

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfafval

1. Introductie

Geschat wordt dat er in Nederland tussen de 35 en 140 miljoen kilo zwerfafval per jaar op straat of in het groen belandt ([bron](#)). Deze (voornamelijk plastic) vervuiling is schadelijk voor natuur, dier en mens. Plastic zwerfafval kan vervolgens door de wind of via rivieren in de mariene omgeving terecht komen waar het veel ecologische schade aanricht ([bron](#)). Opruimen van zwerfafval kost de overheid bijna 200 miljoen euro per jaar. Het is hoog tijd voor effectieve bronbestrijding in plaats van symptoombestrijding.

De ministeriële regeling (hierna: MR) over wegwerpplastics zet belangrijke stappen om het probleem van plastic vervuiling tegen te gaan. Het verschuiven van de kosten naar de producenten (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, hierna: UPV) is hierbij een essentieel element. Het huidige ontwerp MR is echter op een aantal punten voor verbetering vatbaar.

De voorliggende nota omvat de zienswijze van een coalitie van Nederlandse milieuorganisaties ([Recycling Netwerk Benelux](#), [Plastic Soup Foundation](#), [GoClean](#), [Stichting De Noordzee](#), [Stichting Natuur & Milieu](#), [Plastic Peuken Collectief](#), [de Zwerfinator](#) en [de Plastic Soup Surfer](#)) en dient ter input voor de internetconsultatie. Hiermee hopen we bij te dragen aan een effectievere implementatie van UPV om zwerfafval te voorkomen.

2. Doel

Uitgangspunt bij de uitvoering van Artikel 8 van de SUPD over UPV is: “de vervuiler betaalt” met als doel om (plastic) zwerfafval zoveel mogelijk te reduceren. De producenten van producten die in het zwerfafval belanden moeten de kosten dragen voor het opruimen van zwerfafval, in plaats van publieke gebiedsbeheerders (en daarmee de belastingbetaler¹), zoals tot nu toe het geval is. Het internaliseren van de externe kosten is één van de kernprincipes voor een effectieve bronaanpak.

Echter, producenten moeten niet door kunnen gaan met vervuilen, zolang ze maar betalen voor het opruimen ervan. Het doel is immers om zwerfafval zoveel mogelijk te reduceren. Daarom moeten ambitieuze en kwantitatieve reductiedoelstellingen expliciet worden geformuleerd waar zowel producenten als gebiedsbeheerders aan kunnen worden gehouden.

Ook al is de UPV voor zwerfafval vooral een financiële verplichting voor producenten, en heeft het Rijk geen mandaat om gemeenten doelstellingen op te leggen, toch moet er sprake zijn van een duidelijk ambitieniveau en afrekenbare doelen. Wanneer gebiedsbeheerders UPV-gelden ontvangen mogen die niet zomaar in de gemeentekas belanden, maar dienen zij het effectief te besteden met het oog op een significante reductie van zwerfafval. Mogelijk moet hiervoor een onafhankelijk organisatie met een controlerende functie in het leven worden geroepen.

Dit is met name van belang voor het hardnekkige probleem van plastic [sigarettenpeuken](#). Wij pleiten voor een verbod op plastic sigarettenfilters. Zolang er echter geen volledig verbod wordt ingevoerd, zou

¹ De totale kosten van het zwerfvuilbeleid in Nederland liggen op [circa 250 miljoen euro](#) per jaar (15,10 euro jaarlijks per inwoner). Deze kosten worden voor 77-90% door lokale besturen gemaakt en komen dus momenteel terecht bij de belastingbetaler via de gemeentebelastingen.

een reductiedoelstelling van 70% in 2026 (t.o.v. 2022) moeten worden vastgesteld. Indien deze niet wordt gehaald, dient er alsnog een verbod te komen op plastic sigarettenfilters.

Het is belangrijk dat via UPV een effectieve financiële prikkel wordt gecreëerd voor de *preventie* van (kunststof) zwerfafval. Producenten betalen echter voor de hoeveelheid producten die zij op de markt brengen en niet voor hun daadwerkelijke aandeel in het zwerfafval. Dat betekent dat producenten wiens producten niet of nauwelijks in het zwerfafval belanden niet worden beloond voor hun inspanningen. We adviseren om de mogelijkheid te verkennen om de bijdragen te differentiëren voor bedrijven die substantieel investeren in duurzaam, circulair ontwerp, statiegeld- en hergebruik systemen.

Tenslotte is het van belang dat de effectiviteit van de UPV maatregelen tussentijds, twee jaar na invoering van de MR, wordt geëvalueerd per productgroep. 2026 is namelijk te ver weg om eventuele extra maatregelen te treffen voor vervuilende items, zoals vochtige doekjes en plastic sigarettenfilters. Als blijkt dat de maatregelen niet voldoende bijdragen aan een significante reductie van zwerfafval, moeten extra maatregelen worden ingevoerd.

3. Reikwijdte van artikel 8

Gezien het doel van de SUPD - tegengaan van plastic vervuiling - is de scope beperkt tot plastic producten. Artikel 8 van de SUPD schrijft voor dat lidstaten UPV wetgeving opstellen voor: *voedselverpakkingen; zakjes en wikkels; drankverpakkingen van max. 3 L; drinkbekers; lichte plastic draagtassen; vochtige doekjes; ballonnen; tabaksproducten met filters en filters*². Drankblikjes zijn dus niet expliciet genoemd, maar ze vallen wel degelijk binnen de scope omdat het gaat om samengestelde drankverpakkingen met een kunststoflaag. De kamerbrief erkent dat drankblikjes een kunststofcoating bevatten, maar stelt dat deze drankverpakkingen desondanks zijn uitgezonderd in het Besluit beheer verpakkingen 2014 waarin de Richtlijn wegwerpplastics is geïmplementeerd. Hier is echter geen rationele basis voor. Hoewel voor drankblikjes al eerder dit jaar een statiegeldregeling is aangekondigd, dienen voor het deel van de blikjes dat toch in het milieu belandt alsnog zwerfvuilkosten te worden betaald. Het Besluit beheer verpakkingen zal daarom moeten worden aangepast opdat drankblikjes ook onder de UPV vallen, en niet pas na evaluatie in 2024.

Niet alle relevante plastic producten die zwerfafvalgevoelig zijn worden genoemd in de Europese Richtlijn. Kauwgom en confetti (die plastic bevatten) ontbreken nog en zouden mee moeten worden genomen in het UPV systeem. Bovendien zou moeten worden gekeken in hoeverre de scope zou kunnen worden verbreed naar wegwerpplastics die niet per se in het zwerfafval belanden, maar wel bijdragen aan het afvalprobleem, zoals plastic capsules voor koffieautomaten.

Voor sanitaire producten (zoals maandverband en tampons) schrijft de SUPD geen UPV voor - enkel markeringsplicht en bewustmakingsmaatregelen. Wij zijn van mening dat UPV ook voor deze producten moet worden ingevoerd om ook deze sector richting een circulaire economie te bewegen. Maandverband, (inbrenghulzen van) tampons en luiers zijn namelijk ook kunststofproducten voor eenmalig gebruik met significante milieu-impact. Ook al worden ze niet als zwerfafval op straat gevonden, ze leiden wel tot grondstoffenverbruik, zijn niet recyclebaar en leiden vaak tot verstoppingen in het riool. Daarom heeft de Franse overheid besloten UPV in te voeren voor sanitaire producten vanaf 2024³. De Nederlandse overheid zou dit voorbeeld moeten volgen.

² Voor voedselverpakkingen, zakjes en wikkels voor voedingsmiddelen, drankverpakkingen en samengestelde drankverpakkingen van ten hoogste 3 liter, wordt de bestaande UPV in het Besluit verpakkingen uitgebreid met bepalingen t.a.v. zwerfafval. Daarbij worden ook drinkbekers inclusief deksels en lichte draagtassen toegevoegd aan de UPV voor verpakkingen. Er komen nieuwe UPV's voor vochtige doekjes, ballonnen voor consumenten, tabaksproducten met filters en filters voor gebruik met tabaksproducten. De UPV moet vanaf 2023 in werking treden, alleen voor vochtige doekjes en ballonnen is de ingangsdatum 31 december 2024.

³ https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-general-des-filieres-responsabilite-elargie-des-producteurs#scroll-nav_4
<https://www.weblex.fr/weblex-actualite/responsabilite-elargie-du-producteur-du-nouveau>
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759/>

Er zijn ook veel andere materialen die significant in het zwerfafval voorkomen en voor milieuproblemen zorgen. Een integrale, materiaal neutrale aanpak is belangrijk, want de kans is groot dat producenten uitwijken naar andere materialen die niet onder de SUPD vallen, zoals papier en karton, en nog problematischer; het gebruik van viscose en cellofaan. Beide producten gedragen zich immers als plastics in het milieu.

Wat betreft de kosten die worden gedekt, beperkt de MR zich enkel tot de kosten voor werkzaamheden door of namens overheidsinstanties zoals gemeenten, provincies, waterschappen, OV instanties (NS) en Staatsbosbeheer. Private organisaties zoals Natuurmonumenten vallen hier buiten. Deze organisatie heeft 112.002 hectare land in beheer waar veel recreatie plaatsvindt en zwerfafval wordt achtergelaten. Dergelijke private gebiedsbeheerders van publiek toegankelijke gebieden, waaronder ook Landschappen en landgoedeigenaren, die kosten maken vanwege opruimen, zouden via de UPV regeling voor een vergoeding in aanmerking moeten komen.

Volgens de ontwerpregeling worden ook de kosten ter ondersteuning van burgerparticipatie en participatie door vrijwilligersorganisaties meegenomen (art. 3.1, lid 3, onderdeel c). Dit is positief, maar de vraag is hoe deze kosten worden bepaald. De milieuroorganisaties zelf zouden hier ook bij betrokken moeten worden.

Vervuiling van rioleringsystemen (waar plastic afval vaak leidt tot verstoppingen) valt niet binnen de reikwijdte van de regeling. Doordat de ministeriële regeling enkel opruimkosten door gebiedsbeheerders op land (inclusief straatkolken, kolkaansluitingen en hemelwaterrioleringen) meeneemt, gaat het voorbij aan de vervuiling door plastic afval van regionale en lokale zoetwateren, die leiden tot aanzienlijke kosten voor waterschappen (zie achtergrondinformatie over waterschappen in annex A). Vochtige doekjes bijvoorbeeld, die ook onder de UPV regeling vallen, worden vaak onjuist gedeponeerd in het toilet wat leidt tot verstoppingen in de riolering.

De kosten die waterschappen maken voor het verwijderen en verwerken van plastic zwerfvuil zouden daarom volledig moeten worden meegenomen in de UPV. Daarvoor dient allereerst de omvang van de problematiek in door waterschappen beheerde gebieden in kaart gebracht te worden, evenals de opruimkosten die zij maken. Er dient tevens nader onderzoek te worden gedaan naar mogelijk additionele maatregelen (bijv. filters) om (micro)plastics af te vangen.

4. Monitoringsmethodologie en Kostenberekening (art. 3.1 (lid 3) en art. 3.2 (lid 2 en 3))

Monitoringsmethodologie

Voorwaarde voor een effectieve implementatie van artikel 8 is een robuuste en betrouwbare methodologie voor de monitoring van zwerfafval, die hoeveelheden en fracties nauwkeurig in kaart brengt. Deze monitoring moet met regelmaat, eerlijk en onafhankelijk worden uitgevoerd in alle gebiedstypen.

Het ministerie stelt dat bij het bepalen van het aandeel kunststofproducten wordt gekeken naar de combinatie van gewicht/stuks en volume. Verschillende producten hebben immers verschillende eigenschappen. Sommige producten, met name sigarettenpeuken, zijn klein qua massa en volume, maar komen veel voor en zijn schadelijk voor het milieu. Deze kunnen het beste per stuk worden gemonitord. Dit geldt ook voor kleine snoepverpakkingen.

“Art. L. 541-10-1.-Relèvent du principe de responsabilité élargie du producteur en application du premier alinéa du I de l'article L. 541-10” « 21° Les textiles sanitaires à usage unique, y compris les lingettes préimbibées pour usages corporels et domestiques, à compter du 1er janvier 2024.

Als uitvoerende instantie draagt Rijkswaterstaat al sinds 2008 zorg voor de [landelijke monitor zwerfafval](#) in opdracht van het ministerie van IenW⁴. Om een representatief beeld te krijgen zijn betere metingen en meer verschillende monitoringslocaties nodig die beter verspreid zijn over het hele land, in verschillende gebiedstypen (ook natuur(buiten)gebieden, provinciale/rijkswegen, waterwegen, riolering en havens) met op z'n minst 4 jaarlijkse meetmomenten (zowel in de zomer/lente als winter/herfst). Belangrijke hotspots worden nu niet meegenomen worden in de RWS metingen (zoals bermen van autosnelwegen en afritten van autosnelwegen). Iedere 2 jaar zou er moeten worden geëvalueerd of de locaties van meetpunten nog steeds geschikt zijn.

Er zouden vaker metingen uitgevoerd moeten worden om trends, hotspots en focusgroepen beter in beeld te krijgen. Ook de merken van de producten zouden standaard moeten worden geregistreerd (zoals ook GoClean dat doet). Bij alle metingen moet niet alleen al het zwerfafval worden geteld en gecategoriseerd, maar ook gelijk verwijderd. Als men het laat liggen, wat nu het geval is, kan de vervuilingsgraad niet goed worden gemeten⁵.

Zwerfafvalmonitoring hoeft niet alleen af te hangen van Rijkswaterstaat. Metingen door milieuorganisaties en vrijwilligersacties leveren ook een schat van informatie op. Het aantal vrijwilligers is in de laatste tijd enorm gegroeid en draagt actief bij aan het verzamelen van gegevens via diverse kanalen. Deze "citizen science", veelal gebruikmakend van de app [Litterati](#), levert belangrijke inzichten op. Door hier rekening mee te houden in de monitoringsmethodologie wordt verder maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor overheidsbeleid en voelt de burger die zich inzet voor een schoon milieu zich serieus genomen. Wij adviseren o.a. volgende databronnen mee te nemen:

- ['ZwerfAfvalKompas'](#) van [GoClean](#) (zie tekstbox);
- [Schone Rivieren](#) langs rivieroeveren van zwerfafval (2x per jaar);
- [Plastic Peuken Collectief](#), jaarlijkse [Boskalis Beach Cleanup Tour](#), [Maas Cleanup](#);
- Litterati gegevens verzameld door burgers (foto's, aantallen en locaties van zwerfafval);
- Dataverzameling door particuliere initiatieven zoals de Zwerfinator (zie textbox).

Uiteindelijk moet worden toegewerkt naar een standaardmeetmethode met een uniform classificeringssysteem voor zowel overheidsinstanties, NGO's en diverse vrijwilligersinitiatieven, zodat data vanuit verschillende invalshoeken kunnen worden samengevoegd.

Gegevens zijn uiteraard essentieel voor gebiedsbeheerders om de zwerfafvalaanpak te verbeteren. Hoe meer gedetailleerde data gebiedsbeheerders tot hun beschikking hebben, hoe makkelijker het is om gerichte maatregelen te treffen op de belangrijkste hotspots (bijvoorbeeld rond vuilcontainers, bedrijventerreinen, [parkeerterreinen](#), bermen en afritten). Samenwerking tussen bedrijven en gebiedsbeheerders is hierbij cruciaal, maar ook private monitoring initiatieven spelen een belangrijke rol omdat gemeenten niet altijd over de capaciteit beschikken. Voorbeelden van *best practises* zijn o.a. [GoClean](#) die meerdere monitoringsrapportages hebben ontwikkeld voor verschillende gemeenten en gebiedstypen, evenals de gemeente [Purmerend](#) waar Dirk Groot, als de [Zwerfinator](#), zwerfafval nauwkeurig registreert via herhaald veldonderzoek op specifieke -trajecten. Door dit soort initiatieven financieel te ondersteunen, eventueel via een fonds, kunnen zij onafhankelijke waardevolle zwerfafval informatie blijven leveren aan o.a. RWS en andere overheidsorganisaties.

Om tot effectieve bronbestrijding te komen is het van belang te weten hoeveel, wat voor soort, waar en waarom ergens zwerfafval ligt. Vanuit dat perspectief is GoClean gestart met een werkmethode die zij 'Schoonwandelen' noemen: tijdens het opruimen van zwerfafval wordt er van elk stuk zwerfafval een foto gemaakt in een registratie

⁴ Rijkswaterstaat meet zes keer per jaar hoeveel zwerfafval er in Nederland ligt. Op 1400 plekken verspreid door het land doen ze in totaal 25.200 metingen om te bepalen hoe schoon het is en wat de samenstelling van het zwerfafval is.

⁵ Het zwerfafval wordt geteld op zicht en niet opgeruimd. Liggen er meer dan 25 items fijn zwerfafval, dan mag er geschat worden. Doordat er alleen geteld wordt, is de meting lastig te controleren. Doordat er niet opgeruimd wordt, is niet waar te nemen of oud of nieuw zwerfafval geteld wordt en er is geen inzicht in de vervuilingsgraad.

App. In deze App wordt de foto voorzien van coördinaten en type specifieke tags (registratielabels). Deze data kunnen worden uitgelezen en geanalyseerd in het door GoClean ontwikkelde '[ZwerfAfvalKompas](#)'. Het ZwerfAfvalKompas is een online platform in samenwerking met Litterati. Het Kompas beschikt over uitgebreide analysetools waarmee de vastgelegde data over het zwerfafval kan worden uitgelezen en geanalyseerd. Het geeft informatie over "hotspots" focusgroepen, herkomst en samenstellingen.

De gegevens die Dirk Groot (de Zwerfinator) vastlegt van elk stuk zwerfafval die hij vindt zijn: locatie (lengtegraad/breedtegraad), soort (blikje, fles, wikkel, zak etc), materiaal (plastic, papier, karton, metaal etc), type product (frisdrank, bier, sap, koek, sigaretten etc), merk (indien mogelijk) en evt. overige bijzonderheden. Deze aanpak geeft een schat aan gedetailleerde informatie die vervolgens wordt verwerkt in grafieken en kaarten om daarmee het probleem van zwerfafval beter inzichtelijk te maken. Herhaalde metingen zijn belangrijk om te toetsen in hoeverre maatregelen effectief zijn.

Textbox 1: Dataverzameling [GoClean](#) en [Zwerfinator](#)

Kostenberekening

De centrale vraag is: hoe hoog wordt de lat gelegd (om de omgeving zwerfafvalvrij te maken), en hoeveel moeten gemeenten daarvoor investeren? Is het streven 40% minder zwerfafval in de omgeving, 80% reductie, of compleet zwerfafvalvrij? De huidige CROW⁶ indelingen zijn niet ambitieus: gemeenten nemen vaak genoegen met een C beeldbestek net buiten het centrum. Dat betekent dat er veel afval op 100m² mag liggen⁷. Veel gemeenten investeren momenteel dus vrijwel niets in het opruimen van sigarettenpeuken⁸. Er moet significant meer worden geïnvesteerd in het opruimen dan nu het geval is. Het is van belang dat het kostenonderzoek ook additionele inspanningen meeneemt, die gebiedsbeheerders moeten nemen om zwerfafval significant te reduceren, en niet alleen uitgaat van de huidige situatie.

De regeling stelt dat het kostenaandeel zwerfafval kunststof producten per kunststof productsoort wordt bepaald op basis van een vierjaarlijks kostenonderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken en o.a. opruim modaliteit (handmatig⁹ of machinaal) (art. 3.1, lid 3). Echter, de praktijkervaring (van GoClean) leert dat ook de soort ondergrond hierbij meespeelt (hard, zoals stenen, of zachte ondergrond bijv. gras). Op een harde ondergrond is het makkelijker opruimen met een veegwagen, maar op een zachte ondergrond is het opruimen bijna allemaal handwerk, wat tot hogere kosten leidt (zie onderstaande tekstbox over opruimkosten sigarettenfilters).

Uit een dit najaar gehouden citizen science onderzoek naar het handmatig verwijderen van sigarettenfilters in de openbare ruimte blijkt, dat de overheid deze schoonmaaktaak niet goed vervult. Om ernstige vervuiling door filters te voorkomen, zal op zowel zachte als harde ondergronden minimaal wekelijks opgeruimd moeten worden. Gemiddeld genomen wordt 62% van de filters aangetroffen op een harde ondergrond en 38% op een zachte. Uit de metingen blijkt dat het per filter opruimen op een verharde ondergrond bijna 2 keer sneller gaat dan op een onverharde ondergrond. De loonkosten per filter voor het handmatig verwijderen vanaf een zachte ondergrond bedragen minimaal 11 cent per filter. Voor een harde ondergrond is dit bedrag berekend op 6 cent per filter.

Tekstbox 2: Opruimkosten sigarettenfilters (meer informatie in annex B)

⁶ Kwaliteitscatalogus openbare ruimte. De beeldmeetlatten ([CROW](#)-publicatie 323) zijn landelijke standaarden voor beeldkwaliteitsniveaus in de openbare ruimte.

⁷ Bovendien zijn er zwerfafval hotspots die niet effectief worden aangepakt. Afritten en provinciale wegen zijn dusdanig vervuild, dat het opruimen hiervan geen prioriteit lijkt te hebben. Vanuit de provincie wordt aangegeven dat men vooral bezig is met verkeersveiligheid en niet met zwerfafval in bermen. Er zou te weinig geld voor opruimen ter beschikking zijn.

⁸ Interview Plastic Peuken Collectief met Constance Steenkamp, gemeente Amsterdam (10 juli 2021): "Bij de gemeente Amsterdam is het op dit moment lastig om aparte aandacht voor het opruimen van peuken te hebben vanwege de hoge kosten die het met zich meebrengt."

⁹ Het opruimen van kleine items (zoals peuken) kost overigens net zoveel tijd als voor een groot item. Het is belangrijk dat de daadwerkelijke opruim handeling wordt bepaald op basis van stuks en het verwerken van het afval op basis van volume.

Daarnaast is het belangrijk dat ook de werkelijke kosten voor milieuschade worden meegenomen in de berekening, zodat deze kosten niet worden afgewenteld op de maatschappij en latere generaties (bijv. toekomstige bodemsaneringen).

5. Beheersstructuur: onafhankelijk en transparant

Het gehele UPV systeem zal objectief, transparant én inclusief moeten opereren. Het is positief dat in het ontwerp een centrale rol is weggelegd voor de overheid om de kosten en vergoeding te bepalen (art. 3.1, lid 2 en art. 3.2, lid 3). De regeling stelt dat relevante maatschappelijke spelers, en in het bijzonder betrokken producenten en gebiedsbeheerders, worden geconsulteerd voor het kostenonderzoek. Ook milieuorganisaties moeten actief en structureel worden betrokken in het kostenonderzoek én zwerfafval monitoring. Het is een goede zaak dat afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op het vaststellen van de bijdragen, maar er zou al eerder betrokkenheid moeten zijn van milieuorganisaties bij de monitoring. Alle gegevens over de zwerfafval monitoring, kostenbepaling en producenten bijdragen dienen bovendien volledig openbaar te zijn.

De overheid wijst ook een *centrale* uitvoeringsorganisatie aan om de bijdragen te innen en vergoedingen uit te keren (louter uitvoerende taak) (art. 3.1, lid 1 en art. 3.2, lid 4). Dit is kostenefficiënter (vanwege gedeelde administratie) in plaats van een uitvoeringsorganisatie per sector/productgroep. Voor sigarettenfilters wordt wel een nieuwe, onafhankelijke uitvoeringsorganisatie opgericht. De vraag is of deze ook de implementatie van bewustmakingsmaatregelen op zich neemt (zoals [Alcome](#) in Frankrijk).

De regeling stelt: “De Minister evalueert binnen twee jaar na de inwerkingtreding (...) de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk” (art. 5.1). Een klankbordgroep zal in het leven moeten worden geroepen om het functioneren van de uitvoeringsorganisatie én implementatie van de regeling te evalueren. Deze klankbordgroep zal idealiter bestaan uit een gebalanceerde samenstelling van stakeholders met evenveel vertegenwoordigers vanuit de milieubeweging als vanuit het bedrijfsleven.

6. Bewustmakingsmaatregelen en communicatie (artikel 3.3)

Bewustwordingscampagnes moeten niet alleen gaan over de verantwoordelijkheid van consumenten om afval niet op straat te gooien, maar dienen ook herbruikbare alternatieven te stimuleren die een structurele oplossing vormen voor zwerfafval. Het is daarom een goede zaak dat producenten een inspanningsverplichting hebben om plannen op te stellen over de bewustmakingsmaatregelen die niet alleen ingaan op het probleem van plastic zwerfafval maar ook herbruikbare alternatieven promoten (art. 3.3) en jaarlijks verslag moeten uitbrengen over de uitvoering en effectiviteit. De vraag is echter wie en hoe er wordt toegezien op de uitvoering en effectiviteit. Wordt er ingegrepen indien resultaten uitblijven?

Daarnaast stelt de regeling dat producenten ook moeten nagaan of er “een duurzamer (niet plastic-houdend) alternatief is voor de verpakking en hoe het gebruik hiervan gestimuleerd kan worden” (art. 3.3, lid 3, onderdeel c). Dit is een belangrijk element waar toezicht op nodig is omdat het gevaar bestaat dat alternatieve materialen ook schadelijk zijn voor het milieu.

Producenten van tabaksproducten worden verplicht tot het vergoeden van de kosten die gebiedsbeheerders kwijt zijn aan bewustmakingsmaatregelen voor deze producten. Hier dient rekening gehouden te worden met het in het Nationaal Preventieakkoord opgenomen reclameverbod voor tabaksproducten en artikel 5.3 van het ‘WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging’ dat stelt de overheid de tabakslobby geen enkele gelegenheid moet geven invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van tabaksontmoedigingsbeleid.

7. Overig

De vergoeding voor de afvalbakken in de openbare ruimte wordt buiten de MR gehouden omdat die al via het *Besluit verpakkingen* wordt geregeld. Dat zal worden aangepast op basis van de bepalingen uit de SUPD: producenten betalen gemeenten voor het SUP-deel in openbare inzamelmiddelen (investering, exploitatie en transport (te bepalen door het ministerie)). De vraag is hoe de vergoeding op basis van het *Besluit verpakkingen* wordt vastgesteld. Het *Besluit verpakkingen* stelt enkel dat producenten verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van een innamesysteem voor ALLE verpakkingen (dus ook afval uit de openbare ruimte). Het is niet wenselijk dat de kostenbepaling volledig aan het Afvalfonds wordt overgelaten. Ook gebiedsbeheerders en milieuorganisaties dienen te worden betrokken.

ANNEX A

Waterschappen en plastic vervuiling

Waterschappen beheren alle zoetwater lichamen, op de grote rivieren en enkele grote meren na (Rijkswaterstaat). Zwerfafval ontstaat in door waterschappen beheerde gebieden op in ieder geval twee manieren: door producten die bewust of onbewust zijn achtergelaten of terechtgekomen op oppervlaktewateren en door afval dat via waterzuiveringsinstallaties samen met gezuiverd water teruggepompt wordt naar het oppervlaktewater, via bijvoorbeeld een rivier of kanaal. Waterzuiveringsinstallaties zijn niet gebouwd op het filteren van afval dat via regenwater of grijs water (denk aan (delen van) sigarettenfilters, wattenstaafjes, vochtige doekjes, (synthetische) condooms, contactlenzen, pleisters, tampons, slijtdelen van schuursponsjes, allerlei verpakkingen) in de installaties terecht komt. Deze (delen van) producten worden slechts deels uit het water verwijderd voordat het gezuiverde water (wel ontdaan van organisch, menselijk materiaal en wc-papier) teruggepompt wordt richting oppervlaktewater.

Op dit moment hebben waterschappen, door het ontbreken van sturing via de Kaderrichtlijn Water (dat niet ingaat op plastic zwerfafval), nauwelijks tot geen zicht op de hoeveelheid zwerfafval in hun beheergebieden.

De enige kosten die waterschappen momenteel maken door zwerfafval, zijn de herstellkosten van door zwerfafval vastgelopen pompen en andere installaties en het afvoeren van maaisel uit waterstromen dat meer dan 10% plastic bevat en daardoor aangemerkt wordt als bedrijfsafval.

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van zwerfafval door waterschappen is het aanpassen van de filters (of roosters) in de waterzuiveringsinstallaties. Deze filters laten nu nog veel (micro)plastic door. Dit is het geval in alle installaties en een bij de waterschappen bekend, maar om financiële redenen voornamelijk genegeerd probleem.

ANNEX B

Monitoring Sigarettenfilters

Half september is een 6 wekelijkse citizen science monitoring op filters gestart op hotspotlocaties en controlelocaties (niet hotspotlocaties). Dit onderzoek is uitgevoerd op zowel harde als zachte ondergronden. Er zijn 6 weken lang op dezelfde locaties metingen gedaan naar filters. Er hebben ruim 1000 metingen plaatsgevonden op 188 verschillende locaties door heel Nederland in zowel steden, dorpen en landelijk gelegen locaties.

De data is geanalyseerd door datascientists en als betrouwbaar aangemerkt.

In het onderzoek valt op dat er grote hoeveelheden filters bij de 1^e meting (0 meting) zijn aangetroffen, namelijk gemiddeld 86 filters per gemeten locatie van 100m². Dit zijn filters die al langere tijd op de verschillende locaties gelegen hebben.

De 5 metingen daarna is een significante afname van filters op de locaties te zien. De wekelijkse hoeveelheid aangetroffen filters blijft echter een redelijk constante hoeveelheid van gemiddeld 26 filters per locatie van 100m²

Gezien de hoge hoeveelheid filters in de 0 meting en de daling in de weken daarna, kan er gesteld worden dat de overheid de filters niet goed opruimt. Daarnaast blijkt dat er een gemiddelde vervuilingsgraad is van 26 filters per locatie per week. Om ernstige vervuiling door filters te voorkomen, zal er op zowel zachte als harde ondergronden minimaal wekelijks opgeruimd moeten worden.

Kostenoverzicht handmatig opruimen filters

Conclusie:

Loonkosten per handmatig opgeruimde filter vanaf zachte ondergrond: gemiddeld € 0,11 per filter.

Loonkosten per handmatig opgeruimde filter vanaf harde ondergrond: gemiddeld € 0,06 per filter.

*De opruimkosten die niet meegenomen zijn: materiaalkosten, aanrijkosten, transportkosten, verwerkingskosten, overhead, afschrijving materiaal, etc.

Berekeningscomponenten:

A.

De accijnsmonitor ([bron 1](#)) geeft aan dat er in 2020 ruim 9,5 miljard kant en klare sigarettenfilters verkocht zijn in Nederland. Het exacte aantal is 9.543.651.000.

*Bij de berekening wordt uitgegaan van het cijfer verkochte kant en klare sigaretten met filter in Nederland. Er mag niet uit het oog verloren worden dat er ook veel sigaretten over de grens ingekocht worden. Daarnaast worden veel make your own filterhulzen gebruikt.

B.

In een publicatie ([bron 2](#)) uit 2017 naar het effect van tabak op het milieu schrijft de WHO, dat gemiddeld tot 2/3 van de filters op de grond terecht komen.

C.

Het wettelijk minimumloon per juli 2021 voor 21 jaar en ouder bij een 36-urige werkweek bedraagt €10,90 per uur. ([bron 3](#))

We rekenen met afgerond 30% opslag sociale werkgeverslasten. ([bron 4](#))

Het grootste deel hiervan bestaat uit de verplichte bijdragen van de Overheidswerkgever aan de wettelijke sociale verzekeringen.

D.

Tijdens de peukenmonitoring is geautomatiseerd bijgehouden hoelang het duurt om gedurende anderhalve maand wekelijks 100 vierkante meter op elke locatie soort peukenvrij te maken. Het opruimen van filters op een zachte ondergrond is handwerk. Een zachte ondergrond is heel slecht machinaal te reinigen. Voor de harde ondergrond kan gekozen worden om de filters machinaal op te ruimen.

Uit de metingen blijkt dat het per filter opruimen op een harde ondergrond bijna 2 keer sneller gaat dan op een zachte ondergrond. Uit de gegevens blijkt ook dat er op de harde ondergrond 62% van de filters aangetroffen werd en 38% van de filters werd op de zachte ondergrond aangetroffen. De opruimsnelheid van een peuk kan zo bepaald worden. Zo kan ook omgerekend worden hoeveel filters er gemiddeld per uur handmatig opgeruimd kunnen worden op de locaties met een zachte ondergrond, namelijk 133, en hoeveel op de locaties met een harde ondergrond: 254.

(bron 5).

Berekening opruimen per filter zachte ondergrond:

De gedetailleerde berekeningen op basis van bovenstaande gegevens zijn als volgt uitgevoerd:

Verkochte sigarettenfilters in Nederland per jaar: 9.543.651.000.

Daarvan belandt tot 2/3 op de grond: $9.543.651.000 \times 2/3 = 6.362.434.000$ filters die jaarlijks in het zwerfafval belanden.

Van deze 6.362.434.000 filters belanden 38% op een zachte ondergrond: $6.362.434.000 \times 38\% = 2.417.724.920$ filters die op een zachte ondergrond belanden.

In 1 uur kunnen 133 peuken handmatig van een zachte ondergrond geraapt worden.

Dat betekent dat het $2.417.724.920 : 133 = 18.178.383$ uren per jaar kost om de filters op een zachte ondergrond te verwijderen.

Het uurloon op basis van wettelijk minimumloon bedraagt € 10,90.

Verhoogd met een opslag van 30% sociale werkgeverslasten is de kostprijs voor de werkgever berekend op $10,90 \times 130\% = € 14,18$ per uur.

Dit betekent dat de loonkosten $€ 14,18 \times 18.178.383$ uren per jaar = € 257.769.471 euro per jaar zijn om filters van een zachte ondergrond te verwijderen.

Ingeschatte oostprijs per peuk op een zachte ondergrond is vervolgens berekend als € 257.769.471 euro per jaar gedeeld door 2.417.724.920 filters die op een zachte ondergrond belanden = **€ 0,11 per sigarettenfilter.**

Berekening opruimen per filter harde ondergrond:

De berekening voor het handmatig opruimen van sigarettenfilters op een harde ondergrond gaat als volgt:

$6.362.434.000$ filters in het zwerfafval per jaar $\times 62\%$ dat op een harde ondergrond ligt = $3.944.709.080$ filters die op een harde ondergrond belanden.

In 1 uur kunnen 254 peuken handmatig van een harde ondergrond geraapt worden.

Dat betekent dat het $3.944.709.080 : 254 = 15.530.351$ uren uren kost om de filters op een harde ondergrond te verwijderen.

Het uurloon op basis van wettelijk minimumloon bedraagt € 10,90.

Verhoogd met een opslag van 30% sociale werkgeverslasten is de kostprijs voor de werkgever berekend op $€ 10,90 \times 130\% = € 14,18$ per uur.

Dit betekent dat de loonkosten $€ 14,18 \times 15.530.351$ uren per jaar = € 220.220.377 euro per jaar zijn om filters van een harde ondergrond te verwijderen.

Ingeschatte kostprijs per peuk op een harde ondergrond is vervolgens berekend als € 220.220.377 euro per jaar gedeeld door 3.944.709.080 filters die op een harde ondergrond belanden = **€ 0,056 per sigarettenfilter.**

Bronvermeldingen

(bron 1) <https://accijnsmonitor.nl/overzichten-toelichtingen-en-downloads/>

(bron 2) over Tobacco and its environmental impact: an overview. Geneva: World Health Organization; 2017. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

(bron 3) <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2021>

(bron 4) <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek-loonheffingen-lh0221t13fd.pdf> tabel 9, 10 en 12

(bron 5) <https://zwerfafvalkompas.nl/>