

23 augustus 2024



**OPMERKINGEN INZAKE
CONCEPT BESLUIT
AANGAANDE DE
VASTSTELLING VAN DE
KOSTENAANDELEN
ZWERFAFVAL PER
KUNSTSTOF
PRODUCTSOORT**

A. Introductie

Japan Tobacco International B.V. neemt met overtuiging deel aan de internetconsultatie over het concept besluit aangaande de vaststelling van de kostenaandelen zwerfafval per kunststof productsoort, de bijdragen per kunststof productsoort en de wegingsfactoren per overheidsorganisatie over het peiljaar 2023 als bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.2 van de Regeling Kunststofproducten voor eenmalig gebruik (Besluit vaststelling bijdragen en wegingsfactoren kunststof producten voor eenmalig gebruik 2024) (“Besluit”). Preventie en bestrijding van zwerfafval vraagt om een gezamenlijke inzet van consumenten en publieke en private organisaties, uiteenlopend van het Rijk en gemeenten tot het bedrijfsleven. In dat kader maken wij door middel van onderstaand schrijven gebruik van de mogelijkheid onze opmerkingen te plaatsen ten aanzien van het voorliggende concept besluit en toelichting.

B. Samenvatting

De uitsluiting van de Tabaksindustrie van overleg bij de implementatie van SUP Richtlijn is niet conform artikel 8 van deze richtlijn. Een verwijzing naar artikel 5.3 van het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging als uitsluitingsgrond is onterecht.

De berekening van de hoeveelheid zwerfafval is ontoereikend. De voor de Zwerfafvalmonitor gebruikte methodologie is niet geschikt voor het beoordelen van het aandeel per productsoort en is overmatig gericht op aantallen. De voor dit besluit belangrijke Zwerfafval monitor 2023 is niet gepubliceerd. De Zwerfafvalmonitor is bovendien niet ingericht om onderscheid te maken tussen kunststofhoudende filters en plantaardige filters. Dit zorgt ervoor dat de berekening van de hoeveelheid zwerfafval niet transparant is en bovendien niet op de juiste wijze is toegerekend aan de daadwerkelijke SUP producten.

Het TAUW-rapport is ongeschikt als basis voor het berekenen van de opruimkosten voor zwerfafval. Het kent onder andere fouten in de steekproef onder gemeenten en het geeft geen steekhoudende verklaring voor de sterke kostenstijging tussen 2018 en 2021. Voor alles is het rapport oncontroleerbaar door de weigering om de ruwe data te delen.

Het proces voor de implementatie van SUP Richtlijn wordt gekenmerkt door een gebrek aan transparantie en proportionaliteit, met te weinig aandacht voor kostenefficiëntie en ontoereikend overleg.

Het onderhavige Besluit is te laat gepubliceerd en onvolledig door onder andere de uitvoeringskosten die nog niet bepaald zijn en als *pro memorie* vermeld staan.

De indexatie van de opruimkosten moet beter worden gedefinieerd, met name het meenemen van marktontwikkelingen zoals innovatie en consumptie. Bovendien is de Nederlandse Tabaksindustrie niet verantwoordelijk voor 25% van de in Nederland gerookte sigaretten in 2023, zijnde het aandeel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten.

In totaal wordt meer dan 60% van alle opruimkosten toegerekend aan sigarettenfilters. In andere Europese landen zijn de opruimkosten voor sigarettenfilters substantieel lager. Dit versterkt onze zorgen over kosten- efficiency, proportionaliteit, transparantie en de juiste wegingsfactoren voor de kostenverdeling.

Het ‘systeem’ voor de implementatie is niet gericht op minder gebruik van kunststof. De nadruk ligt op betaling van de onkosten. In de huidige opzet zou de fabrikant van de laatste sigaret met kunststof filter de rekening van ruim €43 miljoen kunnen ontvangen.

C. Opmerkingen van de Tabaksindustrie ten aanzien van specifieke passages uit het Besluit en onderliggende regelgeving

Uitsluiting van de Tabaksindustrie op grond van artikel 5.3 van het WHO-verdrag over tabaksontmoediging (“WHO FCTC”)

Bij herhaling heeft de staatssecretaris van I&W verklaard dat nauw overleg en een goede samenwerking met alle betrokken partijen, waaronder het bedrijfsleven, van groot belang is voor het welslagen van de implementatie van de Single Use Plastic Richtlijn (“SUP Richtlijn”). In volstrekte tegenstelling daarmee is de wijze waarop de Tabaksindustrie de afgelopen periode systematisch werd uitgesloten van het overleg. In de toelichting van de regeling aangaande kunststofproducten voor eenmalig gebruik (“Regeling”) staat dat: *“Met de tabaksfabrikanten is geen contact geweest, in lijn met artikel 5.3 de WHO-verdrag over tabaksontmoediging.”* (WHOFCTC) En dat: *“Bij het vormgeven van de UPV voor tabaksproducten met kunststofhoudende filters zijn de uitgangpunten van het [WHO FCTC] gevolgd.”* Hierdoor zijn de tabaksfabrikanten niet in de gelegenheid gesteld om inhoudelijk te reageren op de concept memo’s A, B en C, ondanks dat in zowel memo B als memo C is opgenomen dat de stakeholders geraadpleegd zijn. Pas na de publicatie van de uitspraak van de heer Sinkevičius namens de EU Commissie, zijnde: *“The principal aim of the Single-Use-Plastics (SUP) Directive is to prevent damage caused by certain SUP products on the environment, and not to address health issues resulting from tobacco consumption. Hence the SUP Directive does not directly refer to the [WHO FCTC]”*¹ is de Tabaksindustrie in Nederland uitgenodigd deel te nemen aan industrie overleggen. Echter op dat moment stonden de memo's A, B en C al vast. De twee overleggen met het ministerie van I&W, waar de Tabaksindustrie wel aan mocht deelnemen (op aandringen van VNO-NCW), gevoerd in januari en maart 2024, waren vrijblijvend: op inhoudelijke opmerkingen van de Tabaksindustrie werd niet ingegaan.

De Tabaksindustrie zou niet mogen worden uitgesloten van overleg over de kosten op grond van artikel 8 SUP Richtlijn en ook niet op basis van artikel 5.3 WHO FCTC. Artikel 5.3 WHO FCTC² bepaalt slechts dat het vaststellen en uitvoeren van volksgezondheidsbeleid met betrekking tot tabaksregulering wordt beschermd tegen ongepaste commerciële en andere gevestigde belangen van de Tabaksindustrie in overeenstemming met de nationale wetgeving.

De reikwijdte van artikel 5.3 WHO FCTC wordt bevestigd in de uitspraak van het Hof van Justitie EU van 22 februari 2022³, waarin een aantal prejudiciële vragen van de Rechtbank Rotterdam worden beantwoord. Ten aanzien van de uitleg van artikel 5.3 WHO FCTC stelt het Hof (r.o.59): *“Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt duidelijk dat zij geen enkele inbreng van de tabaksindustrie bij de vaststelling en uitvoering van regelgeving ter bestrijding van tabaksgebruik verbiedt, maar slechts beoogt te voorkomen dat de partijen bij deze kaderovereenkomst hun beleid ter bestrijding van tabaksgebruik laten beïnvloeden door de belangen van deze industrie.”* Het Hof bevestigt dus dat de beperking onder artikel 5.3 WHO FCTC niet absoluut is. Het legt verder uit dat de beperking alleen betrekking heeft op de bescherming van “het beleid ter bestrijding van tabaksgebruik”.

¹ https://www.europarl.europa.eu/document/E-9-2023-001303-ASW_EN.pdf

² [FCTC verdragstekst](#)

³ [HvJEU 22 feb. 2022, C-160/20](#)

Bovendien, gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel en de plicht tot zorgvuldig onderzoek (artikel 3:2 Awb), ligt het in de rede dat de Tabaksindustrie juist wordt betrokken bij de voorbereiding van nationale wetgeving ter implementatie van artikel 8 SUP Richtlijn. De Tabaksindustrie beschikt over unieke kennis van hun producten, consumentengedrag, zwerfafvalpreventie en zwerfafvalbestrijdingsacties. Informatie die de Tabaksindustrie had kunnen delen tijdens een gedegen overleg met de overheid.

Onzorgvuldige totstandkoming van de SUP regelgeving

Zowel inhoudelijk als procesmatig zijn er veel kanttekeningen te maken bij de totstandkoming en geplande uitvoering van de SUP regelgeving. Niet alleen is de Tabaksindustrie als een van de grootbetalers niet betrokken bij de totstandkoming van de memo's A, B en C, ook bij het tijdspad en processen binnen het ministerie I&W zijn de nodige vraagtekens te plaatsen.

Het is het bedrijfsleven onmogelijk gemaakt om een voorziening op te nemen in hun begroting over het jaar 2023 en 2024. De informatie van de overheid ontbrak om binnen een reële bandbreedte een schatting te kunnen maken. Tussen het verschijnen van Memo C, in juli 2023, en deze internetconsultatie precies één jaar later heeft het ministerie taal noch teken gegeven. Nu pas, slechts 6 weken voor de betalingsverplichting ingaat, kan op basis van het conceptbesluit een eerste schatting gemaakt worden van de te belopen kosten. Maar hoe moet het bedrijfsleven die in een lopende begroting verwerken? Dit probleem had voorkomen kunnen worden als het ministerie gedaan zou hebben wat zij uitdrukkelijk had toegezegd: namelijk om in 2023 een dry-run te organiseren waaruit gebleken zou zijn wat de bijdragen van de bedrijven zouden zijn geweest op basis van de marktcijfers van 2022. Die laatste cijfers zijn door het bedrijfsleven -althans door de fabrikanten en importeurs van tabaksfilters- aangereikt maar het ministerie heeft zich niet gehouden aan de afspraak om de bijdrage van de bedrijven en de vergoedingen voor de gebiedsbeheerders te berekenen.

Meer dan halfweg 2024 is het nog steeds niet duidelijk met welke kosten een individuele fabrikant over 2023 wordt belast. Voor het in rekening brengen van de kosten per fabrikant over het peiljaar 2023 zou voor 1 juni 2024 de publicatie van de bijdrage per kunststofproductsoort plaatsvinden. Ondanks dat memo C een totaalbedrag aan kosten per productsoort vermeldt, geeft dit geen indicatie over de bijdrage per product. Pas in het onderliggende concept Besluit wordt een indicatie gegeven. Maar meer dan een indicatie is dit niet: de uitvoeringskosten zijn nog *pro memoria* weergegeven. In artikel 4 Bijdrage per eenheid product wordt ondubbelzinnig vermeld: "*N.B. de in dit artikel vermelde bedragen zijn een schatting en worden nog aangepast. De uitvoeringskosten die nog niet bekend zijn worden nog verdisconteerd.*"

In het concept Besluit bedragen de totale kosten € 71.711.025,36 (exclusief de kosten voor de bewustmakingsmaatregelen). In Memo C wordt gesproken over een totale kostenpost van € 85.900.000. Ook verwijst het concept Besluit naar andere productcategorieën dan de bijbehorende Toelichting. Het concept Besluit en de Toelichting zijn inconsistent en de totstandkoming van de kostentoerekening is niet transparant.

Voorts is de Landelijke Zwerfafvalmonitor Jaarrapportage 2023 nog steeds niet gepubliceerd terwijl de berekeningen daar wel op gebaseerd zijn.

Bovendien is door het ministerie van I&W aan VNO-NCW gemeld dat de huidige internetconsultatie en het finaliseren van het Besluit vooralsnog geen verdragende werking heeft op de betalingsverplichting van de fabrikanten. De oorspronkelijke betalingsverplichting houdt in dat voor 1 september 2024 de factuur betaald dient te worden.

Nu de looptijd van de internetconsultatie over het concept Besluit loopt tot 26 augustus 2024, is het onmogelijk deze betalingsverplichting te handhaven.

Inhoudelijke opmerkingen

Het TAUW-rapport van 15 maart 2023 vormt de basis voor de kostenberekening. Het rapport is ongeschikt en onbetrouwbaar om als basis te dienen voor de berekening van kosten voor het opruimen van zwerfafval. Er bestaat geen mogelijkheid de berekening te controleren door de weigering de ruwe data vrij te geven.

De omvang van de steekproef onder de gemeentecusters 2 (middelgrote gemeenten) en 4 (kleine gemeenten) is te beperkt voor een extrapolatie naar alle gemeenten in deze clusters. Bovendien is het niet mogelijk om de kwaliteit van de respons in de steekproef in deze clusters te controleren. Door de nieuwe clusterindeling is de steekproef onder cluster 1 gemeenten met slechts vier gemeenten veel te beperkt. Cluster 1 staat in dit rapport voor 41% van de totale kosten van de gemeenten. Juist ook omdat de ruwe data niet zijn vrijgegeven, heeft het de schijn dat de SUP implementatie een subsidieprogramma is voor grote gemeenten. De TAUW-studie bevat wel de beloofde gevoeligheidsanalyse, maar geen beoordeling van de kostenefficiëntie. In het huidige TAUW-studierapport ontbreken specifieke, ruwe gegevens over resultaten die door gebiedsmanagers zijn aangeleverd.

Tussen 2018 en 2021 (het peiljaar van het TAUW-rapport) stegen de totale kosten voor zwerfafval van €193 miljoen (KPlusV-onderzoek) tot €323 miljoen (TAUW-onderzoek), wat een stijging van meer dan 60% betekent. Meer specifiek wordt 65-90% van de totale kosten veroorzaakt door het opruimen van zwerfvuil (leggen, schoonmaken, repareren, vervangen van afvalbakken, handmatig en machinaal vegen van straten, opruimen van zwerfvuil). Volgens het TAUW-rapport zijn veranderingen in de totale kosten het gevolg van veranderingen in onder andere clusterclassificaties, grotere steekproeven en inflatie⁴. Het is echter onmogelijk om deze aanname te beoordelen zonder de ruwe data. Zonder publicatie van alle ruwe gegevens is het niet mogelijk om de specifieke berekeningsstappen te volgen en te zorgen voor transparante, passende kostenberekeningen.

De Regeling heeft geen specifieke criteria gedefinieerd hoe SUP-gerelateerde opruimactiviteiten 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 dient vast te stellen onder welke omstandigheden specifieke opruimactiviteiten passend zijn.

De TAUW-studie moet worden aangevuld met een beoordeling van de kostenefficiëntie en de constructie van een correctiefactor. Als dit niet mogelijk is, is het aan het ministerie van I&W om uit te leggen hoe het beginsel van kostenefficiëntie in aanmerking zal worden genomen in Memo C, waarin de toewijzing van UPV (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) vergoedingen zal worden bepaald.

Vrijwilligerswerk

In de Regeling is vermeld dat de kosten van vrijwillige opruimactiviteiten - op grond van de UPV - ook door de producenten moeten worden gedekt. Dit zou alleen zijn toegestaan als het werk van gevestigde afvalbeheerbedrijven minder kostenefficiënt zou zijn. Bovendien

⁴ TAUW, peiljaar 2021, 15 maart 2023 blz 46/47

dient er bewezen te worden dat vrijwilligers de opruimactiviteiten inderdaad in opdracht van een overheidsinstantie hebben uitgevoerd en kunnen alleen duidelijk te controleren kosten worden vergoed.⁵

Samenstellingsonderzoek zwerfafval: visuele beoordeling

De hoogte van de bijdrage voor elke 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 Zwerfafvalmonitor.

De Zwerfafvalmonitor gebruikt de methodologie van een visuele zwerfafvalbeoordeling. Een visuele zwerfafvalbeoordeling is geen geschikte methode om het aandeel zwerfafval per kunststofproductsoort na inzameling in kaart te brengen. Het analyseert 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. De methode strookt dan ook niet met het beginsel van “*de vervuiler betaalt*”, terwijl dit een essentieel onderdeel is binnen het milieubeleid van de EU⁶, in het bijzonder het vereiste dat het beginsel proportioneel moet worden toegepast.

De Zwerfafvalmonitor is bovendien ongeschikt, omdat 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.

De analyse van het zwerfvalaandeel per kunststofproductsoort dient gebaseerd te worden op onderzoek naar hetgeen ook daadwerkelijk is opgeruimd. Deze informatie zal immers ook op jaarlijkse basis moeten worden gerapporteerd aan de Europese Commissie.

Systeemfouten

Het systeem onderliggend aan de Nederlandse implementatie van SUP Richtlijn is onlogisch en niet gericht op de doelstelling van verminderd gebruik van plastic. Los van de twijfelachtige en onduidelijke rekenmethode, kan het voor vier jaar vastgestelde en te indexerende bedrag van de kosten voor het opruimen van het zwerfafval tot een onwerkelijke situatie leiden. In extremis, kunnen de totale kosten van alle filters in het zwerfafval worden opgelegd aan de producent van de laatste slof sigaretten met kunststof filters.

Niet in Nederland op de markt gebrachte producten

Volgens de SUP-Richtlijn kunnen fabrikanten en importeurs alleen verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten die verband houden met producten die zij op de markt hebben gebracht. Dit betekent dat de Nederlandse Tabaksfabrikanten niet aansprakelijk mogen worden gesteld voor het deel van de kosten dat kan worden toegerekend aan grensoverschrijdende invoer door particulieren of illegale producten. Nu er door de aanzienlijke accijnsverhogingen op tabak de afgelopen jaren steeds meer tabaksproducten uit het buitenland afkomstig zijn, leidt dit tot de merkwaardige situatie waarin Tabaksfabrikanten onterecht verantwoordelijk worden gehouden voor 100% van de kosten terwijl zij feitelijk slechts een deel van de filters met kunststof op de markt brengen. De rest wordt veroorzaakt door illegale producten, legale producten ingevoerd door consumenten

⁵ Artikel 8 lid 2, 3 en 4 van de SUP Richtlijn

⁶ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 191 lid 2, [EUR-Lex - 12012E/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

en filters zonder kunststof. De huidige vormgeving van de SUP regeling voldoet daarmee niet aan het principe “*De vervuiler betaalt*”.

Er is geen koppeling aan relevante marktontwikkelingen zoals een veranderende consumptie van met name niet in Nederland veraccijnsde tabaksproducten. Bovendien is het aandeel van niet in Nederland veraccijnsde tabaksproducten (Non Domestic Duty Paid “NDDP”) voor 2023 tenminste 25%⁷ vanwege consumenten die over de grens kopen en grootschaliger criminele smokkel. Tenminste 4.1% van de consumptie bestaat uit namaaksigaretten⁸.

De Nederlandse tabaksfabrikanten kunnen in redelijkheid niet verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten die gepaard gaan met het opruimen van ‘NDDP en illegale filters’, die voor 2023 een aandeel van ten minste 25% hadden in de totale consumptie⁹. Dat aandeel is eerder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, haar accijnsbeleid en handhaving. Daarnaast kunnen de tabaksfabrikanten niet verantwoordelijk worden gehouden voor filters zonder kunststof. Het ministerie van I&W heeft niet expliciet vermeld dat de gebiedsbeheerders uitsluitend kosten voor het opruimen van het zwerfafval hebben opgegeven. Bovendien heeft het ministerie van I&W nergens bevestigd hoe is omgegaan met de filters zonder kunststof en de ‘NDDP-filters’. Dit betekent dat tenminste de genoemde 25% van de sigarettenconsumptie in mindering moet worden gebracht op eventuele heffingen over 2023.

Indexatie in de Regeling

In de huidige Regeling en onderliggende wetgeving worden uitsluitend de opruimkosten geïndexeerd. Zonder de validiteit van de huidige gestelde totale kosten te bevestigen, zou het begrip van indexatie in deze regeling beter gedefinieerd kunnen worden. De jaarlijkse indexatie zal de marktontwikkelingen moeten meewegen, zowel qua consumptie, classificatie van producten (o.a. accijnsbasis) en innovatie (minder kunststof).

Kunststof versus plantaardige filters

Een soortgelijke redenering gaat op voor categorieën die niet uit kunststof bestaan. Er worden in Nederland zowel filters met kunststofvezels als met plantaardige vezels op de markt gebracht. Filters zonder kunststof vallen niet onder het toepassingsgebied van de SUP Richtlijn (zie ook overweging 16 van de SUP-Richtlijn). Noch de kostenstudie, noch de tellingen van de Zwerfafvalmonitor lijken hier rekening mee te houden. In de aan deze studies ten grondslag liggende methode wordt slechts voorzien in het tellen van sigaretten filters in het algemeen zonder onderscheid tussen kunststofhoudende en andersoortige filters. Op deze manier wordt er geen stimulans geboden aan fabrikanten om filters voor tabaksproducten te ontwikkelen als “duurzame alternatieven voor filters van tabaksproducten die plastic bevatten” (SUP-Richtlijn, overweging 16). Deze ommissie ondermijnt de doelstelling van de SUP Richtlijn om zwerfvuil van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te verminderen.

Aantallen, gewicht en volume

⁷ [Douane Nederland EPS 2023](#)

⁸ Zie 7

⁹ Zie 7: 25% NDDP Het RIVM stelt een NDDP tussen de 35% en 39% in haar rapport “Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023” (RIVM 2024-0069), . Industrie onderzoek geeft voor [vierde kwartaal 2023](#) een NDDP van 26%. Het aandeel voor het [eerste kwartaal 2024](#) is 24%. Na de accijnsverhoging van april 2024 zal het NDDP aandeel stijgen voor de rest van 2024.

De berekening van de bijdrage per productsoort op grond van het AfvalSpiegel-rapport (Onderzoek Aandeel Sigarettenfilters in Openbare Afvalbakken d.d. 20 december 2022) lijkt overmatig gebaseerd te zijn op aantallen producten in plaats van volume of gewicht. In memo C wordt vermeld dat bij de berekening van het aandeel kunststofhoudende filters in het totale zwerfafval uit wordt gegaan van “*het rekenkundig gemiddelde tussen aantal stuks, volume en gewicht*”.¹⁰ Deze benadering kent te veel gewicht toe aan de gemeten *aantallen* sigarettenfilters (vis-à-vis het gemeten volume en gewicht van deze sigarettenfilters), gelet op onder meer de overweging van Rijkswaterstaat in Memo C dat “*niet alle stuks zwerfafval handmatig [worden] geprikt maar [dat] een groot deel machinaal [wordt] ingezameld door middel van bijvoorbeeld een veegwagen. In dat geval is het aantal stuks veel minder van belang en tellen gewicht en volume zwaar mee*”.¹¹

De kostentoewijzing dient een weerspiegeling zijn van de mix van reinigingsactiviteiten die in werkelijkheid worden uitgevoerd. Als bijvoorbeeld de kosten voor tabaksfilters uitsluitend per artikel zouden worden toegerekend, zouden overheidsinstanties transparant moeten aantonen dat al het afval van tabaksfilters alleen handmatig per artikel wordt opgeruimd. Dergelijke schoonmaakactiviteiten zouden waarschijnlijk niet voldoen aan de criteria voor kostenefficiëntie die in de richtlijn zijn vastgesteld en moeten tot een minimum worden beperkt om ervoor te zorgen dat het vastgestelde grondbeginsel van kostenevenredigheid wordt nageleefd. Waar mogelijk moeten gewichts- of volume gebaseerde UPV-kostentoewijzingen de voorkeur krijgen als meeteenheid.

Daarnaast is onduidelijk of de nog niet gepubliceerde Landelijke Zwerfafvalmonitor Jaarrapportage 2023, naast aantallen, überhaupt het aandeel kunststofhoudende sigarettenfilters ook berekent op grond van volume en gewicht, gelet op het feit dat de daaraan ten grondslag liggende methodologie (Monitoringsprotocol Zwerfafval) slechts voorziet in een telling van aantallen.¹² Hoewel het onderhavige concept Besluit blijkens de Nota van Toelichting eveneens is gebaseerd op een onderzoek van Eureco naar het gemiddelde gewicht per stuk en het gemiddelde volume per stuk voor de verschillende fracties in het zwerfafval¹³, maakt Eureco in dit rapport de volgende kanttekening: “[h]et gaat in deze opdracht uitdrukkelijk alleen om het ontwikkelen van kengetallen en niet om het bepalen van de samenstelling van zwerfafval. Daarvoor is de Monitoring zwerfafval op land ingericht.”¹⁴ Daarnaast wordt in de Nota van Toelichting aangegeven dat het aandeel van plastic zwerfafval producten in het totale zwerfafval 33% bedraagt. Dit percentage wordt in het betreffende Eureco rapport niet genoemd, noch is het percentage te herleiden uit de informatie uit dit rapport.

Voorts kan niet worden uitgesloten dat de door Rijkswaterstaat in Memo C aangekondigde extrapolatiemethode¹⁵ in de nog niet gepubliceerde Landelijke Zwerfafvalmonitor jaarrapportage 2023, op grond waarvan het aantal sigarettenpeuken per 100m² met behulp van een “opschalingsfactor”¹⁶ wordt bepaald op grond van tellen van “alleen op de meest

¹⁰ Memo C pagina 4

¹¹ Memo C pagina 4

¹² Zie Rijkswaterstaat, Monitoringsprotocol zwerfafval: Landelijke meting schoonheidsbeelden en samenstelling, februari 2019, pagina 18: “Tel binnen het meetvak (100m² het aantal stuks grof en fijn zwerfafval dat aanwezig is om de aard en samenstelling van het zwerfafval vast te stellen. Maak daarbij onderscheid naar de in tabel 6.1 aangegeven categorieën. Het tellen dient plaats te vinden op het niveau van de subcategorieën. Kauwgom en sigarettenpeuken worden alleen geteld op de meest vervuilde plekken van 1m².”

¹³ Eureco, Kengetallen zwerfafval: meting 2022, 8 augustus 2022

¹⁴ Eureco rapport, pagina 4

¹⁵ Zie Eco Consult, Landelijke zwerfafval monitor aanvullende rapportage opschalingskengetallen peuken & kauwgom Jaarrapportage 2022, 21 december 2022.

¹⁶ Memo C, pagina 3

vervuilende m²”, resulteert in een oververtegenwoordiging van (kunststofhoudende) sigarettenfilters in het zwerfafval gemeten per 100m².

Bovendien heeft het ministerie I&W niet inzichtelijk gemaakt hoe de genoemde formule in memo C, tabel 1 eruitziet voor sigarettenfilters met kunststof. De methode wordt slechts theoretisch toegelicht (% aantal, % gewicht, % volume, % aandeel SUP) zonder daar voor een specifieke productcategorie enig inzicht wordt gegeven hoe de berekening van het aandeel in de kosten tot stand is gekomen.

Ten slotte is onduidelijk hoe het gemiddelde of daadwerkelijke gewicht van een filter met kunststof is berekend. Niet alle filters met kunststof wegen hetzelfde.

In totaal wordt meer dan 60% van alle opruimkosten toegerekend aan sigarettenfilters. In andere Europese landen zijn de opruimkosten voor sigarettenfilters substantieel lager. Deze vergelijking als ook de hiervoor genoemde punten, onderstrepen nogmaals de zorgen over kosten efficiency, proportionaliteit, transparantie en de juiste wegingsfactoren voor de kostenverdeling.

Maatregelen voor het opzetten van een UPV-infrastructuur (voor kunststofhoudende sigarettenfilters)

In de Regeling wordt benadrukt dat de kosten voor het opzetten van een UPV-infrastructuur voor het inzamelen van tabaksproducten met kunststofhoudende filters ook onderdeel is van de UPV-regeling.

Hierbij merken wij op dat bij het opzetten van een specifieke afvalinzamelingsstructuur voor tabaksproducten met kunststofhoudende filter ook rekening moet worden gehouden met het beginsel van kosten-efficiëntie. 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 kunststofhoudende filter, zoals het plaatsen van passende afvalcontainers (publieke asbakken), zou dan ook enkel moeten gebeuren op plekken waar veel zwerfafval van tabaksproducten met kunststofhoudende filters voorkomt (*‘zwerfafval hotspots’*). Bovendien worden er eisen gesteld aan het definiëren en prioriteren van zwerfafval hotspots.

Bewustmakingsmaatregelen

In het concept Besluit wordt verwezen naar een kostenstudie waarop de totale kosten van de bewustmakingsmaatregelen voor 2023 zijn gebaseerd (€ 8.245.704,31). Het is niet duidelijk welke kostenstudie dit betreft, waar dit bedrag op is gebaseerd, betreft het uitsluitend tabaksfilters of ook andere SUP producten en hoe verhouden deze kosten zich tot de kosten welke gemaakt worden voor andere bewustmakingsmaatregelen van overige SUP producten. Bovendien wordt in het concept Besluit vermeld dat *20,2% van het zwerfafval uit sigarettenfilters bestaat (in stuks, volume en gewicht)*. In de Eureco studie wordt dit percentage niet genoemd.

Gezien het bovenstaande zijn de bewustmakingskosten, de daarbij behorende kostenstudie en het percentage voor de toerekening van deze kosten aan sigarettenfilters niet op een transparante manier vastgesteld.

De kosten van de bewustmakingsmaatregelen worden uitsluitend aan de filterproducenten opgelegd. In tegenstelling tot bijvoorbeeld België, worden de filterproducenten niet geïnformeerd of betrokken bij de totstandkoming van de bewustmakingsmaatregelen. Dit betekent echter niet, dat de kosten van een algemene bewustmakingscampagne uitsluitend

aan de Tabaksfabrikanten in rekening mogen worden gebracht. In de SUP Richtlijn (art 8, lid 2a en lid 3a) is opgenomen dat alle producten die onder sectie I, II en III van bijlage E vallen de kosten van de bewustmakingsmaatregelen moeten dragen. Het uitsluitend belasten van de Tabaksfabrikanten voor een algemene campagne is niet in lijn met de SUP Richtlijn en strijdig met het gelijkheidsbeginsel c.q. discriminatieverbod.

Uitvoeringskosten

In het concept Besluit is de kostenpost uitvoeringskosten als *pro memorie* opgenomen. Het is onduidelijk welke kosten het betreft en waar deze op gebaseerd zijn. Bijvoorbeeld is het nog onduidelijk welke organisatie op welke wijze gaat zorgdragen voor de facturatie nadat is aangegeven dat Verpact deze rol niet gaat vervullen. Wij verwachten dat de kosten voor het opzetten van een nieuwe organisatie voor het ministerie van I&W zijn en niet aan de fabrikanten worden doorbelast.

Mede door de voornoemde ontwikkelingen zijn de totale SUP kosten nog niet bekend. Het is voor alle fabrikanten, ook medio augustus 2024, dus nog niet duidelijk welke kosten mogelijk aan hen worden doorberekend over het jaar 2023.

Innovatie-effecten

Uit de Regeling kan worden opgemaakt dat er van SUP-producenten geen innovatie-effecten worden verwacht wanneer de regeling voor UPV in werking 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 merken hierbij op dat UPV-systemen onder andere zijn bedoeld om innovatie door producenten te bevorderen en duurzame alternatieven te ontwikkelen.

Artikel 1 van de SUP Richtlijn noemt het bevorderen van innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen zelfs als een kerndoelstelling van de richtlijn. 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.

Het ministerie van I&W 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 SUP Richtlijn. 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. Het ministerie dient, in het kader van innovatie-monitoring, bij het kostenonderzoek c.q. de berekening van het kostenaandeel van kunststofhoudende sigarettenfilters onderscheid te maken tussen kunststofhoudende sigarettenfilters en andersoortige, milieuvriendelijke(re) alternatieven. De bevindingen van dit beoordelingsproces moeten worden verwerkt in de uiteindelijke berekening van de vergoedingen, wat resulteert in een dynamisch kostenberekeningsmodel.

Belastingheffing of retributie

Het verschil tussen een retributie en een belasting is dat er bij een retributie een tegenprestatie aanwezig is (bijvoorbeeld de uitgifte van een rijbewijs). De kostenbijdrage van de SUP wordt geheven op grond van de Wet Milieubeheer. Producenten ontvangen geen tegenprestatie voor het betalen van de kostenbijdrage en de hoogte van de heffing

wordt bepaald op basis van hoeveel producten er op de markt worden gebracht (vergelijkbaar met de hoogte van het inkomen voor het berekenen van de verschuldigde inkomstenbelasting). Ten aanzien van de kostenbijdrage voor het opruimen van het zwerfafval is in de Regeling bepaald dat de Minister de hoogte van deze bijdrage vaststelt conform artikel 3.1. van de Regeling. Op grond van het bovenstaande heeft de kostenbijdrage voornamelijk het karakter van een belasting en is deze niet aan te merken als een retributie. In België en Spanje is de SUP heffing aangemerkt als een belasting welke daarmee aan alle fiscale beginselen zoals bijvoorbeeld het legaliteitsbeginselen dient te voldoen.

Driedubbele heffing

Vanwege de doorbelasting van de SUP heffing op filters met kunststof zullen de consumentenprijzen van de sigaretten met filters welke kunststof bevatten, toenemen. Hierdoor wordt de accijns op deze producten eveneens verhoogd. Naast een vast bedrag aan accijns (het specifieke gedeelte) wordt er een percentage accijns berekend (5%)¹⁷ over de consumentenprijs. Op basis van het concept Besluit wordt een bedrag van € 44.155.716,65 plus 61,19% van de nog nader vast te stellen implementatie kosten¹⁸, toegerekend aan de tabaksproducten met kunststofhoudende filters. Door de dubbele heffing met de accijns wordt dit bedrag verhoogd met 5%, zijnde minimaal € 2,2 miljoen, een additionele kostenverhoging welke voor geen enkele andere fabrikant van SUP producten geldt.

Bovendien wordt deze dubbele heffing nog belast worden met de 21% BTW heffing. Deze is van toepassing voor alle fabrikanten van SUP producten.

De SUP heffing, de additionele accijnsheffing en de BTW, zorgen voor een prijsopdrijvende werking voor tabaksproducten met kunststofhoudende filters. Dit zorgt ervoor dat de prijzen voor deze producten nog meer uit de pas gaan lopen met de omringende landen waardoor het hiervoor genoemde aandeel van NDDP alleen maar verder zal toenemen.

¹⁷ Wet op accijns, artikel 35 lid 1 letter b

¹⁸ Concept Besluit, artikel 3 lid 4