



22 augustus 2024, Den Haag

Philip Morris Benelux B.V. (PMB) heeft kennis genomen van het recent gepubliceerde Ministerieel Besluit over de toerekening van kosten voor plastic producten voor eenmalig gebruik (SUP) en de bijbehorende internetconsultatie. De wijziging van de aard van het Besluit in een zo laat stadium waartegen geen rechtsmiddelen openstaan, en de daaropvolgende invoering van een internetconsultatie zijn illustratief voor het moeizame en omslachtige proces dat tot dit Ministerieel Besluit heeft geleid. Het werd gekenmerkt door een gebrek aan communicatie, transparantie en goed bestuur.

Voor alle duidelijkheid: PMB onderschrijft volledig de doelstellingen van Richtlijn (EU) 2019/904 (Richtlijn) die hier wordt geïmplementeerd. De aanpak van de Richtlijn inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) is goed doordacht: verschuif kosten naar producenten, maar natuurlijk alleen de *noodzakelijke* kosten, gebaseerd op het beginsel van *kostenefficiëntie*. Bovendien biedt de UPV-regeling uit hoofde van artikel 8 van de Richtlijn producenten een stimulans om te investeren in onderzoek naar en ontwikkeling van duurzamere, niet-plastichoudende producten [zie ook overweging 16 van de Richtlijn]. Belangrijk om hier te benadrukken is ook de eis dat de kosten "op transparante wijze moeten worden vastgesteld tussen de betrokken actoren", met inbegrip van volledige *deelname* van alle relevante belanghebbenden met betrekking tot de berekeningsmethode.

Hoewel de meeste EU-lidstaten zich bij de omzetting hebben gehouden aan de UPV-uitgangspunten van de Richtlijn, lijkt het erop dat de Nederlandse overheid een andere aanpak heeft gekozen. Hierdoor zijn de kosten voor alle producenten van SUP in Nederland en met name voor producenten van tabaksfilters veel hoger dan in andere landen. En bovendien staan deze onevenredige kosten niet in verhouding tot de kosten die een kostenefficiënte gemeentelijke dienst moet maken. Het lijkt erop dat de hieruit voortvloeiende inkomsten ten onrechte bij zullen dragen aan de opruimkosten van andere zwerfvuilcategorieën, die geen plastic voor eenmalig gebruik bevatten.

Tijdens het wetgevingsproces heeft ons bedrijf, als betrokken partij samen met anderen, geconstateerd dat wij niet voldoende zijn meegenomen in het proces van het transparant vaststellen van de UPV-kostenregeling. Dit heeft geleid tot een gebrek aan duidelijkheid voor zowel producenten als het publiek over belangrijke elementen van het Ministerieel Besluit, zoals de onderliggende methodologie en de gebruikte datasets. In overeenstemming met de transparantievereisten van de Richtlijn zijn wij van mening dat het voor alle betrokken partijen noodzakelijk is dat alle relevante informatie beschikbaar wordt gesteld.

Onze zorgen zijn uitgebreid gedeeld met het ministerie. Wij beperken ons dan ook tot het Ministerieel Besluit en de Memorie van Toelichting als zodanig.

## Gebrek aan transparantie

### *Kostenverificatie onmogelijk*

Artikel 8, lid 4, van de Richtlijn is duidelijk: de kosten *“bedragen niet meer dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en worden voor de betrokken actoren op transparante wijze vastgelegd.”* Gedurende de totstandkoming van het Ministerieel Besluit heeft PMB geen duidelijkheid gekregen met betrekking tot de ruwe data, methodologie en onderliggende berekeningen, zodat onze bijdrage objectief kan worden geverifieerd. Hieronder volgt een niet-uitputtende lijst van voorbeelden die in strijd zijn met het transparantiebeginsel:

- Artikel 2 (h) vermeldt het kostenaandeel per productsoort: "h. plastichoudende tabaksfilters: € 42.994.311,40";
- Artikel 4 regelt de productbijdrage per eenheid voor plastichoudende tabaksfilters: € 4,35/1000 stuks

Het Ministerieel Besluit presenteert alleen de uiteindelijke kosten per productcategorie, maar specificeert niet hoe de kosten worden bepaald. Tot op heden en ondanks verschillende verzoeken zijn er geen gegevens gepresenteerd die deze definitieve cijfers staven. Er moet een specifieke, transparante uitsplitsing van de afvalverdelingen en kostenverdeelsleutels voor alle productgroepen beschikbaar zijn overeenkomstig het transparantiebeginsel dat is vastgelegd in artikel 8, lid 4, van de richtlijn.

### *Geen poging om de noodzakelijke kosten vast te stellen*

In strijd met het verbod op kostenoverschrijding van artikel 8, lid 4, van de Richtlijn, slaagt het Ministerieel Besluit er niet in de kosten te beperken tot het niveau van de kosten die nodig zijn om opruimdiensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden. Sterker nog, het Ministerie heeft blijkbaar niet eens geprobeerd de noodzakelijke kosten te bepalen.

### *Ongedefinieerde bijkomende kosten*

- Artikel 2 (j): "Uitvoeringskosten: € pm

In het ministerieel besluit zijn mogelijke toekomstige kosten opgenomen die nog niet zijn gedefinieerd. Volgens artikel 8, lid 4 van de Richtlijn moeten alle kosten en de berekeningsmethode ervan op een transparante en controleerbare manier worden gepresenteerd. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat zelfs in dit late stadium van de implementatie de PRO die onze SUP-vergoedingen int en herverdeelt, nog niet bekend is. Hetzelfde geldt voor de betalingsregelingen, termijnen en bedragen, die nog onduidelijk zijn en niet aansluiten bij de cyclus in de toelichting bij de Ministeriële Regeling. Dit maakt ook een deugdelijke financiële bedrijfshuishouding zeer ingewikkeld.

### *Aandeel van SUP-zwerfvuil*

Het aandeel van SUP-zwerfvuil is niet bepaald door het daadwerkelijk meten van deze afvalstroom, maar alleen door schattingen op basis van enkele studies. Maar zelfs als we de ernstige methodologische tekortkomingen van deze studies buiten beschouwing laten, kunnen de resultaten niet in overeenstemming worden gebracht met de cijfers die in het Ministerieel Besluit worden gebruikt.

De Eureco-studie, waarnaar wordt verwezen ter onderbouwing van de stelling dat op basis van aantal, volume en gewicht **het aandeel van plastic zwerfvuilproducten in het totale zwerfvuil 33 % bedraagt** (p5, lid 3), vermeldt geen 33 % en uit de vermelde cijfers kan evenmin een aandeel van 33 % worden afgeleid. Nogmaals, er zijn geen aandelen voor volume, gewicht of aantal stuks en hun respectievelijke wegingsbijdrage die een herberekening mogelijk zouden maken. Voorts wordt in de aangehaalde studies geen melding gemaakt van vergoedingen voor beheerders van openbare ruimten die overeenkomen met 71,7 miljoen Euro.

Bovendien, en met betrekking tot de bewustmakingscampagne, stelt paragraaf 1 (p8): "Volgens het meest recente samenstellingsonderzoek bestaat **het zwerfafval voor 20,02% uit sigarettenfilters** (in stuks, volume en gewicht). De totale bijdrage voor tabaksfabrikanten aan de bewustmakingsmaatregelen komt hiermee op € 1.650.665,27. De Eureco-studie - waar in het Ministerieel Besluit vaak naar wordt verwezen - kijkt naar de samenstelling van het zwerfvuil. In deze studie wordt dit percentage echter nooit genoemd en het is niet verifieerbaar hoe deze zwerfvuilbijdragen worden berekend. Het Ministerieel Besluit specificeert niet de gewogen bijdrage van elke samenstellingseenheid (d.w.z. stuks, volume en gewicht), hoewel het gebruik van de juiste afweging, zoals ook de Europese Commissie heeft benadrukt, van cruciaal belang is voor een billijke toewijzing van de kosten.

### *Kosten bewustwordingscampagne*

- P8 1<sup>ste</sup> alinea "Op basis van de kostenstudie bedroegen de totale kosten van bewustmakingsmaatregelen in 2023 € 8.245.704,31."

Het is onduidelijk naar welke kostenstudie in het document wordt verwezen. Aangenomen wordt dat het gaat om de TAUW-kostenstudie. In deze publicatie wordt echter geen melding gemaakt van de totale kosten voor bewustmakingsmaatregelen. Het is ondoorzichtig en niet te verifiëren waar dit totale bedrag vandaan komt.

## **Inconsistente aanpak**

### *Samenstelling van de kosten*

- Art 2 & toelichting p5/6: Productcategorieën gebruikt in de toelichting op de artikelen met betrekking tot de samenstelling.

De in artikel 2 genoemde kunststofproductsoorten komen niet overeen met de kunststofproductsoorten die op bladzijde 5 van de toelichting worden gebruikt, noch overlappen zij

met de categorieën die worden gebruikt in de Eureco-studie waarnaar in de verordening wordt verwezen. Verder leidt dit tot een verschillende som van kosten en aandelen van de totale kosten.

Bijvoorbeeld:

Verpakking van levensmiddelen	Lichte plastic draagtas
<b>Artikel 2:</b> Voedselverpakkingen: 3,1 mln, 4,35%	<b>Artikel 2:</b> Lichte plastic draagtassen: 1,8 miljoen, 2,59%
<b>MEMO C Kostenberekening:</b> Plastic verpakkingen 1,8 mln., 2,1% Ander plastic (take-away): 0,3 mln. 0,35% Totaal: 2,1 mln, 2,44%	<b>Pagina 5 van het ministerieel besluit:</b> Plastic draagtas: 1,5% Dunne plastic draagtas voor overhemden: 1,5%
<b>MEMO C Kostenberekening:</b> Plastic zakken: 2,2 mln, 2,56%	<b>MEMO C Kostenberekening:</b> Plastic zakken: 2,2 miljoen, 2,56%

Het Ministerieel Besluit is dus a) op zichzelf inconsistent, wat de kostenverdeling nog ondoorzichtiger maakt, b) het geeft niet weer hoe het tot de uiteindelijke kostencijfers en -aandelen komt, en c) het is onduidelijk hoe de verschillende productcategorieën in het Ministerieel Besluit zich tot elkaar verhouden.

#### *Kunststof versus plantaardige filters*

In Nederland worden filters met zowel plastic als plantaardige natuurlijke polymeren op de markt gebracht. Filters van tabaksproducten die niet onder de definitie van kunststoffen van de richtlijn vallen, vallen niet onder het toepassingsgebied van de SUP-richtlijn (zie ook overweging 16 van de richtlijn). Noch in de kostenstudie, noch in de berekeningen van de Zwerfvuilmonitor lijkt hier rekening mee te worden gehouden. Op deze manier is er geen prikkel voor fabrikanten om filters voor tabaksproducten te ontwikkelen als "duurzame alternatieven voor filters van tabaksproducten die kunststoffen bevatten" (Richtlijn, overweging 16). Een juiste prikkel voor 'onderzoek & ontwikkeling', zoals voorzien in de Richtlijn, zou zijn om de UPV-kosten per ton (gewicht) vast te stellen in plaats van de totale absolute UPV-kosten in EUR die de sector jaarlijks zou moeten betalen.

Deze ommissie ondermijnt de doelstelling van de Richtlijn om het zwerfvuil van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te verminderen en kan leiden tot marktverstoring. Als een aantal fabrikanten het aantal plastic filters daadwerkelijk vermindert door ze te vervangen door filtermateriaal gemaakt van natuurlijke polymeren (zie de richtsnoeren van de Commissie), zullen de daadwerkelijk gerapporteerde plastic filters relatief veel zwaarder worden belast. En dat op basis van een kostenstudie die geen onderscheid maakt in opruimkosten tussen plastic en filters op basis van natuurlijke polymeren.

#### **Het gelijkheidsprincipe en uitzondering van tabaksfilters**

##### *Kostenverdeling*

Het Ministerieel Besluit specificereert niet welke kostenverdeelsleutel wordt gebruikt die aannemelijk maakt dat tabaksfilters 60% van de afvalbeheerkosten van alle SUP-producten uitmaken. De extreem

hoge kosten die kennelijk gepaard gaan met het afvalbeheer van tabaksfilters kunnen alleen worden verklaard door een kostentoerekening op basis van van het aantal stuks, die onevenredig lijkt. Het gebruik van het aantal tabaksfilters als enige maatstaf voor de toerekening van de kosten voor het opruimen van zwerfvuil is geen geldige methode om de schoonmaakkosten te berekenen die kunnen worden toegerekend aan SUP-producten op grond van artikel 8, leden 2 en 3, van de Richtlijn.

De huidige kostentoerekening gaat er klaarblijkelijk van uit dat al het filterafval in Nederland handmatig wordt opgeruimd. Dit is uiteraard niet correct. In werkelijkheid wordt bijna al het filterafval opgeruimd door middel van machinale reiniging of reinigingstechnieken met behulp van gereedschap zoals stofzuigers of bezems, waarbij gewicht of volume de relevante kostendrijvers zijn. Wat op het eerste gezicht een louter technisch detail lijkt, heeft in feite enorme implicaties voor de kostenverdeling. Uitsluitend uitgaan van het aantal stuks leidt immers tot een zeer onevenredige kostenallocatie voor SUP-producten in het algemeen en voor filters van tabaksproducten in het bijzonder, en is in strijd met artikel 8, leden 3 en 4, van de Richtlijn.

### *Bewustmakingsmaatregelen*

Het Ministerieel Besluit lijkt producenten van tabaksproducten met filters die plastic bevatten te discrimineren in artikel 2 (i) door bewustmakingsmaatregelen uitsluitend aan die producenten op te leggen, terwijl de Richtlijn in artikel 8, lid 2, onder a), en artikel 8, lid 3, onder a), expliciet specificeert dat alle SUP-producten die zijn opgenomen in sectie I, II en III van deel E, in de bijlage van de Richtlijn de kosten van de bewustmaking moeten dekken van de in artikel 10 van de richtlijn bedoelde maatregelen.

### **Producten die niet door producenten in Nederland op de markt worden gebracht**

Volgens de Richtlijn en de bijbehorende (ontwerp)richtsnoeren van de Europese Commissie kunnen fabrikanten en importeurs alleen verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten die gepaard gaan met producten die zij op de binnenlandse markt hebben gebracht, in dit geval in Nederland. Fabrikanten en importeurs mogen niet verantwoordelijk worden gehouden voor het deel van de kosten dat kan worden toegeschreven aan grensoverschrijdende invoer door particulieren of illegale producten.

De Nederlandse douane concludeert in haar onderzoek voor 2023<sup>1</sup> dat ten minste 25% van de in Nederland geconsumeerde sigaretten uit het buitenland komt of namaak is. De hoeveelheid stuks/filters die niet in Nederland op de markt worden gebracht, moet in mindering worden gebracht op de UPV-kosten die van toepassing zijn op filters, aangezien deze hoeveelheden niet vallen onder de wettelijke definitie voor producten die op de markt worden gebracht (artikel 3, leden 6 en 7, van de Richtlijn).

Het bovenstaande wordt bevestigd door het rapport van de Europese Commissie in het kader van werkpakket 4, "WP 4 Final Report on Data Reporting Formats and Quality Control Report on Post-Consumer Waste from Tobacco Products with Filters and Filters Marketed for Use in combination with Tobacco Products"<sup>2</sup>, gepubliceerd in januari 2021. Daarin staat onder meer:

<sup>1</sup> [file \(overheid.nl\)](#)

<sup>2</sup> [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 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

- *"Om de hoeveelheid relevante tabaksproducten te bepalen die illegaal in de handel zijn gebracht als gevolg van illegale handel, kunnen de douaneautoriteiten gebruikmaken van gegevens over inbeslagnames." (pagina 20)*
- *"Samenvattend worden gegevens van producenten en fabrikanten beschouwd als de meest geschikte en minst belastende bron voor het verzamelen van op de markt gebrachte filtervolumes. Om de volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen, moeten echter aanvullende rapportagevereisten worden ingevoerd met betrekking tot tabaksfilters die in de handel wordt gebracht. Er moeten aanvullende gegevens worden verzameld om de marktgegevens te corrigeren met betrekking tot de hoeveelheid op de markt gebrachte tabaksfilters die het gevolg zijn van illegale invoer of legale invoer van eindverbruikers." (pagina 20)*

Daarom kunnen fabrikanten alleen verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten van het opruimen van zwerfafval dat zij op de Nederlandse markt hebben gebracht.