



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Voorzitter van de Staten
De heer Fergino Brownbill
Wilhelminaplein 4
Curaçao

Datum: Willemstad, 12 mei 2026

Ref.nr.: 055/2026-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (Zittingsjaar 25-26/00283-1).

Geachte heer Brownbill,

Graag vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 6 februari 2026 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een formeel adviesverzoek van de Staten ontvangen met betrekking tot het initiatiefontwerp van een landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening openbare orde (P.B. nr. 2015, n^o. 31). Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (P.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), welke bepaalt dat de SER zijn adviezen uitbrengt op verzoek van één of meer ministers, dan wel van de voorzitter van de Staten over voorgenomen regelgeving van sociaaleconomische aard.

Het initiatiefontwerp is oorspronkelijk aanhangig gemaakt bij de Staten op 20 januari 2026 door het Statenlid mevrouw Giselle Mc William. (namens de fractie MAN-PIN). Daarbij is gebruikgemaakt van het recht van initiatief zoals verankerd in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Dit artikel bepaalt dat de Staten het recht hebben om ontwerplandsverordeningen bij de Staten aanhangig te maken door middel van één of meer leden.

Het bijgaande advies is behandeld en vastgesteld in de buitengewone plenaire SER-vergadering van 8 mei 2026.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

J.H. Jacobs LL.M.

De Algemeent Secretaris,

drs. R.J. Henriquéz

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

www.ser.cw



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

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	3
1. Inleiding	5
1.1. Adviesverzoek	5
1.2. Inhoud en strekking van het ontwerp	5
1.3. Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	7
1.4. Afbakening	8
1.5. Methodologie	8
1.6. Opbouw advies	9
2. Standpunt van de SER	10
2.1. Consistentie met nationale en internationale doelstellingen	10
2.1.1. Sustainable Development Goals - Prioritaire SDG's	10
2.1.2. Regeerprogramma	12
2.1.3. Beleid GMN	13
2.1.4. Plastic Pollution Prevention Curaçao	13
2.1.5. Tussenconclusie	13
2.2. Beleidscontext en maatschappelijke relevantie	14
2.2.1. Bescherming van milieu, gezondheid en biodiversiteit	14
2.2.2. Relevantie voor toerisme en eilandimago	16
2.2.3. Leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving en structurele kosten voor beheer en schoonmaak	17
2.2.4. Noodzaak voor duurzaam grondstoffengebruik	18
2.3. Effectiviteit van het initiatiefvoorstel	19
2.3.1. (Zwerf)afvalstromen en de impact van verboden op plastics	19
2.3.2. Substitutie-effecten en duurzaamheid van alternatieven	21
2.3.3. Randvoorwaarden voor effectiviteit en gerichte beleidsinzet	23
2.4. Uitvoerbaarheid en handhaving	23
2.4.1. (Juridische) uitvoerbaarheid	23
2.4.1.1. Considerans en benaming	24
2.4.1.2. Begripsbepalingen: Eet- of drinkgerei en waren	24
2.4.1.3. Begripsbepalingen: Kunststof en natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn ...	25
2.4.1.4. Begripsbepalingen: Oxo-degradeerbare kunststoffen	26
2.4.1.5. Begripsbepalingen: Zwerfafval	26
2.4.1.6. Verplichting plaatsen prullenbakken	27
2.4.1.7. Verboden - Toegestane boodschappentassen	27
2.4.1.8. Verboden - Toegestaan eet- of drinkgerei	28
2.4.1.9. Verboden – kunststof wegwerp eet- of drinkgerei voor vergunninghouders	28
2.4.1.10. Uitzondering boodschappentassen voor belastingvrije goederen	29
2.4.1.11. Uitbreiding kunststofproducten voor eenmalig gebruik	29
2.4.2. Handhaving	29
2.5. Economische impact	30
2.5.1. Huidige Curaçaose context: indicatoren gebruik kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik, plastic boodschappentassen vs. gebruik alternatieven van papier en karton.	31
2.5.1.1. Importgegevens plastic producten en mogelijke vervangers van papier, karton of ander alternatief materiaal	31
2.5.1.2. Detailprijzen kunststofproducten en mogelijke alternatieven van papier en karton en andere materiaal	33
2.5.2. Economische effecten voor ondernemers en consumenten	36

2.5.2.1.	Economische effecten voor ondernemers	36
2.5.2.2.	Economische effecten voor consumenten.....	37
2.5.2.3.	Overige economische effecten	38
2.5.3.	Alternatieve maatregelen ter beperking van economische impact.....	38
2.5.4.	Herbruikbare systemen als alternatief	39
2.6.	Overgangperiode en wettelijke vastlegging van inwerkingtreding	40
2.7.	Alternatieve en aanvullende instrumenten ter vermindering van (zwerf)afval en gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik	41
2.7.1.	Alternatieve maatregelen	42
2.7.1.1.	Regulering	42
2.7.1.2.	Mogelijke inzet van fiscaal beleid in de Curaçaose context	43
2.7.1.3.	Vrijwillige afspraken	45
2.7.1.4.	Tussentijdse conclusie	46
2.7.2.	Aanvullende maatregelen	46
2.7.2.1.	Samenwerking met stakeholders.....	46
2.7.2.2.	Aandacht voor structurele bewustwording en gedragsverandering.....	47
2.7.2.3.	Monitoring en evaluatie van effecten	48
2.8.	Conclusie en aanbevelingen.....	49

Advies van de Sociaal-Economische Raad betreffende het initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (kenmerk 25-26/00283-1; ref.nr. 013/2026-SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 8 mei 2026.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (SER) onderschrijft de doelstelling van de initiatiefontwerplandsverordening om de hoeveelheid milieuvervuilend zwerfafval, in het bijzonder afkomstig van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, terug te dringen. De Raad acht de beleidsrichting maatschappelijk gerechtvaardigd en passend binnen het streven naar bescherming van milieu, volksgezondheid, biodiversiteit, leefbaarheid en het toeristisch-economisch profiel van Curaçao;
- De Raad komt evenwel tot een kritisch-positief oordeel. Het initiatief vormt een betekenisvolle eerste stap, maar heeft vóór verdere behandeling op meerdere onderdelen juridische, uitvoeringsmatige en sociaaleconomische aanscherping. De kern van het advies is dat het voorstel niet uitsluitend als verbodsbepaling moet worden benaderd, maar als onderdeel van een bredere transitie naar afvalpreventie, hergebruik, betere normuitleg, effectieve handhaving en meetbare beleidsresultaten;
- De SER adviseert allereerst de considerans, citeertitel en begripsbepalingen te herzien. Voor burgers, ondernemers, importeurs en toezichthouders moet ondubbelzinnig blijken welke producten onder het verbod vallen, welke uitzonderingen gelden en welke alternatieven zijn toegestaan. De Raad acht in dat verband een praktische uitvoeringsregeling, bij voorkeur met een positieve en negatieve lijst van materialen en productcategorieën, noodzakelijk voor rechtszekerheid en naleefbaarheid;
- Voorts acht de Raad de voorgestelde regeling voor vergunninghouders bij openbare evenementen juridisch onvoldoende duidelijk. Indien wordt beoogd een bijzondere zorgplicht voor evenementen te introduceren, ligt het meer voor de hand deze systematisch te verankeren in de bepalingen over openbare orde, afvalvoorzieningen en opruimplichten, in plaats van een uitzondering of afzonderlijk regime te creëren dat spanning oproept met het algemene verstrekking verbod;
- De SER benadrukt daarnaast dat het voorstel alleen effectief kan zijn indien de Regering zorgdraagt voor een uitvoerings- en handavingsstrategie, een realistische financiële onderbouwing, tijdige communicatie, gerichte ondersteuning van ondernemers en een duidelijke overgangperiode die in de landsverordening zelf wordt vastgelegd. De enkele veronderstelling dat toezicht en handhaving binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen, acht de Raad onvoldoende dragend;
- Ten aanzien van de economische impact wijst de Raad erop dat vooral kleine ondernemers, horeca, detailhandel, evenementenorganisatoren en importeurs te maken kunnen krijgen met hogere inkoopkosten, voorraadverliezen, administratieve lasten en aanpassing van toeleveringsketens;
- Daartegenover staan maatschappelijke baten in de vorm van minder zwerfafval, lagere schoonmaakkosten, bescherming van natuurlijke hulpbronnen en versterking van het eilandimago. Deze baten kunnen echter alleen worden gerealiseerd indien de maatregel wordt ondersteund door flankerend beleid;
- De Raad beveelt daarom aan om naast regulering ook fiscale instrumenten, tijdelijke vrijstellingen voor aantoonbaar duurzame alternatieven, gezamenlijke inkoop, hergebruiksystemen en structurele bewustwordingsprogramma's te verkennen. Daarbij verdient hergebruik beleidsmatig de voorkeur boven louter materiaalvervanging, omdat ook alternatieve wegwerpproducten bijdragen aan afvalstromen. In dit kader adviseert de Raad te onderzoeken in hoeverre de invoering van een

statiegeldsysteem voor glazen en plastic flessen en aluminium blikjes haalbaar en wenselijk is. Een dergelijk systeem kan bijdragen aan een hogere inzamelingsgraad, het bevorderen van hergebruik en recycling, en het terugdringen van zwerfafval in de openbare ruimte en kustgebieden. Tevens kan het een stimulerend effect hebben op bewustwording en verantwoordelijk consumentengedrag ten aanzien van afvalbeheer en circulair materiaalgebruik;

- In het licht van dit laatste acht de Raad het van belang te benadrukken dat bewustwording en gedragsverandering binnen de samenleving nadrukkelijk aandacht verdienen. Het initiatiefvoorstel voorziet vooralsnog niet in instrumenten of maatregelen die specifiek gericht zijn op het beïnvloeden van consumentengedrag ten aanzien van afvalproductie en het tegengaan van zwerfafval. Naar het oordeel van de Raad is een structurele vermindering van plasticvervuiling in belangrijke mate afhankelijk van investeringen in educatie;
- Ten slotte adviseert de SER een nulmeting, meetbare reductiedoelstellingen en periodieke evaluatiemomenten wettelijk of beleidsmatig te verankeren. Monitoring dient niet uitsluitend ter verantwoording, maar als sturingsinstrument om beleid te kunnen aanpassen, productcategorieën eventueel uit te breiden en de effecten voor ondernemers, consumenten, uitvoeringsinstanties en de leefomgeving tijdig zichtbaar te maken.

1. Inleiding

1.1. Adviesverzoek

Bij brief d.d. 6 februari 2026, kenmerk 25-26/00283-1, heeft de Voorzitter van de Staten de Sociaal-Economische Raad (hierna: 'SER' of 'de Raad') formeel verzocht om het uitbrengen van een advies over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde¹ (Landsverordening voorkoming milieuvuilend zwerfafval van wegwerp kunststofproducten), hierna aan te duiden als 'de initiatiefontwerplandsverordening' of 'het initiatiefontwerp'. Het adviesverzoek is op 6 februari 2026 bij het secretariaat van de Raad binnengekomen en ingeboekt onder nummer 013/2026-SER. Genoemd initiatief is aanhangig gemaakt door mevrouw Giselle Mc. William en mevrouw Susanne Camelia-Römer, beiden lid van de Staten namens de fractie van MAN-PIN en aan de Staten aangeboden op 6 januari 2026, onder verwijzing naar het in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86) verankerde recht van initiatief.

Het adviesverzoek aan de SER geschiedt op basis van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (P.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is bepaald dat de Raad op verzoek van de Voorzitter van de Staten advies uitbrengt over onderwerpen en ontwerpregelgeving van sociaal-economische aard.

1.2. Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening strekt er volgens de considerans toe de Landsverordening openbare orde te wijzigen ter bescherming van de openbare gezondheid, het milieu en de natuur, alsmede de hygiëne en schoonheid van voor het publiek zichtbare openbare ruimten. Daartoe wordt beoogd het gratis verstrekken van kunststof boodschappentassen en het verstrekken van kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik te beperken.

De doelstelling van het ontwerp is, volgens de Memorie van Toelichting (MvT), "het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval in de openbare ruimte door het beperken van het verstrekken en gebruiken van eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik, in het bijzonder bij openbare evenementen en bij verstrekking op of aan de openbare weg, en door het expliciet toedelen van verantwoordelijkheid aan vergunninghouders en verstrekkers voor een zorgvuldige afvalinzameling".

Daartoe worden bij artikel I, onderdeel A, van het initiatiefontwerp enkele nieuwe begripsbepalingen toegevoegd aan artikel 1 van de Landsverordening openbare orde, waaronder definities van eet- en drinkgerei, kunststof, kunststofproducten voor eenmalig gebruik en zwerfafval. Onderdeel B strekt ertoe aan artikel 20 een nieuw vierde lid toe te voegen, op grond waarvan degene die op of aan de openbare weg waren aan het publiek aflevert, verplicht wordt voldoende afvalbakken binnen een afstand van maximaal vijf meter te plaatsen en deze tijdig te ledigen, teneinde zwerfafval te voorkomen.

Voorts wordt een nieuw artikel 20a voorgesteld. Daarin wordt een verbod opgenomen op het verstrekken van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, waaronder boodschappentassen en eet- en drinkgerei, behoudens de in het ontwerp opgenomen uitzonderingen voor producten die bestemd zijn voor hergebruik en, voor zover het boodschappentassen betreft, waarvoor de consument een prijs betaalt. Ook voorziet het artikel in een uitzondering voor boodschappentassen die op de luchthaven of in een luchtvaartuig worden verstrekt voor het verpakken en meenemen van belastingvrije goederen. Daarnaast wordt voorgesteld om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, andere kunststofproducten voor eenmalig gebruik onder het verbod te kunnen brengen.

¹ P.B. 2015, no. 31

Onderdeel D van de initiatiefontwerplandsverordening introduceert, door toevoeging van de artikelen 79 tot en met 85, bepalingen over overtredingen, bestuurlijke boetes en de procedure voor oplegging en betaling daarvan.

Voor de inwerkingtreding van het initiatiefontwerp geldt een bij landsbesluit nader te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen ervan verschillend kan zijn.

De indieners plaatsen het ontwerp in het licht van de duurzame ontwikkelingsdoelen, waar ook Curaçao, als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, die als lidstaat van de Verenigde Naties op 25 september 2015 de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling heeft aangenomen, de verantwoordelijkheid draagt om hervormende stappen te zetten die noodzakelijk zijn om de wereld op een duurzaam en veerkrachtig pad te krijgen: overmatig gebruik van plastic is een problematiek die met meerdere duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG 6: schoon water en sanitair, SDG 12: verantwoorde consumptie en productie en SDG 13: klimaatactie) verband houdt. Verder stellen de indieners dat plastic ook een probleem is voor de menselijke gezondheid. Naar de mening van de indieners, wordt in Curaçao te weinig gedaan om het aantal milieubelastende activiteiten en producten terug te dringen en stellen ze dat het gebruik van in het bijzonder plastic draagtassen en polystyreen (foam) bakken, producten die massaal gebruikt worden in, onder andere, lokale (afhaal) restaurants, snacks, supermarkten en toko's, verminderd zou kunnen worden om te voorkomen dat deze na gebruik in het milieu terecht komen. Het afbraakproces van plastic is uitermate traag en valt op den duur uit elkaar in kleine stukjes plastic (microplastic) die in het milieu aanwezig blijven, met gevolgen voor dieren, waaronder vogels en zeedieren en de mens omdat plastic via voedselketens in het menselijk lichaam terecht komt. Uit onderzoek blijkt dat in Curaçao, gemiddeld 60 (micro) plastic voorwerpen per meter langs de kust aangetroffen worden, één van de hoogst gerapporteerde waarden in het Caribisch gebied, en dat hogere waarden aangetroffen worden bij dieptes van tussen de 300 en 600 meter.

Aan het initiatiefontwerp ligt het rapport "Marine Litter Legislation: a Toolkit for Policymakers" van de internationale organisatie United Nations Environment Programme (UNEP) ten grondslag. Dit rapport geeft als aanbeveling wetgeving te ontwikkelen die zich richt op het bestrijden van de vervuilingproblematiek bij de bron.

Ondanks dat de Curaçaose gemeenschap steeds meer bewust is geworden dat de problematiek van kunststofproducten (o.a. boodschappentassen en eet- en drinkgerei) opgelost dient te worden², hebben initiatieven uit het verleden, zoals, onder andere, het herenakkoord van 2008 tussen de toenmalige Gedeputeerde van Volksgezondheid en enkele supermarkten om het gebruik van plastic draagtassen zoveel mogelijk te ontmoedigen, niet in voldoende mate tot duurzame resultaten geleid. Nieuwe initiatieven om de problematiek duurzaam aan te pakken hebben tot de eensgezindheid geleid om het verstrekken van plastic draagtassen en eet- of drinkgerei per landsverordening te verbieden.

Er is voor een gefaseerd verbod op verstrekking gekozen omdat dit verbod tot het aanpassen van een bepaald gedrag zal moeten leiden dat financiële consequenties met zich meebrengt: voor elk product dat verboden wordt, moet een alternatief product voor in de plaats worden gesteld. Daarom stellen de indieners dat het niet wenselijk is om in één keer alle plastic- producten te verbieden maar te beginnen met plastic draagtassen en eet- en drinkgerei die bedoeld zijn voor eenmalig gebruik. Dit zijn producten die in grote hoeveelheden in omloop zijn en die voor ernstige vervuiling en schade aan het milieu zorgen. In de loop der tijd kunnen geleidelijk meer kunststofproducten aan de lijst van verboden producten worden toegevoegd. Volgens de MvT is bewust niet voor een invoerverbod gekozen vanwege de vermeende ineffectiviteit hiervan gezien de theoretische mogelijkheid dat, ondanks het invoerverbod, de grondstoffen voor het vervaardigen van de eindproducten geïmporteerd kunnen worden, waardoor het doel van het verbod niet gehaald wordt.

² Deze bewustwording berust ook op de constatering van de indieners, op basis van de opbrengst aan invoerrechten in de jaren 2017 en 2018, dat de invoer van plasticproducten gestaag daalt, terwijl de invoer van alternatieve producten stijgt.

1.3. Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel over de ontwerp-landsverordening, acht hij het op zijn plaats enkele algemene opmerkingen te plaatsen bij het adviesverzoek.

Allereerst wil de Raad opmerken dat het ontwerp een aanpassing betreft van het initiatiefontwerp dat reeds in februari 2020³ aan de SER is aangeboden en waar de SER op 23 juli 2020 advies over heeft uitgebracht (ref.nr. 093/2020-SER). Het initiatiefontwerp van februari 2020 betrof de toevoeging van een nieuw artikel (artikel 16a) aan de Landsverordening openbare orde die bepalingen bevat omtrent het verbod op verstrekking of aanbidding van tassen met hengsel, bekertjes en rietjes bestemd voor eenmalig gebruik en niet biologisch afbreekbaar zijn en van uit polystyreen vervaardigde bekertjes en bakken voor eenmalig gebruik, met uitzondering van uit plastic vervaardigde tassen die op de luchthaven en in een luchtvaartuig verstrekt worden bij belastingvrij verkochte goederen.

De SER had in het advies van juli 2020 kritische kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de keuze voor het verbod op het verstrekken en aanbieden van enkel plastic draagtassen, bekertjes en rietjes bestemd voor eenmalig gebruik en van niet biologisch afbreekbaar materiaal en polystyreen bekertjes en bakken. Verder werd in de MvT toegelicht dat biologisch vervaardigde plastics voor eenmalig gebruik ook onder het verbod vallen. In dit licht had de Raad aanbevolen om een breder kader van producten onder het verbod te brengen, dan wel de keuze voor de in het verbod opgenomen producten in de MvT nader te motiveren, evenals de keuze om het verbod ook te laten gelden voor biologisch vervaardigde plastic producten voor eenmalig gebruik.

De Raad constateert dat, bij het nieuwe initiatiefontwerp, de lijst van producten waar een verbod op verstrekking of aanbidding op geldt verruimd is en dat een uitgebreide definitie voor kunststof is toegevoegd aan artikel 1 met als doel duidelijk te maken wanneer een product onder het verbod valt. In de MvT wordt, in verband met dit laatste, verder uitgelegd dat marketingbenamingen, zoals biologisch of bio-based plastic, niet doorslaggevend moeten zijn maar de chemische samenstelling en het feitelijke gedrag van het materiaal in het milieu.

De Raad plaatst vraagtekens bij de mate waarin dit ondernemers voldoende houvast biedt om de overstap te maken naar milieuvriendelijke alternatieven.

De voorzitter van de initiatiefnemende fractie van het ontwerp heeft in de aanbiedingsbrief aan de Voorzitter van de Staten aangegeven dat de Regering, met betrekking tot de wijziging van de Landsverordening Openbare Orde, waarvan de Staten op 21 maart 2024 hun instemming hebben verleend, niet is overgegaan tot publicatie om de inwerkingtreding te realiseren. De reden hiervoor is, volgens de aanbiedingsbrief, dat de wet bepalingen bevatte die door de Regering als onwenselijk worden aangemerkt. Uit consultatie met de indieners heeft de SER vernomen dat het ging om het toevoegen van definities aan het initiatiefontwerp, waar de initiatiefnemers in het vernieuwde initiatiefontwerp aan hebben voldaan. De Raad merkt echter op dat hij graag inzage had gehad in de opmerkingen zijdens de Regering. Deze opmerkingen vormen naar zijn oordeel een integraal onderdeel van het dossier en hadden daarom als bijlage bij het adviesverzoek moeten worden gevoegd. Inzage in deze opmerkingen zou de SER in staat hebben gesteld een weloverwogen oordeel te geven, rekening houdend met eventuele andere standpunten en het volledige beleidskader van de Regering. Dit is des te belangrijker omdat de SER in zijn advies van juli 2020 reeds heeft gevraagd waarom het initiatief voor een verbod op producten van kunststof voor eenmalig gebruik niet vanuit de Regering is gekomen, met name gelet op de rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN).

³ Bij aanbiedingsbrief van 20 februari van de Voorzitter van de Staten heeft de SER op 21 februari 2020 een verzoek met kenmerk nr. 0248-1 V /19-20, ingeboekt onder nummer 015/2020-SER, om advies uit te brengen op het initiatief-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde ten einde het verstrekken van uit plastic vervaardigde draagtassen, bekertjes en rietjes en polystyreen bekertjes en -bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden, ter voorkoming dat deze in het milieu en de natuur terecht komen.

In verband met het voorgaande zal de SER in het volgende hoofdstuk zijn inhoudelijk oordeel geven, voortbouwend op zijn advies van 23 juli 2020 (ref.nr. 093/2020-SER). De in dat advies geformuleerde standpunten en aanbevelingen worden door de Raad nog steeds onderschreven en blijven onverkort van toepassing op de beoordeling van het onderhavige initiatiefontwerp.

1.4. Afbakening

Hoewel het vraagstuk van (zwerf)afval in bredere zin betrekking heeft op diverse materiaalstromen, waaronder organisch afval, papier, glas en metalen, richt dit advies zich primair op (zwerf)afval afkomstig van (bepaalde) kunststofproducten. Deze afbakening sluit aan bij de reikwijdte van het voorliggende initiatiefvoorstel, dat specifiek ziet op het beperken van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, en bij de beleidsmatige urgentie die samenhangt met de milieueffecten van plasticvervuiling.

In dit advies worden de termen plastic en kunststof als synoniemen gehanteerd. Waar wordt gesproken over plastics of kunststoffen, worden tevens producten begrepen die vallen onder aanverwante materiaalsoorten, waaronder polystyreen en zogenoemd foam (expanded polystyrene). Deze terminologische keuze beoogt consistentie en leesbaarheid te waarborgen, zonder afbreuk te doen aan de inhoudelijke reikwijdte van het advies.

De gehanteerde afbakening impliceert dat andere aspecten van afvalbeleid slechts aan de orde komen voor zover deze direct raken aan de problematiek van kunststofafval. Hiermee beoogt de SER een gerichte en afgebakende analyse te bieden binnen de context van het voorliggende voorstel.

1.5. Methodologie

Voor de totstandkoming van het onderhavige advies heeft de Raad gebruikgemaakt van een combinatie van deskresearch en consultaties met relevante stakeholders.

In het kader van de deskresearch heeft de SER het initiatiefontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting geanalyseerd, evenals het eerder uitgebrachte SER-advies van 23 juli 2020 (ref.nr. 093/2020-SER). Daarnaast is relevante nationale en internationale literatuur geraadpleegd, waaronder beleidsdocumenten, wet- en regelgeving en studies op het gebied van kunststofgebruik, zwerfafval en circulaire economie.

Ter aanvulling op de deskresearch heeft de Raad consultaties gehouden met betrokken partijen, waaronder vertegenwoordigers van belangenorganisaties, uitvoeringsinstanties en andere relevante stakeholders. Deze consultaties hadden tot doel inzicht te verkrijgen in de praktische implicaties van het voorstel, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, alsmede de mogelijke sociaaleconomische effecten.

De combinatie van deskresearch en consultaties heeft de SER in staat gesteld een zorgvuldig en evenwichtig beeld te vormen van het voorliggende vraagstuk en de mogelijke beleidsopties. De bevindingen uit deze consultaties zijn, waar relevant, verwerkt in de analyse en aanbevelingen van de Raad. De SER maakt daarbij gebruik van deze gelegenheid om niet alleen zijn oordeel te geven over het initiatiefontwerp, maar tevens nadrukkelijk aanbevelingen te formuleren richting de Regering. De Raad acht het in dit verband van belang te benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een structurele vermindering van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het daarmee samenhangende (zwerf)afval primair bij de overheid ligt, en dat een samenhangende en proactieve beleidsinzet vanuit de Regering daarbij onontbeerlijk is.

1.6. Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk zal de SER in hoofdstuk 2 zijn oordeel geven over de voorgestelde wijzigingen. Allereerst beoordeelt de SER de mate waarin het initiatiefvoorstel aansluit bij bredere internationale en nationale beleidsdoelstellingen op het gebied van duurzaamheid, milieubescherming en verantwoord consumptie- en productiepatroon, waaronder relevante doelstellingen van de duurzame ontwikkelingsagenda en bestaande beleidskaders van de overheid.

Vervolgens plaatst de Raad het initiatiefvoorstel in een bredere beleidscontext. Hierbij wordt ingegaan op de relevantie van maatregelen gericht op het verminderen van (zwerf)afval, met aandacht voor de mogelijke effecten van plasticvervuiling op het milieu, de gezondheid van mens en dier, en het imago van Curaçao als toeristische bestemming, alsmede de leefbaarheid voor de bewoners en de kosten verbonden aan afvalverwerking. In dit kader wordt tevens aandacht besteed aan principes van afvalpreventie en duurzaam grondstoffengebruik, waaronder refuse, reduce, reuse en – waar mogelijk – recycle, met inachtneming van de specifieke beperkingen waarmee kleine eilandstaten worden geconfronteerd.

Verder beoordeelt de SER de effectiviteit van het voorgestelde verbod op de verstrekking en aanboding van plastic draagtassen en eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik. Daarbij wordt bezien in hoeverre de maatregel daadwerkelijk kan bijdragen aan het verminderen van (zwerf)afval, welke mogelijke substitutie-effecten zich kunnen voordoen, en of alternatieve materialen daadwerkelijk duurzamer zijn.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van het voorstel, met name in relatie tot juridische uitvoerbaarheid en handhaving en naleving binnen de bestaande institutionele kaders.

Het advies gaat voorts in op de mogelijke economische impact van de voorgestelde maatregelen voor ondernemers en consumenten. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de beschikbaarheid en kosten van alternatieve verpakkingen. Ook wordt bezien welke maatregelen kunnen bijdragen aan het verzachten van mogelijke economische effecten, bijvoorbeeld via fiscale stimulansen of ondersteunende maatregelen.

Tevens besteedt de SER aandacht aan de implementatie van de voorgestelde regelgeving, waaronder de noodzaak van een duidelijke overgangperiode en tijdige communicatie naar ondernemers en consumenten.

Tot slot wordt onderzocht of een productverbod het meest passende beleidsinstrument is, dan wel of alternatieve of aanvullende instrumenten denkbaar zijn, zoals importbeperkingen of gedrag beïnvloedende maatregelen, waaronder bewustwordingscampagnes en initiatieven gericht op structurele gedragsverandering, en het belang van periodieke monitoring van de effecten van het beleid.

Op basis van deze analyse formuleert de Raad een conclusie en aanbevelingen ten aanzien van het initiatiefvoorstel.

2. Standpunt van de SER

2.1. Consistentie met nationale en internationale doelstellingen

In het onderhavige onderdeel wordt onderzocht in welke mate het voorliggende wetsvoorstel consistent en congruent is met relevante nationale en internationale beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op het terugdringen van milieuvervuiling en zwerfafval. De paragraaf is opgebouwd volgens een logische top-down benadering, waarbij vanuit brede internationale doelstellingen systematisch wordt toegewerkt naar doelstellingen van nationale en lokale beleidskaders.

Alvorens over te gaan tot inhoudelijke bespreking van het voorgaande, wordt eerst de MvT geraadpleegd teneinde de doelstelling van het wetsvoorstel expliciet te benoemen. De MvT van de Initiatieflandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (zittingsjaar 2025-2026-252) presenteert de volgende doelstelling: *"Het terugdringen van milieuvervuiling en zwerfafval in de openbare ruimte door het beperken van het verstrekken en gebruiken van eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik, in het bijzonder bij openbare evenementen en bij verstrekking op of aan de openbare weg en door het expliciet toedelen van verantwoordelijkheid aan vergunninghouders en verstrekkers voor een zorgvuldige afvalinzameling."* In het ontwerp wordt verder gesteld dat middels het ontwerp het volgende wordt beoogd: *"bij te dragen aan de bescherming van de volksgezondheid, het milieu en de natuur, alsmede aan het behoud van een schone, veilige en leefbare openbare ruimte in Curaçao, in aansluiting op bredere beleidsdoelstellingen gericht op duurzame ontwikkelingen en preventie van plasticvervuiling."*

2.1.1. Sustainable Development Goals - Prioritaire SDG's

De Sustainable Development Goals (SDG's) vormen het kernonderdeel van de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, die in 2015 unaniem is aangenomen door alle lidstaten van de Verenigde Naties, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Deze agenda biedt een wereldwijd en geïntegreerd raamwerk voor duurzame ontwikkeling en beoogt niet alleen milieuvraagstukken aan te pakken, maar richt zich tevens op armoedebestrijding, sociale inclusie, economische ontwikkeling, mensenrechten en goed bestuur.^{4 5}

De Agenda 2030 omvat 17 onderling samenhangende SDG's, uitgewerkt in 169 doelstellingen.⁶ Hoewel het terugdringen van milieuvervuiling en zwerfafval duidelijk raakt aan meerdere milieu-gerelateerde SDG's, maken deze slechts een deel uit van het bredere geheel aan ambities dat de Agenda 2030 omvat. Een centraal uitgangspunt van de Agenda 2030 is het beginsel "leave no one behind", waarmee wordt benadrukt dat duurzame ontwikkeling ziet op het verbeteren van welzijn en kansen voor alle mensen. Het weerspiegelt de ondubbelzinnige inzet van alle lidstaten van de Verenigde Naties om armoede in al haar vormen uit te bannen, discriminatie en uitsluiting te beëindigen en de ongelijkheden en kwetsbaarheden te verminderen die mensen achterlaten en het potentieel van individuen en van de mensheid als geheel ondermijnen.⁷

Van de zeventien SDG's, heeft Curaçao ervoor gekozen de focus te richten op een subset hiervan, zoals in het Nationaal Ontwikkelingsplan (NDP) 2015-2030 is aangegeven.⁸ Het NDP koppelt zijn strategische koers aan vier geselecteerde SDG's en vormt een kader waarbinnen overheid en samenleving gezamenlijk werken aan het verbeteren van de kwaliteit van leven. De vier prioritaire SDG's zijn SDG 4 (Inclusief en gelijkwaardig kwaliteitsonderwijs en levenslang leren), SDG 7 (toegang tot betaalbare, betrouwbare en duurzame energie),

⁴ [United Nations Sustainable Development Goals \(SDGs\)](#), bezocht op 24 maart 2026

⁵ [From words to action: The Global Treaty to End Plastic Pollution | WRAP - The Waste and Resources Action Programme](#), bezocht op 25 maart 2026

⁶ [Sustainable Development Goals - International Partnerships](#), bezocht op 25 maart 2026

⁷ [Unsdg | Leave No One Behind](#), bezocht op 25 maart 2026

⁸ Government of Curaçao. (2016). *National Development Plan Curaçao 2015-2030: A policy framework aligned with the Sustainable Development Goals*. Government of Curaçao.

SDG 8 (duurzame economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk), SDG 14 (bescherming en duurzaam gebruik van oceanen en mariene hulpbronnen). Naast deze SDG's zijn in het NDP vijf ondersteunende thema's vastgesteld die samen richting geven aan duurzame verandering. Het NDP fungeert als een overkoepelend raamwerk waarin bestaande en toekomstige sectorale plannen en initiatieven worden samengebracht. Per doelstelling zijn concrete acties en indicatoren opgenomen om de voortgang richting de SDG's te volgen.

Gezien de raakvlakken met het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval is SDG 14 (Leven in het water) bijzonder relevant voor het voorliggend adviesverzoek. Deze SDG speelt een centrale rol bij het tegengaan van afval gerelateerde milieuschade. De doelstelling van SDG 14 is het behouden en verduurzamen van oceanen, zeeën en maritieme hulpbronnen.⁹ Binnen dit doel zijn met name doelstellingen 14.1 en 14.2 van belang. Doelstelling 14.1 richt zich op het uiterlijk in 2025 voorkomen en aanzienlijk verminderen van mariene vervuiling, in het bijzonder vervuiling afkomstig van land, zoals zwerfafval in zee en nutriëntenvervuiling.¹⁰ Doelstelling 14.2 heeft als doel het duurzaam beheren en beschermen van mariene en kustecosystemen om negatieve effecten te voorkomen, hun veerkracht te versterken en herstelmaatregelen te nemen, met als einddoel gezonde en productieve oceanen.¹¹ In het kader van doelstelling 14.1 is het Blue Halo Initiative¹² aangemerkt als prioriteit voor het monitoren van mariene hulpbronnen, terwijl onder doelstelling 14.2 het opvolgen van onderzoeksresultaten door de overheid als belangrijk aandachtspunt is benoemd.

De SER merkt op dat de deadlines voor zowel doelstelling 14.1 als doelstelling 14.2 inmiddels zijn verstreken.¹³ In de Agenda voor Duurzame Ontwikkeling (Sustainable Development Goals-agenda) was vastgelegd dat uiterlijk in 2025 mariene verontreiniging van allerlei aard aanzienlijk moest worden voorkomen en verminderd, met bijzondere aandacht voor verontreiniging afkomstig van landgebaseerde activiteiten, waaronder marien afval en nutriëntenvervuiling (SDG Goal Target 14.1). Daarnaast was voorzien dat mariene en kustecosystemen reeds uiterlijk in 2020 op duurzame wijze zouden worden beheerd en beschermd teneinde aanzienlijke negatieve effecten te voorkomen. Dit omvatte onder meer het versterken van de veerkracht van deze ecosystemen en het treffen van maatregelen voor herstel, met het oog op het realiseren van gezonde en productieve oceanen (SDG Goal Target 14.2).

Los van de SDG's waar Curaçao prioriteit aan geeft zijn er diverse andere SDG's die relevantie vertonen met betrekking tot het voorliggend wetsvoorstel. Het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval heeft raakvlakken met SDG 12 (Verantwoorde consumptie en productie). Deze SDG richt zich expliciet op verzekeren van duurzame consumptie- en productiepatronen.¹⁴ Verder kunnen SDG's 11 (Duurzame steden en gemeenschappen), SDG 15 (Leven op het land) en SDG 6 (Schoon water en sanitair) ook beschouwd worden als relevant voor het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval.

Zoals reeds aangestipt heeft Curaçao een duidelijke prioritering gemaakt en beperkt zich daarmee primair tot de reeds genoemde SDG's 4, 7, 8 en 14. Resumerend stelt de SER dat het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval past binnen de doelstellingen van SDG 14 en in het bijzonder van de deeldoelstellingen 14.1 en 14.2 zoals reeds besproken. De SER wenst echter ook op te merken dat, zoals in de voorgaande alinea's is gebleken, er met betrekking tot het thema terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval, afhankelijk vanuit welk perspectief de benadering is, SDG's 12, en in mindere of meer indirecte wijze SDG's 11, 15 en 6 ook van belang zijn.

In het wetsontwerp wordt ook aandacht besteed aan Agenda 2030 en de SDG's. Meer specifiek wordt in de MvT verwezen naar de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling die door het Koninkrijk der Nederlanden

⁹ [14 Leven in het water - SDG Nederland](#), bezocht op 24 maart 2026

¹⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>, bezocht op 25 maart 2026

¹¹ ibidem

¹² [Blue Halo Curaçao | Waitt Institute | Sustainable Ocean Management](#), bezocht op 25 maart 2026

¹³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>, bezocht op 25 maart 2026

¹⁴ [12 Verantwoorde consumptie en productie - SDG Nederland](#), bezocht op 25 maart 2026

op 25 september 2015 is aangenomen en wordt aangegeven dat met het aannemen van de Agenda 2030 ook Curaçao een verantwoordelijkheid heeft om hervormende stappen te nemen. *“De Agenda 2030 heeft een universeel bereik en verplicht alle landen, ongeacht niveau van inkomen en ontwikkelingsstatus, bij te dragen aan een uitgebreide inspanning om duurzame ontwikkeling te bekomen.”*; aldus de indieners in het ontwerp.

Verder werpen de indieners van het wetsvoorstel in de MvT licht op de volgende SDG's: SDG 6 (schoon water en sanitair), SDG 12 (verantwoorde consumptie en productie), SDG 13 (klimaatactie). De indieners geven aan dat overmatig plasticverbruik verband houdt met deze drie SDG's. Hoewel deze drie SDG's op directe dan wel indirecte wijze verband houden met het centrale thema van het adviesverzoek, merkt de SER op dat SDG's 6, 12 en 13, geen onderdeel vormen van de gekozen prioritering van Curaçao.

De SER constateert dat de MvT met de verwijzing naar SDG 6, SDG 12 en SDG 13 weliswaar relevante onderdelen van het internationale duurzaamheidskader benoemt, maar dat de directe aansluiting bij SDG 14 en bij de nationale SDG-prioritering van Curaçao sterker en explicieter dient te worden uitgewerkt. Die prioritering doet niet af aan de bredere relevantie van andere SDG's, maar verlangt wel dat in de toelichting duidelijk wordt gemaakt hoe het initiatiefontwerp bijdraagt aan de nationale beleidsdoelen op het gebied van mariene bescherming, afvalpreventie, volksgezondheid en duurzame economische ontwikkeling.

2.1.2. Regeerprogramma

Het regeerprogramma 2025-2029¹⁵ zet in op een integrale en structurele aanpak van milieuvervuiling, waarbij afvalbeheer en regelgeving centraal staan. Binnen het domein Landbouw, Milieu en Natuur is het realiseren van een duurzaam en gezonder milieu voor mens, plant en dier een van de doelstellingen. Er wordt gefocust op beheer en bescherming van milieu en natuur, met projecten die zich richten op de bescherming van stranden en koralen ter voorkoming van vervuiling van de zee en wetgeving voor vaste en chemische afvalstoffen. Verder richt het programma zich op een schone en gezonde leefomgeving. Projecten voor een integraal programma voor circulaire economie en afvalbeheer staan onder meer hierbij centraal. Daarnaast wordt het voorkomen van illegale dumping en het realiseren van verantwoorde vuilnisopruiiming als concrete beleidsprioriteit benoemd. Deze maatregelen zijn direct gericht op het terugdringen van zwerfafval en ongecontroleerde afvalstromen in de openbare ruimte.

Naast directe maatregelen bevat het programma verschillende beleidslijnen die indirect bijdragen aan het terugdringen van milieuvervuiling en zwerfafval. Zo wordt ingezet op bewustwording en educatie gericht op milieubescherming en duurzaam gedrag, waarmee gedragsverandering bij burgers en bedrijven kan worden gestimuleerd.

Ook de ontwikkeling van een circulaire economie en bredere inzet op een schone en gezonde leefomgeving dragen indirect bij aan vermindering van afvalstromen en vervuiling. Deze benadering richt zich op structurele systeemverandering in productie en consumptie.

Daarnaast dragen maatregelen op het gebied van monitoring, zoals milieukwaliteitsmetingen en natuurbeschermingsprogramma's, bij aan beter inzicht en sturing. Dit versterkt indirect de effectiviteit van beleid gericht op het terugdringen van vervuiling.

Ten slotte luidt de doelstelling van het domein Inspectie, Volksgezondheid, Milieu en Natuur *'Effectieve en efficiënte handhaving van de wettelijke regelingen op de gebieden van volksgezondheid, milieu en natuur'*. Het regeerprogramma richt zich in dit kader op versterking van toezicht en handhaving, onder meer door modernisering en digitalisering van inspectiesystemen. Dit heeft een indirect maar essentieel effect op de beheersing van milieuvervuiling en zwerfafval.

¹⁵ Regering van Curaçao. (2025). *Regeerprogramma 2025–2029: Kabinet Pisas III*.

Het Regeerprogramma 2025–2029 bevat een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval. De SER is van mening dat de doelstelling die de initiatiefnemers van het wetsvoorstel voor ogen hebben gericht op het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval in de openbare ruimte in beginsel aansluit en direct dan wel indirect past binnen de maatregelen die zich richten op de aanpak van milieuvuiling, waarbij afvalbeheer en regelgeving centraal staan.

2.1.3. Beleid GMN

In de Memorie van Toelichting behorende bij het adviesverzoek is in het algemeen deel in hoofdstuk 5 aangegeven dat het ministerie van GMN de Landsverordening Algemeen Milieubeheer Curaçao, de zogenaamde 'Kaderwet Milieu' aan het ontwikkelen is waarmee beoogt wordt alle milieu-issues efficiënt en effectief op te pakken. De onderhavige landsverordening, zo wordt in de Memorie van Toelichting gesteld, dient als voorloper op de concept Kaderwet Milieu. De bedoeling is dat ook in de Kaderwet een verbod op uit plastic vervaardigde producten zal worden opgenomen.

De SER heeft in april 2026 navraag gedaan bij het ministerie van GMN over de huidige status van de Kaderwet Milieu. Het ministerie van GMN heeft aangegeven van start te zijn gegaan met de milieuwetgeving, maar vanwege andere prioriteiten en een tekort aan capaciteit op juridisch vlak is verdere uitwerking van het concept blijven liggen. Het ministerie geeft aan dat meer wetgeving op het gebied van milieubeleid wel wenselijk is, evenals aanpak van zwerfvuil.

Het is de SER opgevallen dat door het Ministerie van GMN een strategie is opgesteld voor de uitfasering van plastic. De algemene doelstelling van deze strategie is, naar verluidt, het verminderen van de milieuschade veroorzaakt door bepaalde plasticproducten, terwijl tegelijkertijd de overgang naar een circulaire economie, gebaseerd op innovatie en meervoudig gebruik, wordt bevorderd. In de strategie zijn algemene doelstellingen met betrekking tot afvalbeheer en afvalbeleid, de in te zetten instrumenten voor verduurzaming van het traject, doelstellingen ten aanzien van kunststof wegwerpproducten, alsmede beoogde beleidsinstrumenten en interventies opgenomen. Het is de Raad, ook na consultatie met het Ministerie, echter niet geheel duidelijk of deze strategie formeel van kracht is.

2.1.4. Plastic Pollution Prevention Curaçao

Milieuorganisatie Green Phenix heeft, in samenwerking met RESEMBID, een door de Europese Unie gefinancierd programma ter ondersteuning van onder meer duurzaamheid, energie en bescherming van natuur en zee in het Caribisch gebied, het rapport Plastic Pollution Prevention in Curaçao: Gap analysis of current legislation, policies and plans (Summary version) gepubliceerd. In dat rapport wordt het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval geplaatst binnen de bredere noodzaak om plasticvuiling structureel via wetgeving, beleid en uitvoering aan te pakken.

2.1.5. Tussenconclusie

Alles overziend constateert de SER dat de doelstelling van het initiatiefontwerp materieel sterk aansluit bij SDG 14, in het bijzonder de doelstelling 14.1, die ziet op het voorkomen en aanzienlijk verminderen van mariene vervuiling uit landgebonden bronnen, waaronder marien afval. Daarnaast bestaan ondersteunende raakvlakken met SDG 6, SDG 11, SDG 12, SDG 13 en SDG 15. De omstandigheid dat niet al deze doelen binnen de nationale SDG-prioritering van Curaçao zijn aangewezen, doet aan hun materiële relevantie niet af. De beleidsmatige kwetsbaarheid ligt derhalve niet in de inhoudelijke aansluiting bij de SDG-agenda, maar in de nog onvoldoende uitgewerkte nationale beleids- en uitvoeringsarchitectuur. In de MvT ontbreken immers meetbare reductiedoelen, een nulmeting en een expliciete koppeling met het Nationaal Ontwikkelingsplan, het Regeerprogramma 2025-2029 en de nog te ontwikkelen Kaderwet Milieu. De Raad adviseert daarom de toelichting aan te vullen met een consistent beleidskader, een expliciete koppeling aan SDG 14 en de nationale afval- en

milieudoelstellingen, alsmede een implementatiepad waarin de verhouding tot de Kaderwet Milieu wordt verduidelijkt.

2.2. Beleidscontext en maatschappelijke relevantie

De SER acht het van belang het probleem van plastic (zwerf)afval in een bredere beleids- en maatschappelijke context te plaatsen, teneinde de noodzaak van een structurele en integrale aanpak voor de vermindering van deze vorm van vervuiling te onderstrepen. Immers, hoewel het initiatief primair gericht is op het verminderen van zwerfafval, raakt het vraagstuk van single-use plastics ook aan bredere beleidsdoelen, waaronder duurzame consumptie, bescherming van mariene ecosystemen en de transitie naar efficiënter materialenbeheer.

Bovendien stelt de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO)¹⁶ dat bij elke beoordeling of evaluatie van kunststofproducten, polymeren of chemische stoffen, met name om te bepalen of deze moeten worden verboden, geleidelijk uit de handel moeten worden genomen of in gebruik moeten worden beperkt, rekening moet worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de gezondheid in alle fasen van de levenscyclus. Met een levenscyclusbenadering van kunststof wordt beoogd rekening te houden met de impact van alle activiteiten en resultaten die verband houden met de productie en consumptie van kunststofmaterialen, -producten en aanverwante diensten – van de winning en verwerking van grondstoffen (raffinage, verwerking, kraken, polymerisatie) tot ontwerp, productie, verpakking, distributie, gebruik (en hergebruik), onderhoud en beheer aan het einde van de levensduur, met inbegrip van scheiding, inzameling, sortering, recycling en verwijdering. Ook het vervoer en de handel in kunststofproducten vinden plaats in elke fase van de levenscyclus, waarbij de directe of indirecte impact ervan verband houdt met klimaatverandering als gevolg van de productie en verwijdering van kunststoffen.

2.2.1. Bescherming van milieu, gezondheid en biodiversiteit

De SER onderkent dat de toenemende productie en consumptie van plastics, en in het bijzonder kunststofproducten voor eenmalig gebruik, een groeiende bedreiging vormen voor zowel het milieu als de gezondheid van mens en dier.

Als eerste argument hiervoor verwijst de Raad naar de chemische samenstelling van plastics. Volgens een rapport van de United Nations Environment Programme (UNEP)¹⁷ bestaan plastics uit complexe mengsels van polymeren en andere toegevoegde stoffen, waaronder weekmakers, vlamvertragers, stabilisatoren en kleurstoffen. Wereldwijd zijn meer dan 13.000 chemische stoffen geïdentificeerd die geassocieerd zijn met plastics, waarvan meer dan 3.200 stoffen als potentieel zorgwekkend worden beschouwd vanwege hun schadelijke eigenschappen. Ten aanzien van het onderhavige vraagstuk heeft de SER specifiek gekeken naar stoffen die gebruikt worden in de industriële verpakkingsector (materialen die in contact komen met voedsel), waar het gebruik van bepaalde monomeren, giftige metalen en metalloïden¹⁸, en andere niet-opzettelijk toegevoegde stoffen (NIAS)¹⁹ als zorgwekkende stoffen zijn geïdentificeerd. Deze stoffen kunnen

¹⁶ World Health Organization (2023). *Input on the potential areas of intersessional work to inform the work of INC-3*.

¹⁷ United Nations Environment Programme (UNEP) and Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions (2023). *Chemicals in plastics: a technical report*.

¹⁸ Zware metalen worden gebruikt om polymeren te kleuren omdat ze complexen kunnen vormen met intense kleuren. Enkele voorbeelden van op zware metalen gebaseerde verbindingen die als kleurstoffen worden gebruikt, zijn cadmiumverbindingen, die kunststof van alle kleuren, met name geel, oranje en rood, kunnen omzetten in groen, bruin, beige, enz. Chroom en chroomverbindingen kunnen gele, rode en groene kleuren geven aan PVC, PE en PP. Metaalhoudende stoffen worden ook gebruikt als antimicrobiële middelen (UNEP, 2023).

¹⁹ NIAS zijn chemische verbindingen die in kunststof aanwezig zijn, maar die tijdens het productieproces niet bewust, bijvoorbeeld om technische redenen, zijn toegevoegd. Tot de NIAS behoren onzuiverheden in het gebruikte materiaal, ongewenste bijproducten die tijdens het productieproces ontstaan, en afbraak- of reactieproducten die ontstaan bij recyclingprocessen (UNEP, 2023).

onder meer carcinogeen, hormoon-verstorend, reproductie-toxisch of persistent en bio-accumulerend zijn. Vooral nog wordt het gevaar van deze stoffen op de menselijke gezondheid geassocieerd met de beroepsmatige blootstelling hieraan.²⁰

Het gebruik van plastics voor eenmalig gebruik – vaak in toepassingen met een korte levensduur maar hoge omloopsnelheid, zoals verpakkingen – leidt, echter, tot een continue en grootschalige verspreiding van deze stoffen in het milieu. Gedurende de levenscyclus van plastics komen de chemische stoffen vrij in lucht, bodem en water. Tijdens de gebruiksfase kan blootstelling plaatsvinden via direct (bijvoorbeeld via voedselverpakkingen) of indirect contact via opname van verontreinigd voedsel en drinkwater.²¹ Dit vormt een directe route voor menselijke blootstelling, waarbij met name kwetsbare groepen zoals kinderen en zwangere vrouwen extra risico lopen.²²

Daarnaast kan blootstelling plaatsvinden via ingestie en inademing van microplastics. De WHO stelt dat blootstelling aan micro- en nanoplastics wijdverbreid is en plaatsvindt via onder meer inademing en ingestie van deeltjes uit lucht, stof en voedsel. Ten aanzien van de directe effecten op de menselijke gezondheid wijst de WHO erop dat vooral kleinere deeltjes (met name <10 µm) potentieel biologisch kunnen worden opgenomen en zich in het lichaam kunnen verspreiden. Op basis van toxicologisch onderzoek bestaat de mogelijkheid dat microplastics vergelijkbare effecten veroorzaken als andere onoplosbare deeltjes, waaronder het opwekken van oxidatieve stress en ontstekingsreacties in weefsels. Tegelijkertijd benadrukt de WHO dat de huidige wetenschappelijke kennis over de omvang en ernst van deze gezondheidseffecten nog beperkt en onzeker is, waardoor een volledige risicobeoordeling voornamelijk niet mogelijk is.²³ In opdracht van het World Wide Fund for Nature (WWF) is door de Universiteit van Newcastle in Australië en het onderzoeksbureau Dalberg Advisors een meta-analyse uitgevoerd om een wereldwijde schatting van de menselijke inname van plastic te maken.²⁴ ²⁵ Het onderzoek van de University of Newcastle in Australië suggereert dat een gemiddeld persoon wekelijks ongeveer 5 gram plastic zou kunnen binnenkrijgen, wat neerkomt op een wekelijkse hoeveelheid plastic ter grootte van een credit card.

Voor ecosystemen en biodiversiteit zijn de gevolgen eveneens significant, gezien plastic afval, en in het bijzonder producten voor eenmalig gebruik, wereldwijd een belangrijke bron van zwerfafval en mariene vervuiling vormt.²⁶ In het milieu breken plastics af tot micro- en nanoplastics, die gemakkelijk worden opgenomen door organismen. Dieren kunnen plastics inslikken of erin verstrikt raken, wat leidt tot fysieke schade, verstoring van voedselketens en uiteindelijk sterfte. Daarnaast worden organismen blootgesteld aan de chemische stoffen die uit plastics vrijkomen. Deze stoffen kunnen zich ophopen in organismen en door

²⁰ Sommige van deze chemische scoren hoog wat betreft gevaren voor de menselijke gezondheid, voornamelijk vanwege hun CMR-eigenschappen (Carcinogeen, Mutageen, Reprotoxisch; hierbij gaat het om stoffen die kankerverwekkend, erfelijkheidsmutaties veroorzakend of giftig voor de voortplanting zijn) en een reeks ernstige effecten op verschillende organen, waaronder de hersenen en het zenuwstelsel. Zo kan beroepsmatige blootstelling aan antimoon leiden tot irritatie van de luchtwegen, pneumoconiose en maag-darmklachten. Antimoontrioxide is geclassificeerd als mogelijk kankerverwekkend voor de mens. Methykwik, de organische vorm van kwik, wordt in verband gebracht met neurocognitieve stoornissen bij menselijke foetussen en cardiovasculaire effecten bij volwassenen. Blootstelling aan kobalt kan leiden tot systemische gezondheidseffecten, waaronder neurologische, cardiovasculaire en endocriene stoornissen (UNEP, 2023)

²¹ Volgens de WHO (*Microplastics in drinking-water*, 2019) vormen chemische stoffen en microbiële ziekteverwekkers (micro-organismen die op drinkwaterleidingen en andere oppervlakken groeien, bijvoorbeeld Legionellabacteriën) die verband houden met microplastics in drinkwater een gering risico voor de volksgezondheid. Hoewel er onvoldoende informatie is om harde conclusies te trekken over de toxiciteit in verband met het fysieke gevaar van plasticdeeltjes, met name wat betreft deeltjes op nanoschaal, wijst geen enkele betrouwbare informatie erop dat dit een punt van zorg is.

²² United Nations Environment Programme (UNEP) and Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions (2023). *Chemicals in plastics: a technical report*.

²³ World Health Organization (2022). *Dietary and inhalation exposure to nano- and microplastic particles and potential implications for human health*.

²⁴ WWF International. (2019). *No plastic in nature: Assessing plastic ingestion from nature to people*. World Wide Fund for Nature.

²⁵ https://wwf.panda.org/wwf_news/?348371/Could-you-be-eating-a-credit-card-a-week, bezocht op 16 april 2026

²⁶ Idem

de voedselketen heen worden doorgegeven (bio-accumulatie), wat risico's oplevert voor menselijke consumptie van vis en andere mariene producten.

Op basis van het bovenstaande, komt de SER tot de conclusie dat het verminderen van het gebruik van plastic producten voor eenmalig gebruik een cruciale interventie is. Dergelijke producten zijn per definitie ontworpen voor kortstondig gebruik, maar blijven langdurig in het milieu aanwezig. Door de vraag naar deze producten te verminderen, wordt niet alleen de hoeveelheid plastic afval beperkt, maar ook de productie en verspreiding van schadelijke chemische stoffen. Dit draagt direct bij aan de vermindering van milieudruk, de bescherming van biodiversiteit en het beperken van gezondheidsrisico's. Het terugdringen van het gebruik van plastic producten is, naar de mening van de SER een essentiële randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling en de bescherming van ecosystemen en volksgezondheid.

2.2.2. Relevantie voor toerisme en eilandimago

De Raad acht het vraagstuk van plastic zwerfafval nadrukkelijk ook een economisch vraagstuk voor Curaçao. De kwaliteit van de natuurlijke omgeving – waaronder het straatbeeld, de stranden en de kustgebieden – vormt immers een essentieel onderdeel van de toeristische aantrekkingskracht van het eiland. In een context waarin de economische groei de afgelopen jaren in belangrijke mate wordt gedragen door de toerismesector, is het behoud van een schoon en aantrekkelijk leef- en verblijfsgebied van strategisch belang. De beleving van bezoekers wordt in hoge mate bepaald door visuele en ecologische kwaliteit; vervuiling door plastics kan deze beleving direct negatief beïnvloeden en daarmee de concurrentiepositie van Curaçao als bestemming onder druk zetten.

Voor Curaçao als toeristische bestemming kan de aanwezigheid van plastic zwerfafval zowel directe als indirecte negatieve gevolgen hebben. Direct kan sprake zijn van een verminderde aantrekkelijkheid van stranden en recreatiegebieden, hetgeen kan leiden tot lagere tevredenheid onder bezoekers en een afname van herhaalbezoek. Indirect kunnen negatieve beelden zich via (sociale) media snel verspreiden, wat reputatieschade veroorzaakt en potentiële bezoekers kan afschrikken. Daarnaast brengt plasticvervuiling ook hogere kosten met zich mee voor schoonmaak, beheer en herstel van ecosystemen, hetgeen extra druk legt op publieke middelen en bedrijfsvoering binnen de sector.

Internationaal onderzoek van onder andere de Wereld Bank²⁷ laat zien dat mariene vervuiling een bedreiging vormt voor toerisme, dat in het Caribisch gebied, en ook in Curaçao, een substantieel aandeel in het bruto binnenlands product vertegenwoordigt. Daarbij blijkt dat toeristen een duidelijke voorkeur hebben voor schone stranden en minder geneigd zijn terug te keren naar vervuilde bestemmingen. Tevens wordt gewezen op aanzienlijke economische verliezen door aantasting van ecosystemen, zoals koraalriffen, die essentieel zijn voor de toeristische sector.²⁸ De UNEP benadrukt aanvullend dat vervuiling van kust- en mariene ecosystemen het fundament van toerisme-afhankelijke economieën ondermijnt.²⁹ Deze schade manifesteert zich niet alleen in afnemende bezoekersaantallen, maar ook in verlies aan ecosysteemdiensten en stijgende beheerskosten.³⁰

Eveneens is het van belang voor het eilandimago dat Curaçao aansluit bij de verwachtingen van bezoekers die in hun land van herkomst gewend zijn aan een milieubewuste afvalinzameling (gescheiden afval), gebruik van milieuvriendelijke of herbruikbare alternatieven voor wegwerp plastics en duurzaam gedrag ter bescherming van het milieu. Een zichtbaar en consistent beleid gericht op het verminderen van (zwerf)afval draagt bij aan de geloofwaardigheid van het eiland als duurzame bestemming. Het ontbreken daarvan kan

²⁷ <https://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/addressing-marine-plastics-in-latin-america-and-the-caribbean>, bezocht op 1 april 2026

²⁸ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/05/30/new-report-calls-for-urgent-action-to-tackle-marine-pollution-a-growing-threat-to-the-caribbean-sea>, bezocht op 1 april 2026

²⁹ <https://www.unep.org/cep/node/669>, bezocht op 1 april 2026

³⁰ <https://www.unep.org/cep/solid-waste-and-marine-litter>, bezocht op 1 april 2026

afbreuk doen aan de beleving van bezoekers en daarmee aan de aantrekkingskracht van Curaçao als toeristische bestemming.

Daarnaast raakt deze problematiek direct aan het investeringsklimaat van Curaçao. Een schoon, goed beheerd en duurzaam leefmilieu vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het aantrekken en behouden van investeringen, met name in sectoren als toerisme en vastgoed. Aanhoudende vervuiling en een verslechterend milieubeeld kunnen het imago van het eiland als kwalitatieve en duurzame bestemming aantasten, hetgeen investeerders kan ontmoedigen of leiden tot hogere risicopercepties.

In dit licht benadrukt de Raad dat het terugdringen van plasticvervuiling niet alleen van belang is voor milieubescherming en toeristische aantrekkelijkheid, maar ook voor het versterken van het bredere economische en investeringsklimaat. Daarmee vormt het een integrale beleidsopgave en een randvoorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling van Curaçao.

2.2.3. Leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving en structurele kosten voor beheer en schoonmaak

De kwaliteit van de leefomgeving vormt een essentieel onderdeel van de brede welvaart op Curaçao en is tevens van directe invloed op het welzijn van inwoners. In dit kader is de aanwezigheid van (zwerf)afval, en in het bijzonder kunststofafval, niet alleen een milieuvraagstuk, maar ook een vraagstuk van leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Zwerfafval in de openbare ruimte – waaronder straten, wijken, natuurgebieden en kustzones – draagt aantoonbaar bij aan een verslechtering van het straatbeeld en kan negatieve effecten hebben op het welzijn van burgers en de beleving van de omgeving. Bovendien kunnen natuurrampen worden verergerd door het op straat of in de natuur belanden van plastic afval: waterwegen en riolen raken verstopt en vormen een broedplaats voor muggen en ongedierte, waardoor door vectoren overgedragen ziekten verspreid worden.³¹

Daarnaast gaat de structurele aanwezigheid van afval gepaard met aanzienlijke kosten voor beheer en schoonmaak. Overheden en uitvoerende instanties worden geconfronteerd met terugkerende uitgaven voor het opruimen van zwerfafval, het onderhouden van publieke ruimtes en het verwerken van ingezameld afval. Volgens analyses van de Wereld Bank vormen deze kosten een substantieel en vaak onderschat onderdeel van de totale afvalproblematiek³², met name in kleine eilandstaten waar schaalvoordelen beperkt zijn en logistieke kosten relatief hoog liggen³³. In de Curaçaose context wordt een deel van deze inspanningen bovendien gedragen door maatschappelijke initiatieven en vrijwilligersorganisaties, zoals Curaçao Clean Up en Kunukuman, die zich frequent inzetten voor het opruimen van zwerfafval. Hoewel deze initiatieven een waardevolle bijdrage leveren aan de leefomgeving en het maatschappelijk bewustzijn, vertegenwoordigt de inzet van vrijwilligers tevens een vorm van *opportunity costs*: tijd en middelen die door burgers worden besteed aan opruimactiviteiten, en die anders hadden kunnen worden aangewend voor productieve, sociale of economische doeleinden. Dit onderstreept dat de maatschappelijke kosten van zwerfafval verder reiken dan enkel de directe overheidsuitgaven.

Een bijkomend en voor Curaçao bijzonder relevant aspect betreft de beperkte capaciteit van de bestaande landfill. In Small Island Developing States (SIDS) wordt afvalbeheer structureel bemoeilijkt door schaarse ruimte, beperkte verwerkingscapaciteit en hoge kosten van alternatieve afvalverwerking, zoals export of geavanceerde recycling.³⁴ Signalen dat de huidige stortcapaciteit binnen afzienbare termijn (7 jaar)³⁵ onder druk komt te staan, onderstrepen de urgentie van maatregelen gericht op afvalreductie aan de bron. Een

³¹ UNEP (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

³² World Bank (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*.

³³ Kapitaalintensieve en complexe afvalverwerkingsactiviteiten staan in concurrentie om beperkte financiële middelen met andere maatschappelijke prioriteiten, waaronder sociale dienstverlening, onderwijs en gezondheidszorg.

³⁴ UNEP (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

³⁵ <https://www.curacao.nu/nieuws/algemeen/47662/over-tien-jaar-is-stortplaats-malpais-vol-seiikor-onderzoekt-afvalomzetting-in-energie>, bezocht op 1 april 2026

aanhoudende groei van de afvalstroom leidt niet alleen tot fysieke druk op de beschikbare stortcapaciteit, maar ook tot oplopende financiële en organisatorische lasten voor beheer, uitbreiding en mogelijke toekomstige oplossingen.

Gelet op het voorgaande is het verminderen van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik relevant vanuit een breder perspectief van duurzame leefomgeving. Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen aan het terugdringen van zwerfafval, het beperken van de totale afvalstroom en het verlengen van de levensduur van de landfill. Daarmee raakt het vraagstuk van plasticgebruik direct aan de kwaliteit, duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de leefomgeving op Curaçao, en vormt het een integraal onderdeel van beleid gericht op het versterken van de brede welvaart. De Raad geeft de initiatiefnemers in overweging om in de Memorie van Toelichting tevens expliciet de relatie te leggen met de beperkte resterende levensduur en capaciteit van de landfill. Daarbij merkt de Raad op dat de overheid, in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie, een belangrijke verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het waarborgen van een duurzame en toekomstbestendige afvalverwerking. Het opnemen van deze bredere context in de Memorie van Toelichting kan bijdragen aan een integrale onderbouwing van het initiatiefvoorstel en het belang van structurele maatregelen ter beperking van afvalstromen.

2.2.4. Noodzaak voor duurzaam grondstoffengebruik

Op basis van de bovenstaande inzichten komt de SER tot de conclusie dat het terugdringen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik essentieel is voor het beschermen van milieu, gezondheid en biodiversiteit, alsmede voor het waarborgen van de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving op Curaçao. Daarnaast draagt een vermindering van plasticgebruik bij aan het behoud van het eilandimago en de toeristische aantrekkingskracht, terwijl het tevens kan leiden tot een beperking van de structurele kosten voor beheer, schoonmaak en afvalverwerking. In samenhang bezien onderstrepen deze factoren de noodzaak van een gerichte en consistente beleidsinzet op het reduceren van (zwerf)afval en het voorkomen van verdere milieubelasting.

Tegen deze achtergrond acht de Raad het van belang dat het beleid zich niet beperkt tot het terugdringen van specifieke producten, maar zich ontwikkelt in de richting van een meer duurzaam en efficiënt gebruik van grondstoffen. Dit impliceert een geleidelijke transitie naar een meer circulaire benadering van materiaalstromen, waarin de nadruk ligt op het voorkomen van afval en het zo lang mogelijk in de keten houden van grondstoffen. Internationale richtlijnen, waaronder die van het United Nations Environment Programme, benadrukken dat effectieve aanpak van plasticvervuiling vraagt om een systeemverandering die verder gaat dan enkel afvalbeheer en zich richt op de gehele levenscyclus van producten.³⁶

In dit kader zijn de zogenoemde R-strategieën – refuse, reduce, reuse en recycle – richtinggevend, evenals de afvalhiërarchie³⁷ en de Ladder van Lansink³⁸, waarin preventie en hergebruik prioriteit krijgen boven recycling en verwijdering. Deze benaderingen sluiten aan bij het inzicht dat recycling, hoewel belangrijk, slechts een beperkte oplossing biedt, met name voor bepaalde type kunststoffen die moeilijk of niet recyclebaar zijn, zoals polystyreen, of waarvoor de recyclingketen economisch en technisch beperkt is. Hoewel voor Small Island Developing States in versterkte mate geldt dat, door schaalnadelen, beperkte infrastructuur en hoge logistieke kosten de mogelijkheden voor hoogwaardige recycling beperken³⁹, acht de Raad het desalniettemin noodzakelijk dat aandacht wordt besteed aan de recyclingmogelijkheden van specifieke materiaalstromen, waaronder PET, glas en aluminium blikjes. De Raad acht dit des te urgenter

³⁶ United Nations Environment Programme (2023). *Turning off the Tap: How the world can end plastic pollution and create a circular economy*.

³⁷ Zie ook https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en

³⁸ De 'Ladder van Lansink' onderscheidt zes voorkeursniveaus voor de omgang met afval: preventie, hergebruik, recycling, energiewinning, verbranding en storten. Deze hiërarchie is gebaseerd op de mate van milieubelasting, waarbij preventie de hoogste prioriteit geniet, gevolgd door hergebruik en recycling. Energiewinning neemt een middenpositie in, terwijl verbranding en storten als minst wenselijke opties worden beschouwd.

³⁹ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

gelet op de beperkte levensduur van de huidige landfill. De SER beveelt aan onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden voor afvalscheiding, zowel voorafgaand aan de inzameling als in de fase na inzameling door de uitvoeringsorganisatie. Daarbij kan onder meer worden gekeken naar de haalbaarheid van systemen die afvalscheiding aan de bron stimuleren, waaronder de eventuele invoering van een statiegeldsysteem. Tevens acht de Raad het van belang om te bezien in hoeverre nascheiding van recyclebare materialen binnen de bestaande afvalverwerkingsstructuur mogelijk is dan wel kan worden versterkt.

2.3. Effectiviteit van het initiatiefvoorstel

In dit onderdeel beoordeelt de Raad in hoeverre het voorgestelde verbod op de verstrekking en aanbieding van kunststofproducten voor eenmalig gebruik bij zal kunnen dragen aan het realiseren van de beoogde doelstelling, te weten het verminderen van (zwerf)afval en het beschermen van het milieu. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de verwachte reductie van specifieke kunststofproducten, maar ook naar de bredere effecten van het voorstel, waaronder mogelijke substitutie-effecten en de duurzaamheid van alternatieve materialen.

2.3.1. (Zwerf)afvalstromen en de impact van verboden op plastics

Hoewel beschikbare gegevens over zwerfafval op Curaçao beperkt zijn en veelal geaggregeerd, waardoor het aandeel van specifieke producten of productcategorieën in het zwerfafval niet precies kan worden vastgesteld, heeft de SER geconstateerd dat het zwerfafval op Curaçao, naast karton (wat van vrachtwagens afwaait), glas en blikjes⁴⁰, voornamelijk uit plastic bekertjes, plastic flessen, foambakken en plastic zakken^{41 42} bestaat. Bovendien blijkt, uit onderzoek uitgevoerd door EcoVision namens Selikor⁴³, dat, in volgorde van omvang, gemeten in gewicht, LDPE⁴⁴, PET, PP, HDPE en PS, de meest voorkomende plasticsoorten zijn die gevonden worden in het huishoudelijke afval op Curaçao.

Internationaal onderzoek⁴⁵ wijst uit dat de meest voorkomende wegwerpplasticsoorten in het milieu, in volgorde van omvang, sigarettenpeuken, plastic drinkflessen, plastic flessendoppen, voedselverpakkingen, plastic boodschappentassen, plastic deksels, rietjes en roerstaafjes, andere soorten plastic zakken en meeneemverpakkingen van piepschuim zijn. Een relatief kleine groep producten vormt dus een groot deel van het zwerfafval.

Het valt de Raad op dat veel van de producten waar het initiatief de gratis verstrekking en aanbieding van wil verbieden tot de meest voorkomende zwerfafvalitems behoren. De Raad constateert echter, net als in het SER-advies over hetzelfde onderwerp van juli 2020, dat het initiatiefontwerp niet met een voorstel komt voor PET flessen, en bijbehorende flessendoppen, die een substantieel deel uitmaken van het zwerfafval op het eiland⁴⁶. Deze bevinding wordt versterkt door het feit dat PET-verpakkingen, met name PET-flessen, een

⁴⁰ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2023/09/30/waarom-is-curaçao-zo-vuil-spreek-mensen-aan-op-hun-gedrag/>, bezocht op 10 april 2026

⁴¹ Idem

⁴² <https://www.kunukuman.com/index.php/2026/02/22/252-arubastraat/>, bezocht op 10 april 2026

⁴³ EcoVision (2024). *Waste Characterization Study Curaçao. Transforming Waste to Value.*

⁴⁴ De meest voorkomende LDPE-afvalsoorten waren vuilniszakken; deze wegen doorgaans weinig, waardoor het volume van deze fractie een aanzienlijk deel van de totale steekproef uitmaakt.

⁴⁵ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability.*

⁴⁶ Uit gegevens op de website van Kunukuman (januari 2025) blijkt dat van de 49.629 kilo verzamelde zwerfafval van Kunukuman en zijn team tijdens hun schoonmaakactiviteiten tussen 2020 en 2025, 2.166 kilo uit plastic flessen bestaat en 1.052 uit overige plastic. Glas neemt het grootste aandeel met 26.494 kilo, maar is ook veel zwaarder dan plastic.

aanzienlijk deel van het huishoudelijke afval vormen⁴⁷. Voor wat betreft het effect van sigarettenpeuken⁴⁸ op de omvang van zwerfafval op Curaçao heeft de Raad geen informatie kunnen vinden, waardoor hij geen oordeel hierover kan vormen.

Een nulmeting, alvorens wetgeving inzake wegwerpplastic vast te stellen, wordt sterk aanbevolen om inzicht te krijgen in welke wegwerpplasticproducten het meest voorkomen en het meest problematisch zijn. Dit zal het monitoren van de resultaten vergemakkelijken, wat essentieel is voor het meten van de doeltreffendheid van een beleidsmaatregel ter bestrijding van plastic (zwerf)afval en vervuiling.⁴⁹ Tijdens deze nulmeting kan tevens worden vastgesteld welke alternatieven er al bekend en beschikbaar zijn.

Hoewel de problematiek van plasticvervuiling reeds langer bekend is, heeft de wereldwijde beleidsmatige aanpak van kunststofproducten voor eenmalig gebruik met name sinds het midden van de jaren 2010 een sterke vlucht genomen. Vanaf circa 2015–2018 is sprake van een duidelijke versnelling, waarbij steeds meer landen overgaan tot concrete maatregelen zoals verboden, heffingen en importrestricties. Deze ontwikkeling heeft zich sindsdien verder verdiept richting een meer integrale benadering van plasticgebruik en materiaalstromen.⁵⁰

De Raad constateert dat uitvoerige informatie over de impact van genomen maatregelen ontbreekt, voornamelijk omdat de monitoring ontoereikend is. In landen waar wel gegevens beschikbaar zijn⁵¹, hebben verboden op invoer, productie, verkoop en het gebruik van plastics, voornamelijk plastic tassen, tot minder zichtbare plasticvervuiling (Chad, India (regionaal), de Verenigde Staten (regionaal)), of tot afname van problemen verbonden aan het verbruik van plastics, zoals verstoppingen in afvoerkanalen en waterleidingen (Eritrea) of tot zichtbare overstap op het gebruik van alternatief materiaal, met als gevolg aanzienlijke vermindering in gebruik van plastic tassen (Kenia⁵², Marokko, Rwanda, Uganda, India (regionaal), Indonesië (regionaal), Israël, Argentina (regionaal), Colombia, Honduras (regionaal), Italië, Australië (regionaal) en de Verenigde Koninkrijk⁵³) geleid.

Van de landen die weinig tot geen effect hebben gemeld, lijken gebrek aan handhaving en gebrek aan betaalbare alternatieven de belangrijkste problemen te zijn. Dit laatste heeft geleid tot gevallen van smokkel en de opkomst van zwarte markten voor plastic zakken of tot het gebruik van dikkere plastic zakken die niet onder de verboden vallen.⁵⁴

Overigens wil de SER de aandacht vestigen op de vervuiling door plastic en andere materialen bij de Curaçaose stranden, die in belangrijke mate wordt veroorzaakt door materiaal dat door bezoekers zelf wordt meegenomen en achtergelaten. In dit verband acht de SER het van belang dat, naast maatregelen gericht op het beperken van specifieke kunststofproducten, in dit stadium ook wordt ingezet op adequaat strandbeheer. Dit omvat onder meer het voorzien in voldoende en strategisch geplaatste afvalbakken, alsmede een tijdige en frequente lediging daarvan, teneinde te voorkomen dat afval zich ophoopt of alsnog in de natuurlijke omgeving terecht komt. De Raad benadrukt dat dergelijke voorzieningen een randvoorwaarde vormen voor effectief gedrag van bezoekers en bijdragen aan het behoud van de kwaliteit van de kustgebieden. In dat kader acht de SER het wenselijk dat het strandenbeleid van de Regering,

⁴⁷ EcoVision (2024). *Waste Characterization Study Curaçao. Transforming Waste to Value*.

⁴⁸ Sigarettenpeuken worden wereldwijd het meest weggegooid (naar schatting 4,5 biljoen peuken per jaar). Het gebruik van deze filters hebben geen bewezen gezondheidsvoordelen, maar zijn schadelijk bevonden voor het milieu: sigarettenpeuken zijn gemaakt van celluloseacetaat, een kunststof die maar langzaam afbreekt; weggegooide sigarettenpeuken lekken nicotine, zware metalen en andere giftige chemicaliën af in de bodem en het drinkwater (WHO, 2023. *Input on the potential areas of intersessional work to inform the work of INC-3*).

⁴⁹ United Nations Environment Programme (2020). *Tackling Plastic Pollution: Legislative Guide for the Regulation of Single-Use Plastic Products*.

⁵⁰ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁵¹ Ibidem

⁵² <https://ukhi.com/countries-banning-single-use-plastics-and-plastic-bags/>, bezocht op 14 april 2026

⁵³ Idem

⁵⁴ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

ressortierend onder het Ministerie van GMN, expliciet aandacht besteed aan deze aspecten, zodat preventie van zwerfafval op stranden integraal onderdeel vormt van het bredere milieubeleid. De Raad beoordeelt de aanschaf van twee speciale vuilniswagens voor het ophalen van afval bij publieke stranden, onder beheer van het ministerie van GMN⁵⁵, als een positieve ontwikkeling. In een later stadium, zou, naar analogie van Kenya⁵⁶, het verbod uitgebreid kunnen worden naar het gebruik van plastic tassen en eet- en drinkgerei bij stranden of ander instrumenten om het gebruik hiervan te drukken. Meer hierover volgt in paragraaf 2.7.

Tevens acht de SER het van belang om aandacht te besteden aan de vervuiling door plastics die gepaard gaat met grootschalige bouwwerkzaamheden. In de praktijk wordt geconstateerd dat op en rondom bouwlocaties regelmatig afval van eet- en drinkgerei wordt achtergelaten door werknemers, dat door wind en weersinvloeden in de openbare ruimte en natuurlijke omgeving terecht komt en bijdraagt aan het zwerfafvalprobleem. De SER is van oordeel dat dit aspect nadrukkelijker kan worden meegenomen binnen het bestaande beleids- en regelgevend kader. In dat verband beveelt de SER aan om bij de verlening van bouwvergunningen, ressortierend onder het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, als voorwaarde op te nemen dat de ontwikkelaar zorgdraagt voor het beschikbaar stellen en adequaat beheer van voldoende afvalvoorzieningen op de bouwlocatie. Voorts kan worden overwogen om dit expliciet te verankeren door middel van een aanvulling op artikel 15 van de Landsverordening openbare orde, teneinde de verantwoordelijkheid voor afvalbeheer op bouwplaatsen duidelijk te beleggen en de handhaafbaarheid te versterken.

2.3.2. Substitutie-effecten en duurzaamheid van alternatieven

Bij de beoordeling van de effectiviteit van het voorgestelde verbod is het van belang om niet alleen te kijken naar de reductie van specifieke kunststofproducten, maar ook naar de aard en duurzaamheid van de alternatieven die daarvoor in de plaats komen. Internationale studies tonen aan dat alternatieven voor single-use plastics sterk variëren in hun milieuprestaties, waarbij met name het onderscheid tussen biologisch afbreekbare materialen en zogenoemde bioplastics beleidsmatig relevant is.

Er bestaan volledig natuurlijke en biologisch afbreekbare alternatieven, zoals producten vervaardigd uit plantaardige vezels (bijvoorbeeld suikerrietvezel/bagasse en palmbiad), die zonder toevoeging van synthetische polymeren kunnen worden gecomposteerd en relatief snel afbreken in natuurlijke omstandigheden. Empirisch onderzoek naar de afbraak van verschillende materialen in mariene omgevingen toont aan dat dergelijke vezelgebaseerde materialen sneller degraderen dan conventionele plastics.⁵⁷ Deze categorie alternatieven sluit daarmee beter aan bij de doelstelling van het verminderen van zwerfafval en mariene vervuiling. De SER juicht de keuze toe om in het initiatiefvoorstel de keuze voor alternatieven die termen zoals 'biobased' en 'biodegradable' bevatten te elimineren, aangezien deze termen niet automatisch betekenen dat het materiaal biologisch afbreekbaar is⁵⁸. De zogenaamde bioplastics en biodegradable plastics kunnen in de praktijk slechts onder specifieke industriële composteersomstandigheden effectief degraderen.⁵⁹ Dit is des te meer relevant voor Curaçao, aangezien kleine eilandstaten veelal niet beschikken over de benodigde infrastructuur voor industriële compostering, waardoor bioplastics en biodegradeerbare plastics in de praktijk vergelijkbaar kunnen functioneren als conventioneel plastic.

⁵⁵ Antilliaans Dagblad. *Speciale vuilniswagens*, 23 april 2026

⁵⁶ Sinds 2017 zijn plastic zakken 'verboden' in Kenya. Het verbod op wegwerpartikelen is later uitgebreid naar andere voorwerpen, zoals flessen, borden en bestek, in bepaalde beschermde gebieden: het verbod uit 2020 verbiedt bezoekers om deze voorwerpen mee te nemen naar nationale parken, stranden, bossen en natuurgebieden (<https://ukhi.com/countries-banning-single-use-plastics-and-plastic-bags/>, bezocht op 14 april 2026).

⁵⁷ <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/5/2544>, bezocht op 8 april 2026

⁵⁸ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12471672/>, bezocht op 8 april 2026

⁵⁹ Idem

⁶⁰ United Nations Environment Programme (2020). *Tackling Plastic Pollution: Legislative Guide for the Regulation of Single-Use Plastic Products*.

Daarnaast wijzen recente studies erop dat de milieuprestaties van bioplastics in bredere zin onderwerp van discussie blijven, onder meer vanwege verschillen in afbraakprocessen, mogelijke vorming van microplastics en variërende levenscyclus impacten.⁶¹ ⁶² Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige terminologische en beleidsmatige afbakening. Zo heeft Jamaica per 1 januari 2021 een verbod op lichtgewicht plastic zakken voor eenmalig gebruik geïntroduceerd, ongeacht of de zak afbreekbaar, biologisch afbreekbaar, oxo-afbreekbaar, foto-afbreekbaar of composteerbaar is of als zodanig is geëtiketteerd.⁶³

Tegen deze achtergrond is het risico op substitutie-effecten relevant: een verbod op specifieke kunststofproducten kan leiden tot een verschuiving naar alternatieven die weliswaar als duurzamer worden gepositioneerd, maar in de praktijk niet of slechts beperkt bijdragen aan de reductie van milieu-impact of afvalvolume. Dit geldt met name indien alternatieven niet aansluiten bij de lokale verwerkingscapaciteit of afvalinfrastructuur.

De SER acht het daarom van belang dat bij de implementatie van het voorgestelde verbod niet alleen wordt gestuurd op materiaalvervanging, maar ook op de feitelijke milieuprestaties over de gehele levenscyclus, inclusief de end-of-life fase. Dit impliceert dat beleidskeuzes ten aanzien van alternatieven dienen te worden afgestemd op de lokale context, met bijzondere aandacht voor verwerkingsmogelijkheden, afbraaktijd in natuurlijke omstandigheden en de bijdrage aan het verminderen van zwerfafval.

Gelet op het voorgaande acht de SER het van belang dat bij de uitvoering van het voorgestelde verbod expliciete aandacht wordt besteed aan de selectie en regulering van alternatieve materialen. In dat kader doet de SER de volgende aanbevelingen:

- Stel duidelijke criteria voor toegestane alternatieven, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de herkomst van het materiaal (biobased), maar met name naar de daadwerkelijke afbreekbaarheid onder lokale omstandigheden. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij richtlijnen van de United Nations Environment Programme (UNEP) en de Europese Commissie⁶⁴.
- Geef de voorkeur aan volledig natuurlijk afbreekbare materialen, zoals vezelgebaseerde producten (bijvoorbeeld suikerrietvezel en palmblad), die zonder industriële verwerking kunnen degraderen en beter aansluiten bij de doelstelling om zwerfafval en mariene vervuiling te verminderen.
- Overweeg het opstellen van een 'positieve lijst' en 'negatieve lijst' van materialen, teneinde duidelijkheid te bieden aan importeurs en ondernemers over welke alternatieven zijn toegestaan dan wel uitgesloten. Hiermee beoogt de SER het belang te benadrukken van duidelijke kaders voor de samenleving ten aanzien van wat wel en niet is toegestaan, en – in bredere zin – wat als milieuvriendelijk kan worden aangemerkt, zodat weloverwogen keuzes kunnen worden gemaakt. Houd bij het opstellen van de 'positieve lijst' ook rekening met de bruikbaarheid van deze alternatieven in de lokale context. Dit is voornamelijk relevante in geval van eet- en drinkgerei.
- Stimuleer waar mogelijk hergebruik boven vervanging, in lijn met de afvalhiërarchie (refuse–reduce–reuse), aangezien ook biologisch afbreekbare wegwerpproducten bijdragen aan afvalstromen.
- Monitor het gebruik en de effecten van alternatieve materialen, inclusief mogelijke substitutie-effecten, om tijdig te kunnen bijsturen indien blijkt dat alternatieven niet het beoogde milieueffect realiseren.

Deze aanbevelingen dragen ertoe bij dat het voorgestelde verbod niet alleen leidt tot een verschuiving in materiaalgebruik, maar daadwerkelijk bijdraagt aan de vermindering van (zwerf)afval en milieubelasting.

⁶¹ United Nations Environment Programme (2015). *Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, concerns and impacts on marine environments*.

⁶² <https://www.nature.com/articles/s44296-026-00096-w>, bezocht op 8 april 2026

⁶³ United Nations Environment Programme (2020). *Tackling Plastic Pollution: Legislative Guide for the Regulation of Single-Use Plastic Products*.

⁶⁴ Ter illustratie van de relevantie verwijst de Raad naar de toelichting op het onderscheid tussen papieren en kartonnen materialen voor éénmalig gebruik, met en zonder plastic voering, waarbij materialen met een plastic voering onder de EU-richtlijnen vallen (Europese Commissie (2021). *Commission notice. Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*).

2.3.3. Randvoorwaarden voor effectiviteit en gerichte beleidsinzet

De SER beveelt aan om binnen de probleemdefinitie en toelichting van het initiatiefvoorstel expliciet aandacht te besteden aan de relatieve bijdrage van verschillende kunststofstromen aan het (zwerf)afval. Een dergelijke differentiatie maakt het mogelijk beleidskeuzes beter af te stemmen op de grootste en meest zichtbare bronnen van vervuiling, zoals PET-flessen. Het expliciet benoemen van deze stroom, hoewel buiten de directe reikwijdte van het initiatiefontwerp, biedt aanknopingspunten voor meer gerichte en effectieve interventies in de toekomst. Het ontbreken van een dergelijke differentiatie brengt het risico met zich mee dat de aard en omvang van het probleem onvoldoende worden geadresseerd, waardoor maatregelen mogelijk minder effectief zijn in verhouding tot de schaal van de uitdaging.

In aanvulling hierop benadrukt de SER dat de effectiviteit van het voorgestelde verbod in belangrijke mate afhankelijk is van de aanwezigheid van adequate controle en handhaving, alsmede van de beschikbaarheid van bruikbare, betaalbare en daadwerkelijk duurzame alternatieven voor de betrokken producten. Een gebrek aan geschikte alternatieven kan de naleving in de weg staan want als consumenten en detailhandelaren niet worden ondersteund bij de overstap naar alternatieven, en als er geen goedkope alternatieven beschikbaar zijn, zullen zij uit noodzaak wellicht doorgaan met het gebruik van wegwerpplastic.⁶⁵

Voorts acht de SER het van belang dat ook andere bronnen van zwerfafval, zoals vervuiling op stranden en rondom bouwlocaties, in samenhang worden meegenomen in het beleid. In dat kader beveelt de SER aan om binnen het strandenbeleid te voorzien in voldoende en goed beheerde afvalvoorzieningen en passende beheersafspraken met uitbaters, en om bij bouwvergunningen expliciete eisen te stellen aan afvalbeheer op bouwplaatsen. Naar het oordeel van de SER is een integrale benadering, waarin zowel bronmaatregelen als flankerende voorzieningen, zoals adequate afvalvoorzieningen, beschikbaarheid van geschikte alternatieven en ondersteunende maatregelen, en handhaving worden versterkt, noodzakelijk om de beoogde reductie van (zwerf)afval daadwerkelijk te realiseren.

2.4. Uitvoerbaarheid en handhaving

In deze paragraaf komen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het initiatiefvoorstel aan de orde. Deze vormen naar het oordeel van de SER essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde vermindering van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het daarmee samenhangende (zwerf)afval. Daarbij acht de SER het van belang dat de voorgestelde bepalingen voldoende duidelijk, praktisch toepasbaar en juridisch afgebakend zijn, zodat voor zowel ondernemers, consumenten als toezichthoudende instanties helder is welke verplichtingen gelden en welke producten onder het verbod vallen. Tevens onderstreept deze paragraaf dat effectieve naleving in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de beschikbare toezicht- en handhavingcapaciteit.

2.4.1. (Juridische) uitvoerbaarheid

Voorop staat dat de bedoeling van het ontwerp en de daarin opgenomen geboden en verboden, voor eenieder helder en duidelijk moeten zijn geformuleerd om de uitvoerbaarheid daarvan te kunnen garanderen.

Uit de mondelinge toelichting van de initiatiefnemers is nadrukkelijk naar voren gekomen dat, in anticipatie op bredere milieuwetgeving, met het initiatiefontwerp wordt beoogd zwerfafval tegen te gaan door het expliciet toedelen van verantwoordelijkheid aan vergunninghouders en verstrekkers van waren voor een zorgvuldige afvalinzameling, het gebruik van plastic wegwerp boodschappentassen en eet- en drinkgerei in te perken en het gebruik van herbruikbare of milieuvriendelijke alternatieven te stimuleren. Dat de beoogde bedoeling onvoldoende duidelijk is geformuleerd, blijkt zowel uit de considerans als uit de juridische

⁶⁵ United Nations Environment Programme (2020). *Tackling Plastic Pollution: Legislative Guide for the Regulation of Single-Use Plastic Products*.

afbakening in de voorgestelde artikelen. De SER raadt aan de hierna opgenomen onduidelijkheden in het ontwerp weg te nemen.

2.4.1.1. Considerans en benaming

Hetgeen in de considerans is opgenomen *'het gratis verstrekken van boodschappentassen vervaardigd van kunststof alsmede het verstrekken van kunststofproducten bestemd als eet- en drinkgerei vervaardigd van kunststof bestemd voor eenmalig gebruik, te beperken'* dekt bovengenoemde doel en strekking van het ontwerp momenteel onvoldoende. Een heldere formulering van de considerans is onmisbaar voor een eenduidige uitleg en interpretatie van de in het ontwerp opgenomen geboden en verboden.

Ook de benaming van het initiatiefontwerp, 'Landsverordening ter voorkoming van milieuvervuilend zwerfafval door kunststofproducten voor eenmalig gebruik', verdient taalkundige en juridisch-technische heroverweging. De Nederlandse titel dient grammaticaal juist, normatief precies en inhoudelijk congruent te zijn met de beoogde reikwijdte van de regeling. Ook de Papiamentstalige benaming dient inhoudelijk equivalent te zijn aan de Nederlandse citeertitel, zodat geen interpretatieverschillen ontstaan tussen beide taalversies.

2.4.1.2. Begripsbepalingen: Eet- of drinkgerei en waren

De SER raadt aan bij de definitie voor eet- en drinkgerei de toevoegingen dat het alleen kunststofproducten betreft die zijn gemaakt voor eenmalig gebruik te laten vervallen, omdat deze toevoeging de definitie onnodig diffuus maakt. De definitie voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik is reeds separaat in het ontwerp opgenomen.

Als bovenstaande aanpassing niet wordt doorgevoerd levert dit bovendien de volgende bijzondere situaties op:

- 1) dat alleen kunststof eet- en drinkgerei (voor eenmalig gebruik) zwerfafval kan opleveren (artikel 20, vierde lid nieuw).
- 2) dat de verplichting voor het zorgen voor voldoende afvalbakken in het voorgestelde artikel 20, derde lid, geldt voor degene die deze producten op basis van het voorgestelde verbod van art 20a, eerste lid niet meer mogen verstrekken.
- 3) dat het verbod volgend uit het voorgestelde artikel 20a, eerste lid, tweemaal noemt dat het om kunststofproducten voor eenmalig gebruik moet gaan, zowel in de aanhef als in de definitie van eet- of drinkgerei zelf.

Verder is in het ontwerp zelf niet opgenomen of onder bijvoorbeeld drinkgerei kan worden verstaan een blikje, fles of pak waarin drinken wordt aangeboden en van waaruit kan worden gedronken. In de memorie van toelichting bij de definitie van 'waren', wordt opgemerkt dat deze definitie iedere twijfel weg zou moeten nemen dat de verpakkingen waarin waren oorspronkelijk verpakt zijn hier niet onder vallen. De definitie van waren noemt echter slechts dat het 'alle roerende lichamelijke zaken' betreft. De SER raadt daarom aan de definitie eet- of drinkgerei aan te vullen door op te nemen dat de verpakkingen waarin waren oorspronkelijk verpakt zijn hier niet onder vallen. De definitie van waren zou daarmee kunnen komen te vervallen, nu deze ook aansluit op het spraakgebruik en de taalkundige uitleg daarvan en reeds op identieke wijze wettelijk is gedefinieerd in de Warenlandsverordening⁶⁶.

Ook raadt de SER aan in het ontwerp de term 'eet- of drinkwaren' te gebruiken en overal consequent met een streepje, zodat geen verwarring kan ontstaan dat er geen sprake is van een cumulatief vereiste.

⁶⁶ P.B. 1997, no. 334

2.4.1.3. Begripsbepalingen: Kunststof en natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn

Voor de definitie 'kunststof' is aangesloten bij de Europese Single Use Plastics (SUP) Richtlijn⁶⁷. De technisch gedetailleerde definiëring, in samenhang met de zeer beperkte memorie van toelichting zijn onvoldoende voor ondernemers om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen producten die niet zijn toegestaan en producten die niet als kunststof kwalificeren en juist gestimuleerd worden om als alternatief te gebruiken.

Zo worden er momenteel verschillende alternatieve tassen en wegwerpbestek, cups, bakjes en borden aangeboden die niet uit fossiele brandstoffen worden gemaakt, maar bijvoorbeeld uit aardappel, mais, suikers, hennep, kokos, suikerriet (bagasse), cellulose, hout, bamboe, of van bacteriën, vaak aangeduid als 'plant of bio based', 'bio' of biologisch alternatief. Belangrijk is te beseffen dat het voor het aan de SUP Richtlijn ontleende criterium kunststof, niet uitmaakt wat de herkomst van het materiaal is. Dit komt doordat deze biologische stoffen in veel gevallen alsnog worden vermengd of bewerkt met kunststof polymeren om het product steviger of juist meer flexibel te maken of van een waterafstotende kunststoflaag wordt voorzien.

Daarnaast is het voor het aan de SUP Richtlijn ontleende criterium kunststof ook niet relevant in hoeverre materialen afbreekbaar zijn. Dit komt doordat er verschillende alternatieven biologisch afbreekbaar zijn, maar dit alleen mogelijk is onder industriële omstandigheden (hoge temperaturen en voldoende vocht). Ook zijn er varianten die binnen korte tijd thuis composteerbaar zijn, maar dit feitelijk alleen doen onder ideale omstandigheden van temperatuur, microben en vocht. 100% composteerbaar betekent dus niet automatisch dat de producten ook daadwerkelijk (binnen afzienbare tijd) afbreken, dit is zeer klimaat en geografisch afhankelijk is.

Dat een product van een biologisch materiaal is gemaakt of 100% afbreekbaar of composteerbaar is, houdt dus niet automatisch in dat een (wegwerp)product is toegestaan. Alleen wegwerpproducten van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn, zijn toegestaan. Wat precies onder deze uitzondering moet worden verstaan wordt nader uitgelegd in de Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁶⁸. In het kort worden natuurlijke polymeren beschouwd als polymeren die het resultaat zijn van een polymerisatieproces dat in de natuur heeft plaatsgevonden, los van het extractieproces waarmee ze zijn geëxtraheerd. Niet chemisch gewijzigd houdt in dat de chemische structuur van een stof ongewijzigd blijft ook al heeft hij een chemisch proces, een chemische behandeling of een fysische mineralogische transformatie ondergaan.

Vanwege deze complexiteit en het ontbreken van een wereldwijd uniform indicatiesysteem op producten, is het voor ondernemers in Curaçao essentieel om te begrijpen welke producten verboden worden en welke alternatieven juist wél zijn toegestaan, om de uitvoerbaarheid van het initiatiefontwerp te kunnen garanderen. De SER raadt de initiatiefnemers aan een bepaling op te nemen die het bij ministeriële regeling met algemene werking mogelijk maakt, nadere regels te stellen. Op deze wijze zou een praktische richtlijn voor niet toegestane producten en wel toegestane alternatieven kunnen worden opgesteld of uitgebreid.

Tot slot raadt de SER aan het begrip 'kunststof' dan wel 'kunststofproducten' in het initiatiefontwerp consequent en correct op te nemen.

⁶⁷ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2019, L 155)

⁶⁸ Richtsnoeren van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PbEU 2021, C 216)

2.4.1.4. Begripsbepalingen: Oxo-degradeerbare kunststoffen

De SER merkt op dat de nieuwe definitie 'oxo-degradeerbare kunststoffen' in het huidige ontwerp buiten beschouwing kan worden gelaten.

Voor de term 'oxo-degradeerbare kunststoffen' is ook aangesloten bij de SUP Richtlijn⁶⁹. Op basis van deze richtlijn geldt er in de EU een algeheel verbod op het in de handel brengen van bepaalde wegwerpplastics voor eenmalig gebruik én producten die van oxo-degradeerbare kunststoffen zijn gemaakt, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt of deze voor eenmalig gebruik zijn bestemd of niet.

Op basis van de mondelinge toelichting op het ontwerp van de Indiërs is niet bedoeld of gebleken een apart verbod voor oxo-degradeerbare kunststoffen in het ontwerp op te nemen. Wel valt uit de voorgestelde tekst van artikel 20a te halen dat het verstrekken van oxo-degradeerbare boodschappentassen en oxo-degradeerbaar eet- en drinkgerei bij het verstrekken van waren, verboden wordt. Hierbij wordt volgens de eerste volzin niet de eis gesteld dat het slechts om oxo-degradeerbare producten voor éénmalig gebruik gaat. Op basis van de onderdelen a. en b. echter, geldt er een uitzondering op het verbod wanneer het product bestemd is voor hergebruik.

Artikel 20a, lid 1, het is verboden de volgende kunststofproducten voor eenmalig gebruik en kunststofproducten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen, bij de verkoop van waren te verstrekken:
a. boodschappentassen, anders dan boodschappentassen waarvoor de consument een prijs betaalt en voor hergebruik bestemd is;
b. eet- en drinkgerei, anders dan eet- en drinkgerei bestemd voor hergebruik;

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het aanbieden van oxo-degradeerbare boodschappentassen en eet- en drinkgerei, alleen verboden wordt als deze producten niet voor hergebruik en dus voor eenmalig gebruik zijn bestemd. Nu oxo-degradeerbare producten voor eenmalig gebruik reeds vallen onder de hoofdcategorie 'kunststofproducten voor eenmalig gebruik', is deze toevoeging overbodig. De definitie 'oxo-degradeerbare kunststoffen' in het voorgestelde artikel 1 en de toevoeging 'en kunststofproducten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen' in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 20a, eerste lid, kan daarmee komen te vervallen.

2.4.1.5. Begripsbepalingen: Zwerfafval

De SER ziet geen noodzaak om een bijzondere subcategorie 'zwerfafval' voor alleen wegwerp eet- of drinkgerei en wegwerpplastic producten te introduceren. Immers, iedere vorm van afval, onafhankelijk van het soort materiaal of de gebruiksbestemming, zou moeten worden voorkomen dat deze belandt op of aan de openbare weg.

De huidige Landsverordening Openbare orde bevat in artikel 1 een definitie van afvalstoffen, zijnde: alle voorwerpen of stoffen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of moet ontdoen, behalve ten behoeve van hergebruik. Op basis van artikel 20, is het verboden afval of resten van etenswaren, bussen, papier of andere voorwerpen of stoffen neer te leggen, te werpen of zichtbaar achter te laten op of aan de openbare weg. Daarnaast is degene die op of aan de openbare weg waren aan het publiek aflevert, verplicht hetgeen van die waren of van haar verpakking in de onmiddellijke omgeving van de plaats van aflevering langs of op de openbare weg achterblijft, onmiddellijk op te ruimen.

De SER juicht toe om naast de reeds bestaande verplichting voor ondernemers die op of aan de openbare weg waren verkopen om de onmiddellijke omgeving op te ruimen, ook verplicht worden afvalbakken binnen 5 meter te plaatsen en deze tijdig te legen op basis van het nieuwe vierde lid. De toevoeging aan de verplichting om prullenbakken te plaatsen, teneinde zwerfafval te voorkomen, zou daarmee gelet op bovenstaande achterwege kunnen worden gelaten.

⁶⁹ Ibidem.

2.4.1.6. Verplichting plaatsen prullenbakken

De verplichting voor het plaatsen van prullenbakken geldt op basis van het ontwerp voor degenen die waren, eet- en drinkgerei aan het publiek afleveren. Nu waren alle roerende lichamelijke zaken bevatten en daarmee dus ook (plastic wegwerp) eet- of drinkgerei, is de toevoeging 'eet- en drinkgerei' overbodig. Bovendien zou na inwerkingtreding van het initiatiefontwerp, plastic wegwerp eet- of drinkgerei niet meer mogen worden verstrekt. In wezen zou dan een verplichting in leven worden geroepen voor ondernemers die deze producten niet meer mogen verstrekken.

Bij het laten vervallen van de toevoeging eet- en drinkgerei kunnen het derde en voorgestelde vierde lid als volgt worden samengevoegd:

3. Degene die op of aan de openbare weg waren aan het publiek aflevert, is verplicht:

- a. hetgeen van die waren of van haar verpakking in de onmiddellijke omgeving van de plaats van aflevering langs of op de openbare weg achterblijft, onmiddellijk op te ruimen.
- b. voldoende voor het publiek bestemde afvalbakken op en nabij de onmiddellijke omgeving van de plaats van aflevering, zijnde maximaal 5 meter, te plaatsen en deze telkens onverwijld te ledigen.

2.4.1.7. Verboden - Toegestane boodschappentassen

Voor degenen die niet langer kunststof boodschappentassen voor eenmalig gebruik mogen verstrekken, moet duidelijk zijn wat wél mag worden verstrekt. Op basis van de definities en de in het nieuwe artikel 20a opgenomen verboden van het ontwerp zijn de volgende opties mogelijk:

Toegestane boodschappentassen:

- 1) Wegwerp (gratis of tegen betaling)
 - o Boodschappentassen van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn.
- 2) Voor hergebruik bestemd
 - o Alléén tegen betaling:
 - Boodschappentassen van kunststof polymeer
 - o Gratis of tegen betaling
 - Boodschappentassen van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn.
 - Boodschappentassen van niet polymeren (theoretisch)

Gelet op de beperkte mogelijkheden voor recycling en industriële compostering op Curaçao, alsmede de druk op de beschikbare stortcapaciteit te Malpais, vraagt de SER zich af waarom het initiatiefontwerp slechts het gratis verstrekken van kunststof wegwerptassen verbiedt en niet, breder, het (gratis) verstrekken van alle boodschappentassen voor eenmalig gebruik ontmoedigt, door een verbod op te nemen voor het gratis verstrekken van wegwerp boodschappentassen ongeacht materiaal dan wel het verstrekken (gratis of tegen betaling) van wegwerpbodschappentassen in zijn geheel. Anders dan bij eet- en drinkgerei kan van consumenten, na een redelijke overgangperiode, in beginsel worden verwacht dat zij een herbruikbare tas meenemen of aanschaffen. Daarmee wordt hergebruik sterker gestimuleerd en wordt het gebruik van nieuwe wegwerptassen, ongeacht het materiaal, financieel en gedragsmatig ontmoedigd.

Er geldt op basis van het derde lid enkel een uitzondering voor zogenaamde tax of duty free boodschappentassen verstrekt op de luchthaven of in het vliegtuig. Er bestaat echter onduidelijkheid of de verstrekking van plastic tasjes of zakjes om bijvoorbeeld broodbakket, groente of fruit bij elkaar te bundelen blijft toegestaan, gelet op het feit dat het gebruik van plastic tassen in deze gevallen op basis van het beleid van GMN noodzakelijk is vanwege functionaliteit en voedselveiligheid. De SER raadt aan een dergelijke uitzondering expliciet te benoemen in het derde lid indien dit de bedoeling is.

Tot slot raadt de SER aan het begrip 'boodschappentassen' in het initiatiefontwerp consequent en correct op te nemen.

2.4.1.8. Verboden - Toegestaan eet- of drinkgerei

Voor degenen die niet langer kunststof eet- of drinkgerei voor eenmalig gebruik mogen verstrekken, moet duidelijk zijn wat ze wél mogen verstrekken. Op basis van de definities en de in het nieuwe artikel 20a opgenomen verboden van het ontwerp zijn de volgende opties mogelijk:

- 1) Wegwerp
 - o Eet- of drinkgerei van natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn.
- 2) Voor hergebruik bestemd
 - o Eet- of drinkgerei van alle materialen.

Zoals eerder aangegeven dient voor ondernemers duidelijk te worden welke alternatieven wél zijn toegestaan voor wegwerp eet- en drinkgerei. De alternatieven hiervoor zijn legio, maar in veruit de meeste gevallen die momenteel in de schappen van winkels in Curaçao liggen, vallen deze alternatieven alsnog onder het verbod, omdat er (chemisch gewijzigde) polymeren in zijn verwerkt. Een richtlijn voor niet toegestane producten en wel toegestane alternatieven zou hiervoor praktische handvaten kunnen bieden.

2.4.1.9. Verboden – kunststof wegwerp eet- of drinkgerei voor vergunninghouders

Op basis van het voorgestelde verbod in het tweede lid van artikel 20a voor vergunninghouders, is het niet langer toegestaan bij openbare evenementen, feesten of vermakelijkheden, kunststof wegwerp eet- of drinkgerei te verstrekken, anders dan voor onmiddellijk gebruik ter plaatse.

Dit verbod oogt juridisch niet uitvoerbaar omdat op basis van het voorgestelde eerste lid de verstrekking van kunststof wegwerp eet- of drinkgerei juist wordt verboden, tenzij is bedoeld dat vergunninghouders kunststof wegwerp eet- of drinkgerei wél mogen verstrekken, maar alléén als ze onmiddellijk ter plaatse worden gebruikt.

Volgens de MvT strekt het verbod ertoe het ongecontroleerd meenemen en achterlaten van dergelijk materiaal te voorkomen. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat de organisator of vergunninghouder van een evenement een bijzondere zorgplicht draagt voor de orde, netheid en leefbaarheid van de openbare ruimte waarvan gebruik wordt gemaakt. Het lijkt er hiermee op dat voor vergunninghouders een uitzondering wordt gemaakt op het verstrekkingverbod van plastic wegwerp eet- of drinkgerei, maar dat zij er wel voor moeten zorgen dat het eet- of drinkgerei niet wordt meegenomen.

De SER merkt op dat niet duidelijk is wat de initiatiefnemers met dit verbod precies willen bereiken. Enerzijds lijkt het de bedoeling dat het eet- en drinkgerei niet mag worden meegenomen. Anderzijds moet het eet- en drinkgerei ter plekke worden gebruikt, maar mag het niet worden achtergelaten.

Ook rijst de vraag hoe een onderscheid moet worden gemaakt tussen eet- en drinkgerei dat onmiddellijk ter plaatse wordt gebruikt en eet- en drinkgerei dat wordt meegenomen. Een uitwerking hoe een dergelijke kwalificatie plaatsvindt wordt niet gegeven. De SER kan zich wellicht voorstellen dat afsluitbaar drink- en eetgerei als 'to go' zou kunnen worden gekwalificeerd, echter is dit niet nader gedefinieerd.

Daarnaast ontbreekt ook een onderbouwing waarom vergunninghouders wél kunststof wegwerp eet- of drinkgerei mogen verstrekken, nu dit niet in lijn is met het doel om het gebruik van dergelijke voorwerpen drastisch te verminderen. Vergunninghouders zouden juist bij uitstek een voorbeeldfunctie kunnen hebben bij het overstappen op toegestane milieuvriendelijke alternatieven.

Op basis van voorgaande raadt de SER aan het voorgestelde verbod in te trekken. Indien het de bedoeling is een bijzondere zorgplicht voor vergunninghouders te introduceren voor het schoonhouden van de omgeving van openbare evenementen, feesten en gemakkelikheden dan stelt de SER voor artikel 20 uit te breiden, in lijn met de opbouw van de Landsverordening, zoals voor het verplicht plaatsen en legen van prullenbakken is gedaan.

2.4.1.10. Uitzondering boodschappentassen voor belastingvrije goederen

Het voorgestelde artikel 20a introduceert een verbod op de verstrekking van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor boodschappentassen die op de luchthaven of aan boord van een luchtvaartuig worden verstrekt ten behoeve van het verpakken en meenemen van belastingvrije goederen. De Raad merkt op dat in het voorstel vooralsnog geen duidelijkheid wordt geboden ten aanzien van de toepassing van deze uitzonderingsbepaling op scheepvaartuigen die Curaçao aandoen. Naar het oordeel van de Raad verdient dit nadere aandacht, mede gelet op het feit dat Curaçao, met name gedurende de wintermaanden, tevens fungeert als inschepingshaven voor een specifieke cruiseline. De Raad adviseert derhalve om te verduidelijken in hoeverre vergelijkbare uitzonderingen al dan niet van toepassing zijn op de maritieme sector, teneinde onduidelijkheden in de uitvoering en handhaving van de regeling te voorkomen.

2.4.1.11. Uitbreiding kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Voorgesteld wordt om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te regelen dat de lijst van kunststofproducten voor eenmalig gebruik die niet meer mogen worden verstrekt kan worden uitgebreid. Vanuit het oogpunt van praktische uitvoerbaarheid verdient het naar het oordeel van de SER overweging om voor technische productlijsten en nadere uitvoeringscriteria te voorzien in een delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling met algemene werking. Daarbij dient wel te worden gewaarborgd dat wezenlijke normstelling op het niveau van landsverordening blijft berusten.

2.4.2. Handhaving

Handhaving vormt een essentiële voorwaarde en kan het verschil maken tussen succes en falen bij het behalen van de doelstellingen. Uitvoerbaarheid alleen is onvoldoende: achterblijvende compliance en gebrekkige handhaving kunnen het succes ondermijnen.

Conform artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (A.B. 2010, no. 87) dienen in een adviesverzoek de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land te worden vermeld. Daarbij moet, naar het oordeel van de raad, in de financiële paragraaf van het initiatiefontwerp worden aangegeven of het voor de uitvoering verantwoordelijke ministerie over voldoende capaciteiten beschikt om de extra taken te kunnen uitvoeren en in staat is de extra kosten – voortvloeiende uit toezichthoudende activiteiten en voorlichting van de bevolking – te dragen.

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 geen beslag leggen op de capaciteit van de diensten betrokken bij de multidisciplinaire controles bij het bedrijfsleven'.

Met betrekking tot het belang van toezicht en handhaving blijft het advies van de raad ongewijzigd ten opzichte van hetgeen de SER heeft geadviseerd in het advies van 23 juli 2020 (ref.nr. 093/2020-SER). Hierna volgt een citatie van deze paragraaf: *“De SER wijst in dit verband op het belang van toezicht en handhaving, daar uit diverse onderzoeken^{70, 71} 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 alsmede 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.”* Het is een feit van algemene bekendheid dat handhaving in Curaçao, door onder meer gebrek aan personeel en middelen, vaak tekort schiet. De initiatiefnemers hebben naar het oordeel van de Raad geen of te weinig aandacht besteed aan de invulling van de handhaving van de aangescherpte regelgeving.

Zoals hierboven tot uitdrukking komt, heeft de Raad twijfels bij de stelling dat handhaving geen extra kosten met zich meebrengt. De betreffende instellingen waar de reguliere toezicht- en opsporingstaken zijn belegd hebben al te kampen met capaciteitstekorten en de Raad adviseert de initiatiefnemers rekening te houden met additionele kosten voor handhaving, mits er gekozen wordt voor het bij import verbieden van de geselecteerde kunststofproducten. Het bij import verbieden van de geselecteerde kunststofproducten brengt voordelen met zich mee ten gunste van de uitvoerbaarheid van het project. In paragraaf 2.7.1 Alternatieve en aanvullende instrumenten wordt hieraan verder aandacht besteed. Bij het initiatiefvoorstel tot invoering van een verbod op de verstrekking en aanbidding van de aangegeven kunststofproducten voor eenmalig gebruik dient in de financiële paragraaf expliciet aandacht te worden besteed aan de kosten die samenhangen met controle en handhaving.

2.5. Economische impact

De economische impact van het initiatiefvoorstel dient naar het oordeel van de SER niet beperkt te worden opgevat als een vraag naar de kosten van alternatieve producten. Het voorstel raakt aan de prijsstelling, voorraadpositie, inkoopkanalen, administratieve lasten en nalevingskosten van ondernemers, alsmede aan de uiteindelijke lastenverdeling tussen bedrijven, consumenten en de overheid. Tegelijkertijd kunnen vermindering van zwerfafval, lagere maatschappelijke schoonmaakkosten, bescherming van toeristische waarde en stimulering van hergebruik op langere termijn economische baten opleveren.

In dit onderdeel wordt ingegaan op de mogelijke economische effecten van het voorgestelde verbod op het verstrekken van kunststofproducten voor eenmalig gebruik bij verkoop van waren. Het gaat hierbij specifiek op het beoogde verbod op het verstrekken van de kunststofproducten zoals genoemd in voorgesteld artikel 20a, eerste lid, sub a en b van de Landsverordening openbare orde (P.B. 2015, no. 31). Alvorens over te gaan tot bespreking van de mogelijke economische effecten wordt aandacht besteed aan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de economische impact analyse. Deze uitgangspunten bepalen de reikwijdte en omvang van de mogelijke economische effecten. De uitgangspunten zijn als volgt:

- Verstrekking van kunststof eet- en drinkgerei door vergunninghouders bij openbare evenementen en feesten bij verkoop van waren voor onmiddellijk gebruik ter plaatse is toegestaan (voorgesteld artikel 20 a, tweede lid landsverordening openbare orde).
- Verstrekking van plastic tassen en kunststof bakjes bij verkoop van brood, vleeswaren, kaas, groente en fruit blijft toegestaan, gelet op het feit dat het gebruik van plastic tassen en kunststofbakken in deze gevallen op basis van het beleid van GMN noodzakelijk is vanwege functionaliteit en voedselveiligheid en het risico op zwerfafval minimaal tot nihil is.

⁷⁰ ScaAN, 2019, p. 3 en 4.

⁷¹ OECD, 2016.

- Verkoop van kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik voor kantoor of privé gebruik blijft mogelijk.
- Verstrekking van plastic tassen en kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik bij verkoop van waren anders dan in de bovengenoemde gevallen is verboden.
- Import van kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik blijft mogelijk, aangezien (vooralsnog) geen verbod op import van kunststofproducten wordt beoogd.
- Voor zover bekend is geen sprake van productie van plastic boodschappentassen en kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik op Curaçao.
- Export van gerecycled plastic, papier en karton vanuit Curaçao vindt plaats op kleine schaal.

In de hiernavolgende paragrafen wordt enerzijds de huidige Curaçaose context inzake het gebruik van plastic boodschappentassen en kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik aan de hand van enkele indicatoren in kaart gebracht anderzijds de mogelijke economische effecten voor ondernemers en consumenten. Tevens geeft de SER aanbevelingen om negatieve economische impact te beperken en staat hij stil bij herbruikbare mogelijkheden als alternatief voor eenmalig gebruik van de geïdentificeerde kunststofproducten.

2.5.1. Huidige Curaçaose context: indicatoren gebruik kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik, plastic boodschappentassen vs. gebruik alternatieven van papier en karton.

De SER onderkent dat teneinde een goed onderbouwd beeld te krijgen van de mogelijke economische effecten van de beoogde maatregelen rond het gebruik van plastic boodschappentassen en kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik, het noodzakelijk is om eerst de huidige Curaçaose context zorgvuldig in kaart te brengen. Deze context dient als vertrekpunt voor het beoordelen van de haalbaarheid, wenselijkheid van de mogelijke alternatieven, zoals producten van papier en karton. Daarnaast wordt het mogelijk om mogelijke economische effecten, zoals kostenstijgingen, aanpassingen in bedrijfsvoering, prijsdoorwerking en marktkansen voor alternatieve producten, af te zetten tegen de feitelijke situatie op Curaçao.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat Curaçao te maken heeft met een beperkte beschikbaarheid van data uit betrouwbare bronnen. Dit vormt een belangrijke beperking bij het volledig en actueel schetsen van de lokale situatie. Desondanks is ervoor gekozen om te werken met de beschikbare betrouwbare data, gelet op waardevolle aanknopingspunten om trends, verhoudingen en mogelijke effecten inzichtelijk te maken. Een transparante toelichting op de beschikbaarheid en beperkingen van de gebruikte data is daarbij van belang. Op die manier blijft duidelijk op welke gegevens en bronnen de analyse is gebaseerd, en bij welke onderdelen voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de resultaten. Hierna volgt een beschrijving van de verschillende indicatoren.

2.5.1.1. Importgegevens plastic producten en mogelijke vervangers van papier, karton of ander alternatief materiaal

De importgegevens van kunststof eet- en drinkgerei en van mogelijke alternatieven van papier, karton of ander materiaal kunnen inzicht geven in de omvang van de huidige markt, de afhankelijkheid van ingevoerde producten en de mate waarin alternatieven reeds beschikbaar zijn op Curaçao. Deze gegevens zouden helpen om te bepalen welke productgroepen dominant zijn, welke alternatieven al worden geïmporteerd en in hoeverre een verschuiving naar milieu vriendelijke alternatieven praktisch mogelijk lijkt. De SER constateert echter dat de beschikbare importgegevens van vijf jaar geleden dateren en daardoor mogelijk geen volledig actueel beeld geven van de situatie anno 2026. Bovendien is de data opgesteld aan de hand van het geharmoniseerd systeem voor de omschrijving en codering van goederen (GS) van de Wereld Douane Organisatie ten einde wereldwijd als referentie te dienen voor de nomenclaturen van de statistieken van de buitenlandse handel en voor de douanetarieven. Deze GS-code van zes cijfers is voor Curaçao

aangevuld met twee additionele codes om relevante nationale onderverdelingen beter in kaart te kunnen brengen. De huidige onderverdeling is echter zodanig geaggregeerd, waardoor de relevante importvolumes van, voornamelijk eet- en drinkgerei van plastic, dan wel van alternatief materiaal, die voor eenmalig gebruik bestemd zijn zeer moeilijk zijn te herleiden.

Tabel 1 geeft een overzicht van de import van geselecteerde kunststofproducten in Curaçao in het jaar 2021. Het gaat hierbij onder meer om plastic zakken, bekens en ander keuken- en tafelgerei van kunststof, ongeacht of ze voor eenmalig gebruik of hergebruik zijn bestemd.

Tabel 1: Importgegevens kunststofproducten in het jaar 2021

BESCHRIJVING PLASTIC PRODUCTEN	WAARDE (XCG)	VOLUME (KG)
Van polymeren van ethyleen	902.790	172.530
Sierbedrukte promotie reclame zakken van polymeren van ethyleen	45.000	6.047
Andere zakken van polymeren van ethyleen	1.715.018	373.535
Van andere kunststof, zaken	85.677	12.369
Sierbedrukte promotie reclame zakken van andere kunststof	34.581	1.414
Andere zaken van ander kunststof	817.210	131.239
Bekers vervaardigd van polystyreen; propyleen; k-resin maat 5t/m 16 oz	600.702	59.323
Ander keuken- en tafelgerei van kunststof	7.090.840	985.359
Totaal	11.291.818	1.741.816

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Tabel 2 geeft inzicht in de import van mogelijke alternatieven voor kunststofproducten. Met name voor de producten van papier en karton kan verondersteld worden dat deze voor eenmalig gebruik bestemd zijn. Het betreft onder meer papieren zakken, kraftpapieren zakken, puntzakken, presenteerbladen, schalen, borden, kopjes, bekens en vergelijkbare artikelen. Voor de vergelijkbare producten van bamboe geldt deze veronderstelling echter niet.

Een belangrijke constatering is dat alternatieven al aanwezig zijn op de Curaçaose markt. Ook tonen de importgegevens aan dat er reeds handelsstromen bestaan waarop een verdere verschuiving naar alternatieve materialen mogelijk zou kunnen voortbouwen.

De omvang van deze import kan worden gezien als een indicatie van de mate waarin detailhandelaren, horecaondernemingen en andere gebruikers reeds toegang hebben tot alternatieven voor kunststofproducten. Rekening houdend met het beoogd beleid tot ontmoediging of beperking van het gebruik van kunststofproducten, is het daarom van belang om na te gaan of de bestaande alternatieve producten voldoende kan worden opgeschaald om aan een grotere vraag te voldoen.

Tabel 2: Importgegevens mogelijke alternatieven in het jaar 2021

BESCHRIJVING PAPIEREN/KARTON PRODUCTEN	WAARDE (XCG)	VOLUME (KG)
Kraft papierenzakken bodembreedte =>40 cm	458 387	62 410
Kruidentierszakken, maten 2 t/m 70 lbs van papier bodem breedte => 40 cm	4 721	596
Modezakken van papier bodembreedte => 40cm	48 713	6 653
Draagzakken van papier (jumboshoppers) bodem breedte => 40 cm	58.424	5 582
Andere zakken van papier bodem breedte => 40cm	544.563	113 623
Kraftpapier zakken m u v. puntjeszakjes zakken speciaal behandeld	4 194	809
Andere kruidentierszakken van papier niet speciaal behandeld	5 007	377
Andere modezakken van papier niet speciaal behandeld	5 058	130
Andere modezakken van papier niet speciaal behandeld	179 064	40 937
Puntzakken en andere zakken van papier	936 485	125 789
Presenteerbladen, schalen, borden, kopjes, bekens & dergelijke artikelen van bamboe	249 687	42 113
Presenteerbladen, schalen, borden, kopjes, enz & andere bekens van papierstof	1.152.371	162 786
Totaal	3.646.674	561.805

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Zoals reed aangegeven zijn relevante importvolumes van, voornamelijk eet- en drinkgerei van plastic, dan wel van alternatief materiaal, die voor eenmalig gebruik bestemd zijn zeer moeilijk uit de beschikbare gegevens te herleiden. Een gedetailleerde uitsplitsing van meer recente importvolumes van kunststofproducten en de beschikbare alternatieven zouden een belangrijke basis vormen om de huidige Curaçaose context te schetsen en om mogelijke economische effecten van beleidsmaatregelen af te zetten tegen de feitelijke importstructuur, marktverhoudingen en beschikbaarheid van alternatieve producten. De SER geeft de Regering in overweging om de GS-codes hierop te laten aanpassen om inzicht te kunnen krijgen in de relevante volumes. Dit is des te meer relevant voor de latere monitoring van de effecten van gekozen instrumenten voor het terugdringen van milieuvuiling en zwerfafval door het beperken van het verstrekken en gebruiken van eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik.

2.5.1.2. Detailprijzen kunststofproducten en mogelijke alternatieven van papier en karton en andere materiaal

De detailprijzen van kunststofproducten en mogelijke alternatieven van papier en karton vormen een belangrijke indicator. Deze prijzen maken zichtbaar in hoeverre alternatieven economisch aantrekkelijk of juist duurder zijn voor ondernemers en consumenten. Prijsverschillen kunnen bepalend zijn voor de mate waarin detailhandelaren bereid zijn om over te stappen op alternatieve producten en voor de mogelijke doorwerking van kosten naar consumenten. De detailprijzen van kunststofproducten en mogelijke alternatieven van papier en karton zijn schaars beschikbaar. Gelet hierop worden de detailhandelsprijzen voor kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik, opgenomen in de prijsvergelijking van Fundashon pa Konsumidó van carnaval 2026 (februari 2026), samen met de detailhandelsprijzen van een lokale detailhandelaar van april 2026 als vertrekpunt genomen voor de analyse van de detailprijzen. De SER onderkent dat beide samples van detailprijzen niet een volledig beeld weergeven van alle kunststofproducten

en de mogelijke alternatieven op de markt. Echter, is de SER van mening dat deze detailprijzen indicatief zijn van de huidige detailprijzen. Een overzicht van de detailprijzen wordt weergegeven in tabellen 3 en 4.

Tabel 3: Detailprijzen van kunststof eet-en drinkgerei voor eenmalig gebruik februari 2026

Merk/Artikel	Categorie	Inhoud	Goedkoopste	Prijs/eenheid	Duurste	Prijs/eenheid
Emerald 50 10 oz	Plastic cups	10 oz	4.95	0.10	6.95	0.14
Emerald Hot cups 50 stuks	Plastic cups	12 oz	5.50	0.11	7.95	0.16
Hot Cups Darnel 50 stuks 20 st	Hot cups (foam) - 20 stuks	6 oz	1.65	0.08	5.45	0.27
Hot Cups Dart 25 stuks	Hot cups (foam) - 20 stuks	6 oz	1.95	0.10	2.32	0.12
Termopac ku vak	Foam borden - 8x8	10 stuks	1.95	0.20	3.50	0.35
Termopac ku vak	Foam borden - 8x9	25 stuks	6.50	0.26	7.80	0.31
Termopac ku vak	Foam borden - 8x10	50 stuks	10.95	0.22	14.85	0.30
Vorken Emerald	Plastic eetgerei (wit)	25 stuks	0.80	0.03	2.97	0.12
Lepels Emerald	Plastic eetgerei (wit)	25 stuks	0.80	0.03	1.18	0.05
		Gemiddelde	3.89	0.13	5.89	0.20

Bron: Prijsvergelijking carnaval 2026 van Fundashon pa Konsumidó

Tabel 3 geeft een overzicht van detailprijzen van kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik, zoals opgenomen in de prijsvergelijking van Fundashon pa Konsumidó voor carnaval 2026. De tabel bevat onder meer plastic bekertjes, foam hot cups, foam borden of voedselverpakkingen en plastic bestek. Daarmee biedt de tabel een indicatief beeld van de prijsniveaus van veelgebruikte kunststofproducten in een periode waarin de vraag naar wegwerpartikelen naar verwachting relatief hoog is.

Uit de tabel blijkt dat kunststofproducten voor eenmalig gebruik in verschillende prijsklassen beschikbaar zijn. De goedkoopste prijs per eenheid varieert van Cg. 0,03 tot Cg. 0,26 per stuk, terwijl de duurste prijs per eenheid uiteenloopt van Cg. 0,05 tot Cg. 0,35 per stuk. Het gemiddelde van de goedkoopste prijs per eenheid bedraagt volgens de tabel Cg. 0,13, terwijl het gemiddelde van de duurste prijs per eenheid Cg. 0,20 bedraagt. Dit wijst erop dat kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik over het algemeen tegen relatief lage stuksprijzen verkrijgbaar is.

Echter, zijn duidelijke prijsverschillen zichtbaar tussen de productcategorieën. Plastic bekertjes van 10 oz en 12 oz hebben een prijs per eenheid die varieert van Cg. 0,10 tot Cg. 0,16. Foam hot cups laten een bredere spreiding zien, met prijzen per eenheid tussen ongeveer Cg. 0,08 en Cg. 0,27. Foam voedselverpakkingen of borden liggen relatief hoger, met prijzen per eenheid tussen ongeveer Cg. 0,20 en Cg. 0,35. Plastic bestek, zoals vorken en lepels, behoort tot de goedkoopste categorieën, met prijzen per eenheid vanaf ongeveer Cg. 0,03. Deze prijsniveaus helpen verklaren waarom kunststofproducten voor eenmalig gebruik aantrekkelijk kunnen zijn voor detailhandelaren, horecaondernemingen en consumenten. De lage stuksprijzen beperken de directe kosten voor ondernemers en maken het mogelijk om deze producten gratis of tegen beperkte kosten aan klanten mee te geven. Dit kan vooral relevant zijn voor ondernemingen met hoge

omloopsnelheden, zoals snacks, foodtrucks, minimarkets, supermarkten, cateringbedrijven en evenementenorganisaties.

Tegelijkertijd moet de tabel voorzichtig worden geïnterpreteerd. De gegevens hebben betrekking op een specifieke prijsvergelijking rondom carnaval 2026 en geven geen volledig beeld van alle kunststofproducten die op de Curaçaose markt verkrijgbaar zijn. Ook kunnen verpakkingseenheden, merken, verkooppunten en tijdelijke prijsacties invloed hebben op de weergegeven prijzen. Desondanks biedt tabel 3 een bruikbaar indicatief vertrekpunt om het actuele prijsniveau van kunststof wegwerproducten te duiden.

Tabel 4: Detailprijzen kunststofproducten en mogelijke alternatieven april 2026

ARTIKEL	AFMETING	PRIJS (XCG)	EENHEID	PRIJS PER STUK (XCG)
Burger box karton (kraft)	14x12.5x6cm	15.64	50	0.31
Burger box karton (kraft)	14x12.5x6cm	20.67	50	0.41
Burger box karton (kraft)	14x12.5x6cm	21.47	50	0.43
Burger box karton (kraft)	15.5x14x9.5	20.67	50	0.41
Burger box karton (kraft)	15.5x14x9.6	23.32	50	0.47
Burger box karton (kraft)	15.5x14x9.7	24.12	50	0.48
Food box karton (kraft)	XL vierkant	57.24	50	1.14
Food box karton (kraft)	L vierkant	51.95	50	1.04
Food box karton (kraft)	L rechthoek	41.34	50	0.83
Food box karton (kraft)	M rechthoek	33.00	50	0.66
Food box sugarcane (3 vakken)	8x8x3 inch	121.90	200	0.61
Food box sugarcane (3 vakken)	8x8x3 inch	147.34	200	0.74
Food box sugarcane (1 vak)	8x8x3 inch	79.50	200	0.40
Food box sugarcane (1 vak)	8x8x3 inch	199.00	300	0.66
Food box sugarcane rechthoekig		25.44	50	0.51
Food box sugarcane rechthoekig		232.14	500	0.46
Burger box sugarcane		25.44	50	0.51
Burger box sugarcane		232.14	200	1.16
Bestek hout (mes/vork/lepel)		166.95	100	1.67
Cup 12 oz plastic (PET)		135.00	1000	0.14
Cup 14 oz plastic (PET)		137.00	1000	0.14
Cup 16 oz plastic (PET)		152.38	1000	0.15
Cup 20 oz plastic (PET)		220.00	1000	0.22
Cup 12 oz karton (kraft)		12.19	100	0.12
Cup 12 oz commercially compostable		18.55	50	0.37
Cup 16 oz commercially compostable		19.61	50	0.39

Bron: Waarneming bij lokale detailhandelaar

Tabel 4 geeft een overzicht van detailprijzen van zowel kunststofproducten als mogelijke alternatieven, waaronder kartonnen of kraft food boxes, sugarcane food boxes, kartonnen bekers, commercially compostable bekers en houten bestek. De gegevens zijn afkomstig van een lokale detailhandelaar en geven daarmee een aanvullend beeld van de beschikbaarheid en prijsstelling van alternatieven op de Curaçaose markt in april 2026.

Uit de tabel blijkt dat alternatieve verpakingsproducten reeds beschikbaar zijn, maar dat de prijs per stuk sterk verschilt per materiaalsoort, formaat en verpakkingseenheid. Kartonnen of kraft burger boxes variëren in prijs van ongeveer Cg. 0,31 tot Cg. 0,48 per stuk. Grotere kartonnen of kraft food boxes liggen hoger, met prijzen van ongeveer Cg. 0,66 tot Cg. 1,14 per stuk. Sugarcane food boxes variëren van ongeveer Cg. 0,40 tot Cg. 1,16 per stuk. Deze prijsniveaus laten zien dat alternatieven voor voedselverpakkingen beschikbaar zijn, maar dat deze in veel gevallen een hogere stuksprijs hebben dan de kunststof- of foamproducten uit tabel 3.

Voor bekers ontstaat een genuanceerder beeld. Plastic PET-bekers in tabel 4 hebben een prijs per stuk van ongeveer Cg. 0,14 tot Cg. 0,22, afhankelijk van de inhoudsmaat. De kartonnen 12 oz-beker heeft een prijs van Cg. 0,12 per stuk. In dit specifieke geval lijkt het kartonnen alternatief dus niet duurder te zijn dan de vergelijkbare plastic PET-bekers. Daartegenover staan de commercieel compostable bekers, die met prijzen van Cg. 0,37 tot Cg. 0,39 per stuk duidelijk duurder zijn dan zowel de plastic PET-bekers als de kartonnen beker.

Het houten bestek (een pak met messen, vorken of lepels) valt op door de relatief hoge prijs van Cg. 1,67 per eenheid zoals opgenomen in de tabel. Deze prijs ligt aanzienlijk hoger dan de prijzen van plastic vorken en lepels in tabel 3. De tabel wijst erop dat bepaalde alternatieven, met name houten bestek en compostable producten, voor ondernemers aanzienlijk hogere kosten kunnen meebrengen.

Tabel 4 laat daarmee zien dat alternatieven van karton, kraft, sugarcane en compostable materialen al op de lokale markt verkrijgbaar zijn. De tabel maakt echter ook duidelijk dat deze alternatieven niet als één homogene groep kunnen worden beschouwd. Sommige alternatieven, zoals de kartonnen 12 oz-beker, kunnen prijstechnisch concurrerend zijn met plastic bekers. Andere alternatieven, zoals compostable bekers, sugarcane food boxes en houten bestek, lijken juist duurder te zijn. Voor detailhandelaren zal de bereidheid om over te stappen daarom afhangen van het type product, de functie van de verpakking, de prijs per stuk en de mate waarin kosten aan consumenten kunnen worden doorberekend.

Ook voor tabel 4 geldt dat de gegevens indicatief zijn. Het betreft prijzen van één lokale detailhandelaar en niet een volledige marktinventarisatie. De prijzen kunnen verschillen per leverancier, importeur, verpakkingseenheid, afnamevolume, merk, formaat en kwaliteit. Toch biedt de tabel waardevolle informatie over de actuele beschikbaarheid en prijsverhouding van kunststofproducten en mogelijke alternatieven op Curaçao.

Samenvattend laten tabel 3 en tabel 4 zien dat kunststofproducten voor eenmalig gebruik nog steeds een sterke prijspositie hebben op de Curaçaose markt. Tegelijkertijd blijkt dat alternatieven reeds beschikbaar zijn en dat sommige daarvan, met name bepaalde kartonnen bekers, prijstechnisch kunnen concurreren met kunststofproducten. De prijsverschillen zijn echter sterk afhankelijk van het type product en het gekozen alternatief. De tabellen vormen daarom een belangrijke indicatieve basis om de Curaçaose context te schetsen en om mogelijke economische effecten van beleidsmaatregelen af te zetten tegen de actuele prijsverhoudingen op de lokale markt.

2.5.2. Economische effecten voor ondernemers en consumenten

2.5.2.1. Economische effecten voor ondernemers

De mogelijke economische effecten van het voorgestelde verbod dienen te worden gezien binnen de context van een kleinschalige, sterk importafhankelijke economie met een nog beperkt ontwikkelde circulaire infrastructuur. De gehanteerde uitgangspunten maken duidelijk dat geen sprake is van een algeheel verbod, maar van een gerichte beperking die vooral ingrijpt op specifieke gebruiksmomenten binnen met name de detailhandel en de horecasector. Dit impliceert dat geen volledige substitutie van kunststofproducten plaatsvindt, maar eerder een verschuiving binnen afgebakende consumptiesegmenten. Deze selectieve reikwijdte is bepalend voor zowel de omvang als de spreiding van de economische effecten.

Voor ondernemers doen de meest directe effecten zich voor in de kostenstructuur. De beschikbare prijsindicatoren wijzen erop dat kunststofproducten voor eenmalig gebruik momenteel een structureel kostenvoordeel genieten, gekenmerkt door lage stuksprijzen en brede beschikbaarheid. Alternatieven op basis van papier, karton of andere materialen zijn weliswaar reeds aanwezig op de markt, maar vertonen een uiteenlopend prijsniveau. Met name voedselverpakkingen van alternatieve materialen, zoals sugarcane-producten en composteerbare varianten, liggen in veel gevallen aanzienlijk hoger in prijs. Dit leidt ertoe dat ondernemingen die onder de reikwijdte van het verbod vallen naar verwachting geconfronteerd worden met hogere variabele kosten per verkoopeenheid. De mate van kostenstijging is daarbij niet uniform: voor bepaalde productcategorieën, zoals bекers, kan de impact beperkt blijven, terwijl voor voedselverpakkingen en bestek de stijging substantieel kan zijn.

De toename van kosten kan zich op verschillende manieren doorwerken in de bedrijfsvoering. Enerzijds kan dit resulteren in druk op winstmarges, in het bijzonder bij ondernemingen met lage marges en hoge omloopsnelheden, zoals snackbars, foodtrucks en kleine detailhandelaren. Anderzijds kan een prikkel ontstaan om deze kosten (gedeeltelijk) door te berekenen aan de consument. De feitelijke mate van doorberekening zal afhangen van factoren zoals de prijselasticiteit van de vraag en de concurrentiedruk binnen het betreffende segment. In markten met sterke concurrentie kan volledige doorberekening beperkt zijn, waardoor de winstgevendheid onder druk komt te staan.

Naast de directe kostenstijgingen zullen ondernemingen ook geconfronteerd worden met aanpassingskosten. Dit betreft onder meer het herinrichten van inkoopketens, het aangaan van nieuwe leveranciersrelaties en het omgaan met mogelijke schommelingen in de beschikbaarheid van alternatieve producten. In een kleine, importafhankelijke economie kan dit leiden tot relatief hogere transactiekosten en een toename van logistieke onzekerheden. Tegelijkertijd kan bij een structurele toename van de vraag naar alternatieven op termijn een zekere mate van schaalvoordeel ontstaan, hetgeen de kostenontwikkeling gedeeltelijk kan mitigeren.

Van belang is voorts dat het voorgestelde verbod geen betrekking heeft op de import van kunststofproducten. Dit betekent dat de beschikbaarheid van deze producten in algemene zin niet wordt beperkt, maar uitsluitend het verstrekken ervan in specifieke verkoopcontexten wordt gereguleerd. Deze institutionele vormgeving kan aanleiding geven tot strategisch gedrag van marktpartijen, bijvoorbeeld door kosten expliciet bij de consument neer te leggen of door gebruik te maken van de bestaande uitzonderingsmogelijkheden (de verstrekking van kunststof eet- en drinkgerei door vergunninghouders bij openbare evenementen en feesten bij verkoop van waren voor onmiddellijk gebruik ter plaatse en de verkoop van kunststof eet- en drinkgerei voor eenmalig gebruik voor kantoor of privégebruik). Dergelijke gedragsreacties kunnen zowel de effectiviteit van het beleid beïnvloeden als leiden tot een gedifferentieerde economische impact tussen verschillende typen ondernemingen.

2.5.2.2. Economische effecten voor consumenten

Voor consumenten manifesteren de economische effecten zich in de eerste plaats via prijsontwikkelingen en noodzakelijke gedragsaanpassingen. Voor zover ondernemingen geconfronteerd worden met hogere kosten en deze (gedeeltelijk) doorberekenen, zal dit leiden tot hogere consumptieprijzen, in het bijzonder voor producten die direct voor consumptie worden aangeschaft. Dit effect kan een regressief karakter hebben, aangezien lagere inkomensgroepen relatief een groter deel van hun budget besteden aan dergelijke goederen. Tegelijkertijd kan het verbod een aanpassing in consumptiepatronen stimuleren, waarbij consumenten vaker gebruikmaken van herbruikbare alternatieven.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met impliciete kosten in termen van gebruiksgemak. Kunststofproducten voor eenmalig gebruik kenmerken zich momenteel door een hoge mate van functionaliteit en lage transactiekosten voor de consument. Alternatieve materialen kunnen in bepaalde toepassingen minder praktisch zijn, bijvoorbeeld vanwege beperkingen in stevigheid of vochtbestendigheid, en kunnen tevens aanvullende gedragsaanpassingen vereisen. Deze niet-monetaire kosten zijn relevant in

het kader van de totale welvaartseffecten, aangezien zij het feitelijke nut en gebruiksgemak voor consumenten beïnvloeden.

2.5.2.3. Overige economische effecten

Tegenover deze kosten staan potentiële indirecte economische baten. De verwachte verschuiving richting alternatieve materialen kan leiden tot uitbreiding van marktactiviteiten voor importeurs en distributeurs van papier-, karton- en andere vervangende producten. Hoewel lokale productie op dit moment nagenoeg ontbreekt, kan op langere termijn een stimulans ontstaan voor kleinschalige verwerking, distributie en mogelijk recyclingactiviteiten. De reeds bestaande, zij het beperkte, export van gerecyclede materialen suggereert dat een beginnende circulaire keten aanwezig is, die bij groeiende materiaalstromen economisch aan betekenis kan winnen.

Voorts kan een afname van zwerfafval en totale afvalstromen bijdragen aan een vermindering van publieke uitgaven voor afvalinzameling, verwerking en reiniging. Deze potentiële besparingen hebben een positief effect, maar vertalen zich slechts indirect naar de kosten-batenafweging van individuele consumenten en ondernemingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de economische effecten van het voorgestelde verbod ongelijk verdeeld zijn over de betrokken actoren. Voor ondernemers liggen de effecten op korte termijn voornamelijk in kostenstijgingen, aanpassingskosten en onzekerheden binnen de toeleveringsketen, met aanzienlijke verschillen tussen sectoren en productcategorieën. Voor consumenten komen de effecten tot uiting in mogelijke prijsstijgingen, gedragsaanpassingen en verlies aan gebruiksgemak. Daartegenover staan op middellange termijn kansen voor marktontwikkeling van alternatieve producten en een versterking van circulaire activiteiten. De uiteindelijke impact zal in belangrijke mate worden bepaald door de mate waarin alternatieve producten schaalvoordelen realiseren, de aanpassingscapaciteit van ondernemingen en de effectiviteit van de beleidsimplementatie en handhaving.

2.5.3. Alternatieve maatregelen ter beperking van economische impact

De economische impact kan worden beperkt door het verbod te combineren met flankerende maatregelen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan een duidelijke overgangperiode, tijdige voorlichting, praktische productrichtlijnen en een publiek toegankelijke lijst van toegestane en niet-toegestane alternatieven. Hiermee wordt voorkomen dat ondernemers op basis van onjuiste claims of onduidelijke productinformatie investeren in alternatieven die later alsnog niet blijken te voldoen.

Daarnaast kan de Regering onderzoeken of tijdelijke fiscale stimulansen passend zijn voor aantoonbaar duurzame alternatieven, bijvoorbeeld via aanpassing van invoerrechten of vrijstelling van omzetbelasting bij invoer voor specifieke, door de overheid vooraf afgebakende productcategorieën. Een dergelijke maatregel dient nauwkeurig te worden vormgegeven om te voorkomen dat wegwerpalternatieven die materieel weinig milieuwinst opleveren, onbedoeld worden bevoorreed.

Voorts kan worden gedacht aan gezamenlijke inkooparrangementen, informatievoorziening aan importeurs en ondernemers, voorbeeldcontracten, pilots met herbruikbare systemen en afspraken met grote retailers en horecaketens om schaalvoordelen te creëren. Voor micro- en kleine ondernemingen kan een gefaseerde handhavingsaanpak, waarin gedurende een korte aanloopperiode eerst wordt gewaarschuwd en begeleid, bijdragen aan naleving zonder onnodige economische ontwrichting.

De SER benadrukt dat dergelijke maatregelen niet bedoeld zijn om de normatieve werking van het verbod te verzwakken, maar om de overgang uitvoerbaar, betaalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar te maken. Een verbod dat juridisch juist is geformuleerd maar praktisch niet wordt ondersteund, loopt immers het risico op gebrekkige naleving, ontwijkgedrag en verlies aan draagvlak.

2.5.4. Herbruikbare systemen als alternatief

In het adviesverzoek wordt kort stilgestaan bij herbruikbare mogelijkheden als alternatief voor eenmalig gebruik van de geïdentificeerde kunststofproducten. In de financiële paragraaf van de Memorie van Toelichting (MvT) benoemt de initiatiefnemer het volgende: "Vaststaat dat er met de invoer van alternatieve producten (extra) kosten zullen zijn gemoeid. Om deze kosten enigszins te matigen, suggereert de initiatiefnemer dat de consumenten zich richten op alternatieve producten die meerdere keren te gebruiken zijn en beter zijn voor het milieu. Naast het feit dat dit bijdraagt aan de verminderen van afval, wordt ook gekozen voor de kwaliteit die deze producten te bieden hebben. Door een product meerdere keren te gebruiken, bespaar je geld. In het verlengde daarvan geldt dat wanneer steeds meer mensen voor duurzame producten kiezen, het aanbod zich op den duur zal aanpassen en meer producten dus duurzaam (geproduceerd) zullen worden. Uit de aard van de zaak zullen de milieukosten op termijn afnemen, maar ook de gezondheidsrisico's van kunststof voor mens en dier, waardoor de gemeenschap als geheel op den duur winst zal boeken."

De Raad wenst te benadrukken dat het gebruik van herbruikbare alternatieven niet alleen vanuit milieuoverwegingen aantrekkelijk is, maar eveneens aanzienlijke voordelen kan bieden vanuit economisch perspectief. Herbruikbare alternatieven zijn, gezien vanuit milieuoogpunt, te verkiezen boven eenmalig gebruikte kunststofproducten. Dit komt onder meer door de vermindering van afval en vervuiling, de lagere druk op het verbruik van grondstoffen voor productie en logistiek, en de positieve effecten op de bescherming van mens, dier en ecosysteem.

Vanuit economisch oogpunt hebben herbruikbare alternatieven het voordeel dat zij een langere levensduur hebben, waardoor zij op lange termijn qua kosten efficiënter zijn dan het telkens aanschaffen van nieuwe producten voor eenmalig gebruik. Het break-even punt, oftewel het aantal keer dat een herbruikbaar product gebruikt moet worden in vergelijking met een vergelijkbaar single-use product, dient uiteraard nader te worden onderzocht.

Voor een importafhankelijk eiland als Curaçao biedt een hergebruikssysteem daarnaast economische voordelen. Een herbruikbaar product wordt in beginsel eenmaal geïmporteerd, waarna de kosten voor internationale logistiek en invoer niet bij iedere consumptie opnieuw terugkeren. Bij hergebruik verschuift een deel van de bestedingen van buitenlandse productie en logistiek naar lokale diensten, zoals distributie, inzameling, reiniging, kwaliteitscontrole en retourlogistiek. Daardoor kunnen circulaire diensten, lokale werkgelegenheid en ondernemerschap worden gestimuleerd.

In landen als Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland zijn landelijke of bovenlokale statiegeld- en retoursystemen voor take-away toepassingen ontwikkeld. Daarbij ontvangen klanten hun eten of drinken in herbruikbare bekertjes of bakjes, waarvoor een borg wordt betaald. Na gebruik kunnen deze producten bij aangesloten inleverpunten worden geretourneerd, waarna reiniging en herdistributie plaatsvinden. Vergelijkbare systemen bestaan op stedelijk niveau in onder meer Frankrijk, België en de Verenigde Staten. Dergelijke systemen kunnen, mits goed ontworpen en breed gedragen, hoge retourpercentages realiseren en de vraag naar wegwerpproducten structureel beperken.

Ten aanzien van kunststof eet- en drinkgerei constateert de SER dat het initiatiefontwerp vooral inzet op betere inzameling en substitutie door alternatieven. Daarmee wordt zwerfafval verminderd, maar wordt afval als zodanig niet noodzakelijk voorkomen. Indien het primaire beleidsdoel afvalpreventie is, verdient het aanbeveling om naast het voorgestelde verbod ook instrumenten te ontwikkelen die hergebruik tot norm maken, zoals statiegeld- of retoursystemen voor afhaalmaaltijden, evenementen en publieke voorzieningen. De Raad dringt erop aan de haalbaarheid van de introductie van een statiegeldsysteem te (laten) onderzoeken.

2.6. Overgangperiode en wettelijke vastlegging van inwerkingtreding

In Artikel II van het adviesverzoek 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 is.'* De MvT licht toe dat er voor de invoering van de verbodsbepaling een transitieperiode noodzakelijk is om de klanten en ondernemers de kans te bieden om zich op de veranderingen voor te bereiden. In de MvT wordt aanbevolen om een periode van drie maanden aan te houden. Tevens wordt in de MvT toegelicht dat er gekozen is voor een formulering waarbij de verschillende onderdelen van de voorgestelde wijzigingen op afzonderlijke tijdstippen kunnen worden ingevoerd.

De SER staat achter het bieden van een duidelijke overgangperiode en adviseert aanvullend tijdige communicatie zodat ondernemers de nodige voorbereidingen kunnen treffen. Echter acht de SER het niet wenselijk dat de inwerkingtreding per landsbesluit plaatsvindt in plaats van dit in de initiatiefontwerplandsverordening te regelen, zoals in het adviesverzoek is voorgesteld. Het standpunt van de SER blijft gelijk aan hetgeen de SER in 2020 reeds hieromtrent heeft geadviseerd in zijn advies van op 23 juli 2020 (ref.nr. 093/2020-SER). De SER adviseert wederom om de inwerkingtreding van het verbod niet per landsbesluit te regelen. De SER acht het van belang dat de inwerkingtreding van de landsverordening zo spoedig mogelijk geschiedt en dat de transitieperiode/overgangstermijn eenduidig in de initiatiefontwerplandsverordening wordt bepaald. Een degelijke overgangperiode is noodzakelijk om ondernemers in staat te stellen tijdig op de nieuwe regelgeving te anticiperen, geschikte alternatieven te identificeren en, waar nodig, bestaande bedrijfs- en toeleveringsketens hierop aan te passen. Tevens biedt een overgangperiode de mogelijkheid om de beschikbaarheid van alternatieve producten geleidelijk op te bouwen en te voorkomen dat kosten abrupt verschuiven naar bedrijven en consumenten, hetgeen het maatschappelijk draagvlak onder druk zou kunnen zetten. Dit is in het bijzonder relevant in de context van Curaçao als eilandstaat, waar markten relatief kleinschalig zijn en een sterke afhankelijkheid bestaat van importstromen.

De Raad acht een overgangsregeling van zes tot twaalf maanden verantwoord en wenselijk, mede gelet op de overgangstermijnen die zijn gehanteerd in Aruba en Bonaire, die Curaçao zijn voorgegaan bij de invoering van beperkingen op kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Ter illustratie wijst de Raad erop dat in Aruba reeds in 2017 een verbod op plastic draagtassen met handvatten is ingevoerd. Vervolgens is in 2020 aanvullende regelgeving in werking getreden betreffende een verbod op de invoer, vervaardiging, verkoop en gratis verstrekking van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik dan wel producten die bepaalde stoffen bevatten. Deze regeling werd op 2 december 2019 gepubliceerd⁷², waarna bij Landsbesluit, gepubliceerd op 12 december 2019, de inwerkingtreding per 1 juli 2020 werd vastgesteld⁷³.

Bonaire heeft gekozen voor een gefaseerde invoering van maatregelen ter beperking van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. De Eilandsraad van Bonaire heeft op 19 oktober 2021 besloten om het gebruik van dergelijke producten vanaf 2022 aan banden te leggen. In dat kader is per 1 juni 2022 een verbod ingevoerd op de verkoop en verstrekking van plastic draagtassen, rietjes, roerstaafjes en bestek, waaronder tevens producten vervaardigd uit bioplastics. Vervolgens is per 1 augustus 2022 een verbod op de verkoop en verstrekking van maaltijdverpakkingen van foam in werking getreden.⁷⁴

Voorts wijst de SER op internationale aanbevelingen van het United Nations Environment Programme, waarin wordt benadrukt dat bij de invoering van nieuwe regulerende kaders, zoals verboden, heffingen of uifaseringen, een zogenoemde 'grace period' van belang is om betrokken stakeholders en het brede publiek adequaat te informeren en voor te bereiden. De SER beveelt daarom aan om de overgangperiode nadrukkelijk te benutten voor communicatie, educatie en overleg met stakeholders, teneinde de samenleving tijdig inzicht te geven in de doelstellingen, voordelen en praktische implicaties van de maatregelen.

⁷² Afkondigingsblad van Aruba, AB 2019 no. 67

⁷³ Afkondigingsblad van Aruba, AB 2019 no. 73

⁷⁴ Openbaar Lichaam Bonaire. *Bonaire Plastic Free* (zie ook <https://bonairegov.com/ondernemers/wegwerpplastic-voor-bedrijven>, bezocht op 11 mei 2026)

2.7. Alternatieve en aanvullende instrumenten ter vermindering van (zwerf)afval en gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik

In dit onderdeel wordt ingegaan op alternatieve en aanvullende beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan het verminderen van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het daarmee samenhangende (zwerf)afval. Daarbij wordt gezien in hoeverre andere instrumenten, afzonderlijk of in combinatie met het voorgestelde verbod, mogelijk effectiever, doelmatiger of beter uitvoerbaar zijn. Tevens wordt aandacht besteed aan internationale ervaringen en best practices die aanknopingspunten bieden voor een bredere en meer geïntegreerde beleidsaanpak.

Het tien-stappenplan opgesteld door United Nations Environment Programme (UNEP) voor overheden die maatregelen willen invoeren die het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik verminderen of bestaande maatregelen willen verbeteren (zie figuur 1) is hierbij richtinggevend. De Raad heeft reeds, in paragraaf 2.3.1, aandacht besteed aan de eerste aanbeveling. In dit onderdeel zal de Raad stilstaan bij aanbeveling 2, 4, 5 en 10. Aanbeveling 3, 6, 7 en 9 zijn, hoewel specifiek als reactie op het initiatiefvoorstel, ook reeds aan de orde geweest.

De SER geeft de initiatiefnemers en de Regering in overweging om reeds bestaande internationale richtlijnen, zoals van de United Nations Environment Programme en van de Europese Commissie, te gebruiken bij het opstellen van beleid en wetgeving bij de introductie van maatregelen ter vermindering van het gebruik en (zwerf)afval van kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Figuur 1. Tien-stappenplan voor effectief beleid tegen kunststofproducten voor eenmalig gebruik



Bron: bewerking van United Nations Environment Programme (2018), Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability.

2.7.1. Alternatieve maatregelen

Als tweede stap beveelt UNEP aan om de meest geschikte maatregelen te overwegen om het probleem aan te pakken (bijv. via regelgeving, economische maatregelen, bewustmakingscampagnes of vrijwillige acties), rekening houdend met de sociaaleconomische situatie van het land en de geschiktheid ervan om de geïdentificeerde specifieke problemen aan te pakken.

De SER constateert dat op internationaal niveau een combinatie van regulerende en prijsgerichte instrumenten wordt ingezet ter beperking van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, waaronder plastic draagtassen en eet- en drinkgerei. Regulering vindt met name plaats via verboden op productie, import, verkoop en/of gebruik van specifieke producten, terwijl prijsprikkels worden toegepast via heffingen op verschillende schakels in de keten (producenten en importeurs, detailhandelaren of consumenten).

2.7.1.1. Regulering

In Rwanda is in 2008 een alomvattend verbod ingevoerd op de productie, import, verkoop en het gebruik van plastic draagtassen, later uitgebreid naar andere kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Dit verbod, dat gepaard gaat met strikte handhaving en sancties, heeft geleid tot een aanzienlijke reductie van plastic zwerfafval en een zichtbaar schoner straatbeeld, met name in de hoofdstad Kigali. Rwanda wordt internationaal beschouwd als een voorbeeld van een effectieve beleidsaanpak, waarbij een combinatie van regelgeving, handhaving en maatschappelijke betrokkenheid heeft bijgedragen aan gedragsverandering en verbetering van het milieu.⁷⁵

Kenia heeft in 2017 een van de strengste verboden op plastic draagtassen wereldwijd ingevoerd, met hoge boetes en sancties bij overtreding. Evaluaties wijzen op een significante afname van plastic afval, met schattingen van circa 80% reductie sinds de invoering van het verbod. Tegelijkertijd laten ervaringen zien dat aanvullende maatregelen nodig blijven om verschuiving naar andere kunststofstromen te voorkomen en om de effectiviteit op langere termijn te waarborgen.⁷⁶

Binnen de Europese Unie is gekozen voor een combinatie van verboden en marktinstrumenten. De SUP Richtlijn (EU) 2019/904 voorziet onder meer in een verbod op het op de markt brengen van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zoals bestek, rietjes en voedselverpakkingen van geëxpandeerd polystyreen, aangevuld met maatregelen gericht op producentenverantwoordelijkheid en consumptiereductie. Deze geïntegreerde aanpak is gericht op het realiseren van een meetbare vermindering van het gebruik van specifieke kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het terugdringen van de daarmee samenhangende afvalstromen. Daarnaast beoogt de richtlijn de transitie naar herbruikbare en alternatieve materialen te stimuleren.^{77 78}

Uit de Nederlandse praktijk blijkt dat beleidsinterventies gericht op het verminderen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik tot meetbare effecten kunnen leiden. Uit een analyse⁷⁹ blijkt dat het in 2016 ingevoerde verbod op de gratis verstrekking van plastic draagtassen geleid heeft tot een afname van circa 71% in het gebruik van plastic tassen. Daarnaast werd een reductie van ongeveer 40% waargenomen in het aandeel van plastic tassen in het zwerfafval. Met ingang van 3 juli 2021 heeft Nederland, in het kader van de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/904, aanvullende maatregelen ingevoerd, waaronder een verbod op

⁷⁵ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ European Commission (2021). *Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*.

⁷⁸ European Commission (2019). *Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*.

⁷⁹ <https://www.valpak.co.uk/netherlands-single-use-plastic-products-directive/>, bezocht op 16 april 2026.

gratis verstrekking van kunststof bekertjes en voedselverpakkingen en de introductie van een verplichte meerprijs voor afhaaltoepassingen.⁸⁰ Hoewel de effecten hiervan nog in ontwikkeling zijn, wordt door de Nederlandse overheid uitgegaan van een potentiële reductie van circa 40% in het gebruik van dergelijke wegwerpverpakkingen tegen 2026.⁸¹ Deze resultaten wijzen op de effectiviteit van prijsprikkels in combinatie met regulering bij het realiseren van gedragsverandering bij consumenten.

In de context van Small Island Developing States (SIDS) zijn eveneens diverse voorbeelden zichtbaar van beleidsinterventies gericht op het terugdringen van kunststofafval. Zo heeft Barbados in 2019 een verbod ingevoerd op de import en verkoop van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, waaronder plastic bestek, rietjes en voedselverpakkingen van polystyreen.⁸² Dit beleid heeft bijgedragen aan een vermindering van het gebruik van deze producten en aan een groter maatschappelijk bewustzijn omtrent plasticvervuiling, mede ondersteund door voorlichtingscampagnes.⁸³

Ook Antigua and Barbuda heeft gefaseerd een verbod ingevoerd op plastic draagtassen en polystyreen voedselverpakkingen (2016–2017), gecombineerd met maatregelen gericht op importrestricties. Evaluaties laten zien dat deze aanpak heeft geleid tot een significante afname (15%) van deze producten in het (zwerf)afval⁸⁴ en een verschuiving naar herbruikbare alternatieven.⁸⁵

Op Aruba trad een verbod op het gebruik van plastic wegwerpzakken op 1 januari 2017 in werking. Winkeliers stonden aanvankelijk terughoudend tegenover het voorstel uit 2005, omdat de overstap naar alternatieven hogere kosten voor hun bedrijven met zich meebracht, met name voor kledingwinkels en afhaalrestaurants. Om deze weerstand te overwinnen, werden stakeholderbijeenkomsten gehouden en werden er op lokale scholen workshops georganiseerd over het belang van het beschermen van het milieu op Aruba. Hiermee werd het in 2017 geïntroduceerde verbod breed geaccepteerd en gesteund door de gemeenschap.⁸⁶ De effecten van het verbod is te zien aan het feit dat ongeveer 30 miljoen minder plastic zakken per jaar worden gebruikt en dat de lokale bevolking en toeristen gebruik maken van herbruikbare zakken.⁸⁷

2.7.1.2. Mogelijke inzet van fiscaal beleid in de Curaçaose context

In het initiatiefontwerp ontbreken maatregelen om het voorstel van de nodige financiële impulsen te voorzien en om de economische impact van de overstap naar herbruikbare of milieuvriendelijke boodschappentassen en eet- of drinkgerei te mitigeren. Gebleken is dat hieraan een sterke behoefte is na overleg met verschillende stakeholders. Bij uitstek zou hier fiscaal beleid voor kunnen worden ingezet door middel van wijzigingen in de invoerrechten, accijnzen, omzetbelasting bij invoer en algemene omzetbelasting.

Wat de invoerrechten betreft wordt er op dit moment wel onderscheid gemaakt in het belasten van boodschappentassen voor eenmalig gebruik en herbruikbare alternatieven, echter werken deze tarieven momenteel niet stimulerend of ontmoedigend. Zo bedraagt het invoertarief op kunststof wegwerp boodschappentassen momenteel 5,5% (goederencode 39.23) en het tarief voor herbruikbare tassen 13% (goederencode 42.02). Er geldt slechts een uitzondering voor tassen van papier met een tarief van 5,5% (goederencode 48.19), welk tarief hetzelfde luidt als voor plastic wegwerp boodschappentassen.

⁸⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afval/regels-voor-wegwerpplastic>, bezocht op 15 april 2026. Zie ook Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en wijziging BBV (stb-2021-294).

⁸¹ <https://www.plasticsoupfoundation.org/en/news/abolishing-charge-on-disposable-containers-step-back-against-plastic-pollution>, bezocht op 16 april 2026.

⁸² <https://barbados.org/blog/barbados-bans-single-use-plastic/>, bezocht op 16 april 2026.

⁸³ Caribbean Policy Research Institute (2025). *The Bag Ban Theory Unpacking Evidence and Capacity Gaps in Caribbean Plastic Policies*.

⁸⁴ United Nations Environment Programme (2020). *Tackling Plastic Pollution: Legislative Guide for the Regulation of Single-Use Plastic Products*.

⁸⁵ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁸⁶ Ibidem

⁸⁷ Sociaal Economische Raad Aruba (2017). *De mogelijkheid tot het toepassen van het concept Circulaire Economie op Aruba*.

Tabel 5. Invoerrechten op boodschappentassen

BOODSCHAPPENTASSEN	MATERIAAL	INVOERRECHTEN	GOEDERENCODE
Boodschappentassen (wegwerp)	Kunststof	5,5%	39.23
Boodschappentassen (wegwerp en herbruikbaar)	Overige materialen m.u.v. papier	13%	42.02
Boodschappentassen	Papier	5,5%	48.19

De SER acht een tariefdifferentiatie naar materiaalsoort bij wegwerpboodschappentassen echter niet raadzaam, gelet op het feit dat het gebruik van alle soorten boodschappentassen voor eenmalig gebruik zo veel als mogelijk vermeden zou kunnen worden door het gebruik van herbruikbare alternatieven. Om het gebruik van wegwerp boodschappentassen tegen te gaan, zou kunnen worden overwogen het invoertarief (ongeacht materiaalsoort) hierop significant te verhogen door hiervoor bijzondere tariefcodes op te nemen.

Voor de invoertarieven voor eet- of drinkgerei wordt er momenteel ook geen stimulerend of ontmoedigend beleid gehanteerd en wordt er ook geen onderscheid gemaakt naar herbruikbare producten of producten voor eenmalig gebruik. Om het gebruik van plastic wegwerp eet- en drinkgerei tegen te gaan, zou ook hier kunnen worden overwogen het invoertarief op kunststof wegwerp eet- of drinkgerei significant te verhogen door een aparte tariefcode op te nemen voor wegwerp eet- of drinkgerei van kunststof binnen de goederencodes 39.23 en 39.24. Daarnaast zou een lager tarief voor milieuvriendelijke wegwerp alternatieven in de goederencodes 44.19, 48.19 en 48.23 kunnen worden geïntroduceerd om de economische impact van de doorgaans duurdere alternatieven te mitigeren.

Tabel 6. Invoerrechten op eet- en drinkgerei

EET- OF DRINKGEREI	MATERIAAL	INVOERRECHTEN	GOEDERENCODE	
Eet- en drinkgerei	Kunststof	5,5%	39.23, 39.24	
	Hout/Bamboe	5,5%	44.19	
	Papier/karton/bamboe/bagasse/vezel	5,5%	48.19, 48.23	
	Glas	13%	70.13	
Bestek	Metaal	10,5%	82.15	
	Borden, kommen, bakjes, cups	RVS	0%	73.23
		Staal	10,5%	73.23
	Koper	10,5%	74.18	
	Aluminium	5,5%	76.15	
	Aardewerk/Steengoed	13%	69.12	
	Porselein	0%	69.11	

Accijnzen zijn een verbruiksbelasting die, naast het genereren van opbrengsten, zijn bedoeld om het gebruik of verbruik van bepaalde producten te ontmoedigen vanwege de impact ervan op de volksgezondheid en of het milieu. Accijnzen worden veelal per volume geheven en niet over de waarde van het verbruik. In het algemeen kunnen accijnzen ook tegen lagere innings- en nalevingskosten worden geïnd en afgedragen dan andere belastingen. In verschillende jurisdicties is om bovenstaande redenen reeds een accijns op plastic geïntroduceerd. Op dit moment heft Curaçao geen accijns op plastics. De SER raadt aan de mogelijkheid van een accijns op plastic wegwerpproducten in de bredere milieuwetgeving in overweging te nemen.

De omzetbelasting op de invoer van boodschappentassen en eet- en drinkgerei bedraagt momenteel 9%. 50% van deze omzetbelasting kan worden terugggevraagd wanneer het handelsgoederen betreft die aan andere ondernemers worden doorverkocht. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar materiaal noch naar bestemming voor her- of eenmalig gebruik.

Op basis van artikel 14c, tweede lid, van de Landsverordening Omzetbelasting 1999 kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking, goederen worden aangewezen die van omzetbelasting bij invoer worden vrijgesteld. In de Ministeriële regeling vrijstelling omzetbelasting bij invoer⁸⁸ is op 26 september 2019 van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door onder andere levensmiddelen, medische kunst- en hulpmiddelen en geneesmiddelen vrij van omzetbelasting bij invoer te stellen. Zonder de landsverordening zelf aan te passen, en door aanpassing van de ministeriële regeling, zou de invoer van milieuvriendelijke alternatieve wegwerp eet- of drinkgerei (tijdelijk) van omzetbelasting bij invoer kunnen worden vrijgesteld, om overstap naar het gebruik hiervan te stimuleren. Zoals hiervoor aangegeven, ziet de SER geen noodzaak om een dergelijke maatregel voor wegwerp boodschappentassen te introduceren, nu het gebruik van tassen voor eenmalig gebruik juist zo veel als mogelijk zou moeten worden ontmoedigd.

De omzetbelasting op boodschappentassen en eet- en drinkgerei bedraagt momenteel 6%. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar materiaal noch naar bestemming voor her- of eenmalig gebruik.

De Landsverordening Omzetbelasting 1999 kent een verhoogd tarief van 7% voor logies en verzekeringen en 9% voor onder andere voer- en vaartuigen en accijnsgoederen. De SER raadt aan de mogelijkheid van een tariefsverhoging van de omzetbelasting op het gebruik van plastic wegwerpproducten in de bredere milieuwetgeving in overweging te nemen, om zolang er nog geen algeheel handelsverbod of productie- of importverbod van kracht is het gebruik ervan te ontmoedigen.

2.7.1.3. Vrijwillige afspraken

Verminderingsstrategieën vormen een andere mogelijkheid om het aantal plastic zakken en de hoeveelheid wegwerpverpakkingen van plastic te verminderen. In tegenstelling tot verboden en heffingen is het voordeel van reductiestrategieën dat ze niet proberen om plotselinge veranderingen in de markt af te dwingen. Ze zijn gebaseerd op het inzicht dat verandering, om blijvend te zijn, vrijwillig moet zijn en op keuze moet berusten, waarbij de keuze aan de consument wordt overgelaten. Om reductiestrategieën te laten slagen, is voldoende maatschappelijk bewustzijn noodzakelijk. Het promoten en gebruiken van herbruikbare tassen als alternatief voor plastic tassen is een voorbeeld van een reductiestrategie waarbij de keuze bij de consument ligt. Deze strategie is in veel lokale en nationale contexten effectief gebleken om het consumentengedrag te veranderen en het gebruik van conventionele plastic draagtassen terug te dringen. Vrijwillige afspraken (zogenoemde *gentlemen's agreements*) zijn een ander voorbeeld van reductiestrategieën die vanuit de aanbodzijde worden aangestuurd. Vrijwillige afspraken tussen de overheid en producenten/detailhandelaren kunnen dienen als alternatief voor of aanvulling op verboden en een effectief instrument zijn dat de samenwerking tussen de publieke en de private sector laat zien⁸⁹. Zo zou de Regering vrijwillige afspraken kunnen sluiten met importeurs, distributeurs en verstrekkers. Een dergelijke benadering kan aansluiten bij eerdere ervaringen op Curaçao, waarbij in 2008 in overleg met grote supermarkten afspraken zijn gemaakt om de gratis verstrekking van plastic boodschappentassen te ontmoedigen. Dit heeft ertoe geleid dat consumenten vaker gebruik zijn gaan maken van herbruikbare tassen of dat plastic en alternatieve draagtassen tegen betaling werden aangeboden. De SER acht een dergelijke, in samenwerking met het bedrijfsleven tot stand gekomen aanpak met name in een overgangsfase kansrijk, omdat deze kan bijdragen aan draagvlak, bewustwording en geleidelijke gedragsverandering, zonder directe reguleringsdruk. Tegelijkertijd merkt de SER op dat de effectiviteit van dergelijke instrumenten afhankelijk is van de mate van deelname, naleving en monitoring, en dat vrijwillige afspraken bij uitblijven van voldoende resultaat kunnen worden aangevuld of opgevolgd door meer dwingende maatregelen.

⁸⁸ P.B. 2019-60

⁸⁹ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

2.7.1.4. Tussentijdse conclusie

De internationale praktijk, inclusief die van Small Island Developing States (SIDS), laat zien dat zowel verboden als prijsprikkels effectieve instrumenten kunnen zijn voor het terugdringen van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Vergelijkend onderzoek wijst erop dat heffingen en vergoedingen in bepaalde omstandigheden effectiever kunnen zijn dan een algemeen verbod, met name wanneer prijsprikkels gepaard gaan met duidelijke communicatie, handhaving en beschikbaarheid van alternatieven.

Tegelijkertijd onderstrepen deze voorbeelden dat het succes van dergelijke maatregelen afhankelijk is van een samenhangende beleidsaanpak, waarin regulering, economische prikkels, handhaving en beschikbaarheid van alternatieven elkaar versterken, zoals reeds opgemerkt in de voorgaande paragrafen als reactie op het initiatiefontwerp, en waarin rekening wordt gehouden met de specifieke schaal- en capaciteitsbeperkingen die kenmerkend zijn voor eilandstaten.

Ten aanzien van de mogelijkheid om het voorliggende verbod op het verstrekken en gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik op termijn uit te breiden naar een verbod op de import en algehele verkoop van dergelijke producten, merkt de SER op dat een dergelijke maatregel naar verwachting, in tegenstelling tot wat de indieners aangeven, effectiever kan bijdragen aan het realiseren van de beoogde doelstelling, doordat deze ingrijpt aan het begin van de keten. Immers, zoals de indieners van het initiatiefvoorstel zelf aangeven, wordt door de United Nations Environment Programme (UNEP) aanbevolen wetgeving te ontwikkelen die zich richt op het bestrijden van de vervuilingproblematiek bij de bron, wat voor Curaçao de import impliceert.

De SER onderkent dat een importverbod aanzienlijke implicaties kan hebben voor betrokken marktpartijen en naar verwachting op weerstand kan stuiten. In dat licht erkent de SER de keuze van de indieners voor een gefaseerd verbod op verstrekking omdat dit verbod tot het aanpassen van een bepaald gedrag zal moeten leiden dat financiële consequenties met zich meebrengt. De SER acht een gefaseerde benadering aangewezen, waarbij in eerste instantie wordt ingezet op een verbod op het verstrekken en gebruik van de betreffende producten, gevolgd door – na een adequate overgangperiode en onder de voorwaarde dat randvoorwaarden zoals de beschikbaarheid van alternatieven en de uitvoerbaarheid zijn geborgd – een verdere aanscherping in de vorm van een import- en verkoopverbod, wat de voorkeur van de Raad geniet om het problematiek van (zwerf)afval van kunststofproducten effectief aan te pakken. Een stapsgewijze aanpak kan bijdragen aan een evenwichtige transitie en een groter maatschappelijk en economisch draagvlak alvorens over te gaan tot een algeheel verbod.

2.7.2. Aanvullende maatregelen

2.7.2.1. Samenwerking met stakeholders

De SER acht het van wezenlijk belang dat bij de ontwikkeling en implementatie van maatregelen ter vermindering van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik en het daarmee samenhangende (zwerf)afval actief wordt samengewerkt met relevante stakeholders, waaronder relevante bedrijven (importeurs, retailers en de horecasector), uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties, NGO's en consumenten. Een dergelijke inclusieve benadering draagt bij aan het creëren van maatschappelijk draagvlak, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde vormt voor de effectiviteit en naleving van beleid. De United Nations Environment Programme benadrukt in dit verband dat het vroegtijdig en structureel betrekken van stakeholders bijdraagt aan een betere afstemming van beleid op de praktijk, het verminderen van weerstand en het vergroten van de effectiviteit van beleidsinterventies.⁹⁰

⁹⁰ Ibidem

In het bijzonder wijst de Raad op de meerwaarde van maatschappelijke organisaties en NGO's, die veelal beschikken over diepgaande lokale kennis, bestaande netwerken en ervaring met de uitvoering van initiatieven op het gebied van afvalreductie en milieubescherming. Deze organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen in het ontwerp, de implementatie en de versterking van beleidsmaatregelen, onder meer door het signaleren van knelpunten in de praktijk, het ondersteunen van communicatie- en educatie-inspanningen en het faciliteren van samenwerking tussen verschillende actoren. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukt dat samenwerking met maatschappelijke partners bijdraagt aan effectiever beleid, doordat beleid beter aansluit bij de lokale context en er meer eigenaarschap ontstaat bij betrokken partijen.⁹¹

De SER beveelt derhalve aan om samenwerking met stakeholders expliciet te verankeren in een implementatiestrategie, bijvoorbeeld door het instellen van structurele overleg- en consultatiemechanismen, het bevorderen van publiek-private samenwerking en het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering en monitoring van maatregelen. Een dergelijke geïntegreerde en participatieve benadering draagt bij aan een samenhangende invulling van de verschillende randvoorwaarden voor effectief beleid, waaronder draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en aansluiting op de praktijk, en vergroot daarmee de kans op het realiseren van de beoogde doelstellingen.

2.7.2.2. Aandacht voor structurele bewustwording en gedragsverandering

De SER acht het van belang te benadrukken dat een duurzame reductie van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik in belangrijke mate afhankelijk is van de mate van maatschappelijk bewustzijn van de consequenties van het gebruik ervan, zoals opgenomen in paragraaf 2.2, die vervolgens zowel bij consumenten als bij bedrijven omgezet dient te worden in structurele gedragsverandering. Internationale inzichten wijzen er immers op dat effectieve beleidsinterventies op dit terrein dienen te worden gebaseerd op een gedegen gedragsanalyse en een daarop afgestemde implementatiestrategie. De United Nations Environment Programme (UNEP)⁹² benadrukt in dit verband dat het vergroten van bewustwording, het beïnvloeden van sociale normen en het faciliteren van gewenst gedrag essentiële voorwaarden zijn voor het realiseren van blijvende veranderingen in consumptiepatronen. Ook de OESO wijst erop dat beleidsmaatregelen die uitsluitend inzetten op regulering minder effectief zijn wanneer zij niet worden ondersteund door gedragsgerichte instrumenten en prikkels die inspelen op het daadwerkelijke keuzegedrag van consumenten en producenten.⁹³

Tegelijkertijd onderkent UNEP dat deze gedragsverandering een transformatief proces is, waarbij blijvende verandering in de culturele houding vaak niet haalbaar is via korte of op zichzelf staande bewustmakingscampagnes. UNEP oordeelt dat deze verandering het beste kan worden bereikt door de boodschap vanaf zeer jonge leeftijd te verweven met dagelijkse leerpraktijken en schoolcurricula en zelfs dat druk vanuit de samenleving, bijvoorbeeld vanuit jongeren als gevolg van de maatschappelijke bewustwording via schoolcurricula, aanleiding kan vormen voor beleidsbeslissingen. Verwezen wordt naar initiatieven van jongeren in Bali en in Nieuw-Zeeland die de katalysatoren waren van het uitschakelen van dan wel verbod op gebruik van plastics voor eenmalig gebruik. Druk vanuit de samenleving kan dus keuzes in de particuliere sector beïnvloeden, aangezien de vraag het aanbod kan bepalen⁹⁴.

In dit kader juicht de Raad het initiatief van GreenKidz toe, om moderne interactieve lesprogramma's te ontwikkelen voor de lokale scholen, die aansluiten bij de belevingswereld en leerstijlen van Curaçaose kinderen en tieners.⁹⁵

⁹¹ OECD (2022). *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*.

⁹² United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁹³ OECD (2022). *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*.

⁹⁴ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁹⁵ <https://greenkidz.org/>, bezocht op 24 april 2026

In dit verband acht de SER het wenselijk dat de verdere uitwerking van het initiatiefvoorstel, door de Regering wordt aangevuld met een expliciete gedragsgerichte implementatiestrategie. Een dergelijke strategie dient onder meer te voorzien in structurele educatie- en communicatie-inspanningen, gericht op het vergroten van kennis over de effecten van kunststofgebruik, het versterken van sociale normen rondom hergebruik en afvalpreventie, en het verlagen van drempels voor gewenst gedrag, bijvoorbeeld door het faciliteren van herbruikbare alternatieven. In dit kader kan tevens gebruik worden gemaakt van inzichten uit de gedragswetenschappen, zoals het toepassen van 'nudging', het zichtbaar maken van gewenst gedrag en het benutten van sociale vergelijking, waarbij gewenst gedrag zichtbaar wordt gemaakt en gepositioneerd als maatschappelijke norm. De SER acht het daarbij van belang dat deze inspanningen niet eenmalig, maar structureel en doelgroepgericht worden ingezet.

2.7.2.3. Monitoring en evaluatie van effecten

Een systematische inrichting van monitoring en evaluatie acht de SER essentieel om de effectiviteit, doelmatigheid en proportionaliteit van maatregelen ter vermindering van het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te kunnen beoordelen en waar nodig bij te sturen. Internationale kaders benadrukken dat interventies op dit terrein alleen duurzaam effect sorteren indien zij gepaard gaan met meetbare doelstellingen, periodieke dataverzameling en transparante rapportage. Zo onderstreept de United Nations Environment Programme (UNEP) in zijn beleidsrichtlijnen dat voortdurende monitoring en aanpassing van maatregelen noodzakelijk zijn om beleidsdoelen daadwerkelijk te realiseren.⁹⁶ Ook binnen de Europese context wordt in de Directive (EU) 2019/904 expliciet vereist dat lidstaten het verbruik van bepaalde kunststofproducten meten en rapporteren, teneinde de voortgang richting reductiedoelstellingen inzichtelijk te maken.⁹⁷

Gelet op het voorgaande wijst de Raad op het belang om reeds bij de invoering van de maatregel een robuust monitoring- en evaluatiekader vast te stellen. De SER beveelt aan om:

1. Concrete en tijdgebonden doelstellingen te formuleren, bijvoorbeeld ten aanzien van de reductie van specifieke kunststofstromen in het (zwerf)afval;
2. Een nulmeting in te stellen van geïmporteerde kunststofproducten voor eenmalig gebruik als referentiepunt voor latere evaluaties; en
3. Structureel data te verzamelen over zowel de import en het gebruik van de betrokken producten als de samenstelling van (zwerf)afval. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij bestaande gegevensbronnen, zoals afvalanalyses van uitvoeringsorganisaties, aangevuld met gerichte steekproeven en monitoring van zwerfafval in de openbare ruimte en kustgebieden.

Daarnaast adviseert de SER om periodieke evaluatiemomenten vast te leggen (bijvoorbeeld na één, drie en vijf jaar), waarbij niet alleen de milieueffecten, maar ook de sociaaleconomische impact op bedrijven en consumenten in kaart worden gebracht. Het betrekken van relevante stakeholders, waaronder uitvoeringsinstanties, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, acht de SER daarbij van meerwaarde om praktijkervaringen en knelpunten tijdig te signaleren. Voorts beveelt de SER aan om de resultaten van monitoring en evaluatie actief te communiceren, teneinde transparantie te bevorderen en het maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen te versterken.

Tot slot wijst de SER erop dat monitoring niet uitsluitend een verantwoordingsinstrument is, maar ook een sturingsmechanisme. De uitkomsten dienen expliciet te worden benut om beleid waar nodig aan te passen, bijvoorbeeld door het aanscherpen van maatregelen, het uitbreiden naar andere productgroepen of het versterken van ondersteunende instrumenten. Een dergelijke lerende en adaptieve beleidsbenadering is, mede gelet op de beperkte schaal en specifieke context van eilandstaten, van groot belang om de beoogde reductie van kunststofafval op duurzame wijze te realiseren.

⁹⁶ United Nations Environment Programme (2018). *Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability*.

⁹⁷ European Commission (2019). *Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*.

2.8. Conclusie en aanbevelingen

De SER onderschrijft de doelstelling van het initiatiefvoorstel om het gebruik van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te beperken en daarmee bij te dragen aan vermindering van (zwerf)afval, bescherming van milieu en volksgezondheid en versterking van de leefbaarheid en het eilandimago van Curaçao. Tegen de achtergrond van de beperkte afvalverwerkingscapaciteit, de druk op kust- en mariene ecosystemen en het belang van een schoon en aantrekkelijk eiland voor inwoners, bezoekers en investeerders acht de Raad beleidsinterventie op dit terrein gerechtvaardigd.

Tegelijkertijd constateert de Raad dat het voorstel in zijn huidige vorm nog onvoldoende het karakter heeft van een integraal transitiebeleid. De maatregel is in essentie regulerend van aard en zal slechts duurzaam effect sorteren indien zij wordt ingebed in een breder beleidskader dat voorziet in duidelijke normuitleg, betaalbare en bruikbare alternatieven, ondersteuning van ondernemers, handhaving, monitoring en structurele gedragsverandering.

De Raad komt daarom tot een kritisch-positief oordeel. De beleidsrichting is verdedigbaar en maatschappelijk relevant, maar de Raad adviseert het initiatiefontwerp vóór verdere behandeling aan te passen op de punten die in dit advies als dragend zijn aangemerkt. In het bijzonder dienen de considerans, citeertitel, begripsbepalingen, delegatiegrondslagen, regeling voor vergunninghouders, financiële onderbouwing, overgangstermijn en handhavingsstrategie te worden aangescherpt.

Voorts acht de Raad het noodzakelijk dat ondernemers adequaat worden ondersteund bij de overgang naar toegestane en daadwerkelijk duurzame alternatieven. Daarbij kan worden gedacht aan duidelijke productrichtlijnen, gezamenlijke inkoop, tijdelijke fiscale verlichting voor aantoonbaar duurzame alternatieven, gerichte voorlichting en een invoeringsfase waarin de nadruk primair ligt op begeleiding en naleving in plaats van uitsluitend op sanctiëring.

Met betrekking tot de keuze van alternatieve materialen benadrukt de Raad dat niet de marketingbenaming van een product, maar de feitelijke samenstelling, herbruikbaarheid, afbreekbaarheid onder lokale omstandigheden en verwerking aan het einde van de levensduur doorslaggevend moeten zijn. De SER adviseert daarom een positieve en negatieve lijst van materialen en productcategorieën te ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor bioplastics en composteerbare varianten waarvoor Curaçao thans niet zonder meer over de noodzakelijke verwerkingsinfrastructuur beschikt.

Daarnaast benadrukt de Raad het belang van bewustwording en structurele gedragsverandering als essentiële voorwaarden voor het slagen van het beleid. Regulerende maatregelen alleen zijn naar het oordeel van de Raad onvoldoende om het gebruik van wegwerpproducten duurzaam te verminderen. Het is daarom van belang dat wordt geïnvesteerd in een gedragsgerichte implementatiestrategie, ondersteund door structurele communicatie en educatie, en dat maatschappelijke organisaties en initiatieven actief worden betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering.

Eveneens acht de Raad het van belang dat wordt voorzien in adequate handhavingscapaciteit en een duidelijke handhavingsstrategie, alsmede in een systematische monitoring van de effecten van het beleid. Dit omvat onder meer de ontwikkeling van (zwerf)afval, het gebruik van alternatieve materialen en de economische gevolgen voor ondernemers en consumenten. Het formuleren van meetbare doelstellingen en het inbouwen van tijdgebonden evaluatiemomenten acht de Raad daarbij essentieel om de voortgang te kunnen volgen en het beleid waar nodig bij te sturen.

Verder adviseert de SER een nulmeting, meetbare reductiedoelstellingen en periodieke evaluatiemomenten wettelijk of beleidsmatig te verankeren. Monitoring dient niet uitsluitend ter verantwoording, maar als sturingsinstrument om beleid te kunnen aanpassen, productcategorieën eventueel uit te breiden en de effecten voor ondernemers, consumenten, uitvoeringsinstanties en de leefomgeving tijdig zichtbaar te maken.

Ten slotte benadrukt de Raad dat het voorgestelde verbod moet worden geplaatst binnen een gefaseerde beleidsroute. In een volgende fase kan, na evaluatie en mits de randvoorwaarden zijn vervuld, worden gezien of uitbreiding naar een import- en verkoopverbod voor specifieke productcategorieën noodzakelijk en proportioneel is, waarbij ook voldoende aandacht is voor hergebruik en recycling. Een dergelijke vervolgstap vergt evenwel een zorgvuldige economische en uitvoeringsmatige analyse, en ook tijdige consultatie van betrokken marktpartijen.

In die context beschouwt de SER het initiatiefvoorstel als een betekenisvolle eerste stap richting structurele vermindering van kunststofafval en milieuvervuiling. De Raad adviseert derhalve positief over de beleidsrichting, maar onder de nadrukkelijke voorwaarde dat het ontwerp vóór vaststelling juridisch-technisch, financieel, uitvoeringsmatig en beleidsmatig wordt aangevuld en aangescherpt overeenkomstig de aanbevelingen in dit advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez