lid te worden.

3.2.4 Ondernemers en consumenten zien negatieve effecten op hygiëne en gezondheid

Ondernemers en brancheorganisaties benadrukken in de interviews dat de reductiemaatregelen op sommige punten wringen met de regelgeving rondom voedselveiligheid. Ze geven aan dat eenmalige plastic verpakkingen zeer geschikt zijn om de voedselveiligheid te waarborgen en dat het lastig is alternatieven daarvoor te vinden. Andere materialen, zoals papier, leveren niet dezelfde bescherming, zeggen ondernemers.

Bij het gebruik van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen of BYO zien ondernemers ook gezondheidsrisico's. Zij zien het risico dat de drinkbeker of voedselverpakking niet goed zijn schoongemaakt waardoor een consument ziek wordt en de ondernemer verantwoordelijk wordt gehouden. Er zijn hier in de praktijk geen voorbeelden van bekend.

Voor BYO hebben ondernemers geen zicht op de hygiëne van de voedselverpakking of drinkbeker die de consument meeneemt. Ondernemers die geen mogelijkheid bieden voor BYO geven als belangrijkste verklaring dat zij BYO niet passend vinden binnen de hygiëneregels. Dit argument komt van ondernemers uit alle sectoren (de detailhandel, de horeca, verenigingen, festivals en evenementen).

Ook consumenten ervaren gezondheidsrisico's. Uit de open antwoorden van de vragenlijsten komt naar voren dat herbruikbare drinkbekers die gedeeld worden op het werk niet altijd goed schoongemaakt worden en dat consumenten het onhygiënisch vinden wanneer verpakkingen van papier en karton lekken, bijvoorbeeld bij sauzen en vettig voedsel. Specifieke opmerkingen gaan over allergieën voor drinkbekers en voedselverpakkingen die gluten bevatten.

3.2.5 Circulaire innovatie

Uit de interviews met ondernemers komt naar voren dat de reductiemaatregelen innovaties stimuleren die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. In het algemeen brengen de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse innovatie in producten en businessmodellen voort, zoals herbruikbare verpakkingen en bijbehorende retoursystemen. De innovatie zien we met name in de vorm van nieuwe ondernemers die andere ondernemers helpen bij het implementeren van de maatregelen – voornamelijk in de festival- en kantoorbranches. Hierbij betaalt de afnemer bijvoorbeeld voor het gebruik van de drinkbekers in plaats van voor de drinkbeker zelf, waardoor de aanbieder wordt gestimuleerd de levensduur van de herbruikbare drinkbeker zo lang mogelijk te verlengen. Hoe vaker de drinkbeker hergebruikt kan worden, des te meer omzet er met een drinkbeker wordt behaald.

Innovaties die aansluiten op de reductiemaatregelen voor meenemen, afhalen of bezorgen zijn er in mindere mate. Desalniettemin zijn er voorbeelden bekend waarin er wordt geëxperimenteerd met herbruikbare drinkbekers waarvoor statiegeld gerekend wordt, zoals bij de eerdergenoemde Leidse drinkbeker en in een pilot van een consortium met onder andere de NS, met een herbruikbare drinkbeker waarvoor statiegeld gerekend wordt op en rondom Rotterdam Centraal. Hierbij is sprake van productinnovatie in combinatie met ketensamenwerking.

3.2.6 Ongewenste milieueffecten van de regelgeving

Diverse ondernemers en brancheorganisaties geven in de interviews aan dat de reductiemaatregelen tot ongewenste milieueffecten leiden, zoals de toename van hun water- en energiegebruik en CO₂-uitstoot ten opzichte van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. Hierbij wordt door brancheorganisaties gesteld dat alternatieve verpakkingsmaterialen een hogere CO₂-voetafdruk hebben in de productie en verwerking, en dat herbruikbare alternatieven leiden tot meer gebruik van plastic in de producten. Ook stellen zij dat de herbruikbare alternatieven tot extra water- en energiegebruik leiden door het afwassen, en tot transportbewegingen met bijbehorende uitstoot bij afwassen buiten de consumptielocatie.

In dit rapport zijn deze bevindingen niet getoetst. Het is nog onduidelijk of deze milieueffecten daadwerkelijk plaatsvinden. Life cycle assessments (LCA's) van alternatieve verpakkingsmaterialen en herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen tonen verschillende resultaten, afhankelijk van het type materialen van de herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen die worden getest, en met welke eenmalige verpakkingen deze worden vergeleken. De omvang van de milieueffecten van herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen is daarom niet helder.

3.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de reductiemaatregelen drukt uit in hoeverre de resultaten voortkomend uit de reductiemaatregelen bijdragen aan de doelstellingen van de regeling:

- Het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in 2026 ten opzichte van 2022 met minimaal 40% verminderen.
- Vermindering van plastic zwerfafval (op Europese stranden).
- De bevordering van de transitie naar een circulaire economie.

De effectiviteit in het licht van de eerste doelstelling kan op dit moment niet kwantitatief worden bepaald omdat hierover nog geen cijfers beschikbaar zijn. Wel zien ondernemers en consumenten dat er minder plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik worden gebruikt. Ook is het effect van de reductiemaatregelen op de hoeveelheid plastic zwerfafval onduidelijk door het gebrek aan cijfers. Hoewel het geen expliciet doel is van de regeling om de totale hoeveelheid zwerfafval te verminderen is dit wel onderzocht. Het effect van de maatregelen op de totale hoeveelheid zwerfafval wordt sterk betwist door de substitutie van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik door herbruikbare verpakkingen en verpakkingen van andersoortige materialen. Als laatste geven diverse geïnterviewden aan dat de reductiemaatregelen slechts ten dele bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. Zij zien dat de reductiemaatregelen bijdragen aan bewustwording en innovatie, hoewel voorlopers in de transitie specifiek aangeven dat de reductiemaatregelen nog te veel ruimte bieden voor hoogwaardige recycling in plaats van hergebruik.

3.3.1 40% reductie is op dit moment niet meetbaar

Er zijn geen cijfers beschikbaar die uitsluitsel geven in hoeverre de reductiemaatregelen bijdragen aan het doel om het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik met minimaal 40% te verminderen ten opzichte van 2022. Er zijn geen cijfers beschikbaar over 2024 wat betreft het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik.

De beste benadering voor het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in het referentiejaar 2022 komt uit het rapport van CE Delft uit 2021. CE Delft heeft hierin op basis van interviews en literatuurstudie een inschatting gemaakt van het toenmalige gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, en de verwachte effecten van de (destijds) voorgestelde reductiemaatregelen (zie Figuur 19).⁹ Hoewel deze schatting niet gaat over het jaar 2022, biedt zij een basis voor een inschatting of de reductiemaatregelen effectief zijn in het licht van de reductiedoelstelling wanneer cijfers over 2024 en andere jaren beschikbaar zijn.

Opvallend genoeg laat de verhouding in aantallen tussen de verschillende typen plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik zien, dat het realiseren van de doelstelling sterk afhangt van het reduceren van het aantal plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik bij consumptie ter plaatse. Dit zijn er namelijk 4,4 miljard, waarvan ongeveer 4 miljard koffiebekers op kantoren, scholen en dergelijke. Afhaalmaaltijdverpakkingen voor consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen hebben hierna het grootste aandeel met meer dan één miljard stuks.

Voor het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in 2024 geeft IenW aan dat zij gebruikmaken van de cijfers over het aantal op de markt gebrachte plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik afkomstig van producenten van plasticproducten.¹⁰ Producenten van plasticproducten leveren elk jaar data over het voorgaande jaar aan bij Verpact – de uitvoerder van de UPV verpakkingen voor plasticproducten en importeurs. Dat betekent dat de meest recente data voor dit onderzoek afkomstig zijn uit 2023.

Meer dan 7 miljard plastic bekens en maaltijdverpakkingen voor eenmalig gebruik

Consumptie ter plaatse		Consumptie voor onderweg en maaltijdbezorging aan huis		
> 500 miljoen maaltijdverpakkingen	> 4,4 miljard bekens	> 1.120 miljoen afhaalmaaltijdverpakkingen	> 630 miljoen bezorgmaaltijdverpakkingen	> 350 - 400 miljoen bekens
	> 4 miljard koffiebekers op kantoren, scholen etc. 350 miljoen plastic bekens op gesloten evenementen Onbekend aantal bekens voor koude dranken	> 560 miljoen afhaalmaaltijden waarvan < 300 miljoen patatbakjes	> 315 miljoen bezorgmaaltijden	200-250 miljoen koffiebekers out of home, waarvan 30 miljoen op stations en 39 miljoen bij 150 miljoen plastic bekens op open evenementen Onbekend aantal bekens ijskoffie, smoothies e.d.

Figuur 19. Inschatting aantallen plastic bekens en maaltijdverpakkingen voor eenmalig gebruik, CE Delft (2021).

Doordat de reductiemaatregelen op 1 juli 2023 en 1 januari 2024 van kracht zijn geworden en de effectiviteit bij introductie van de regelgeving nog niet direct te zien is, zijn deze data niet bruikbaar om op dit moment de effectiviteit van de reductiemaatregelen op kwantitatieve wijze te kunnen vaststellen. Wanneer de data over 2024 in 2025 beschikbaar zijn, kan de effectiviteit van de reductiemaatregelen voorzichtig worden vastgesteld.

⁹ Zie: *Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik (2021)*.

¹⁰ Deze cijfers worden ook gebruikt door IenW om aan de Europese Commissie te rapporteren over de reductiedoelstelling.

3.2.2 Afname gebruik eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen zichtbaar voor ondernemers en consumenten

Door het ontbreken van cijfers tonen we in het verdere verloop van deze paragraaf de beelden die ondernemers en consumenten hebben van de effectiviteit van de reductiemaatregelen. Hiermee kan geen exact antwoord worden gegeven op de vraag of de doelstelling van 40% reductie in 2026 kan worden gehaald, maar kan wel empirisch – met kwalitatieve bevindingen – worden vastgesteld of de reductiemaatregelen zorgen voor een reductie van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik.

Bijna de helft van de ondernemers rapporteert een afname van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik

Bijna de helft van de ondernemers geeft aan dat er minder plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik worden gebruikt in de eigen organisatie. Dit geldt zowel voor consumptie ter plaatse als voor meenemen, afhalen of bezorgen (Figuur 20). De afname is vooral zichtbaar bij grotere ondernemingen (vanaf 50 werkzame personen) omdat zij vaker zijn overgestapt op herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen.



Figuur 20. Ervaren effecten van ondernemers op het gebruik van wegwerpplastic.

Ook ondernemers, brancheorganisaties en partijen uit de milieubeweging vertellen in de interviews dat zij een reductie zien als gevolg van de regelgeving. In alle sectoren ziet men dat ondernemers kiezen voor herbruikbare en niet-plastic alternatieven, met een afname van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik tot gevolg. Wel wordt benadrukt dat de effectiviteit van de reductiemaatregelen sterk verschilt tussen sectoren en type bedrijven. Een deel van de kantoren gebruikte bijvoorbeeld al

vóór de reductiemaatregelen herbruikbare alternatieven en bij een deel van de cafetaria's was de omslag naar het gebruik van niet-plastic eenmalige voedselverpakkingen voor meenemen, afhalen of bezorgen al enkele jaren geleden ingezet, geven brancheorganisaties aan. In deze sectoren wordt daarom minder effect gezien.

Consumenten gebruiken minder plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik en ervaren dit sterker bij consumptie ter plaatse

Bijna de helft van de consumenten zegt zelf minder plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te gebruiken. Ook zien zij dat ondernemers zich houden aan de reductiemaatregelen om deze verpakkingen te verminderen. Dit ervaren zij sterker bij consumptie ter plaatse dan bij consumptie voor afhalen, bezorgen en meenemen (Figuur 21).



Figuur 21. Door consumenten ervaren effecten op het gebruik van wegwerpplastic.

3.3.3 Vermindering van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in zwerfafval is onduidelijk

Het is lastig te zeggen in hoeverre de hoeveelheid plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik als aandeel van het Nederlandse zwerfafval is veranderd sinds de reductiemaatregelen van kracht zijn. Dat komt omdat er vanuit de Landelijke Zwerfafvalmonitor van RWS nog weinig cijfers beschikbaar zijn over 2024 (het eerste jaar dat de beide artikelen met reductiemaatregelen van kracht waren). De cijfers die beschikbaar zijn, zijn nog onvoldoende eenduidig om hieruit conclusies te kunnen trekken.

Uit de interviews zijn verschillende beelden naar voren gekomen van de vermindering van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen in het zwerfafval. De Zwerfinator (een zwerfafvalonderzoeker) constateert dat het aantal plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik in het zwerfafval in termen van aantal stuks per kilometer in 2024 nauwelijks is afgenomen ten opzichte van 2023 (zie Figuur 22). Van het totaal aantal gevonden plastic drinkbekers was één procent herbruikbaar, waarvan slechts een klein deel onderdeel uitmaakte van een statiegeldsysteem. Andere geïnterviewden zien een duidelijk verschil in het aandeel plastic drinkbekers en voedselverpakkingen in het zwerfafval sinds de reductiemaatregelen van kracht zijn. Horecaondernemers zien dat hun maatregelen leiden tot minder plastic zwerfafval in en rondom hun bedrijf. De grootste effecten worden gezien in de evenementen- en festivalsector. De geïnterviewden in deze sector zijn het er unaniem over eens dat de reductiemaatregelen zorgen voor bijvoorbeeld schonere concertzalen en festivalterreinen.

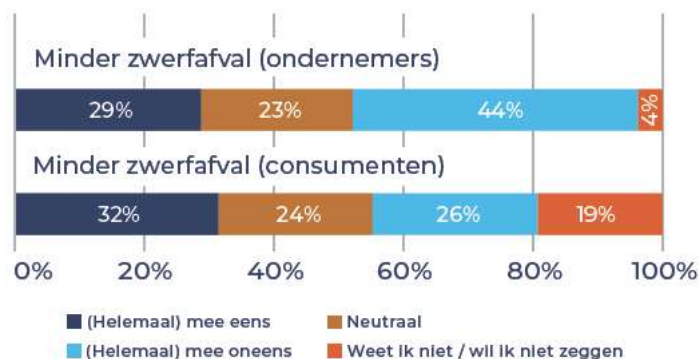


Figuur 22. Het geconstateerde aantal plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik door de Zwerfinator.

De afname van het totale volume zwerfafval wordt sterk betwist

Hoewel een doel van de reductiemaatregelen is om het aandeel plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in het zwerfafval te reduceren, hebben we ook een aantal zaken geconstateerd over het totale omvang van het zwerfafval.

Ondernemers en consumenten zijn verdeeld over het effect van de reductiemaatregelen op het zwerfafval (Figuur 23). Ongeveer drie op de tien ondernemers en consumenten zien dat er minder zwerfafval is door de reductiemaatregelen. Tegelijkertijd zien vier op de tien ondernemers en een kwart van de consumenten dit juist niet. Zowel ondernemers als consumenten die geen vermindering zien van het zwerfafval, geven aan dat zij een toename zien van papier en karton in het zwerfafval.



Figuur 23. Ervaren effecten volgens ondernemers en consumenten op het zwerfafval.

Ondernemers en brancheorganisaties zien hiervoor verschillende verklaringen, blijkt uit de interviews:

- Door het substitutie-effect beschreven in paragraaf 3.2.1 kan het zijn dat substituten nog steeds in het zwerfafval terechtkomen, waardoor de totale hoeveelheid zwerfafval niet afneemt, maar alleen het aandeel plastic drinkbekers en voedselverpakkingen.
- Ook herbruikbare drinkbekers kunnen in het zwerfafval belanden. De signalen zijn diffuus of het rekenen van statiegeld hierin effectief is. De festivalsector en partijen die onderdeel zijn van de milieubeweging geven aan dat statiegeldbeker worden ingeleverd wanneer het statiegeld hoog is (ongeveer € 1,- of hoger). Ook de Zwerfinator geeft aan dat statiegeldbeker nauwelijks worden gevonden in het zwerfafval. Tegelijkertijd geven enkele ondernemers in de horeca aan dat slechts een zeer klein percentage van hun herbruikbare drinkbekers weer terug wordt gebracht, zelfs als er statiegeld op zit. Zij zien dat consumenten de drinkbekers soms na één keer gebruik deponeren – in de prullenbak of op straat of in de natuur. Bovendien geven diverse ondernemers aan dat dit voor hen leidt tot het gebruik van meer plastic in hun bedrijfsvoering omdat de herbruikbare drinkbekers meer plastic bevatten (in gewicht).

3.3.4 Bijdrage van de reductiemaatregelen in de transitie naar een circulaire economie

De meeste van de geïnterviewde partijen vinden dat de reductiemaatregelen bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. De reductiemaatregelen worden gezien als één van de vele kleine stapjes in de beoogde richting. De reductiemaatregelen zorgen volgens de meeste geïnterviewden voor meer bewustwording bij ondernemers en consumenten (zie paragraaf 3.2.2), bijvoorbeeld door de meerprijs op de bon te zetten waardoor consumenten daarmee worden geconfronteerd. Ook zeggen geïnterviewden dat de reductiemaatregelen bijdragen aan circulaire innovatie, zoals innovatie in circulaire producten en businessmodellen, evenals de ketensamenwerking waardoor deze innovatie tot stand kan komen (zie paragraaf 3.2.4). Producenten geven daarnaast aan dat de reductiemaatregelen ook reden geven om meer aandacht te besteden aan herbruikbare verpakkingen.

Maar er is ook kritiek op de reductiemaatregelen vanuit het perspectief van de circulaire economie. Voorlopers in de circulaire economie vinden namelijk dat er nog (te) veel ruimte in de reductiemaatregelen is voor hoogwaardige recycling in plaats van hergebruik. De uitzonderingsregel om bij consumptie ter plaatse wel plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik te gebruiken (mits ingezameld en hoogwaardig gerecycled) wordt dan ook veelvuldig aangehaald. Deze uitzondering wordt onwenselijk geacht omdat recycling lager op de zogenaamde 'R-ladder' staat dan hergebruik.¹¹

¹¹ De R-ladder is een model dat de mate van circulariteit aangeeft voor productie- en verwerkingsstrategieën. Hoe hoger een strategie op de R-ladder staat, hoe meer circulair de strategie is.



HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de conclusies uit ons onderzoek en geven we op hoofdlijnen enkele aanbevelingen. We concluderen dat de uitvoeringspraktijk rondom de reductiemaatregelen zich nog aan het uitkristalliseren is. Een groot deel van de partijen die te maken hebben met de reductiemaatregelen kan ermee uit de voeten, maar in specifieke situaties zijn er nog stappen te zetten. In het proces van uitkristallisering zien we dat de reductiemaatregelen relatief veel impact hebben op kleinere organisaties. Neveneffecten op andere beleidsterreinen, zoals voedselveiligheid, zijn nog diffuus. We achten het aannemelijk dat de reductiemaatregelen leiden tot de beoogde reductie van het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in 2026. Of daarmee ook wordt bijgedragen aan een reductie van plastic zwerfafval en de transitie naar een circulaire economie, is op dit moment nog niet te zeggen.

4.1 De uitvoeringspraktijk is zich aan het uitkristalliseren

De beoogde verandering is omvangrijk en complex

De reductiemaatregelen beogen een gedragsverandering teweege te brengen bij ondernemers en consumenten: het minder gebruiken van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. We constateren dat die beoogde gedragsverandering omvangrijk en complex is. De verandering is omvangrijk omdat die moet plaatsvinden bij bijna alle ondernemers en consumenten in Nederland. Uit dit onderzoek blijkt dat een deel van deze groep geen maatregelen hoefde te nemen omdat zij al aan de reductiemaatregelen voldeden. Maar de groep die wel een verandering door moest maken blijft aanzienlijk. De verandering is complex omdat de reductiemaatregelen vragen om een verandering in een divers speelveld van sectoren, ondernemers, locaties en product-verpakkingscombinaties. Er zijn talloze situaties waarop de reductiemaatregelen van toepassing zijn en elke situatie vraagt om een andere oplossing. Daarbij komt dat de reductiemaatregelen de complexiteit vergroten door de tweesplitsing in type consumptie (consumptie ter plaatse en consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen), diverse uitzonderingsgevallen en definities die als onduidelijk worden ervaren.

De verandering verloopt relatief probleemloos, maar levert ook situatie-specifieke knelpunten

Ondanks de omvang en complexiteit, laat dit onderzoek zien dat een groot deel van de ondernemers en consumenten de verandering zonder grote problemen heeft ingezet. Zo hebben de meeste kantoren herbruikbare alternatieven voor plastic koffiebekers voor eenmalig gebruik, en is bij grote bezorgplatforms de meerprijs geïntegreerd in het digitale systeem. In het algemeen zien we dat consumenten en ondernemers de reductiemaatregelen kennen en maatregelen willen nemen. De meesten van hen kunnen ook maatregelen nemen en doen dat dan ook.

Maar er is ook een groep ondernemers voor wie het lastiger is om aan de reductiemaatregelen te voldoen omdat zij (een combinatie van) knelpunten ervaren waar nog geen makkelijke oplossing voor is. Deze knelpunten zijn vaak situatie-specifiek, blijkt uit dit onderzoek. Een kleine sportkantine loopt tegen andere zaken aan dan een fast-service afhaallocatie. Voor deze gevallen constateren wij dat de wil om te veranderen vaak aanwezig is, maar dat het handelingsperspectief ontbreekt door drempels in de uitvoering. Dit komt meestal door onduidelijkheden of doordat ondernemers geen betaalbare en/of uitvoerbare mogelijkheden zien om aan de

reductiemaatregelen te voldoen. Ook werken consumenten in sommige gevallen (nog) niet mee, zoals bij het weinige gebruik en/of terugbrengen van herbruikbare drinkbekers bij consumpties om mee te nemen.

Knelpunten zijn onderdeel van de stap naar een nieuwe uitvoeringspraktijk

De huidige situatie rondom de reductiemaatregelen duiden wij als onderdeel van een proces waarin de uitvoeringspraktijk rondom de reductiemaatregelen zich nog aan het uitkristalliseren is. Er moet overgestapt worden van de 'oude' werkwijze die gericht was op en geoptimaliseerd voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik, naar een nieuwe werkwijze waarin herbruikbare alternatieven de norm zijn. Dat vraagt om marktinstitutionalisering. Er moet worden geëxperimenteerd om nieuwe oplossingen te vinden, waarna de beste oplossingen moeten worden uitgewerkt om makkelijk toepasbaar te zijn in de praktijk. Wanneer bewezen bruikbare oplossingen zoals herbruikbare alternatieven met retourlogistiek in grote kantoren vaker worden geïmplementeerd, is de verwachting dat de prijs voor deze oplossingen zal dalen en deze betaalbaarder wordt en daarmee ook bereikbaar voor kleinere kantoren. Tegelijkertijd wordt de kostprijs voor producten en dienstverlening verlaagd door product- en procesoptimalisatie. Dit zorgt voor meer en betaalbaardere oplossingen die daardoor beter kunnen concurreren met oplossingen die dicht bij het oude systeem staan. Deze transitie vraagt ook juridisch gezien om institutionalisering. Onderdelen van de wet- en regelgeving die nu als onduidelijk worden ervaren, zullen in de loop der tijd helder worden door bewezen oplossingen, jurisprudentie, communicatie van overheden, en toezicht en handhaving van de ILT.

Dit proces kost tijd en middelen van alle betrokken partijen. Daarbij wordt de verandering bemoeilijkt door ketenpartners en consumenten die nog gewend zijn aan het oude systeem. Een voorbeeld hiervan is dat leveranciers nog plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aanbieden, of dat consumenten soms herbruikbare drinkbekers weggooien na één keer gebruiken. Dat maakt verandering voor ondernemers lastig: zij zijn afhankelijk van vraag en aanbod van ketenpartijen en van consumentengedrag.

Het uitkristalliseringsproces van de uitvoeringspraktijk is niet uitzonderlijk, maar heeft vertraging opgelopen

Het is niet uitzonderlijk dat de uitvoeringspraktijk rondom de reductiemaatregelen zich negen maanden na invoering nog aan het uitkristalliseren is. Elke invoering van nieuwe regelgeving gaat gepaard met een periode waarin ondernemers en consumenten zoekende zijn hoe zij zich hiertoe verhouden, wat zij moeten en kunnen doen, en wat zij als knelpunten ervaren. Dat is des te meer het geval bij een omvangrijk en complex veld zoals dit.

Wij concluderen dat het uitkristalliseren van de uitvoeringspraktijk van de reductiemaatregelen vertraging heeft opgelopen. De eerste reden daarvoor zijn de in de Tweede Kamer aangenomen moties en de reactie hierop van de staatssecretaris. Zij besloot om het besluit over de uitvoering van de moties over te laten aan haar ambtsopvolger en een aanwijzing aan de ILT te geven om de handhaving aan te passen in lijn met de verzoeken in de moties over artikelen 2.1 lid 1 en 2.2 lid 1. Dit leidde tot onduidelijkheid over de instandhouding van de reductiemaatregelen op de lange termijn. Ondernemers voelden minder urgentie om maatregelen te nemen en hebben daardoor soms maatregelen op de lange baan geschoven. Partijen die geanticipeerd hadden op de reductiemaatregelen met investeringen in nieuwe businessmodellen en producten hadden daardoor niet de verwachte afzet, waardoor hun ontwikkeling stakte. De tweede vertragende factor was de beperkte rol van IenW in het ondersteunen van ondernemers voor en na inwerkingtreding van de reductiemaatregelen. De communicatie was soms laat, niet goed vindbaar, in sommige gevallen inconsequent, en sloot niet altijd aan op de behoefte van ondernemers. Daardoor wisten en weten sommige ondernemers niet goed wat zij moeten doen om aan de reductiemaatregelen te voldoen.

Aanbeveling

We adviseren IenW terughoudend te zijn met aanpassingen van de regeling. Ondernemers zijn immers aan de slag om aan de huidige regels te voldoen. Dat kost tijd. Een verregaande wijziging van de regeling stopt dit proces omdat ondernemers dan tijd, energie en geld moeten steken in het doorgronden van nieuwe regels en wat die voor hen betekenen. Daarnaast kunnen aanpassingen aan de regeling reeds gedane investeringen veranderen in verzonken kosten¹². Waar wijzingen wél noodzakelijk worden geacht, adviseren wij om ondernemers goed te betrekken om de aangepaste regeling aan te laten sluiten op de verandering die al in gang is gezet.

Daarnaast adviseren we IenW vooral in te zetten op het ondersteunen van ondernemers om te voldoen aan de reductiemaatregelen om daarmee het uitkristalliseren van de uitvoeringspraktijk te versnellen. De wil om te veranderen is bij de meeste partijen wel aanwezig, maar het handelingsperspectief ontbreekt. Deze ondersteuning zit met name in betere informatievoorziening over oplossingen voor ondernemers. Dat kan deels via de bestaande communicatielijnen, maar ook via nieuwe wegen zoals samen met decentrale overheden omdat zij dichterbij ondernemers staan dan de Rijksoverheid. Daarnaast bevelen we de ILT aan tenminste nog één jaar om door te gaan met informeren en toezicht. Deze vorm helpt namelijk ondernemers in het sneller vinden van oplossingen om te voldoen aan de reductiemaatregelen.

¹² Kosten die reeds gemaakt zijn voor deze specifieke reductiemaatregelen en niet meer terug te verdienen als de maatregelen worden aangepast.

4.2 De reductiemaatregelen hebben relatief veel impact op kleinere organisaties

De ongewenste effecten van de reductiemaatregelen achten wij relatief beperkt in het licht van de grootte van de groep ondernemers en consumenten waarop de reductiemaatregelen betrekking hebben. Zo zijn er uiteraard investeringen en kosten van ondernemers nodig, maar zien we dat de meeste ondernemers bereid zijn die te dragen en dat ook doen. Voor consumenten zien we wel prijsverhogingen, maar deze zijn niet onverwacht hoog. De meeste effecten werden verwacht door de wetgever en zijn in overweging genomen bij de besluitvorming over de reductiemaatregelen.

Meer specifiek zien we dat de investeringen voor verenigingen en kleine ondernemers relatief hoog zijn, waardoor zij meer moeite hebben om te kunnen voldoen aan de reductiemaatregelen. Het gaat dan met name om sportclubs, verenigingen of andere organisaties met veel vrijwilligers en bedrijven met minder dan 50 werknemers. Deze groep heeft minder mensen en financiën tot hun beschikking om passende oplossingen te zoeken en te implementeren. Een voorbeeld hiervan is dat brancheorganisaties van kleine ondernemers benoemen dat het weergeven van de meerprijs op de kassabon als ingrijpend wordt ervaren, terwijl dit voor grotere ondernemers een relatief kleine aanpassing is. Daarnaast zijn kleine ondernemers sterker afhankelijk van ketenpartijen dan grotere ondernemers. Zij kunnen bijvoorbeeld zelf geen verpakkingen ontwikkelen of hier eisen aan stellen, en zijn afhankelijk van het aanbod en de informatievoorziening van leveranciers.

Aanbeveling

Wij adviseren IenW om te onderzoeken hoe verenigingen en ondernemers met minder dan 50 werknemers meer hulp geboden kan worden om aan de reductiemaatregelen te voldoen. Voor deze steun zijn diverse mogelijkheden denkbaar, zoals leningen voor investeringen en het faciliteren van collectieve inkoop. In Hoofdstuk 5 staat een aantal beleidsopties beschreven.

4.3 De neveneffecten op andere beleidsterreinen zijn nog diffuus

Tijdens deze evaluatie hebben we verschillende signalen ontvangen over onverwachte en ongewenste effecten rondom de impact van de reductiemaatregelen op andere beleidsterreinen. Hierbij gaat het om beleid omtrent voedselveiligheid, gezondheid, drinkwater en klimaat. Wij kunnen niet concluderen of deze signalen terecht zijn omdat het bij deze thema's ontbreekt aan objectieve onderbouwing, zoals wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast spreken sommige signalen elkaar tegen en worden ze vertroebeld door een lobby van partijen die bestaande bedrijfsmodellen willen behouden. Wel constateren we dat de onzekerheid over deze effecten leidt tot terughoudendheid bij sommige ondernemers om maatregelen door te voeren. Een voorbeeld hiervan is de terughoudendheid om BYO te accepteren vanuit voedselveiligheidsoogpunt.

Wij verwachten dat de daadwerkelijke effecten van de reductiemaatregelen op deze beleidsterreinen in de komende jaren duidelijker worden naarmate de uitvoeringspraktijk zich uitkristalliseert.

Aanbeveling

We adviseren IenW om de relatie tussen de reductiemaatregelen en andere beleidsterreinen beter in beeld te brengen en daarover duidelijk te communiceren richting ondernemers. Dit moet leiden tot een bredere feitelijk basis die onzekerheden bij ondernemers wegneemt. Op basis van dit onderzoek lijkt de behoefte hiervoor het grootst op het thema voedselveiligheid. Te denken valt aan informatie over de aansprakelijkheid van ondernemers bij het accepteren van BYO.

4.4 Het behalen van de reductiedoelstelling is aannemelijk

De regeling stelt voor de reductiemaatregelen als doel om in 2026 het gebruik van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik met minimaal 40% te verminderen ten opzichte van 2022. Dit gaat om een reductie van de hoeveelheid in stuks. Wij kunnen door een gebrek aan data over het huidige gebruik ten opzichte van 2022 niet met zekerheid zeggen of deze doelstelling is of wordt gehaald (zie paragraaf 3.3.1).

We concluderen wel dat het aannemelijk is dat de doelstelling in 2026 wordt gehaald. Dat komt met name door de constatering dat er nu al een grote reductie lijkt te hebben plaatsgevonden in de grootste productcategorie: koffiebekers voor consumptie ter plaatse in kantoren, fabrieken en instellingen. Dit lichten we hieronder toe. Daarnaast worden ook in andere productgroepen stappen gezet. We zien bijvoorbeeld in de categorie consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen dat er een substitutie van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik plaatsvindt en dat herbruikbare alternatieven – inclusief BYO – beter beschikbaar zijn sinds de reductiemaatregelen van kracht zijn. Deze maatregelen lijken ook daadwerkelijk tot een reductie te leiden. Dit leiden we af uit het feit dat de helft van de ondernemers en consumenten een reductie ziet. Daarbij komt dat wij verwachten dat de reductie de komende jaren zal doorzetten omdat de uitvoeringspraktijk zich verder zal uitkristalliseren. Daardoor zullen steeds meer ondernemers maatregelen nemen.

Grote reductie in het gebruik van koffiebekers voor consumptie ter plaatse in kantoren, fabrieken en instellingen

Belangrijk onderdeel van de bovenstaande conclusie is onze constatering dat een groot deel van de beoogde reductie waarschijnlijk al behaald is met een gereduceerd gebruik van koffiebekers voor consumptie ter plaatse in kantoren, fabrieken en instellingen. Daarvoor volgen we de deze redenering:

- Volgens het rapport van CE Delft vormden koffiebekers voor consumptie ter plaatse in kantoren, instellingen en fabrieken¹³ in 2021 de grootste groep eenmalige plastic voedselverpakkingen of drinkbekers. Er werden er ruim vier miljard gebruikt per jaar, ongeveer 60% van de totaal gebruikte eenmalige plastic drinkbekers en verpakkingen (zie paragraaf 3.3.1).
- Uit ons onderzoek blijkt dat 53% van de kantoren, fabrieken en instellingen met consumptie ter plaatse geen plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik gebruikte bij invoering van de reductiemaatregelen (zie paragraaf 3.1.3). Op basis daarvan doen we de aanname dat de overgebleven 47% in 2021 ruim 4 miljard koffiebekers gebruikte.
- Van deze 47% ondernemers laat ons onderzoek zien dat ruim de helft hun plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik heeft vervangen voor herbruikbare alternatieven (zie paragraaf 3.1.3). Grotere ondernemers (vanaf 50 werkzame personen) deden dit vaker dan kleinere ondernemers.
- Als we aannemen dat dit tot een evenredige reductie in het gebruik van plastic drinkbekers heeft geleid, dan heeft er in theorie een reductie plaatsgevonden van minimaal 2 miljard plastic drinkbekers voor eenmalige gebruik, ofwel 30% van het totaal aantal plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik in 2021.

Dat deze redenering overeenkomt met de werkelijkheid wordt ondersteund door zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve bevindingen die laten zien dat vooral grote ondernemers (die waarschijnlijk veel plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik gebruiken) met consumptie ter plaatse het goed mogelijk vinden om gebruik te maken van herbruikbare alternatieven en weinig knelpunten ervaren.

¹³ In het rapport van CE Delft wordt dit consumptie ter plaatse 'op kantoren, scholen en dergelijke' genoemd. Wij hanteren hier de term 'kantoren, instellingen en fabrieken'.

4.5 De bijdrage aan reductie van plastic zwerfafval en transitie naar een circulaire economie nog niet zichtbaar

De reductie van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik heeft twee doelen: het verminderen van de hoeveelheid plastic zwerfafval en de transitie naar een circulaire economie. Voor beide doelen kunnen we op basis van dit onderzoek niet concluderen of de reductiemaatregelen daaraan hebben bijgedragen. De reductiemaatregelen zijn daarvoor te kort geleden van kracht gegaan.

Doel 1: Reductie plastic zwerfafval

Er is geen kwantitatieve data beschikbaar die een vermindering van de hoeveelheid plastic zwerfafval laat zien (zie paragraaf 3.3.3). Daarnaast is het op basis van de uitvoeringspraktijk en de effecten lastig te concluderen of de reductiemaatregelen leiden tot een reductie van plastic in het zwerfafval. We constateren namelijk dat het gebruik van herbruikbare plastic drinkbeker en voedselverpakkingen ook kan leiden tot méér plastic in het zwerfafval (zie paragraaf 3.3.3). Daarnaast wordt een afname van het (plastic) zwerfafval slechts door een derde van de ondernemers en consumenten ervaren. We verwachten op basis van de Landelijke Zwerfafvalmonitor van RWS over 2024 (die in 2025 wordt gepubliceerd) dat het effect van de reductiemaatregelen op dit doel pas dan kan worden geconstateerd.

Doel 2: Transitie naar een circulaire economie

We zien dat de reductiemaatregelen op enkele punten mogelijk bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. De reductiemaatregelen lijken bijvoorbeeld innovaties in de circulaire economie te stimuleren (zie paragraaf 3.2.5), het gebruik van herbruikbare of alternatieve producten te bevorderen (3.1.3 en 3.2.1) en bewustwording bij ondernemers en consumenten te vergroten (3.2.2).

Het is echter voorbarig om nu al te concluderen welk effect dit heeft op de transitie naar een circulaire economie. Zo worden de circulaire innovaties nog maar door een klein deel van de markt serieus verkend en moeten de innovaties hun bijdrage en haalbaarheid in de praktijk nog bewijzen. Daarnaast is het nog onduidelijk of de overstap naar herbruikbare drinkbeker daadwerkelijk leidt tot minder gebruik van grondstoffen. Ook kán bewustwording bij ondernemers en consumenten leiden tot de intentie om meer circulair te werken, maar dit leidt niet automatisch tot een feitelijke gedragsverandering.

Gedragsverandering is immers ook afhankelijk subjectieve normen¹⁴ en de mogelijkheden die iemand ziet om het beoogde gedrag uit te voeren.¹⁵ Daar komt bij dat de langetermijneffecten van de reductiemaatregelen nu nog niet in beeld zijn omdat de reductiemaatregelen pas twaalf en negen maanden van kracht zijn.

We weten daardoor bijvoorbeeld nog niet hoe de productieketen voor plastic verpakkingen zich gaat ontwikkelen met alternatieve producten of systemen. De bijdrage van de reductiemaatregelen aan de circulaire economie wordt dus pas zichtbaar als de uitvoeringspraktijk in de toekomst uitgekristalliseerd en dus volwassener is.



Figuur 24. 'Knoppen' om het grondstoffengebruik meer circulair te maken, zoals benoemd in het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 – 2030.

Vooruitblikkend op die toekomst, zien we vanuit de theorie de potentie van de reductiemaatregelen om bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. De reductiemaatregelen passen namelijk binnen de strategie van IenW om het grondstoffengebruik meer circulair te maken. Deze strategie staat beschreven in het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 – 2030 (vanaf nu: NPCE) en is onderbouwd met onder andere rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).¹⁶ Op basis van ons onderzoek zien we dat de reductiemaatregelen potentie hebben om bij te dragen aan drie 'knoppen' uit de strategie: substitutie van grondstoffen, levensduurverlenging van producten en hoogwaardige verwerking van producten (Figuur 24):

¹⁴ Subjectieve normen: iemands perceptie van de sociale verwachtingen om een bepaald gedrag aan te nemen.

¹⁵ Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior And Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-t](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-t).

¹⁶ Zie onder andere: Hanemaaijer, A. et al. (2021), *Mogelijke doelen voor een circulaire economie*, Den Haag: PBL.

1. **Substitutie van grondstoffen:** we constateren nu al dat ondernemers plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik substitueren door eenmalige verpakkingen van andere grondstoffen. We stellen ook vast dat een deel hiervan biobased is, bijvoorbeeld het gebruik van bamboe of karton. Of er ook meer secundaire grondstoffen worden gebruikt, is niet zeker. De omvang van de verschuiving in materiaalgebruik is op dit moment nog niet duidelijk. Mogelijk geeft de Landelijke Zwerfafvalmonitor van RWS hier in de toekomst zicht op.
2. **Levensduurverlenging:** we constateren nu al dat de reductiemaatregelen – in ieder geval bij consumptie ter plaatse – zorgen voor het gebruik van meer herbruikbare alternatieven in plaats van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik. De herbruikbaarheid van het alternatief impliceert dat hiermee de levensduur van het product wordt verlengd ten opzichte van eenmalig gebruik. Tegelijkertijd zal de tijd moeten uitwijzen of dit daadwerkelijk zo is. We signaleren namelijk ook dat de herbruikbare drinkbekers niet in alle gevallen meerdere keren worden gebruikt.
3. **Hoogwaardige verwerking:** we constateren dat een deel van de ondernemers gebruik maakt van de uitzonderingsregel waarbij hoogwaardige recycling wordt vereist. Onduidelijk is of de afvalstromen daadwerkelijk door de afvalverwerker hoogwaardig worden gerecycled. Cijfers van de afvalverwerkers zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Dit zal dus op een later moment moeten blijken.

Aanbeveling

We adviseren IenW om het effect van de reductiemaatregelen op de doelen op een later moment nader te onderzoeken. Voor de reductie van het plastic zwerfafval kan dat het beste zodra de cijfers uit de Landelijke Zwerfafvalmonitor van RWS over 2025 beschikbaar zijn. 2025 is immers het eerste jaar dat de reductiemaatregelen volledig van kracht zullen zijn en toezicht en handhaving op de gehele regeling plaatsvindt. Daarnaast verwachten wij dat de uitvoeringspraktijk dan volwassen genoeg is om uitspraken te doen over de bijdrage aan het doel.

Voor de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie adviseren we verdiepend onderzoek te doen naar het effect van de reductiemaatregelen op de substitutie van materialen, op de levensduurverlenging en op de hoogwaardige recycling. Dit zijn drie onderdelen van de transitie naar een circulaire economie waar de reductiemaatregelen potentieel aan kunnen bijdragen, maar waarvan tegelijkertijd door ondernemers en consumenten wordt betwist of de reductiemaatregelen eraan bijdragen. Daarnaast adviseren we circulaire innovatie verder te ondersteunen zodat een groter deel van de markt versneld aan de slag gaat met het verkennen van oplossingen voor herbruikbare producten en aanverwante dienstverlening.



HOOFDSTUK 5

Beleidsopties

In dit hoofdstuk bespreken we de drie aangenomen Tweede Kamermoties, en beleidsopties. Deze zijn aangedragen door geïnterviewden of expertmatig door de onderzoekers geformuleerd en opgenomen in een longlist in bijlage 5.

We hebben de aangedragen beleidsopties met experts getoetst aan twee criteria:

1. De beleidsoptie moet ten minste bijdragen aan de uitvoeringspraktijk, het mitigeren van ongewenste effecten en/of de effectiviteit van de reductiemaatregelen.
2. De beleidsoptie moet juridisch legitiem,¹⁷ uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Een selectie van beleidsopties die aan deze twee criteria voldoen beschrijven we hieronder uitgebreid, samen met de moties die niet zijn getoetst aan deze criteria. In de beschrijving gebruiken we de bovenstaande criteria om de beleidsopties en moties vanuit verschillende perspectieven te beschouwen. We hebben de beleidsopties gebundeld naar thema, zoals de meerprijs, de uitzonderingsregel en communicatie. Wij doen als onderzoekende partijen geen aanbevelingen over beleidsopties.

We willen benadrukken dat wij adviseren om geen grote aanpassingen in de reductiemaatregelen door te voeren. De conclusies van dit onderzoek wijzen namelijk uit dat de uitvoeringspraktijk zich nog aan het uitkristalliseren is. We verwachten dat grote aanpassingen zullen leiden tot vertraging in het doorvoeren van maatregelen, verzonken kosten bij ondernemers en meer onduidelijkheid over de reductiemaatregelen.

5.1 De meerprijs

Zowel de Tweede Kamer – met de motie verzoek tot afschaffen meerprijs – als verschillende ondernemers en belangenorganisaties geven aan veranderingen te willen rondom de meerprijs. Hieruit volgen beleidsopties voor het afschaffen van de meerprijs, het instellen van een vaste meerprijs of het afdragen van de meerprijs ten behoeve van een duurzame bestemming.

5.1.1 Het (deels) afschaffen van de meerprijs

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen die de regering verzoekt de meerprijs voor consumptie meenemen, afhaken of bezorgen af te schaffen. Ongeveer de helft van de ondernemers is hier ook voorstander van, blijkt uit ons onderzoek. Als reden hiervoor geven brancheorganisaties in de interviews aan dat ondernemers weinig effect zien van de meerprijs. De meerprijs leidt volgens hen niet tot gedragsverandering bij consumenten of tot verduurzamingsmaatregelen bij ondernemers, maar wel tot extra kosten voor consumenten. Ondernemers die met hun businessmodel hebben ingespeeld op de reductiemaatregelen zijn juist tegen het afschaffen van de meerprijs omdat hun markt daarmee wordt verkleind.

Overwegingen

De meerprijs is op dit moment de enige maatregel die consumenten prikkelt gebruik te maken van het door de ondernemer aangeboden herbruikbare alternatief en BYO bij consumptie voor meenemen, afhaken of bezorgen. Een klein deel van de ondernemers ziet het effect hiervan ook in de praktijk in specifieke situaties, bijvoorbeeld op het station. Hoewel dat slechts een kleine prikkel is (zie paragraaf 3.1.5), zal het afschaffen van de meerprijs ertoe leiden dat de prikkel in zijn geheel ontbreekt en daarmee zal de effectiviteit van de reductiemaatregelen naar verwachting afnemen.

Het afschaffen van de meerprijs zal naar verwachting ook de prijsstijging niet teruggedraaien. Geïnterviewde partijen geven namelijk aan dat de extra omzet door de meerprijs wordt gebruikt om andere prijsstijgingen op te vangen, zoals inflatie. Bij afschaffing van de meerprijs zullen deze kosten alsnog worden doorberekend aan consumenten in de prijzen van producten.

Het afschaffen van de meerprijs verlaagd de uitvoerbaarheid van de reductiemaatregelen doordat ondernemers opnieuw het kassasysteem moeten aanpassen. Voor de handhaafbaarheid van de ILT verandert er weinig. Er hoeft geen toezicht meer gehouden te worden op de meerprijs, maar nog wel op het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief of het accepteren van BYO. Hierdoor moet de ILT evenveel ondernemers bezoeken.

¹⁷ Juridisch legitiem definiëren we als 'niet in strijd met ten minste het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik, de Europese richtlijn, de Omgevingswet en de Algemene Wet Bestuursrecht'.

Deels afschaffen van de meerprijs

Diverse belangenorganisaties hebben aangegeven specifiek de meerprijs af te schaffen in situaties waar het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief of het accepteren van BYO niet is vereist. Dit is bijvoorbeeld het geval bij voedselverpakkingen in supermarkten. Als reden hiervoor wordt gegeven dat consumenten in deze situaties geen directe uitwijkmogelijkheden hebben en dat daardoor de prijsprikkel nog minder effectief is. Over deze beleidsoptie hebben we geen tegengeluiden ontvangen. Voor deze beleidsoptie gelden in grote mate dezelfde overwegingen als bij het volledig afschaffen van de meerprijs.

5.1.2 Het instellen van een vaste meerprijs

Deze beleidsoptie houdt in dat ondernemers een bindend richtbedrag voor de meerprijs op plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik moeten rekenen. Zeven op de tien consumenten is het hiermee eens en ziet liever een vaste meerprijs. In de interviews geven een aantal brancheorganisaties en organisaties uit de milieubeweging ook aan liever een vaste meerprijs te zien. Reden hiervoor is dat ondernemers dan niet meer hoeven te concurreren met de meerprijs en dat het bindende richtbedrag vastgesteld kan worden op een prijs waarop consumenten herbruikbare alternatieven of BYO gaan overwegen.

Overwegingen

Een deel van de brancheorganisaties is tegen een vaste meerprijs. Zij zeggen dat de vaste meerprijs zal leiden tot een afzetreductie doordat consumenten niet overstappen naar een eigen herbruikbaar alternatief of BYO, maar afzien van de consumptie.

Wij verwachten dat een vaste meerprijs de effectiviteit van de reductiemaatregel zal verhogen mits de hoogte van het bindende richtbedrag op een zodanige hoogte wordt vastgesteld, dat consumenten herbruikbare alternatieven en BYO gaan overwegen. Wel zal deze beleidsoptie leiden tot prijsverhogingen, aangezien de meeste ondernemers op dit moment meerprijzen rekenen onder de effectieve meerprijzen.

5.1.3 Het afdragen van de meerprijs ten behoeve van een duurzame bestemming

Als laatste is aangedragen om de meerprijs in te zetten voor een duurzame bestemming. In dat geval dragen ondernemers de omzet die verkregen is met de meerprijs af in bijvoorbeeld een fonds. Het fonds kan vervolgens investeren in innovaties ten behoeve van de reductiemaatregelen of een andere duurzame bestemming.

Voornamelijk organisaties uit de milieubeweging zijn voorstander van deze beleidsoptie. Zij zeggen dat met name dat de uitvoeringspraktijk van de maatregel met deze beleidsoptie wordt ondersteund de extra gelden ingezet kunnen worden om knelpunten van ondernemers op te lossen. Brancheorganisaties zijn geen voorstander van deze beleidsoptie. Zij geven aan dat een duurzame bestemming ondernemers onvoldoende prikkelt om een effectieve meerprijs te rekenen. Omdat de ondernemer zelf de meerprijs niet meer ontvangt, is er geen reden om een hoge (en daarmee effectieve) meerprijs te vragen. Daarnaast geven zij aan dat de beleidsoptie resulteert in prijsverhogingen, omdat sommige ondernemers op dit moment de meerprijs gebruiken om de inflatie op te vangen.

Overwegingen

Wij zien uitdagingen voor de uitvoerbaarheid van deze beleidsoptie. Er moet een vehikel worden opgezet om de gelden te innen, te beheren en te investeren. Dat is juridisch, organisatorisch en inhoudelijk complex. Wie gaat bijvoorbeeld het vehikel beheren? En aan welke criteria moeten de investeringen voldoen om als 'duurzame bestemming' aangemerkt te kunnen worden? Maar het is wel mogelijk, laten voorbeelden in de praktijk zien. Bij de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen is Verpact bijvoorbeeld beheerder van het afvalfonds.

Voor de effectiviteit van de reductiemaatregelen verwachten wij dat deze beleidsoptie alleen werkt als deze wordt gecombineerd met het instellen van een vaste meerprijs. Zonder deze combinatie zullen ondernemers onvoldoende prikkels ervaren om een substantiële meerprijs te rekenen en verwachten we dat de meerprijs zal dalen. Dat vermindert zowel de prikkel van de meerprijs als de hoeveelheid gelden die vloeien naar een duurzame bestemming.

5.2 De uitzonderingsregel

Ook de uitzonderingsregel is een veelbesproken onderwerp voor beleidsopties. Allereerst zijn er twee moties aangenomen over deze uitzonderingsregel en hebben verschillende geïnterviewden beleidsopties aangedragen. Samengevat gaat het om het toestaan van papieren/kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen met maximaal 5% plastic, het hanteren van een bredere definitie voor hoogwaardige recycling, en het opheffen van de uitzonderingsregel.

Het toestaan van papieren/kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen met maximaal 5% plastic

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht bij consumptie ter plaatse ook een uitzondering te maken voor papieren/kartonnen drinkbekers en voedselverpakkingen mits deze maximaal 5% kunststoffen bevatten, 100% gerecycled kunnen worden en de inzameling voldoet aan het vastgesteld wettelijk percentage. Vier tiende van de ondernemers is het eens met deze motie. Brancheorganisaties en ondernemers geven aan hier met name achter te staan zodat zij papieren/kartonnen koffiebekers met een plastic laagje kunnen gebruiken. Dat vergemakkelijkt de uitvoeringspraktijk. Daarbij vinden zij dat een klein percentage plastic toelaatbaar moet zijn.

Overwegingen

Tegenstanders van deze motie – voornamelijk organisaties uit de milieubeweging en voorlopers in de circulaire economie – zeggen dat het niet haalbaar is wat er in de motie wordt verzocht. Papieren verpakkingen met een plastic laagje kunnen volgens hen niet 100% gerecycled worden omdat het scheiden van de materialen niet mogelijk is. Ook de ILT betwijfelt dat.

Verder verwachten wij dat de effectiviteit van de reductiemaatregelen waarschijnlijk zal afnemen door het implementeren van deze beleidsoptie. In 2021 bestond een zeer groot deel van de plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik uit papieren drinkbekers met een laagje plastic die werden gebruikt bij voor consumptie ter plaatse, en dit zijn juist de verpakkingen waar we een grote reductie zien (zie paragraaf 4.4). Als deze verpakkingen toegestaan worden, dan is het risico dat een deel van de ondernemers weer papieren drinkbekers voor eenmalig gebruik gaat gebruiken (ook bij consumptie ter plaatse). Daarbij is het percentage van maximaal 5% plastic gemakkelijk te halen door meer gewicht van andere materialen, zoals papier, toe te voegen waardoor de hoeveelheid plastic niet wordt gereduceerd. Bijkomend nadeel van het toestaan van deze verpakkingen is dat de innovatie stopt voor andere oplossingen.

5.2.2 Het hanteren van een bredere definitie voor hoogwaardige recycling

De tweede motie met betrekking tot de uitzonderingsregel gaat over de definitie voor hoogwaardige recycling. De huidige definitie in de regeling is 'nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot materialen of voorwerpen die in de handel mogen worden gebracht', op grond van de voorschriften gesteld in Verordening (EG) 1935/2004. De motie stelt voor om de bredere definitie voor hoogwaardige recycling op te nemen die toentertijd in de context van de PPWR-onderhandelingen door het Europees Parlement voorgesteld werd, waarbij een minimaal verlies van hoeveelheid, kwaliteit of functie acceptabel is. De meeste brancheorganisaties staan achter deze beleidsoptie. Zij vinden dat de Europese definitie realistischer is omdat in de praktijk altijd een mate van waardeverlies in de verwerking plaatsvindt. Om deze zelfde reden geven ondernemers aan dat deze definitie meer aansluit op de uitvoeringspraktijk.

Overwegingen

Inmiddels is op 4 maart 2024 een voorlopig akkoord bereikt in de PPWR-onderhandelingen en is de definitie die wordt genoemd in de motie niet meer actueel. Ook staat expliciet in het onderhandelingsresultaat dat de definitie in de richtlijn voorrang heeft op de PPWR. De lidstaten en het Europees Parlement hebben in april 2024 ingestemd met dit onderhandelingsresultaat. Na de juridische opschoning van de tekst en de vertaling, zullen het EP en de Raad het eindresultaat naar verwachting eind 2024 formeel bekrachtigen. De verordening zal vervolgens 18 maanden na publicatie in werking treden. Dit betekent dat het hanteren van de definitie die in de motie staat niet zal leiden tot een definitie die in lijn is met de PPWR.

Organisaties uit de milieubeweging geven aan geen voorstander te zijn van deze beleidsoptie en ook de ILT ziet risico's. Zij zeggen dat de bredere definitie de kans verhoogt dat plastic verpakkingen laagwaardig worden gerecycleerd. Hierdoor ontstaat het risico dat de reductiemaatregelen minder bijdragen aan de doelen van de regeling: minder plastic zwerfafval en de transitie naar een circulaire economie.

5.2.3 Het (deels) opheffen van de uitzonderingsregel

Het is ook een optie om de uitzonderingsregel in zijn geheel af te schaffen. Dan geldt een verbod op plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik voor alle consumptie ter plaatse. Voorstanders hiervan zijn organisaties uit de milieubeweging en aanbieders van herbruikbare verpakkingen. Zij vinden de uitzonderingsregel niet passend bij de doelen van de regeling. De uitzonderingsregel laat immers het gebruik van eenmalige plastic drinkbekers en voedselverpakkingen in sommige gevallen toe, terwijl reductie het doel was. Bovendien laat de uitzonderingsregel ruimte voor een meer laagwaardige verwerkingsmethode (recycling) ten opzichte van de gewenste norm (hergebruik).

Overwegingen

Ondernemers uit de evenementen- en festivalbranche geven aan dat zij weinig handelingsperspectief zien om aan de reductiemaatregelen te voldoen als de uitzonderingsregel wordt opgeheven. Vooral voor dranken op grote evenementen zien zij geen alternatief voor de PET-drinkbekers met inzamelingssystemen. Afschaffen van de uitzonderingsregel zou de uitvoeringspraktijk voor specifieke gevallen daarom bemoeilijken.

Daarentegen verwachten wij ook dat het afschaffen van de uitzonderingsregel in het algemeen de uitvoeringspraktijk juist kan verbeteren, omdat het de mogelijkheden voor ondernemers versimpelt. In de huidige situatie ervaart een deel van de ondernemers de uitzonderingsregel als onduidelijk (zie 3.1.5). Wij constateren uit de interviews dat dit meestal ondernemers zijn voor wie de uitzonderingsregel niet bedoeld is, zoals kleinere ondernemers die niet de schaalgrootte hebben om een inzamelingssysteem te implementeren voor hoogwaardige recycling. Toch worden deze ondernemers in zekere mate 'verleid' door de uitzonderingsregel om toch geen herbruikbare drinkbekers te gebruiken. Deze versimpeling zou ook de handhaafbaarheid verbeteren: de reductiemaatregelen worden minder complex gemaakt, waardoor er minder zaken zijn om toezicht op te houden.

Deels opheffen van de uitzonderingsregel

In het licht van de bovenstaande overwegingen kan het zinvol zijn om de uitzonderingsregel alleen toe te staan voor specifieke sectoren waar geen handelingsperspectief bestaat voor het gebruik van herbruikbare drinkbekers. Dit zijn concreet festivals en evenementen van grote omvang. Daarmee wordt het handelingsperspectief voor deze ondernemers behouden en worden de mogelijkheden om aan de reductiemaatregelen te voldoen voor andere ondernemers versimpeld.

5.3 BYO én herbruikbare drinkbekers en voedselverpakkingen verplicht aanbieden

Deze beleidsoptie houdt in dat ondernemers een eigen herbruikbaar alternatief moeten aanbieden én BYO moeten accepteren voor consumptie voor meenemen, afhaken of bezorgen. De eerste reden voor deze aanpassing is de aankomende PPWR. Het aanbieden van beide opties is in lijn met de onderhandelingsresultaten van de PPWR, waardoor ondernemers alvast worden voorbereid op de invoering van de aankomende Europese regelgeving. Na formele bekrachtiging van de verordening zal dit in heel Europa een verplichting zijn.

De tweede reden is dat het de gevraagde gedragsverandering van consumenten vergemakkelijkt. Op dit moment kan het per locatie verschillen of er gebruik kan worden gemaakt van een eigen herbruikbaar alternatief of dat de consument zelf een herbruikbare verpakking moet meenemen (BYO) per ondernemer. De consument weet dit niet van tevoren waardoor onzekerheid ontstaat of de consument een herbruikbare verpakking moet meenemen als de consument niet kiest voor het betalen van de meerprijs. Door beide opties te verplichten kan een consument bij elke ondernemer hetzelfde verwachten.

Overwegingen

We verwachten dat deze beleidsoptie de uitvoeringspraktijk van ondernemers lastiger maakt. Zij moeten aanvullende maatregelen nemen om beide opties voor consumenten mogelijk te maken, met de bijbehorende knelpunten. Tegelijkertijd kan de beleidsoptie zorgen voor een verhoogde effectiviteit van de reductiemaatregelen. De beleidsoptie kan ervoor zorgen dat consumenten vaker gebruik gaan maken van een herbruikbaar alternatief dat door de ondernemer wordt aangeboden, of van BYO.

5.4 Ondersteuning van ondernemers

Als laatste staan een aantal beleidsopties opgesomd waarmee IenW ondernemers verder kan ondersteunen in de uitvoeringspraktijk. IenW kan dit doen door het versterken van communicatie richting ondernemers en consumenten, het subsidiëren of het verstrekken van leningen voor de aanschaf van hergebruikssystemen en herbruikbare producten, en het ontwikkelen van een gedifferentieerde aanpak voor ondernemersoplossingen.

5.4.1 Het versterken van communicatie richting ondernemers en consumenten

Wij constateren in dit onderzoek een brede behoefte bij ondernemers aan intensievere communicatie van IenW richting ondernemers en consumenten. Bij de introductie van de reductiemaatregelen heeft IenW voornamelijk als 'rechtmatige overheid' opgetreden door regelgeving te introduceren en het aan ondernemers over te laten hoe daaraan te voldoen. Na verloop van tijd is die rol veranderd en is IenW ondernemers gaan helpen door informatie te bieden over definities, soorten verpakkingen en regelgeving. Hier is echter nog een wereld te winnen, geven betrokkenen aan. Daarbij is er met name behoefte aan intensievere en duidelijkere communicatie richting ondernemers over oplossingen waarmee zij kunnen voldoen aan de regelgeving. Dit is voor – vooral kleine – ondernemers niet altijd duidelijk. Hiervoor zijn diverse communicatielijnen denkbaar die de bestaande communicatie aanvullen, bijvoorbeeld via decentrale overheden.

Extra communicatie richting consumenten die het gewenste consumentengedrag stimuleert kan ook voor ondernemers behulpzaam zijn. Organisaties uit de milieubeweging benadrukken dat communicatie richting consumenten kan helpen om hergebruik te normaliseren.

Overwegingen

Wij verwachten dat deze beleidsoptie de uitvoeringspraktijk verbetert. Sterke communicatie geeft duidelijkheid aan ondernemers en stimuleert gewenst consumentengedrag. Daarentegen is het de vraag of het grootste knelpunt bij ondernemers zit, in hoe zij omgaan met de algemeen beschikbare informatie. Wij zien namelijk vooral bij ondernemers de behoefte aan een overheid die met ze meedenkt. Een overheid die samen met de ondernemer op zoek gaat naar de mogelijkheden om aan de – voor hen – complexe reductiemaatregelen te voldoen. Dit vergt niet alleen méér communicatie, maar ook een andere vorm van communicatie met meer maatwerk.

5.4.2 Verstrekken van leningen voor de aanschaf van hergebruikssystemen

Uit dit onderzoek blijkt dat sommige kleine ondernemers (tot 50 werkzame personen), stichtingen en verenigingen geen betaalbaar handelingsperspectief zien voor sommige product-verpakkingcombinaties om aan de reductiemaatregelen te voldoen. Een subsidie of lening voor deze doelgroep kan hen helpen om de implementatie van hergebruikssystemen kunnen financieren, zoals de aanschaf en installatie van een spoelkeuken. Voor het beheer en de verstrekking van deze financiële middelen is mogelijk een rol weggelegd voor decentrale overheden omdat zij dichterbij de betreffende groep staan. Als lokale overheid kunnen zij op de middelen toezien, beoordelen of een ondernemer in aanmerking komt voor een subsidie of lening, en ondernemers attenderen op deze financieringsmogelijkheden.

Overwegingen

Deze beleidsoptie verbetert waarschijnlijk de uitvoeringspraktijk van de reductiemaatregelen voor de betreffende groep. Tegelijkertijd zijn er uitdagingen voor overheden. Het vergt relatief veel tijd en werk om een fonds te ontwikkelen en subsidies en/ of leningen op een gedegen manier te beheren en verstrekken. Daarnaast moet onderzocht worden welke vorm van financiering het meeste effect heeft. Subsidies zijn daarin waarschijnlijk het meest effectief, maar ook kostbaar. Leningen uit een revolverend fonds zijn minder kostbaar, maar het is afhankelijk van de voorwaarden in welke mate daar gebruik van gemaakt zal worden. Voor de benodigde middelen kan wellicht de afgedragen meerprijs worden gebruikt, door inzet van beleidsoptie 5.1.3: 'Het afdragen van de meerprijs ten behoeve van een duurzame bestemming'.

5.4.3 Het ontwikkelen van een gedifferentieerde aanpak voor ondernemersoplossingen

De laatste beleidsoptie is dat IenW ondernemers ondersteunt met een overzicht van 'standaard' oplossingen. Dit zijn maatregelen die ondernemers kunnen nemen in veelvoorkomende of knellende situaties (combinaties van onder andere sector, type consumptie, type product en grootte van de onderneming). Denk bijvoorbeeld aan een 'frietzaak met één locatie met consumptie ter plaatse en consumptie voor meenemen' of een 'cateringbedrijf met voedsel- en drankbereiding op meerdere locaties voor consumptie ter plaatse'. Voor elk van deze combinaties kan IenW verkennen hoe deze groep het beste kan voldoen aan de reductiemaatregelen en de concrete inzichten verspreiden. Welke maatregelen zijn goed toe te passen? Welke knelpunten doen zich daarbij voor? En hoe los je die op? Deze informatie kan bijvoorbeeld worden verzameld in de vorm van 'best practices'. Met deze aanpak wordt ook duidelijker bij welke

situaties de concrete knelpunten zitten. Vervolgens kan er gericht voor die situaties, samen met ondernemers, gezocht worden naar oplossingen.

Overwegingen

Ook deze beleids optie verbetert de uitvoeringspraktijk door ondernemers een concreet handelingsperspectief te geven, toegesneden op hun situatie. Ook zorgt het ervoor dat middelen gericht worden ingezet bij groepen ondernemers die de meeste knelpunten ervaren. Ondernemers en brancheorganisaties die we gesproken hebben in dit onderzoek zien de voordelen van deze aanpak. Zij geven aan dat er geen one-size-fits-all-benadering mogelijk is door de verscheidenheid van ondernemers en producten. De noodzakelijke diversiteit in aanpak onderkennen en hierdoor gericht zoeken naar mogelijkheden binnen de groep ondernemers die de grootste knelpunten ervaart biedt hen perspectief.

BIJLAGE 1

Vragenlijsten

Methode, respons en betrouwbaarheid

Van 30 juli tot en met 15 augustus 2024 is een vragenlijst uitgezet in het I&O Research Panel (consumentenvragenlijst) en in het I&O Ondernemerspanel (ondernemersvragenlijst). Een open link naar de ondernemersvragenlijst is op 6 augustus 2024 ook verspreid via de nieuwsbrief van IenW.

Consumenten

De consumentenvragenlijst is ingevuld door 2.076 consumenten. De resultaten van de consumentenvragenlijst zijn gewogen naar leeftijd, geslacht, opleiding, regio en stemgedrag tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2023, en zijn daarmee representatief voor die kenmerken. Het onderzoek kent een betrouwbaarheid van 95% en een foutenmarge van 2%.

De 2.076 consumenten hebben in 2024 gezamenlijk 5.940 verschillende soorten activiteiten ondernomen waarbij er sprake was van consumptie ter plaatse, en 5.210 activiteiten waarbij sprake was van consumpties om mee te nemen, af te halen of te bezorgen. Zij hebben over al deze activiteiten informatie geven over de manier waarop naar hun oordeel de reductiemaatregelen zijn toegepast, wat volgens hen de (neven) effecten daarvan zijn en hoe zij aankijken tegen mogelijke beleidsmaatregelen

Activiteit	Aandeel consumenten	Aantal activiteiten
Ik volg onderwijs	6%	120
Ik werk op een werklocatie (kantoor, fabriek, instelling)	56%	1.082
Ik heb een gesloten festival of evenement bezocht	28%	547
Ik heb een dagattractie bezocht	57%	1.161
Ik heb een sportkantine bezocht	21%	413
Ik heb gegeten bij een restaurant, snackbar, fastfoodketen	87%	1.797
Ik heb een café bezocht	41%	820
Totaal aantal activiteiten consumptie ter plaatse		5.940
Ik heb een maaltijd afgehaald bij (fastfood)restaurant	62%	1.245
Ik heb een maaltijd laten bezorgen door (fastfood)restaurant	45%	880
Ik heb een kant-en-klarmaaltijd in de supermarkt gekocht	46%	945
Ik heb een lunch of gerecht afgehaald (bij bakker, broodjeszaak, slager, vishandel etc.)	40%	787
Ik heb een gesloten festival of evenement bezocht	21%	397
Ik heb iets te drinken of eten gekocht bij een tankstation	30%	573
Ik heb iets te drinken of eten gehaald bij een OV-station (kiosk)	19%	387
Totaal aantal activiteiten consumptie voor meenemen, afhalen of bezorgen		5.214
Totaal aantal activiteiten		11.154

Tabel 1. Welke van onderstaande activiteiten heeft u in 2024 gedaan in Nederland? (meerdere antwoorden mogelijk).

Ondernemers

De ondernemersvragenlijst is ingevuld door 650 ondernemers. Hiervan kwamen er 75 via de open link die verspreid is via de nieuwsbrief van IenW. De overige 575 kwamen uit het I&O Ondernemerspanel, waarvan 133 zzp'ers die een verkorte vragenlijst hebben ingevuld, namelijk alleen de vragen over wat er feitelijk gebeurt in de onderneming(en) waar ze werkzaam zijn.

Ondernemers kunnen vallen onder meerdere sectoren zoals die onderscheiden worden in de regeling. Met name in de horeca komt het vaker voor dat er zowel sprake is van consumptie ter plaatse als van het meenemen, afhalen of bezorgen van maaltijden. Ook zzp'ers die voor meerdere opdrachtgevers werken hebben de vragenlijst vaker ingevuld voor meerdere sectoren of activiteiten. De open link heeft relatief veel ondernemers in de horeca opgeleverd, die relatief vaak twee delen hebben ingevuld (ter plaatse en afhalen).

In totaal is er door de 650 ondernemers over 731 sectoren/activiteiten een ervaring gedeeld. Zzp'ers vallen niet onder de primaire doelgroep. De zzp'ers hebben de vragen alleen beantwoord als zij waren ingehuurd door een grotere onderneming (dus niet als zij bijvoorbeeld als hovenier hun eigen klanten bezoeken), en hebben alleen de vragen beantwoord over hoe de reductiemaatregelen in de praktijk worden toegepast.

Landelijk bestaat het overgrote deel van alle ondernemers uit zzp'ers (ruim driekwart van alle vestigingen). Als de zzp'ers buiten beschouwing worden gelaten, dan bestaat nog steeds het overgrote deel van alle ondernemers uit kleine ondernemers (tot en met tien werkzame personen). De grote ondernemers (waar dus meer mensen werken en gemiddeld meer klanten/bezoekers komen) zijn echter heel relevant voor de reductie van de aantallen plastic drinkbeker en voedselverpakkingen. Daarom is in dit onderzoek niet ingezet op een representatieve afspiegeling van het totale ondernemersbestand, maar op een respons waarin alle relevante groepen naar sector en grootteklasse in voldoende mate vertegenwoordigd zijn. Dit is bereikt door zzp'ers die werkzaam zijn in een grotere onderneming hun waarneming voor die onderneming te laten geven, en door het onderzoek te verspreiden via de nieuwsbrief van IenW onder de doelgroep van de regeling. Ten opzichte van de populatie (dus alle ondernemers in Nederland) heeft de respons een oververtegenwoordiging van ondernemers met meer dan 50 werkzame personen, en in nog sterkere mate een vertegenwoordiging van ondernemers met meer dan 100 werkzame personen.

	Totaal respons	Aandeel respons	Aandeel in de populatie
2-10 werkzame personen	299	46%	77%
11-50 werkzame personen	204	31%	19%
51-100 werkzame personen	47	7%	2%
Meer dan 100 werkzame personen	100	15%	2%
Totaal aantal ondernemers	650	100%	100%

Tabel 2. Respons en populatie naar grootteklasse (populatie op basis van het LISA-vestigingsregister).

Qua sectoren is ingezet op het betrekken van voldoende horeca, festivals en evenementen, dagattracties, sport- en verenigingsleven, en detailhandel om ook over deze groepen waar mogelijk uitspraken te kunnen doen.

Ondernemers zijn er in vele soorten en maten (branche, grootteklasse, klantengroep, prijssegment, visie, beleid, en marketingstrategie). Bovendien is op voorhand niet duidelijk welke ondernemers te maken hebben met welk artikel van de regeling. Het is daarom niet mogelijk om de uitkomsten optimaal te wegen naar populatiekenmerk. Daarbij is niet ingezet op een representatief beeld, maar op voldoende ondernemers in de verschillende sectoren en grootteklassen. Dit zorgt ervoor dat er hogere onzekerheidsmarges in acht genomen moeten worden (85% betrouwbaarheid) dan bij consumentenonderzoek (95% betrouwbaarheid).

Bij de uitkomsten voor ondernemers met consumptie ter plaatse moet rekening worden gehouden met een foutenmarge van 4 tot 5 procent, bij consumptie voor meenemen, afhaken en bezorgen moet rekening worden gehouden met een foutenmarge van 8 tot 10%. Voor de sectoren detailhandel en horeca geldt een foutenmarge van 10%. De uitkomsten van de festivals en evenementen, de dagattracties, en het sport-/verenigingsleven zijn door het lage aantal respondenten slechts indicatief. De uitkomsten van de consumentenvragenlijst kunnen voor deze sectoren aanvullende informatie geven.

	Totaal	Open link	Panel	waarvan ingevuld door zzp'er
Kantoren, fabrieken en instellingen	458	17	441	112
Horeca, (fastfood)restaurant	66	26	40	5
Gesloten festival of evenement	22	7	15	7
Dagattractie	15	3	12	2
Sport, verenigingsleven	17	2	15	5
Totaal aantal activiteiten ter plaatse	578	55	523	131
Detailhandel	65	6	59	8
Horeca, (fastfood)restaurant	71	42	29	5
Open festival of evenement	17	4	13	6
Totaal aantal activiteiten meenemen, afhaken of bezorgen	153	52	101	19
Totaal aantal ondernemers	650	75	575	133

Tabel 3. In welke sector bent u actief? (meerdere antwoorden mogelijk).

BIJLAGE 2

Interviews

Methode

Er is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews. Semigestructureerde interviews zijn een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij de interviewer een vooraf bepaalde lijst met vragen en onderwerpen heeft, maar tegelijkertijd flexibel is om de volgorde en diepgang van de vragen aan te passen op basis van de reacties van de geïnterviewde.

Geïnterviewde stakeholders

In totaal hebben er 29 interviews plaatsgevonden in de maanden juli, augustus en september 2024. De volgende partijen en organisaties zijn geïnterviewd:

ILT (2x)	ProFri
GroentenFruit Huis	Thuisbezorgd
ACM	McDonalds
Provincie Zuid-Holland	Collect & Clean
VNG	Koninklijke Nederlandse Hockeybond
Veneca	Voetbalvereniging SteDoCo
VNO-NCW	NRK Verpakkingen
Centraal Bureau Levensmiddelenhandel	Nederlandse Vereniging van Groothandelaren in Papier- en Verpakkingsmaterialen
Ekoplaza	Circulware
Nederlandse Spoorwegen	Mission Reuse
Green Events	Zero Waste Nederland
Your Productions B.V.	Zwerfinator
Club van Elf	Kennisinstituut Duurzaam Verpakken
Koninklijke Horeca Nederland	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
Verpact	

Gespreksonderwerpen

Gedurende de interviews zijn de volgende vragen gesteld:

Uitvoeringspraktijk

- Bent u bekend met de regeling, de doelen en wat de reductiemaatregelen van uw organisatie of uw achterban vragen?
- Welke activiteiten/maatregelen heeft u, uw organisatie of uw achterban ondernomen naar aanleiding van de regeling? Wat helpt hierbij? En welke knelpunten ervaart u of uw achterban hierin?
- Welke activiteiten/maatregelen ziet u de sector of andere partijen ondernemen?

Effecten

- Wat voor effect hebben de reductiemaatregelen op uw organisatie, uw achterban en/of uzelf?
- Zijn deze effecten gewenst of ongewenst? Voorzag u deze effecten?
- Welke effecten ziet u in uw sector, bij andere partijen en bij consumenten?

Effectiviteit

- Wat voor invloed hebben de door u, of uw achterban, getroffen maatregelen op het gebruik van plastic drinkbekers en verpakkingen?
- Ziet u een vermindering van plastic drinkbekers en verpakkingen in het gebruik en/of het zwerfafval?
- Dragen de door u (of uw achterban) getroffen maatregelen bij aan het versnellen van de transitie naar een circulaire economie? Zo ja, op welke manier?

Mogelijke aanpassingen en beleidsopties voor de reductiemaatregelen

- Hoe kijkt u naar de werking en het effect van de reductiemaatregelen in de komende jaren?
- Vind u het noodzakelijk om de regeling aan te passen? Zo ja, op welke punten?
- Welke mogelijke aanpassingen ziet u?
- Hoe staat u tegenover de aangenomen moties?

BIJLAGE 3

Juridische context

EU Richtlijn 2019/904

In 2019 is in het kader van zwerfafvalpreventie op Europese stranden en de Europese plasticsstrategie vanuit het EU-actieplan voor de circulaire economie Richtlijn 2019/904 (de richtlijn) door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie aangenomen. De richtlijn heeft als doel het voorkomen en verminderen van de effecten op het (maritieme) milieu en de menselijke gezondheid van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare plastics en kunststofhoudend vistuig. Dit zijn ongeveer 86% van alle kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn gevonden op de stranden van Europa.

Artikel 4 van de richtlijn richt zich op maatregelen voor consumptievermindering. Lidstaten dienen maatregelen te treffen om tot een ambitieuze en aanhoudende consumptievermindering te komen van drinkbekers (doppen en deksels inbegrepen) en voedselverpakkingen (containers) voor voedingsmiddelen die bestemd zijn voor:

1. onmiddellijke consumptie, ter plaatse of om mee te nemen
2. typisch vanuit de container worden geconsumeerd
3. gereed zijn voor consumptie zonder verdere bereiding.

Drankverpakkingen, borden, zakjes en wikkels die voedingsmiddelen bevatten zijn hiervan uitgezonderd.

In het artikel worden verschillende voorbeelden gegeven van mogelijke maatregelen, zoals het instellen van nationale doelstellingen voor consumptievermindering, het niet gratis aanbieden van kunststofproducten aan de eindconsument, en het opleggen van marktbeperkingen.

Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is de richtlijn geïmplementeerd in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het Besluit beheer verpakkingen. De Wet milieubeheer stelt namelijk dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, nuttig toepassen en verwijderen van bij de maatregelen aangewezen stoffen, mengsels, producten of afvalstoffen.

Het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik voegt aan het Besluit beheer verpakkingen een paragraaf toe waarvan artikel 15d dient ter implementatie van artikel 4 van de richtlijn. Hierin wordt aangegeven dat:

1. de toenemende consumptie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik moet worden omgebogen met een meetbare kwantitatieve vermindering als resultaat
2. met ingang van 1 januari 2023 één of meer maatregelen genomen worden voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik
3. in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik wordt bepaald om welke verpakkingen dit gaat
4. aan de consument een bedrag in rekening moet worden gebracht voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik
5. de verkooppunten bij verkoop aan de consument herbruikbare varianten van plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik moeten aanbieden, of
6. de verkooppunten wordt verboden plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik aan te bieden op bepaalde locaties, bijvoorbeeld overheidsinstellingen, consumptie ter plaatse, festivals en evenementen.

BIJLAGE 4

Totstandkoming van de regeling

Gedurende de totstandkoming van de regeling zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de effecten en werking van de reductiemaatregelen, zoals in de conceptregeling beschreven. Hieronder geven we een korte samenvatting van de resultaten en tot welke aanpassingen van de regeling dit heeft geleid.

Effecten reductiemaatregelen plastic producten voor eenmalig gebruik

CE Delft, 2021

In Nederland worden naar schatting jaarlijks zeven miljard plastic drinkbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik op de markt gebracht. Het onderzoek laat zien dat de reductiemaatregelen in de conceptregeling een verwacht reductie-effect hebben van 20 – 57 procent, afhankelijk van het type verpakking en wijze van consumeren. Specifiek voor de voedselverpakkingen voor consumptie ter plaatse is de verwachte reductie beperkt vanwege de voorkeur van fastfoodketens voor hoogwaardige recycling. De resultaten zijn samengevat en verrijkt in Figuur 3.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

De reductiemaatregelen uit de conceptregeling zijn opgenomen in de definitieve regeling, met uitzondering van het minimumtarief voor plastic drinkbekers en voedselverpakkingen van € 0,25.

Beprijzen wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen

Kantar Public, 2021

Uit deze studie onder consumenten blijkt dat er een groot draagvlak is voor het aanpakken van plastic zwerfafval. Hierbij wordt door consumenten niet enkel gewezen naar de overheid, bedrijven en supermarkten; ook consumenten erkennen hun eigen rol. Daarbij geeft 41% van de respondenten aan het eens te zijn met het betalen van een extra bedrag voor plastic drinkbekers en/of verpakkingen voor eenmalig gebruik.

Het onderzoek resulteerde in een voorstel voor meerprijzen voor diverse producten in verschillende contexten (zie Figuur 24). Deze zijn omgevormd tot richtbedragen in de regeling.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

- Constatering in de Kamerbrief 2022/44001 dat er draagvlak is voor de regeling.
- De geschikte meerprijzen zijn in de regeling opgenomen als richtprijzen.

Effectstudie CE Delft				Prijsstudie Kantar Public
7 miljard kunststof drinkbekers voor eenmalig gebruik per jaar	Consumptie ter plaatse	> 500 miljoen maaltijdverpakkingen	Beperkt	
		> 4,4 miljard bekens	-20 tot -35%	
	Consumptie voor onderweg en maaltijd-bezorging	> 1,12 miljard Afhaalmaaltijd-verpakkingen	-26 tot 57%	Supermarkt: €0,27 - €0,40
		> 630 miljoen bezorgmaaltijd-verpakkingen	-40% op termijn	To go: €0,50 - €0,67
		> 350 - 400 miljoen bekens	> -38%	Supermarkt: €0,21 - €0,29
				To go: €0,25 - €0,32

Figuur 25. Resultaten van de effectstudie van CE Delft en de Prijsstudie van Kantar Public

Toets adviescollege regeldruk

Adviescollege toetsing regeldruk, 2021

Het ATR adviseerde de regeling niet vast te stellen, tenzij met de volgende adviespunten rekening is gehouden:

- Stel concrete en haalbare doelstellingen in.
- Heroverweeg de reikwijdte van de reductiemaatregelen in relatie tot de verwachte verschuivingseffecten.
- Overweeg minder belastende alternatieve reductiemaatregelen, die meer aan de voorkant van de keten sturen op reductie.
- Verbeter de werkbaarheid in de praktijk door onder andere definities aan te scherpen.
- Maak het overzicht van de te verwachten bedrijfsmatige effecten compleet.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

- Een uitgebreide lijst met definities en begrippen is opgenomen in de regeling.
- Het overzicht van de te verwachten bedrijfsmatige effecten is gecompleteerd (zie Quickscan bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, Sira Consulting, 2021).

Quickscan bedrijfseffectentoets Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Sira Consulting, 2021

De bedrijfseffecten van de reductiemaatregelen hangen sterk af van de snelheid waarmee wordt geïnnoveerd in betaalbare drinkbekers en voedselverpakkingen zonder plastics, en de haalbaarheid van de mogelijkheden voor recycling en hergebruik op het moment dat de regeling in werking trad.

De lasten voortkomend uit de regeling variëren sterk en kunnen oplopen tot € 60.000,- eenmalig en € 112.000,- per jaar. De kosten zijn afhankelijk van de wijze waarop een ondernemer wil voldoen aan de reductiemaatregelen. Voornamelijk de reductiemaatregelen voor consumptie ter plaatse brengen hoge financiële lasten met zich mee, zowel eenmalig als structureel.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

De meerprijs voor de desbetreffende plastic drankbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik worden beschouwd als extra omzet voor ondernemers.

Internetconsultatie

Ministerie van IenW, 2021

IenW heeft een internetconsultatie gedaan bij verschillende belanghebbenden en stakeholders van de regeling. De reacties waren gematigd positief. Hierin staan de meest genoemde punten:

- Verpakkingsproducenten en verkopende partijen wijzen op krappe deadlines en hoge kosten. Het invoeren van een stapsgewijze implementatie is behulpzaam voor de sector.
- De meningen over een bindend of niet-bindend richtbedrag zijn verdeeld. Producenten, horeca en evenementen hebben de voorkeur voor een niet-bindend richtbedrag, terwijl consumenten pleiten voor een bindend richtbedrag.
- Definities en begrippen zijn onduidelijk.
- Alternatieven van kunststofverpakkingen zijn niet voedselveilig en in strijd met de wetten voor voedselveiligheid.
- De regeling richt zich op gebruik. IenW wordt aangespoord maatregelen te treffen voor wat betreft de productie, het weggooien en het recyclen van plastic drankbekers en voedselverpakkingen voor eenmalig gebruik.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

- De invoerdata voor de twee artikelen uit de regeling zijn beide een half jaar uitgesteld.
- De geschikte meerprijzen zijn in de regeling opgenomen als richtprijzen.
- Een uitgebreide lijst met definities en begrippen is opgenomen in de regeling.

Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2022

De ILT acht de regeling in de eerste fase voorlopig uitvoerbaar.

Op het moment van de toets is het nog onduidelijk hoe de uitvoering en naleving van de nieuwe regeling in de praktijk vorm zal krijgen. Hierdoor is een inschatting van de capaciteit voor de eerste periode na de ingang van de wetgeving opgesteld en komt er een nieuwe berekening in 2025.

Daarnaast acht de ILT de regeling niet handhaafbaar. Dit komt door de complexe en onduidelijke regelgeving, waardoor naleving en handhaving moeilijk en soms onmogelijk is voor de grote groep ondertoezichtstaanden.

Besluiten naar aanleiding van inzichten

- Verschillende definities zijn aangescherpt in de regeling.
- De meldingsplicht voor de uitzondering uit Artikel 2.1, het inzamelen en hoogwaardig recyclen van plastic verpakkingen voor eenmalig gebruik bij consumptie te plaatse is toegevoegd aan de regeling.
- De handhaving zal bestaan uit enkele/regelmatige handhavingsoptredens na onaangekondigde controles, met een mogelijkheid tot delegatie naar de NVWA of omgevingsdiensten.
- IenW stelt voor om te werken met een meldingsloket, waar een melding kan worden gedaan als de regels niet worden nageleefd.

BIJLAGE 5

Overzicht beleidsopties

In de beleidsopties is onderscheid gemaakt tussen aanpassingen binnen de regeling en buiten de regeling. Beleidsopties van de categorie binnen de regeling zijn opties waarbij de regeling volstaat wanneer IenW deze wil implementeren. De categorie buiten de regeling bestaat uit beleidsopties waarbij het noodzakelijk is om de regeling aan te passen indien IenW deze wenst te implementeren.

Beleidsopties	Maatregel			Categorie		Bijdrage			Randvoorwaarden			
	Ter plaatse	Meenemen, afhalen of bezorgen	Algemeen	Binnen de regeling	Buiten de regeling	Uitvoeringspraktijk	Mitigeren ongewenst effect	Effectiviteit	Juridisch legitiem*	Uitvoerbaar	Handhaafbaar	Uitwerking in hoofdstuk 5
Motie met verzoek tot afschaffen meerprijs		x			x							x
Motie met verzoek tot toestaan papieren/kartonnen drinkbekers en verpakkingen met 5% plastic	x				x							x
Motie met verzoek tot het hanteren van een bredere definitie voor hoogwaardige recycling	x				x							x
Het opheffen van de uitzonderingsregel	x				x	+	/	+	x	x	x	x
Het afzonderlijk toestaan van de uitzonderingsregel bij gesloten evenementen	x				x	+	/	+	x	x	x	x
Het categoriseren van alle evenementen als 'consumptie ter plaatse'	x			x		+	/	-	x	x		
De ontwikkeling van een landelijk retoursysteem		x		x		-	/	+	x		x	
Het instellen van een vaste meerprijs		x			x	/	-	+	?	x	x	x
De afdracht van de meerprijs ten behoeve van een duurzame bestemming		x			x	/	-	+	?	x	x	x
Het opheffen van het rekenen van de meerprijs voor voorverpakte producten		x			x	+	+	/	x	x	x	
Het instellen van een verbod op plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik		x			x	-	/	+	x		x	
Het verplichten van het aanbieden van een eigen herbruikbaar alternatief én het accepteren van BYO		x			x	-	/	+	x	x	x	x
Het versterken van communicatie richting consumenten			x	x		+	/	+	x	x	n.v.t.	x
Het versterken van communicatie richting ondernemers			x	x		+	/	+	x	x	n.v.t.	x
Het opschalen van toezicht en handhaving			x	x		/	/	+	x		n.v.t.	
Het subsidiëren van de ontwikkeling van hergebruikssysteem en herbruikbare producten			x	x		+	/	+	x	x	n.v.t.	
Het subsidiëren of het verstrekken van leningen voor de aanschaf van hergebruikssystemen en herbruikbare producten			x	x		+	/	+	x	x	n.v.t.	x
Het ontwikkelen van een gedifferentieerde aanpak voor ondernemersoplossingen			x	x		+	/	+	x	x	n.v.t.	x
Het aanpassen van de definitie van 'plastics' in het algemeen naar 'plastics van fossiele grondstoffen' in de regeling			x		x	+	/	?		?		
Het toevoegen van de definitie en eisen voor 'herbruikbaar' in de regeling			x		x	+	/	?	x			
Het toevoegen van een derde categorie 'consumptie voor dagattracties en cateraars'			x		x	+	/	+	x		x	
Het ontwikkelen van reductiemaatregelen eerder in de productieketen			x		x	?	/	+		?	?	
Het differentiëren van de reductiemaatregelen per categorie ondernemers			x		x	+	/	+	x			

* Voor de categorie buiten de regeling geldt dat deze maatregelen juridisch legitiem zijn wanneer de regeling op de beleidsoptie is aangepast.

+	Verwachte bijdrage	x	Voldoet aan categorie/randvoorwaarde	?	Categorisering/effect twijfelachtig
/	Geen verwachte verandering	-	Verwachte verslechtering	n.v.t.	De beleidsoptie heeft niet met toezicht en handhaving van doen



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl