



**Gemeente
Amsterdam**

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Datum 30 november 2021
Ons kenmerk V&OR/UIT/2021008307
Uw kenmerk
Behandeld door M. Hoogewerf, Verkeer & Openbare Ruimte , 06 2379 4218 ,
M.Hoogewerf@amsterdam.nl
Kopie aan
Bijlage
Onderwerp Zienswijze - Ministeriele richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik

Geachte heer/mevrouw,

Inleiding

Gemeenten zetten zich als gebiedsbeheerders dagelijks in voor het schoonhouden van de openbare ruimte. De straten worden geveegd, zwerfafval wordt opgeruimd en afvalbakken worden geleegd. Bewoners worden geïnformeerd en betrokken en er wordt gehandhaafd bij overtredingen. Het schoonhouden van de stad is van belang voor de leefbaarheid en om de schadelijke effecten op het milieu tegen te gaan.

De kunststofproducten die niet worden opgeruimd blijven jarenlang in het milieu achter en worden opgegeten door dieren met alle gevolgen van dien. Met de ministeriele regeling *kunststoffen voor eenmalig gebruik* wordt ingezet om het aantal kunststofproducten in de openbare ruimte terug te dringen. De voorgestelde reductiemaatregelen en de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid pakken het probleem zwerfafval bij de bron aan. De G4-gemeenten zijn dan ook zeer verheugd met de komst van deze regeling.

Wat de G4-gemeenten betreft is de aanpak van kunststof producten voor eenmalig gebruik (hier verder *wegwerpplastics* genoemd) wel pas een eerste begin om invulling te gaan geven aan de verantwoordelijkheid van alle producenten van producten die in het zwerfafval terecht komen. In de voorliggende regeling moeten daarom voldoende mogelijkheden worden ingebouwd voor uitbreiding, zonder dat hiervoor opnieuw een volledig wetgevingstraject moet worden doorlopen. Wij verwachten dat de regeling na aanpassing op onderstaande aandachtspunten van grote meerwaarde zal zijn op het tegengaan van zwerfafval en de schade daarvan op het milieu.

Aandachtspunten

De afgelopen maanden zijn gemeenten meerdere malen geïnformeerd over het tot stand komen van de regeling en de uitvloeisels daarvan zoals de opzet voor het kostenonderzoek ter vaststelling van alle kosten voor zwerfafval. De G4 hebben een groot belang bij een goed opgezette regeling. Bij deze consultatie leggen wij u graag een aantal zaken voor die voor ons als gemeenten zorgelijk zijn. Onderstaand treft u de aandachtspunten op volgorde van belangrijkheid.

1. Formele gelijkwaardige overlegstructuur

De verwachting is dat de implementatie van deze regeling de komende jaren tot verschillende uitvoeringsvraagstukken zal leiden. De G4 denkt hierbij onder andere aan elementen als de invloed van substitutie, het uitgevoerde toezicht, de uitvoering van het kostenonderzoek en het uitkeren van de vergoeding. De G4 vindt het noodzakelijk om hierover op structurele basis met het Rijk in gesprek te blijven. De belangen van zowel producenten als gebiedsbeheerders zijn groot. Als afspraken moeten worden aangepast of gewijzigd, dient dit op transparante en gelijkwaardige wijze besproken te worden. Om het overleg hierover en de gelijkwaardigheid hierbij te borgen, verzoeken de G4-gemeenten om in de regeling op te nemen dat:

- Een formele overlegstructuur wordt ingericht waar de implementatie van de regeling op gezette tijden wordt besproken en geëvalueerd;
- In dit overleg te borgen dat deelname van producenten en gebiedsbeheerders op een gelijkwaardige wijze plaatsvindt;
- Bovengenoemd overleg uitdrukkelijk niet wordt vervangen door de organisatie genoemd in artikel 3.1 eerste lid, wanneer bij deze organisatie de gelijkwaardigheid van deelnemers niet is gewaarborgd.

2. Ambitieniveau

Interpretatie regeling

Met de Richtlijn wegwerpplastics en de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt ingezet op het voorkomen en opruimen van bepaalde producten. Het doel van de richtlijn wordt door de G4 geïnterpreteerd als het weren dan wel opruimen van 100% van de genoemde producten uit het milieu.

We verzoeken om het doel zoals hierboven beschreven op te nemen in de regeling.

Groei ambitieniveau mogelijk maken

Bovenstaand 100%-ambitieniveau is om de doelstelling te kunnen behalen noodzakelijk. Met de komst van deze regeling kunnen gemeenten groeien in hun ambitieniveau. Hiervoor zou de vergoeding aan moeten sluiten bij dat ambitieniveau en niet uitgaan van bestaande kosten. Een kostendekkende vergoeding is voor de G4-gemeenten uitgangspunt. Om dit te bereiken zien we drie mogelijkheden:

1. Een kostenonderzoek met de vaststelling van de benodigde vergoeding in plaats van de gemaakte kosten, wanneer dit niet mogelijk is;
2. Een toeslag op de bij het kostenonderzoek ingeschatte 'gemaakte' kosten, de toeslag geeft ruimte om meerwerk te verrichten;

3. Het meer dan eens in de vier jaar uitvoeren van het kostenonderzoek, zodat de inschatting van kosten sneller aansluit bij de gemaakte kosten voor het groeiende ambitieniveau.

We zien deze mogelijkheden graag in de regeling verwerkt.

3. Vermindering van (zwerf)afval en voorkomen van substitutie

De Richtlijn wegwerpplastics (of ook vaak aangeduid met single-use-plastics 'SUP') richt zich primair op het voorkomen van milieuschade. Op het moment dat producenten vervangende producten ontwikkelen om het handelsverbod of de vergoeding vanuit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te ontlopen, wordt het gewenste milieueffect niet bereikt. Weliswaar vallen drinkpakken van karton met plastic coatings onder SUP-verbod, maar kartonnen alternatieven belanden zonder aanvullende maatregelen gewoon op straat. Voorkomen is beter dan 'blussen' (schoonmaken): wij verwachten een stevige verantwoordelijkheid van producenten (zowel voor wat betreft de inspanning als in de kostenbijdrage) op preventie. Daarbij mag de huidige maatschappelijke inspanning niet maatgevend zijn; immers, onder druk van te krappe budgetten is er op preventie tot nu toe onvoldoende ingezet.

De richtlijn lijkt openingen te bieden ten aanzien van drinkbekers en maaltijdverpakkingen. Het richt zich op plastic reductie. Dit kan substitutie in de hand werken (terwijl we streven naar minder verpakkingen/zwerfafval). Een brede benadering met gehele reductie van verpakkingen ongeacht het materiaal kan dit mogelijk ondervangen:

- Bij consumptie ter plaatse -> ten alle tijden herbruikbaar serviesgoed;
- Bij consumptie onderweg en afhalen -> ten alle tijden 'bring & fill your own'
- Bij maaltijdbezorging -> ten alle tijden 'bring & fill your own' of herbruikbaar alternatief (incl. retoursysteem).

Als dit echt niet kan dan, onderbouwd met argumenten, een beoordeling of recycling als optie gewenst is (middels een ontheffingsstelsel).

Zodoende vragen we het ministerie nadrukkelijk een brede scope op milieuschade te hanteren en mogelijke substitutie van goederen te monitoren, te evalueren en regelgeving hier indien nodig op aan te passen.

4. Integraliteit

Integrale aanpak

De aanpak van zwerfafval bestaat uit de volgende onderdelen: preventie (waaronder voorlichting en communicatie, handhaving, vrijwilligers-/ burgerparticipatie), uitvoering (machinaal vegen, handmatig vegen, plaatsen en ledigen afvalbakken, onderhoud afvalbakken), verwerking (transport, verwerking) en beleid (beleidsontwikkeling, monitoring). Vanuit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zal beleid, communicatie en handhaving niet worden vergoed. *Alle kosten die gemoeid zijn met een integrale aanpak zouden onzes inziens deel moeten uitmaken van de kosten die vanuit de regeling vergoed worden.*

5. Kostenonderzoek

Geen inzet maar zekerheid

De inzet is om tenminste eens in de vier jaar een kostenonderzoek uit te voeren.

Gebiedsbeheerders hebben zekerheid nodig om hun inspanningen voor het schoonhouden van de openbare ruimte te kunnen begroten.

De G4 verzoekt daarom het kostenonderzoek als "4-jaarlijks of zo nodig eerder" vast te leggen in de regeling. Ons inziens is het noodzakelijk de kosten jaarlijks te indexeren.

Kosten verwijderen wegwerpplastic uit gehele openbare ruimte

De reikwijdte van de regeling beslaat zwerfafval dat zich in het publieke beheergebied van een overheidsinstantie bevindt en wordt opgeruimd door overheidsorganisaties. Dit kan gaan om terreinen, bijvoorbeeld straten of bermen, parken of om oppervlaktewateren zoals sloten en plassen. Ook zwerfafval dat in straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterriolering terecht komt valt onder de reikwijdte van de regeling. Het zwerfafval dat op particuliere percelen is achtergelaten of gewaaid wordt niet door de gemeente opgeruimd. Ook onjuist gedeponeerd afval, zoals plastic in de gft-bak of in het in het vuilwaterriool, valt buiten de reikwijdte.

De regeling richt zich op het verwijderen van al het wegwerpplastic, ook daar waar gemeenten nu mogelijk niet altijd komen. Het zou gemeenten helpen wanneer bij de uitvraag van de kosten expliciet gemaakt wordt welke kosten zij kunnen opvoeren, dit in plaats van een algemene uitvraag naar de kosten die gemaakt worden voor het verwijderen van wegwerpplastic.

De G4 pleit ervoor om een uitgebreide of uitputtende vragenlijst op te stellen. Deze helpt gemeenten om alle kosten in beeld te brengen die zij nu maken, maar ook om een idee te krijgen van de werkzaamheden die ze kunnen uitvoeren vallend onder de regeling.

Vaker dan eens per vier jaar

Daarnaast moet er ruimte komen voor veranderende omstandigheden die van invloed zijn op het kostenniveau: andere materialen die dominanter worden in de openbare ruimte, maar ook andere maatschappelijk ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn. Gedurende de looptijd van 4 jaar dient de vraag gesteld te worden welke ontwikkelingen/trends de actualisatie van het kostenonderzoek (deels) al eerder noodzakelijk maken? Gebiedsbeheerders zijn hier eveneens mee geholpen: wanneer gebiedsbeheerders inzetten op een hoger ambitieniveau leidt dit tot hogere kosten. Dat draagt dan weer bij aan het terugdringen van eventuele milieuschade. De productsamenstelling zal gaandeweg veranderen en daarmee ook de zwerfafvalkosten. We vragen deze gewijzigde productsamenstelling in het kostenonderzoek mee te nemen. Een jaarlijkse vaststelling van de samenstelling helpt om de gevolgen van substitutie van materialen sneller inzichtelijk te krijgen; alternatieve producten op de markt en in het zwerfafval kunnen een ingewikkelder dus kostbaarder opruimregime vereisen.

We vragen om een jaarlijkse vaststelling van de samenstelling zwerfafval en de daarmee gepaard gaande kosten.

Benodigde in plaats van gemaakte kosten

Het kostenonderzoek richt zich, evenals de voorgaande kostenonderzoeken op de gemaakte kosten. De gemaakte kosten zijn echter lager dan de benodigde kosten om het al het wegwerpplastic te verwijderen en zo milieuschade te voorkomen. Voor de G4 is het van belang te benadrukken dat het kostenonderzoek als gevolg hiervan geen volledig beeld geeft over wat nodig is om de doelstelling van Richtlijn wegwerpplastics te behalen.

We vragen dan ook om in het kostenonderzoek uit te gaan van benodigde kosten en, indien dat niet mogelijk is, maatregelen te treffen om de benodigde kosten in beeld te brengen en dit mee te nemen in de evaluatie van deze regeling.

Doorontwikkeling kostenonderzoek en samenstellingsonderzoek

Het kostenonderzoek vormt samen met het samenstellingsonderzoek de basis voor de vergoedingen door producenten aan gebiedsbeheerders.

De G4 verzoekt het ministerie om de wijze van onderzoek doorlopend te verbeteren opdat de vergoedingen optimaal aan blijven sluiten bij de kosten die gebiedsbeheerders maken.

6. Inzamelsysteem verpakkingen

Zoals nu in wijziging Besluit Beheer Verpakkingen 2014 is voorzien, is het aan de producenten (vertegenwoordigd door het Afvalfonds) hoe ze de zwerfafvalverplichting invullen. Producenten moeten op basis hiervan een innamesysteem organiseren en daarvan de kosten dragen. Tarieven worden niet door de Rijksoverheid vastgesteld en dit onderwerp is geen onderdeel van het samenstellingsonderzoek. We pleiten ervoor om dit wel onderdeel te laten zijn en op basis van verkregen inzichten (kostenonderzoek) de verkregen inzichten van het Afvalfonds dwingend kenbaar te laten maken.

Tot op heden zijn gemeenten hierover in het ongewisse. Los van een eventuele keuze van het Afvalfonds worden openbare inzamelmiddelen van gemeenten aangewend voor het "afvangen" van zwerfafval (daarbij wordt bedoeld op andere inzamelmiddelen zoals openbare containers, RAVO-veegrondes). Gepleit wordt voor inschatting/vaststelling van een percentage inzamelkosten toe te rekenen aan zwerfafval.

We zijn geen voorstander van de inzet van parallelle inzamelmiddelen door Afvalfonds. We stellen voor dat producenten de gemeenten vergoeden voor het aandeel verpakkingen dat wordt ingezameld via openbare inzamelsystemen. Dit betreft de inzamel-, én vervoer-, en verwerkingskosten (waarbij onder inzameling valt: infrastructuur, lediging en exploitatie).

7. Vergoeding en startjaar ('23 of '24)**Geen aanvullende voorwaarden**

De producenten dekken de in de regeling opgenomen kosten door een bijdrage te betalen aan de door de minister aangewezen organisatie zoals bedoeld in artikel 3.1 eerste lid. Deze organisatie keert in lijn met artikel 3.2 vierde lid de vergoeding uit aan overheidsorganisaties die kosten maken voor het opruimen van zwerfafval en recht hebben op een vergoeding. Aan gemeenten komt beleidsvrijheid toe.

We vragen in de regeling op te nemen dat de door de minister aangewezen organisatie geen aanvullende voorwaarden op kan leggen aan de uitkering van de vergoeding.

Peiljaar in 2022/compensatie

De regeling zal vanaf 2023 van kracht zijn. De bedragen over het peiljaar, bedoeld in het tweede lid, worden jaarlijks voor 1 juli in het kalenderjaar na het peiljaar door de minister gepubliceerd in de Staatscourant. De vergoedingen worden vervolgens uiterlijk voor 1 oktober dat jaar aan de overheidsorganisaties uitgekeerd. Dit betekent dat overheidsorganisaties de bijdrage vanuit de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid uiterlijk voor 1 oktober 2024 ontvangen. Dit heeft mede door het eindigen van de Raamovereenkomst Verpakkingen en de daarin opgenomen zwerfafvalvergoeding op 31 december 2022 een grote impact op de gemeentelijke begroting.

Om die reden verzoekt de G4 om het eerste peiljaar in 2022 te laten plaatsvinden, dan wel in 2023 een compensatievergoeding uit te keren.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Marieke van Doorninck

Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid