



C/2025/5646

24.10.2025

**Mededeling van de Commissie**

**Richtsnoeren van de Commissie tot vaststelling van criteria voor de kosten van het opruimen van zwerfafval overeenkomstig artikel 8, lid 4, van Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu**

(C/2025/5646)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	1
1 Inleiding .....	2
2 Toepassingsgebied .....	3
2.1 Producent .....	3
2.2 Zwerfafval .....	4
2.3 Werkzaamheden door of namens overheidsinstanties .....	4
2.3.1 Overheidsinstanties .....	4
2.3.2 Namens .....	5
2.4 Opruimen .....	5
2.4.1 Opruimactiviteiten .....	5
2.4.2 Resultaat van de opruimactiviteiten .....	6
2.5 Beheer van ingezameld zwerfafval .....	6
2.5.1 Vervoer van het ingezamelde zwerfafval .....	6
2.5.2 Verwerking van het ingezamelde zwerfafval .....	7
3 Algemene beginselen voor het berekenen van de kosten .....	7
3.1 Kostenefficiëntie .....	7
3.2 Transparantie .....	8
3.3 Proportionaliteit .....	8
4 Berekening van de kosten voor inzameling en praktijken inzake zwerfafval .....	8
5 Methoden om de hoeveelheden kunststofproducten voor eenmalig gebruik in het ingezamelde zwerfafval te berekenen .....	10
5.1 Methoden op basis van de input .....	10
5.2 Methoden op basis van de output .....	11
6 Opties voor de toewijzing van kosten aan producenten .....	13
6.1 Toewijzing van kosten aan de verschillende categorieën van kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn opgenomen in deel E van de bijlage bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik .....	13
6.1.1 Toewijzing van kosten aan producenten, per kunststofproduct voor eenmalig gebruik .....	14
6.2 Verdeling van kosten tussen individuele producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik .....	15
7 Specifieke kenmerken voor filters .....	16

## 1 Inleiding

Dit document bevat richtsnoeren voor de interpretatie en toepassing van artikel 8 “Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid” van Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu <sup>(1)</sup>, ook wel bekend als de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik (hierna “de richtlijn” of de “richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik” genoemd). Deze richtsnoeren zijn in overeenstemming met de verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (Verordening (EU) 2025/40) <sup>(2)</sup>, de richtlijn betreffende afvalstoffen (“kaderrichtlijn afvalstoffen” of “Richtlijn 2008/98/EG”) <sup>(3)</sup> en de richtlijn stedelijk afvalwater (Richtlijn (EU) 2024/3019) <sup>(4)</sup>.

Deze richtsnoeren zijn bedoeld om de lidstaten te helpen bij de uitvoering van deze wetgeving. De inhoud, die ook voorbeelden omvat, weerspiegelt de standpunten van en de interpretatie van het toepasselijke wetgevingskader van de Europese Commissie en heeft als zodanig geen juridisch bindende werking. De lidstaten kunnen nationale omstandigheden en specifieke kenmerken van bestaande systemen in aanmerking nemen. Daarom is het mogelijk dat de lidstaten niet alle aspecten opvolgen die in deze richtsnoeren zijn beschreven. De bindende interpretatie van EU-wetgeving is de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid omvat een aantal vereisten op grond waarvan de producenten van producten de financiële verantwoordelijkheid of de financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product (zie artikel 3 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik). Krachtens artikel 8 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik zijn de lidstaten verplicht om regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in te voeren die aan bepaalde vereisten moeten voldoen die bovenop de vereisten van artikel 8 en artikel 8 bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen komen. Een dergelijke bijkomende vereiste is vastgesteld in artikel 8, lid 2, punt c), en artikel 8, lid 3, punt b), van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik. Dit heeft betrekking op de vereiste voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat de producenten van de in deel E, afdelingen I, II en III, van de bijlage opgenomen producten de **“kosten voor het opruimen van het zwerfafval van deze producten, en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat zwerfafval”** dekken. Het gaat om de volgende producten:

- Voedselverpakkingen
- Zakjes en wikkels
- Drankverpakkingen
- Drinkbekers
- Lichte plastic draagtassen
- Vochtige doekjes
- Ballonnen
- Tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten (in de richtsnoeren “filters” genoemd).

Krachtens artikel 8, lid 4, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik moet de Commissie in overleg met de lidstaten richtsnoeren bekendmaken voor criteria met betrekking tot de kosten voor het opruimen van het zwerfafval van deze producten, en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat zwerfafval.

Deze richtsnoeren bevatten de belangrijkste beginselen met betrekking tot de kosten voor het opruimen van zwerfafval en verduidelijken het toepassingsgebied van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid doordat ze grondslagen bieden voor een gemeenschappelijk begrip van relevante termen. Ook worden er passende methoden voorgesteld voor het berekenen van de kosten voor inzameling en praktijken in verband met zwerfvuil en voor de berekening van de hoeveelheden kunststofproducten voor eenmalig gebruik onder zwerfafval dat wordt achtergelaten en verzameld op openbare plekken, evenals mogelijkheden voor het toewijzen van kosten aan producenten.

<sup>(1)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32019L0904> (PB L 155 van 12.6.2019).

<sup>(2)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32025R0040&qid=1737563768222> (2025/40 PB L, 22.1.2025), tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG <http://data.europa.eu/eli/dir/1994/62/2018-07-04> (PB L 365 van 31.12.1994).

<sup>(3)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001> (PB L 312, 22.11.2008).

<sup>(4)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj> (PB L 12.12.2024).

In dit document worden ook voorbeelden gegeven van activiteiten die volgens de Commissie binnen het toepassingsgebied vallen van de kosten die uit hoofde van de richtlijn door producenten worden gedragen. Deze richtsnoeren en deze voorbeelden zijn niet uitputtend. Er wordt ook in herinnering gebracht dat wat filters betreft de EU en haar lidstaten partij zijn bij de Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC) <sup>(5)</sup> en daarom wettelijk verplicht zijn om de bepalingen ervan toe te passen (zie punt 7).

Er moet niet worden vergeten dat het de verantwoordelijkheid is van de lidstaten om te beslissen over specifieke beleidsmaatregelen voor het opruimen van zwerfafval. Deze beleidsmaatregelen moeten deel uitmaken van de in artikel 11 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik en artikel 28 van de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde afvalbeheerplannen. Deze beleidsmaatregelen moeten ook deel uitmaken van de programma's van maatregelen van artikel 13 van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG) <sup>(6)</sup>. Zij kunnen ook onder de nationale uitvoeringsprogramma's vallen zoals bedoeld in artikel 17 van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (Richtlijn (EU) 2024/3019). De ermee gepaard gaande kosten die moeten worden gedragen door de producenten hangen af van deze beleidsmaatregelen. Afhankelijk van de beschikbare gegevens kunnen meer of minder gedetailleerde methoden voor de berekening van de kosten worden toegepast, zonder daarbij de proportionaliteit uit het oog te verliezen.

Overeenkomstig het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ook wel het Verdrag van Aarhus genoemd <sup>(7)</sup>, moeten de lidstaten effectieve toegang tot de rechter waarborgen door herzieningsprocedures vast te stellen op grond waarvan het publiek, met inbegrip van producenten en niet-gouvernementele milieuorganisaties, hiervan in kennis worden gesteld en toegang hebben tot de rechter, met name voor aangelegenheden in verband met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zoals de berekening en de toewijzing van kosten.

Deze richtsnoeren omvatten alleen de kosten voor het opruimen van zwerfafval, op basis van artikel 8, lid 2, punt c), en artikel 8, lid 3, punt b). Ze hebben geen betrekking op de andere bepalingen in verband met de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van artikel 8, lid 2, punt a), en artikel 8, lid 3, punt a) (kosten voor bewustmaking), en artikel 8, lid 2, punt b) (kosten voor het inzamelen van afval van die producten dat in openbare inzamelsystemen wordt afgedankt) en artikel 8, lid 3, punt c) (kosten voor het verzamelen van gegevens). In de richtlijn wordt namelijk een duidelijk onderscheid gemaakt tussen "opruiming van zwerfafval" en de andere kosten die ook onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen.

Deze richtsnoeren werden opgesteld na overleg met de lidstaten via het bij artikel 39 van de kaderrichtlijn afvalstoffen ingestelde comité, overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik.

Het werk aan deze richtsnoeren ging gepaard met de "Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment - WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs" <sup>(8)</sup>.

## 2 Toepassingsgebied

Om het toepassingsgebied van de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in het kader van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik vast te stellen, en daarmee ook de diverse kosten die moeten worden gedekt, moeten bepaalde relevante termen vooraf worden toegelicht.

### 2.1 Producent

De definitie van de term "producent" in artikel 3, punt 11, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik omvat in een lidstaat gevestigde fabrikanten, vullers, verkopers of importeurs die kunststofproducten voor eenmalig gebruik in die lidstaat in de handel brengen, of verkopers in een lidstaat of een derde land die kunststofproducten voor eenmalig gebruik in een andere lidstaat rechtstreeks aan particuliere huishoudens of aan andere gebruikers dan particuliere huishoudens verkopen. De kosten voor het opruimen van zwerfafval die moeten worden gedekt, moeten daarom onder deze verschillende soorten marktdeelnemers worden verdeeld. "In de handel brengen" betekent het voor het eerst op de markt van een lidstaat aanbieden van een product, overeenkomstig artikel 3, punt 6, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik.

<sup>(5)</sup> Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC), <https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013>. Zie ook Besluit 2004/513/EG van de Raad van 2 juni 2004 betreffende de sluiting van de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (PB L 213 van 15.6.2004, blz. 8).

<sup>(6)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj/ned> (PB L 164, 25.6.2008).

<sup>(7)</sup> <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Zie ook Verordening (EG) nr. 1367/2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, via dewelke het in het EU-recht is opgenomen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367&qid=1748950217368> (PB L 264 25.9.2006, blz. 13).

<sup>(8)</sup> Ramboll, "Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6: final report on developing guidelines on litter clean-up costs", <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1>.

## 2.2 Zwerfafval

In Richtlijn (EU) 2018/851<sup>(9)</sup>, tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt in overweging 33 het volgende vermeld: “De lidstaten moeten ook maatregelen nemen om zwerfafval dat in het milieu aanwezig is op te ruimen, ongeacht de oorsprong of omvang ervan en ongeacht of afval opzettelijk of uit nalatigheid is weggegooid”. Daarnaast is in artikel 13 van Richtlijn 2008/56/EG (kaderrichtlijn mariene strategie)<sup>(10)</sup> het volgende vermeld: “Ten aanzien van elke voor hen relevante mariene regio of subregio geven de lidstaten de maatregelen aan die moeten worden genomen om in hun mariene wateren een goede milieutoestand, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 9, lid 1, te bereiken of te behouden”, wat inhoudt dat de “eigenschappen van, en de hoeveelheden zwerfvuil op zee [...] geen schade [veroorzaken] aan het kust- en mariene milieu” op grond van beschrijvend element 10<sup>(11)</sup>.

Gezien de doelstelling van de verordening om de negatieve milieueffecten van bepaalde kunststofproducten te verminderen, moet “zwerfafval” voor de toepassing van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik worden opgevat als afval na consumptie dat opzettelijk of uit nalatigheid is weggegooid in de lucht, op het land, en in het water, en bijgevolg het milieu verontreinigt of dreigt te verontreinigen.

Afval dat wordt ingezameld aan de inlaten van rioleringen, zoals vochtige doekjes die zijn weggegooid in het rioolsysteem, regenwaterafvoeren en straatkolken, moeten als zwerfafval worden beschouwd. Zwerfafval kan ook afval omvatten dat kan worden teruggewonnen uit rioleringen, zoals unitaire netwerken of regenwaternetwerken, na het wegsijpelen van regenwater.

In de kosten voor het opruimen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik mogen de kosten voor het sluiten en saneren van illegale stortplaatsen voor huishoudelijk afval niet worden opgenomen, hoewel deze producten een bepaald aandeel van het zwerfafval kunnen vertegenwoordigen, omdat deze kosten moeten worden gedragen door diegene die het afval genereert (de vervuiler) via handhavingsmaatregelen, en niet door de producenten.

In artikel 8, lid 2, punt b) en de laatste alinea van artikel 8, lid 3, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik, wordt verwezen naar de kosten voor de inzameling van afval en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat afval voor de kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn opgenomen in deel E, afdelingen I en III van de bijlage bij die richtlijn. Deze kosten hebben betrekking op artikelen die geen zwerfafval zijn, maar die worden verzameld via openbare inzamelsystemen (bv. vuilnisbakken). Dit zijn andere kosten dan de kosten voor het opruimen van zwerfafval en ze vallen niet binnen het toepassingsgebied van deze richtsnoeren.

## 2.3 Werkzaamheden door of namens overheidsinstanties

In artikel 8, lid 4, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik is vermeld dat de kosten voor het opruimen van het desbetreffende zwerfafval van kunststoffen voor eenmalig gebruik moet worden beperkt tot werkzaamheden “door of namens overheidsinstanties”. Hierin zijn de kosten voor de opruiming van zwerfafval dat is achtergelaten op privéterrein niet opgenomen (uitzondering beschreven in punt 2.3.2). In dit punt wordt beschreven hoe de termen “overheidsinstanties” en “namens” moeten worden opgevat.

### 2.3.1 Overheidsinstanties

“Overheidsinstanties” worden niet gedefinieerd in de richtlijn. Ze worden echter gedefinieerd in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie<sup>(12)</sup>. Volgens de Commissie moet deze definitie ook worden toegepast in het kader van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik.

De definitie is de volgende:

- a) *een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;*
- b) *een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;*
- c) *een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten op milieugebied verleent.”*

<sup>(9)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851&qid=1684738500528> (PB L 150 van 14.6.2018).

<sup>(10)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32008L0056> (PB L 164 van 25.6.2008).

<sup>(11)</sup> Programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain good environmental status, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/7769294>, JRC139180.

<sup>(12)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1684738790587> (PB L 41 van 14.2.2003).

### 2.3.2 Namens

Praktijken inzake de opruiming van zwerfafval die niet door maar namens de overheidsinstantie worden ondernomen, zijn opruimactiviteiten die zijn uitbesteed <sup>(13)</sup>.

De betrokken praktijken omvatten activiteiten voor afvalinzameling die onder de verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties vallen. Het kan gaan om particulier beheerde gebieden waarvoor de opruiming onder de verantwoordelijkheid van de overheid blijft vallen, bv. plaatsen waarvoor een concessie is verleend.

Het gaat hierbij om:

- weginfrastructuur zoals wegen, fietspaden, voetgangerszones en bermen;
- waterlocaties zoals stranden, oevers van meren, oevergebieden in het algemeen en jaagpaden langs kanalen;
- gebieden in vervoersinfrastructuur zoals stations, havens, luchthavens, parkeerplaatsen en fietsenstallingen;
- recreatieve en groene ruimten zoals parken, natuureservaten, nationale parken en recreatieterreinen;
- openbare ruimten met een grote kans dat er veel mensen samenkomen, zoals pleinen en straten in de stad;
- gemeentelijke netwerken voor het opvangen van afvalwater en/of zuiveringsinstallaties voor afvalwater die namens een overheidsinstantie worden beheerd door publieke of privaot/publieke ondernemingen.

Activiteiten die “namens” overheidsinstanties worden uitgevoerd, omvatten geen praktijken waarvoor overheidsinstanties niet verantwoordelijk zijn. Daardoor zijn vrijwilligersactiviteiten, zoals het opruimen van afval op stranden of het oprapen van zwerfafval in wijken, uitgesloten, want deze worden niet geïnitieerd door bevoegde overheidsinstanties. Alleen georganiseerde vrijwillige opruimactiviteiten zonder winstoogmerk waaraan een contract of overeenkomst met de betrokken instantie zoals de gemeente voorafgaat, kunnen in aanmerking worden genomen voor dekking van de kosten inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

## 2.4 Opruimen

### 2.4.1 Opruimactiviteiten

Het “opruimen” van zwerfafval betekent dat het wordt verwijderd uit de gebieden waar het ten onrechte werd weggegooid of uit de gebieden waarheen het werd verplaatst via de lucht, het land of het water. Het opruimen kan handmatig of op mechanische wijze plaatsvinden.

Opruimactiviteiten zijn onder meer:

- reinigen en vegen: het reinigen van gebieden die onder de verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties vallen, op gezette tijden en met een vastgestelde minimumfrequentie, door aangedreven of niet-aangedreven voertuigen en met mankracht die passend en proportioneel voor de locatie worden ingezet en in overeenstemming met de kenmerken van de gebieden;
- officieel georganiseerde opruimacties in de natuur (bv. op openbare stranden), door of namens bevoegde overheidsinstanties;
- vrijwillige opruiming van zwerfafval zonder winstoogmerk, voorafgegaan door een contract of overeenkomst met de betrokken instantie; acties voor de opruiming van zwerfafval door vrijwilligers (bv. burgers, werknemers), in gebieden die onder de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties vallen, of die namens hen worden uitgevoerd;
- verplichte opruiming van zwerfafval: acties voor de verplichte opruiming van zwerfafval (bv. door overtreders in het kader van hun rehabilitatie/gemeenschapsdienst), in gebieden die onder de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties vallen, of die namens hen worden uitgevoerd;
- opruimen en verwijderen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik uit de infrastructuur voor de opvang en behandeling van gemeentelijk afvalwater, en waar nodig het uitvoeren van onderhoudsactiviteiten om de structuur vrij te maken na de opeenhoping van een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik, waarbij wordt toegezien op de juiste en blijvende werking van de infrastructuur.

<sup>(13)</sup> In het geval van filters moet bij de uitbesteding van werkzaamheden artikel 5.3 van de FCTC worden nageleefd, waaronder de vereiste dat de tabaksindustrie geen stimulansen toegekend mag krijgen om activiteiten op te zetten of te beheren (zie punt 7).

#### 2.4.2 Resultaat van de opruimactiviteiten

Het toepassingsgebied van de opruimactiviteiten en de kosten ervan hebben ook te maken met wat het gewenste resultaat van de opruiming is. In artikel 8, lid 4, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik is aangegeven dat de kosten “niet meer [bedragen] dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden”.

De desbetreffende “dienst” is het opruimen van zwerfafval in gebieden die onder de verantwoordelijkheid van overheidsinstanties vallen. Zoals aangegeven in artikel 1 heeft de richtlijn tot doel “de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu te voorkomen en te verminderen”. Dit kan alleen worden verwezenlijkt als regelmatig zwerfafval wordt ingezameld en de openbare ruimte schoon wordt gehouden. Hoewel het einddoel “geen zwerfafval” is, is het behalen van deze doelstelling in de praktijk mogelijk moeilijk en duur. De mate waarin het nodig wordt geacht dat een openbare ruimte moet worden opgeruimd, moet proportioneel zijn en hierbij moet rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden (bv. toegankelijkheid, bevolking en bevolkingsdichtheid, organisatorische opzet en salarisontwikkeling).

De vaststelling van het gewenste resultaat vormt de grondslag voor de berekening van de kosten die nodig zijn om zwerfafval op te ruimen. Het gewenste resultaat kan variëren, aangezien niet alle gebieden dezelfde opruimacties vereisen om de beoogde milieudoelstellingen te verwezenlijken<sup>(14)</sup> (15). In het geval van de infrastructuur voor gemeentelijk afvalwater moeten kunststofproducten voor eenmalig gebruik zowel aan de inlaat van waterzuiveringsinstallaties als in het netwerk voor de opvang van afvalwater worden verwijderd om verstopping van het netwerk door de opeenhoping van kunststofproducten voor eenmalig gebruik te voorkomen. Voor de vaststelling van wat van belang is, kan het nuttig zijn om de verschillende gebieden die onder de bevoegdheid van een gemeente vallen te categoriseren (bv. op basis van de kenmerken ervan, het gebruik, de toeristische waarde, de belevingswaarde, of de verkeersdoorstroming). Als vereenvoudigde aanpak kan het gewenste resultaat ook worden bereikt door bepaalde frequenties voor de opruimactiviteiten binnen een bepaalde tijdsperiode vast te stellen.

Het kan ook passend zijn het milieurisico van zwerfafval dat achterblijft in bepaalde gebieden in aanmerking te nemen — zo kan het passend zijn gebieden langs rivieren of langs de kust grondiger en vaker schoon te maken dan andere gebieden om het risico op oever- en marien zwerfafval te verminderen. Beslissingen op basis van gegevens afkomstig van voortdurende monitoring en evaluatie kunnen de identificatie van prioritaire gebieden ondersteunen.

Mogelijk moeten diensten worden aangepast in een seizoensgebonden context of bij een noodsituatie (bv. bij extreme weersomstandigheden zoals overstromingen en stormen), of in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld grote openbare evenementen zoals festivals, marktdagen of extreme weersomstandigheden).

Bovendien mag het gewenste resultaat geen buitensporige inspanningen vergen in verhouding tot de milieueffecten, zodat de kosten van de producenten niet meer bedragen dan wat noodzakelijk is voor een kostenefficiënte dienstverlening. Het resultaat moet bovendien periodiek worden geëvalueerd.

Om de producenten van de betrokken productgroepen van kunststoffen voor eenmalig gebruik in het kader van de richtlijn stimulansen te bieden om upstreammaatregelen te nemen om zwerfafval te verminderen, moeten de geleverde inspanningen en de bijbehorende kosten worden gekoppeld aan de hoeveelheid ingezameld afval en aan het te bereiken resultaat, zodat in situaties met minder zwerfafval er ook kostenvermindering wordt gerealiseerd (zie punt 6).

#### 2.5 Beheer van ingezameld zwerfafval

De kosten voor het opruimen van het in artikel 8, leden 2 en 3, genoemde zwerfafval omvatten ook de kosten voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat zwerfafval.

##### 2.5.1 Vervoer van het ingezamelde zwerfafval

Om deze kosten te kunnen meenemen in het kader van de regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, moet het vervoer van het ingezamelde zwerfafval worden gerealiseerd door exploitanten die daarvoor door de bevoegde overheidsinstanties zijn aangewezen, met behulp van voertuigen en/of mankracht die in verhouding met de hoeveelheid zwerfafval en passend voor de locatie waar dit moet worden ingezameld, worden ingezet. Indien het ingezamelde zwerfafval samen wordt vervoerd met gemengd afval moeten de vervoerskosten van het zwerfafval proportioneel zijn aan het aandeel ervan in dat afval. De vervoerskosten voor verschillende productgroepen van kunststoffen voor eenmalig gebruik kunnen variëren afhankelijk van de respectieve kosten voor de opruiming en de verwerking.

<sup>(14)</sup> “European coastline macro litter trends 2015-2021”, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301>, JRC138907.

<sup>(15)</sup> “A European threshold value and assessment method for macro litter on the coastlines”, JRC121707.

### 2.5.2 Verwerking van het ingezamelde zwerfafval

Onder “verwerking” wordt verstaan de nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen (zie artikel 3, punt 14, van de kaderrichtlijn afvalstoffen).

Om deze kosten te kunnen opnemen als deel van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, moet de verwerking van het zwerfafval worden uitgevoerd door exploitanten die door de bevoegde overheidsinstanties zijn aangewezen, door middel van wettelijke infrastructuur en processen voor afvalverwerking in overeenstemming met de regelgevingsvereisten die zijn opgenomen in de desbetreffende nationale wetgeving en in Richtlijn 2008/98/EG. Indien het ingezamelde zwerfafval samen wordt verwerkt met gemengd afval moeten de verwerkingskosten van het zwerfafval proportioneel zijn aan het aandeel ervan in dat afval. De verwerkingskosten voor verschillende productgroepen van kunststoffen voor eenmalig gebruik kunnen variëren afhankelijk van de respectieve kosten voor de opruiming en het vervoer.

Waar mogelijk moeten de exploitanten het ingezamelde afval verwerken overeenkomstig de afvalhiërarchie en beschikbare beste praktijken, met inbegrip van sortering en recycling, zelfs indien dat hogere kosten met zich meebrengt dan storting en energierugwinning. Voor vochtige doekjes, ballonnen en filters mag gescheiden inzameling niet verplicht zijn (overweging 22 en, maar in tegenspraak met, artikel 9 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik). Inkomsten (bv. verworven door de verkoop van ingezameld zwerfafval aan recyclers) moeten in de berekeningen in aanmerking worden genomen.

Voor recycling tot kunststof dat bestemd is om met levensmiddelen in aanraking te komen, is artikel 6 van Verordening (EU) 2022/1616<sup>(16)</sup> van toepassing, op grond waarvan recycling van het ingezamelde zwerfafval, afhankelijk van de bron, mogelijk verboden is voor dat doel. Zwerfafval dat is ingezameld kort nadat het werd weggegooid, zoals zwerfafval dat wordt aangetroffen in de nabijheid van vuilnisbakken (waaruit afval wordt ingezameld als stedelijk afval), kan daartoe geacht worden dezelfde kwaliteit te hebben, tenzij het risico bestaat dat het verontreinigd is met chemische stoffen zoals minerale olie of roet. Zwerfafval dat lange tijd in het milieu aanwezig is geweest, waaronder zwerfafval dat is ingezameld uit rioleringen en rivieren, mag doorgaans niet geschikt worden geacht voor recycling overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1616.

## 3 Algemene beginselen voor het berekenen van de kosten

In artikel 8, lid 4, is bepaald dat “de te dekken kosten, vermeld in de leden 2 en 3 [...] niet meer [bedragen] dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en [...] voor de betrokken actoren op transparante wijze [worden] vastgelegd. [...] De berekeningsmethode wordt zodanig ontwikkeld dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval proportioneel kunnen worden vastgesteld”.

Doorgaans zorgen overheidsinstanties (waaronder lokale overheidsinstanties) ervoor dat de kostenberekeningen kostenefficiënt, transparant en proportioneel zijn. Overheidsinstanties nemen hierbij ook de inkomsten in aanmerking en houden toezicht op de opruiming en het beheer van het zwerfafval.

Producenten en organisaties voor producentenverantwoordelijkheid moeten de kostenberekeningen onderbouwen met de relevante gegevens over specifieke productgroepen van kunststoffen voor eenmalig gebruik (bv. gewicht van het product, afvalinzameling, verwerkingsmogelijkheden).

### 3.1 Kostenefficiëntie

De kosten die door producenten moeten worden gedekt, moeten een adequate weerspiegeling zijn van de hoeveelheden die nodig zijn om te zorgen voor passende en kostenefficiënte activiteiten met betrekking tot het zwerfafval die specifiek zijn gericht op de productgroep. Diensten die het zwerfafval opruimen mogen alleen betalingen ontvangen die hun ermee gepaard gaande kosten volledig dekken indien hun dienstverlening doeltreffend is.

Er kunnen verschillende methoden worden toegepast om diensten voor afvalbeheer op lokaal niveau te evalueren en de kostenefficiëntie ervan te garanderen, zoals benchmarking, mededinging, doelmatigheidstoetsingen en monitoring van de output.

Als de kosten al zijn meegenomen bij de toepassing van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (bv. gescheiden inzameling, vervoer en verwerking) uit hoofde van de Richtlijnen 2008/98/EG en 94/62/EG, dan moeten zij in mindering worden gebracht, aangezien deze kosten anders tweemaal zouden worden gevorderd. Deze kosten hebben met name betrekking op voedselverpakkingen, zakjes en wikkels, drinkbekers, drankverpakkingen en lichte plastic draagtassen.

<sup>(16)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1616&qid=1746621715988> (PB L 243 van 20.9.2022).

### 3.2 Transparantie

De producenten en relevante of betrokken partijen (bv. milieuorganisaties, afvalverwerkers, exploitanten van afvalwaterzuiveringsinstallaties) moeten op een democratische en transparante manier in kennis worden gesteld van de wijze waarop het systeem voor de kosten van de afvalbeheeractiviteiten die zij moeten dragen, wordt vastgesteld. De gegevens en processen die worden gebruikt om de kosten te bepalen die noodzakelijk zijn voor de opruiming, het vervoer en de verwerking moeten degelijk en transparant zijn, en moeten informatie bevatten over de wijze waarop de kosten worden toegewezen aan producenten. Er moeten regelmatig uitwisselingen worden gehouden tussen overheidsinstanties, producenten en relevante of betrokken partijen, bv. door specifieke comités op te richten <sup>(17)</sup>.

### 3.3 Proportionaliteit

In de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik wordt verwezen naar de berekeningsmethode die zodanig moet worden ontwikkeld dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval proportioneel kunnen worden vastgesteld.

De berekening van de kosten moet gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens, zo nauwkeurig mogelijk zijn en proportioneel zijn wat de administratieve lasten betreft.

De kosten die door de producenten moeten worden gedekt voor elke productcategorie die is opgenomen in deel E van de bijlage bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik moeten proportioneel zijn, ten minste ten opzichte van de hoeveelheid producten die op de markt beschikbaar is, de samenstelling van het zwerfafval (indien niet beschikbaar, kan de samenstelling van het afval worden gebruikt) en de werkelijke kosten <sup>(18)</sup>, en ten opzichte van het aandeel van de inspanningen/middelen die zijn ingezet voor de desbetreffende producten.

In de kostenberekening moet een onderscheid worden gemaakt tussen de kosten voor de opruiming en de kosten voor daaropvolgend vervoer en verwerking. In de kostenberekening moeten loonkosten, materialen en machines zijn opgenomen.

De kostenberekening moet regelmatig worden geactualiseerd (om de 3 tot 5 jaar) om verbeteringen in aanmerking te nemen (bv. betere infrastructuur voor afvalinzameling, minder zwerfafval door gedragswijzigingen bij consumenten, minder kunststofproducten voor eenmalig gebruik die op de markt worden gebracht, verbeterd productontwerp door producenten).

## 4 Berekening van de kosten voor inzameling en praktijken inzake zwerfafval

Veel praktijken inzake het opruimen van zwerfafval in de EU-lidstaten vallen onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden <sup>(19)</sup>. Gegevens worden daarom hoofdzakelijk op dat niveau verzameld. Er zijn bepaalde gegevens en ramingen over kosten beschikbaar op Europees, nationaal, gemeentelijk of locatie-/activiteitsniveau, afkomstig van gepubliceerde studies, verslagen en antwoorden van belanghebbenden op enquêtes <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>.

De geraamde kosten kunnen aanzienlijk variëren, afhankelijk van het toepassingsgebied van de kosten (d.w.z. de activiteiten die zijn opgenomen in of uitgesloten van de ramingen) en de betrokken organisaties voor producentenverantwoordelijkheid. Bij zwerfafval komen veel factoren kijken, zoals bewustzijn bij de bevolking, infrastructuur voor afvalinzameling, de hoeveelheid zwerfafval, de arbeidskosten, de resultaten van opruimactiviteiten, de mate van verstedelijking, of zelfs het weer. Bovendien kan de representativiteit van gebieden die in een studie zijn opgenomen (bv. landelijk tegenover stedelijk) een grote invloed hebben op de kosten voor het opruimen van zwerfafval. In de meeste studies wordt geen onderscheid gemaakt tussen de kosten van zwerfafval in het algemeen en de kosten voor specifieke productgroepen die zijn opgenomen in deel E van de bijlage bij de richtlijn.

<sup>(17)</sup> In het geval van filters moet artikel 5.3 van de FCTC worden nageleefd, waaronder de verplichting om de interacties met de tabaksindustrie te beperken en ervoor te zorgen dat die interacties transparant verlopen (zie punt 7).

<sup>(18)</sup> Studie "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_132-2022\\_erarbeitung\\_eines\\_kostenmodells\\_fuer\\_die\\_umsetzung\\_von\\_artikel\\_8\\_absatz\\_2\\_und\\_3\\_der\\_eu-einwegkunststoffrichtlinie\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf).

<sup>(19)</sup> Het is de bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen over de verbintenissen en verantwoordelijkheden van hun gemeenten.

<sup>(20)</sup> MWE-studie "Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments", blz. 12, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>.

<sup>(21)</sup> Studie "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_132-2022\\_erarbeitung\\_eines\\_kostenmodells\\_fuer\\_die\\_umsetzung\\_von\\_artikel\\_8\\_absatz\\_2\\_und\\_3\\_der\\_eu-einwegkunststoffrichtlinie\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf).

Onder meer door deze verschillen is het niet mogelijk een duidelijke reeks typische waarden vast te stellen op EU-niveau. De lidstaten zullen waarschijnlijk hun eigen beoordelingen moeten maken op basis van de reeds beschikbare informatie, bv. van producenten of organisaties voor producentenverantwoordelijkheid, op gemeentelijk niveau of, indien deze niet voorhanden is of niet actueel of relevant wordt geacht, hun eigen onderzoeken moeten uitvoeren, waaronder marktonderzoeken, om de kosten te bepalen die gepaard gaan met voor hun relevante activiteiten voor het opruimen van zwerfafval.

Er kan een beroep worden gedaan op vergelijkbare gegevensreeksen van andere gemeenten, regio's of lidstaten om informatie te verkrijgen over de kosten voor het opruimen van zwerfafval (bv. in situaties waarin geen eigen gegevens beschikbaar zijn of gegevensverzameling niet evenredig zou zijn).

Bij het berekenen van de werkelijke kosten voor het opruimen van zwerfafval moeten de volgende aspecten in aanmerking worden genomen <sup>(2)</sup>:

- Er moet een representatieve steekproef worden geselecteerd van gemeenten die deelnemen aan een onderzoek. De steekproef moet gemeenten van verschillende grootte omvatten, en zowel koplopers als achterblijvers. De precieze steekproefgrootte is sterk afhankelijk van de omvang en de diversiteit van het land, met inbegrip van factoren zoals de mate van verstedelijking, bevolkingsdichtheid, verkeer en toerisme, aangezien deze een grote invloed hebben op de hoeveelheid zwerfafval, en bijgevolg op de kosten. Daardoor kan een nauwkeurige extrapolatie worden gemaakt om de kosten op nationaal niveau vast te stellen. Er moet ook een representatieve steekproef van de locaties in worden meegenomen, in het bijzonder van de locaties waar het vaakst opruiming plaatsvindt.
- Het onderzoek moet zo worden vormgegeven dat de gemeenten wordt verzocht informatie te verstrekken over de belangrijkste factoren van de kosten als gevolg van zwerfafval. De enquête kan het volgende omvatten:
  - huidige en geplande opruimactiviteiten;
  - totale hoeveelheid afval afkomstig van de opruiming van zwerfafval, per kunststofproduct voor eenmalig gebruik;
  - personeelskosten: arbeidskosten (waaronder overheadkosten) voor het personeel dat zwerfafval inzamelt, onder meer op straten, in parken en op stranden;
  - kosten voor machines, nutsvoorzieningen en voertuigen: jaarlijkse kosten voor onderhoud, afschrijving van machines, nutsvoorzieningen en voertuigen, plus bijkomende jaarlijkse investeringen in machines en voertuigen;
  - kosten voor de regelmatige reiniging van de afvalwateropvangnetwerken en voor het verwijderen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik uit zuiveringsinstallaties, en kosten voor noodmaatregelen die moeten worden genomen indien de infrastructuur geblokkeerd raken door de opeenhoping van kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
  - vervoerskosten (in kosten per uur, vermenigvuldigd met het jaarlijkse gebruik van voertuigen en nutsvoorzieningen);
  - middelen en kosten voor verschillende verwerkingsmogelijkheden (analyseren van de werkelijke kosten van opruimactiviteiten);
  - locaties en frequentie van opruiming.

De activiteiten voor de opruiming van zwerfafval worden vaak gecombineerd met andere activiteiten in de openbare ruimte. Zo is het mogelijk dat personeel dat zwerfafval inzamelt op straat tijdens dezelfde dienst bladeren wegveegt, vuilnisbakken ledigt, parken onderhoudt, eigendommen herstelt enz. Bovendien moeten de kosten voor het verwijderen van kunststofproducten voor eenmalig gebruik uit afvalwaterzuiveringsinstallaties in aanmerking worden genomen in de mate dat de kunststofproducten voor eenmalig gebruik worden aangetroffen in het vast afval dat voor de verwerking ervan uit het afvalwater wordt verwijderd. Om te kunnen bepalen welk deel van de kosten voortkomt uit zwerfafval dat onder artikel 8 van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik valt, moet een analyse van de afvalsamenstelling worden uitgevoerd <sup>(3)</sup>. Het kan ook nuttig zijn om te kijken naar de tijd die het personeel tijdens een normale werkdag besteedt aan de uitvoering van elke activiteit.

<sup>(2)</sup> MWE-studie "Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments", blz. 24, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>.

<sup>(3)</sup> Bv. de richtsnoeren voor een eenvormige afvalanalyse in Saksen "Richtlinie zur einheitlichen Abfallanalytik in Sachsen", <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/23865>.

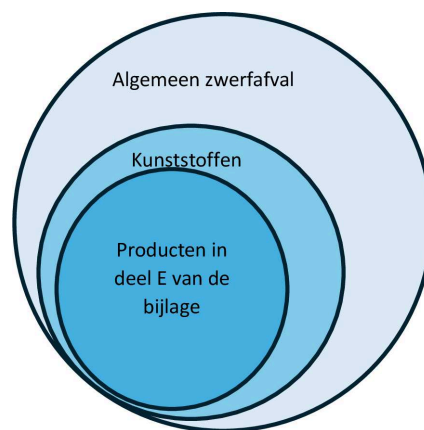
In artikel 8, lid 4, van de richtlijn wordt verduidelijkt dat “om de administratieve kosten zo laag mogelijk te houden, [...] de lidstaten voor het opruimen van zwerfafval een financiële bijdrage [kunnen] bepalen door passende meerjarige vaste bedragen vast te stellen”. Dat betekent dat, indien de overheidsinstanties niet in staat zijn de minimaal vereiste gegevens te verzamelen om inzicht te krijgen in de kosten van de desbetreffende activiteiten, of indien dit hoge administratieve kosten met zich zou meebrengen, dit een benadering is die kan worden toegepast.

Indien de lidstaten meerjarige vaste bedragen gebruiken, moeten zij ervoor zorgen dat de kosten die door de producenten worden gemaakt niet meer bedragen dat wat noodzakelijk is om de in de punten 2.4 en 2.5 vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en dat ze uitsluitend worden gebruikt voor het opruimen van het zwerfafval dat afkomstig is van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. De lidstaten moeten het verzamelen van gegevens aanmoedigen zodat een transparant systeem kan worden opgezet.

Om de doelstellingen van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik te helpen verwezenlijken, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de berekende kosten de producenten ertoe aanzetten om maatregelen ter voorkoming van zwerfafval te nemen, in plaats van de opruiming van het zwerfafval voor hun rekening te nemen.

#### 5 Methoden om de hoeveelheden kunststofproducten voor eenmalig gebruik in het ingezamelde zwerfafval te berekenen

Nadat de kosten in verband met activiteiten inzake zwerfafval zijn vastgesteld, moet het aandeel in het ingezamelde zwerfafval van de in deel E van de bijlage bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik genoemde kunststofproducten voor eenmalig gebruik worden berekend.



Afbeelding van de differentiatie van verschillende soorten zwerfafval <sup>(24)</sup>

De Commissie wijst op grofweg twee mogelijke benaderingen, methoden op basis van de input of van de output, om de hoeveelheid kunststofproducten voor eenmalig gebruik te berekenen in het zwerfafval dat op openbare locaties is weggegooid <sup>(25)</sup>.

#### 5.1 Methoden op basis van de input

Bij methoden op basis van de input wordt uitgegaan van de massa (d.w.z. het gewicht) of de hoeveelheid (d.w.z. het aantal artikelen) aan kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in een bepaalde lidstaat in de handel wordt gebracht, met inbegrip van invoer en uitvoer, waarvoor gegevens nodig zijn. Deze gegevens zijn beschikbaar op het niveau van de bedrijfstakken, bijvoorbeeld via officiële Europese <sup>(26)</sup> of nationale marktdatabanken, zoals Prodcum, via bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid enz. Bij deze methode worden vervolgens gebruikgemaakt van ramingen van het aandeel kunststofproducten voor eenmalig gebruik dat wordt geconsumeerd in openbare ruimten en als zwerfafval wordt achtergelaten. Informatie over het aandeel kunststofproducten voor eenmalig gebruik dat als zwerfafval wordt achtergelaten kan worden bepaald via veldonderzoek, op basis van waarnemingen van gedragspatronen

<sup>(24)</sup> Gebaseerd op de MWE-studie “Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments”, afbeelding 2, <https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>.

<sup>(25)</sup> Ramboll, “Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment- WP 6: final report on developing guidelines on litter clean-up costs”, blz. 56, <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1>.

<sup>(26)</sup> Eunomia, “Plastics: Reuse, recycling and marine litter”, <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/3cdca2d1-c5f2-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en>.

van afzonderlijke consumenten, marktkenmerken en andere relevante lokale omstandigheden. Op basis van die informatie kan een raming op het niveau van de lidstaten worden gemaakt van de totale hoeveelheden kunststofproducten voor eenmalig gebruik die naar behoren worden verwijderd (en dus ingezameld) en die als zwerfafval eindigen in openbare ruimten of in het afvalwater terecht komen. Hierbij moet echter met de volgende punten rekening worden gehouden. Methoden op basis van de input zijn sterk afhankelijk van volledige en degelijke marktgegevens, die niet voor alle productgroepen beschikbaar zijn. Bovendien zijn de beschikbare gegevens niet altijd een correcte weergave van de werkelijkheid in een bepaalde lidstaat, door factoren zoals grensoverschrijdende verplaatsingen of meelifgedrag. Deze benadering is ook niet bijzonder geschikt om een onderscheid te maken tussen de kosten voor de verschillende gemeenten. Er kan weliswaar worden gekeken naar de hoeveelheid van het desbetreffende materiaal die naar behoren is verwijderd in een bepaalde gemeente, maar er zijn geen gegevens voorhanden over de producten die in de handel zijn gebracht op gemeentelijk niveau.

## 5.2 Methoden op basis van de output

Bij methoden op basis van de output wordt gebruikgemaakt van de resultaten van steekproeven van zwerfafval om het totale gewicht en/of de totale hoeveelheid zwerfafval en het overeenkomstige aandeel kunststofproducten voor eenmalig gebruik te bepalen <sup>(27)</sup>. Deze methoden zijn gebaseerd op periodieke analyses na de inzameling en van de samenstelling van opgeruimd zwerfafval op nationaal/regionaal/lokaal niveau die worden uitgevoerd om degelijke gegevens te verkrijgen over de totale hoeveelheid zwerfafval en het aandeel kunststofproducten voor eenmalig gebruik <sup>(28)</sup>.

De degelijkheid van de parameters die bij het ontwerp van de steekproefonderzoeken worden gebruikt is van groot belang om ervoor te zorgen dat de maatregelen de lokale omstandigheden zo goed mogelijk weerspiegelen, en daarom zijn aan het onderzoek voorafgaande metingen of kennis uit voorgaande studies zeer zinvol.

Ook bij het gebruik van op de output gebaseerde methoden zijn bepaalde aspecten specifiek van belang. Het aantal en de frequentie van de metingen moeten zorgen voor statistische representativiteit. Verschillende factoren kunnen van invloed zijn op het steekproefonderzoek, zoals seizoensgebonden variaties en weersschommelingen. Bij methoden op basis van de output moet ook rekening worden gehouden met de effecten van externe factoren die gevolgen hebben voor het gewicht van de kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zoals het vochtgehalte en voedselresten, die bijzonder relevant zijn wanneer de kosten worden toegewezen op basis van het gewicht.

Belangrijke parameters om bij analyses van de samenstelling van zwerfafval in aanmerking te nemen zijn de volgende:

- Bepalen en in kaart brengen van de locaties van de metingen <sup>(29)</sup> <sup>(30)</sup> <sup>(31)</sup>

Een belangrijke stap vóór de werkelijke analyses van de samenstelling is de uitvoering van aan het onderzoek voorafgaande metingen, om een overzicht te krijgen van de verschillende omgevingstypen die in een bepaald gebied aanwezig zijn en de kenmerken ervan met betrekking tot zwerfafval. Aan het onderzoek voorafgaande metingen bestaan uit tellingen van zwerfafval, waarbij de hoeveelheid kunststofproducten voor eenmalig gebruik in gebieden van een bepaalde omvang (bv. 10\*10 m<sup>2</sup>) wordt bepaald. Het gewicht en de samenstelling van vast afval kunnen een betrouwbaar en representatief meetpunt vormen om de hoeveelheden kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de afvalwaterzuiveringsinstallaties te berekenen. Op basis van deze analyses kunnen verschillende omgevingstypen worden geïdentificeerd, die een hoog of een laag risico vertonen met betrekking tot zwerfafval. Bij het selecteren van de locaties moet rekening worden gehouden met reeds bestaande opruimvoorzieningen, bijvoorbeeld van lokale overheden.

- Bepalen van het tijdsbestek en de frequentie van de metingen <sup>(32)</sup>

Wat het tijdsbestek betreft, kunnen gedurende het hele jaar analyses van de afvalsamenstelling worden uitgevoerd, zodat mogelijke verschillen in de hoeveelheden van het ingezamelde afval gedurende de seizoenen naar voren komen, bv. zomer- tegenover wintermaanden, in gemeenten met uiteenlopende kenmerken (zoals de mate van verstedelijking, de bevolkingsdichtheid, het milieubewustzijn van subgroepen in de bevolking en vanuit de gemeenschap geleide activiteiten, het aantal toeristen enz.). Het weer is ook een variabele factor voor steekproeven van afval, die in aanmerking moet worden genomen bij de uitvoering van steekproefmetingen aangezien regen bepaalde vaak als zwerfafval geëindigde lichte kunststofproducten voor eenmalig gebruik (bv. filters) kan wegspoelen en van invloed kan zijn op buitenactiviteiten, die vaak zwerfafval met zich meebrengen.

<sup>(27)</sup> EU Marine Beach Litter Baselines, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC114129>.

<sup>(28)</sup> VKU/INFA-studie, "Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum" (DE), <https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/>.

<sup>(29)</sup> OVAM, Fractietelling zwerfvuil, <https://ovam.vlaanderen.be/fractietelling-zwerfvuil>.

<sup>(30)</sup> Studie "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_132-2022\\_erarbeitung\\_eines\\_kostenmodells\\_fuer\\_die\\_umsetzung\\_von\\_artikel\\_8\\_absatz\\_2\\_und\\_3\\_der\\_eu-einwegkunststoffrichtlinie\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf).

<sup>(31)</sup> Guidance on the monitoring of marine litter in European seas, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594>.

<sup>(32)</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594>.

- Bepalen van het moment van de metingen om stand- en stroomproblemen te voorkomen <sup>(33)</sup>

Het is essentieel dat voor elke geselecteerde locatie wordt vastgesteld wanneer deze het laatst werd gereinigd. Indien een locatie die gedurende een bepaalde periode niet werd gereinigd in de steekproef is opgenomen, wordt in de steekproef weliswaar de hoeveelheid zwerfafval gemeten, maar blijft de snelheid waarmee het afval zich heeft opgehoopt onbekend. Bijgevolg moet in gebieden waar zelden wordt opgeruimd (zoals de berm van kleine landwegen) en die voor de steekproef zijn geselecteerd eerst worden opgeruimd en moeten zij vervolgens gedurende een bepaalde periode onaangeroerd worden gelaten voordat ze in de steekproef worden opgenomen. Dit biedt informatie over de snelheid waarmee het zwerfafval zich ophoopt en zorgt ervoor dat de steekproef de huidige samenstelling van zwerfafval weergeeft, en niet een oude en mogelijk verouderde samenstelling.

- Bepalen van de samenstelling en ontbinding van kunststofproducten voor eenmalig gebruik

Indien een kunststofproduct voor eenmalig gebruik is ontbonden tot verschillende onderdelen, bestaat het risico dat de afzonderlijke onderdelen van het(zelfde) kunststofproduct voor eenmalig gebruik worden beschouwd als verschillende kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Anderzijds kunnen vergelijkbare onderdelen als één kunststofproduct voor eenmalig gebruik worden beschouwd, zelfs wanneer zij afkomstig zijn van verschillende kunststofproducten voor eenmalig gebruik (bv. een set verschillende ballonnen kan geacht worden tot één ballon te behoren). Bij het uitvoeren van de analyses van de samenstelling van het zwerfafval moeten deze risico's worden beoordeeld, en indien van toepassing moeten ze voor de methode in aanmerking worden genomen.

- Bepalen van de meeteenheid <sup>(34)</sup> <sup>(35)</sup>

Het is mogelijk metingen uit te voeren van de hoeveelheid, het gewicht en het volume. Idealiter moet zwerfafval op alle drie meeteenheden worden gemeten. Als niet alle meeteenheden bekend zijn, moeten omzettingfactoren worden toegepast (bv. als het volume van een drankverpakking bekend is, kan een omzettingfactor worden toegepast om dit om te zetten naar een specifiek gewicht en omgekeerd). Er moet minstens één gemeenschappelijke meeteenheid zijn voor al het zwerfafval in een bepaalde fase (opruiming, vervoer en verwerking) om de ermee gepaard gaande kosten voor elke productgroep te kunnen bepalen, rekening houdend met de gebruikelijke praktijk. Elk van de drie meetbenaderingen levert zeer verschillende resultaten op over de wijze waarop de kosten aan elke productgroep in het zwerfafval worden toegewezen. Het toepassen van de juiste meetmethode is essentieel voor de eerlijke verdeling van de kosten over de verschillende productgroepen, en daarom is inzicht in de geschiktheid van elke methode eveneens essentieel. Zo hebben filters en ballonnen een veel groter aandeel wanneer ze worden gemeten volgens hoeveelheid, dan wanneer ze worden gemeten volgens volume of gewicht. Met het oog op de beginselen inzake evenredigheid en gelijke behandeling is het belangrijk een redelijke balans van kostentoe wijzingen tussen hoeveelheid, gewicht en volume te vinden.

- Bepalen van de factoren voor opschaling naar regionaal of nationaal niveau <sup>(36)</sup> <sup>(37)</sup> <sup>(38)</sup>

Zodra degelijke resultaten beschikbaar zijn voor geselecteerde steekproefpunten, is het mogelijk de resultaten samen te voegen zodat gegevens op regionaal en nationaal niveau kunnen worden verkregen.

De opschaling kan het volgende omvatten:

- een welbepaalde reeks kenmerken van de verschillende delen van het land (stedelijk, voorstedelijk, landelijk, bezoekersaantallen, oevergebied enz.);
- een steekproefmethode die een goede steekproeftrekking waarborgt van gebieden met elke reeks van kenmerken om de overeenkomstige jaarlijkse hoeveelheid en samenstelling van het zwerfafval per meeteenheid te identificeren (bv. per km<sup>2</sup> of per hoofd van de bevolking);

<sup>(33)</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594>.

<sup>(34)</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594>.

<sup>(35)</sup> "A Joint List of Litter Categories for Marine Macrolitter Monitoring", <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121708>.

<sup>(36)</sup> <https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301>, JRC138907.

<sup>(37)</sup> <https://mcc.jrc.ec.europa.eu/documents/202009185110.pdf>, JRC121707.

<sup>(38)</sup> "Top Marine Beach Litter Items in Europe", <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/d1d555f4-af6f-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>, technisch verslag van het JRC.

- het aantal inwoners;
- de typische hoeveelheid/samenstelling van zwerfafval voor elk gebied, en
- de snelheid van de ophoping/de samenstelling van het zwerfafval, die moeten worden toegepast op de omvang van het grondgebied (km<sup>2</sup>) met die kenmerken.

## 6 Opties voor de toewijzing van kosten aan producenten

Na het berekenen van de kosten voor het opruimen van zwerfafval en het aandeel van de in bijlage E bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik in het totale zwerfafval, moeten de kosten eerst worden toegewezen aan de verschillende categorieën kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vervolgens aan de afzonderlijke producenten in elke productcategorie van kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

De lidstaten moeten erop toezien dat alle producenten (ook uit derde landen), zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 11, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik, die kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de handel brengen, in aanmerking worden genomen voor de toewijzing van kosten.

### 6.1 Toewijzing van kosten aan de verschillende categorieën van kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn opgenomen in deel E van de bijlage bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik

Er zijn verschillende mogelijkheden om kosten toe te wijzen aan afzonderlijke productcategorieën van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, onder meer op basis van gewicht, volume of hoeveelheid. Zoals aangegeven in punt 5 moet al het zwerfafval in een bepaalde fase (opruiming, vervoer en verwerking) met ten minste één meeteenheid worden bestreken. Er moet worden opgemerkt dat, aangezien het gewicht, het volume en de hoeveelheid van verschillende kunststofproducten voor eenmalig gebruik aanzienlijk verschillen, de benadering die wordt toegepast voor kostentoe wijzing grote gevolgen kan hebben voor de kosten voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, zoals filters en ballonnen. Het is van belang dat overheidsinstanties uitsluitend kosten inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid aanrekenen voor de combinatie van opruimactiviteiten die daadwerkelijk is uitgevoerd.

De keuze voor de kostentoe wijzingscriteria moet op het niveau van de lidstaten worden gemaakt en hierbij moet rekening gehouden worden met lokale praktijken, maar de volgende factoren kunnen in aanmerking worden genomen bij het vergelijken van de toewijzingsmogelijkheden:

#### — **Beschikbaarheid van degelijke en betrouwbare gegevens**

De benadering die door de lidstaten voor het toewijzen wordt gekozen moet in overeenstemming zijn met hun methoden en praktijken voor het monitoren van (zwerf)afval na de inzameling ervan. In de benadering moeten analyses na de inzameling en analyses van de samenstelling van het opgeruimde zwerfafval in aanmerking worden genomen (bij methoden op basis van de output), evenals het aantal producten dat in de handel is gebracht (bij methoden op basis van de input).

#### — **Complexiteit van het systeem voor de producenten en voor de lidstaten**

Er is een goed evenwicht nodig tussen een solide systeem van toewijzing van de kosten aan de productcategorieën van kunststoffen voor eenmalig gebruik en samenhangende en afdwingbare regelgeving, terwijl ook gezorgd moet worden voor minimale uitvoeringskosten.

#### — **Kostenfactoren voor opruiming, vervoer en verwerking van zwerfafval**

De toewijzing aan de verschillende categorieën van kunststofproducten voor eenmalig gebruik moet rechtstreeks op basis van het gewicht en/of het volume en/of de hoeveelheid van de categorie van ingezamelde, vervoerde en verwerkte kunststofproducten voor eenmalig gebruik gebeuren. Een op het volume gebaseerde toewijzing kan zinvoller zijn voor logistieke kosten (inzameling en vervoer)<sup>(39)</sup>, terwijl toewijzing op basis van het gewicht zinvoller kan zijn voor de verwerkingskosten<sup>(40)</sup>, afhankelijk van de toegepaste methode.

<sup>(39)</sup> VKU/INFA-studie, "Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum" (DE), <https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/>.

<sup>(40)</sup> MWE-studie "Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments", blz. 21, <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf>.

In het kader van de opruiming van zwerfafval worden de kosten van sommige arbeidsintensieve praktijken (bv. handmatig opruimen) bepaald door de hoeveelheid als zwerfafval geëindigde kunststofproducten voor eenmalig gebruik in plaats van door het gewicht (bv. filters). Kostentoewijzingen (per gewicht, volume, hoeveelheid) moeten worden gedifferentieerd per productgroep en per opruimactiviteit zodat kostenintensieve activiteiten waar mogelijk tot een minimum worden beperkt. Om de beginselen inzake kostenefficiëntie, transparantie en evenredigheid te volgen, moeten de berekeningen en toewijzingen van de kosten volgens een duidelijk omschreven methode verlopen. De onderstaande tabellen bevatten mogelijke methoden om de toewijzing van kosten voor het opruimen van zwerfafval aan producenten te bepalen.

#### 6.1.1 Toewijzing van kosten aan producenten, per kunststofproduct voor eenmalig gebruik

- Indien slechts beperkte gegevens beschikbaar zijn, kan worden gestreefd naar een eenvoudige uitsplitsing en berekening van het aandeel van elk van de in bijlage E bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik opgenomen kunststofartikelen ten opzichte van het totale aantal zwerfafvalartikelen (bv. zoals gebruikt door OVAM Vlaanderen):

Productgroep	% gewicht	% volume	% hoeveelheid	% totaal aandeel zwerfafval
Voedselverpakkingen	X	Y	Z	$(X+Y+Z)/3$
Zakjes en wikkels				
Drankverpakkingen				
Drinkbekers				
Lichte plastic draagtassen				
Vochtige doekjes				
Ballonnen				
Filters				

Bij deze toewijzingsmethode worden alle drie de meeteenheden eenvoudigweg gecombineerd zonder dat details worden verschaft over elke fase van het opruimproces. Indien echter een of twee gemeenschappelijke meeteenheden beschikbaar zijn, kan een vergelijkbare benadering worden toegepast (door het % totale aandeel zwerfafval te delen door het aantal gebruikte meeteenheden (respectievelijk 1 of 2)).

- Indien voldoende gegevens beschikbaar zijn, kan een andere toewijzingsmethode worden toegepast. Bijvoorbeeld voor elke productgroep kunststoffen voor eenmalig gebruik X (bv. zakjes en wikkels):

Techniek voor het opruimen van zwerfafval (*)	Relevante meeteenheden	Totale kosten	Aandeel
Opruimen en vegen	% volume	A	% volume vermenigvuldigd met A
Oprapen	% hoeveelheid	B	% hoeveelheid vermenigvuldigd met B
Vervoer	% volume	C	% volume vermenigvuldigd met C
Verwerking	% gewicht	D	% gewicht vermenigvuldigd met D
<b>Totale kosten per productgroep</b>			<b>Som van deze kolom</b>

(\*) Deze kolom kan verder worden onderverdeeld, bv. naar verschillende opruimtechnieken of verwerkingsprocedures zoals opvang en behandeling van afvalwater, en er kunnen andere relevante meeteenheden worden gebruikt indien diegene die hier zijn vermeld niet beschikbaar of relevant zijn.

Er kunnen meeteenheden worden gebruikt waarin de kosten voor elke techniek voor de inzameling en opruiming van zwerfafval wordt gecombineerd met het relatieve aandeel kunststofproducten voor eenmalig gebruik ten opzichte van het totaal aan zwerfafval om de algemene kosten te berekenen die door producenten van de specifieke categorie betrokken kunststofproducten voor eenmalig gebruik moeten worden gefinancierd. Er kan een combinatie van de meeteenheden inzake gewicht, volume en hoeveelheid worden gebruikt om de kosten toe te wijzen, afhankelijk van de respectieve kostenfactoren voor de opruiming, het vervoer en de verwerking van zwerfafval. Bijvoorbeeld: indien zakjes en wikkels 6 % vertegenwoordigen van het zwerfafval dat is opgeruimd via een bepaalde opruimtechniek (per volume) tegen een kostprijs van A EUR en 15 % van het zwerfafval dat is opgeruimd door handmatig oprapen van zwerfafval (per artikel) tegen een kostprijs van B EUR, dan zouden de kosten voor de producenten van zakjes en wikkels  $A \text{ EUR} \times 6\% + B \text{ EUR} \times 15\%$  bedragen. Aan de hand van dezelfde methode zouden de kosten voor vervoer en verwerking vervolgens worden toegevoegd om de totale kosten te berekenen die de producenten moeten dragen.

Er kan een praktisch voorbeeld worden gebruikt om de toewijzingsmethode toe te passen via een benadering in drie fasen <sup>(41)</sup>:

#### Voorbeeld: Opruimkosten per kunststofproduct voor eenmalig gebruik

1. Bepalen van het aandeel van elk kunststofproduct voor eenmalig gebruik per type opruiming of inzameling (bv. opruiming op straat, vegen op straat, vegen van groenvoorzieningen, ledigen van straatkolken) naar gewicht, volume en/of hoeveelheid (zie punt 6.1.1).
2. Bepalen van de kosten die zijn gemaakt per type opruiming of inzameling.
3. Toewijzen van de kosten per type, zoals in punt 2, en per kunststofproduct voor eenmalig gebruik overeenkomstig het aandeel ervan in punt 1.

Voor kunststofproduct voor eenmalig gebruik A:

- Opruiming op straat (met behulp van machines) — bv. gewicht vertegenwoordigt 100 % van het totale aandeel zwerfafval. Dit zou leiden tot: de kosten voor opruiming op straat vermenigvuldigd met het aandeel van het gewicht dat product A heeft in het zwerfafval;
- vegen van straten (handmatig opruimen — bv. elke factor (gewicht, volume, hoeveelheid) vertegenwoordigt 33,3 %. Dit zou leiden tot: kosten voor het vegen van straten vermenigvuldigd met het gewogen gemiddelde van product A aan zwerfafval (de som van 1/3 aandeel aan gewicht van product A aan zwerfafval plus 1/3 aandeel aan volume van product A aan zwerfafval plus 1/3 aandeel aan hoeveelheid van product A aan zwerfafval);
- het vegen van straten (handmatig opruimen — bv. elke factor (gewicht, volume, hoeveelheid) vertegenwoordigt 33,3 %. Dit zou leiden tot: kosten voor het vegen van groenvoorzieningen vermenigvuldigd met het gewogen gemiddelde van product A aan zwerfafval (de som van 1/3 aandeel aan gewicht van product A aan zwerfafval plus 1/3 aandeel aan volume van product A aan zwerfafval plus 1/3 aandeel aan hoeveelheid van product A aan zwerfafval);
- ledigen van straatkolken – bv. gewicht is goed voor 100 %. Dit zou leiden tot: kosten voor het ledigen van straatkolken vermenigvuldigd met het aandeel van het gewicht dat product A heeft in het zwerfafval.

Dit moet vervolgens worden herhaald voor elk kunststofproduct voor eenmalig gebruik in het zwerfafval.

#### 6.2 Verdeling van kosten tussen individuele producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik

De volgende stap omvat de toewijzing van de kosten van praktijken en maatregelen voor elke in deel E van de bijlage bij de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik opgenomen productgroep aan individuele producenten. Het systeem moet garanderen dat het juiste totaalbedrag wordt opgehaald bij de producenten zodat de nettokosten (d.w.z. inclusief inkomsten uit hergebruik, verkoop van secundaire grondstoffen en niet-opgeëiste statiegelden) voor het beheer van hun afval binnen het grondgebied van de lidstaat volledig zijn gedekt.

<sup>(41)</sup> Studie "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_132-2022\\_erarbeitung\\_eines\\_kostenmodells\\_fuer\\_die\\_umsetzung\\_von\\_artikel\\_8\\_absatz\\_2\\_und\\_3\\_der\\_eu-einwegkunststoffrichtlinie\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf).

De vergoedingen moeten worden aangerekend volgens het beginsel “de vervuiler betaalt” en moeten bij de producenten worden geïnd naargelang van de hoeveelheid kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zij in de handel brengen. De lidstaten kunnen een fonds opzetten of een andere maatregel nemen om de vergoedingen te innen die vervolgens worden gebruikt voor de opruiming, het vervoer en de verwerking van het zwerfafval afkomstig van kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Daardoor zouden de benodigde middelen vrijkomen vóór de aanvang van de opruimactiviteit zodat deze activiteiten niet vooraf door overheidsinstanties moeten worden gefinancierd.

Zodra de totale kosten die door de producenten van een productcategorie van kunststoffen voor eenmalig gebruik moeten worden gedragen, zijn vastgesteld, kunnen de kosten onder alle betrokken producenten worden verdeeld op basis van hun marktaandeel (hoeveelheid in de handel gebrachte producten) — aangezien de identificatie van specifieke productmerken in het ingezamelde zwerfafval doorgaans zeer moeilijk en duur is.

Bij een op de input gebaseerde methode voor het berekenen van de hoeveelheden en aandelen van ingezamelde en als zwerfafval geëindigde kunststofproducten voor eenmalig gebruik, kunnen de kosten voor individuele producenten van een productcategorie van kunststoffen voor eenmalig gebruik worden bepaald op basis van het aantal of de hoeveelheid in de handel gebrachte producten en de ermee gepaard gaande kosten voor afvalinzameling en -verwerking en de opruiming van zwerfafval. Aan deze benadering zijn echter beperkingen verbonden en mogelijk moeten gegevens worden verzameld, in het bijzonder omdat gegevens over het aantal in de handel gebrachte producten slechts voor bepaalde productgroepen beschikbaar zijn, zoals filters of producten waarvoor al regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gelden.

Het resultaat van de huidige activiteiten die door de producenten worden georganiseerd en/of gefinancierd om zwerfafval te verminderen kan ook in aanmerking worden genomen bij het berekenen van de vergoedingen. De vergoedingen moeten in proportie zijn met de gegenereerde volumes (zwerfafval) en er moeten passende evaluatieprocedures worden ingevoerd om rekening te houden met vooruitgang op het gebied van innovatie, verbeterde inzamelings- en recyclingpraktijken en in het bijzonder een afname van zwerfafval (bv. door betere afvalinzamelingsinfrastructuur in openbare ruimten, doeltreffende bewustmakingscampagnes, beter productontwerp enz.).

Het nettokostprijbeginsel moet worden toegepast, wat inhoudt dat alle inkomsten uit de verkoop van opgeruimde zwerfafvalartikelen moet leiden tot een daling van de betrokken producentenvergoedingen voor de betrokken praktijken inzake zwerfafval. Eventuele dubbeltelling van inkomsten (bv. wanneer waardevol materiaal uit zwerfafval meermaals wordt verkocht in de waardeketen) moet worden voorkomen.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over de modaliteiten voor de berekening van de kosten en het aandeel van de kosten voor het opruimen van zwerfafval dat door producenten moet worden gedragen.

## 7 Specifieke kenmerken voor filters

Om de regels voor filters vast te stellen moet een aantal bijkomende aspecten in aanmerking worden genomen.

De EU en haar lidstaten zijn partij bij de Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC) en zijn daarom wettelijk verplicht om de bepalingen ervan toe te passen. Om samenhang tussen beleidsmaatregelen inzake milieu en volksgezondheid te waarborgen, wordt in dit deel gewezen op relevante verplichtingen en richtsnoeren in het kader van de FCTC.

Artikel 17, lid 3, van de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik houdt in dat overeenkomsten met marktdeelnemers over filters overeenkomstig de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik niet zijn toegestaan: “3. Mits de doelstellingen inzake afvalbeheer van de artikelen 4 en 8 zijn bereikt, kunnen de lidstaten de bepalingen van artikel 4, lid 1, en artikel 8, leden 1 en 8, omzetten door middel van overeenkomsten tussen de bevoegde autoriteiten en de betrokken economische sectoren, behalve wat betreft de in deel E, afdeling III, van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik <sup>(42)</sup>.”

Het doel van de FCTC is de huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de verwoestende gevolgen van tabaksgebruik en de blootstelling aan tabaksrook op gezondheids-, sociaal, milieu- en economisch gebied. In dit kader is het krachtens artikel 5.3 van de FCTC vereist dat de partijen bij het vaststellen en uitvoeren van hun volksgezondheidsbeleid met betrekking tot tabakscontrole actie ondernemen om deze beleidsmaatregelen te beschermen tegen commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie overeenkomstig het nationaal recht. In februari 2024 werd bij consensus een beslissing <sup>(43)</sup> van de tiende Conferentie van de partijen bij de FCTC genomen waarin er bij de partijen op werd aangedrongen om, overeenkomstig artikel 5.3 van de FCTC, tabaksgerelateerde milieubeleidsmaatregelen te beschermen tegen de commerciële en gevestigde belangen van de tabaksindustrie en personen die zich inzetten om de belangen ervan te bevorderen, en om de activiteiten van de tabaksindustrie inzake zogenaamd maatschappelijk verantwoord ondernemerschap tegen te gaan en ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de FCTC niet worden ondermijnd door de toepassing van de systemen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van de industrie.

<sup>(42)</sup> Tabaksproducten met filters, en filters die verkocht worden voor gebruik in combinatie met tabaksproducten. Onderstreping toegevoegd.

<sup>(43)</sup> Beslissing van de Conferentie van de partijen, FCTC/COP10(14), toepassing van artikel 18 van de FCTC, <https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop10-source/Decisions/fctc-cop-10-14-en.pdf>.

De toepassing van artikel 5.3 van de FCTC wordt ondersteund door de richtsnoeren van de FCTC <sup>(44)</sup>. De richtsnoeren van de FCTC zijn niet juridisch bindend, maar zijn bedoeld om de partijen, waaronder de EU en haar lidstaten, bij te staan om aan de wettelijke verplichtingen uit hoofde van artikel 5.3 van de FCTC te voldoen. De partijen moeten de aanbevolen maatregelen toepassen in alle takken van de overheid die mogelijk een belang hebben bij of in staat zijn tot het beïnvloeden van het volksgezondheidsbeleid met betrekking tot tabakscontrole <sup>(45)</sup>.

Volgens de richtsnoeren voor de toepassing van artikel 5.3 moeten de partijen, bij hun contacten met de tabaksindustrie of met personen die de belangen van de tabaksindustrie behartigen, verantwoording afleggen en transparant optreden. In de richtsnoeren wordt ook aanbevolen dat de partijen maatregelen nemen om interacties met de tabaksindustrie te beperken en ervoor te zorgen dat de interacties die plaatsvinden transparant zijn, en dat zij belangenconflicten voor overheidsfunctionarissen en -medewerkers voorkomen.

Bovendien wordt in de richtsnoeren benadrukt dat aangezien de producten die zij op de markt brengt dodelijk zijn, de tabaksindustrie geen stimulansen mag krijgen om bedrijfsactiviteiten op te starten of te voeren. In dit verband wordt in de richtsnoeren aanbevolen dat de partijen partnerschappen en niet-bindende of niet-afdwingbare overeenkomsten met de tabaksindustrie afwijzen, en door de tabaksindustrie als “maatschappelijk verantwoord” omschreven activiteiten denormaliseren en waar mogelijk reguleren, met inbegrip van maar niet beperkt tot activiteiten die als “maatschappelijk verantwoord ondernemerschap” worden omschreven.

Partijen bij de FCTC, waaronder de EU en haar lidstaten, moeten erop toezien dat artikel 13 van de FCTC ten volle wordt nageleefd. Krachtens deze bepaling zijn de partijen verplicht om een alomvattend verbod op alle reclame, promotie en sponsoring voor tabak in te stellen <sup>(46)</sup>. Krachtens artikel 5 van Richtlijn 2003/33/EG over reclame en sponsoring voor tabaksproducten <sup>(47)</sup> is sponsoring van evenementen of activiteiten waarbij meer dan een lidstaat betrokken is of die in meer dan een lidstaat plaatsvinden of die anderszins een grensoverschrijdend effect hebben, verboden. Overeenkomstig artikel 2, punt c), van de genoemde richtlijn betekent “sponsoring” iedere vorm van openbare of particuliere bijdrage aan evenementen, activiteiten, of personen, die de aanprijzing van een tabaksproduct tot doel dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg heeft. Dit omvat milieuactiviteiten die worden gebruikt om tabaksproducten rechtstreeks of onrechtstreeks te promoten.

In het licht van het bovenstaande is het ook van belang ervoor te zorgen dat acties met betrekking tot filters eveneens in overeenstemming zijn met de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 5.3 en 13 van de FCTC. Wanneer de lidstaten kosten toewijzen aan tabaksproducenten om de opruiming van zwerfafval uit filters te dekken, moeten zij er ook voor zorgen dat tabaksproducenten voor deze kosten betalen zoals beschreven in deze richtsnoeren. Gezien het bovenstaande moeten de lidstaten er echter ook voor zorgen dat de tabaksindustrie geen stimulansen of voordelen ontvangt <sup>(48)</sup>, zelfs niet onopzettelijk, en dat de tabaksindustrie evenmin onnodige interacties krijgt met overheidsinstanties (bv. partnerschappen, overeenkomsten, bijdragen).

---

<sup>(44)</sup> WHO, Guidelines for Implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, bij consensus aangenomen door de Conferentie van de partijen bij de FCTC tijdens de derde bijeenkomst ervan in 2008 (FCTC/COP/3/5), <https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>.

<sup>(45)</sup> WHO, Guidelines for Implementation of Article 5.3 of the FCTC, Inleiding, blz. 4, paragrafen 2 en 3. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2016 in zaak C-547/14, punten 111 en 112, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-547/14>.

<sup>(46)</sup> Of beperkingen, indien een partij zich niet in de positie bevindt om een alomvattend verbod in te stellen wegens haar grondwet of grondwettelijke beginselen, overeenkomstig artikel 13.3 van de FCTC.

<sup>(47)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0033&qid=1728555561095> (PB L 152 van 20.6.2003, blz. 16).

<sup>(48)</sup> Bijvoorbeeld via de opruimcampagnes of campagnes ter bestrijding van zwerfafval of vergelijkbare activiteiten waarin de tabaksindustrie als een maatschappelijk verantwoorde industrie wordt voorgesteld, of door reclame, merkondersteuning of zelfpromotie van de tabaksindustrie en tabaksproducten mogelijk te maken, onder meer door bepaalde producten als zogenaamd milieuvriendelijk af te beelden.