

Vergaderjaar 2022–2023

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 291

BRIEF VAN DE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2023

In mijn Kamerbrief van 21 april 2022¹ zegde ik uw Kamer toe mogelijke maatregelen te laten onderzoeken om de hoeveelheid sigarettenfilters in het zwerfafval terug te dringen en uw Kamer te informeren over de beleidsopties, hun verwachte effectiviteit en de haalbaarheid. Op 25 januari 2023 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat verzocht om voor het voorjaarsreces de brief met beleidsopties ter reductie van sigarettenfilters in het zwerfafval toe te sturen. Het onderzoeksrapport is op 21 februari 2023 gedeeld met uw Kamer² waarbij is aangegeven dat, vanwege nadere beleidsafweging en afstemming met andere betrokken bewindspersonen, de inhoudelijke appreciatie voor het commissiedebat Circulaire Economie op 20 april aan uw Kamer zou worden toegestuurd.

Omdat het onderwerp sigarettenfilters naast zwerfafval en milieu, ook raakt aan volksgezondheid stuur ik u deze brief mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Naar aanleiding van de motie van het lid Bouchallikh c.s.³ heeft CE Delft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan naar mogelijke beleidsopties. In afwachting van dit onderzoek heeft het lid Van Esch een motie over een verbod op plastic in sigarettenfilters⁴ aangehouden.

Deze brief bevat een korte schets van de omvang van het probleem, de huidige maatregelen en per onderzochte beleidsoptie een korte samenvatting, de appreciatie en de wijze waarop de beleidsopties verder verkend worden.

¹ Kamerstuk 30 872, nr. 277.

² Kamerstuk 30 872, nr. 289.

³ Kamerstuk 32 852, nr. 178.

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 179.

Omvang probleem en huidige maatregelen

Ten behoeve van de analyse van nieuwe beleidsopties hebben de onderzoekers gekeken naar de omvang van het probleem en de huidige maatregelen. Van de geschatte 10,54 miljard sigaretten die in 2021 in Nederland werden gerookt, is alleen met een ruime bandbreedte te zeggen hoeveel filters in het milieu terechtkomen. Het gaat om minimaal 240 miljoen en maximaal 7,1 miljard sigarettenfilters die jaarlijks in Nederland in het milieu belanden.

Naast de algemene impact van zwerfafval op het milieu, is een groot bijkomend probleem in het geval van sigaretten dat de filters (micro)-plastics en chemicaliën bevatten. Deze stoffen logen uit in het milieu. De onderzoekers geven aan dat één sigarettenfilter ongeveer 100 micro-plastics per dag afgeeft en tot 1.000 liter water kan verontreinigen.

Het is duidelijk dat de omvang van het probleem enorm is, zelfs als wordt uitgegaan van het minimale aantal van 240 miljoen sigarettenfilters die jaarlijks in het Nederlandse milieu belanden. De huidige maatregelen, bestaande uit zwerfafvalbeleid en tabaksontmoedigingsbeleid, zorgen naar verwachting voor een afname van sigarettenfilters in het zwerfafval van maximaal 15% tot 2026.

De analyse van de huidige maatregelen laat zien dat er effectieve aanvullende maatregelen nodig zijn om de gevraagde reductie van 70% te realiseren. Daarom hebben de onderzoekers in deze studie een vijftal maatregelen nader onderzocht, waarbij onder andere is gekeken naar het handelingsperspectief van de rijksoverheid en de verwachte effectiviteit en haalbaarheid.

Gelet op de omvang van het probleem werk ik meerdere beleidsopties tegelijkertijd uit om zo snel mogelijk te komen tot een vermindering van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval. Hieronder licht ik dit per maatregel nader toe.

Een verbod op eenmalige sigarettenfilters

Deze beleidsoptie houdt in dat alle eenmalige sigarettenfilters worden verboden. Hierbij gaat het om de huidige standaardfilters, filters zonder plastic en biologisch afbreekbare filters. Het onderzoek laat zien dat een verbod bijna volledig effectief is. Het is de meest effectieve maatregel en daarmee de voorkeursoptie om het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval terug te dringen. Een meerderheid van zowel de rokers als de niet-rokers staat neutraal tot positief tegenover deze beleidsoptie.

