



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de voorzitter van de Staten
Mevr. Ana-Maria V. Pauletta
Wilhelminaplein n° 4
Alhier.

Datum: Willemstad, 23 juli 2020

Ref.nr.: 093/2020-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Openbare Orde

Geachte mevrouw Pauletta,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende, de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de openbare orde (Zittingsjaar 2019-2020-158) ref. nr. 015/2020-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N° 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N° 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Bijgaand advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van 22 juli 2020 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Justitie
De Minister van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en sport
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Sociale Zaken, Arbeid en Welzijn
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

**Advies betreffende de
initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging
van de Landsverordening openbare orde**

UITGEBRACHT AAN HET PARLEMENT

JULI 2020

REF.NR. 093/2020-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	7
2. Standpunt van de SER	8
2.1 Adviesverzoek.....	8
2.2 Probleemanalyse, beoogd doel en reikwijdte	8
2.2.1 Probleemanalyse	8
2.2.2 Beoogd doel en reikwijdte.....	10
2.2.3 Effectiviteit.....	15
2.3 Het initiatiefontwerp in breder verband	17
2.3.1 Beleidsmatige inkadering.....	17
2.3.2 Lokale initiatieven	18
2.3.3 Internationale ontwikkelingen	19
2.3.4 Inwerkingtreding.....	21
2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen	21
2.4.1 Financiële gevolgen.....	21
2.4.2 Sociaaleconomische aspecten	23

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 22 juli 2020 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (nr. 0248-1V/19-20, ref.nr. 015/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 21 februari 2020 een verzoek ontvangen van de Staten om advies uit te brengen ter zake de initiatiefontwerplandsverordening, tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) (zittingsjaar 2019-2010-158) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT) (nr. 0248-1V/19-20, ref. nr. 015/2020-SER). De indieners hiervan zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten.
- Op 12 juni 2020 heeft de SER zowel de Minister van Algemene zaken als de Voorzitter van de Staten per brief geïnformeerd over het feit dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als van de Staten. Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis is het aantal spoedadviesverzoeken buitengewoon hoog geweest. De SER heeft bij het in behandeling nemen van de desbetreffende adviesverzoeken prioriteit gegeven aan de spoedadviesverzoeken van de regering, met name aan die, gerelateerd aan de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van deze prioriteitsstelling zijn eerder ontvangen adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, later dan te doen gebruikelijk door de SER in behandeling genomen.
- In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is de Landsverordening openbare orde te wijzigen, ten einde het verstrekken van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden doordat deze draagtassen, bekertjes, rietjes, polystyreen bekertjes en -bakken uiteindelijk in het milieu en de natuur terecht kunnen komen.
- De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om het verbod op bepaalde voor het milieu schadelijke producten in een zelfstandige landsverordening op te nemen, waarbij de reikwijdte van het verbod groter is, zoals in onderhavig advies is toegelicht. De SER acht het van belang dat de inwerkingtreding van de landsverordening zo spoedig mogelijk geschiedt en dat de overgangstermijn in de initiatiefontwerplandsverordening eenduidig wordt bepaald, zodat bedrijven en consumenten vroegtijdig kunnen anticiperen op de verbodsbepaling. Ook acht de SER het daarbij van belang dat in het ontwerp reeds wordt aangegeven welke plastic producten eveneens onder het verbod dienen te komen vallen, welke tijdshorizon en tijdspad zij daartoe voor ogen hebben, en welke eventuele aanvullende maatregelen daartoe dienen te worden genomen, gelet op de doelstelling van het beschermen van het milieu.
- De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT tevens een uiteenzetting op te nemen van het huidige beleid ten aanzien van het milieu- en afvalbeheer, de beoogde reikwijdte van de in voorbereiding zijnde milieukaderwetgeving en hoe onderhavig initiatiefontwerp zich daartoe verhoudt.
- Tegelijkertijd vraagt de SER zich af, gelet op de rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie van GMN hierin, waarom het verbod op plastic producten voor eenmalig gebruik, in de vorm van een ontwerplandsverordening, niet van regeringszijde is gekomen.

- In de MvT wordt in het algemene deel de problematiek ten aanzien van plastic producten bestemd voor eenmalig gebruik verwoord. Hierin wordt gesteld dat 'in Curaçao door zowel burgers als het bedrijfsleven over het algemeen te weinig wordt gedaan om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen. In het bijzonder kan het gebruik van plastic draagtassen, bekers, rietjes en polystyreen (foam)bekers en -bakken worden verminderd en daarmee worden voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terecht komt. [...] Deze producten worden massaal gebruikt' [...] en 'komen met grote regelmaat in de Curaçaose natuur terecht, waaronder de zee en het marien milieu'.
- De omvang van de milieuvervuiling in de Caribische zee als gevolg van plastic zwerfafval heeft grote proporties aangenomen, zoals blijkt uit een rapport van het United Nations Environment Programme van 2019. Zeventig tot vijftachtig procent van het afval in de Caribische zee komt van land en het meeste afval bestaat uit plastics. Verder blijkt dat de Caribische eilanden de grootste plastic vervuilers per capita ter wereld zijn.
- Voor wat betreft de onderliggende oorzaken voor de toenemende hoeveelheid plastics in het (marien) milieu refereert de SER aan het volgende: [...] 'enerzijds moet worden gekeken naar de waardeketen van de markt voor kunststoffen, en anderzijds naar het individuele gedrag van de mens en de trends in de maatschappij. Diverse factoren hebben tot de huidige situatie geleid, waaronder de algemene beschikbaarheid van kunststoffen, de trend van gemakzuchtige consumptie en het gebrek aan stimulansen om te zorgen voor een correcte inzameling en verwerking van afval, wat weer leidt tot een gebrekkig afvalbeheer en ontoereikende infrastructuur'.
- De SER acht het in het licht van het voorgaande van belang dat in de MvT de probleemanalyse breder wordt ingezet, te beginnen met de onderliggende oorzaken van de plasticvervuiling, vervolgd met de mate waarin plastic producten vervuiling van het milieu veroorzaken en in specifieke zin in welke mate de producten die onder het verbod vallen daar in het bijzonder aan bijdragen. Om te komen tot een overtuigende probleemdefinitie dient in de probleemanalyse verder te worden uiteengezet hoe de vervuiling door plastic zich verhoudt tot de algehele problematiek van de vervuiling van de zee en de stranden, zoals lozingen van ongezuiverd afval- en rioolwater, het gebruik van beerputten in plaats van septic tanks, kustontwikkelingen, en scheepsafval.
- Gelet op de omvang van de plasticproblematiek en de beoogde doelstelling van het initiatiefontwerp vraagt de SER zich af waarom het verbod zich beperkt tot het vijftal plastic wegwerpproducten en waarom andere plastic wegwerpproducten zoals plastic bordjes, plastic bestek en plastic eetstokjes, plastic roerstaafjes, plastic prikkers, plastic zakken om niet-verpakte groenten en fruit in te doen, en plastic wattenstaafjes niet onder het verbod vallen. De SER merkt hierbij op dat deze en ook andere veel gebruikte plastic wegwerpproducten in de natuur terechtkomen, maar dat deze niet onder het verbod vallen, en dat hierover in de MvT geen uitleg wordt gegeven.
- De SER vraagt zich vervolgens af waarom ten aanzien van het in de probleemanalyse genoemde zwerfafval bestaande uit onder andere P.E.T.-flessen, folie en pvc-materiaal geen (aanvullende) maatregelen worden voorgesteld.
- Gelet op het voorgaande concludeert de SER dat het huidige voorstel waarin slechts vijf plastic producten onder het verbod vallen niet meer dan een gedeelte van de problematiek van plastic

(zwerf)afval in zee en op het land aanpakt, en dat in die zin het voorstel een beperkte reikwijdte heeft.

- De SER vraagt zich in dit kader dan ook af waarom er niet is gekozen voor een bredere reikwijdte in de zin van meer milieubelastende producten, zoals het geval is in bijvoorbeeld Aruba en in diverse andere Caribische landen. Op Aruba geldt vanaf 1 juli 2020 een verbod op import, productie, verkoop, distributie en het uitgeven van alle plastic zakken voor eenmalig gebruik met of zonder handvat, met uitzondering van de op de luchthaven verstrekte plastic tassen uit veiligheidsoverwegingen. Dit verbod geldt ook voor plastic zakjes bij supermarkten voor groenten en fruit, plastic en polystyreen bekertjes, plastic bestek voor eenmalig gebruik, plastic rietjes, roerstaafjes, polystyreen producten voor eenmalig gebruik, plastic en polystyreen borden, het gebruik van ballonnen en plastic confetti buitenshuis en oxybenzone en octinoxaat houdende zonneproducten.
- Producten die wél onder het verbod vallen zijn volgens de MvT in het 'Artikelsgewijs deel' 'ook de biologisch vervaardigde plastic draagtassen, bekertjes en rietjes, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik'. De SER acht een onderbouwing van de reden om ook de desbetreffende biologisch vervaardigde plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, onder het verbod te laten vallen van belang. Tevens dient eenduidig te worden gedefinieerd wat verstaan wordt onder 'biologisch vervaardigd plastic', bij voorkeur met een verwijzing naar internationale standaarden hieromtrent. Ook dient eenduidig beschreven te worden wat verstaan wordt onder 'niet biologisch afbreekbaar' en onder 'biologisch afbreekbaar'. 'Biologisch afbreekbaar' kan namelijk gebonden zijn aan bepaalde omgevingsfactoren, die niet op Curaçao aanwezig zijn.
- De SER acht het van belang dat de keuze van de plastic producten die onder het verbod vallen beter wordt onderbouwd. Hierbij is het naar de mening van de SER eveneens van belang dat deze onderbouwing wordt gerelateerd aan de mogelijke effectiviteit van het verbod in relatie tot het doel, te weten het verminderen van de negatieve milieueffecten, en dat in deze analyse eveneens andere, eventueel aanvullende maatregelen worden overwogen. Om de effectiviteit van dergelijke maatregelen te kunnen inschatten kan gebruik worden gemaakt van *lessons learned* met betrekking tot de effectiviteit van internationaal beleid en beleid dat in andere (kust) landen is ontwikkeld om het gebruik van milieubelastende producten te verminderen.
- In dit verband adviseert de SER de initiatiefnemers tevens om kennis te nemen van de ervaringen die kleine eiland economieën hebben gegenereerd met betrekking tot de effectiviteit van maatregelen gericht op het verminderen van wegwerpplastic en daar lering uit te trekken, zodat tot een meer overwogen keuze en strategie kan worden gekomen ten aanzien van de maatregelen voor Curaçao.
- De SER merkt op dat Curaçao in relatie tot andere landen, met name ten aanzien van landen in de regio, een laatkomer is wat betreft het nemen van beleidsmaatregelen om plasticvervuiling te reduceren. De SER adviseert de initiatiefnemers om zowel qua reikwijdte als qua uitvoering aansluiting te zoeken bij de initiatieven die in de regio plaatsvinden op het gebied van het terugdringen van milieubelastende *single-use* plastic. Immers het probleem van zwerfafval op zee is van nature een grensoverschrijdend probleem: het afval verplaatst zich in de mariene omgeving, waardoor afval uit het ene land gevolgen kan hebben voor andere landen. Om te voorkomen dat initiatieven in het Caribisch gebied een gefragmenteerd en als zodanig een minder significant effect hebben op het beschermen van het milieu, is regionale samenwerking en afstemming noodzakelijk. De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT aan te geven hoe hiertoe kan worden gekomen en wat daarvan het mogelijke effect zal zijn op de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen.

Immers zoals hierboven is betoogd is de reikwijdte van onderhavig initiatiefontwerp in belangrijke mate beperkter dan die van veel andere landen in de regio, en zeker in verhouding tot de maatregelen die Aruba onlangs heeft genomen.

- Met name in de laatste twintig jaar is wereldwijd en in de regio een stijgende trend te zien op het gebied van beleidsontwikkeling en -implementatie om plasticvervuiling te adresseren. In diezelfde tijd zijn er steeds meer data verzameld en geanalyseerd over de effectiviteit van dergelijke beleidsmaatregelen. Op het niveau van landen is er eveneens een stijgende trend te zien van het aantal beleidsmaatregelen, dat met name gericht is op een verbod (met sancties) van de productie, import, verkoop en gebruik van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik. Zo blijkt onder meer dat nationale overheden 3,5 keer vaker gebruik maken van regulerende instrumenten (zoals een verbod) dan economische instrumenten (zoals heffingen) en dat deze 3 keer vaker worden gebruikt dan voorlichtings-instrumenten. Essentieel in dit kader is dat de onderzoeksliteratuur suggereert dat hoewel deze maatregelen de plastic(zak)vervuiling niet elimineren, noch het consumentengedrag volledig veranderen, zij wel degelijk een significante impact hebben.
- Voorts adviseert de SER de initiatiefnemers om beleidsmatig aansluiting te zoeken bij de in de Agenda 2030 geformuleerde duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, de zogenaamde Sustainable Development Goals (hierna: SDGs), met name SDG 14, waaraan Curaçao zich mede heeft gecommitteerd. In die zin behoort het tot de verantwoordelijkheid van Curaçao om zwerfvuil op zee en land aan te pakken. De duurzame ontwikkelingsdoelstelling nr. 14 betreft de preventie en aanzienlijke vermindering van alle soorten vervuiling op zee, met name als gevolg van activiteiten op het land met inbegrip van zwerfvuil op zee en de nutriëntverontreiniging, te realiseren in 2025.
- De SER is van oordeel dat de in de MvT beschreven problematiek en de in de Agenda 2030 opgenomen SDGs een bredere, in de zin van een meer omvattende keuze van de te verbieden producten rechtvaardigt, dan wel aanvullende maatregelen impliceert ten aanzien van het terugdringen van de negatieve milieueffecten. De SER is van oordeel dat een algemeen verbod voor alle plastic voor eenmalig gebruik zou moeten gelden, en dat plastic producten voor langdurig gebruik enerzijds uit gerecycled materiaal moeten bestaan en tegelijkertijd zelf ook weer recyclebaar moeten zijn.
- Zoals hierboven is betoogd acht de SER het ook van belang dat wordt aangegeven hoe het verbod op de in het initiatiefontwerp bepaalde producten zich verhoudt tot de gehele problematiek van zwerfvuil en de afvalproblematiek in algemene zin. In dit verband vraagt de SER zich bijvoorbeeld af waarom het landen als Dominica en Singapore wél lukt om mensen ervan te weerhouden afval op straat te gooien/dumpen en Curaçao (vooralsnog) niet. In het kader van het gedrag van bedrijven en consumenten merkt de SER op dat de initiatiefnemers blijkbaar verwachten dat bedrijven en consumenten de plastic producten die onder het verbod vallen (gedeeltelijk) zullen vervangen door alternatieve producten die worden ingevoerd. Er is evenwel geen analyse gemaakt van de mate waarin deze producten een bijdrage leveren aan de vervuiling van het milieu.
- De SER wijst in dit verband op de vier essentiële componenten van milieu-verantwoordelijk consumentengedrag: de viermaal R '*Refuse, Reduce, Reuse, Recycle*'. Het doel van de viermaal R – in deze volgorde – is een bewustwordingsmethodiek over hoe overmatig en onnodig afval voorkomen kan worden, en hoe de consumptie van vooral niet-hernieuwbare (maar ook hernieuwbare) bronnen beperkt kan worden. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om deze bewustwordingsmethodiek te integreren in de in hoofdstuk 7 van de MvT genoemde bewustwordingscampagne.

- In dit verband valt het de SER op dat er in de MvT niet expliciet wordt vermeld wat er bekend is over het draagvlak onder consumenten om minder wegwerpplastic te (willen gaan) gebruiken. De SER adviseert de initiatiefnemers om hierover in hoofdstuk 7 ' Bewustwordingscampagne' een toelichting te geven. In dit kader adviseert de SER voorts om in de MvT eveneens aan te geven dat er lokaal diverse initiatieven op het gebied van bewustwording en voorlichting worden ondernomen en hoe door middel van afstemming en samenwerking de relevantie en effectiviteit van de voorgenoemde bewustwordingscampagne kan worden vergroot. De SER acht het van belang dat in de MvT een uitgewerkt voorlichtingsplan wordt opgenomen waarin wordt geformuleerd hoe het draagvlak voor de te nemen maatregelen wordt vergroot, en in hoeverre deze campagne ook kan leiden tot een verandering in consumentengedrag in de richting van minder plastic gebruik alsmede tot een verbreding van het draagvlak om plastic afval gescheiden in te leveren voor recycling. Immers de effectiviteit van een verbod op wegwerpplastic wordt groter naarmate er een groter draagvlak hiervoor is onder verstrekkers en gebruikers.
- De SER merkt op dat er in de MvT geen analyse is gemaakt ten aanzien van de mogelijke ecologische, sociale en economische kosten die gepaard gaan met het gebruik van plastic producten voor eenmalig gebruik,
- Evenmin is een analyse gemaakt met betrekking tot de kansen voor het bedrijfsleven om lokaal duurzame en/of afbreekbare verpakkingsmaterialen te produceren. Een nieuwe markt kan hiermee worden aangeboord.
- Wereldwijd zijn de ecologische, sociale en economische effecten van plasticvervuiling in zee dusdanig groot dat uitgedrukt in economische kosten deze naar schatting jaarlijks \$3.300 - \$33.000 per ton plastic afval in zee bedragen, aldus een omvangrijke analyse van wetenschappelijke impactstudies.
- Een conservatieve schatting van de jaarlijkse *after-use* kosten op wereldniveau betreffende de negatieve economische externaliteiten als gevolg van *single-use* plastic verpakkingsproducten bedraagt US\$ 40 miljard. De negatieve impact van plastic op marien ecosystemen tast onder meer de productiviteit en de rendementen van de visindustrie aan, evenals de biodiversiteit, hetgeen wordt verergerd door factoren zoals klimaatverandering en overbevissing.
- Ook de toeristische industrie ondervindt een significante negatieve impact. Zwerfafval op en in de nabijheid van de kusten wordt vaak genoemd als de belangrijkste factor waarom bezoekers minder tijd willen spenderen in dergelijke omgevingen. Dit brengt kosten voor *clean-ups* met zich mee en een derving van inkomsten uit toerisme.
- Steeds meer landen nemen strategische beleidsmaatregelen om een Blue Economy te stimuleren, gebaseerd op duurzame economische activiteiten op zowel land als zee met een hoog potentieel aan werkgelegenheid en innovatie, zoals kusttoerisme, aquaculture, blauwe energie, en blauwe biotechnologie. 'A blue economy is 'an economy that restores, protects and maintains diverse, productive and resilient ecosystems, and that is based on clean technologies, renewable energy, and circular material flows [..]'. Ook in het Caribische gebied worden er steeds meer beleidsinitiatieven ontplooid in de richting van een Blue Economy.
- Tot de belangrijkste hulpbronnen van Curaçao behoren de stranden, de zee en de haven. Het behoud van deze hulpbronnen is van cruciale betekenis voor een duurzame ontwikkeling van Curaçao. Zo zijn schone stranden en wateren gezien vanuit de toeristische sector van levensbelang.

- In relatie tot de doelstelling van onderhavig initiatiefontwerplandsverordening merkt de SER op dat uit het onderzoek dat in het kader van het Strategic Tourism Master Plan 2015 - 2020 is uitgevoerd, naar voren komt dat 'schone stranden' tot één van de belangrijkste componenten van de *'destination image'* van toeristen behoort. In de overall perceptie van toeristen over Curaçao als toeristische bestemming verkreeg *'island cleanliness'* de op één na laagste score en heeft dan ook *'special attention'*.
- De aanpak van plastic zwerfafval op land en zee zal niet alleen de negatieve economische impact doen verminderen, maar creëert ook economische kansen, onder meer omdat het de mogelijkheid biedt om Curaçao als een blauw en schoon eiland te promoten, en als zodanig het concurrentievermogen van Curaçao kan bevorderen. Het verbod dient dan ook gezien te worden binnen een ruimere context van de SDGs en het creëren van mogelijkheden in de richting van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.

1. Inleiding

Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde¹ (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) (zittingsjaar 2019-2010-158) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: de MvT of de toelichting), (nr. 0248-1V/19-20, ref. nr. 015/2020-SER). De indieners hiervan zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten. Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening hebben gebruik gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is de Landsverordening openbare orde² te wijzigen, ten einde het verstrekken van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden doordat deze draagtassen, bekertjes, rietjes, polystyreen bekertjes en -bakken uiteindelijk in het milieu en de natuur terecht kunnen komen.

Artikel I van onderhavige initiatiefontwerplandsverordening bepaalt dat na artikel 16 van de Landsverordening openbare orde een nieuw artikel wordt ingevoegd, luidende:

1. Het is verboden om bij het verhandelen van goederen:
 - a. uit plastic vervaardigde tassen met hengsel, bekertjes en rietjes die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik en niet biologisch afbreekbaar zijn, te verstrekken of aan te bieden;
 - b. uit polystyreen vervaardigde bekertjes en bakken, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, te verstrekken of aan te bieden.
2. Dit verbod is niet van toepassing op uit plastic vervaardigde tassen, al dan niet verzegeld, die op de luchthaven en in een luchtvaartuig worden verstrekt voor het verpakken van belastingvrij verkochte goederen.

De artikelen van deze landsverordening treden in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

¹ P.B. 2015, no. 31.

² Ibidem.

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

In de aanbiedingsbrief d.d. 20 februari 2020 (nr. 0248-1V/19-20) van de Voorzitter van de Staten aan de SER betreffende het adviesverzoek staat het volgende: 'Ingevolge het tweede lid van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal Economische Raad³ wordt het dezerzijds op prijs gesteld het gevoelen van de Sociaal Economische Raad (SER) op deze initiatiefontwerplandsverordening te mogen ontvangen, alvorens over te gaan tot het aanbieden van het initiatiefontwerp aan de Raad van Advies voor advies, aangezien de indieners de mening delen dat de voorgestelde wijzigingen mogelijkereis sociaal-economische effecten kunnen sorteren'.

Op 12 juni 2020 heeft de SER zowel de Minister van Algemene zaken als de Voorzitter van de Staten per brief⁴ geïnformeerd over het feit dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als van de Staten. Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis is het aantal spoedadviesverzoeken buitengewoon hoog geweest. De SER heeft bij het in behandeling nemen van de desbetreffende adviesverzoeken prioriteit gegeven aan de spoedadviesverzoeken van de regering, met name aan de spoedadviesverzoeken gerelateerd aan de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van deze prioriteitsstelling zijn eerder ontvangen adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, later dan te doen gebruikelijk door de SER in behandeling genomen.

2.2 Probleemanalyse, beoogd doel en reikwijdte

2.2.1 Probleemanalyse

In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is de Landsverordening openbare orde te wijzigen, ten einde het verstrekken⁵ van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden doordat deze draagtassen, bekertjes, rietjes, polystyreen bekertjes en -bakken uiteindelijk in het milieu en de natuur terecht kunnen komen.

In de MvT wordt in het algemene deel de problematiek ten aanzien van plastic producten bestemd voor eenmalig gebruik⁶ verwoord. Hierin wordt gesteld dat 'in Curaçao door zowel burgers als het bedrijfsleven over het algemeen te weinig wordt gedaan om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen. In het bijzonder kan het gebruik van plastic draagtassen, bekertjes, rietjes en polystyreen (foam)bekertjes en -bakken worden verminderd en daarmee worden voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terecht komt. Een beter milieu begint immers bij jezelf. Deze producten worden massaal gebruikt' [...] en 'komen met grote regelmaat in de Curaçaose natuur terecht, waaronder de zee en het marien milieu'. 'Het afbraakproces van plastic en foamproducten verloopt uitermate traag. Mettertijd valt het uit elkaar in kleine stukjes plastic (microplastic⁷) en foamideeltjes'. [...] 'Onderzocht is

³ Ten behoeve van de volledigheid voegt de SER toe: tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70.

⁴ Respectievelijk 074/2020-SER en 073/2020-SER.

⁵ De SER merkt op dat in de considerans slechts het begrip 'verstrekken' wordt gebruikt, terwijl in het nieuwe artikel 16a ook het begrip 'aanbieden' wordt gehanteerd.

⁶ Noot SER: plastic bestemd voor eenmalig gebruik wordt ook wel 'wegwerpplastic' genoemd.

⁷ Noot SER: de term 'microplastics' is een generieke term voor kleine stukjes plastic van 5 mm of kleiner.

dat een plastic draagtas circa duizend jaar nodig heeft om in zijn geheel af te breken en dat plastic afval jaarlijks wereldwijd honderdduizenden vogels en zeedieren doodt'. [...]

De SER merkt op dat het voorgaande niet voorzien is van verwijzingen naar bronnen van onderzoek, terwijl dit wel het geval is voor het hiernavolgende in de MvT. 'Van al het plastic afval belandt meer dan 10% in de oceanen.⁸ In het bijzonder geldt dat voor de zogenaamde microplastics (deze delen zijn kleiner dan 5 mm). [...] 'In Curaçao wordt een gemiddelde van 60 (micro)plastic voorwerpen per meter⁹ langs de kust aangetroffen, hetgeen één van de hoogste gerapporteerde waarden is in het Caribisch gebied.¹⁰ Hogere waarden worden aangetroffen bij dieptes tussen de 300 en 600 meters. Het innemen van microplastics heeft een negatieve impact op de gezondheid van dieren zoals een afname van voedselconsumptie, vermindering van de groeiratio en een afname van het energieniveau. Deze gevolgen kunnen zelfs doorwerken voor de volgende generaties.¹¹ Door dit alles gaat een negatieve spiraalwerking uit: de mogelijkheden voor de visserij worden beperkt, de toeristische sector lijdt door aantasting van ecosystemen van recreatieve locaties. Dit laatste geldt des te meer voor economieën waarin het toerisme een pijler is zoals vakantiebestemmingen'.

Het voorgaande illustreert dat de omvang van de milieuvuiling in de Caribische zee als gevolg van plastic zwerfafval grote proporties heeft aangenomen; dit wordt ook als zodanig gesteld in een rapport van het United Nations Environment Programme van 2019.¹² De SER vult hierbij aan dat zeventig tot vijftig procent van het afval in de Caribische zee van land komt en dat het meeste afval uit plastics bestaat.^{13, 14} Verder blijkt dat de Caribische eilanden de grootste plastic vervuilers per capita ter wereld zijn.¹⁵ Als de huidige wereldwijde trend van plastic vervuiling van de oceanen doorgaat, zullen de oceanen in 2050 meer plastic dan vis bevatten.¹⁶ Hierbij verwijst de SER tevens naar onderzoek waaruit naar voren komt dat microplastics terug te vinden zijn in vis^{17, 18, 19}, maar ook in drinkwater en

⁸ Noot SER: wereldwijd komt per jaar 5 tot 13 miljoen ton plastic – 1,5 tot 4 procent van de wereldwijde plastic productie – terecht in de oceanen. Jambeck et al, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, February 2015. <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/768.full>, geciteerd in: <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy.pdf>.

⁹ Noot SER: Het is niet duidelijk of dit vierkante meter of strekkende meter betreft.

¹⁰ Noot SER: Het betreft hier een onderzoek van 1999. Het is aannemelijk dat de hoeveelheid plastic inmiddels alleen maar is toegenomen.

¹¹ Thomson 2006, Cole et al., 2011; Arthur et al., 2009; Debrot et al., 1999 en 2014; Lusher et al., 2016. Referenties overgenomen uit de MvT.

¹² United Nations Environment Programme, *The Caribbean addresses the scourge of plastic pollution*, 19 June 2019, <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/caribbean-addresses-scourge-plastic-pollution>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Het leeuwendeel van het plastic dat in de oceaan terecht komt spoelt echter vrijwel meteen weer aan op het land: Olivelli, et al., *Coastal margins and backshores represent a major sink for marine debris: insights from a continental-scale analysis*, geciteerd in: Stelling, T., *Niemand weet welk probleem The Ocean Cleanup eigenlijk oplost*, 3 juli 2020, De Correspondent, <https://decorrespondent.nl/11379/niemand-weet-welk-probleem-the-ocean-cleanup-eigenlijk-oplost/2128503726591-df5d997c>.

¹⁵ Hannah Ritchie (2018), *Plastic Pollution*, 2018, <https://ourworldindata.org/plastic-pollution>. Zie ook: <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2019/09/20/caribbean-islands-are-the-biggest-plastic-polluters-per-capita-in-the-world/#72256d80774b>.

¹⁶ Aldus António Guterres, Secretaris generaal van de Verenigde Naties, <https://weather.com/science/environment/news/united-nations-ocean-conference-antonio-guterres-plastics>.

¹⁷ Smith, M., Love, D.C., Rochman, C.M., Neff, R.A., *Microplastics in Seafood and the Implications for Human Health*, Springer, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6132564/>.

¹⁸ Kühn, S., Rebolledo, ELB, and van Franeker, JA, *Deleterious effects of litter on marine life*, Springer, 2015, pp. 75-116, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-16510-3_4.

¹⁹ Rochman, CM et al, *Policy: Classify plastic waste as hazardous*, In: Nature 494.7436, 2013, pp. 169-171, https://www.researchgate.net/publication/235620600_Policy_Classify_plastic_waste_as_hazardous.

in landbouwproducten, zoals recent onderzoek uitwijst²⁰. Als gevolg hiervan zijn microplastics in de voedselketen van de mens terechtgekomen.²¹

Voor wat betreft de onderliggende oorzaken voor de toenemende hoeveelheid plastics in het (marien) milieu refereert de SER aan het volgende: [...] 'enerzijds moet worden gekeken naar de waardeketen van de markt voor kunststoffen, en anderzijds naar het individuele gedrag van de mens en de trends in de maatschappij. Diverse factoren hebben tot de huidige situatie geleid, waaronder de algemene beschikbaarheid van kunststoffen, de trend van gemakzuchtige consumptie en het gebrek aan stimulansen om te zorgen voor een correcte inzameling en verwerking van afval, wat weer leidt tot een gebrekkig afvalbeheer en ontoereikende infrastructuur'.²²

De SER merkt op dat in de probleemanalyse niet uiteen wordt gezet in hoeverre de producten die specifiek onder het verbod vallen bijdragen aan de vervuiling van het milieu, noch worden onderliggende oorzaken van de plasticvervuiling aangekaart.

In het verlengde van het voorgaande acht de SER het van belang dat in de MvT de probleemanalyse breder wordt ingezet, te beginnen met de onderliggende oorzaken van de plasticvervuiling, vervolgd met de mate waarin plastic producten vervuiling van het milieu veroorzaken en in specifieke zin in welke mate de producten die onder het verbod vallen daar in het bijzonder aan bijdragen. Om te komen tot een overtuigende probleemdefinitie dient in de probleemanalyse verder te worden uiteengezet hoe de vervuiling door plastic zich verhoudt tot de algehele problematiek van de vervuiling van de zee en de stranden, zoals lozingen van ongezuiverd afval- en rioolwater, het gebruik van beerputten in plaats van septic tanks²³, kustontwikkelingen, en scheepsafval.

2.2.2 Beoogd doel en reikwijdte

De SER constateert dat uit de MvT kan worden opgemaakt dat de initiatiefnemers met onderhavig initiatiefontwerplandverordening beogen om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen ter bescherming van het milieu, in het bijzonder door het verstrekken of het aanbieden van plastic draagtassen²⁴, bекers, rietjes en polystyreen (foam)bekers en – bakken, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, te verbieden om te voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terechtkomen.

²⁰ Prof. dr. ir. Willie Peijnenburg, hoogleraar Milieutoxicologie en biodiversiteit aan de Universiteit van Leiden. Wortelgewassen zoals wortelen, radijsjes, rapen en bladgroenten zoals sla blijken het kwetsbaarst voor vervuiling. Of dat risico's voor de gezondheid met zich meebrengt, is nog niet duidelijk. *Microplastics dringen als een soort Houdini-act in ons eten*, 26 juni 2020, <https://nos.nl/artikel/2338582-microplastics-dringen-als-een-soort-houdini-act-ons-eten-binnen.html>.

²¹ Wat de gezondheidseffecten hiervan zijn op de mens is nog niet uitgebreid onderzocht.

²² *Voorstel voor een richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu*, Brussel, 28.5.2018, COM (2018) 340 final, 2018/0172 (COD), p. 1, https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2018_340_voorstel_voor_een/document/f=vkp5ak5lv0wy.pdf.

²³ Beerputten zijn in de regel onvoldoende afgesloten, waardoor het gelekte ongezuiverd afval- en rioolwater via het poreuze kalkgesteente van Curaçao uiteindelijk toch in zee belandt. Een septische tank is afgesloten en is simpelweg een waterzuiveringssysteem. Met een septic tank wordt op biologische wijze sanitair afvalwater (zwart water), of in het geval van een grotere septic tank ook huishoudelijk afvalwater (grijs water), gezuiverd. Een septic tank wordt vooral gebruikt bij woningen waar geen rioolaansluiting is. Indien het biologisch evenwicht in een septic tank niet in stand wordt gehouden, moet deze zo nu en dan geleegd worden.

²⁴ In de MvT staat hierover het volgende: 'Om te voorkomen dat afvalzakken ook onder het verbod zouden vallen, is opgenomen dat de plastic tas van een hengsel moet zijn voorzien. Plastic zakken voor afvalbakken zijn daarmee toegestaan, mits geen hengsel voor het dragen aanwezig'.

Ten aanzien van de keuze van het vijftal plastic producten dat onder het verbod valt, vraagt de SER zich af waarom andere plastic wegwerpproducten zoals plastic bordjes, plastic bestek en plastic eetstokjes, plastic roerstaafjes, plastic prikkers, plastic zakken om niet-verpakte groenten en fruit in te doen, en plastic wattenstaafjes niet onder het verbod vallen.²⁵ De SER merkt op dat deze keuze wellicht (gedeeltelijk) gebaseerd is op het volgende dat in de MvT wordt opgemerkt over dit vijftal plastic producten: 'Deze producten worden massaal gebruikt in onder meer de lokale (afhaal) restaurants, snacks, supermarkten en toko's[...] 'en met grote regelmaat komen deze producten in de Curaçaose natuur terecht, waaronder de zee en het marien milieu'. De SER merkt hierbij op dat ook andere veel gebruikte plastic wegwerpproducten in de natuur terechtkomen²⁶, maar dat deze niet onder het verbod vallen, en dat hierover in de MvT geen uitleg wordt gegeven.

In het verlengde hiervan constateert de SER dat tenminste een deel van de in de MvT beschreven problematiek een bredere, in de zin van een meer omvattende keuze van de te verbieden producten rechtvaardigt, dan wel aanvullende maatregelen impliceert ten aanzien van het terugdringen van de negatieve milieueffecten. Immers in hoofdstuk 3 van het algemene deel van de MvT wordt de problematiek van microplastics in zee en langs de kust van Curaçao beschreven waarin het volgende wordt gesteld: 'Microplastics – vaak afkomstig van verpakkingen van producten voor de persoonlijke verzorging – worden gevormd als resultaat van het afbreken van grotere plastic eenheden die op hun beurt afkomstig zijn van activiteiten zoals visserij en andere activiteiten langs de kust'. Echter het verbod geldt niet voor de hiergenoemde grotere plastic (verpakkings)producten voor eenmalig gebruik, noch voor vistuig en plastic wegwerpbordjes en -bestek en dergelijke, die door strandbezoekers worden gebruikt.

De SER is gelet op de omvang van de plasticproblematiek, de beoogde doelstelling van het initiatiefontwerp én de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen zoals geformuleerd in de Agenda 2030 van de Verenigde Naties²⁷, van oordeel dat een algemeen verbod voor alle plastic voor eenmalig gebruik zou moeten gelden, en dat plastic producten voor langdurig gebruik enerzijds uit gerecycled materiaal moeten bestaan en tegelijkertijd zelf ook weer recyclebaar moeten zijn. De SER acht het van belang dat in het huidige initiatiefontwerp reeds wordt aangegeven welke plastic producten eveneens onder het verbod dienen te komen vallen, welke tijdshorizon en tijdspad zij daartoe voor ogen hebben, en welke eventuele aanvullende maatregelen daartoe dienen te worden genomen, gelet op de doelstelling van het beschermen van het milieu.

Producten die wél onder het verbod vallen zijn volgens de MvT in het 'Artikelsgewijs deel' 'ook de biologisch vervaardigde plastic draagtassen, bekertjes en rietjes, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik'. In de MvT wordt niet uiteengezet waarom ook deze producten onder het verbod vallen, terwijl in het nieuwe artikel, eerste lid, onderdeel a, aan de daarin opgenomen plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, het aanvullende criterium 'niet biologisch afbreekbaar' is verbonden. Tevens wordt er geen definitie gegeven van 'biologisch vervaardigd plastic'. De SER acht een onderbouwing van de reden om ook de desbetreffende biologisch vervaardigde plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, onder het verbod te laten vallen van belang. Tevens dient eenduidig te worden gedefinieerd wat verstaan wordt onder 'biologisch vervaardigd plastic', bij voorkeur met een verwijzing naar internationale standaarden hieromtrent. Ook dient eenduidig beschreven te worden wat

²⁵ Veertig procent van het wereldwijd geproduceerde plastic betreft plastic bestemd voor eenmalig gebruik, <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/plastic-bag-bans-kenya-to-us-reduce-pollution/>.

²⁶ Informatie hieromtrent is onder meer verzameld door Plastic Free Curaçao en Curaçao Clean Up tijdens *beach clean-ups*.

²⁷ Zie paragraaf 2.3.1, waarin deze doelstellingen worden toegelicht en met name doelstelling 14.

verstaan wordt onder 'niet biologisch afbreekbaar' en onder 'biologisch afbreekbaar'. Biologisch afbreekbaar kan namelijk gebonden zijn aan bepaalde omgevingsfactoren, die niet op Curaçao aanwezig zijn.²⁸

Een uitzondering op het verbod wordt gemaakt voor het verstrekken (dan wel aanbieden) van uit plastic vervaardigde tassen, die, al dan niet verzegeld, worden gebruikt op de luchthaven en in een luchtvaartuig voor het verpakken van belastingvrij verkochte goederen. In de MvT wordt hierover gesteld dat 'het hier gaat om een beperkte hoeveelheid waarvoor tot nu toe geen degelijke alternatieven beschikbaar zijn'. Het is de SER niet geheel duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Mogelijk wordt hier indirect verwezen naar internationale verplichtingen in het kader van de veiligheid op luchthavens en in vliegtuigen. De SER acht een toelichting op zijn plaats.

Zoals de SER reeds in de voorgaande paragraaf heeft opgemerkt, wordt in de MvT niet uiteengezet in welke mate de plastic producten die in onderhavig initiatiefontwerp onder het verbod vallen bijdragen aan de geschetste milieuproblematiek, en wat de verwachte effectiviteit van het verbod (derhalve) zal zijn. Over plastic en foamproducten wordt slechts in algemene zin gesteld dat 'het afbraakproces van plastic en foamproducten uitermate traag verloopt' [...] en 'de kleine plastic- en foamdeeltjes in het milieu aanwezig blijven. In zee blijven deze stukjes rondrijven en spoelen aan op stranden'.

Gelet op het voorgaande concludeert de SER dat het huidige voorstel waarin slechts vijf plastic producten onder het verbod vallen niet meer dan een gedeelte van de problematiek van plastic (zwerf)afval in zee aanpakt, en dat in die zin het voorstel een beperkte reikwijdte heeft. De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT te motiveren op grond van welke overwegingen gekomen is tot de keuze van juist de in het onderhavige initiatiefontwerp opgenomen plastic producten waarvoor het verbod geldt en waarom er niet is gekozen voor een bredere reikwijdte in de zin van meer milieubelastende producten, zoals bijvoorbeeld in Aruba en in diverse andere Caribische landen. Op Aruba geldt vanaf 1 juli 2020 een verbod op import, productie, verkoop, distributie en het uitgeven van alle plastic zakken voor eenmalig gebruik met of zonder handvat, met uitzondering van de op de luchthaven verstrekte plastic tassen uit veiligheidsoverwegingen. Dit verbod geldt ook voor plastic zakjes bij supermarkten voor groenten en fruit, plastic en polystyreen bekertjes, plastic bestek voor eenmalig gebruik, plastic rietjes, roerstaafjes, polystyreen producten voor eenmalig gebruik, plastic en polystyreen borden, het gebruik van ballonnen en plastic confetti buitenshuis en oxybenzone en octinoxaat houdende zonneproducten. In paragraaf 2.3.3 wordt nader ingegaan op de wenselijkheid en noodzaak voor regionale en internationale afstemming en samenwerking.

In hetzelfde hoofdstuk 3 van de MvT wordt ten aanzien van zwerfvuil op het land het volgende gesteld: 'Op dit moment besteedt de lokale vuilophaaldienst Selikor N.V. volgens de verstrekte informatie jaarlijks ongeveer NAf. 5 miljoen aan schoonmaakactiviteiten. Dit behelst onder meer activiteiten als het wegnemen van onkruid en zwerfvuil. Onder het plastic afval dat door Selikor N.V. wordt verzameld bevinden zich met name T-shirt bags, P.E.T.-flessen, bekertjes en folie. Daarnaast worden ook veel foambakken en pvc-materiaal verzameld'. De SER merkt op dat het verbod geen P.E.T.-flessen, folie en pvc-materiaal omvat en vraagt zich dan ook af waarom ten aanzien van dit zwerfafval geen (aanvullende) maatregelen worden voorgesteld. De SER acht aanvullende maatregelen in dit kader wel degelijk van belang.

²⁸ <https://www.plasticsoupfoundation.org/plastic-problem/plasticsorten/bioplastics/>;
<https://www.onpack.eu/nl/nieuws/nieuws-2/bioplastic-biobased-of-biologisch-afbreekbaar-plastic.html>

In dit verband wordt in de MvT ten aanzien van de keuze van de plastic producten waarvoor het verbod geldt het volgende gesteld: 'De verwachting van de initiatiefnemers is dat naar gelang succes wordt geboekt met de voorgenomen wijziging van dit ontwerp, de markt zich vanzelf zal gaan reguleren in die zin dat meer plastic en foamproducten ruimte moeten maken voor alternatieve producten. In de loop van tijd kunnen zodoende geleidelijk meer soorten van plastic- en foamproducten worden toegevoegd aan de lijst van verboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor plastic bestek, borden, vuilniszakken en drinkflessen, alsmede polystyreen borden. Op deze wijze kan een overgang worden bewerkstelligd dat gunstig is voor de importeurs en zullen de inkomsten voor de overheid ter zake de invoer worden gecompenseerd zonder al te grote effecten'.

Hierbij merkt de SER op dat in het voorgaande (nog steeds) niet uiteengezet wordt op grond van welke overwegingen gekozen is voor het verbieden van het verstrekken dan wel aanbieden van juist de in onderhavig initiatiefontwerplandverordening opgenomen plastic producten die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik (en niet voor andere dan wel meer producten).

Ten tweede merkt de SER op dat in de MvT niet wordt toegelicht op grond van welke aannames, dan wel op grond van welke feiten, verwacht wordt dat 'naar gelang succes wordt geboekt, de markt vanzelf zich zal reguleren in die zin dat meer plastic en foamproducten ruimte moeten maken voor alternatieve producten'. De SER merkt in dit verband op dat, juist omdat de markt 'zich niet vanzelf reguleert', er in tal van landen een verbod op bepaalde plastic producten in werking is getreden of zal treden dan wel dat er andere maatregelen zijn genomen om het gebruik van plastic te reguleren.^{29, 30}

Bovendien vraagt de SER zich af welke noodzaak er nog is om 'in de loop van tijd zodoende geleidelijk meer soorten plastic- en foamproducten toe te voegen aan de lijst van verboden', indien er sprake zou zijn van een dergelijke marktwerking. Anderzijds blijkt uit verschillende onderzoeken dat er wel een breder draagvlak lijkt te gaan ontstaan voor maatregelen gericht op het verminderen van wegwerpplastic zodra mensen zich hebben aangepast aan het verminderen van het gebruik ervan middels een verbod dan wel middels een andere maatregel, zoals een heffing op plastic zakken.^{31, 32} Tevens zijn er indicaties dat deze gedrags-veranderende beleidseffecten ook het draagvlak onder consumenten vergroot voor ander milieuvriendelijk beleid³³, als mede kunnen leiden tot meer milieubewuste productkeuzes³⁴.

Tot slot onderschrijft de SER weliswaar de wenselijkheid van een overgangperiode voor het bedrijfsleven en de consumenten om zich aan te passen aan de nieuwe maatregelen, maar acht hij dit op zich geen valide beweegreden voor een geleidelijke toename van het aantal producten dat onder een verbod komt te vallen. De SER acht het van belang dat in het huidige initiatiefontwerp reeds wordt

²⁹ Bijvoorbeeld: In Nederland was in 2018 het gemiddeld aantal plastic tasjes verstrekt per persoon gedaald met 80 procent ten opzichte van 2015, toen er nog geen verbod op gratis plastic draagtassen was. Een verbod hierop werd in 2016 van kracht. Het aantal plastic draagtassen in zwerfafval is met ongeveer zestig procent gedaald. I&O Research, *Evaluatie verbod op gratis plastic draagtassen*, november 2019, https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2020/03/EDUURTAS_Evaluatie-verbod-op-gratis-plastic-draagtassen.pdf. Zie ook paragraaf 2.2.3.

³⁰ Buurman, R., *Invoering statiegeld op alle plastic flessen duurde 30 jaar, nu de blikjes nog*, 14 mei 2020, <https://loop.bnnvara.nl/opinies/invoering-statiegeld-op-alle-plastic-flessen-duurde-30-jaar-nu-de-blikjes-nog>.

³¹ Sharp, A., Hoj, and M. Wheeler, *Proscription and its impact on anti-consumption behavior and attitudes: the case of plastic bags*, In: *Journal of Consumer Behavior* 9.6, 2010, pp. 470-484. Zie ook: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494414000863>.

³² Maloney, K., *An analysis of the effectiveness of plastic bags bans*, eCoexist, 2018, <https://e-coexist.com/wp-content/uploads/2018/05/An-analysis-of-the-effectiveness-of-plastic-bag-bans.pdf>.

³³ Thomas, G.O., et al, *The English Plastic Bag Charge Changed Behavior and Increased Support for Other Charges to Reduce Plastic Waste*, February 2019, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6399129/>.

³⁴ Karmarkar, U.R. and Bollinger B., *BYOB: How bringing your own shopping bags leads to treating yourself, and the environment*. In: *Journal of Marketing* 79, 4, 2015, pp. 1-15, <https://scholars.duke.edu/display/pub1122841>.

1. Inleiding

Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde¹ (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) (zittingsjaar 2019-2010-158) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: de MvT of de toelichting), (nr. 0248-1V/19-20, ref. nr. 015/2020-SER). De indieners hiervan zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten. Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening hebben gebruik gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is de Landsverordening openbare orde² te wijzigen, ten einde het verstrekken van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden doordat deze draagtassen, bekertjes, rietjes, polystyreen bekertjes en -bakken uiteindelijk in het milieu en de natuur terecht kunnen komen.

Artikel I van onderhavige initiatiefontwerplandsverordening bepaalt dat na artikel 16 van de Landsverordening openbare orde een nieuw artikel wordt ingevoegd, luidende:

1. Het is verboden om bij het verhandelen van goederen:
 - a. uit plastic vervaardigde tassen met hengsel, bekertjes en rietjes die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik en niet biologisch afbreekbaar zijn, te verstrekken of aan te bieden;
 - b. uit polystyreen vervaardigde bekertjes en bakken, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, te verstrekken of aan te bieden.
2. Dit verbod is niet van toepassing op uit plastic vervaardigde tassen, al dan niet verzegeld, die op de luchthaven en in een luchtvaartuig worden verstrekt voor het verpakken van belastingvrij verkochte goederen.

De artikelen van deze landsverordening treden in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

¹ P.B. 2015, no. 31.

² Ibidem.

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

In de aanbiedingsbrief d.d. 20 februari 2020 (nr. 0248-1V/19-20) van de Voorzitter van de Staten aan de SER betreffende het adviesverzoek staat het volgende: 'Ingevolge het tweede lid van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal Economische Raad³ wordt het dezerzijds op prijs gesteld het gevoelen van de Sociaal Economische Raad (SER) op deze initiatiefontwerplandsverordening te mogen ontvangen, alvorens over te gaan tot het aanbieden van het initiatiefontwerp aan de Raad van Advies voor advies, aangezien de indieners de mening delen dat de voorgestelde wijzigingen mogelijkerwijs sociaal-economische effecten kunnen sorteren'.

Op 12 juni 2020 heeft de SER zowel de Minister van Algemene zaken als de Voorzitter van de Staten per brief⁴ geïnformeerd over het feit dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als van de Staten. Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis is het aantal spoedadviesverzoeken buitengewoon hoog geweest. De SER heeft bij het in behandeling nemen van de desbetreffende adviesverzoeken prioriteit gegeven aan de spoedadviesverzoeken van de regering, met name aan de spoedadviesverzoeken gerelateerd aan de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van deze prioriteitsstelling zijn eerder ontvangen adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, later dan te doen gebruikelijk door de SER in behandeling genomen.

2.2 Probleemanalyse, beoogd doel en reikwijdte

2.2.1 Probleemanalyse

In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is de Landsverordening openbare orde te wijzigen, ten einde het verstrekken⁵ van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden doordat deze draagtassen, bekertjes, rietjes, polystyreen bekertjes en -bakken uiteindelijk in het milieu en de natuur terecht kunnen komen.

In de MvT wordt in het algemene deel de problematiek ten aanzien van plastic producten bestemd voor eenmalig gebruik⁶ verwoord. Hierin wordt gesteld dat 'in Curaçao door zowel burgers als het bedrijfsleven over het algemeen te weinig wordt gedaan om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen. In het bijzonder kan het gebruik van plastic draagtassen, bekertjes, rietjes en polystyreen (foam)bekertjes en -bakken worden verminderd en daarmee worden voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terecht komt. Een beter milieu begint immers bij jezelf. Deze producten worden massaal gebruikt' [...] en 'komen met grote regelmaat in de Curaçaose natuur terecht, waaronder de zee en het marien milieu'. 'Het afbraakproces van plastic en foamproducten verloopt uitermate traag. Mettertijd valt het uit elkaar in kleine stukjes plastic (microplastic⁷) en foamdeeltjes'. [...] 'Onderzocht is

³ Ten behoeve van de volledigheid voegt de SER toe: tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70.

⁴ Respectievelijk 074/2020-SER en 073/2020-SER.

⁵ De SER merkt op dat in de considerans slechts het begrip 'verstrekken' wordt gebruikt, terwijl in het nieuwe artikel 16a ook het begrip 'aanbieden' wordt gehanteerd.

⁶ Noot SER: plastic bestemd voor eenmalig gebruik wordt ook wel 'wegwerpplastic' genoemd.

⁷ Noot SER: de term 'microplastics' is een generieke term voor kleine stukjes plastic van 5 mm of kleiner.

dat een plastic draagtas circa duizend jaar nodig heeft om in zijn geheel af te breken en dat plastic afval jaarlijks wereldwijd honderdduizenden vogels en zeedieren doodt'. [...]

De SER merkt op dat het voorgaande niet voorzien is van verwijzingen naar bronnen van onderzoek, terwijl dit wel het geval is voor het hiernavolgende in de MvT. 'Van al het plastic afval belandt meer dan 10% in de oceanen.⁸ In het bijzonder geldt dat voor de zogenaamde microplastics (deze delen zijn kleiner dan 5 mm). [...] 'In Curaçao wordt een gemiddelde van 60 (micro)plastic voorwerpen per meter⁹ langs de kust aangetroffen, hetgeen één van de hoogste gerapporteerde waarden is in het Caribisch gebied.¹⁰ Hogere waarden worden aangetroffen bij dieptes tussen de 300 en 600 meters. Het innemen van microplastics heeft een negatieve impact op de gezondheid van dieren zoals een afname van voedselconsumptie, vermindering van de groeiratio en een afname van het energieniveau. Deze gevolgen kunnen zelfs doorwerken voor de volgende generaties.¹¹ Door dit alles gaat een negatieve spiraalwerking uit: de mogelijkheden voor de visserij worden beperkt, de toeristische sector lijdt door aantasting van ecosystemen van recreatieve locaties. Dit laatste geldt des te meer voor economieën waarin het toerisme een pijler is zoals vakantiebestemmingen'.

Het voorgaande illustreert dat de omvang van de milieuvuiling in de Caribische zee als gevolg van plastic zwerfafval grote proporties heeft aangenomen; dit wordt ook als zodanig gesteld in een rapport van het United Nations Environment Programme van 2019.¹² De SER vult hierbij aan dat zeventig tot vijftig procent van het afval in de Caribische zee van land komt en dat het meeste afval uit plastics bestaat.^{13, 14} Verder blijkt dat de Caribische eilanden de grootste plastic vervuilers per capita ter wereld zijn.¹⁵ Als de huidige wereldwijde trend van plastic vervuiling van de oceanen doorgaat, zullen de oceanen in 2050 meer plastic dan vis bevatten.¹⁶ Hierbij verwijst de SER tevens naar onderzoek waaruit naar voren komt dat microplastics terug te vinden zijn in vis^{17, 18, 19}, maar ook in drinkwater en

⁸ Noot SER: wereldwijd komt per jaar 5 tot 13 miljoen ton plastic – 1,5 tot 4 procent van de wereldwijde plastic productie – terecht in de oceanen. Jambeck et al, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, February 2015. <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/768.full>, geciteerd in: <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy.pdf>.

⁹ Noot SER: Het is niet duidelijk of dit vierkante meter of strekkende meter betreft.

¹⁰ Noot SER: Het betreft hier een onderzoek van 1999. Het is aannemelijk dat de hoeveelheid plastic inmiddels alleen maar is toegenomen.

¹¹ Thomson 2006, Cole et al., 2011; Arthur et al., 2009; Debrot et al., 1999 en 2014; Lusher et al., 2016. Referenties overgenomen uit de MvT.

¹² United Nations Environment Programme, *The Caribbean addresses the scourge of plastic pollution*, 19 June 2019, <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/caribbean-addresses-scourge-plastic-pollution>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Het leeuwendeel van het plastic dat in de oceaan terecht komt spoelt echter vrijwel meteen weer aan op het land: Olivelli, et al., *Coastal margins and backshores represent a major sink for marine debris: insights from a continental-scale analysis*, geciteerd in: Stelling, T., *Niemand weet welk probleem The Ocean Cleanup eigenlijk oplost*, 3 juli 2020, De Correspondent, <https://decorrespondent.nl/11379/niemand-weet-welk-probleem-the-ocean-cleanup-eigenlijk-oplost/2128503726591-df5d997c>.

¹⁵ Hannah Ritchie (2018), *Plastic Pollution*, 2018, <https://ourworldindata.org/plastic-pollution>. Zie ook: <https://www.forbes.com/sites/daphneewinchow/2019/09/20/caribbean-islands-are-the-biggest-plastic-polluters-per-capita-in-the-world/#72256d80774b>.

¹⁶ Aldus António Guterres, Secretaris generaal van de Verenigde Naties, <https://weather.com/science/environment/news/united-nations-ocean-conference-antonio-guterres-plastics>.

¹⁷ Smith, M., Love, D.C., Rochman, C.M., Neff, R.A., *Microplastics in Seafood and the Implications for Human Health*, Springer, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6132564/>.

¹⁸ Kühn, S., Rebolledo, ELB, and van Franeker, JA, *Deleterious effects of litter on marine life*, Springer, 2015, pp. 75-116, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-16510-3_4.

¹⁹ Rochman, CM et al, *Policy: Classify plastic waste as hazardous*, In: Nature 494.7436, 2013, pp. 169-171, https://www.researchgate.net/publication/235620600_Policy_Classify_plastic_waste_as_hazardous.

in landbouwproducten, zoals recent onderzoek uitwijst²⁰. Als gevolg hiervan zijn microplastics in de voedselketen van de mens terechtgekomen.²¹

Voor wat betreft de onderliggende oorzaken voor de toenemende hoeveelheid plastics in het (marin) milieu refereert de SER aan het volgende: [...] 'enerzijds moet worden gekeken naar de waardeketen van de markt voor kunststoffen, en anderzijds naar het individuele gedrag van de mens en de trends in de maatschappij. Diverse factoren hebben tot de huidige situatie geleid, waaronder de algemene beschikbaarheid van kunststoffen, de trend van gemakzuchtige consumptie en het gebrek aan stimulansen om te zorgen voor een correcte inzameling en verwerking van afval, wat weer leidt tot een gebrekkig afvalbeheer en ontoereikende infrastructuur'.²²

De SER merkt op dat in de probleemanalyse niet uiteen wordt gezet in hoeverre de producten die specifiek onder het verbod vallen bijdragen aan de vervuiling van het milieu, noch worden onderliggende oorzaken van de plasticvervuiling aangekaart.

In het verlengde van het voorgaande acht de SER het van belang dat in de MvT de probleemanalyse breder wordt ingezet, te beginnen met de onderliggende oorzaken van de plasticvervuiling, vervolgd met de mate waarin plastic producten vervuiling van het milieu veroorzaken en in specifieke zin in welke mate de producten die onder het verbod vallen daar in het bijzonder aan bijdragen. Om te komen tot een overtuigende probleemdefinitie dient in de probleemanalyse verder te worden uiteengezet hoe de vervuiling door plastic zich verhoudt tot de algehele problematiek van de vervuiling van de zee en de stranden, zoals lozingen van ongezuiverd afval- en rioolwater, het gebruik van beerputten in plaats van septic tanks²³, kustontwikkelingen, en scheepsafval.

2.2.2 Beoogd doel en reikwijdte

De SER constateert dat uit de MvT kan worden opgemaakt dat de initiatiefnemers met onderhavig initiatiefontwerplandverordening beogen om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen ter bescherming van het milieu, in het bijzonder door het verstrekken of het aanbieden van plastic draagtassen²⁴, bекers, rietjes en polystyreen (foam)bekers en – bakken, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, te verbieden om te voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terechtkomen.

²⁰ Prof. dr. ir. Willie Peijnenburg, hoogleraar Milieutoxicologie en biodiversiteit aan de Universiteit van Leiden. Wortelgewassen zoals wortelen, radijsjes, rapen en bladgroenten zoals sla blijken het kwetsbaarst voor vervuiling. Of dat risico's voor de gezondheid met zich meebrengt, is nog niet duidelijk. *Microplastics dringen als een soort Houdini-act in ons eten*, 26 juni 2020, <https://nos.nl/artikel/2338582-microplastics-dringen-als-een-soort-houdini-act-ons-eten-binnen.html>.

²¹ Wat de gezondheidseffecten hiervan zijn op de mens is nog niet uitgebreid onderzocht.

²² *Voorstel voor een richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu*, Brussel, 28.5.2018, COM (2018) 340 final, 2018/0172 (COD), p.1, https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2018_340_voorstel_voor_een/document/f=vkp5ak5lv0wy.pdf.

²³ Beerputten zijn in de regel onvoldoende afgesloten, waardoor het gelekte ongezuiverd afval- en rioolwater via het poreuze kalkgesteente van Curaçao uiteindelijk toch in zee belandt. Een septic tank is afgesloten en is simpelweg een waterzuiveringssysteem. Met een septic tank wordt op biologische wijze sanitair afvalwater (zwart water), of in het geval van een grotere septic tank ook huishoudelijk afvalwater (grijs water), gezuiverd. Een septic tank wordt vooral gebruikt bij woningen waar geen rioolaansluiting is. Indien het biologisch evenwicht in een septic tank niet in stand wordt gehouden, moet deze zo nu en dan geleegd worden.

²⁴ In de MvT staat hierover het volgende: 'Om te voorkomen dat afvalzakken ook onder het verbod zouden vallen, is opgenomen dat de plastic tas van een hengsel moet zijn voorzien. Plastic zakken voor afvalbakken zijn daarmee toegestaan, mits geen hengsel voor het dragen aanwezig'.

Ten aanzien van de keuze van het vijftal plastic producten dat onder het verbod valt, vraagt de SER zich af waarom andere plastic wegwerpproducten zoals plastic bordjes, plastic bestek en plastic eetstokjes, plastic roerstaafjes, plastic prikkers, plastic zakken om niet-verpakte groenten en fruit in te doen, en plastic wattenstaafjes niet onder het verbod vallen.²⁵ De SER merkt op dat deze keuze wellicht (gedeeltelijk) gebaseerd is op het volgende dat in de MvT wordt opgemerkt over dit vijftal plastic producten: 'Deze producten worden massaal gebruikt in onder meer de lokale (afhaal) restaurants, snacks, supermarkten en toko's[...] 'en met grote regelmaat komen deze producten in de Curaçaose natuur terecht, waaronder de zee en het marien milieu'. De SER merkt hierbij op dat ook andere veel gebruikte plastic wegwerpproducten in de natuur terechtkomen²⁶, maar dat deze niet onder het verbod vallen, en dat hierover in de MvT geen uitleg wordt gegeven.

In het verlengde hiervan constateert de SER dat tenminste een deel van de in de MvT beschreven problematiek een bredere, in de zin van een meer omvattende keuze van de te verbieden producten rechtvaardigt, dan wel aanvullende maatregelen impliceert ten aanzien van het terugdringen van de negatieve milieueffecten. Immers in hoofdstuk 3 van het algemene deel van de MvT wordt de problematiek van microplastics in zee en langs de kust van Curaçao beschreven waarin het volgende wordt gesteld: 'Microplastics – vaak afkomstig van verpakkingen van producten voor de persoonlijke verzorging – worden gevormd als resultaat van het afbreken van grotere plastic eenheden die op hun beurt afkomstig zijn van activiteiten zoals visserij en andere activiteiten langs de kust'. Echter het verbod geldt niet voor de hiergenoemde grotere plastic (verpakkings)producten voor eenmalig gebruik, noch voor vistuig en plastic wegwerpbordjes en -bestek en dergelijke, die door strandbezoekers worden gebruikt.

De SER is gelet op de omvang van de plasticproblematiek, de beoogde doelstelling van het initiatiefontwerp én de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen zoals geformuleerd in de Agenda 2030 van de Verenigde Naties²⁷, van oordeel dat een algemeen verbod voor alle plastic voor eenmalig gebruik zou moeten gelden, en dat plastic producten voor langdurig gebruik enerzijds uit gerecycled materiaal moeten bestaan en tegelijkertijd zelf ook weer recyclebaar moeten zijn. De SER acht het van belang dat in het huidige initiatiefontwerp reeds wordt aangegeven welke plastic producten eveneens onder het verbod dienen te komen vallen, welke tijdshorizon en tijdspad zij daartoe voor ogen hebben, en welke eventuele aanvullende maatregelen daartoe dienen te worden genomen, gelet op de doelstelling van het beschermen van het milieu.

Producten die wél onder het verbod vallen zijn volgens de MvT in het 'Artikelsgewijs deel' 'ook de biologisch vervaardigde plastic draagtassen, bekertjes en rietjes, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik'. In de MvT wordt niet uiteengezet waarom ook deze producten onder het verbod vallen, terwijl in het nieuwe artikel, eerste lid, onderdeel a, aan de daarin opgenomen plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, het aanvullende criterium 'niet biologisch afbreekbaar' is verbonden. Tevens wordt er geen definitie gegeven van 'biologisch vervaardigd plastic'. De SER acht een onderbouwing van de reden om ook de desbetreffende biologisch vervaardigde plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, onder het verbod te laten vallen van belang. Tevens dient eenduidig te worden gedefinieerd wat verstaan wordt onder 'biologisch vervaardigd plastic', bij voorkeur met een verwijzing naar internationale standaarden hieromtrent. Ook dient eenduidig beschreven te worden wat

²⁵ Veertig procent van het wereldwijd geproduceerde plastic betreft plastic bestemd voor eenmalig gebruik, <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/plastic-bag-bans-kenya-to-us-reduce-pollution/>.

²⁶ Informatie hieromtrent is onder meer verzameld door Plastic Free Curaçao en Curaçao Clean Up tijdens *beach clean-ups*.

²⁷ Zie paragraaf 2.3.1, waarin deze doelstellingen worden toegelicht en met name doelstelling 14.

verstaan wordt onder 'niet biologisch afbreekbaar' en onder 'biologisch afbreekbaar'. Biologisch afbreekbaar kan namelijk gebonden zijn aan bepaalde omgevingsfactoren, die niet op Curaçao aanwezig zijn.²⁸

Een uitzondering op het verbod wordt gemaakt voor het verstrekken (dan wel aanbieden) van uit plastic vervaardigde tassen, die, al dan niet verzegeld, worden gebruikt op de luchthaven en in een luchtvaartuig voor het verpakken van belastingvrij verkochte goederen. In de MvT wordt hierover gesteld dat 'het hier gaat om een beperkte hoeveelheid waarvoor tot nu toe geen degelijke alternatieven beschikbaar zijn'. Het is de SER niet geheel duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Mogelijk wordt hier indirect verwezen naar internationale verplichtingen in het kader van de veiligheid op luchthavens en in vliegtuigen. De SER acht een toelichting op zijn plaats.

Zoals de SER reeds in de voorgaande paragraaf heeft opgemerkt, wordt in de MvT niet uiteengezet in welke mate de plastic producten die in onderhavig initiatiefontwerp onder het verbod vallen bijdragen aan de geschetste milieuproblematiek, en wat de verwachte effectiviteit van het verbod (derhalve) zal zijn. Over plastic en foamproducten wordt slechts in algemene zin gesteld dat 'het afbraakproces van plastic en foamproducten uitermate traag verloopt' [...] en 'de kleine plastic- en foamdeeltjes in het milieu aanwezig blijven. In zee blijven deze stukjes rondrijven en spoelen aan op stranden'.

Gelet op het voorgaande concludeert de SER dat het huidige voorstel waarin slechts vijf plastic producten onder het verbod vallen niet meer dan een gedeelte van de problematiek van plastic (zwerf)afval in zee aanpakt, en dat in die zin het voorstel een beperkte reikwijdte heeft. De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT te motiveren op grond van welke overwegingen gekomen is tot de keuze van juist de in het onderhavige initiatiefontwerp opgenomen plastic producten waarvoor het verbod geldt en waarom er niet is gekozen voor een bredere reikwijdte in de zin van meer milieubelastende producten, zoals bijvoorbeeld in Aruba en in diverse andere Caribische landen. Op Aruba geldt vanaf 1 juli 2020 een verbod op import, productie, verkoop, distributie en het uitgeven van alle plastic zakken voor eenmalig gebruik met of zonder handvat, met uitzondering van de op de luchthaven verstrekte plastic tassen uit veiligheidsoverwegingen. Dit verbod geldt ook voor plastic zakjes bij supermarkten voor groenten en fruit, plastic en polystyreen bekers, plastic bestek voor eenmalig gebruik, plastic rietjes, roerstaafjes, polystyreen producten voor eenmalig gebruik, plastic en polystyreen borden, het gebruik van ballonnen en plastic confetti buitenshuis en oxybenzone en octinooxide houdende zonneproducten. In paragraaf 2.3.3 wordt nader ingegaan op de wenselijkheid en noodzaak voor regionale en internationale afstemming en samenwerking.

In hetzelfde hoofdstuk 3 van de MvT wordt ten aanzien van zwerfvuil op het land het volgende gesteld: 'Op dit moment besteedt de lokale vuilophaaldienst Selikor N.V. volgens de verstrekte informatie jaarlijks ongeveer NAf. 5 miljoen aan schoonmaakactiviteiten. Dit behelst onder meer activiteiten als het wegnemen van onkruid en zwerfvuil. Onder het plastic afval dat door Selikor N.V. wordt verzameld bevinden zich met name T-shirt bags, P.E.T.-flessen, bekers en folie. Daarnaast worden ook veel foambakken en pvc-materiaal verzameld'. De SER merkt op dat het verbod geen P.E.T.-flessen, folie en pvc-materiaal omvat en vraagt zich dan ook af waarom ten aanzien van dit zwerfafval geen (aanvullende) maatregelen worden voorgesteld. De SER acht aanvullende maatregelen in dit kader wel degelijk van belang.

²⁸ <https://www.plasticsoupfoundation.org/plastic-probleem/plasticsoorten/bioplastics/>;
<https://www.onpack.eu/nl/nieuws/nieuws-2/bioplactic-biobased-of-biologisch-afbreekbaar-plastic.html>

In dit verband wordt in de MvT ten aanzien van de keuze van de plastic producten waarvoor het verbod geldt het volgende gesteld: 'De verwachting van de initiatiefnemers is dat naar gelang succes wordt geboekt met de voorgenomen wijziging van dit ontwerp, de markt zich vanzelf zal gaan reguleren in die zin dat meer plastic en foamproducten ruimte moeten maken voor alternatieve producten. In de loop van tijd kunnen zodoende geleidelijk meer soorten van plastic- en foamproducten worden toegevoegd aan de lijst van verboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor plastic bestek, borden, vuilniszakken en drinkflessen, alsmede polystyreen borden. Op deze wijze kan een overgang worden bewerkstelligd dat gunstig is voor de importeurs en zullen de inkomsten voor de overheid ter zake de invoer worden gecompenseerd zonder al te grote effecten'.

Hierbij merkt de SER op dat in het voorgaande (nog steeds) niet uiteengezet wordt op grond van welke overwegingen gekozen is voor het verbieden van het verstrekken dan wel aanbieden van juist de in onderhavig initiatiefontwerplandverordening opgenomen plastic producten die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik (en niet voor andere dan wel meer producten).

Ten tweede merkt de SER op dat in de MvT niet wordt toegelicht op grond van welke aannames, dan wel op grond van welke feiten, verwacht wordt dat 'naar gelang succes wordt geboekt, de markt vanzelf zich zal reguleren in die zin dat meer plastic en foamproducten ruimte moeten maken voor alternatieve producten'. De SER merkt in dit verband op dat, juist omdat de markt 'zich niet vanzelf reguleert', er in tal van landen een verbod op bepaalde plastic producten in werking is getreden of zal treden dan wel dat er andere maatregelen zijn genomen om het gebruik van plastic te reguleren.^{29, 30}

Bovendien vraagt de SER zich af welke noodzaak er nog is om 'in de loop van tijd zodoende geleidelijk meer soorten plastic- en foamproducten toe te voegen aan de lijst van verboden', indien er sprake zou zijn van een dergelijke marktwerking. Anderzijds blijkt uit verschillende onderzoeken dat er wel een breder draagvlak lijkt te gaan ontstaan voor maatregelen gericht op het verminderen van wegwerpplastic zodra mensen zich hebben aangepast aan het verminderen van het gebruik ervan middels een verbod dan wel middels een andere maatregel, zoals een heffing op plastic zakken.^{31, 32} Tevens zijn er indicaties dat deze gedrags-veranderende beleidseffecten ook het draagvlak onder consumenten vergroot voor ander milieuvriendelijk beleid³³, als mede kunnen leiden tot meer milieubewuste productkeuzes³⁴.

Tot slot onderschrijft de SER weliswaar de wenselijkheid van een overgangperiode voor het bedrijfsleven en de consumenten om zich aan te passen aan de nieuwe maatregelen, maar acht hij dit op zich geen valide beweegreden voor een geleidelijke toename van het aantal producten dat onder een verbod komt te vallen. De SER acht het van belang dat in het huidige initiatiefontwerp reeds wordt

²⁹ Bijvoorbeeld: In Nederland was in 2018 het gemiddeld aantal plastic tasjes verstrekt per persoon gedaald met 80 procent ten opzichte van 2015, toen er nog geen verbod op gratis plastic draagtassen was. Een verbod hierop werd in 2016 van kracht. Het aantal plastic draagtassen in zwerfafval is met ongeveer zestig procent gedaald. I&O Research, *Evaluatie verbod op gratis plastic draagtassen*, november 2019, https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2020/03/EDUJRTAS_Evaluatie-verbod-op-gratis-plastic-draagtassen.pdf. Zie ook paragraaf 2.2.3.

³⁰ Buurman, R., *Invoering statiegeld op alle plastic flessen duurde 30 jaar, nu de blikjes nog*, 14 mei 2020, <https://joop.bnnvara.nl/opinies/invoering-statiegeld-op-alle-plastic-flessen-duurde-30-jaar-nu-de-blikjes-nog>.

³¹ Sharp, A., Hoj, and M. Wheeler, *Proscription and its impact on anti-consumption behavior and attitudes: the case of plastic bags*, In: *Journal of Consumer Behavior* 9.6, 2010, pp. 470-484. Zie ook: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494414000863>.

³² Maloney, K., *An analysis of the effectiveness of plastic bags bans*, eCoexist, 2018, <https://e-coexist.com/wp-content/uploads/2018/05/An-analysis-of-the-effectiveness-of-plastic-bag-bans.pdf>.

³³ Thomas, G.O., et al, *The English Plastic Bag Charge Changed Behavior and Increased Support for Other Charges to Reduce Plastic Waste*, February 2019, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6399129/>.

³⁴ Karmarkar, U.R. and Bollinger B., *BYOB: How bringing your own shopping bags leads to treating yourself, and the environment*. In: *Journal of Marketing* 79, 4, 2015, pp. 1-15, <https://scholars.duke.edu/display/pub1122841>.

aangegeven welke plastic producten eveneens onder het verbod dienen te komen vallen, welke tijdshorizon en tijdspad zij daartoe voor ogen hebben, en welke eventuele aanvullende maatregelen daartoe dienen te worden genomen, gelet op de doelstelling van het beschermen van het milieu.

In dit kader verwijst de SER ook naar andere landen waar de motivering van de ruimere keuze van categorieën te verbieden wegwerpplastic én van aanvullende maatregelen zoals het inzamelen en recyclen van meer plastic producten³⁵ en bewustwordingscampagnes, onder meer is gebaseerd op de (tien) meest aangetroffen plastic items op stranden.^{36, 37} Daartoe wordt het zwerfafval op zee en langs de stranden gemonitord. De tellingen van het aantal stuks plastic per categorie plastic op stranden worden dan gehanteerd als indicator van de samenstelling van het zwerfafval op zee. De SER adviseert de initiatiefnemers om eenzelfde analyse te maken op basis van reeds beschikbare informatie over het zwerfafval dat op stranden wordt aangetroffen. De SER adviseert de initiatiefnemers eveneens om kennis te nemen van de ervaringen die kleine eiland economieën hebben gegenereerd met betrekking tot de effectiviteit van maatregelen gericht op het verminderen van wegwerpplastic en daar lering uit te trekken^{38, 39}, zodat tot een meer overwogen keuze en strategie kan worden gekomen ten aanzien van de maatregelen voor Curaçao. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Zoals hierboven is betoogd acht de SER het ook van belang dat wordt aangegeven hoe het verbod op de in het initiatiefontwerp bepaalde producten zich verhoudt tot de gehele problematiek van zwerfvuil en de afvalproblematiek in algemene zin. De SER wijst hierbij op de vier essentiële componenten van milieu-verantwoordelijk consumentengedrag: de viermaal R 'Refuse, Reduce, Reuse, Recycle'. Het doel van de viermaal R – in deze volgorde – is een bewustwordingsmethodiek over hoe overmatig en onnodig afval voorkomen kan worden, en hoe de consumptie van vooral niet-hernieuwbare (maar ook hernieuwbare) bronnen beperkt kan worden. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om deze bewustwordingsmethodiek te integreren in de in hoofdstuk 7 van de MvT genoemde bewustwordingscampagne.

³⁵ Vanaf 2021 worden in de EU producenten verantwoordelijk voor (zwerf)afval van een aantal van hun plastic producten. Producenten moeten zorgen voor inzameling, het vervoer en de verwerking van die plastic producten en voor bewustwording van de consument. *Plastic wegwerpproducten ook in Nederland volgend jaar verboden*, 26 juni 2020, <https://nos.nl/l/2338463>. Zie ook: *Voorstel voor een richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu*, Brussel, 28.5.2018, COM (2018) 340 final, 2018/0172 (COD), https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2018_340_voorstel_voor_een/document/f=-/vko5ak5lv0wy.pdf.

³⁶ Alle EU-lidstaten dienen in 2021 de richtlijn die het Europese parlement heeft vastgesteld te hebben opgenomen in hun wetgeving betreffende onder meer een verbod op bepaalde plastic wegwerpplastic. De 10 meest aangetroffen plastic items op de Europese stranden en vistuig zijn tezamen verantwoordelijk voor 70 procent van de vervuiling op Europese stranden. <https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/single-use-plastics-factsheet.pdf>.

³⁷ Volgens onderzoek van de Nature Foundation St. Maarten zou een verbod op plastic voor eenmalig gebruik de vervuiling van de stranden met bijna 50 procent verminderen, *Nature Foundation Discovered Single-use Plastics are the biggest Beach Polluter during St Maarten's First Brand Audit Cleanup*, 24 January 2020, <https://naturefoundationsxm.org/2020/01/24/nature-foundation-discovered-single-use-plastics-are-the-biggest-beach-polluter-during-st-maartens-first-brand-audit-cleanup/>. Gegevens over de mate van vervuiling van stranden op Curaçao door plastic bestemd voor eenmalig gebruik worden in de MvT niet genoemd, maar zijn mogelijk wel beschikbaar bij Plastic Free Curaçao!, die regelmatig *beach clean-ups* organiseert.

³⁸ Zo hebben bijvoorbeeld Antigua en Barbuda in 2016 gekozen voor een vijf-fasen benadering om het gebruik van plastic drastisch te verminderen. Het aandeel plastic op vuilnisbelten daalde van 19,5 procent in 2006 naar 4,4 procent in 2017. Zie: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/caribbean-addresses-scourge-plastic-pollution>.

³⁹ Karasik, R, et al. *20 years of Government responses to the Global Plastic Pollution Problem, The Plastic Policy Inventory*, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, 2020, <https://www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2020/06/20-Years-of-Government-Responses-to-the-Global-Plastic-Pollution-Problem.pdf>.

In het verlengde hiervan merkt de SER op dat de reikwijdte van het verbod zich niet alleen beperkt tot de specifiek in het initiatiefontwerp genoemde plastic producten, maar zich eveneens beperkt tot slechts het 'verstrekken en het aanbieden' van de genoemde producten. De invoer, productie en gebruik van deze producten vallen niet onder het verbod.⁴⁰ In de MvT wordt de term 'verstrekken' gedefinieerd als 'het in de handel brengen van het product' en de term 'aanbieden' als 'het gratis weggeven van het product aan een consument'. In de MvT wordt ten aanzien van een invoerverbod het volgende gesteld: 'De initiatiefnemers hebben ook een invoerverbod van de beschreven producten overwogen, maar zo'n verbod lijkt hun niet effectief gezien de theoretische mogelijkheid om zelfs met zo'n verbod de grondstoffen voor het vervaardigen van de eindproducten te blijven importeren. Het doel van het verbod, namelijk de bescherming van het milieu, zou hiermee niet gehaald worden'. De SER is niet geheel overtuigd van voornoemd argument. Allereerst geldt het verbod van het verstrekken dan wel aanbieden van de desbetreffende plastic producten ook in het geval deze in Curaçao zijn vervaardigd met behulp van geïmporteerde grondstoffen. Ten tweede kunnen de desbetreffende plastic producten indien er geen invoerverbod geldt, nog wel worden aangeschaft voor 'eigen gebruik in het bedrijf of thuis' en als zodanig alsnog in het milieu terecht komen, waardoor juist 'het doel van het verbod niet wordt gehaald'. Op grond van deze overwegingen dient naar de mening van de SER het verbod zich dan ook uit te strekken tot de import als ook tot de vervaardiging van de desbetreffende plastic producten.

2.2.3 Effectiviteit

Zoals verwoord in de MvT, is de noodzaak voor het verbod van plastic producten bestemd voor eenmalig gebruik gelegen in de negatieve impact van microplastics op het milieu, waaronder de aantasting van ecosystemen en de gezondheid van dieren, waarvan een negatieve spiraalwerking uitgaat op de visserij en het toerisme. In het voorgaande heeft de SER betoogd het van belang te achten dat de keuze van de plastic producten die onder het verbod vallen beter wordt onderbouwd. Hierbij is het naar de mening van de SER eveneens van belang dat deze onderbouwing wordt gerelateerd aan de mogelijke effectiviteit van het verbod in relatie tot het doel, te weten het verminderen van de negatieve milieueffecten, en dat in deze analyse eveneens andere, eventueel aanvullende maatregelen worden overwogen. Om de effectiviteit van deze maatregelen te kunnen inschatten kan gebruik worden gemaakt van *lessons learned* met betrekking tot de effectiviteit van internationaal beleid en beleid dat in andere (kust) landen is ontwikkeld om het gebruik van milieubelastende producten te verminderen.^{41, 42, 43, 44}

De wetenschappelijke literatuur inzake de effectiviteit van plasticbeleid is nog relatief klein en doorgaans gericht op korte-termijn effecten, maar is wel groeiende⁴⁵. In paragraaf 2.3.3 wordt beschreven dat er met name in de laatste twintig jaar wereldwijd en in de regio een stijgende trend te zien is op het gebied van beleidsontwikkeling en -implementatie om plasticvervuiling te adresseren. In diezelfde tijd zijn er steeds meer data verzameld en geanalyseerd over de effectiviteit van dergelijke

⁴⁰ De Landsverordening verbod voor het milieu schadelijke producten (A.B. 2019, no. 67) die in Aruba op 2 december 2019 in werking is getreden omvat wél een verbod op invoer en vervaardiging van de in deze landsverordening opgenomen producten. Zie paragraaf 2.3.3.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.reusethisbag.com/articles/where-are-plastic-bags-banned-around-the-world/>.

⁴² Maloney, K., *An analysis of the effectiveness of plastic bags bans*, eCoexist, 2018, <https://e-coexist.com/wp-content/uploads/2018/05/An-analysis-of-the-effectiveness-of-plastic-bag-bans.pdf>.

⁴³ SCAAN, *Effectiveness of plastic regulation around the world*, April 2019, https://plasticpollutioncoalitionresources.org/wp-content/uploads/2017/03/Effectiveness_of_plastic_regulation_around_the_world_4_pages.pdf.

⁴⁴ Karasik, 2020.

⁴⁵ Duke Nicholas Institute, *Plastic Policy Inventory*, 2020, <https://nicholasinstitute.duke.edu/plastics-policy-inventory>.

beleidsmaatregelen.^{46,47} Op het niveau van landen is er eveneens een stijgende trend te zien van het aantal beleidsmaatregelen, dat met name gericht is op een verbod (met sancties) van de productie, import, verkoop en gebruik van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik. Zo blijkt onder meer dat nationale overheden 3,5 keer vaker gebruik maken van regulerende instrumenten (zoals een verbod) dan economische instrumenten (zoals heffingen) en dat deze 3 keer vaker worden gebruikt dan voorlichtings-instrumenten. Essentieel in dit kader is dat de onderzoeksliteratuur suggereert dat hoewel deze maatregelen de plastic(zak)vervuiling niet elimineren, noch het consumentengedrag volledig veranderen, zij wel degelijk een significante impact hebben, met een 50 procent of hogere reductie van plastic draagtassen zodra de maatregelen⁴⁸ van kracht worden en gehandhaafd worden. Tevens suggereert onderzoek dat deze reductie in de consumptie van plastic draagtassen ook op termijn significant blijft⁴⁹. De belangrijkste factoren ten aanzien van effectiviteit lijken de volgende te zijn:

- In het geval van het hanteren van economische instrumenten, zoals heffingen, moeten deze hoog genoeg zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen;
- Focus op de beschikbaarheid van goedkope herbruikbare alternatieven;
- Nadruk op publieke bewustwording en acceptatie van het beleid om *compliance* te vergroten, door middel van het koppelen van regulerende en/of economische instrumenten aan informatie instrumenten.⁵⁰

Onderzoek toont verder consistent aan dat statiegeld op gebruikte plastic flessen en blikjes een significant effect heeft op onder meer het aantal dat wordt gerecycled, zwerfafvalreductie, reductie in het plastic-soep-effect en milieuwinst in termen van CO₂-reductie.^{51, 52}

Zoals in paragraaf 2.2.2 al is betoogd, zijn er indicaties dat een verbod op het gebruik van plastic draagtassen eveneens kan leiden tot gedragsveranderingen inzake verminderde aanschaf en gebruik van andere milieubelastende producten.

Zoals de SER heeft betoogd in deze en de voorgaande paragraaf adviseert de SER de initiatiefnemers om uitgaande van de doelstelling van het verminderen van het gebruik van milieubelastende producten op basis van een analyse een effectieve strategie te kiezen. Een dergelijke strategie kan dan zowel een verbod van plastic wegwerpproducten inhouden als ook andere aanvullende maatregelen gericht op het veranderen van consumptiepatronen of op het voorkomen of beperken van afval, zoals voorlichting en communicatie, heffingen, voorschriften ten aanzien van recycling en dergelijke. De keuze voor de strategie is daarbij gebaseerd op de mate waarin bepaalde producten bijdragen aan de vervuiling, de

⁴⁶ Zie onder meer: *Plastic Policy Inventory*, 2020, <https://nicholasinstitute.duke.edu/plastics-policy-inventory> en United Nations Environment Programme, *Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations*, December 2018,

⁴⁷ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27113/plastics_limits.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
⁴⁸ Karasik, R, et al. *20 years of Government responses to the Global Plastic Pollution Problem, The Plastic Policy Inventory*, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, 2020, <https://www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2020/06/20-Years-of-Government-Responses-to-the-Global-Plastic-Pollution-Problem.pdf>.

⁴⁹ Of dit nu een regulerend verbod of een economisch instrument zoals een heffing betreft, lijkt niet bepalend te zijn. Beide instrumenten lijken een significante en consistente reductie in de consumptie van plastic zakken tot gevolg te hebben.

⁵⁰ Duke Nicholas Institute, 2020, p.11.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵² Bergsma, G, *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, 2017, CE Delft, <https://www.ce.nl/publicaties/1987/kosten-en-effecten-van-statiegeld-op-kleine-flesjes-en-blikjes>, <https://www.ce.nl/statiegeld>.

beschikbaarheid van alternatieven en de *lessons learned* ten aanzien van effectieve maatregelen in andere landen.

In dit verband vraagt de SER zich bijvoorbeeld af waarom het landen als Dominica, Singapore, Canada, Japan en Rwanda wél lukt om zwerfafval succesvol te bestrijden. Zoals hierboven uiteengezet blijkt een samenspel van instrumenten succesvol te zijn, afhankelijk van de cultuur en wetgeving in het betreffende land. In Kigali, de hoofdstad van Rwanda, is er een maandelijks corveeplicht ingesteld voor volwassenen, waarbij de publieke ruimte wordt opgeruimd en/of verbeterd.⁵³ In Singapore, Japan en Canada worden zware boetes uitgedeeld bij het weggooien van ook maar het geringste afval in openbare ruimtes.⁵⁴ In Dominica is eveneens sprake van strikte handhaving op het vervuilen van de openbare ruimte en op het aantasten van de natuur. Dominica streeft zelfs een groter doel na. In de komende jaren wil het land de eerste klimaatbestendige natie ter wereld worden. De regering wil niet alleen de waardevolle toeristische sector beschermen, maar hoopt met een duurzaam beleid ook het eiland weerbaarder te maken tegen orkanen, zoals de orkaan die in 2017 de infrastructuur van het land verwoestte.⁵⁵

2.3 Het initiatiefontwerp in breder verband

2.3.1 Beleidsmatige inkadering

In de MvT wordt in hoofdstuk 4 'Aanpak problematiek' gesteld dat op dit moment een wettelijke regeling ontbreekt om plastic producten, bestemd voor eenmalig gebruik, terug te dringen. 'Ter bescherming van het milieu zou zo'n regeling passen binnen een samenhangend geheel van milieuwetgeving, welke (nog) niet is ingevoerd. Het wachten daarop brengt met zich mee dat het probleem in proportie toeneemt. De initiatiefnemers denken dat een snelle aanpak noodzakelijk is en dat met de inbedding van een verbodsbepaling in een bestaande regeling, in afwachting van de milieukaderwetgeving, tijd te winnen is. In dit verband is gekozen voor de inpassing van een verbodsbepaling in de bestaande Landsverordening openbare orde. Andere alternatieven, zoals het opnemen van een verbodsbepaling in de hindervergunning 1994, welke regeling gebaseerd is op een vergunningstelsel, zal in de praktijk moeten leiden tot aanpassing van de bestaande vergunningen, hetgeen inefficiënt is en veel kosten met zich meebrengt'.

In aansluiting op de vorige paragraaf merkt de SER op dat 'het probleem ook in proportie toeneemt' bij een beperkte reikwijdte van het verbod betreffende slechts een vijftal plastic producten voor eenmalig gebruik, terwijl de vervuiling ook door tal van andere plastic wegwerpproducten wordt veroorzaakt. De SER constateert in dit verband verder dat er in de MvT geen nadere beschouwing wordt gegeven over hoe het voorgestelde verbod op het vijftal plastic wegwerpproducten past binnen 'een samenhangend geheel van milieuwetgeving', welke kennelijk in voorbereiding is. Evenmin wordt uiteengezet wat naar verwachting het tijdspad zal zijn van het wetgevingsproces van de desbetreffende milieuwetgeving. De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT een uiteenzetting op te nemen van het huidige beleid ten aanzien van het milieu- en afvalbeheer, de beoogde reikwijdte van de in voorbereiding zijnde milieukaderwetgeving en hoe onderhavig initiatiefontwerp zich daartoe verhoudt.

In dit kader vraagt de SER zich af of de initiatiefnemers ook hebben overwogen om een zelfstandige landsverordening houdende een verbod op bepaalde voor het milieuschadelijke producten in te voeren, zoals Aruba op 2 december 2019 heeft afgekondigd⁵⁶ en die vanaf 1 juli 2020 van kracht is. Dit verbod

⁵³ <https://africa.cgtn.com/2016/07/05/knowyourafrica-rwandas-kigali-the-cleanest-city-in-africa/>

⁵⁴ <https://www.biobasedpress.eu/2016/10/plastic-litter-strict-regulation-remedy/>

⁵⁵ <https://www.nationalgeographic.nl/milieu/2018/08/deze-eilandstaat-doet-plastic-de-ban>

⁵⁶ A.B. 2019, no. 67, https://www.overheid.aw/actueel/afkondigingsbladen_46859/item/ab2019no67_46717.html.

heeft, zoals in paragraaf 2.2.2 is aangegeven, een aanzienlijk grotere reikwijdte dan het verbod in onderhavig initiatiefontwerp. De SER geeft de initiatiefnemers derhalve in overweging om het verbod op bepaalde voor het milieu schadelijke producten in een zelfstandige landsverordening op te nemen, waarbij de reikwijdte van het verbod groter is, zoals in onderhavig advies is toegelicht.

Voorts adviseert de SER de initiatiefnemers om beleidsmatig aansluiting te zoeken bij de in de Agenda 2030 geformuleerde duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, de zogenaamde Sustainable Development Goals (hierna: SDGs)⁵⁷, met name SDG 14, waaraan Curaçao zich mede heeft gecommitteerd.^{58, 59} In die zin behoort het tot de verantwoordelijkheid van Curaçao om zwerfvuil op zee en land aan te pakken. De duurzame ontwikkelingsdoelstelling nr. 14⁶⁰ betreft de preventie en aanzienlijke vermindering van alle soorten vervuiling op zee, met name als gevolg van activiteiten op het land met inbegrip van zwerfvuil op zee en de nutriëntverontreiniging, te realiseren in 2025.⁶¹

2.3.2 Lokale initiatieven

In de MvT wordt gesteld dat 'de afgelopen jaren er een positieve ontwikkeling te constateren is in Curaçao. De gemeenschap is zich steeds meer bewust dat de problematiek van met name plastic draagtassen, bекers, rietjes en foambekers en -bakken duurzaam opgelost dient te worden. In 2008 is de gedeputeerde van Volksgezondheid samen met enkele supermarkten in Curaçao, tot een herenakkoord gekomen om het gebruik van plastic draagtassen zoveel mogelijk te ontmoedigen. Dit initiatief is in de jaren daarop komen te verwateren'. 'In januari 2017 heeft actiegroep Plastic Free Curaçao (PFC) het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) benaderd met een nieuw initiatief om de problematiek duurzaam aan te pakken. In februari 2017 zijn de eerste gesprekken gestart met de voorzitter van SUVECU (Supermarkt Vereniging Curaçao) en een vertegenwoordiger van de Chinese winkeliers in Curaçao. De eensgezindheid is uitgesproken om het verstrekken van plastic draagtassen per landsverordening te verbieden. Hierna zijn diverse acties en bewustwordingscampagnes gehouden'. De MvT vervolgt met: 'In samenspraak hebben⁶² de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur (hierna: GMN) en de initiatiefnemers van dit ontwerp besloten dat er een parlementair initiatief zal komen om het verstrekken van plastic draagtassen, bекers, rietjes en polystyreen bекers en bakken bij landsverordening te verbieden'.

In dit verband merkt de SER op dat het creëren van draagvlak bij de verstrekkers van plastic producten voor eenmalig gebruik van belang is, maar dat de initiatieven daartoe tot nu toe evenwel beperkt lijken te zijn tot enkele supermarkten en winkeliers, en kennelijk (nog) niet richting andere verstrekkers, zoals de afhaalrestaurants en -snacks. De SER acht het van belang dat de initiatiefnemers in de MvT in hoofdstuk 7 'Bewustwordingscampagne' uiteenzetten of en zo ja op welke wijze het draagvlak onder deze verstrekkers en gebruikers van wegwerpplastic zal worden bevorderd. Immers de effectiviteit van een verbod op wegwerpplastic wordt groter naarmate er een groter draagvlak hiervoor is onder verstrekkers en gebruikers.

⁵⁷ 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen zijn vastgelegd in de zogenaamde Agenda 2030. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁵⁸ Zie: <https://www.curacao2030.cw/sustainable-development-goals/no-poverty>, en https://ndp.spin-cdn.com/media/policy_briefs_pdfs/20190719_curacao_sdg_roadmap_06_12_2018.pdf.

⁵⁹ Het voorstel draagt eveneens bij aan het realiseren van SDG 11 Duurzame steden en gemeenschappen, SDG 12 Verantwoordelijke productie en consumptie, en SDG 15 Leven op het land.

⁶⁰ Target 14.1: By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution, <https://www.unenvironment.org/explore-topics/sustainable-development-goals/why-do-sustainable-development-goals-matter/goal-14>.

⁶¹ In dit kader kan eveneens aansluiting gezocht worden bij de Clean Seas Campaign die in 2017 door de UNEP is opgezet opdat overheden, private sector en Ngo's gezamenlijk de vervuiling van de zee door plastic zwerfafval aanpakken. <https://www.cleanseas.org/news>.

⁶² 'heeft' is hier door de SER vervangen door 'hebben', hetgeen grammaticaal correct is.

Ook vraagt de SER zich in dit kader af, gelet op de rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie van GMN hierin, waarom het verbod op plastic producten voor eenmalig gebruik niet van regeringszijde is gekomen.

Ten aanzien van het draagvlak voor het terugdringen van plastic wegwerpproducten wordt in de MvT het volgende gesteld: 'In het recente verleden hebben super- en minimarkten de nodige maatregelen getroffen door de aanschaf van stevige (herbruikbare/recyclet) plastic draagtassen en door het stimuleren van het gebruik van kartonnen dozen, kartonnen bekertjes en kartonnen bakken. Momenteel worden in bepaalde supermarkten geen plastic draagtassen meer (gratis) aangeboden'. Het valt de SER op dat er in de MvT niet expliciet wordt vermeld wat er bekend is over het draagvlak onder consumenten om minder wegwerpplastic te (willen gaan) gebruiken.

De SER adviseert de initiatiefnemers om hierover in de MvT in hoofdstuk 7 'Bewustwordingscampagne' een toelichting te geven. In dit kader adviseert de SER voorts om in de MvT eveneens aan te geven dat er lokaal diverse initiatieven^{63, 64, 65} op het gebied van bewustwording en voorlichting worden ondernomen en hoe door middel van afstemming en samenwerking de relevantie en effectiviteit van de voorgenomen bewustwordingscampagne kan worden vergroot. De SER acht het van belang dat in de MvT een uitgewerkt voorlichtingsplan wordt opgenomen waarin wordt geformuleerd hoe het draagvlak voor de te nemen maatregelen wordt vergroot, en in hoeverre deze campagne ook kan leiden tot een verandering in consumentengedrag in de richting van minder plastic gebruik alsmede tot een verbreding van het draagvlak om plastic afval gescheiden in te leveren voor recycling.

2.3.3 Internationale ontwikkelingen

In de MvT wordt in hoofdstuk 2 'Internationale ontwikkelingen en ontwikkelingen in het Koninkrijk' verwezen naar een rapport van de United Nations Environment Programme (hierna: UNEP) genaamd 'Marine Litter Legislation: a toolkit for policymakers'.⁶⁶ Dit rapport beschrijft niet alleen de grote omvang van de vervuiling door plastic dat terecht komt 'in oceanen, voedselketens en ecosystemen en daarmee een beschadiging vormt voor de gezondheid van de mens', maar stelt ook dat 'de UNEP van mening is dat goed ontworpen wetten deze negatieve trend kunnen keren'. De MvT vervolgt met: 'het uitgangspunt van de UNEP is dat wetgeving gericht moet zijn op het bestrijden van de vervuilingproblematiek aan de bron, zoals het verbieden van de productie van bijvoorbeeld plastic draagtassen'. Zoals in paragraaf 2.2.2. is betoogd, wordt dit principe in onderhavig initiatiefontwerp niet gehanteerd, daar import en productie niet onder het verbod vallen.

Ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van plasticbeleid refereert de SER aan het volgende: De Verenigde Naties trof in juli 2018 in 127^{67, 68} landen één of andere vorm van wet- en regelgeving aan om plastic zakken te reguleren.⁶⁹ De eerste regulerende maatregelen specifiek gericht

⁶³ Zoals: Curaçao Nature Conservation, <https://www.curacaonature.org/2019/10/14/plastic-free/>, en

⁶⁴ Plastic Free Curaçao, <https://www.facebook.com/groups/plasticfreecuracao/>, en

⁶⁵ <https://www.facebook.com/Greenkidzcuracao>.

⁶⁶ <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/marine-litter-legislation-toolkit-policymakers>.

⁶⁷ In de MvT wordt aangegeven dat het verbod van draagtassen in al meer dan 70 landen is ingevoerd, hetgeen gebaseerd is op reeds verouderde informatie uit 2014.

⁶⁸ Zie ook: <https://www.reusethisbag.com/articles/where-are-plastic-bags-banned-around-the-world/>.

⁶⁹ United Nations Environment Programme, *Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations*, December 2018, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27113/plastics_limits.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

op plastic zakken werden aan het begin van de eenentwintigste eeuw van kracht ⁷⁰, met een geleidelijke toename in het decennium daarna, en met een versnelde toename in het tweede decennium. De maatregelen laten een grote mate van variatie ⁷¹ zien, maar de meest gebruikte vorm is een restrictie op gratis distributie ervan. In 27 landen is inmiddels ⁷² een verbod op bepaalde wegwerpplastic producten van kracht. In 2021 wordt een dergelijk verbod van kracht in alle lidstaten van de Europese Unie ⁷³, als ook in Canada ⁷⁴.

In aanvulling op hetgeen in de MvT wordt vermeld over ontwikkelingen in het Caribisch gebied refereert de SER aan het volgende: meer dan de helft van de Caribische landen ^{75, 76, 77} heeft inmiddels wet- en regelgeving omtrent plastic producten voor eenmalig gebruik. Zo hebben landen als Jamaica⁷⁸, Haïti⁷⁹, Dominica⁸⁰, Antigua⁸¹, Barbuda⁸², St. Vincent, de Grenadines, de Bahama's⁸³, de Turks- en Caicoseilanden⁸⁴, Belize, de Dominicaanse Republiek⁸⁵, Barbados, Trinidad & Tobago⁸⁶ en Aruba wetgeving gericht op het verminderen van het gebruik van bepaalde wegwerpplastic producten, hetgeen met name een verbod op *single-use* plastic betreft⁸⁷. In 2021 komt er ook een verbod op wegwerpplastic in Caribisch Nederland. Saba voert het verbod op wegwerpplastic nog dit jaar in.⁸⁸ St. Kitts & Nevis, St. Vincent & St. Grenadines, en Barbados hebben een zogenaamd Extended Producer

⁷⁰ Bangladesh was het eerste land dat in 2002 een totaal verbod op plastic zakken invoerde, <https://www.worldatlas.com/articles/which-countries-have-banned-plastic-bags.html>. Rwanda is het eerste land dat 'plastic-vrij' wordt genoemd, <https://dofweb.org/cities-and-countries-that-have-banned-plastic/>.

⁷¹ Zoals restricties op de productie, distributie, gebruik, handel van plastic zakken, heffingen, en maatregelen op het gebied van afvalbeheer. 43 landen hebben in hun wetgeving elementen van producenten verantwoordelijkheid opgenomen inzake plastic zakken en 63 landen houden in hun wetgeving producenten verantwoordelijk voor plastic producten voor eenmalig gebruik, inclusief inzameling- en recycling targets. 8 landen hebben een verbod op *microbeads* ingesteld, waaronder Canada, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Zweden, Groot Brittannië en de Verenigde Staten. *Microbeads* zijn hele kleine stukjes plastic die veel worden gebruikt in cosmetica. Voornamelijk in douchegeel, scrubs maar ook vaak in tandpasta.

⁷² Met als peildatum juli 2018.

⁷³ Zie ook voetnoot 22, voetnoot 35 en voetnoot 36.

⁷⁴ <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/06/canada-single-use-plastics-ban-2021/>.

⁷⁵ United Nations Environment Programme, *Caribbean 'Breaking up with plastics'- Award winning message*, June 2020, <https://www.unenvironment.org/cep/news/blogpost/caribbean-breaking-plastics-award-winning-message>.

⁷⁶ Amigoe, *Oproep tot verbod op plastic*, 29 februari 2020.

⁷⁷ Zie ook de interactieve kaart van UNEP Caribbean Environment Programme, <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1AjpZsUQgmFbYcDNpXI0GMfL6vie-hNi&ll=17.702153867662386%2C-73.4123759086773&z=4>

⁷⁸ <https://jis.gov.jm/information/get-the-facts/plastic-bags-straw-and-polystyrene-ban/>.

⁷⁹ <https://www.miamiherald.com/news/local/community/article1943032.html>. <https://www.reuters.com/article/us-haiti-plastic-idUSBRE89016K20121001>.

⁸⁰ <https://thehill.com/policy/energy-environment/401222-dominica-to-completely-ban-plastic-and-styrofoam-by-2019>.

⁸¹ <https://appliedecology.cals.ncsu.edu/absci/2016/07/antigua-and-barbuda-bans-plastic-bags/>.

⁸² <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/caribbean-addresses-scourge-plastic-pollution>.

⁸³ <https://deneki.com/2019/12/single-use-plastic-ban-in-the-bahamas/>.

⁸⁴ <https://www.telesurenghlish.net/news/Three-Caribbean-Countries-Ban-Single-Use-Plastics-20190102-0018.html>.

⁸⁵ <https://globalvoices.org/2020/01/18/is-there-more-to-the-caribbeans-single-use-plastics-ban-than-meets-the-eye/>.

⁸⁶ <https://www.theyucatantimes.com/2019/12/caribbean-countries-that-will-ban-the-use-of-plastics-in-the-year-2020/>.

⁸⁷ Onder meer in de vorm van bijvoorbeeld een volledige verbod op invoer, productie en gratis distributie (zoals Aruba, St. Vincent, de Grenadines, Trinidad & Tobago, Bahama's, Belize, Dominicaanse Republiek, Grenada, Jamaica, Barbados) een milieuheffing, een afvalverwerkingsheffing, en hogere invoerrechten ten aanzien van 'single-use plastic', zoals plastic flessen voor eenmalig gebruik.

⁸⁸ Trouw, *Er komt een verbod op wegwerpplastic in Caribische Nederland*, 17 juli 2019, <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/er-komt-een-verbod-op-wegwerpplastic-in-caribisch-nederland-be4b545e/>.

Responsibility (hierna: EPR), waarbij de verantwoordelijkheid voor het inzamelen en het recyclen van wegwerpplastic bij de producent, de distributeur en/of bij de detailhandel is komen te liggen.⁸⁹

De SER merkt op dat Curaçao in relatie tot andere landen, met name ten aanzien van landen in de regio, een laatkomer is wat betreft het nemen van beleidsmaatregelen om plasticvervuiling te reduceren. De SER adviseert de initiatiefnemers om zowel qua reikwijdte als qua uitvoering aansluiting te zoeken bij de initiatieven die in de regio plaatsvinden op het gebied van het terugdringen van milieubelastende *single-use* plastic. Immers het probleem van zwerfafval op zee is van nature een grensoverschrijdend probleem: het afval verplaatst zich in de mariene omgeving, waardoor afval uit het ene land gevolgen kan hebben voor andere landen. Om te voorkomen dat initiatieven in het Caribisch gebied een gefragmenteerd en als zodanig een minder significant effect hebben op het beschermen van het milieu, is regionale samenwerking en afstemming noodzakelijk. De SER adviseert de initiatiefnemers om in de MvT aan te geven hoe hiertoe kan worden gekomen en wat daarvan het mogelijke effect zal zijn op de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen. Immers zoals hierboven is betoogd is de reikwijdte van onderhavig initiatiefontwerp in belangrijke mate beperkter dan die van veel andere landen in de regio, en zeker in verhouding tot de maatregelen die Aruba onlangs heeft genomen.

2.3.4 Inwerkingtreding

In Artikel II is bepaald 'dat de artikelen van deze landsverordening inwerkingtreden op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld'.

Voor ondernemers die nu nog de onder het verbod vallende plastic producten gebruiken, heeft het introduceren van de verbodsbepaling 'uiteraard gevolgen', aldus de MvT. Niet wordt aangegeven welke dit zijn en wat de omvang hiervan is. Wél wordt in de MvT gesteld dat 'voor de invoering van de verbodsbepaling een transitieperiode noodzakelijk is om de klanten en ondernemers de kans te bieden zich op de veranderingen voor te bereiden'. 'De datum van de invoering van de verbodsbepaling geschiedt per landsbesluit, waarbij rekening gehouden dient te worden met een redelijke transitieperiode. De ondernemers krijgen op die manier een redelijke periode van bijvoorbeeld zes maanden tot een jaar om te werken aan hun bestaande inventaris, de vervanging ervan en de daarbij behorende financiële consequenties'.

De SER adviseert om de inwerkingtreding van het verbod niet per landsbesluit te regelen. De SER acht het van belang dat de inwerkingtreding van de landverordening zo spoedig mogelijk geschiedt en dat de overgangstermijn in de initiatiefontwerplandsverordening eenduidig wordt bepaald, zodat bedrijven en consumenten vroegtijdig kunnen anticiperen op de verbodsbepaling.

2.4 Financiële en sociaaleconomische gevolgen

2.4.1 Financiële gevolgen

In de MvT is een analyse opgenomen van het totale bedrag aan invoerrechten per gecodeerd plastic- en foamproduct, als ook van gecodeerde alternatieve producten in 2017 en 2018. De in de analyse opgenomen alternatieve producten betreffen onder meer 'T-shirt bags bio, bio boxes, paper cups, compostables, paper straws'. Uit de analyse blijkt dat de invoer van plastic- en foamproducten gestaag

⁸⁹ Dit beleidsinstrument is sinds 2000 wereldwijd sterk in opkomst. Het richt zich op het verantwoordelijk houden van producenten voor de milieu-impact van hun producten gedurende de gehele levenscyclus van deze producten, gericht op het verminderen van afval, afvalverwerking en meer recycling. Zie ook voetnoot 29 en de volgende voetnoot.

daalt, terwijl de invoer van alternatieve producten stijgt. In de MvT wordt gesteld dat 'met het verbod de invoerrechten afkomstig van plastic draagtassen, bekertjes, rietjes en polystyreen (foam)bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, nagenoeg verdwijnen. Naar verwachting zullen de invoerrechten van alternatieve draagtassen, bekertjes, rietjes en bakken gelijkmatig moeten stijgen'. Het valt de SER op dat hier in de MvT voor het eerst wordt gerefereerd aan alternatieve producten en vraagt zich in dit verband af of de beschikbaarheid van alternatieven een overweging is geweest bij de keuze van de specifieke producten die onder het verbod vallen.

Verder merkt de SER op dat blijkbaar wordt verwacht dat de plastic producten onder het verbod (gedeeltelijk) zullen worden vervangen door alternatieve producten die worden ingevoerd. Er is evenwel geen analyse gemaakt van de mate waarin deze producten een bijdrage leveren aan de vervuiling van het milieu, noch is aangegeven in hoeverre deze producten vallen onder de zogenaamde 'circulaire economie zoals bijvoorbeeld waste to energy', waaraan in de MvT wordt gerefereerd onder hoofdstuk 7 'Bewustwordingscampagne'. De MvT vervolgt met: 'Echter, dit zal geen extra kosten met zich mee moeten brengen, aangezien de reeds gereserveerde mediakanalen en -ruimte zullen worden gebruikt'. De SER merkt op dat op grond van hetgeen over de bewustwordingscampagne wordt aangegeven dusdanig algemeen is, dat daarmee geen inzicht wordt verschaft ten aanzien van de reikwijdte in termen van doelstelling en doelgroepen, de inhoud, de omvang, de duur, etc. van deze campagne en dat derhalve ook niet kan worden ingeschat of daar inderdaad geen extra kosten aan verbonden zullen zijn. In aansluiting op hetgeen wordt betoogd in paragraaf 2.3.2 adviseert de SER de initiatiefnemers om een uitgewerkt voorlichtingsplan op te nemen in de MvT, met daarin de doelstellingen, de strategie, de doelgroepen, de inhoud, de reikwijdte alsmede de kosten die hiermee gemoeid zijn.⁹⁰

Aansluitend plaatst de SER vraagtekens bij het volgende dat in de MvT wordt gesteld: 'Het is primair de taak van de overheid om de bewustwording met betrekking tot het tegengaan van milieuvervuiling te bevorderen' en dat 'van het bedrijfsleven slechts medewerking kan worden gevraagd voor het informeren van de consument'. Hierbij merkt de SER op dat het hier lijkt alsof het alleen om de bewustwording van de consument gaat, terwijl 'maatregelen aan de bron' wellicht effectiever zijn. Zo laten diverse *lessons learned* zien dat door het bedrijfsleven (mede) verantwoordelijk (*Extended Producer Responsibility* - *EPR*) te maken voor de vervuiling door hun producten, er resultaten zijn geboekt op het gebied van het tegengaan van milieuvervuiling.^{91, 92} Ook zijn er indicaties dat de financiële kosten van afvalmanagement voor overheden en belastingbetalers omlaag is gegaan, dat de hoeveelheid afval is verminderd en dat recycling is toegenomen, daar waar *EPR* wordt toegepast. Tegelijkertijd is *EPR* op zichzelf niet voldoende om het probleem van plasticvervuiling sterk te doen verminderen en zijn aanvullende maatregelen nodig.⁹³ Deze beleidsinzichten zijn ook terug te vinden in onder meer de maatregelen die de Europese Unie (hierna: *EU*) voornemens is te nemen. Vanaf 2021 worden producenten in de *EU* verantwoordelijk voor (zwerf)afval van een aantal van hun plastic producten. Producenten moeten zorgen voor inzameling, het vervoer en de verwerking van die plastic producten én voor bewustwording van de consument. De SER adviseert de initiatiefnemers om deze en andere *lessons learned* zoals aangegeven in paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.2.3 in overweging te nemen bij het bepalen van de strategie ten aanzien van de te nemen maatregelen in Curaçao.

⁹⁰ Het belang en de effectiviteit van voorlichtings- en bewustwordingscampagnes om het draagvlak onder consumenten voor de maatregelen te vergroten wordt in de wetenschappelijke literatuur benadrukt. Zie Karasik, 2020.

⁹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (hierna: *OECD*), *Extended Producer Responsibility. Policy highlights, Guidance for efficient waste management*, 2016, <http://www.oecd.org/environment/waste/Extended-producer-responsibility-Policy-Highlights-2016-web.pdf>.

⁹² Zie ook: *Perceptions on Plastic Waste: Insights, interventions and incentives to action from businesses and consumers in South-East Asia*, June 2020, <https://www.sea-circular.org/events/plastic-report/>.

⁹³ *OECD*, 2016.

In de MvT wordt ten aanzien van de financiële gevolgen voor de overheid het volgende gesteld: 'Het onderhavig ontwerp zal geen extra beslag leggen op 's Lands kas, omdat zowel toezicht en handhaving onderdeel zullen blijven uitmaken van de reguliere toezicht- en opsporingstaken van de daarvoor aangewezen ambtenaren'. In hoofdstuk 4 van de MvT wordt gesuggereerd dat één van de beweegredenen om onderhavige verbodsbepaling op te nemen in de bestaande Landsverordening openbare orde gelegen is in 'het succes dat in Curaçao geboekt is door met gebundelde krachten van diverse controle-eenheden van de overheid, effectief te controleren bij het bedrijfsleven. Implementatie van de voorgestelde wijziging in de Landsverordening openbare orde zal naar verwachting beslag leggen op de capaciteit van de diensten betrokken bij de multidisciplinaire controles bij het bedrijfsleven'.

De SER wijst in dit verband op het belang van toezicht en handhaving, daar uit diverse onderzoeken⁹⁴,⁹⁵ naar voren komt dat dit cruciaal is voor een reductie van plastic wegwerpproducten. De verbreding van de reikwijdte van het verbod naar import en productie van plastic wegwerpproducten als mede wellicht naar het aantal specifiek geselecteerde producten kan mogelijk een verhoging van de kosten met zich meebrengen voor toezicht en handhaving, onder meer vanwege de extra druk op de beschikbare capaciteit bij de douane en bij de multidisciplinaire controle-teams.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het verbod voor het bedrijfsleven wordt in de MvT gesteld dat de producten die onder het verbod vallen lokaal niet worden geproduceerd. 'Er zullen dus met een verbod geen bedrijfsinkomsten worden geraakt vanwege het niet meer kunnen produceren van specifieke producten'.

De SER merkt op dat er in de MvT geen analyse is gemaakt ten aanzien van de mogelijke ecologische, sociale en economische kosten die gepaard gaan met het gebruik van plastic producten voor eenmalig gebruik. Deze komen in de volgende paragraaf aan bod.

Evenmin is een analyse gemaakt met betrekking tot de kansen voor het bedrijfsleven om lokaal duurzame en/of afbreekbare verpakkingsmaterialen te produceren. Een nieuwe markt kan hiermee worden aangeboord.

2.4.2 Sociaaleconomische aspecten

Wereldwijd zijn de ecologische, sociale en economische effecten van plasticvervuiling in zee dusdanig groot dat uitgedrukt in economische kosten deze naar schatting jaarlijks \$3.300 - \$33.000 per ton plastic afval in zee bedragen, aldus een omvangrijke analyse van wetenschappelijke impactstudies.⁹⁶ Wereldwijd komt per jaar 5 tot 13 miljoen ton plastic – 1,5 tot 4 procent van de totale plastic productie – terecht in de oceanen.⁹⁷ Na een korte *first-use* cyclus komt 32 procent van plastic verpakkingsmateriaal niet terecht in enige vorm van afvalmanagementsysteem, hetgeen grote economische kosten genereert door de reductie van de productiviteit van natuurlijke hulpbronnen, zoals de oceanen, stranden, rivieren, binnenwateren en grondwater. Een conservatieve schatting van de jaarlijkse *after-use* kosten op wereldniveau betreffende de negatieve economische externaliteiten als

⁹⁴ ScAAN, 2019, p. 3 en 4.

⁹⁵ OECD, 2016.

⁹⁶ Beaumont, N, et al, *Global ecological, social and economic impact of marine plastic*, ScienceDirect, Elsevier, 2019, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0025326X19302061?token=F81DFE400AF6BCDB893B905342539D5FC1D199E43C6B836573AA626614D94F3A206A8C4F14C9BE3E52899352CB5A2719>.

⁹⁷ Jambeck, 2015.

gevolg van *single-use* plastic verpakkingsproducten bedraagt US\$ 40 miljard.⁹⁸ De negatieve impact van plastic op marien ecosystemen tast onder meer de productiviteit en de rendementen van de visindustrie aan, evenals de biodiversiteit, hetgeen wordt verergerd door factoren zoals klimaatverandering en overbevissing⁹⁹. Deze economische kosten betreffen volgens de onderzoekers een onderschatting van de werkelijke kosten. Zo zijn de bredere directe en indirecte sociale en economische kosten voor de sectoren toerisme, transport en visserij niet meegerekend, noch de economische kosten van de gezondheidseffecten op mensen. Ook de toeristische industrie ondervindt een significante negatieve impact. Zwerfafval op en in de nabijheid van de kusten wordt vaak genoemd als de belangrijkste factor waarom bezoekers minder tijd willen spenderen in dergelijke omgevingen¹⁰⁰. Dit brengt kosten voor *clean-ups* met zich mee en een derving van inkomsten uit toerisme.

Steeds meer landen nemen strategische beleidsmaatregelen om een Blue Economy¹⁰¹ te stimuleren, gebaseerd op duurzame economische activiteiten op zowel land als zee met een hoog potentieel aan werkgelegenheid en innovatie, zoals kusttoerisme, aquaculture, blauwe energie, en blauwe biotechnologie. 'A blue economy is 'an economy that restores, protects and maintains diverse, productive and resilient ecosystems, and that is based on clean technologies, renewable energy, and circular material flows [...]'.¹⁰² Ook in het Caribische gebied worden er steeds meer beleidsinitiatieven ontplooid in de richting van een Blue Economy.^{103 104}

Tot de belangrijkste hulpbronnen van Curaçao behoren de stranden, de zee en de (diepzee)havens. Het behoud van deze hulpbronnen is van cruciale betekenis voor een duurzame ontwikkeling van Curaçao. Zo zijn schone stranden en wateren gezien vanuit de toeristische sector van levensbelang. Maar ook de gunstige ligging van de havens kan op diverse manieren ingezet worden als duurzame bron van inkomsten. In de laatste vijftien jaar groeide de toeristische sector in Curaçao uit tot een belangrijke pijler van de economie. De economische impact van toerisme bedroeg in 2019 US \$ 1,2 miljard.¹⁰⁵ De sector biedt naar schatting direct en indirect werkgelegenheid aan 16.000 mensen. Een groot deel van deze economische impact wordt gegenereerd door activiteiten op en rond de stranden en de zee. De maatregelen die de overheid in de afgelopen maanden heeft genomen om de verspreiding van COVID-19 te beteugelen, hebben echter een ongekend grote negatieve impact op economie bewerkstelligd¹⁰⁶, en met name op de toeristische sector. Toerisme kwam in de maanden maart tot en met juni 2020 tot een volledige stilstand, hetgeen als nooit tevoren de grote kwetsbaarheid van de sector voor externe factoren blootlegde.

⁹⁸ World Economic Forum, Ellen MacArthur Foundation and McKinsey & Company, *The New Plastics Economy – Rethinking the Future of Plastics*, 2016, https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf.

⁹⁹ Beaumont, 2019, p. 191.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 191.

¹⁰¹ The Blue Economy is a relatively new concept used to describe sustainable use of *ocean* resources for economic growth, improved livelihoods, and jobs while preserving the health of *ocean* ecosystem.

Zie onder meer: European Parliament, *The blue Economy, Overview and EU policy framework*, Jan. 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646152/EPRS_IDA\(2020\)646152_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646152/EPRS_IDA(2020)646152_EN.pdf), <https://www.wwf.eu/what-we-do/oceans/promoting-a-sustainable-blue-economy/>.

The blue economy concept was ratified by the international community's adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs) in September 2015.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ <https://www.caribbeanleadership.org/blog/posts/view/the-blue-economy-in-the-caribbean>.

¹⁰⁴ <https://www.caribank.org/sites/default/files/publication-resources/Financing%20the%20Blue%20Economy-%20A%20Caribbean%20development%20opportunity.pdf>

¹⁰⁵ Aandeel van toerisme in de totale economie is 18 procent, en 23 procent van de werkgelegenheid, <https://www.curacaotouristboard.com/portfolio/state-of-the-industry/>.

¹⁰⁶ Tegelijkertijd laat deze pandemie ook zien dat de verstoring van de balans in ecosystemen door de mens zeer vergaande gevolgen kan hebben.

Dat deze situatie die geleid heeft tot een sociaaleconomische crisis van ongeken- de omvang uitzonderlijk is, komt naar voren in het Strategic Tourism Master Plan 2015 - 2020¹⁰⁷, waarin op basis van een economische impactanalyse het volgende wordt geconcludeerd: *'The tourism sector demonstrated resilience against outside shocks and was able to steadily increase its prominence in Curaçao's economy'*. Verder wordt onder *'Tourism is the right choice'* het volgende gesteld: *'Moreover, there is ample evidence that small islands specializing in tourism grow faster than islands less specialized in tourism. Thus, tourism has the prowess and potential to facilitate the solutions to a stagnant economy and unemployment. In other words, tourism can propel economic growth and create the jobs that are so crucial to the welfare of Curaçao'*. In relatie tot de doelstelling van onderhavig initiatiefontwerplandsverordening merkt de SER op dat uit het onderzoek dat in het kader van het strategische masterplan is uitgevoerd, naar voren komt dat 'schone stranden' tot één van de belangrijkste componenten van de 'destination image' van toeristen behoort. In de overall perceptie van toeristen over Curaçao als toeristische bestemming verkreeg 'island cleanliness' de op één na laagste score¹⁰⁸ en behoeft dan ook 'special attention'.¹⁰⁹

De aanpak van plastic zwerfafval op land en zee zal niet alleen de negatieve economische impact doen verminderen, maar creëert ook economische kansen, onder meer omdat het de mogelijkheid biedt om Curaçao als een blauw en schoon eiland te promoten, en als zodanig het concurrentievermogen van Curaçao kan bevorderen. Het verbod dient dan ook gezien te worden binnen een ruimere context van de SDGs en het creëren van mogelijkheden in de richting van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

- cc.
- De Minister van Algemene Zaken
 - De Minister van Justitie
 - De Minister van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en sport
 - De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
 - De Minister van Sociale Zaken, Arbeid en Welzijn
 - De Minister van Economische Ontwikkeling
 - De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
 - De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

¹⁰⁷ Curacao Building on the Power of the Past, Strategic Tourism Master Plan 2015-2020, University of Central Florida, 2015, https://www.curacaotouristboard.com/wp-content/uploads/2019/11/CUR_TMP_Oct-05-15_Final-3.pdf.

¹⁰⁸ 'Slechte wegen' scoorde het laagst.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 15.