



VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN



PHILIP MORRIS BENELUX

## 1. Introductie

De leden van de Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK) en Philip Morris Benelux B.V. (PMB) nemen met overtuiging deel aan de internetconsultatie betreffende de conceptregeling aangaande kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Preventie en bestrijding van zwerfafval is complex en veelomvattend. Dat vraagt om een gezamenlijke inzet van consumenten en publieke en private organisaties, uiteenlopend van het Rijk en gemeenten tot het bedrijfsleven. Hoewel er tot nu toe over, maar zonder onze industrie is gesproken over de regeling, zijn wij dankbaar voor de mogelijkheid om nu duidelijk te maken dat we graag tijdens de vervolgstappen mee denken en mee besluiten over de praktische en effectieve uitvoering van de regeling. In dat kader maken wij middels onderstaand schrijven gebruik van de mogelijkheid om onze opmerkingen te plaatsen ten aanzien van de voorliggende conceptregeling en toelichting.

## 2. Samenvatting en Conclusie

De conceptregeling is niet op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen doordat de tabaksindustrie uitgesloten was van het proces en geweerd werd van alle stakeholderbijeenkomsten. De overheid discrimineert de tabaksindustrie die daarmee op achterstand wordt gezet ten opzichte van andere sectoren. Het zal mede daardoor zijn dat de conceptregeling – in het bijzonder waar het de sigarettenfilters betreft - ernstige gebreken vertoont.

Een centrale tekortkoming van de huidige conceptregeling is dat deze carte blanche geeft aan de overheid en aan gebiedsbeheerders om naar believen kosten in rekening te brengen aan de tabaksindustrie. In elk geval de volgende zaken dienen daarom nog ondubbelzinnig te worden vastgelegd in de uiteindelijke ministeriële regeling:

- De regeling dient heldere criteria te bevatten om de kostenefficiëntie van de te vergoeden afvalbeheeractiviteiten te kunnen beoordelen. Daartoe zal de regeling ook eisen moeten stellen aan het kostenonderzoek van artikel 3.1 derde lid opdat uit die rapportages zal blijken welke kosten precies samenhangen met het inzamelen, transporteren en verwerken van uitsluitend de in de regeling bedoelde plastic artikelen.

- Kosten van vrijwillige opruimacties dienen niet te worden gedekt door de regeling. Indien de overheid meent dat dit anders zou moeten zijn, dan dient de regeling ten minste te bepalen dat uitsluitend in het geval dat opruimacties in opdracht van de overheid worden uitgevoerd, de kosten voor het gebruikte materiaal voor vergoeding in aanmerking kunnen komen mits die kosten op een transparante manier kunnen worden berekend.
- De toedeling aan de industrie van kosten voor het opzetten van een inzamel-infrastructuur kan alleen betrekking hebben op zogenoemde 'hotspots' conform de Afvalstoffen Richtlijn. De regeling dient dan heldere criteria te bevatten voor het beoordelen van de proportionaliteit en kosten-efficiëntie van deze maatregelen.
- De regeling dient voorts heldere criteria te bevatten voor de kostenefficiëntie en de effectiviteit van bewustmakingsmaatregelen.

Ten slotte zijn wij van mening dat een visuele beoordeling van de aandelen zwerfafval per kunststof-productsoort niet geschikt is om de hoogte van de bijdrage voor kunststofproductsoorten te berekenen. De toedeling van kosten dient te worden gedaan op basis van onderzoek naar wat daadwerkelijk is opgeruimd. Het gewichtsaandeel is daarbij veruit de meest geschikte maatstaf voor alle afvalbeheer-activiteiten. Dit zou dan ook helder in de conceptregeling moeten worden vastgelegd opdat er duidelijkheid wordt verschaft voor de SUP-producenten.

### 3. Opmerkingen van de industrie ten aanzien van specifieke passages uit de conceptregeling

#### Vrijwilligerswerk

In de conceptregeling staat dat de kosten van vrijwillige opruimactiviteiten - op grond van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) - ook door de producenten moeten worden afgedekt. In dat kader wordt in hoofdstuk 3, Artikel 3.1, derde lid gesteld dat: *'Het kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten per kunststofproductsoort, bedoeld in het tweede lid, wordt door de minister op basis van een, ten minste vierjaarlijks, kostenonderzoek bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken en in ieder geval de volgende kostencomponenten:' ... 'c. kosten ter ondersteuning van burgerparticipatie en participatie door vrijwilligersorganisaties bij het inzamelen;'*

Hierbij willen wij opmerken dat op basis van artikel 8, lid 4, van de 'Single-Use Plastics Richtlijn' (hierna: SUPD) kan worden geconcludeerd dat de kosten die op grond van artikel 8, lid 2 en 3, van de SUPD door de producenten moeten worden gedragen, niet hoger mogen zijn dan de kosten die nodig zijn om de

respectievelijke diensten op een kostenefficiënte manier uit te voeren. Vrijwillige opruimactiviteiten zijn over het algemeen niet het meest kostenefficiënte instrument om SUP-zwerfafval op te ruimen. Vrijwilligers zijn meestal niet professioneel geschoold in het opruimen van zwerfafval, waardoor bij vrijwilligerswerk in een bepaalde tijd minder zwerfvuil wordt opgeruimd dan wanneer professioneel geschoold personeel de opruimactiviteiten zou uitvoeren. Dit kan leiden tot extra kosten die daarnaast moeilijk in kaart te brengen zijn.

Ook in het eindrapport van Work Package 6<sup>1</sup> (omtrent het ontwikkelen van richtsnoeren voor de kosten van het opruimen van zwerfafval) behorend bij de SUPD, gepubliceerd door de Europese Commissie, is recentelijk verduidelijkt dat:

*“in the case of voluntary litter picking activities, most Member States consider that proof of public authority involvement (e.g. a contract or agreement) which may be linked to the achievement of cleanliness standards is necessary to justify that the activity is being carried out “on behalf of” a public authority.”*

Daarbovenop wordt in het rapport gesteld dat:

*“it is widely acknowledged by Member States and producers alike that the costs of voluntary clean-ups are hard to quantify, particularly the costs related to the labour involved. The potential exception is the verified costs of equipment (e.g. tools, rubbish bags, transport, and landfilling), for clean-up activities which are compliant with agreed standards (e.g. cleanliness objectives, waste characterization and data collection). While there is currently no consistent approach applied, Member States can choose to include: only the verified costs (e.g. equipment); or equipment costs and some agreed non-equipment costs (e.g. coordination costs). Where there is no agreement or contract between the organization carrying out / organizing the litter picking and public authorities, the Member State can choose for these costs not to be covered.”*

Zoals reeds aangegeven zijn vrijwillige opruimingsactiviteiten over het algemeen niet het meest kostenefficiënte instrument om SUP-zwerfafval op te ruimen. De kosten zouden dan ook niet moeten worden gedekt onder deze UPV-regeling, indien gevestigde afvalbeheerbedrijven een bepaald gebied op een meer kostenefficiënte manier kunnen opruimen. Als de Nederlandse overheid echter zou besluiten om de kosten die voortvloeien uit vrijwillige opruimacties onder de reikwijdte van de UPV-regeling te brengen, zouden zij er zorg voor moeten dragen dat:

---

<sup>1</sup> EU Commission: Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs, 31.01.2021. [link](#)

1. de organisatoren van vrijwillige opruimactiviteiten een bewijs van betrokkenheid van de overheid kunnen overleggen, om er zodoende voor te zorgen dat de opruimactiviteiten inderdaad in opdracht van een overheidsinstantie worden uitgevoerd; en
2. binnen deze opruimactiviteiten enkel de controleerbare kosten moeten vergoeden. Dit kunnen kosten voor apparatuur en/of coördinatie zijn. In dat geval moeten de kosten uiteraard wel op een transparante manier worden berekend en toegewezen.

#### Maatregelen ten aanzien van het opzetten van een UPV-infrastructuur (voor plastic sigarettenfilters)

In de conceptregeling wordt benadrukt dat de kosten voor het opzetten van een UPV-infrastructuur voor het inzamelen van tabaksproducten met filters ook onderdeel is van de UPV-regeling. In dat kader wordt in hoofdstuk 3, Artikel 3.1, derde lid gesteld dat: *‘Het kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten per kunststofproductsoort, bedoeld in het tweede lid, wordt door de minister op basis van een, ten minste vierjaarlijks, kostenonderzoek bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken en in ieder geval de volgende kostencomponenten:’ [...] e. [...] ‘het beheer van openbare inzamelingsystemen voor het zwerfafval [van deze] kunststofproducten.’* In de toelichting wordt dit verder uitgelegd: *‘Voor tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten, wordt tevens het beheer van openbare inzamelingsystemen meegenomen. Deze kosten kunnen ook betrekking hebben op het opzetten van specifieke infrastructuur geplaatst door gebiedsbeheerders voor het inzamelen tabaksproducten, zoals passende afvalcontainers op plekken waar frequent zwerfafval wordt aangetroffen.’*

Hierbij willen wij opmerken dat bij het opzetten van een specifieke afvalinzamelingsstructuur voor tabaksproducten met filter, ook rekening moet worden gehouden met het beginsel van kosten-efficiëntie zoals uiteengezet in Artikel 8, lid 4 van de SUP-Richtlijn. Dit betekent kortweg dat er geen goedkopere instrumenten voor handen mogen zijn om deze milieumaatregelen op een efficiëntere manier uit te voeren. Een specifieke infrastructuur voor het inzamelen van tabaksproducten met filter, zoals het plaatsen van passende afvalcontainers (publieke asbakken), zou dan ook enkel moeten gebeuren op plekken waar veel zwerfafval van tabaksproducten met filters voorkomt (*‘zwerfafval hotspots’*). Hieromtrent werd in het eindrapport van WP 6 gesteld dat: *“EPR costs help improve the availability and visibility of infrastructure for public waste collection at litter hotspots, with the purpose of reducing litter. Where hotspots are under private responsibility (private beaches, private sports stadiums, etc.), the costs of this infrastructure should be covered by the private entities benefitting from the activities at these premises.”*

Daarnaast hebben op basis van Artikel 8a uit de Afvalstoffen Richtlijn<sup>2</sup>, lidstaten en in dit geval gebiedsbeheerders de plicht om eerst zwerfafval hotspots te definiëren en prioriteren, voordat in een specifieke inzamelingstructuur wordt geïnvesteerd, zodat de proportionaliteit en kosten-efficiëntie voor producenten kan worden gewaarborgd. Wij merken op dat een referentie naar deze belangrijke vereisten voor wat betreft het opzetten van een specifieke zwerfafval inzamelingstructuur voor tabaksproducten met filters in de momenteel voorliggende conceptregeling ontbreekt.

### Bewustmakingsmaatregelen

In de conceptregeling wordt niet op een transparante wijze inzichtelijk gemaakt op welke manier de kosten voor bewustmakingsmaatregelen worden berekend. Zo wordt in hoofdstuk 3, Artikel 3.1, derde lid enkel gesteld dat: *‘Het kostenaandeel zwerfafval kunststofproducten per kunststofproductsoort, bedoeld in het tweede lid, wordt door de minister op basis van een, ten minste vierjaarlijks, kostenonderzoek bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken en in ieder geval de volgende kostencomponenten: [...] f. bewustmakingsmaatregelen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.’* Daarnaast wordt in de toelichting gesteld dat: *‘Voor tabaksproducenten geldt tevens dat zij niet zelf de bewustmakingsmaatregelen mogen nemen, vanwege het tabaksontmoedigingsbeleid. Producenten van tabaksproducten worden daarom verplicht tot het vergoeden van de kosten die gebiedsbeheerders kwijt zijn aan bewustmakingsmaatregelen voor deze producten.’*

Bewustmakingskosten zijn de kosten voor bewustmakingsmaatregelen die voortvloeien uit Artikel 10 van de SUP-Richtlijn. Op basis van dit artikel is bepaald dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de consumenten voor te lichten en verantwoordelijk consumentengedrag aan te moedigen, zodat minder SUP-producten in het zwerfafval terechtkomen. Hierbij willen wij onder uw aandacht brengen dat op basis van Artikel 8, lid 4 van de SUP-Richtlijn de kosten voor deze bewustmakingsmaatregelen op een transparante wijze tussen de verschillende actoren tot stand moeten komen. De voorliggende conceptregeling verschaft echter geen duidelijkheid over de manier waarop de kosten voor wat betreft de bewustmakingsmaatregelen voor tabaksfabrikanten wordt berekend. Dit terwijl in het eindrapport van WP 6, lidstaten expliciet twee beleidsopties krijgen aangeraden om de kosten van bewustmakingsmaatregelen in te richten: *“As is the case currently in most countries, Member States can choose to use the approach of a capped or allocated budget to be spent on eligible awareness raising activities.”*

Bovendien blijkt uit de conceptregeling dat in tegenstelling tot andere producenten van SUP-gerelateerde producten, producenten van tabaksproducten met filters geen eigen bewustmakingsmaatregelen mogen

---

<sup>2</sup> [EUR-Lex - 32008L0098 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

initiëren. Wij zijn het hier principieel mee oneens maar zien ook in dat dit voor de wetgever een gepasseerd station is. Het is hoe dan ook noodzakelijk dat de kosten van de bewustmakingsmaatregelen in verhouding staan tot het aandeel van het zwerfafval van tabaksproducten vis-a-vis het totaal aan zwerfafval, en de kosten die de overige SUP-producenten hiervoor maken. De momenteel voorliggende conceptregeling voorziet hier niet in en geeft de minister volledige vrijheid bij het vaststellen van de kosten, zonder dat criteria worden opgesteld voor de kostenefficiëntie en effectiviteit van de specifieke bewustmakingsmaatregelen. Dit terwijl in het eindrapport van WP 6 wordt verduidelijkt dat: *“EPR costs should enable a number of product specific public awareness raising messages due to their proven effectiveness at changing behaviour”*.

Indien de Nederlandse regering besluit om de producenten van tabaksproducten met filters uit te sluiten van het opzetten van eigen bewustmakingsinitiatieven, zouden er concrete richtsnoeren moeten worden vastgesteld om dergelijke initiatieven op een kostenefficiënte manier uit te voeren en de manier waarop de kosten voor bewustmakingsmaatregelen worden berekend op een transparante wijze moeten worden gepresenteerd. Indien een dergelijke berekeningsmethode niet kan worden gepresenteerd kan er uiteraard ook voor worden gekozen om een begrensde budget vast te stellen waarbij rekening wordt gehouden met de bepalingen in de bovenstaande richtsnoeren.

#### Samenstellingsonderzoek zwerfafval: visuele beoordeling

De hoogte van de bijdrage voor elk kunststofproductsoort wordt bepaald op basis van een kostenonderzoek voor het opruimen van zwerfafval en een jaarlijkse inventarisatie van het aandeel van de desbetreffende kunststofproductsoort in het zwerfafval. Het onderzoek naar het aandeel zwerfafval wordt gebaseerd op de methode die momenteel door Rijkswaterstaat wordt gehanteerd om het aandeel zwerfafval per kunststofproductsoort in kaart te brengen (Zwerfafvalmonitor). In dat kader wordt in de toelichting gesteld dat: *‘Het samenstellingsonderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd door Rijkswaterstaat en sluit aan op de methodiek die zij nu ook al gebruiken voor de jaarlijkse monitoring van zwerfafval in opdracht van IenW.’*

In de desbetreffende studie wordt de methodologie van een visuele zwerfafvalbeoordeling gebruikt. Hierbij merken wij op dat een visuele zwerfafvalbeoordeling geen geschikte methode is om het aandeel zwerfafval per kunststofproductsoort na inzameling in kaart te brengen. Het analyseert immers alleen het zwerfafval dat in de openbare ruimte wordt aangetroffen waardoor het onduidelijk blijft of, wanneer en welk deel van het zwerfafval ook daadwerkelijk wordt opgeruimd, vervoerd en verwerkt. Vooral kleinere zwerfafvalproducten hebben een grotere kans om niet te worden opgeruimd waardoor deze ook onevenredig hoog vertegenwoordigd zullen zijn in het zwerfafvalaandeel dat via deze methode wordt vastgesteld. De voorgestelde methodologie om het aandeel zwerfafval per productsoort vast te stellen strookt dan ook niet

met het principe van “de vervuiler betaalt.” Dit terwijl in Artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”)<sup>3</sup>, het beginsel van de vervuiler betaalt als essentieel onderdeel is vastgelegd binnen het milieubeleid van de Europese Unie. In de SUP-richtlijn wordt hieromtrent het volgende gesteld: *‘Voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik’ [...] ‘moeten de lidstaten, volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt, ook regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid invoeren, ter dekking van de noodzakelijke kosten van het afvalbeheer, het opruimen van het zwerfafval’ [...] ‘Die kosten mogen niet meer bedragen dan de kosten die noodzakelijk zijn om deze diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden en moeten voor de betrokken actoren op transparante wijze worden vastgelegd.’*

De methodiek van de Zwerfafvalmonitor is bovendien ongeschikt omdat, blijkens het Monitoringprotocol Zwerfafval, van de in een meetvak aanwezige afvalbakken uitsluitend een schatting wordt gemaakt van de vulgraad, maar het daarin aanwezige afval niet wordt beoordeeld op hoeveelheid en samenstelling. Zonder die gegevens kan geen reële toedeling van kosten per kunststofproductsoort worden gemaakt.

Wij concluderen dat de methodologie van een visuele zwerfafvalbeoordeling, niet zou moeten worden gebruikt als basis om de hoogte van de bijdrage voor kunststofproductsoorten te berekenen. Wij stellen daarom voor om de analyse van het zwerfafvalaandeel per kunststofproductsoort te baseren op onderzoek naar wat ook daadwerkelijk is opgeruimd. Deze informatie zal immers ook op jaarlijkse basis moeten worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. In de concept Uitvoeringsverordening wordt (in Artikel 1) daaromtrent gesteld dat: *“The data regarding the amounts of post-consumer waste of tobacco products with filters and of filters marketed for use in combination with tobacco products collected through public waste collection systems and litter clean-up activities in accordance with Article 13(1)(f) of Directive (EU) 2019/904 should be reported by Member States on the basis of their total weight in tonnes.”*<sup>4</sup>

#### Samenstellingsonderzoek zwerfafval: te hanteren grootte

Het doel van de zwerfafvalanalyse is om de verhoudingen van de verschillende SUP-productgroepen in het zwerfafval te bepalen, die vervolgens kunnen worden gebruikt voor de kostentoedeling over de SUP-producenten. Het aandeel zwerfafval kan worden bepaald op basis van het aantal, het gewicht of het volume van het zwerfafval. De conceptregeling schrijft echter niet voor welke grootte moet worden gebruikt. In de toelichting bij de conceptregeling staat hieromtrent dat: *“Om de proportionaliteit van de systematiek te waarborgen wordt in het onderzoek het aandeel (in aantallen, dan wel de hoeveelheid in gewicht of volume) van zwerfafval van kunststofproducten voor eenmalig gebruik per genummerd type in de bijlage bij Richtlijn 2019/904, vastgesteld.”*

<sup>3</sup> [EUR-Lex - 12012E/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/core/api/integration/ers/252257/077099/1/attachment>

Aangezien uit de conceptregeling niet duidelijk wordt welke grootheden zullen worden gebruikt, bestaat het risico dat voor verschillende SUP-productgroepen een uiteenlopende berekeningsystematiek zal worden toegepast, waardoor de zwerfafval aandelen tussen de verschillende SUP-productgroepen significant kunnen verschillen. Immers zal een SUP-productgroep, dat laag in aantal vertegenwoordigd is, maar een relatief hoog gewicht per product heeft, een laag nummeraandeel hebben, maar een hoog gewichtsaandeel in vergelijking met lichtere SUP-productgroepen. Als gevolg hiervan kunnen de kostenaandelen per SUP-productgroep significant uiteenlopen, afhankelijk van de gebruikte grootheid. In dit verband stelt het eindrapport van WP 6 dat: *“Several potential options exist to allocate costs to individual SUP product categories, including weight, volume, or item count-based allocation. It should be noted that as the weight, volume and item count of different SUP products differ significantly, the approach used for cost allocation can have large impacts on the costs for some SUP products, particularly tobacco filters and balloons”* Ook de auteurs van het eindrapport van WP 6 maken vervolgens duidelijk dat het toewijzen van kosten op basis van een volledige item-gebaseerde benadering niet geschikt is. Een item-gebaseerde kostenberekening is hooguit denkbaar voor sommige arbeidsintensieve handmatige opschoningsactiviteiten: *“In this instance a volume-based allocation would be more relevant to logistics costs (collection and transport) while a weight-based allocation would be more relevant to the treatment and disposal costs. In the context of litter clean-up, costs of some labor-intensive practices (e.g. manual cleaning) is driven by the number of littered items rather than weight.”* Wij voegen daaraan toe dat handmatige schoonmaakactiviteiten niet als kostenefficiënt kunnen worden beschouwd en alleen mogen worden uitgevoerd wanneer mechanische schoonmaakactiviteiten niet kunnen worden uitgevoerd.

Wij pleiten er dan ook voor om ofwel:

1. in lijn met de aanbevelingen uit WP 6, één van de grootheden (aantal, gewicht of volume) per zwerfafvalactiviteit (opruimen, vervoeren en verwerken) vast te stellen voor het bepalen van de zwerfafvalaandelen; of
2. dat wordt gecommitteerd aan één van de grootheden voor het bepalen van alle zwerfafvalaandelen.

Indien voor optie 1 wordt gekozen, zouden de zwerfafvalaandelen moeten worden gemeten met een vooraf gedefinieerde maatstaf voor elke afvalbeheeractiviteit. Zoals aangegeven in het eindrapport van WP 6, is een op item-gebaseerde benadering hierbij alleen geschikt voor sommige arbeidsintensieve handmatige opruimkosten. Indien voor optie 2 wordt gekozen, zou wat ons betreft het gewicht als meeteenheid moeten worden gehanteerd om de zwerfafvalaandelen per SUP-productgroep vast te stellen. Immers is gewicht ook de maatstaf die in de afvalbeheersector wordt gebruikt om de hoeveelheid zwerfafval en de zwerfafvalkosten vast te stellen. Daarnaast is gewicht de voorgeschreven grootheid die moet worden gebruikt om het



jaarlijks ingezamelde zwerfafval na consumptie te rapporteren aan de Europese Commissie (zie de aankomend Uitvoeringsverordening 2021). Met het oog op de standaardisatie en vergelijkbaarheid van de procedures beschouwen we gewicht daarom als de meest logische maatstaf voor alle zwerfafvalbeheeractiviteiten. Deze zou wat ons betreft dan ook gebruikt moeten worden om de zwerfafvalaandelen te bepalen en als basis moeten dienen om de kostenaandelen per SUP-productgroep te berekenen.

#### Kostenefficiëntie van afvalbeheeractiviteiten

Het kostenaandeel van zwerfafval per type kunststofproductsoort wordt bepaald op basis van een kostenonderzoek en een jaarlijks samenstellingsonderzoek (artikel 3.1, lid 4). Het kostenonderzoek is bedoeld om de kosten van de inzameling en verwerking van zwerfvuil vast te stellen. In de toelichting, hoofdstuk 3.3, p. 24, staat: *“Het kostenonderzoek stelt vast hoeveel kosten gemeenten en andere publieke gebiedsbeheerders hebben gemaakt voor zwerfafval. Daarin wordt gekeken naar opruimmodaliteiten en transport- en verwerkingskosten van zwerfafval.”*

Volgens artikel 3.1 lid 3 dient bij het kostenonderzoek rekening te worden gehouden met de opruimmodaliteit, waarbij in ieder geval onderscheid wordt gemaakt tussen handmatig en machinaal; en transport- en verwerkingskosten. Er is geen uitleg over hoe de door de EU-richtlijn vereiste kostenefficiëntie kan worden gegarandeerd. Overweging 21, p. L 155/5 van de richtlijn stelt immers dat: *“Die kosten mogen niet meer bedragen dan de kosten die noodzakelijk zijn om deze diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en moeten voor de betrokken actoren op transparante wijze worden vastgelegd.”* Maar Nederlandse gemeenten registreren hun kosten voor schoonmaakwerkzaamheden vaak niet zoals vereist op grond van de SUPD. Personeel dat bijvoorbeeld zwerfvuil op straat ophaalt, kan in dezelfde ploeg bladeren vegen, parken onderhouden, openbare eigendommen repareren, graffiti van openbare plaatsen verwijderen, winterdienst doen enz. De door producenten te dragen kosten moeten echter correct worden onderscheiden van kosten die betrekking hebben op algemene straatreinigingsactiviteiten of andere verwijderingskosten. Deze laatste kosten komen niet voor rekening van de producenten op grond van artikel 21 van de SUPD. Het is daarom noodzakelijk dat in de kostenstudie alle kosten die samenhangen met het openbaar afvalbeheer zo gedetailleerd mogelijk op gemeentelijk niveau worden gepresenteerd en uitgesplitst. Alle SUP-gerelateerde en niet-SUP-gerelateerde activiteiten met bijbehorende kosten moeten transparant worden gerapporteerd. Deze eis moet in regelgeving worden vastgelegd. Het eindrapport van WP 6 stelt ook dat sommige afvalbeheeractiviteiten in combinatie worden uitgevoerd, waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van een kostenberekeningsmethode: *“The extent to which various practices are conducted in combination may be of relevance to the methodology for calculating costs to be covered by EPR. In some cities, emptying of litter bins is correlated with the frequency of street sweeping (according to survey*

*respondents). According to Municipal Waste Europe, municipalities also often mix activities related to the cleaning up of litter with other activities in the public environment. For instance, personnel carrying out street sweeping may in the same shift also sweep for leaves, maintain parks, repair property, etc.”* Zoals gezegd betekent kostenefficiëntie in het algemeen dat er geen goedkopere instrumenten zijn die een milieubeleidsmaatregel met hetzelfde efficiëntieniveau uitvoeren. De conceptregeling heeft geen specifieke criteria gedefinieerd hoe SUP-gerelateerde kosten op een kostenefficiënte manier kunnen worden uitgevoerd. Handmatige schoonmaakactiviteiten zijn bijvoorbeeld kostenintensief en zouden alleen mogen worden toegepast waar minder kostbare opties voor mechanische reiniging niet geschikt zijn. De werkelijk door de gemeenten gedeclareerde kosten kunnen dus niet zonder verificatie worden geaccepteerd. Gemiddelde werkelijke kosten zijn niet noodzakelijkerwijs efficiënte kosten. Wij zijn daarom van mening dat de overheid dienst vast te stellen onder welke omstandigheden specifieke opruimactiviteiten passend zijn.

#### Uitsluiting van de tabaksindustrie op grond van artikel 5.3. van FCTC

Bij herhaling heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, die verantwoordelijk is voor de implementatie van de SUPD in Nederlands recht, verklaart dat alleen nauw overleg en een goede samenwerking met alle betrokken partijen, waaronder het bedrijfsleven, van groot belang is voor het welslagen van deze operatie. In volstekte tegenstelling daarmee is de wijze waarop de tabaksindustrie de voorbije twee jaar systematisch werd uitgesloten van informatie en van deelname aan bijeenkomsten die speciaal bedoeld waren om bedrijven te informeren over hun komende verantwoordelijkheden. Op verzoeken om een gesprek werd niet ingegaan en brieven bleven onbeantwoord. In de toelichting staat dat: *“Met de tabaksfabrikanten is geen contact geweest, in lijn met artikel 5.3 de WHO-verdrag over tabaksontmoediging.”* En dat: *“Bij het vormgeven van de UPV voor tabaksproducten met kunststofhoudende filters zijn de uitgangpunten van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging gevolgd.”*

Producenten van tabaksproducten met filter zouden niet mogen worden uitgesloten van voorlichtings-sessies, stakeholderbijeenkomst of discussies over de kosten op grond van artikel 8 SUPD, ook niet op basis van artikel 5.3 van het WHO Framework Convention on Tobacco Control (“FCTC”). Artikel 5.3 FCTC bepaalt slechts dat het vaststellen en uitvoeren van volksgezondheidsbeleid wordt beschermd tegen commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie in overeenstemming met de nationale wetgeving. In het verlengde daarvan en gelet op het milieudoel van de SUPD kan artikel 5 lid 3 FCTC niet ruim worden uitgelegd – of op nationaal niveau anderszins worden geïmplementeerd – als een verbod om producenten van tabaksproducten met filters te betrekken bij de implementatie van de SUPD. Dit zou in strijd zijn met de wettelijke verplichtingen van elke lidstaat die voortvloeien uit het primaire EU-recht en de SUPD.

FCTC 5.3. is gericht tegen beïnvloeding van het volksgezondheidsbeleid. De SUPD gaat over circulariteit en afvalbeheer van SUP-productgroepen, waar sigarettenfilters er één van zijn. Het beleid onder deze verordening is niet bedoeld om tabaksgebruik te ontmoedigen. De regering zou daarom haar standpunt over het uitsluiten van producenten van tabaksproducten met filters uit het proces van omzetting van de SUPD in nationaal recht moeten heroverwegen. De Europese Commissie heeft besloten om producenten van tabaksproducten met plastic filters te betrekken bij het gehele publieke consultatieproces van de SUPD. Ook het eindrapport van WP 6 beveelt immers aan dat: *“Member States should ensure that public authorities at a minimum: Involve producers (or their representatives e.g. PROs) in the design and practical operation of services (especially where service design has not been specified at a national level); and, involve producers (or representatives) in establishing service procurements.”*

Kortom, uitsluiting van producenten bij de implementatie van de SUPD is in strijd met de voorschriften van het EU-recht. Uitsluiting van alleen de tabaksindustrie is bovendien discriminatoir; het staat haaks op het beginsel dat iedereen voor de wet gelijk is.

Daar komt bij dat de tabaksproducenten beschikken over (unieke) kennis van de aard en hoeveelheid van de op de markt gebrachte filters en kennis van de consumenten en hun gedrag. Tabaksfabrikanten hebben ervaring met zwerfafvalpreventie en zwerfafvalbestrijdingsacties speciaal voor sigarettenfilters. Zij hebben toegang tot onderzoeken en best practices in alle Europese lidstaten en daarbuiten: informatie die de tabaksindustrie had kunnen delen met een overheid die zich niet blind en doof wenst te houden. Precies die open uitwisseling van informatie is wat de staatssecretaris voor ogen had toen hij sprak over overleg als voorwaarde voor succes.

#### Innovatie effecten

Uit de conceptregeling kan worden opgemaakt dat er van SUP- producenten geen innoverende effecten worden verwacht wanneer de regeling omtrent UPV, inwerking zal treden. In de toelichting wordt hieromtrent gesteld dat: *“De bijdrage die producenten moeten betalen kan de prijs van het product doen stijgen. Van deze verandering worden geen innovatie-effecten verwacht.”*

Wij willen hierbij opmerken dat UPV-systemen onder andere zijn bedoeld, om innovatie door producenten te bevorderen zodat zij gestimuleerd worden om duurzamere alternatieven te ontwikkelen. In dat kader is in Overweging 16 van de SUPD ten aanzien van tabaksproducten met kunststofhoudende filters gesteld dat: *“Ook regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor tabaksproducten met kunststofhoudende filters dienen innovatie te stimuleren en moeten tot duurzame alternatieven voor*

*kunststofhoudende filters van tabaksproducten leiden. De lidstaten moeten een brede waaier van maatregelen aanmoedigen om ervoor te zorgen dat er minder zwerfafval na consumptie van tabaksproducten met kunststofhoudende filters wordt achtergelaten.”*

Artikel 1 SUPD noemt het bevorderen van innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen zelfs als een kerndoelstelling van de richtlijn: *“Deze richtlijn heeft tot doel de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, in het bijzonder op het aquatisch milieu, en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en de overgang naar een circulaire economie met innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen, en zo ook bij te dragen aan de efficiënte werking van de interne markt”*. Om deze reden wordt in het eindrapport van WP 6 benadrukt dat de vooruitgang in innovatie voortdurend moet worden beoordeeld en dat er bij de berekening van vergoedingen rekening mee moet worden gehouden dat: *“Fees should correlate with generated waste and litter quantities and appropriate review processes should be established to take into account progress in innovation, improved collection and recycling practices and reduction in littering behaviour (e.g. due to improved waste collection infrastructure in public places, effective awareness raising campaigns etc.)”*

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zou de impact van het UPV-systeem op productinnovatie moeten heroverwegen. Het is onwaarschijnlijk dat dit systeem geen impact zal hebben op innovatie, aangezien dit een van de belangrijkste doelen is, zoals uiteengezet in artikel 1 SUPD. Op basis daarvan zou de overheid een evaluatieproces moeten opzetten om de voortgang in innovatie, maar ook in het wegwerpgedrag, recycling en verbeterde inzameling te volgen. De bevindingen van dit beoordelingsproces moeten worden verwerkt in de uiteindelijke berekening van de vergoedingen, wat resulteert in een dynamisch kostenberekenningsmodel.