Het instellen van een verbod wordt het meest kansrijk geacht in Europees verband. Dit kan via de Europese Tabaksproductenrichtlijn, via milieu-wetgeving of de Single-Use Plastics (SUP) richtlijn. De onderzoekers geven aan dat de kans van slagen via de Tabaksproductenrichtlijn zeer beperkt is. De eerste logische mogelijkheid waarbij een dergelijk verbod op Europees niveau overwogen kan worden, is bij de herziening van de SUP-richtlijn in 2026. Indien het verbod op dat moment onderdeel wordt van de SUP, betekent het dat de in de motie gevraagde reductie van 70% in 2026 ten opzichte van 2022, pas later gehaald wordt. Het verbod zal naar verwachting wel zorgen voor een reductie van meer dan 70%.

Een algeheel verbod op eenmalige sigarettenfilters lijkt de meest effectieve optie om de schadelijke milieueffecten van dit type zwerfafval tegen te gaan. Daarnaast is het effect van eenmalige sigarettenfilters

vanuit het perspectief van de volksgezondheid omstreden. Er zijn geen bewezen gezondheidsvoordelen aan het roken van sigaretten met filter.

Gezien de evidente impact van deze optie, wordt deze op twee manieren uitgewerkt. Ten eerste wordt gestart met de voorbereidingen om in samenwerking met andere Europese lidstaten het verbod op alle eenmalige sigarettenfilters bij de herziening van de SUP-richtlijn te agenderen. Ondanks de voorspelde lage kans van slagen, neem ik daarbij ook de mogelijkheid mee tot een verbod in andere EU beleidskaders, zoals de Europese Tabaksproductenrichtlijn.

Ten tweede verken ik welke (on)mogelijkheden er zijn voor een nationaal verbod op sigarettenfilters. Het is goed om daarbij op te merken dat dit een complexe route is, met een lage slagingskans, omdat met een dergelijk verbod het vrije verkeer van goederen wordt beperkt. Desondanks wil ik toch nader bezien of en wat de mogelijkheden zijn en ga ik na welke andere Europese lidstaten een nationaal verbod overwegen om hier waar mogelijk van te leren of om samen op te trekken.

Verbod plastic filters

CE Delft heeft ook aandacht besteed aan de vraag of de plastics in het filter vervangen kunnen worden door een biologisch afbreekbaar materiaal. Hoewel dit in theorie mogelijk is, zou een biologisch afbreekbaar filter alleen het probleem van de microplastics deels oplossen, en niet leiden tot minder zwerfafval maar slechts tot andersoortig zwerfafval. De giftige stoffen die na het roken achterblijven in het biologisch afbreekbare sigarettenfilter logen op deze manier nog steeds uit in het milieu.

Het onderzoek stelt bovendien dat het verbieden van plastics *in* het filter, zoals de aangehouden motie van het lid Van Esch⁵ voorstelt, en het verbieden *van* het filter op dezelfde manier kan worden bereikt. Daar lijkt dus ook geen voordeel om alleen plastic filters aan te pakken. De bovengenoemde verboden die verder worden uitgewerkt, gaan dan ook over alle filters voor eenmalig gebruik.

Statiegeld op sigarettenfilters

Bij deze beleidsoptie is gekeken naar een door de tabaksindustrie uit te voeren statiegeldsysteem. De statiegeldverplichting wordt vastgelegd via wetgeving en dient alleen een financiële verplichting te zijn vanuit de sector. Dit omdat het niet in strijd mag zijn met het tabaksontmoedigingsbeleid en er op geen enkele manier promotie gemaakt mag worden voor roken. Ook is het onwenselijk wanneer een statiegeldsysteem onbewust zorgt voor greenwashing van gebruik van sigaretten met filters of roken in het algemeen.

In een statiegeldsysteem betalen rokers bij de aanschaf van sigaretten een bedrag per filter aan statiegeld en bij het retourneren van de filters krijgen zij dit bedrag retour. De ervaring met bestaande statiegeldregelingen laat zien dat een kleine financiële prikkel sterk kan bijdragen aan de bereidheid om restproducten in te leveren. De effectiviteit van deze maatregel hangt af van de eigenschappen van het statiegeldsysteem waar uiteindelijk voor wordt gekozen, zo moet de financiële prikkel hoog genoeg zijn om effect te sorteren. Iets minder dan 50% van de rokers kijkt neutraal tot positief naar een statiegeldsysteem, bij niet-rokers is dit ruim 65%.

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 179.

De onderzoekers benoemen bij de beleids optie van een statiegeldsysteem een aantal nadelen. De belangrijkste is dat het een potentiële negatieve bijdrage aan de rookvrije generatie kan leveren. Statiegeld op alle sigarettenfilters, ook die al op straat liggen, kan zorgen voor een onbedoelde positieve connotatie bij het gebruik van sigaretten met filters of tabak in het algemeen. Dit kan optreden wanneer met het opruimen geld te verdienen valt, waardoor bovendien bijvoorbeeld minderjarigen en niet-rokers in aanraking kunnen komen met de schadelijke stoffen die achterblijven in het filter. Aanvullend geven de onderzoekers aan dat de benodigde technische systemen, de «statiegeldautomaten» voor sigarettenfilters, nog niet beschikbaar zijn.

Gezien de genoemde haken en ogen zal ik de optie statiegeld op sigarettenfilters nu niet verder verkennen.

Een rookverbod op stranden

Deze beleids optie houdt in dat het op alle stranden langs de Noordzee- en Waddenkust verboden wordt om te roken. Het onderzoek beschrijft dat de effectiviteit van een rookverbod op stranden waarschijnlijk valt of staat met de mate waarin er wordt gehandhaafd. Ruim 60% van de rokers staat neutraal tot positief tegenover deze beleids optie. Onder niet-rokers is dit bijna 90%.

Het is arbeidsintensief en duur om achtergebleven sigarettenfilters op het strand op te ruimen en dit wordt in de praktijk dan ook weinig gedaan. Sigaretten die op de stranden achterblijven hebben een grote kans om in de zee terecht te komen en bij te dragen aan de problematiek van marien zwerfafval en de plastic soep. Een gebiedsverbod op roken op stranden kan helpen dit te voorkomen.

Op stranden in Italië en de Amerikaanse staat Californië zijn dergelijke rookbeperkingen al ingevoerd. In de gemeente Noordwijk loopt momenteel een pilot met rookvrije gebieden op het strand. De resultaten van deze pilot worden eind 2023 verwacht en bieden naar verwachting meer inzicht in de effectiviteit van een dergelijk verbod.

Bij voldoende handhaving kan een rookverbod op de stranden leiden tot een substantiële reductie van sigarettenfilters die op het strand achterblijven. De verantwoordelijkheid om te handhaven ligt voor een groot deel bij gebiedsbeheerders, in veel gevallen zijn dit de gemeenten. Zij hebben bij de onderzoekers reeds aangegeven binnen de huidige capaciteit geen mogelijkheden te hebben om op de naleving van een rookverbod op de stranden toe te zien. Ik ga onder andere met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in gesprek om met hen de (on)mogelijkheden, het draagvlak bij gemeenten en provincies en de voorwaarden voor dit draagvlak te bespreken.

Hoewel deze beleids optie hier niet specifiek over gaat kan een dergelijk locatiespecifiek verbod ook op andere plekken waar veel sigarettenfilters achterblijven worden overwogen. Decentrale overheden hebben op basis van hun eigen verordenende bevoegdheid de mogelijkheid om lokale rookverboden in de openbare ruimte in te stellen, indien zij dit noodzakelijk, proportioneel en handhaafbaar achten. In de gesprekken met de VNG en het IPO zal ik ook deze mogelijkheid meenemen.

Locatiespecifieke aanpak

Deze beleids optie houdt in dat er op bepaalde typen locaties specifiek beleid wordt gevoerd om het aantal sigarettenfilters dat op de grond

wordt gegooid te verminderen. Bij deze meer pilotachtige aanpak werkt de rijksoverheid samen met andere partijen aan dit doel. De effecten van deze locatiespecifieke aanpak zijn ook voornamelijk lokaal. 36% van de ondervraagden geeft aan de lokale aanpak te zullen naleven. Voor zowel rokers als niet-rokers geldt dat ruim 85% neutraal tot positief tegenover deze maatregel staat.

In het onderzoek richt deze beleidsoptie zich voornamelijk op festivals, maar CE Delft beschrijft dat deze beleidsoptie ook kan worden ingezet op andere locaties zoals OV-locaties, omgevingen net buiten rookvrije zones, zoals ziekenhuizen en scholen, en winkelstraten. Het beleid op festivals, of een van de andere locaties, richt zich op gedragsverandering door rookvrije evenementen of het correct weggooien van een sigarettenfilter te promoten. De effecten zijn vooral lokaal, maar lijken positief. De aanpak is laagdrempelig en vrijwillig, dit maakt dat organisatoren er op basis van hun eigen wensen en voorkeuren gebruik van kunnen maken.

In 2023 wordt in het kader van de ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁶ een toolkit ontwikkeld waarmee gebiedsbeheerders bewustmakingsmaatregelen kunnen nemen op het gebied van zwerfafval afkomstig van sigarettenfilters. Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van deze toolkit is dat het zich richt op de reductie van sigarettenfilters in het zwerfafval, maar geen promotie maakt voor roken. De toolkit is momenteel primair bedoeld voor gebiedsbeheerders. Ik voeg hier de mogelijkheid aan toe dat ook sectoren zoals de festivalsector gebruik kunnen maken van de toolkit.

Informatiecampagnes vanuit de rijksoverheid

In deze beleidsoptie organiseert de rijksoverheid een uitgebreide mediacampagne met het doel om bewustzijn te creëren bij rokers over de schadelijke effecten van filters in het milieu en om te laten zien hoe de filters op de juiste manier kunnen worden weggegooid. In het onderzoeksrapport is te lezen dat het effect van informatiecampagnes naar verwachting beperkt is. Voor zowel rokers als niet-rokers geldt dat ruim 85% neutraal tot positief tegenover deze maatregel staat.

Het is van belang om andere beleidsopties die eventueel worden ingevoerd te ondersteunen met publieksinformatie. Afgezien van de ontwikkeling en uitrol van de toolkit, zoals beschreven bij de vorige beleidsoptie, ben ik op dit moment niet voornemens om een separate informatiecampagne op het gebied van sigarettenfilters te starten.

Samenvattend

Kort samengevat ga ik op de volgende manieren verder met het verkennen van de onderzochte beleidsopties:

- Verkennen van de mogelijkheden en starten van de voorbereidingen om in samenwerking met andere Europese lidstaten een verbod op eenmalige sigarettenfilters te agenderen bij de herziening van de SUP of eventuele andere relevante Europese regelgeving.
- Verkennen van de (on)mogelijkheden voor een nationaal verbod op sigarettenfilters.
- Bespreken van een rookverbod op stranden en andere locaties met de VNG en het IPO, evenals het draagvlak bij gemeenten en provincies hiervoor en de voorwaarden voor dit draagvlak.

⁶ Zie: Stcrt. 2022, nr. 8376.

- Ontwikkelen en uitrollen van een toolkit om gebiedsbeheerders en andere sectoren te ondersteunen bij het tegengaan van sigarettenfilters in het zwerfafval.
- Uitbreiden van de toolkit voor gebiedsbeheerders zodat ook sectoren zoals de festivalsector hier gebruik van kunnen maken.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen