



Alle tassen beprijsen

Verkenning: Kan het tassenverbod gelden voor álle materialen?



CE Delft

Committed to the Environment

Alle tassen beprijsen

Verkenning: Kan het tassenverbod gelden voor álle materialen?

Dit rapport is geschreven door:
Lonneke de Graaff

Delft, CE Delft, juli 2016

Publicatienummer: 16.2I41.59

Verpakkingsmaterialen / Prijsstelling / EU-regelgeving / Kunststoffen / Papier / Milieuschade

Opdrachtgever: NRK Verpakkingen

Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Lonneke de Graaff.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 35 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Samenvatting

Sinds 1 januari 2016 is er in Nederland een verbod van kracht op het gratis verstrekken van plastic tassen door de retailsector (*Regeling beheer verpakkingen; nr. IENM/BSK-2015/242582*). Dit verbod sluit aan bij het plan van het Europees Parlement om het aantal plastic tassen in Europa sterk te verminderen (*Richtlijn (EU) 2015/720*). Het doel is om het aantal gratis plastic tassen in 10 jaar tijd tot maximaal 40 per persoon per jaar terug te dringen, om zwerfvuil tegen te gaan en verspilling van grondstoffen te voorkomen.

CE Delft is gevraagd om te analyseren of het gewenst is, en zo ja, of het mogelijk is, om in Nederland een verbod in te voeren op het gratis verstrekken van tassen van alle typen materialen.

Uit de studie blijkt dat het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot een afname van het aantal gebruikte plastic tassen en een toename van het aantal gebruikte papieren tassen. Eerste indicaties uit de markt geven aan dat het aantal verstrekte plastic tassen door het verbod flink daalt (50 à 95%). De gemiddelde afname is ongeveer 60%. Ook zijn er marktsignalen die laten zien dat het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen heeft geleid tot groei van gebruik tassen van andere materialen, waaronder papier. Hoewel de toename lager is dan de afname, is de schatting van 10 tot 25% zeker niet verwaarloosbaar.

Deze trend roept drie vragen op:

1. Wordt niet een (groot) deel van de milieuwinst van minder gratis plastic tassen teniet gedaan door de toename van het aantal papieren tassen?
2. Is het niet logischer en rechtvaardiger om het verbod op het gratis verstrekken van tassen uit te breiden naar alle tassen, ongeacht van welk materiaal ze zijn gemaakt?
3. Is het juridisch mogelijk een verbod in te voeren op het gratis verstrekken van tassen van alle materialen?

Dit onderzoek geeft antwoord op deze vragen.

Papieren tassen zijn niet milieuvriendelijker

Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat tassen van andere materialen milieuvriendelijker zouden zijn; het verbod op het gratis verstrekken van tassen geldt immers alleen voor tassen van plastic. Dit leidt tot oneerlijke marktverhoudingen in de markt voor tassen.

Het rapport 'DoorTASend, LCA-studie van draagtassen' van TNO laat zien dat tassen van andere materialen niet milieuvriendelijker zijn dan plastic tassen (TNO, 2015). TNO heeft voor 18 verschillende milieueffecten gekeken wat de milieubelasting is van tassen van verschillende materialen. Hieruit blijkt dat tassen van papier op sommige milieueffecten juist een hogere milieubelasting hebben dan tassen van plastic. De milieudruk is bijvoorbeeld substantieel hoger als het gaat om landgebruik, het gebruik van water en uitstoot van fijnstof.

Naast de bekeken milieueffecten heeft TNO ook gekeken naar de afbreekbaarheid van de materialen. TNO geeft aan dat textiel en papier sneller afbreekbaar zijn dan kunststoffen en suggereert daarmee dat deze materialen minder lang als zwerfvuil in het milieu aanwezig zijn. Er is echter geen rekening gehouden met de niet-afbreekbare onderdelen (coating/inkt) van een papieren tas. Verder is het relatieve belang van het aspect afbreekbaarheid

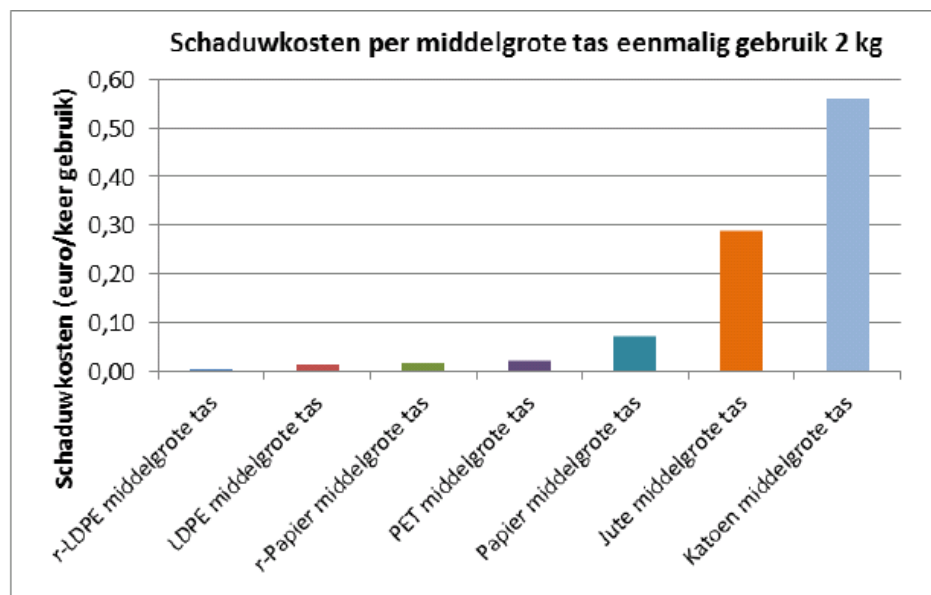


ten opzichte van de bekeken milieueffecten niet bekend, zodat niet kan worden aangegeven wat belangrijker is.

Toename papieren tassen doet milieuwinst teniet

TNO heeft in haar onderzoek de totale milieubelasting van plastic en papieren tassen uitgedrukt in een overall milieu-impact (schaduwkosten). We zien dat de plastic tas de laagste overall milieu-impact heeft.

Figuur 1 Milieu-impact, uitgedrukt in schaduwkosten, van eenmalig gebruik middelgrote draagtassen voor het vervoeren van 2 kg aankopen



Bron: (TNO, 2015).

Hieruit concluderen we dat een hoger milieuvoordeel kan worden gehaald als het verbod op gratis tassen niet alleen voor plastic zou gelden, maar ook voor papier en textiel. De toename van het gebruik van papieren tassen kan namelijk het milieuvoordeel door afname van plastic tassen teniet doen.

Indien slechts een klein deel (10 tot 38%) van de plastic tassen wordt vervangen door papieren tassen, wordt de milieuwinst ten gevolge van de afname van het aantal plastic tassen al teniet gedaan.

Als het verbod op gratis tassen niet alleen voor plastic zou gelden, maar ook voor papier en textiel zal er een hoger milieuvoordeel worden gehaald. Het is daarom logischer en rechtvaardiger om het verbod uit te breiden naar tassen van alle materialen.

Verbod op alle gratis tassen in lijn met EU Wet- en regelgeving

Met een maatregel tot het beprijsen van tassen van alle soorten materialen kan de overheid laten zien dat zij de milieueffecten door gebruik van tassen aanzienlijk terugdringt. Bovendien wordt hiermee het signaal afgegeven aan de burgers dat het relevant is om zuinig om te gaan met alle grondstoffen. Dat doet recht aan de opvattingen van de circulaire economie.

Uit onderzoek door Prof. Dr. Ch.W. Backes, professor milieurecht aan de universiteit van Utrecht bij het 'Centre for Water, Oceans and Sustainability Law' blijkt dat het Europese recht geen belemmering vormt voor het omzetten

van het bestaande verbod op gratis verstrekken van plastic tassen tot een verbod op gratis verstrekken van tassen van alle soorten materialen.

De verwachting is dat de EU een algemeen verbod niet zal afwijzen. Het juridisch onderzoek door de heer Backes laat namelijk zien dat lidstaten die al vooruit liepen op de invoering van de richtlijn voor het verminderen van het gebruik van plastic tassen, en al eerder maatregelen hadden genomen, hierom juist positief zijn gewaardeerd.

Een algemeen verbod op het gratis verstrekken van tassen, ook van papier of textiel, is in lijn met het doel van de EU wet- en regelgeving om een hoog milieu beschermingsniveau te waarborgen.

Conclusie

Het is mogelijk, logisch en rechtvaardig om het verbod op het gratis verstrekken van tassen uit te breiden naar alle tassen, ongeacht van welk materiaal ze zijn gemaakt.



Inhoud

1	Inleiding	6
2	Nieuwe wet- en regelgeving -verbod op gratis plastic tassen	7
2.1	EU-akkoord	7
2.2	Implementatie van akkoord in Nederland	7
2.3	Achtergrond van implementatie in Nederland	8
3	Gevolgen van verbod op gratis plastic tassen	9
3.1	Mogelijke reacties van de retailsector op het verbod	9
3.2	Afname gebruik plastic tassen	10
3.3	Toename gebruik papieren tassen	12
4	Vergelijking milieubelasting van papier en plastic	14
4.1	Vergelijking tassen door TNO	14
4.2	Vergelijking op milieueffectniveau	14
4.3	Vergelijking op milieuschadeniveau : schaduwkosten	15
4.4	Zwerfafval	17
4.5	Conclusie	18
5	Mogelijkheid breed verbod op het verstrekken van tassen	19
5.1	Europees recht een belemmering voor een verbod op alle gratis tassen?	19
5.2	Argumenten voor een breed gratis tassen verbod	21
6	Conclusie	23
7	Bibliografie	25
Bijlage A	Notitie Ch.W. Backes	27
	Is ‘alle tassen beprijzen’ EU-rechtelijk mogelijk?	28
Bijlage B	Aanvullingen richtlijn 94/62/EG	34



1 Inleiding

Sinds 1 januari 2016 is er in Nederland een verbod van kracht op het gratis verstrekken van plastic tassen door de retailsector. Dit verbod sluit aan op het plan van het Europees Parlement om het aantal plastic tassen in Europa sterk te verminderen. Het doel is om het aantal gratis plastic tassen in 10 jaar tijd tot maximaal 40 per persoon per jaar terug te dringen, om zodoende zwerfvuil tegen te gaan en verspilling van grondstoffen te voorkomen. Uit Europees onderzoek bleek dat in Nederland in 2010 ongeveer 80 plastic tassen per persoon per jaar worden gebruikt (EC, 2013)¹.

CE Delft is gevraagd om te analyseren of het gewenst is, en zo ja, of het mogelijk is, om in Nederland een verbod in te voeren op het gratis verstrekken van tassen van alle typen materialen.

Eerste indicaties uit de markt geven aan dat het aantal verstrekte plastic tassen door deze maatregelen flink daalt (50 à 95%). Deels vervangt de retailsector echter de gratis plastic tassen door papieren tassen, waardoor de uitgifte van papieren tassen toeneemt. Deze trend roept drie vragen op:

1. Wordt niet een (groot) deel van de milieuwinst van minder gratis plastic tassen teniet gedaan door de toename van het aantal papieren tassen?
2. Is het niet logischer en rechtvaardiger om het verbod op het gratis verstrekken van tassen uit te breiden naar alle tassen, ongeacht van welk materiaal ze zijn gemaakt?
3. Is het juridisch mogelijk een verbod in te voeren op het gratis verstrekken van tassen van alle materialen?

Dit rapport geeft antwoord op deze vragen.

Leeswijzer

Eerst beschrijven we de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen in Hoofdstuk 2. Vervolgens onderzoeken we wat de mogelijke gevolgen zijn van het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen (Hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 bespreken we de milieukundige vergelijking van papieren en plastic tassen en geven we antwoord op de eerste twee vragen.

In Hoofdstuk 5 onderzoeken we de juridische mogelijkheden voor een breed verbod op het gratis verstrekken van tassen, dus niet alleen plastic tassen, maar ook tassen van papier, jute of andere materialen. Daar geven we antwoord op de derde vraag.

In Hoofdstuk 6 beschrijven we de conclusies.

¹ Het in NL gebruikte cijfer is hoger. (Inretail, 2016) vermeld dat er tot en met 2015 ongeveer 170 lichte plastic draagtassen per persoon werden verbruikt. De verschillende cijfers zijn te verklaren door het verschil in schatting van het gemiddelde gewicht van één tasje. In Nederland is het gemiddelde gewicht te laag ingeschat, door een zeer laag getal te nemen voor het gewicht van een hemdtas: 2 gram in plaats van 4-5 gram.



2 Nieuwe wet- en regelgeving - verbod op gratis plastic tassen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de wet- en regelgeving ten aanzien van het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen dat sinds 1 januari 2016 van kracht is in Nederland. We beschrijven de Europese richtlijn en de implementatie in Nederland.

2.1 EU-akkoord

Binnen de Europese Unie is er een akkoord bereikt voor het terugdringen van het gebruik van lichte plastic draagtassen. Het gaat om: *Richtlijn (EU) 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.*

De richtlijn is gebaseerd op een studie, waarin is aangegeven dat Nederland samen met Finland, Denemarken, Luxemburg, Ierland, Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk, tot de top 25% behoren van landen met een laag tassenverbruik (EC, 2013).

Deze richtlijn beschrijft dat het huidige verbruik van plastic draagtassen leidt tot zeer veel zwerfafval en een inefficiënt gebruik van hulpbronnen. De richtlijn bevat de volgende verplichting:

“De lidstaten worden verplicht om maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied duurzaam te verminderen. Bij deze maatregelen kan het zowel gaan om nationale reductiestreefcijfers, of het handhaven of invoeren van economische instrumenten als handelsbeperkingen in afwijking van artikel 18 van deze richtlijn, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig en niet-discriminerend zijn.” (Europees Parlement en de Raad, 2015)

2.2 Implementatie van akkoord in Nederland

Nederland heeft op deze richtlijn gereageerd door naast een preventieve aanpak voor alle draagtassen, vanaf januari 2016 een verbod in te voeren op gratis plastic draagtassen. Daarmee gaat de Nederlandse maatregel verder dan de Europese maatregel die primair is bedoeld voor de lichtgewicht tasjes (de hemdtasjes). Uit oogpunt van eenvoud van implementatie heeft Nederland ervoor gekozen om het besluit uit te breiden naar alle plastic tassen.

Het Nederlandse verbod op gratis uitgifte van plastic tassen is gepubliceerd in de Staatscourant op 21 december 2015. Het gaat om: *Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 18 december 2015, nr. IENM/BSK-2015/242582, houdende regels voor verpakkingen (Regeling beheer verpakkingen).*



Deze richtlijn beschrijft dat een onge vulde plastic draagtas niet ‘om niet’ mag worden verstrekt op de plaats van verkoop van goederen of producten.

Uitgezonderd zijn:

- tassen die worden uitgegeven bij evenementen;
- zeer lichte plastic draagtassen die noodzakelijk zijn in verband met hygiëne, of voor het verpakken van losse levensmiddelen;
- tassen die in verband met beveiligingscontrole in de luchtvaart worden verstrekt voor het verpakken van vloeistoffen, spuitbussen of gels.

(Rijksoverheid, 2015)

2.3 Achtergrond van implementatie in Nederland

In een openbare brief aan de Tweede Kamer geeft staatssecretaris Mansveld een toelichting op de brede aanpak voor het reduceren van het gebruik van draagtassen door consumenten en in het bijzonder de reductie van het aantal plastic draagtassen. Het gaat om de brief:

Aanpak draagtassen (o.a. gratis plastic tassen), brief aan de Tweede Kamer. 26 februari 2015 Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De brief beschrijft de communicatieaanpak en het verbod op gratis plastic tassen.

De communicatieaanpak is gericht op een zo groot mogelijke milieudrukvermindering door in te zetten op:

- reductie van het totale gebruik van het aantal draagtassen;
- het zo vaak mogelijk gebruiken van een aangeschafte draagtas;
- uitleg over het verbod op gratis plastic tassen;
- het op de juiste manier weggooien van de draagtas wanneer deze niet meer wordt gebruikt, zodat recycling mogelijk is.

De brief beschrijft de overwegingen die ten grondslag liggen aan het verbod op gratis plastic draagtassen. Wat hierbij opvalt is dat vooral het feit dat plastic nauwelijks afbreekt en dat plastic tassen veel in het zwerfvuil op stranden wordt teruggevonden, doorslaggevend is geweest voor het verbod op gratis plastic tassen. Staatssecretaris Mansveld schrijft in de brief: “Vanwege het feit dat plastic zich ophoopt in het milieu en niet afbreekt, is plastic voor mij geen duurzaam alternatief.”

De brief benoemd verder dat een winkelier die als service een gratis draagtas mee wil geven, voor een ander materiaal dan plastic kan kiezen. Of er een vergoeding voor kan vragen.

(I&M, 26 februari 2015)



3 Gevolgen van verbod op gratis plastic tassen

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van het verbod op gratis plastic tassen in de markt en bij consumenten.

Sinds het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen van kracht is, is een afname te zien van het aantal plastic tassen. Daarnaast melden verschillende partijen dat er een toename is in het gratis verstrekken van papieren tassen.

Het eerste doel van de regeling, in de vorm van minder plastic tassen, lijkt te worden bereikt. De vraag is of er negatieve gevolgen (bijeffecten) zijn van dit verbod. Daarbij valt te denken aan toename van het aantal papieren tassen en toename van het aantal huisvuilzakken. In dit hoofdstuk gaan we op die vraag in².

3.1 Mogelijke reacties van de retailsector op het verbod

CE Delft heeft aan een groothandel in verpakkingen, gevraagd wat de reactie is van de retailsector op het verbod op gratis plastic tassen. De groothandel benoemt een aantal verschillende reacties (Groothandel in verpakkingen A, 2016):

1. **Plastic tassen beprijken.** In de sectoren waar voorheen goedkopere plastic tassen werden gebruikt, zoals bij de kleinere detaillisten (bakkers, slaggers) en winkelketens, wordt nu een klein bedrag gevraagd voor een plastic tas. Voor hen is de overstap naar duurdere papieren tassen geen optie.
2. **Vervanging door papier.** In het middensegment, bij bijvoorbeeld modeketens en schoenenwinkels wordt de overstap gemaakt naar papieren tassen. Men is hier servicegericht. In het verleden werden hier dikkere plastic tassen gebruikt, waarvan de kostprijs vergelijkbaar was met de papieren tas.
3. **Vervanging door luxere tassen.** Enkele winkelketens maken de keuze om de overstap te maken naar luxere tassen zoals shoppers van katoen, non-woven materiaal of papier met laminaat³.
4. **Vervangende tassen beprijken.** Enkele winkelketens maken de keuze om tassen van ander materiaal, zoals katoen, ook te beprijken. Ook wordt gewerkt met een statiegeldsysteem, waarbij men gebruikte katoenen tassen weer kan omruilen.

De groothandel schat in dat de eerste maatregel, het beprijken van plastic tassen, de maatregel is die het meeste voor komt. De verwachting is dat ongeveer 70% van de markt dit doet. In dat geval kiest 30% van de markt voor één van de andere maatregelen.

² In verband met privacy worden niet alle partijen bij naam genoemd.

³ Als de coating meer dan de helft van het oppervlak van de tas bestrijkt, vallen deze tassen ook onder de regeling.



3.2 Afname gebruik plastic tassen

CE Delft heeft diverse bronnen geraadpleegd en stakeholders geïnterviewd om de kwantitatieve effecten in de markt te beschrijven. Systematische metingen naar veranderingen in het tassenverbruik zijn nog niet gedaan.

De Nederlandse Vereniging van Groothandelaren in Papier- en verpakkingsmaterialen (NVGP) benoemt dat er beperkingen zijn aan het geven van kwantitatieve effecten als gevolg van het verbod. Daarvoor zijn diverse redenen. Ten eerste is het verbod op dit moment nog maar vier maanden van kracht. Veel partijen hadden voorraden liggen, waardoor er op basis van verkoopcijfers op dit moment nog geen nauwkeurigheid kan worden geboden (NVGP, 2016). Ten tweede is het zo dat de groothandelaren sinds 2001 geen harde cijfers meer registreren van de hoeveelheid papier, karton of plastic verpakkingen zij in de markt zetten (NVGP, 2016). Tot slot moeten zowel consumenten als winkeliers wennen aan de maatregel. Ze zijn nog 'zoekende' in hun reactie op het verbod. De verkoopcijfers fluctueren nu nog en zullen na verloop van tijd op een stabielere evenwicht uitkomen (Producent van kunststof verpakkingen en folie, 2016).

Ondanks bovengenoemde beperkingen geven we op basis van enkele bronnen een schatting van de kwantitatieve effecten. De NOS heeft op 20 februari 2016 een artikel gepubliceerd over de gevolgen van het verbod op gratis plastic tassen. Hierin noemen winkeliers een afname van tussen de 50 en 95% (NOS, feb. 2016).

Op 15 april 2016 publiceerde Trouw een artikel waarin staat vermeld dat het tasjegebruik minstens is gehalveerd (dat wil zeggen: een afname van 50%) en sommige grootwinkelbedrijven melden een afname tot 85% (Trouw, april 2016). Tabel 1 geeft een overzicht van getallen uit beide artikelen.

Tabel 1 Schatting afname plastic tassen door marktpartijen

Organisatie/bedrijf	Schatting afname plastic tassen	Toelichting
C&A ¹	65%	
H&M ¹	50%	
Action ¹	60%	
Gall en Gall ¹	70%	
Kruidvat ¹	60%	
Hans Anders ¹	95%	
HEMA ¹	80%	
HEMA ²	85%	
Koepelorganisatie Raad Nederlandse Detailhandel (RND) ²	50%	Het betreft voornamelijk schoenen- en modewinkels
Action ²	60%	
Etos ²	85%	
Groothandel F&F Verpakkingen ²	60-70%	Bij winkelketens
	50%	Bij particuliere winkeliers

¹ (NOS, feb. 2016).

² (Trouw, april 2016).



Naast dit bronnenonderzoek heeft CE Delft contact gezocht met een aantal tassenleveranciers. Deze partijen bevestigen het beeld dat er een forse afname is in het gebruik van plastic tassen en noemen een afname van tussen de 40 en 80%.

Een leverancier van plastic verpakkingsmateriaal, schat in dat er een daling is van 70 tot 80% op de verkoop van plastic tassen (Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal A, 2016).

Een producent van kunststof verpakkingen en folie geeft aan dat de omzet in het 1^e kwartaal van 2016 van plastic draagtassen (DKT en LUS, zowel bedrukt als onbedrukt) met 49% is afgenomen ten opzichte van 2014. Ten opzichte van 2015 is de daling 52%.

Deze producent verwacht dat de markt van plastic tassen na deze daling zal stabiliseren, wellicht op een iets hoger niveau. Als consumenten het vanzelfsprekend vinden om te betalen voor een plastic tas, dan kunnen winkels winst genereren met plastic tassen, zoals bij supermarkten (Producent van kunststof verpakkingen en folie, 2016).

Een andere leverancier van plastic verpakkingsmateriaal, schat in dat de afzet van plastic tassen met 40 tot 50% is teruggelopen (Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal B, 2016).

Een groothandelaar in verpakkingsmaterialen, geeft aan dat de verkoop van de meest gangbare draagtasjes (zogenaamde hemdtassen) sinds 1 januari 2016 is gezakt met gemiddeld 40/45%. Veel hemdtassen zijn bestemd voor het verpakken van losse groente en fruit. Tassen met deze functie zijn uitgezonderd van het besluit. Als we die tassen niet meetellen zal het effect aanzienlijk hoger zijn.

Deze groothandel gaf verder aan dat het effect van de bedrukte draagtassen nog niet te meten is, omdat dit bij ondernemers vaak grotere afnames betreft en dus hogere voorraden. Het effect op deze type tassen is pas op langere termijn waar te nemen. De verwachting echter is dat deze daling ook in dit segment significant zal zijn (Groothandel in verpakkingen B, 2016).

Tabel 2 geeft een overzicht van getallen die door de leveranciers zijn genoemd.

Tabel 2 Schatting afname plastic tasjes door leveranciers

Organisatie/bedrijf	Schatting afname plastic tasjes
Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal A	70-80%
Producent van kunststof verpakkingen en folie	49-52%
Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal B	40-50%
Groothandel in verpakkingen B	40-45%

De gratis verstrekte plastic draagtassen werden in bepaalde gebieden van Nederland voor een tweede keer gebruikt om plastic afval af te voeren via het bronscheidingsysteem van Plastics Hero. Nu er geen gratis draagtassen meer worden verstrekt, is er in deze gebieden wellicht een stijging te zien van het aantal verkochte huisvuilzakken. De ogenschijnlijke vermindering die in deze paragraaf is beschreven, wordt daardoor deels teniet gedaan.

Conclusie

Op basis van uitspraken van de retailsector en uitspraken van de leveranciers kunnen we concluderen dat er een duidelijke afname is in het aantal verstrekte plastic tassen. De retailsector noemt een afname van 50 tot 95%, met een gemiddelde van 67%. De leveranciers noemen een afname van 40 tot 80%, met een gemiddelde van 53%. Daarmee komen we op een gemiddelde afname van ongeveer 60%.

3.3 Toename gebruik papieren tassen

Papieren tassen mogen volgens de wetgeving nog wel gratis worden verstrekt. Er zijn aanwijzingen dat het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot de groei van gebruik van papieren tassen. In Paragraaf 3.2 hebben we al benoemd dat het momenteel nog te vroeg is om conclusies te trekken over de precieze gevolgen van het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen. Wel kunnen we hier enkele geluiden uit de markt schetsen.

In het artikel van de NOS dat in februari 2016 is gepubliceerd, werd aangegeven dat papieren tassen, big shoppers en rolkarretjes bezig zijn aan een opmars. ZITO|TEER, een groothandelaar in verpakkingsmaterialen geeft in dit artikel aan dat hij een stijging ziet in de verkoop van papieren draagtassen (NOS, feb. 2016). In mei 2016 heeft een groothandel in verpakkingen aan CE Delft laten weten dat het gaat om een stijging van 25%. Ook gaf hij aan dat de aanvragen en/of lopende offertes voor bedrukte papieren, linnen of katoenen draagtassen zijn verdubbeld, waarmee een hogere omzet in deze productgroep zeker is te verwachten (Groothandel in verpakkingen B, 2016).

De toename in gebruik van papieren tassen wordt ook benoemd in het artikel in Trouw van april 2016. Hierin geeft F&F Verpakkingen aan dat bij particuliere winkeliers de daling van het aantal plastic tassen ca. 10 tot 20% lager is dan bij grotere winkelketens, omdat de particuliere winkeliers meer tassen van papier en katoen bestellen. De reden die hij hiervoor aandraagt is dat veel kleine detaillisten geen klachten van klanten willen krijgen en geen boekhouding rondom tassenverkoop willen opzetten. Dit is de reden dat ze daarom vaker kiezen voor een verpakking die ze zo weg kunnen geven (Trouw, april 2016).

We zien de overstap naar papier of katoen niet alleen bij particuliere winkeliers, maar ook grote winkelketens hebben plannen om gratis papieren tassen te gaan verstrekken. Op de website van de Bijenkorf staat het volgende: "In 2016 verdwijnen de plastic tassen bij de Bijenkorf. De voorraad plastic tassen zal worden afgebouwd en tegen betaling aan de consument worden meegegeven. Hierna introduceert de Bijenkorf vernieuwde papieren tassen die bij iedere aankoop kunnen worden meegegeven." (De Bijenkorf, 2016). Bij deze luxe winkelketen is dus zelfs een 1 op 1 vervanging van plastic door papier te verwachten.

De kostprijs van papieren tassen ligt hoger dan plastic tassen. Een producent van plastic verpakkingsmateriaal, geeft aan dat detaillisten papieren tassen niet of nauwelijks beprijzen, omdat dat niet wordt verplicht door de wetgeving (Producent van kunststof verpakkingen en folie, 2016).



Conclusie

Op basis van uitspraken uit de markt kunnen we aannemen dat er een stijging is in het aantal verstrekte papieren tassen. Exacte getallen zijn niet te geven, omdat dit sterk varieert per retailsector. Vervanging kan worden verwacht bij luxere winkelketens en in het middensegment bij particuliere winkeliers. De sector benoemt een toename van tussen de 10 en 25%.



4 Vergelijking milieubelasting van papier en plastic

Doordat het verbod op gratis verstrekken alleen op plastic tassen van toepassing is, wordt de indruk gewekt dat tassen van andere materialen milieuvriendelijker zouden zijn. Het rapport 'DoorTASend, LCA-studie van draagtassen' van TNO laat zien dat dit niet zo is (TNO, 2015). In dit hoofdstuk bespreken we de verschillen in milieubelasting tussen tassen van plastic en papier op basis van het onderzoek van TNO.

4.1 Vergelijking tassen door TNO

In 2014 heeft TNO in opdracht van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) een onderzoek uitgevoerd, waarin in totaal 20 verschillende draagtassen van verschillende materialen (van hemdtasje tot big shopper) zijn onderzocht op milieudruk⁴ (TNO, 2015).

In Paragraaf 3.1 is de verwachting te lezen dat vervanging van plastic tassen door papieren tassen met name in het middensegment zal plaatsvinden. Ook stapt een luxe winkelketen over op papieren tassen. In deze sector komen big shoppers en hemdtassen weinig voor en wordt de middelgrote draagtas het meeste gebruikt. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk de vergelijking van:

- middelgrote draagtassen van plastic (LDPE);
- middelgrote draagtassen van papier.

In Paragraaf 4.2 bespreken we de vergelijking op verschillende milieueffecten en in Paragraaf 4.3 kijken we naar de totale, gewogen, milieu-impact.

4.2 Vergelijking op milieueffectniveau

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van de LCA wat betreft de middelgrote draagtassen, voor de belangrijkste milieueffecten.

In het kwantitatieve deel van het LCA-onderzoek is gekeken naar 18 verschillende milieueffecten⁵ uit de ReCiPe-methode. Het blijkt dat een papieren tas niet milieuvriendelijker is dan een plastic tas. Op enkele aspecten scoort de plastic tas juist in hoge mate beter.


⁴ HDPE: HDPE: hemdtas; LDPE: middelgrote draagtas; r-LDPE (uit gerecycled): middelgrote draagtas; PP: big shopper; r-PP (uit gerecycled): big shopper; Papier: hemdtas, middelgrote draagtas en big shopper; r-Papier: (uit gerecycled); hemdtas, middelgrote draagtas en big shopper; katoen: middelgrote draagtas en big shopper; PBAT/PLA-blend: hemdtas; Bio-PE: hemdtas; Zetmeelblend: hemdtas; PET (polyester): middelgrote draagtas en big shopper; Jute: middelgrote draagtas en big shopper.

⁵ De milieueffectcategorieën van de ReCiPe-methode die zijn bekeken: Water depletion, metal depletion, fossil depletion, climate change, ozone depletion, human toxicity, freshwater eco-toxicity, marine eco-toxicity, terrestrial eco-toxicity, photochemical oxidant formation, freshwater eutrophication, marine eutrophication, terrestrial acidification, particulate matter formation, ionizing radiation, agricultural land occupation, urban land occupation.



Tabel 3 geeft de resultaten weer van de zes aspecten met de hoogste milieubelasting bij het eenmalig gebruik van middelgrote draagtassen van plastic (LDPE) en middelgrote draagtassen van papier. De totale milieubelasting wordt grotendeels veroorzaakt door deze zes aspecten. De andere twaalf aspecten hebben gezamenlijk veel minder impact en worden hier daarom niet verder besproken. In de tabel geeft de (+)aan welke van de twee tassen een lagere milieubelasting heeft. De getallen in de tabel hebben we afgelezen uit de figuren in het TNO-rapport. De exacte cijfers werden in het rapport niet genoemd en kunnen dus in lichte mate afwijken.

Tabel 3 Milieu-impact van middelgrote plastic en papieren tassen voor de belangrijkste milieueffecten

Milieueffecten bij aankoop van 2 kg	Middelgrote LDPE-tas	Middelgrote papieren tas	Eenheid
			
Klimaatverandering	0,12	0,09 (+)	kg CO ₂ -eq.
Landgebruik	0,0018 (+)	0,44	m ² a
Uitputting zoetwaterbronnen	0,0001 (+)	0,0038	m ³
Uitstoot van fijnstof	0,0002 (+)	0,0004	kg PM ₁₀ -eq.
Mariene vermisting	0,000060	0,000018 (+)	Kg N eq.
Uitputting fossiele grondstoffen	0,034	0,027 (+)	Kg oil eq.

Een hoger getal in de tabel geeft aan dat de milieubelasting hoger is, en dat dit aspect dus een slechtere score heeft.

Te zien is dat de plastic tas scoort beter op landgebruik (244 keer beter), uitputting zoetwaterbronnen (38 keer beter) en uitstoot van fijnstof (2 keer beter). De papieren tas scoort beter op de aspecten klimaatverandering (1,3 keer beter), mariene vermisting (3,3 keer beter) en uitputting fossiele grondstoffen (1,3 keer beter).

Beide tassen scoren op drie van de zes belangrijkste aspecten beter. Opvallend is dat de plastic tas op twee factoren in zeer hoge mate beter scoort, met een factor 244 voor landgebruik en een factor 38 voor uitputting zoetwaterbronnen.

4.3 Vergelijking op milieuschadenniveau : schaduwkosten

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van de LCA wat betreft de middelgrote draagtassen, uitgedrukt in overall milieu-impact (schaduwkosten).

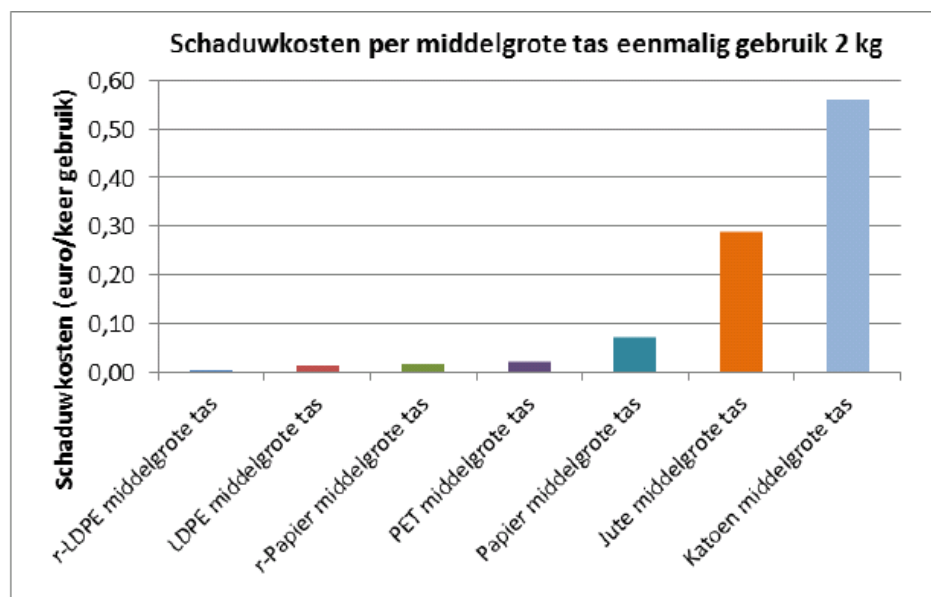
In het TNO-onderzoek zijn de bijdragen van de verschillende milieueffect-categorieën gewogen en opgeteld tot één totaalscore, namelijk de overall milieu-impact op basis van schaduwkosten. Het toepassen van weging en optellen van de scores is niet conform de ISO-norm voor LCA, maar geeft wel een gevoel voor de totaalimpact en wordt daarom toch vaak gebruikt door LCA-onderzoekers.

Figuur 2 geeft de milieu-impact, uitgedrukt in schaduwkosten, van eenmalig gebruik van middelgrote draagtassen voor het vervoeren van 2 kg aankopen. Te zien is dat de gerecyclede LDPE-tas de laagste milieu-impact heeft. De jute en katoenen tas hebben de hoogste impact.

De middelgrote tas van papier heeft een impact die 5,5 keer hoger is dan de middelgrote tas van LDPE. Dit betekent dat als het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot 18% meer papieren tassen, er geen milieuwinst meer is. Met andere woorden: als 1 op de 5 plastic tassen wordt vervangen door een papieren tas is de milieubelasting hoger.

Bij gebruik van gerecyclede materialen geldt dat de tas van gerecycled papier een impact heeft die 2,6 keer hoger is dan de tas van gerecycled LDPE. Dit betekent dat als het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot 38% meer gerecyclede papieren tassen, er geen milieuwinst meer is. Met andere woorden: Met andere woorden: als 2 op de 5 plastic tassen worden vervangen door een papieren tas is de milieubelasting hoger.

Figuur 2 Milieu-impact, uitgedrukt in schaduwkosten, van eenmalig gebruik middelgrote draagtassen voor het vervoeren van 2 kg aankopen



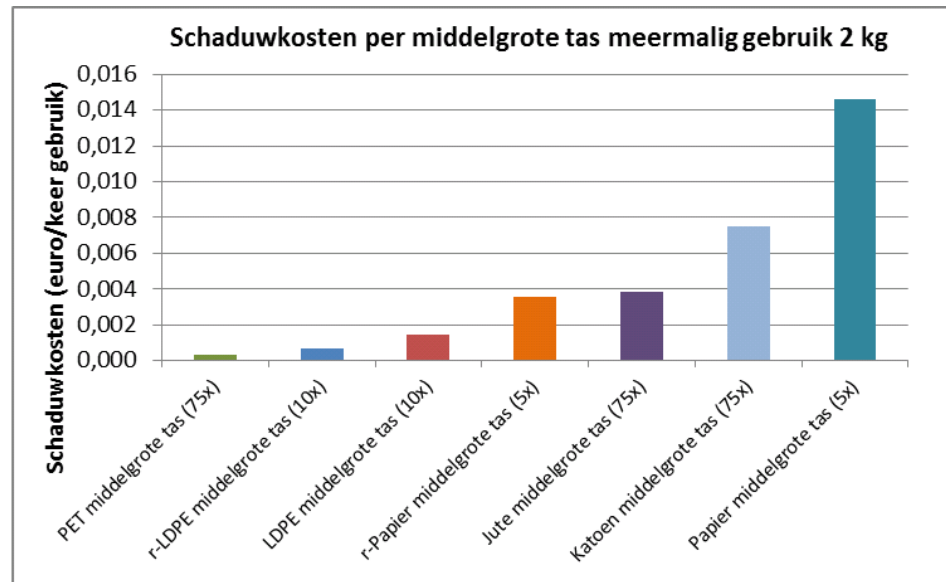
Bron: (TNO, 2015).

Als een tas meermalig wordt gebruikt leidt dit tot andere resultaten. Figuur 3 geeft de milieu-impact, uitgedrukt in schaduwkosten, van meermalig gebruik van middelgrote draagtassen voor het vervoeren van 2 kg aankopen. De milieu-impact wordt gegeven per keer dat de tas wordt gebruikt. De aannames van hoe vaak een tas kan worden gebruikt is tussen haakjes weergegeven. Te zien is dat de PET-tas de laagste milieu-impact heeft, gevolgd door de gerecyclede LDPE-tas. De katoenen en papieren tas hebben de hoogste impact.

Bij meermalig gebruik heeft de middelgrote tas van papier een impact die 10 keer hoger is dan de middelgrote tas van LDPE. Dit betekent dat als het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot 10% meer papieren tassen, er geen milieuwinst meer is. Met andere woorden: als 1 op de 10 plastic tassen worden vervangen door een papieren tas is de milieubelasting hoger (bij meermalig gebruik).

Bij meermalig gebruik van gerecyclede materialen geldt dat de tas van gerecycled papier een impact heeft die 5,3 keer hoger is dan de tas van gerecycled LDPE. Dit betekent dat als het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot 19% meer gerecyclede papieren tassen, er geen milieuwinst meer is. Met andere woorden: als 1 op de 5 plastic tassen worden vervangen door een papieren tas is de milieubelasting hoger (bij meermalig gebruik).

Figuur 3 Milieu-impact, uitgedrukt in schaduwkosten, van meermalig gebruik middelgrote draagtassen voor het vervoeren van 2 kg aankopen



Bron: (TNO, 2015).

Wat in deze vergelijking nog niet is meegenomen is dat papieren tassen vaak met kunststof versterkte handvatten hebben. Het gewicht van het kunststof in zo'n handvat is soms al groter dan het gewicht van een hemdtas. Dit is niet in de analyse van TNO meegenomen.

4.4 Zwerfafval

Het milieuthema 'zwerfafval' kan (nog) niet in een kwantitatieve LCA-analyse worden meegenomen, omdat een methode daarvoor ontbreekt. Daarom heeft TNO het effect van de materialen op 'zwerfafval' kwalitatief onderzocht door te kijken naar de afbreekbaarheid van de materialen. We kunnen zeggen dat dit de 19^{de} milieueffectcategorie is, die is onderzocht.

De studie van TNO geeft aan dat katoen, jute en papier sneller worden afgebroken dan kunststoffen (TNO, 2015). Dit zou suggereren dat deze materialen minder lang als zwerfvuil in het milieu aanwezig zijn. In dit onderzoek is echter niet gekeken naar de afbreekbaarheid van eventuele coating of inkt die op het papier aanwezig zijn. Bovendien is afbreekbaarheid van zwerfafval slechts één aspect, wat niets zegt over de totale milieupact zoals die is beschreven in Paragraaf 4.2 en 4.3. Het relatieve belang van zwerfvuil ten opzichte van de andere 18 effecten is niet beschreven in het onderzoek van TNO.

4.5 Conclusie

Het onderzoek van TNO laat zien dat tassen van papier niet voor alle 18 milieueffecten een lagere milieubelasting hebben dan tassen van plastic. Op een aantal aspecten is de milieudruk juist substantieel hoger, het gaat dan bijvoorbeeld om landgebruik, uitputting zoetwaterbronnen en uitstoot van fijnstof.

Naast de 18 milieueffecten uit de ReCiPe-methode heeft TNO ook gekeken naar de afbreekbaarheid en geeft aan dat textiel en papier sneller afbreekbaar zijn dan kunststoffen. Dit zou suggereren dat deze materialen minder lang als zwerfvuil in het milieu aanwezig zijn dan plastic. Het relatieve belang hiervan ten opzichte van de andere 18 effecten is niet bekend ook is er geen rekening gehouden met de niet-afbrekbare onderdelen (coating/inkt/hengsel) van een papieren tas.

TNO heeft in haar onderzoek de totale milieubelasting van plastic en papieren tassen uitgedrukt in een overall milieu-impact (schaduwkosten). We zien dat de plastic tas de laagste overall milieu-impact heeft.

Doordat een gedeelte van de plastic tassen wordt vervangen door papieren tassen, wordt de milieuwinst door het ingestelde verbod (deels) teniet gedaan. **Indien slechts een klein deel (10 tot 38%) van de plastic tassen wordt vervangen door papieren tassen wordt de milieuwinst ten gevolge van de afname van het aantal plastic tassen al teniet gedaan.**

Een voorbeeld: De middelgrote tas van papier heeft een impact die 5,5 keer hoger is dan de middelgrote tas van LDPE. Dit betekent dat als het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot 18% meer papieren tassen, er geen milieuwinst meer is. Met andere woorden: als 1 op de 5 plastic tassen wordt vervangen door een papieren tas is de milieubelasting hoger.

Gezien de milieuanalyse van TNO, de toename van het aantal papieren tassen en de mogelijke toename van het aantal huisvuilzakken⁶ kan worden aangenomen dat het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen heeft geleid tot een verschuiving van de milieu-impact.

Het is duidelijk dat een verbod op gratis verstrekken van tassen een hoger milieuvoordeel kan behalen als dit verbod niet alleen geldt voor plastic, maar ook voor papier en andere materialen. Het volgende hoofdstuk gaat in op de mogelijkheid voor een dergelijk breed tassenverbod.

⁶ Doordat de gratis tassen niet meer kunnen worden gebruikt voor het inzamelen van plastic voor Plastic Hero.



5 Mogelijkheid breed verbod op het verstrekken van tassen

Indien het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen op ook zou gelden voor tassen van papier en textiel, kan een hoger milieuvoordeel worden behaald.

In dit hoofdstuk bespreken we de potentiële juridische belemmeringen en mogelijkheden om een breed verbod op het gratis verstrekken van tassen in te voeren. Daarmee bedoelen we dat het huidige verbod op gratis verstrekken van plastic tassen op dezelfde wijze wordt ingevoerd voor tassen van papier, jute, katoen of andere materialen.

Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de notitie die is geschreven door Prof. Dr. Ch.W. Backes in opdracht van CE Delft. Hij is professor milieurecht aan de universiteit van Utrecht bij het 'Centre for Water, Oceans and Sustainability Law'. De hoofdpunten uit zijn notitie zijn overgenomen. De gehele notitie is opgenomen in Bijlage A.

5.1 Europees recht een belemmering voor een verbod op alle gratis tassen?

Mogelijk vormt het Europese recht een belemmering voor het invoeren van een breed verbod op gratis tassen. De hierbij relevante wet- en regelgeving bestaat uit:

Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, inclusief de aanvullingen genoemd in Bijlage B (Europees Parlement en Raad, 1994).

en

Het Verdrag over de werking van de Europese Unie (VWEU), met name de artikelen over het vrij verkeer van goederen, in het bijzonder artikel 34 VWEU (EU, 2012).

In dit hoofdstuk onderzoeken we of deze documenten een belemmering vormen, wat leidt tot de conclusie dat dit niet zo is.

5.1.1 'Vrij in de handel brengen'

In *Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval* staat in artikel 18:

“De Lid-Staten mogen het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet beletten.”

Een gebod tot beprijzing lijkt op gespannen voet te staan met artikel 18. Artikel 18 van *Richtlijn 94/62/EG* beschrijft dat een lidstaat niet zomaar 'handelsbelemmerende' maatregelen mag nemen voor verpakkingen. Voor plastic tassen is er een duidelijke aanleiding om deze te beprijsen, namelijk het gebod van *Richtlijn (EU) 2015/720* om maatregelen te treffen om het gebruik van plastic tassen te verminderen (Europees Parlement en de Raad, 2015). Maar voor tassen van andere materialen lijkt er geen gegronde aanleiding te zijn tot het nemen van vergelijkbare maatregelen. De vraag is nu of artikel 18 uit *Richtlijn 94/62/EG* een breed tassenverbod in de weg kan staan (Europees Parlement en Raad, 1994).



De heer Backes geeft in zijn notitie aan dat dit artikel geen belemmering vormt. Hij legt uit dat het artikel de strekking heeft om de interne markt te beschermen, en dat discriminatie van buitenlandse producenten en handelaren ten opzichte van nationale producenten en handelaren niet is toegestaan. Bovendien gaat het om eisen die aan het product zelf worden gesteld, zoals samenstelling en etikettering. Beide aspecten zijn niet aan de orde bij het instellen van een breed tassenverbod. Bovendien vallen economische instrumenten als beprijzingsmaatregelen of heffingen niet onder artikel 18 van Richtlijn 94/62/EG (Europees Parlement en Raad, 1994).

5.1.2 Handelsbelemmeringen voor ‘vrij verkeer van goederen’

Het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* beschrijft in verband met vrij verkeer van goederen drie soorten handelsbelemmeringen die verboden zijn: tarifaire, fiscale en non-tarifaire belemmeringen.

De heer Backes legt in zijn notitie uit dat deze belemmeringen alle drie niet aan de orde zijn bij een gebod tot beprijzen van tassen van alle typen materialen. We bespreken de belemmeringen één voor één:

1. **Tarifaire belemmeringen** (art. 30 VWEU), waarmee wordt bedoeld: een heffing op in- of uitgevoerde goederen. Een breed verbod op gratis tassen heeft zowel betrekking op geïmporteerde tassen als op tassen uit Nederland. Er is dus geen tarifaire belemmering.
2. **Fiscale belemmeringen** (art. 110 VWEU), wat betrekking heeft op discriminerende belastingmaatregelen. Een breed verbod op gratis tassen is geen discriminerende belastingmaatregel, omdat het binnenlandse producten niet, ook niet indirect, bevoordeelt.
3. **Non-tarifaire belemmeringen** (art. 34 (invoer) en 35 (uitvoer) VWEU), wat gaat over alle maatregelen die een negatief effect kunnen hebben op de hoeveelheid geïmporteerde of geëxporteerde goederen. Bij een breed verbod op gratis tassen is geen sprake van een directe invoerbepijking, maar het heeft wel effect op de hoeveelheid geïmporteerde tassen, omdat consumenten minder tassen zullen gaan gebruiken als ze daarvoor moeten betalen.

Artikel 34 VWEU verbiedt niet elke maatregel die effect heeft op de hoeveelheid verkochte goederen. Het gaat alleen om maatregelen die:
a een discriminerend effect hebben op buitenlandse goederen;
b eisen stellen aan het product zelf, incl. verpakking of etikettering.
Een breed verbod op gratis tassen treft binnenlandse en geïmporteerde producten in gelijke mate en stelt geen eisen aan product, verpakking of etikettering.

Hiermee is onderbouwd dat *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* geen belemmering vormt voor de invoering van een breed verbod op gratis tassen (EU, 2012).

5.1.3 Conclusie

Een maatregel tot beprijzing van draagtassen staat niet op gespannen voet met artikel 18 Richtlijn 94/62/EG en de handelsbelemmeringen uit VWEU. Het EU-recht vormt dus geen belemmering. Dat geldt zowel voor de bestaande maatregel tot het beprijzen van plastic tassen, als voor een maatregel die de verplichte beprijzing verbreedt en op alle draagtassen van welke aard ook van toepassing verklaart.



5.2 Argumenten voor een breed gratis tassen verbod

Nu we hebben gezien dat het EU-recht geen belemmering vormt voor een breed verbod op het gratis verstrekken van tassen van alle soorten materialen, is de vraag welke argumenten er zijn om een breed gratis tassenverbod in te voeren.

5.2.1 Hoger milieuvoordeel bij een brede beprijzingsmaatregel

Het is aannemelijk dat het gebruik van papieren tassen zal stijgen. Dit brengt een verschuiving van de impact en zelfs een stijging van de milieubelasting met zich mee. Met name het effect op landgebruik en het effect op de uitputting van zoetwaterbronnen nemen dan in grote mate toe.

Als we kijken naar de gewogen totale milieuscore blijkt dat als een klein deel (10 tot 38%) van de plastic tassen wordt vervangen door papieren tassen, de milieuwinst al teniet wordt gedaan.

Hiermee wordt onderbouwd dat een algeheel beprijzingsgebod van tassen is aan te raden.

5.2.2 Doel van richtlijn verpakkingen: hoog milieubeschermingsniveau

Het doel van *Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval* is om effect van verpakkingen en verpakkingsafval op het milieu te voorkomen of te verminderen (Europees Parlement en Raad, 1994).

Artikel 1 van deze richtlijn zegt:

1. Deze richtlijn heeft tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de Lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentievervalsing en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen.

Een algemeen verbod op het gratis verstrekken van tassen, ook van papier of textiel, is in lijn met het doel om een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen.

5.2.3 Positieve waardering van lidstaten die zelfstandig maatregelen treffen

In het persbericht van de Europese Commissie staat:

“Het voorstel volgt op maatregelen van afzonderlijke lidstaten en op verzoeken van EU-milieuministers aan de Commissie om de mogelijkheden voor EU-actie te beoordelen.” (EC, 2013).

Hieruit kunnen we opmaken dat er dus lidstaten zijn geweest die al vóór de invoering van de richtlijn maatregelen hadden getroffen om de gratis uitgifte van plastic tassen te voorkomen.

De heer Backes geeft in zijn notitie aan dat het gaat om met name Ierland en Denemarken. Ook de Nederlandse beprijzingsregeling liep overigens op de wijziging van de richtlijn vooruit. Het feit dat de Commissie niets ondernomen heeft tegen de Deense en Ierse maatregelen bevestigt de hier beargumenteerde opvatting dat dergelijke regelingen niet onder artikel 18 Richtlijn 94/62/EG vallen. Tijdens de discussie van Richtlijn 2015/720/EU, waarin beperkingen aan plastic tassen werden geïntroduceerd, is op EU-niveau ook nergens gesteld dat de Ierse of Deense maatregelen in strijd zouden zijn



met de toen bestaande versie van Richtlijn 94/62/EG of ander EU-recht. Integendeel, de Deense en Ierse maatregelen zijn door Commissie, Raad en Parlement bij herhaling positief gewaardeerd.

5.2.4 Essentiële eisen

In bijlage II van Richtlijn 94/62/EG staat het volgende:

“Verpakking moet zodanig worden vervaardigd dat volume en gewicht van de verpakking worden beperkt tot de minimale hoeveelheid die nodig is om het vereiste niveau van veiligheid, hygiëne en aanvaardbaarheid voor het verpakte produkt en voor de consument te handhaven.”

De marktontwikkelingen laten zien dat als alternatief voor het verstrekken van tassen in sommige gevallen wordt gekozen voor papieren tassen (die zwaarder zijn) of tassen voor meermalig gebruik (waar ook meer materiaal wordt gebruikt).

We kunnen zeggen dat de overheid tegen het doel van de bovengenoemde essentiële eisen eis in stuurt, door de gratis plastic tas te verbieden en te sturen naar een papieren tas of zwaardere kwaliteit tas. Een algemeen verbod voor het gratis verstrekken van tassen zou meer recht doen aan het doel van de essentiële eisen.

5.2.5 Beleving consument

Doordat het verbod op gratis verstrekken alleen op plastic tassen van toepassing is, wordt de indruk gewekt dat tassen van andere materialen milieuvriendelijker zouden zijn. De consument kan gaan denken dat papieren tassen milieuvriendelijker zijn dan plastic tassen. Dit leidt tot oneerlijke marktverhoudingen in de markt voor tassen. Onderzoek wijst uit dat tassen van andere materialen niet milieuvriendelijker zijn, zie Hoofdstuk 4 en (TNO, 2015).

Met een maatregel tot het beprijzen van tassen van alle soorten materialen kan de Nederlandse overheid laten zien dat zij de milieueffecten door gebruik van tassen aanzienlijk terug dringt. Bovendien wordt hiermee het signaal afgegeven aan de burgers dat het relevant is om zuinig om te gaan met alle grondstoffen. Wat recht doet aan de opvattingen van de circulaire economie.

6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusie van de studie.

Afname plastic tassen én toename papieren tassen

We kunnen concluderen dat het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen leidt tot een afname van het aantal gebruikte plastic tassen en een toename van het aantal gebruikte papieren tassen. De retailsector schat in dat de afname van plastic tassen varieert tussen de 50 en 95%. De leveranciers noemen een afname van 40 tot 80%. De gemiddelde afname is ongeveer 60%. Daarnaast zijn er marktsignalen die laten zien dat het verbod op gratis verstrekken van plastic tassen heeft geleid tot groei van gebruik tassen van andere materialen, waaronder papier. Hoewel de toename lager is dan de afname, is de schatting van 10 tot 25% zeker niet verwaarloosbaar.

Papieren tassen zijn niet milieuvriendelijker

Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat tassen van andere materialen milieuvriendelijker zouden zijn; het verbod op gratis verstrekken van tassen geldt immers alleen voor tassen van plastic. Dit leidt tot oneerlijke marktverhoudingen in de markt voor tassen. Het rapport 'DoorTASend, LCA-studie van draagtassen' van TNO laat zien dat tassen van andere materialen niet milieuvriendelijker zijn dan plastic tassen (TNO, 2015). TNO heeft met de ReCiPe-methode voor 18 verschillende milieueffecten gekeken wat de milieubelasting is van tassen van verschillende materialen. Hieruit blijkt dat tassen van papier op sommige milieueffecten juist een hogere milieubelasting hebben dan tassen van plastic. De milieudruk is bijvoorbeeld substantieel hoger als het gaat om landgebruik, gebruik van water en uitstoot van fijnstof.

Naast de bekeken milieueffecten uit de ReCiPe-methode heeft TNO ook gekeken naar de afbreekbaarheid van de materialen. TNO geeft aan dat textiel en papier sneller afbreekbaar zijn dan kunststoffen en suggereert daarmee dat deze materialen minder lang als zwerfvuil in het milieu aanwezig zijn. Er is echter geen rekening gehouden met de niet-afbrekbare onderdelen (coating/inkt) van een papieren tas. Verder is het relatieve belang van het aspect afbreekbaarheid ten opzichte van de bekeken milieueffecten niet bekend, zodat niet kan worden aangegeven wat belangrijker is.

Toename papieren tassen doet milieuwinst teniet

Op basis van het rapport van TNO kunnen we concluderen dat een hoger milieuvoordeel kan worden gehaald als het verbod op gratis tassen niet alleen voor plastic zou gelden, maar ook voor papier en textiel. De toename van het gebruik van papieren tassen kan namelijk het milieuvoordeel door afname van plastic tassen teniet doen.

TNO heeft in haar onderzoek de totale milieubelasting van plastic en papieren tassen uitgedrukt in een overall milieu-impact (schaduwkosten) waarbij de milieueffecten tegen elkaar zijn afgewogen. We zien dat de plastic tas de laagste overall milieu-impact heeft.

Als slechts een klein deel (10 tot 38%) van de plastic tassen wordt vervangen door papieren tassen, wordt de milieuwinst ten gevolge van de afname van het aantal plastic tassen al teniet gedaan.



Verbod op alle gratis tassen in lijn met EU Wet- en regelgeving

Het Europese recht vormt geen belemmering voor het omzetten van het bestaande verbod op gratis verstrekken van plastic tassen tot een verbod op gratis verstrekken van tassen van alle soorten materialen. Een algemeen verbod op het gratis verstrekken van tassen, ook van papier of textiel, is in lijn met het doel van de EU wet- en regelgeving om een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen.

Het lijkt dus mogelijk om een algemeen verbod in te voeren, ook al wordt er door de EU nog geen algemeen verbod voorgeschreven. De verwachting is dat de EU dit niet zal afwijzen. Het juridisch onderzoek door de heer Backes laat namelijk zien dat lidstaten die al vooruit liepen op de invoering van de richtlijn voor het verminderen van het gebruik van plastic tassen, en al eerder maatregelen hadden genomen, hierom juist positief zijn gewaardeerd.

Algemeen verbod op gratis tassen goed voor circulaire economie

Met een maatregel tot het beprijzen van tassen van alle soorten materialen kan de Nederlandse overheid laten zien dat zij de milieueffecten door gebruik van tassen aanzienlijk terugdringt. Bovendien wordt hiermee het signaal afgegeven aan de burgers dat het relevant is om zuinig om te gaan met alle grondstoffen. Wat recht doet aan de opvattingen van de circulaire economie.

Eindconclusie

Op basis van dit rapport kunnen we stellen dat het dus mogelijk, logisch en rechtvaardig om het verbod op het gratis verstrekken van tassen uit te breiden naar alle tassen, ongeacht van welk materiaal ze zijn gemaakt.



7 Bibliografie

De Bijenkorf, 2016. *Het Milieu*. [Online]
Available at: <https://www.debijenkorf.nl/het-milieu>
[Geopend 5 april 2016].

EC, 2013. *Impact Assessment for a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags*, Brussels: European Commission.

EC, 2013. Persbericht Milieu: Commissievoorstel voor minder plastic tassen. *Parlementaire Monitor*, 4 november.

EU, 2012. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie). *Publicatieblad van de Europese Unie (EU)*, 55(C326), pp. 47-407.

Europees Parlement en de Raad, 2015. Richtlijn (EU) 2015/720; wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2015(L115), pp. 11-15.

Europees Parlement en Raad, 1994. Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1994(L 365), pp. 10-23.

Groothandel in verpakkingen A , 2016. [Interview] (15 april 2016).

Groothandel in verpakkingen B, 2016. [Interview] (10 mei 2016).

I&M, 26 februari 2015. *Brief aan de tweedekamer d.d. 26 februari 2015 Aanpak draagtassen (o.a. gratis plastic tassen)*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu | (I&M).

Inretail, 2016. *Verbod op gratis plastic tassen*. [Online]
Available at: <https://www.inretail.nl/kennis-en-inspiratie/dit-moet-je-weten-nu-het-verbod-op-plastic-tassen-eraan-komt>
[Geopend 15 april 2016].

Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal A, 2016. [Interview] (15 april 2016).

Leverancier van plastic verpakkingsmateriaal B, 2016. [Interview] (18 april 2016).

NOS, feb. 2016. *'Niet langer voor elk wissewasje een ander tasje'*. [Online]
Available at: <http://nos.nl/artikel/2088005-niet-langer-voor-elk-wissewasje-een-ander-tasje.html>
[Geopend 9 mei 2016].



NVGP, 2016. *Nederlandse Vereniging van groothandelaren in papier & verpakkingsmaterialen* [Interview] (15 april 2016).

Producent van kunststof verpakkingen en folie, 2016. [Interview] (15 april 2016).

Rijksoverheid, 2015. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 18 december 2015, nr. IENM/BSK-2015/242582, houdende regels voor verpakkingen (Regeling beheer verpakkingen).. *Staatscourant*, 2015(44620), pp. 1-15.

TNO, 2015. *DoorTASend, LCA studie van draagtassen*, Delft: TNO.

Trouw, april 2016. *Verbod op gratis tasje groot succes*. [Online]

Available at:

<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4282561/2016/04/15/Verbod-op-gratis-tasje-groot-succes.dhtml>

[Geopend 15 april 2016].



Bijlage A Notitie Ch.W. Backes

Deze bijlage bevat een notitie die is geschreven door Prof. Dr. Ch.W. Backes in opdracht van CE Delft. We hebben hem gevraagd of het Europese recht de mogelijkheid biedt voor uitbreiding van het huidige verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen, met een verbod op gratis verstrekken van tassen van andere materialen.

De conclusie is dat het Europese recht een verbod op het gratis verstrekken van tassen van allerlei materialen (plastic, papier, katoen, jute, etc.) niet in de weg staat.

De hoofdpunten uit de notitie van Ch.W. Backes zijn gebruikt in het hoofdrapport. De gehele notitie is in deze bijlage opgenomen.



Is ‘alle tassen beprijzen’ EU-rechtelijk mogelijk?

Prof. dr. Ch.W. Backes

1. Aanleiding

In opdracht van NRK Verpakkingen onderzoekt CE de mogelijkheden voor een breed verbod op het gratis verstrekken van tassen, dus niet alleen plastic tassen, maar ook tassen van papier, jute of andere materialen. Binnen dat onderzoek is de vraag of het Europese recht een dergelijke uitbreiding van het thans geldende verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen mogelijk zou maken van doorslaggevende betekenis.

2. Algemene vraagstelling

Nederland heeft, ter uitvoering van richtlijn 2015/720/EU een verbod op gratis uitgifte van plastic tassen uitgevaardigd (Rijksoverheid, 2015). Daardoor vermindert het aantal plastic tassen, maar zal het aantal andere tassen, bijvoorbeeld uit papier, doen toenemen. Dat geldt waarschijnlijk ook voor de omvang van zwerfafval bestaande uit plastic of papieren tassen. Omdat bijvoorbeeld papieren tassen sneller afbreken dan plastic tassen, zou dit, voor zover het oogmerk op zwerfafval is gericht, een rechtvaardiging kunnen vormen voor een differentiatie tussen plastic tassen en tassen uit ander materiaal. Op een aantal andere aspecten is de milieudruk van tassen uit ander materiaal dan plastic echter juist hoger. Indien het verbod op gratis tassen niet alleen voor plastic zou gelden, maar ook voor papier en textiel zou een hoger milieuvoordeel kunnen worden gehaald. Daarom doet zich de vraag voor of een dergelijk verbod Europeesrechtelijk mogelijk zou zijn.

Voor dit advies wordt er vanuit gegaan dat het beprijzen van andere draagtassen op dezelfde wijze zou gebeuren dan het thans geldende gebod tot beprijzen van plastic draagtassen. Dat gebod is juridisch vormgegeven als een verbod tot het ‘om niet’ op de markt brengen van bepaalde, nader gedefinieerde, plastic tassen (zie artikel 3, zesde lid, van het Besluit-beheer verpakkingen 2014 jo. artikel 2 Regeling beheer verpakkingen). Indien een prijs voor een draagtas wordt gevraagd is het op de markt brengen dus niet verboden en ook niet beperkt. Verder wordt hier er vanuit gegaan dat bij de nadere vormgeving van deze regels over het beprijzen van alle draagtassen geen eisen aan de draagtassen zelf, ook geen etiketteringseisen, zullen worden gesteld.

Het juridisch relevant kader is hierbij vooral richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals gewijzigd door Richtlijn 2004/12/EU en door Richtlijn 2015/720/EU van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen. Daarnaast kan ook het Verdrag over de werking van de Europese Unie (VWEU) relevant zijn, met name de artikelen over het vrij verkeer van goederen, in het bijzonder artikel 34 VWEU. In de volgende paragrafen wordt deze algemene vraagstelling uitgewerkt in een aantal deelvragen.



3. Moet het beprijzen van (ook) andere tassen dan plastic tassen juridisch worden gekwalificeerd als het beletten van het in de handel brengen van verpakkingen die aan de richtlijn voldoen in de zin van artikel 18 Richtlijn 94/62/EG?

Het gebod beprijzen zou een beperking van het in de handel brengen van draagtassen kunnen inhouden. De juridische vormgeving in Nederland als een verbod tot het (om niet) op de markt brengen van bepaalde soorten producten laat het op het eerste gezicht waarschijnlijk lijken dat het gaat om een handelsbelemmerende maatregel. Ook de Raad van State lijkt in haar advies over het Besluit beheer verpakkingen 2014⁷ daarvan uit te gaan en meent een gebod tot beprijzing 'op gespannen voet (komt) te staan met artikel 18 van de Richtlijn verpakkingen'. Toch lijkt dit een voorsnelle conclusie en lijkt mij de opvatting van de Raad van State onjuist. Terecht heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in haar nader rapport over het concept Besluit beheer verpakkingen de kritiek van de Raad van State op dit punt dan ook van de hand gewezen, zij het dat zij daarvoor niet alle van belang zijnde argumenten aanvoert.⁸

3.1 Systematiek, ontstaansgeschiedenis en considerans van Richtlijn 94/62/EG

Het in artikel 18 Richtlijn 94/62/EG bedoelde verbod van het 'beletten' van het in de handel brengen van verpakkingen heeft de strekking de interne markt te beschermen. Lidstaten mogen geen maatregelen nemen die buitenlandse producenten en handelaren van verpakkingen bij de afzet van hun producten op discriminerende wijze zouden kunnen beperken ten opzichte van nationale producenten en handelaren.

Daarbij gaat het om eisen die aan de producten zelf worden gesteld, dus aan de samenstelling van het product, inclusief de etikettering. Artikel 18 Richtlijn 94/62/EG vult daarmee artikel 9 van diezelfde richtlijn aan.

In artikel 9 Richtlijn 94/62/EG worden producteisen gesteld aan verpakkingen. Verpakkingen die niet aan die eisen voldoen, mogen niet in de handel worden gebracht. In zoverre bevat de richtlijn een volledige harmonisatie. Andere producteisen dan voorzien in artikel 9 Richtlijn 94/62/EG mogen aan verpakkingen niet worden gesteld.⁹

De ter discussie staande maatregel zou het op de markt brengen van bepaalde verpakkingen als zodanig niet verbieden of beletten, maar alleen het gratis op de markt brengen. Dat lijkt niet te vallen onder artikel 18 Richtlijn 94/62/EG. Deze lezing wordt bevestigd door de preambule van de wijziging van de Richtlijn verpakkingen met het oog op het verbruik van lichte plastic draagtassen (Richtlijn 2015/720/EU) en de ontstaansgeschiedenis van deze richtlijn. Zo wordt in de overweging 11 van de considerans van Richtlijn 2015/720/EU gesproken van 'economische instrumenten zoals prijsstellingen ... en handelsbeperkingen zoals verbodsbepalingen in afwijking van artikel 18 van Richtlijn 92/62/EG'. Onder artikel 18 Richtlijn 94/62/EG vallen dus geen economische instrumenten als beprijzingsmaatregelen of heffingen. Voor de hier verdedigde lezing spreekt ook dat de Europese Commissie geen

⁷ Stcrt 20 november 2014, 32376, met name p. 8.

⁸ Stcrt 20 november 2014, 32376, p. 2.

⁹ Zie bijv. W.Th. Douma, DE EG-richtlijn Verpakking en verpakkingsafval, Tijdschrift voor Milieu en Recht 1995, p. 111.



opmerkingen heeft gemaakt over het gebod tot beprijzing in art. 3, zesde lid van het haar toegezonden ontwerp-Besluit beheer verpakkingen.¹⁰

3.2 Verdragsconforme interpretatie van artikel 18 Richtlijn 94/62/EG

Het verbod het in de handel brengen van verpakkingen die aan de eisen van de richtlijn voldoen niet te beletten in artikel 18 Richtlijn 94/62/EG moet voorts worden uitgelegd en begrepen in het licht van de terminologie van de EU-Verdragen. Daarin worden drie soorten handelsbelemmeringen onderscheiden die allen in beginsel verboden zijn. Het gaat dan om:

1. Tarifaire belemmeringen

Het verbod op tarifaire belemmeringen (art. 30 VWEU) verbiedt douanerechten en heffingen van gelijke werking ('elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, ongeacht de benaming of de structuur, die wegens grensoverschrijding over goederen wordt geheven en geen douanerecht stricto sensu is).

Bij tarifaire belemmeringen moet er sprake zijn van een heffing op bepaalde goederen, die uitsluitend betrekking heeft op in- of uitgevoerde goederen. Gedacht kan worden aan een milieuheffing op ingevoerde milieuvervuilende goederen.

2. Fiscale belemmeringen

Het verbod op fiscale belemmeringen (art. 110 VWEU) verbiedt discriminerende belastingmaatregelen, inclusief belastingmaatregelen die protectionistisch zijn.

3. Non-tarifaire belemmeringen

Het verbod op non-tarifaire belemmeringen (art. 34 (invoer) en 35 (uitvoer) VWEU) verbiedt kwantitatieve beperkingen, zoals quota, in- of uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. Dit verbod moet ruim worden uitgelegd en verbiedt alle maatregelen die een negatief effect kunnen hebben op de hoeveelheid geïmporteerde of geëxporteerde goederen, tenzij het om zogenoemde 'verkoop-modaliteiten' gaat (zie nog hierna).

De ter discussie staande beprijzingsplicht is geen tarifaire belemmering als bedoeld in art. 30 VWEU omdat de maatregel niet aanknoopt aan de grensoverschrijding (import) van de draagtassen. De maatregel heeft betrekking op uit het buitenland geïmporteerde, maar evengoed ook op in het binnenland vervaardigde tassen. De maatregel is ook geen discriminerende fiscale maatregel in de zin van art. 110 VWEU omdat het beprijzingsgebod niet, ook niet indirect, binnenlandse producten op enigerlei wijze bevoordeelt.

Iets moeilijker is het om vast te stellen of sprake is van een non-tarifaire belemmering in de zin van artikel 34 VWEU. Daarbij gaat het om kwantitatieve invoerbelemmeringen of maatregelen die de kwantiteit van de invoer indirect beperken. In ons geval is zeker geen sprake van een directe invoerbeperking. Immers, de draagtassen mogen zonder meer worden ingevoerd. Wel zal de hoeveelheid geïmporteerde tassen afnemen omdat de consumenten minder tassen zullen gebruiken als zij daarvoor extra moeten betalen. Ook een dergelijke maatregel die de import feitelijk belemmert kan als 'maatregel van gelijke werking' onder artikel 34 VWEU vallen. Artikel 34 VWEU heeft echter niet de strekking om elke maatregel die negatieve gevolgen heeft voor de hoeveelheid verkochte goederen (in beginsel) te verbieden. Daarvoor moet voldaan zijn aan twee voorwaarden. Ten eerste moet de maatregel een discriminerend effect hebben op

¹⁰ Aldus het Nader Rapport, Stcrt 20 november 2014, 32376, p. 2.



buitenlandse goederen. Buitenlandse goederen moeten dus feitelijk sterker worden getroffen dan binnenlands geproduceerde goederen. Dat lijkt hier niet het geval te zijn. In het binnenland geproduceerde tassen worden door het gebod van beprijzing op dezelfde wijze geraakt als in het buitenland geproduceerde tassen. Ik kan niet bedenken waarom de beoogde beprijzingsregeling, al dan niet indirect, discriminerend zou zijn. Ten tweede moet het gaan om maatregelen die op enigerlei wijze eisen stellen aan het product zelf, inclusief de verpakking of etikettering. Zuivere regelingen van ‘verkoopmodaliteiten’ vallen hier niet onder. In een reeks van arresten heeft het Hof van Justitie EU zich over dit onderscheid nader uitgelaten. Zo is geoordeeld dat de Deense¹¹ en Duitse¹² eisen aan drankverpakkingen non-tarifaire handelsbelemmeringen vormen. Daarbij ging het om verplichte statiegeldsystemen die buitenlandse producten zwaarder treffen dan binnenlands geproduceerde dranken. Wat echter te begrijpen is onder een ‘verkoopmodaliteiten’ is nog steeds af te leiden uit het ‘Keck-arrest’.¹³ Daarin ging het om een verbod tot wederverkoop van goederen met verlies. Het Hof overwoog dat een dergelijke regeling de omvang van de verkoop van de desbetreffende goederen, waaronder de verkoop van uit het buitenland afkomstige goederen, kan beperken. Indien het echter gaat om een maatregel die niet bepaalde eigenschappen van het product, eigenschappen van de verpakking of etikettering reguleert, maar slechts de modaliteiten van de verkoop bepaalt en deze maatregel zowel rechtens en feitelijk geen verschil maakt tussen nationale en geïmporteerde producten, dan gaat het om een ‘verkoopmodaliteit’ die niet onder het verbod van non-tarifaire handelsbelemmeringen valt, aldus het Hof. Een dergelijke beperking is in overeenstemming met de strekking van het gebod van vrij verkeer van goederen. In casu gaat het om een dergelijke verkoopmodaliteit. De draagtassen mogen immers zonder meer worden verkocht, alleen niet gratis. De beperking knoopt dus niet aan aan producteigenschappen, verpakkingseigenschappen of etiketteringseisen. Deze beperking treft binnenlandse en uit het buitenland geïmporteerde tassen op dezelfde wijze en discrimineert niet, ook niet indirect.

Ook een interpretatie in het licht van de bepalingen van de EU-Verdragen leidt dus tot dezelfde uitkomst. Artikel 18 Richtlijn 94/62/EG heeft geen betrekking op beprijzingsmaatregelen van verpakkingen zoals hier aan de orde. Indien een dergelijke maatregel voor alle draagtassen zou worden ingevoerd moet er echter wel op gelet worden dat daarbij geen eisen aan de tassen zelf worden gesteld, ook niet bijvoorbeeld in de vorm van etikettering. Dergelijke eisen zouden tot gevolg hebben dat een ander juridisch regime van toepassing is, namelijk afhankelijk van de concrete uitvoering ofwel artikel 18 Richtlijn 94/62/EG, dan wel artikel 34 VWEU. Daarmee zou een dergelijke, met producteisen gecombineerde beprijzingsmaatregel nog niet automatisch verboden zijn, maar juridisch anders moeten worden beoordeeld.

¹¹ HvJ 20 september 1998, C-302/86.

¹² HvJ 14 december 2004, zaken C-309/02 en C-463/01.

¹³ HvJ 24 november 1993, C-267 en 268/91.



3.3 Conclusie toepasselijkheid van artikel 18 Richtlijn 94/62/EG

Geconcludeerd kan dus worden dat, anders dan de Raad van State in haar advies over het ontwerp Besluit beheer verpakkingen heeft aangenomen, een maatregel tot beprijzing van draagtassen niet op gespannen voet staat met artikel 18 Richtlijn 94/62/EG. Dat geldt zowel voor de bestaande maatregel tot het beprijzen van plastic tassen, als voor een maatregel die de verplichte beprijzing verbreedt en op alle draagtassen van welke aard ook van toepassing verklaart.

4. Biedt het regime van Richtlijn 94/62/EG wel ruimte voor het op nationaal niveau beprijzen van alle soorten tassen als daar ecologische argumenten voor kunnen worden aangevoerd?

Uit het voorgaande moge blijken dat Richtlijn 94/62/EG ruimte biedt voor het op nationaal niveau beprijzen van alle soorten tassen als daar ecologische argumenten voor kunnen worden aangevoerd. Artikel 18 Richtlijn 94/62/EG is op een dergelijke maatregel niet van toepassing, zoals onder 3. toelicht. Het Hof van Justitie EU heeft voorts bij herhaling bevestigd dat de richtlijn, behalve wat betreft de producteisen uit artikel 9 Richtlijn 94/62/EG, geen volledige harmonisatie bevat. Lidstaten kunnen dus verder strekkende maatregelen vaststellen.¹⁴ Nu een beprijzingsplicht zoals hier aan de orde ook niet in strijd is met het VWEU (zie onder 3.), staat noch Richtlijn 94/62/EG, noch ander EU-recht hieraan in de weg.

5. Welke rol speelt bij de beantwoording van de twee voorgaande vragen de indruk dat enkele andere lidstaten blijkbaar al voor het van kracht worden de wijziging van Richtlijn 94/62/EG plastic tassen hebben beprijsd?

Met name Ierland en Denemarken hebben eerder, voor het van kracht worden van de wijziging van Richtlijn 94/62/EG door Richtlijn 2015/720/EU voorgeschreven dat plastic tassen niet gratis mogen worden verstrekt. Ook de Nederlandse beprijzingsregeling liep overigens op de wijziging van de richtlijn vooruit. Het feit dat de Commissie niets ondernomen heeft tegen de Deense en Ierse maatregelen bevestigt de hier beargumenteerde, en ook door de Nederlandse regering aangehouden, opvatting dat dergelijke regelingen niet onder artikel 18 Richtlijn 94/62/EG vallen. Tijdens de discussie van Richtlijn 2015/720/EU, waarin beperkingen aan plastic tassen werden geïntroduceerd, is op EU-niveau, voor zover ik uit alle relevante stukken heb kunnen nagaan, ook nergens gesteld dat de Ierse of Deense maatregelen in strijd zouden zijn met de toen bestaande versie van Richtlijn 94/62/EG of ander EU-recht.

Integendeel, de Deense en Ierse maatregelen zijn door Commissie, Raad en Parlement bij herhaling positief gewaardeerd. Anders is dit met betrekking tot de Italiaanse regeling die (tenminste tijdelijk) een geheel verbod op het op de markt brengen van plastic tassen inhield. Een dergelijk verbod is een handelsbelemmering in de zin van artikel 34 VWEU omdat daardoor de import van elders in de EU rechtmatig in het verkeer gebrachte tassen wordt verboden. Het mag betwijfeld worden of Italië met succes een beroep op de uitzonderingen van het verbod van artikel 34 VWEU zou kunnen doen (of kunnen hebben gedaan).

¹⁴ Zie onder andere HvJ 20 september 1998, C-302/86 en HvJ 14 december 2004, zaken C-309/02 en C-463/01.



6. Zijn er nog andere EU-rechtelijke belemmeringen voor een dergelijke brede beprijzingsmaatregel?

Deze vraag werd hiervoor al in paragraaf 3 van dit advies beantwoord. Hiernaar zij verwezen.

7. Is er een richtlijn of ander EU-rechtelijke bepaling die aangeeft dat er niet mag worden gediscrimineerd tussen producten met dezelfde functie van verschillende materialen?

De EU-wetgever heeft een zeer ruime beoordelingsmarge bij het vormgeven van zijn beleid en regelgeving. EU-regelgeving is echter wel gebonden aan de discriminatieverboden uit de EU-verdragen. Er mag dus niet (zonder valide redenen) gediscrimineerd worden op grond van nationaliteit (artikel 18 VWEU). Ook discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden (zie onder meer artikel 21 Handvest grondrechten). Al dat is hier echter niet relevant. De EU-wetgever mag in beginsel bepaalde groepen producten wel reguleren en andere groepen producten niet als dat niet willekeurig is. De vraag of een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen plastic tassen en andere tassen zou aan de orde kunnen komen in een procedure tegen de geldigheid van Richtlijn 2015/720/EU (respectievelijk tegen de gewijzigde Richtlijn 94/63/EG). De drempel ligt dan echter zeer hoog. Als er enige plausibele redenen zijn om een verschil tussen beide productgroepen te maken is een dergelijk verschil niet willekeurig. In casu lijkt mij dat zonder meer het geval te zijn. Alleen al de verschillende mate van afbreekbaarheid in het milieu van plastic tassen enerzijds en andere tassen anderzijds lijkt een voldoende reden te zijn voor het maken van een verschil. Het massaal terecht komen en daar niet afbreken van plastic tassen in het mariene en terrestrische milieu was immers een van de hoofdredenen voor het vaststellen van Richtlijn 2015/720/EU. Dat geldt niet, of slechts in veel mindere mate, voor andere tassen, bijvoorbeeld uit papier.

8. Zou een breed tasjesverbod kunnen vallen onder het begrip ‘bewustmakingscampagne’ als bedoeld in artikel 13 Richtlijn 94/62/EG?

Ik neem aan en ga er vanuit dat deze vraag niet doelt op een tasjesverbod, maar op een brede beprijzingsplicht voor tasjes. Het antwoord op deze vraag is wat minder van belang, nu een brede beprijzingsplicht van tasjes niet op gespannen voet staat met Richtlijn 94/62/EG of ander EU-recht. Artikel 13 Richtlijn 94/62/EG heeft de strekking om lidstaten te verplichten consumenten te informeren over preventie, hergebruik (in enge zin) en recycling van verpakkingen. Het is zeer de vraag of een beprijzingsmaatregel, die nu juist niet gepaard mag gaan met informatie in de vorm van bijvoorbeeld etikettering (zie hiervoor paragraaf 3) hieronder geschaard zou kunnen worden. Overigens zou dat voor de beoordeling van een maatregel in het licht van artikel 18 Richtlijn 94/62/EG waarschijnlijk ook niets uitmaken. Een handelsbelemmerende en dus verboden maatregel zou niet met een beroep op artikel 13 Richtlijn 94/62/EG kunnen worden gerechtvaardigd.

Maastricht, 5 mei 2016
Ch.W. Backes

Bijlage B Aanvullingen richtlijn 94/62/EG

De RICHTLIJN 94/62/EG - 20 december 1994 - betreffende verpakking en verpakkingsafval is met een aantal verordeningen of richtlijnen aangevuld. Hieronder volgt een opsomming:

1. Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003.
2. Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004.
3. Richtlijn 2005/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2005.
4. Verordening (EG) Nr. 219/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft.
5. Richtlijn 2013/2/EU van de commissie van 7 februari 2013 tot wijziging van bijlage I bij Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval.
6. Richtlijn (EU) 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen.

