



Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval

Studie naar de grootte van het
probleem en analyse van mogelijke
beleidsmaatregelen



CE Delft

Committed to the Environment

Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval

Studie naar de grootte van het probleem en analyse van
mogelijke beleidsmaatregelen

Dit rapport is geschreven door:
Ellen Schep, Joukje de Vries, Jasper Schilling

Delft, CE Delft, december 2022

Publicatienummer: 22.220280.179

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Ellen Schep (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

	Samenvatting	4
1	Introductie	8
	1.1 Aanleiding	8
	1.2 Doel	8
	1.3 Aanpak in vogelvlucht	9
	1.4 Leeswijzer	9
2	Omvang van het probleem	10
	2.1 Inleiding	10
	2.2 Hoeveel sigarettenfilters eindigen in het zwerfafval?	10
	2.3 Wat zijn de oorzaken van het gedrag van rokers?	15
	2.4 Wat zijn de gevolgen van filters in het milieu?	17
	2.5 Biologisch afbreekbare filters	18
	2.6 Conclusie	19
3	Analyse huidige en voorgenomen maatregelen	20
	3.1 Inleiding	20
	3.2 Overzicht huidig en voorgenomen beleid	20
	3.3 Effecten maatregelen tabaksontmoediging	21
	3.4 Maatregelen zwerfafvalbeleid	22
	3.5 Totale effect van alle maatregelen	24
	3.6 Conclusie	26
4	Analyse nieuwe maatregelen	27
	4.1 Inleiding	27
	4.2 Selectie van geanalyseerde maatregelen	27
	4.3 Uitgebreide analyse per maatregel	28
	4.4 Vergelijking draagvlak en reacties	47
	4.5 Conclusie	49
5	Conclusie en advies	51
6	Literatuur	53
A	Factsheets	55
B	Longlist maatregelen	64
C	Motie van het lid Bouchallikh c.s.	66



D	Lijst afgenomen interviews	67
E	Consumentenonderzoek	68
	E.1 Samenstelling consumentenpanel	68
	E.2 Vragenlijst enquête	69



Samenvatting

Aanleiding

Jaarlijks belandt een groot aantal gerookte sigaretten in het zwerfafval. Een groot probleem hierbij is het filter, dat (micro)plastics en chemicaliën bevat. Deze stoffen logen uit in het milieu, wat negatieve gevolgen heeft voor mens en natuur. De Tweede Kamer heeft de regering opgeroepen om in kaart te brengen hoe voor sigarettenfilters in het zwerfafval een reductiedoelstelling behaald kan worden van 70% in 2026 ten opzichte van 2022 (32852-178 Motie van het lid Bouchallikh c.s.).

Doel onderzoek

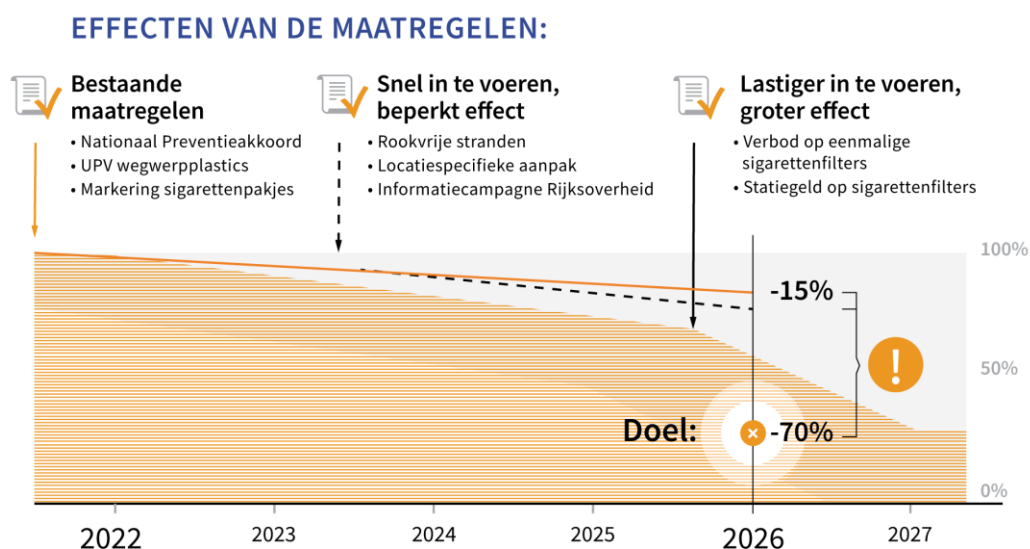
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft CE Delft verzocht om te onderzoeken:

1. Wat de omvang is en het gevolg van het probleem.
2. Wat de effecten zijn van het bestaande en voorgenomen beleid.
3. Wat de mogelijke effecten zijn van nieuwe maatregelen.

Hoofdconclusie

Deze studie laat zien dat sigarettenfilters een aanzienlijk aandeel vormen van het zwerfafval, wat leidt tot negatieve milieueffecten. Er zijn in deze studie vijf mogelijke maatregelen onderzocht, maar deze leiden niet tot het voorgestelde reductiedoel van 70% in 2026. Bestaand beleid leidt tot een maximale reductie van circa 15% in 2026, en nieuwe maatregelen kunnen niet voor 2026 worden ingevoerd, of leiden niet tot een toereikend reductiepercentage.

Figuur 1. Visuele weergave van de hoofdconclusie



Advies

Wanneer de Rijksoverheid werk wil maken van de 70%-doelstelling, adviseert CE Delft om te onderzoeken of het in Europees verband mogelijk is om een verbod op filtersigaretten te organiseren. Om tot aan 2026 in de richting van deze doelstelling te komen, is het daarnaast nodig om maximaal in te zetten op extra maatregelen. Een combinatie van maatregelen leidt hierbij waarschijnlijk tot het hoogste effect.

Aanvullend kan de Rijksoverheid nog nader onderzoek uitvoeren naar het effect van maatregelen met een grotere rol voor lokale overheden. Indien hier nog effectieve maatregelen tussen zitten kan zij inzetten op kennisuitwisseling tussen lokale overheden.

Voor de invoer van een verbod of een statiegeldsysteem zijn goede gegevens over de grootte van het probleem zeer relevant. Deze informatie ontbreekt momenteel, maar wordt in het kader van de UPV-richtlijn vanaf volgend jaar beter in beeld gebracht.

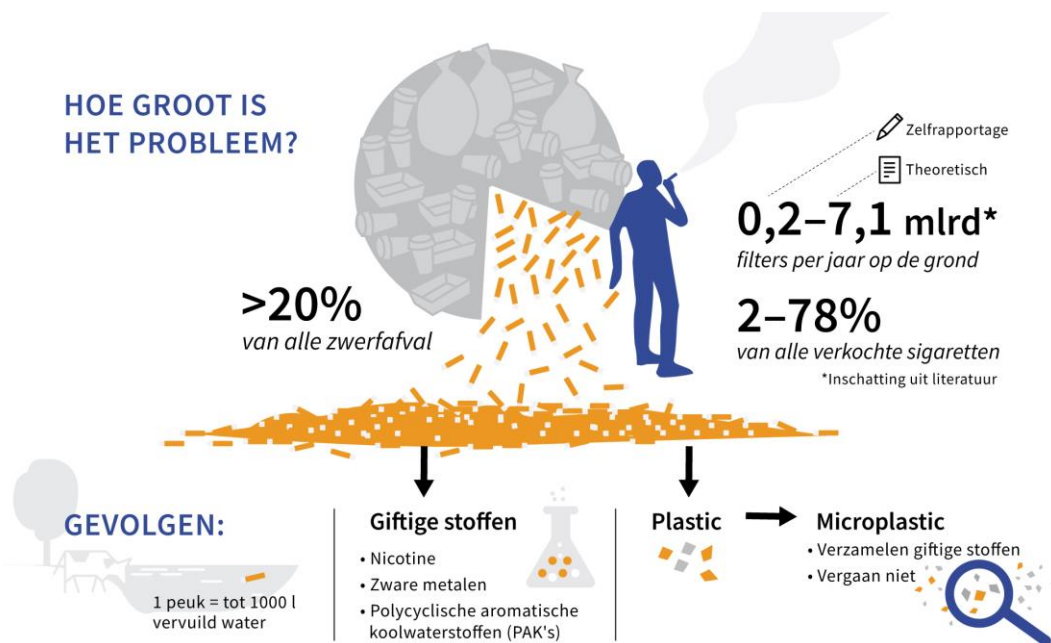
Tot slot is het belangrijk om in aanmerking te nemen dat maatregelen die leiden tot een reductie van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval, onbedoeld kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (eenmalige) e-sigaretten, en daarmee tot een toename van e-waste in het zwerfafval.

Belangrijkste conclusies

Hierna gaan we nader in op de belangrijkste conclusies van dit onderzoek.

Wat is de omvang en het gevolg van het probleem?

Figuur 2. Visuele weergave grootte en gevolg van het probleem



Er zijn weinig kwantitatieve gegevens over het aantal sigarettenfilters die in Nederland in het milieu belanden, en schattingen hierover lopen uiteen. De bandbreedte is groot en varieert tussen de 0,2 tot 7,1 miljard filters per jaar. De ondergrens is gebaseerd op een consumentenonderzoek dat we in het kader van deze studie hebben uitgevoerd (0,2 tot

1,4 miljard filters per jaar). Andere onderzoeken komen op hogere waarden uit (1,3 tot 7,1 miljard filters per jaar). In elk geval gaat het om een groot aantal filters dat als zwerfafval op de grond belandt. Het is onbekend welk aandeel van de sigarettenfilters vervolgens niet wordt opgeruimd en in het milieu blijft liggen.

Alle sigarettenfilters zijn gemaakt van plastic en zorgen op twee manieren voor schade aan het milieu:

1. Er zijn toxische stoffen, zoals zware metalen, PAK's en nicotine aanwezig in een opgerookte filtersigaret. Eén filter bevat voldoende verontreinigende stoffen om tot 1.000 liter water te vervuilen. De filters die in het water belanden, worden aangetroffen in de maaginhoud van zeefauna. Landdieren zoals muizen insecten en slakken drinken water waar deze toxische stoffen in zitten.
2. Sigarettenfilters bestaan uit plastic dat niet biologisch afbreekt. Filters zijn daarmee een bron van microplastics. Deze microplastics hebben de eigenschap dat ze extra schadelijke stoffen kunnen aantrekken en vervoeren.

Zowel rokers als niet-rokers zijn niet goed op de hoogte van de schadelijkheid van filters in het milieu.

Is het bestaande beleid voldoende om de 70% reductie te realiseren?

Er zijn meerdere maatregelen ingevoerd of gepland die bijdragen aan het verminderen van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval. Dit zijn zowel maatregelen op het gebied van tabaksontmoediging (voortkomend uit het Nationaal Preventieakkoord van 2018) als maatregelen rondom zwerfafvalpreventie. Het RIVM heeft in 2018 onderzocht wat de mogelijke impact kan zijn van het Nationaal Preventieakkoord op het aantal mensen dat rookt. De maatregelen uit dit akkoord leiden samen met autonome ontwikkelingen tot een afname van het aantal rokers met 14,8% tussen 2022 en 2026. Recent onderzoek van het RIVM laat echter zien dat de beoogde percentages uit het Preventieakkoord waarschijnlijk niet behaald worden. Deze reductiepercentages geven een grove indicatie van de maximale afname van het aantal sigarettenfilters in het milieu, hoewel dit verband niet één-op-één is. De effecten van de maatregelen gericht op zwerfafval zijn waarschijnlijk beperkt. Hierdoor ligt de totale afname van sigarettenfilters in het zwerfafval maximaal rond de 15%. Dit is fors minder dan de beoogde 70%.

Leiden aanvullende maatregelen wel tot 70% reductie?

In deze studie is een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen die tot reductie van het aantal sigarettenfilters in het milieu leiden. Hiervan zijn een vijftal maatregelen geselecteerd die nader zijn onderzocht. Bij de selectie is gekeken naar het handelingsperspectief van de Rijksoverheid, een spreiding van het type maatregelen dat is onderzocht, en de op voorhand verwachte effectiviteit en haalbaarheid van de maatregel.

De volgende maatregelen zijn in deze studie onderzocht:

1. Verbod op eenmalige sigarettenfilters.
2. Statiegeld op sigarettenfilters.
3. Rookverbod op stranden.
4. Locatiespecifieke aanpak op bijvoorbeeld festivals.
5. Informatiecampagne Rijksoverheid.

Voor iedere maatregel is gekeken naar effectiviteit, financiële gevolgen, juridische haalbaarheid, het draagvlak en eventuele neveneffecten.

Een verbod op sigarettenfilters is het meest effectieve middel. De juridische haalbaarheid op nationaal niveau is echter minimaal, en het lijkt juridische gezien kansrijker om in EU-verband te besluiten tot een verbod. Het draagvlak hiervoor is in deze studie niet onderzocht. De eerstvolgende mogelijkheid voor een Europees besluit hierover is de

herziening van de SUP-richtlijn in 2026. Dit komt echter te laat voor het behalen van de reductiedoelstelling uit de motie.

Uitspraak rechtbank Rotterdam handhaving filtersigaretten

Op 4 november 2022 heeft de rechtbank Rotterdam een uitspraak gedaan die er toe leidt dat de NVWA handhavend moet optreden tegen filtersigaretten (Rechtbank Rotterdam, 2022). Het is niet de verwachting dat filtersigaretten hiermee op korte termijn uit de winkels verdwijnen.

Momenteel is nog niet bekend op welke wijze deze uitspraak gevolgen gaat hebben voor de Europese Tabaksproducentenrichtlijn. Indien wordt besloten tot aanpassing van de richtlijn dan biedt dit een natuurlijk moment om op Europees niveau eerder het gesprek aan te gaan voor een verbod op filters.

Een statiegeldsysteem is theoretisch mogelijk, maar wordt momenteel nergens in de praktijk gebracht. Consumentenonderzoek laat zien dat slechts een beperkt aandeel van de rokers (28%) aangeeft van plan te zijn om filters te bewaren en in te leveren. Belangrijke aandachtspunten bij dit systeem zijn de logistieke overwegingen voor inleverpunten, eventuele apparatuur voor het inleveren, en de hygiënische overwegingen bij het bewaren van de filters. Ook geef je producenten van sigaretten hiermee mogelijk een rol in de maatschappij die gebruikt kan worden om zichzelf positief te promoten.

De overige maatregelen die zijn onderzocht, leiden met name tot een groei van bewustwording en lokale milieueffecten op festivals en stranden. De verwachting dat alleen een campagne leidt tot gedragsaanpassing is beperkt. Wel kan een campagne mogelijk tot een effectieve kennisoverdracht leiden. Lokale maatregelen op festivals en stranden kunnen effectief zijn, maar hebben een zeer beperkte mogelijkheid tot verplichtend karakter. De verwachting is dat met louter deze maatregelen het reductiedoel niet zal worden behaald.

Geconcludeerd wordt dat het met de onderzochte maatregelen niet mogelijk is om de beoogde doelstelling van 70% reductie in 2026 te behalen.

1 Introductie

1.1 Aanleiding

Jaarlijks belandt een groot aantal opgerookte sigaretten (peuken) in het zwerfafval. Een groot deel van deze peuken heeft filters die plastics en chemicaliën bevatten, wat negatieve effecten heeft op het milieu. Afgelopen februari is een motie van het lid Bouchallikh c.s. aangenomen door de Tweede Kamer. Hierin wordt de regering verzocht om beter te monitoren op de omvang en opruimkosten van sigarettenfilters in het zwerfafval, en in kaart te brengen hoe een reductiedoelstelling van 70% in 2026 ten opzichte van 2022 behaald kan worden.

In dit kader heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) CE Delft gevraagd onderzoek te doen naar de omvang en gevolgen van het probleem, de effecten van bestaand en voorgenomen beleid en de effecten van nieuwe beleidsmaatregelen. Ook het ministerie van VWS is betrokken bij dit onderzoek.

1.2 Doel

In het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Omvang van het probleem:

- Wat is de omvang van het probleem en hoe heeft dit probleem zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Wat zijn de verwachtingen over de autonome ontwikkeling van het sigarettenfilterzwerfafvalprobleem in de toekomst?
- Gooien alle rokers hun filters op de grond? En wat zijn drijfveren voor mensen die het niet doen?
- Wat is de schadelijkheid van het wegwerpen van filters in het milieu (dit om te kunnen beoordelen of maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van vermeden schade)?

Huidige en voorgenomen maatregelen:

- Wat is de huidige stand van het beleid en welke maatregelen worden binnenkort van kracht? Hierbij kijken we zowel naar maatregelen om zwerfafval tegen te gaan als naar maatregelen om het roken zelf te ontmoedigen.
- Wat is de te verwachten impact van deze maatregelen? Hoe effectief zijn de maatregelen die nog van kracht moeten worden?

Aanvullende maatregelen:

- Welke aanvullende maatregelen zijn naast de voorgenomen maatregelen nog mogelijk? Hiervoor kijken we naar maatregelen in het buitenland en putten we uit andere maatregelen tegen zwerfafval.
- Hoe haalbaar en effectief zijn deze aanvullende maatregelen en zijn ze juridisch gezien ook haalbaar?
- Zouden afbreekbare alternatieven voor filters een oplossing zijn voor het zwerfafvalprobleem? Wat zijn de gevolgen voor overige vormen van milieuvuiling?
- Wat is het maatschappelijk draagvlak van de maatregelen onder (incidentele en structurele) rokers en niet-rokers?

1.3 Aanpak in vogelvlucht

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is er eerst een inventarisatie gemaakt van het bestaande probleem en bestaand en voorgenomen beleid aan de hand van literatuuranalyse. Vervolgens zijn er potentiële nieuwe beleidsmaatregelen geïnventariseerd (zie Bijlage B). Uit deze longlist is samen met de opdrachtgever een vijftal maatregelen geselecteerd om nader te onderzoeken. Dit onderzoek is gedaan door middel van interviews en literatuur-analyse. Tot slot is voor onderbouwing van zowel de probleemanalyse als het verkennen van het draagvlak van de geselecteerde maatregelen een consumentenonderzoek uitgevoerd onder rokers en niet-rokers. De volledige enquête kan worden gevonden in Bijlage E.

1.4 Leeswijzer

We beginnen in Hoofdstuk 2 met een inventarisatie van de omvang van het probleem: om hoeveel filters gaat het? Ook komen de gevolgen voor het milieu aan bod en de oorzaken van het gedrag van rokers. In Hoofdstuk 3 beschrijven we de voorgenomen maatregelen die mogelijk van invloed zijn op de hoeveelheid filters in het zwerfafval. We inventariseren de verwachte effecten van deze maatregelen. In Hoofdstuk 4 komen de factsheets van de vijf geselecteerde nieuwe maatregelen aan bod. Deze worden geanalyseerd op basis van effectiviteit, juridische haalbaarheid, draagvlak, financiële effecten en neveneffecten. Hoofdstuk 5 behandelt de conclusies uit de analyse en geeft advies over de mogelijk te nemen stappen om te komen tot de beoogde reductiedoelstelling van 70%.

2 Omvang van het probleem

2.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel om te komen tot maatregelen om het probleem van sigarettenfilters in het milieu te verminderen. In dit hoofdstuk brengen we hiervoor allereerst de omvang van het probleem in kaart. We doen dit in drie stappen:

1. Hoeveel sigarettenfilters komen er jaarlijks in het milieu terecht?
2. Wat zijn de gevolgen van de aanwezigheid van deze filters in het milieu?
3. Waarom gooien rokers hun sigarettenpeuken (soms) op de grond?

Hierna geven we antwoord op deze vragen.

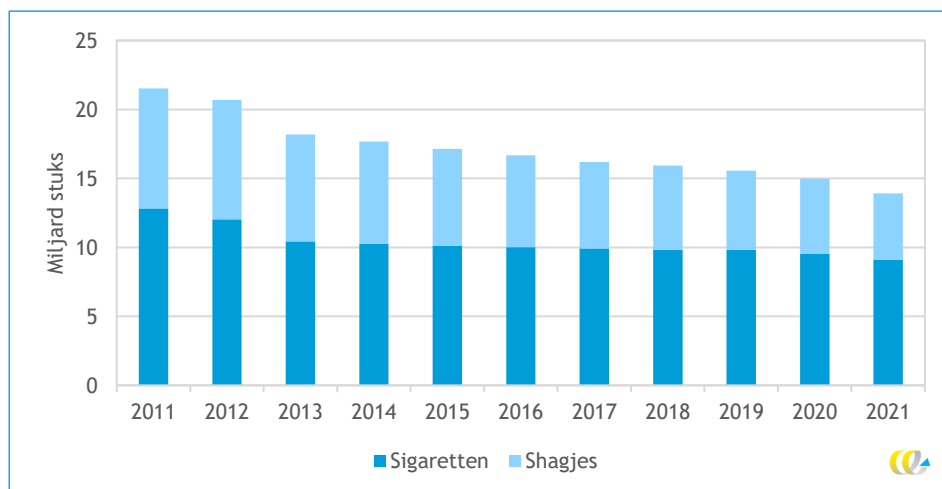
2.2 Hoeveel sigarettenfilters eindigen in het zwerfafval?

Om tot een schatting van de hoeveelheid sigarettenfilters in het zwerfafval te komen, kijken we zowel naar de verkoop van sigaretten, als naar de monitoring van het zwerfafval.

In 2021 zijn er circa 10,54 miljard sigaretten door Nederlanders gerookt

Figuur 3 geeft de ontwikkeling van de verkochte sigaretten en shagjes weer. Over de periode 2011 tot 2021 is het aantal verkochte sigaretten en zelfgerolde shagjes in Nederland afgenomen van ongeveer 21,5 miljard tot 13,9 miljard (NSO, 2022). Tussen 2012 en 2013 is de daling het sterkst, voornamelijk te wijten aan een accijnsverhoging per januari 2013. In 2021 zijn circa 9,1 miljard sigaretten verkocht en ongeveer 4,8 miljard shagjes (ofwel 4,8 miljoen kilo à 1 gram per shagje). Niet alle shag wordt geconsumeerd met behulp van een filter. Alleen het zogenaamde 'Make Your Own'-deel wordt gerookt in een filterhuls of in een vloeit met losse filter. Het is niet duidelijk uit de marktdata om welk aandeel het precies gaat. Overige shag wordt zonder filter opgerookt ('Roll Your Own'). Ook filterloze sigaretten worden verkocht, maar dit marktaandeel is klein.

Figuur 3 - Aantallen verkochte sigaretten en shagjes, in miljarden*



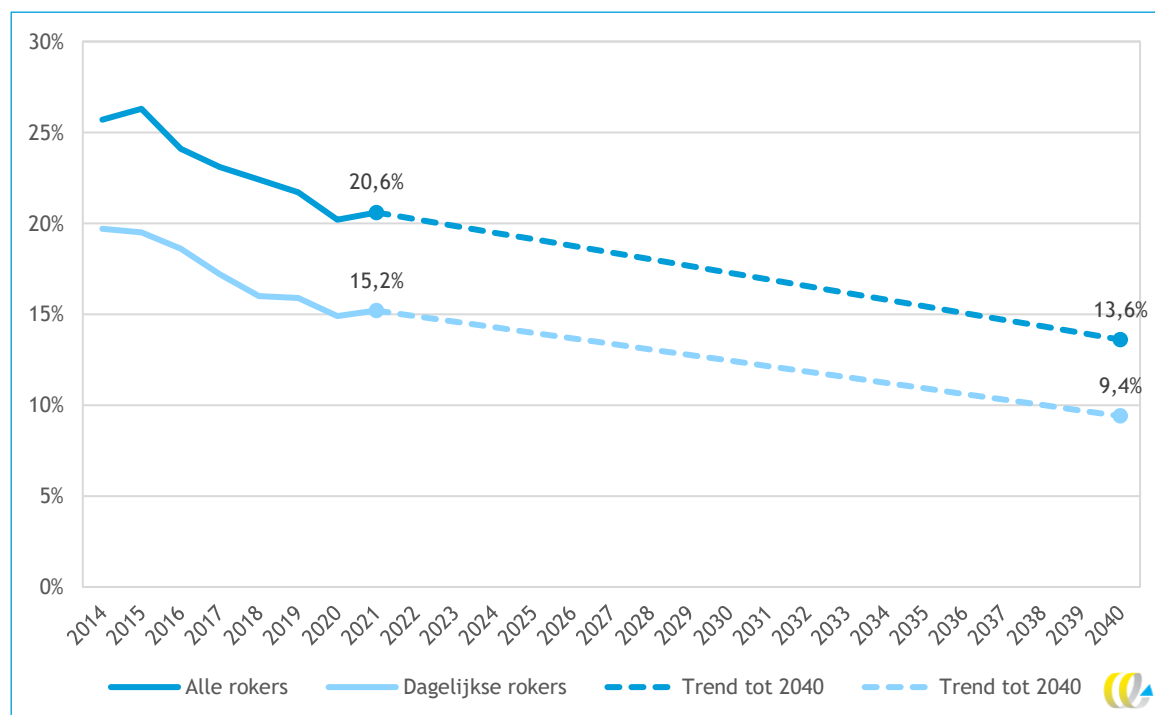
* Onder de aanname van 1 gram shag per shagje. Bron: NSO Retail (2022).

Niet alle verkochte rookwaar wordt per definitie in Nederland, door Nederlanders gerookt. Om te schatten wat het aantal gerookte sigaretten met filter in Nederland is, gebruiken we cijfers over het aantal rokers. Volgens de cijfers van het Trimbos-instituut komt het aantal volwassen rokers in Nederland in 2021 in totaal op ongeveer 2,92 miljoen mensen (20,6% van 14,2 miljoen volwassenen). Gemiddeld roken zij 9,9 sigaretten per dag (NET, 2022a). In totaal zijn er dus circa 10,54 miljard sigaretten gerookt in 2021, door Nederlandse rokers.

Autonome daling rokers naar 13,4% in 2040

Zowel het aantal rokende mensen als de aantallen verkochte sigaretten en shag nemen door de jaren heen af, maar lijkt te stabiliseren. Onder de volwassen bevolking rookte in 2014 25,7% van de volwassenen (18+) wel eens een sigaret of shag. In 2021 is dit percentage gedaald naar 20,6%, een afname van 5,1%. In absolute aantallen is de daling nog sterker: in dezelfde tijd is de volwassen bevolking in Nederland toegenomen met ongeveer een half miljoen mensen. Daardoor is in absolute aantallen het aantal rokers over die periode met ongeveer 15% gedaald (Trimbos-instituut, 2022). De WHO schat echter in dat in 2025 het percentage rokers in Nederland ongeveer 19,4% zal zijn: slechts een lichte daling ten opzichte van 2021. Daarmee daalt het aantal rokers niet snel genoeg om de WHO-doelstelling te halen van 30% minder roken in 2025 ten opzichte van 2010 (WHO, 2019). Ook de doelstellingen van het Nationaal Preventieakkoord zijn daarmee nog niet gehaald (<5% rokers in 2040). In het trendscenario voor leefstijl van het RIVM wordt geschat dat met doorgevoerd beleid tot en met 2015 (exclusief het Nationaal Preventieakkoord) het aantal dagelijkse rokers zal dalen tot ongeveer 9,4% in 2040, en het totaal aantal rokers (inclusief niet-dagelijkse rokers) tot 13,6% (RIVM, 2018b), zie ook Figuur 4.

Figuur 4 - Ontwikkeling aantal rokers in Nederland, als percentage van de bevolking 18+



Bron: (RIVM, 2018b, Trimbos-instituut, 2022).

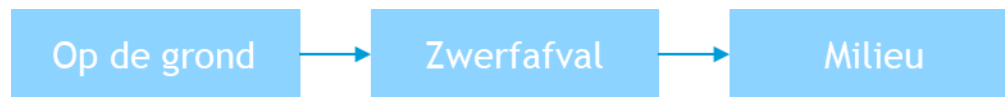


Grote onzekerheid over aandeel filters dat in het milieu belandt

Niet alle sigarettenfilters worden door de roker op de grond gegooid, maar wel een significant deel. Er bestaan geen exacte cijfers van de aantallen sigarettenfilters in het zwerfafval, maar er zijn verschillende studies en schattingen van het percentage sigarettenfilters dat op straat terecht komt. Het percentage filters wat op de grond wordt gegooid kan verschillen per type plek waar wordt gerookt en of er wel of geen peukenvoorziening direct voor handen is.

Naast onzekerheid over hoeveel sigarettenfilters op de grond worden gegooid, is ook onzeker hoeveel daarvan alleen (tijdelijk) als zwerfafval blijven liggen omdat ze weer worden opgeruimd, en hoeveel er blijven liggen en eventueel op straat en in het milieu achterblijven, bijvoorbeeld in wateren en natuurgebieden. We hanteren bij het bespreken van de onderzoeken daarom de volgende volgorde: een gebruikte sigarettenfilter wordt door de roker op de grond gegooid, wordt daarmee zwerfafval, en, mits het filter niet wordt opgeruimd, blijft dan bestaan in het milieu.

Figuur 5 - Volgordelijkheid terminologie peukenafval, mits niet correct weggegooid/opgeruimd



Als er niet direct een voorziening is om sigarettenfilters weg te gooien, is onderzocht dat 80 à 90% van de sigarettenfilters op de grond terecht komen (NL Schoon, 2021). Uit studies in Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten blijkt dat 75 à 86% van de rokers wel eens sigaretten op straat gooien (NET, 2022b). Andere studies schatten dat ongeveer 2/3 (67%) van alle gebruikte sigarettenfilters op de grond terecht komt (GoClean, 2021). Het betreft hier schattingen uit het buitenland. Het is echter onbekend welk aandeel van de sigarettenfilters vervolgens nog wordt opgeruimd. Omdat in Nederland in ieder geval een deel van de sigarettenfilters door gemeenten (en vrijwilligers) wordt opgeruimd, beschouwen we deze schatting als bovengrens voor het aantal gebruikte sigarettenfilters dat in het milieu belandt.

Consumentenonderzoek: 12-16% van de sigarettenfilters belandt in het zwerfafval

In Frankrijk is uitgebreid consumentenonderzoek gedaan naar het rookgedrag en weggooi-gedrag van sigarettenfilters. Opdrachtgever was Alcome, de Franse uitvoerder van de producentenverantwoordelijkheid van de tabaksindustrie. Hieruit blijkt dat de meeste rokers weleens rookt in de tuin of op het balkon (61% doet dit vaak). Hierna volgen op straat (34%) en voor het huis (33%). Van de rokers verklaart 56% weleens peuken op straat te gooien. Dit doen ze met name als ze roken in de auto, lopend op straat of in een rookhok bij een bar of nachtclub (Opionway, 2019). Uit een later onderzoek blijkt dat van de sigarettenpeuken die in de publieke ruimte worden gerookt 55% correct wordt weggegooid, de overige 45% belandt op de grond. Hierbij belandt het merendeel op straat (53%) en het overig deel in het groen (22%) of het riool (25%). De aanwezigheid van prullenbakken verbetert het gedrag sterk (Optae, 2019). In totaal wordt 27% van de sigaretten in de publieke ruimte gerookt. Als daarvan 45% op de grond belandt, betekent dit dat van alle verkochte sigaretten 12% in het zwerfafval terecht komt (Alcome, 2021).

Consumentenonderzoek in België in opdracht van Mooimakers, een Vlaams initiatief tegen zwerfvuil van Vlaamse overheden, laat zien dat 16% van de peuken op de grond of het riool terecht komt. Als er geen vuilnisbak of asbak in de buurt is, zegt 41% de peuk incorrect weg te gooien (Mooimakers.be & Ipsos, 2020).

In een Europees consumentenonderzoek, in opdracht van de Europese Commissie, naar markeringen op sigarettenpakjes gaf 86,8% van de consumenten sigarettenpeuken op correcte wijze weg te gooien (EC. DG for Environment et al., 2021). Omdat hier geen relatie is gelegd met het aantal gerookte sigaretten, is niet duidelijk om welk aandeel van de sigaretten het gaat. Als het weggooigedrag van veel rokers niet verschilt van incidentele rokers, ligt het aantal incorrect weggegooide sigaretten binnen de range van het Franse en Belgische consumentenonderzoek.

Nadeel van consumentenonderzoek is, is dat dit zogenaamd ‘zeg-gedrag’ laat zien en geen ‘doe-gedrag’ en consumenten sociaal wenselijke of strategische antwoorden kunnen geven. Niettemin laat het wel zien dat het relatieve probleem in de praktijk mogelijk minder groot is dan uit andere studies blijkt omdat een groot deel van de sigaretten niet in de publieke ruimte wordt gerookt, maar bijvoorbeeld thuis of op het werk. Naar schatting worden thuis gerookte sigaretten vaker op een correcte manier weggegooid dan op openbare plekken.

Toetsing consumentenonderzoek: 2-13% van de sigaretten belandt in het zwerfafval

Met behulp van een eigen consumentenonderzoek toetsen we bovenstaande bevindingen. Hierbij hebben we rokers gevraagd welk aandeel van de sigaretten die ze roken zij in de publieke ruimte roken, en welk deel zij daarvan op de grond gooien. De volgende vragen zijn daarbij gesteld:

- Welk deel van de sigaretten/sigaren rook je in de privéomgeving en in het openbaar?
- Hoe gooi je de filters die je in het openbaar rookt meestal weg?
- Denk aan de laatste 10 sigaretten/sigaren die je hebt gerookt. Hoeveel daarvan heb je weggegooid...
 - in een prullenbak of asbak;
 - op straat, in het water of ergens anders buiten.

Het consumentenonderzoek heeft 1.051 respondenten opgeleverd. Daarvan roken 527. Van de ondervraagde rokers gebruiken 348 (68%) voornamelijk producten met een filter, namelijk filtersigaretten of zelfgerolde shag met filter of filterhuls.

Uit de resultaten komt naar voren dat ongeveer 71% van de sigaretten in de privéomgeving worden gerookt (door rokers die filters gebruiken). We doen hierbij de gesimplificeerde aanname dat wanneer de roker aangeeft het ‘merendeel’ van de sigaretten in een privéomgeving te roken, dat om gemiddeld 75% van de gerookte sigaretten gaat. Omgekeerd wordt ongeveer 29% van de sigaretten in de openbare ruimte gerookt.

Van de gerookte sigaretten in de openbare ruimte geeft 8% van de filter-rokers die de vraag heeft beantwoord (188) aan ze altijd op de grond te gooien. 51% geeft aan altijd een prullenbak of asbak op te zoeken. De rest, 39%, gooit ze in een prullenbak tenzij deze niet direct beschikbaar is. Dan belanden ze op de grond. Dat betekent dat volgens dit onderzoek van alle sigaretten met filter die worden gerookt ongeveer 2% (8 van 29%) in de openbare ruimte op de grond belandt als er wél een prullenbak of asbak in de buurt is, tot ongeveer 13% (8%+39% van 29%) als er niet direct een prullenbak of asbak voor handen is.



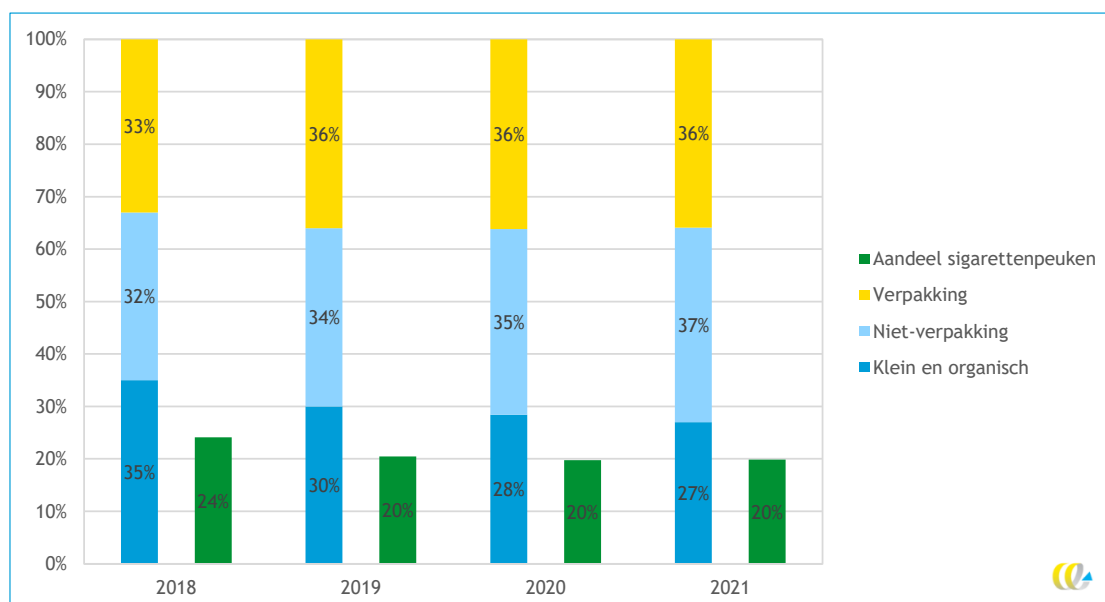
Conclusie

Bij een bandbreedte uit de literatuur van 12 tot 67% weggegooid filters en een totaal van 10,54 miljard opgerookte sigaretten, belanden naar schatting 1,3 tot 7,1 miljard filters (in elk geval tijdelijk) in het zwerfafval. Op basis van het consumentenonderzoek gaat het om ongeveer 2-13% van alle gerookte sigaretten, wat neerkomt op 0,24 tot 1,4 miljard filters per jaar in het zwerfafval. De totale bandbreedte komt daarmee op ongeveer 0,24 tot 7,1 miljard sigarettenfilters per jaar.

Sigarettenpeuken hebben een aanzienlijk aandeel in het zwerfafval

Ook uit zwerfafvalmonitoring blijkt dat de aanwezigheid van filters in het zwerfafval aanzienlijk is. Sigarettenpeuken vormden in 2021 tenminste 19,9% van het totale aantal zwerfafvalitems. Dit wordt gemeten aan de hand van tellingen, niet aan de hand van gewicht. Het is onbekend om welke aantallen dit in totaal gaat. Jaarlijks worden fractietellingen uitgevoerd in het kader van de landelijke monitor zwerfafval (Eco Consult, 2021). Hierin wordt op circa 1.400 meetvlakken in verschillende soorten gebieden in Nederland het zwerfafval geteld en ingedeeld in drie categorieën. Sigarettenfilters vallen onder de twee categorieën: niet-verpakkingen en klein/organisch zwerfafval. Van het totale aantal zwerfafvalfracties zijn sigarettenfilters afgenomen van 24,1% in 2018 tot 19,9% in 2021. De sigarettenfilters worden echter slechts geteld op de meest met zwerfafval vervuilde vierkante meter binnen het meetvlak, wat maakt dat het aandeel filters een onderschatting is. Figuur 6 geeft de ontwikkeling in de samenstelling van het zwerfafval sinds 2018 grafisch weer. Onderzoek naar het daadwerkelijke aandeel sigarettenfilters in het zwerfafval loopt nog, maar Rijkswaterstaat geeft in een gesprek aan dat het aandeel filters naar schatting nog een factor 5 tot 20 hoger ligt ten opzichte van de tot nu toe uitgevoerde tellingen van RWS. Het exacte effect van deze factor op de verhouding tussen typen zwerfafval is nog niet vast te stellen.

Figuur 6 - Aandeel peuken in het zwerfafval tussen 2018 en 2021



Bron: Landelijke Zwerfafvalmonitor van Rijkswaterstaat (Eco Consult, 2021).

Volgens RIVM ligt het daadwerkelijke aantal sigarettenfilters een factor 5 à 20 hoger ten opzichte van andere zwerfafvalitems. Dit moet echter nog verder onderzocht worden.

Het is niet eenvoudig om een inschatting te maken om hoeveel kilo sigarettenfilters het in totaal in Nederland gaat. Schattingen van de totale hoeveelheid zwerfafval per jaar variëren van 35 tot 140 miljoen kilo per jaar (Milieu Centraal, 2022). Omdat het aandeel sigarettenfilters wordt bepaald op basis van aantallen zwerfafval en niet op basis van gewicht, is het niet mogelijk om een schatting te maken welk deel daarvan uit filters bestaat. Eén sigarettenfilter weegt ongeveer een halve gram, maar het is onbekend hoe zwaar andere soorten zwerfafval gemiddeld zijn. Daarnaast is er (nog) geen extrapolatie naar het hele land mogelijk op basis van de fractietellingen in de landelijke zwerfafval-monitor. Vanwege de invoering van de UPV voor wegwerpplastics wordt deze meetmethode verder aangescherpt, zodat van de verschillende zwerfafvalstromen bekend wordt wat het volume en gewicht is.

Bij een schatting van 0,24 tot 7,1 miljard filters (op basis van niet-correct weggegooid gerookte sigaretten) die elk een halve gram wegen, zou het gaan om ongeveer 0,12 tot 3,5 miljoen kilo sigarettenfilterafval op jaarbasis.

2.3 Wat zijn de oorzaken van het gedrag van rokers?

Het weggooien en achterlaten van peuken op de grond is voor veel mensen sociaal geaccepteerd gedrag (Dannenburg & Waldschlager, 2021). Het is een gewoonte om de sigaret op de grond te gooien zodra deze op is. Deze gewoonte wordt in stand gehouden omdat 'iedereen het doet' (NL Schoon, 2021). Daarnaast blijkt ook dat veel rokers peuken niet beschouwen als zwerfafval. Dat geldt niet voor lege sigarettenpakjes, de plastic verpakking of aanstekers: deze worden vaak wel op de juiste manier weggegooid. Peuken worden als 'te klein' gezien om beschouwd te worden als zwerfafval, en mensen die dit inderdaad zo zien zijn ook meer geneigd de peuken op de grond te gooien (WRAP, 2022).

Uit onderzoek blijkt ook dat de meeste rokers niet op de hoogte zijn van de schadelijke gevolgen van de filters die op straat en in de natuur terecht komen. De perceptie heerst dat peuken (waar het filter nog in zit) biologisch afbreekbaar zijn, en dat ze minder schadelijk zijn dan bijvoorbeeld plastic flesjes (Araújo & Costa, 2019).

Uit Frans consumentenonderzoek (Opionway, 2019) blijkt dat rokers zich er wel van bewust zijn dat het niet goed is om peuken op de grond te gooien; 82% erkent dat het bijdraagt aan milieuvervuiling en 90% vindt het onbeschaafd. Men vindt het minder acceptabel dan voedsel op de grond gooien, maar meer acceptabel dan hondenpoep niet opruimen en blikjes op de grond gooien. Ongeveer een derde denkt dat strengere sancties helpen om het op de grond gooien van opgerookte sigaretten te verminderen. In 2020 heeft de Europese Commissie een onderzoek uitgevoerd waarin de kennis van 8.500 inwoners uit zes EU-landen is getoetst van de schadelijkheid van sigarettenfilters. Daaruit kwam naar voren dat de meeste mensen wel erkennen dat sigarettenpeuken schadelijk zijn: 84,4% gaf aan te weten dat sigarettenfilters schadelijk zijn voor het milieu. Desondanks was slechts 47,8% van de ondervraagden op de hoogte van het feit dat sigaretten met filter plastic bevatten, en 69,2% kon aangeven te weten dat het incorrect weggooien van sigarettenpeuken ook kan leiden tot vervuiling van wateren (EC. DG for Environment et al., 2021).

Andere oorzaken van het gedrag van rokers zijn beperkte of ongeschikte voorzieningen. Als er niet direct een voorziening zoals een afvalbak of een rookpaal beschikbaar is belanden de gebruikte sigarettenfilters voornamelijk op de grond. Ook rondom afvalbakken worden veel peuken op de grond uitgetrapt en daar gelaten. Vaak speelt het een rol dat men verder dan 17 meter moet lopen voor een prullenbak, of er een plastic zak in zit (brandgevaar). Ook als er sprake is van haast, of als de plaats al vervuild is – al dan niet



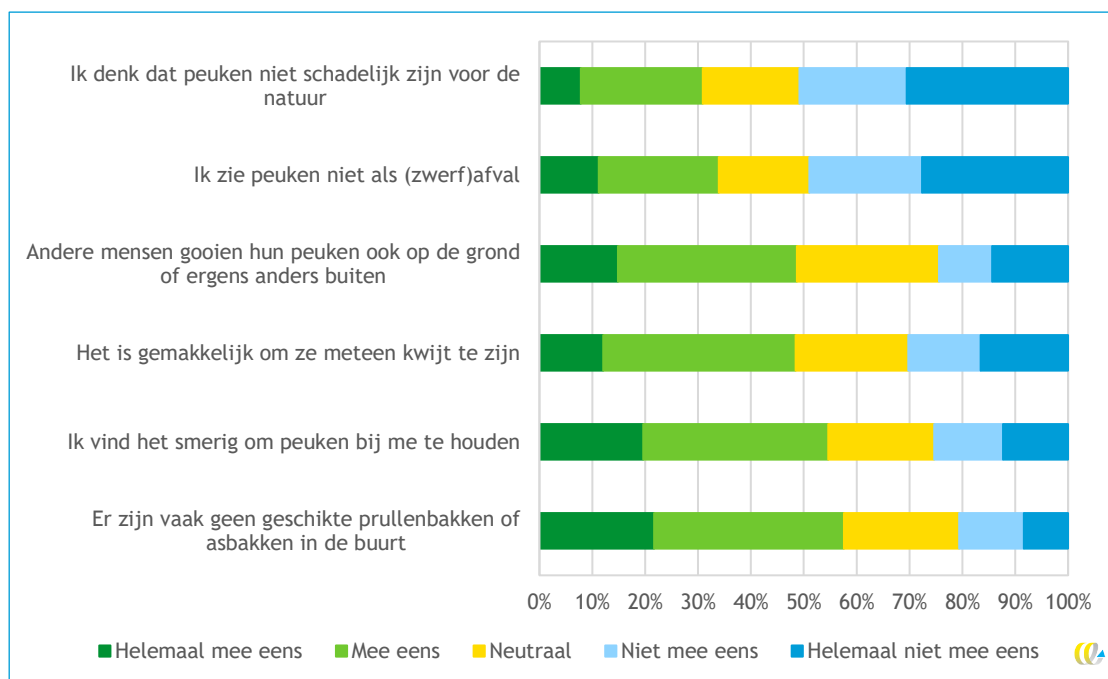
door andere peuken – worden er vaker peuken op de grond gegooid. Hiernaast worden er in groepen vaker peuken op de grond gegooid (Optae, 2019).

Kennis en beweegredenen Nederlandse rokers

In het uitgezette consumentenonderzoek is ook gevraagd naar de kennis van mensen over de schadelijkheid van sigarettenfilters, en is gevraagd naar de redenen om een peuk juist wel of niet op de grond te gooien. Hieruit blijkt dat de meerderheid van de rokers wel op de hoogte is dat sigarettenfilters schadelijk zijn voor het milieu (77%), maar dat een kleiner deel op de hoogte was dat het filter plastic bevat (55%). Van de niet-rokers wist slechts 37% dat het filter plastic bevat.

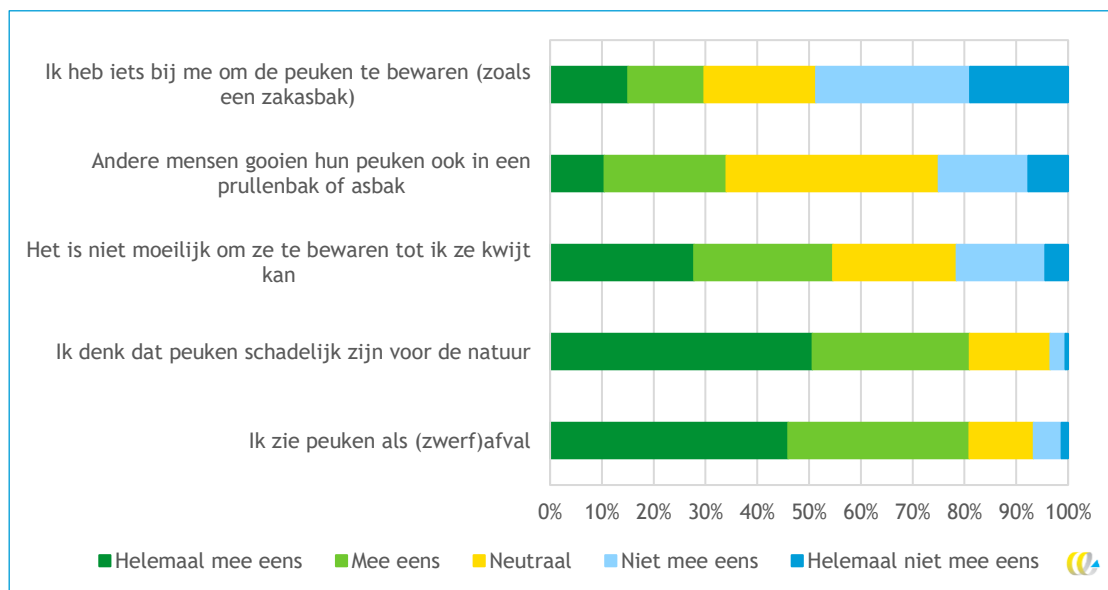
In Paragraaf 2.2 is al geconstateerd dat de ondervraagde rokers een groot deel van de peuken correct weggooiden indien er een voorziening in de buurt is. Dit aandeel daalt als er geen voorziening is. Zowel voor het correct weggooiden als het niet correct weggooiden zijn overwegingen voorgelegd met de vraag of deze wel of niet van toepassing zijn voor de roker. De antwoorden van rokers die filters gebruiken zijn in Figuur 5 en Figuur 6 samengevat. Figuur 7 geeft de antwoorden weer van rokers die wel eens of vaak sigarettenfilters op de grond gooien, en Figuur 8 geeft de antwoorden weer van rokers die wel eens of vaak hun filters op de juiste manier correct weggooiden.

Figuur 7 - Overwegingen van filter-rokers om peuken op de grond te gooien



Bron: Consumentenonderzoek. N=244. Respondenten zijn rokers die hebben aangegeven wel eens of vaak peuken op de grond te gooien.

Figuur 8 - Overwegingen van filter-rokers om peuken niet op de grond te gooien



Bron: Consumentenonderzoek. N=172. Respondenten zijn rokers die hebben aangegeven wel eens of vaak hun peuken op de correcte manier weggooien.

Uit deze resultaten blijkt dat inderdaad de afwezigheid van een prullenbak of asbak een reden kan zijn om de peuk op de grond te gooien: op 58% van de rokers is deze overweging van toepassing. Ook hygiëne, gemak en het gedrag van mede-rokers kan een grote rol spelen. Minder prominent is de overweging dat peuken schadelijk zijn of als afval worden beschouwd. Daarentegen geeft dat wel voor de meerderheid aanleiding om de peuken in de prullenbak gooien: meer dan 80% van de ondervraagde rokers geeft aan dat de schadelijkheid van filters een rol speelt, en meer dan 80% van rokers die peuken (wel eens) in de prullenbak gooien zien peuken als zwerfafval.

2.4 Wat zijn de gevolgen van filters in het milieu?

Sigarettenpeuken met filter zorgen op twee manieren voor schade aan het milieu en de natuur: aan de ene kant zijn toxische stoffen aanwezig in de peuk (al dan niet met filter). Aan de andere kant bestaan de filters uit plastic, welke ook schadelijk zijn voor natuur en dieren.

Toxische stoffen in peukenafval lijdt tot schade aan waterleven, landdieren en gewassen

Het Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging heeft een factsheet opgesteld waarin de verschillende soorten schade van sigarettenpeuken in het milieu worden opgenoemd (NET, 2022b). Een groot deel van sigarettenpeuken komt terecht in het water, door rechtstreeks in het water gooien, maar ook door vervoer van peuken via het riool en door de wind. Een peuk bevat schadelijke stoffen zoals zware metalen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en nicotine. Eén peuk bevat voldoende verontreinigende stoffen om tot 1.000 liter water te vervuilen. Dergelijke stoffen zijn schadelijk en zelfs dodelijk voor vissen, en een deel wordt uiteindelijk alsnog door de mens opgenomen wanneer vissen worden gevangen voor menselijke consumptie. Daarnaast wijst onderzoek uit dat filters

worden teruggevonden in de maaginhoud van zeefauna. Ook landdieren ondervinden schade van sigarettenfilters. De toxische stoffen worden langzaam uitgelooft in water wat door landdieren als muizen, slakken en insecten wordt gedronken, waardoor zij bijvoorbeeld DNA-schade en schade aan het centraal zenuwstelsel ondervinden. Peuken die op landbouwgrond terecht komen of achtergelaten worden, kunnen ertoe leiden dat planten en gewassen minder goed groeien.

Filters blijven in het milieu als microplastics

Een sigarettenfilter geeft per dag ongeveer 100 microplastische vezels af, tot deze helemaal is opgebroken. Geschat wordt bijvoorbeeld dat er jaarlijks circa 300.000 ton microplastische vezels op deze manier in water alleen al terecht komt. Tests hebben laten zien dat het materiaal (celluloseacetaat) niet biologisch afbreekt. De microplastics blijven daardoor voorgoed in het milieu, met de eigenschap dat ze extra schadelijke stoffen kunnen aantrekken en vervoeren. Deze microplastics zijn niet met het blote oog te zien, maar vergaan nooit en richten blijvend schade aan.

Alternatieven voor sigaretten en hun milieueffecten

Alternatieven voor sigaretten zijn in opkomst. Hierbij valt te denken aan elektronische sigaretten (vapes). Een e-sigaret is een draagbaar, batterij-aangedreven elektronisch apparaatje dat vloeistoffen verdampt zonder tabak te verbranden. Dit kan een vloeistof met of zonder nicotine zijn. Deze alternatieven lijken minder schadelijk voor de gezondheid dan een tabakssigaret, hoewel er nog veel over onbekend is. In Nederland zei, in 2020, 3,1% van de volwassenen (ongeveer 400.000) (wel eens) een e-sigaret te gebruiken. Er zijn aanwijzingen dat het gebruik van een e-sigaret de overstap naar tabaksproducten door jongeren verkleint (Trimbos-instituut, 2020). Vanaf begin 2023 komt er een smaakjesverbod voor e-sigaretten om het gebruik onder jongeren te ontmoedigen.

Er bestaan zowel hervulbare als wegwerp e-sigaretten. Een wegwerp e-sigaret bevat elektronische componenten en wordt daarom beschouwd als e-afval. Dit betekent dat deze bij een geschikt inzamelpunt voor e-afval moet worden gedeponeerd. Ook is een verkoper verplicht een afgedankte e-sigaret in te nemen. Als e-sigaretten toch in het milieu belanden komen er veel giftige stoffen en metalen in de natuur terecht. Navulbare e-sigaretten zijn moeilijk recyclebaar. De huidige studie neemt deze vorm van zwerfafval niet verder mee in de analyse van maatregelen.

2.5 Biologisch afbreekbare filters

Een logische eerste gedachte bij de schadelijkheid van plastics is het vervangen van het plastic in de filter door een biologisch afbreekbaar materiaal. In theorie zou een biologisch afbreekbare filter het microplastics probleem kunnen oplossen, omdat er vergankelijk materiaal wordt gebruikt. Echter wordt hiermee de centrale problematiek in dit onderzoek niet opgelost: het zwerfafval. Het zou enkel een ander type zwerfafval opleveren. Ook biologisch afbreekbare filters komen in de natuur terecht, inclusief de giftige stoffen. Bovendien is het vervangen van het materiaal van de filter alleen af te dwingen met dezelfde maatregel als het weglaten van de filter: met een verbod op de sigarettenfilter. Het verbieden van ofwel het materiaal (plastic) ofwel het hele product (de filter) verloopt via eenzelfde traject. Daarom is gekozen om bij het overwegen van een verbod ook de eenmalige biologisch afbreekbare filters mee te nemen.



2.6 Conclusie

Het aantal rokers en gerookte sigaretten is gedaald in de afgelopen jaren, maar een aanzienlijk deel van de rokers gooit de sigarettenpeuken op straat, waardoor deze veelal in het zwerfafval, in de bodem/natuur en in het water terechtkomen. Naar schatting gaat het in 2021 om 0,24 tot 7,1 miljard filters die op straat zijn gegooid. Zowel het filter, als de microplastics die vrijkomen, als de toxische stoffen in het filter zijn schadelijk voor mens, dier en natuur. Voor sommige diersoorten kan dit zwerfafval zelfs dodelijk zijn. Rokers blijken niet goed op de hoogte te zijn van de schadelijkheid van de filters, en uit onwetendheid, gemak en gewoonte gooien zij de peuken op de grond.



3 Analyse huidige en voorgenomen maatregelen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de huidige en voorgenomen maatregelen op het gebied van tabaksontmoediging en zwerfafvalpreventie. Hierbij kijken we naar de maatregelen die bij de start van deze studie (augustus 2022) bekend waren. In 2018 is het Nationaal Preventieakkoord gesloten in Nederland (Ministerie VWS, 2018). Een belangrijk speerpunt in dit akkoord is het realiseren van een rookvrije generatie in 2040. Samen met een grote hoeveelheid organisaties en overheden heeft het kabinet een pakket maatregelen opgesteld om dit doel te bereiken. Daarnaast is in 2021 de Single Use Plastics-richtlijn van kracht geworden, waaronder verschillende maatregelen worden doorgevoerd om plastic in het zwerfafval tegen te gaan. Voor sigarettenfilters zijn de UPV-wegwerpplastics en de markering op sigarettenpakjes uit de SUP relevant. Hierna geven we een overzicht van de maatregelen en analyseren we de (potentiële) effecten.

Verbod veroorzaken zwerfafval

In dit onderzoek analyseren we maatregelen die sigarettenfilters in het zwerfafval tegengaan. Hierbij is het van belang te noteren dat het in Nederland volgens de regels van de gemeentelijke afvalstoffenverordening al strafbaar is om sigarettenpeuken op straat te gooien. Hier staat een boete op van € 150 per overtreding. Echter wordt er bijna niet op gehandhaafd door de gemeente of over gecommuniceerd. Ook zijn veel rokers niet op de hoogte van de strafbaarheid van het op de grond gooien van een peuk (NL Schoon, 2021).

3.2 Overzicht huidig en voorgenomen beleid

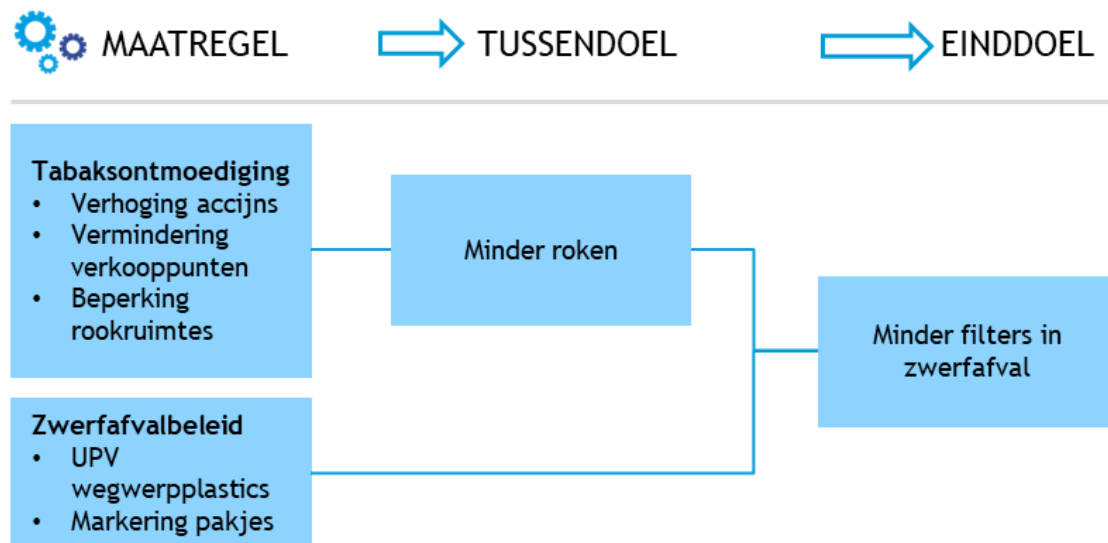
Het huidige beleid kan via twee wegen tot minder filters in het zwerfafval leiden. Aan de ene kant is er beleid op het gebied van tabaksontmoediging. Dit kan indirect leiden tot minder filters in het zwerfafval wanneer de groep die stopt met roken ook de groep is die zorgt voor de filters in het zwerfafval. De maatregelen rondom tabaksontmoediging volgen uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA; zie kader).

Nationaal Preventieakkoord

In het Nationaal Preventieakkoord (2018) staan afspraken om Nederlanders gezonder te maken door roken, problematisch alcoholgebruik en overgewicht terug te dringen. De Rijksoverheid maakte deze afspraken met meer dan 70 maatschappelijke organisaties. Eén van de doelen van het Preventieakkoord is een rookvrije generatie in 2040. In 2040 moeten alle kinderen opgroeien met nagenoeg geen contact met rokers en rook. Dat betekent dat er geen kinderen of zwangere vrouwen zijn die roken, en dat maximaal 5% van de volwassenen nog rookt.

Aan de andere kant kan gericht zwerfafvalbeleid direct leiden tot minder filters in het zwerfafval. Figuur 9 geeft een overzicht van de maatregelen die in dit hoofdstuk aan bod komen.

Figuur 9 - Overzicht ingezette en aangekondigde maatregelen die in deze rapportage worden bekeken



We analyseren een vijftal maatregelen. Drie daarvan zijn gericht op tabaksontmoediging, en twee zijn gericht op het voorkomen van filters in het zwerfafval.

3.3 Effecten maatregelen tabaksontmoediging

Accijnsverhoging

In lijn met het NPA heeft de overheid per 1 april 2020 de accijns op tabak verhoogd. Op een pakje met 20 sigaretten is de accijns daardoor € 1 hoger. Ook op andere tabaksproducten waar filters bij worden gebruikt (zoals shag en volumetabak) is de accijns verhoogd. Verder worden de prijzen van tabaksproducten vanaf 2023 stapsgewijs verhoogd tot € 10 per pakje in 2024 door middel van verdere accijnsverhogingen.

Het RIVM heeft onderzocht of de accijnsverhoging van april 2020 effect heeft gehad op het rookgedrag van Nederlanders (RIVM, 2021). Hieruit blijkt dat de accijnsverhoging een positief effect heeft gehad op het aantal mensen wat stopte met roken. Er zal echter een groep rokers blijven die tegen hoge prijzen blijven roken: uit gedragsonderzoek onder rokers in Nederland blijkt dat ongeveer de helft van de rokers pas zal stoppen met roken als de prijs van een pakje sigaretten op € 60 ligt (Geboers et al., 2022).

Vermindering verkooppunten

In het NPA is afgesproken dat het aantal verkooppunten in de komende jaren drastisch wordt verminderd. Dit gebeurt in een aantal stappen. In 2022 gaat een verbod in op alle sigarettenautomaten, en mogen in de horeca geen sigaretten meer verkocht worden. In 2023 komt er een verbod op de online verkoop van tabak, en in 2024 mogen ook in supermarkten geen tabaksproducten meer worden verkocht. Door de maatregelen tot 2024 verdwijnen er van de huidige 16.000 verkooppunten ongeveer 12.000 in 2024, waardoor slechts 4.000 verkooppunten overblijven. Vervolgens wordt vanaf 2030 ingezet op een gefaseerde afbouw van tabaksverkoop, te beginnen bij tankstations en uiteindelijk ook bij

tabaks- en gemakswinkels. Dit zou er uiteindelijk toe leiden dat de verkoop van tabak wordt beperkt tot tabaksspecialzaken.

Rookvrije omgevingen en beperking rookruimtes

Een scala aan plekken worden vanaf 2020 rookvrij gemaakt. In 2020 zijn al alle schoolterreinen, alle kinderboerderijen, 75% van de speeltuinen, alle kinderopvanglocaties, en 2.500 sportverenigingen rookvrij gemaakt. In 2025 moeten ook de overige sportterreinen en speeltuinen rookvrij worden. Daarnaast wordt sinds 1 april 2020 een verbod op rookruimtes in de horeca gehandhaafd, en geldt sinds 1 juli 2021 een verbod op rookruimtes in (semi-)publieke en openbare gebouwen.

Deze verboden hebben in het verleden wisselende resultaten gehad. Na invoering van het gedeeltelijke rookverbod in de horeca in 2011 (waarbij kleine cafés waren uitgezonderd en rookruimtes toegestaan) is geen significante afname in rookprevalentie waargenomen. Wel heeft het verbod geleid tot een toename in het aantal succesvolle stoppogingen (NET & Trimbos-instituut, 2015).

Uit onderzoek blijkt dat het verbod op roken op de werkvloer in 2004 een significant effect heeft gehad op rookprevalentie en het aantal stoppogingen (Nagelhout et al., 2010).

Effecten maatregelen

Het RIVM heeft in 2018 een quickscan gemaakt wat het te verwachten effect is van deze drie maatregelen (RIVM, 2018a). Uit deze analyse komt een geschatte daling in het aantal rokers naar voren van 14,8%. De relatie met het aantal filters in het zwerfafval is niet één-op-één, maar dit geeft wel de beste schatting weer van het te verwachten effect op zwerfafval door sigarettenfilters. Omdat ook de daadwerkelijke ontwikkeling van het aantal rokers onzeker is, beschouwen we deze schatting als een maximaal te behalen effect.

3.4 Maatregelen zwerfafvalbeleid

UPV-zwerfafval

Vanaf 2023 gaat er een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor wegwerpplastics gelden. Vanaf dan zijn de producenten van tabaksproducten met filters verantwoordelijk voor de kosten die gemaakt worden om zwerfafval wat door hun product ontstaat op te ruimen of te voorkomen. De fabrikanten moeten meebetalen aan het opruimen van zwerfafval door de gemeenten en andere publieke autoriteiten, de kosten van de afvalinzamelinfrastructuur (prullenbakken) en aan bewustwordingsmaatregelen om consumenten te ontmoedigen zwerfafval te veroorzaken (Ministerie van I&W, 2022).

In de praktijk zullen producenten een bijdrage moeten betalen per op de markt gebrachte filter. Er is dus sprake van verlegging van de kosten, die nu volledig worden gedragen door gebiedsbeheerders. De UPV die met het Besluit is geïntroduceerd verschilt van de reeds bestaande regelingen voor UPV in die zin dat de geïntroduceerde UPV een louter financiële verplichting is om de kosten te dekken die gemaakt worden door of namens de overheid. Dit verschil komt voort uit de afspraken in Artikel 5.3 van het WHO FCTC-verdrag waarin wordt bepaald dat de overheid de tabaksindustrie geen gelegenheid moet geven om de ontwikkelingen van tabaksonthoudingsbeleid te beïnvloeden. Er is daarmee geen sprake

van een operationele verplichting voor producenten, om bijvoorbeeld de inzameling, recycling of het opruimen van afval te organiseren, zoals dat bij bestaande regelingen voor UPV wel het geval is. Gebiedsbeheerders als gemeenten vervullen deze rol al, voor al het zwerfafval. Het is niet wenselijk dat producenten dit zelf gaan doen, waardoor je versnippering van de opruimactiviteiten krijgt. Voor tabaksproducenten geldt daarbij het extra argument dat je ze geen mogelijkheid wil geven tot greenwashing van rook-activiteiten.

Het gegeven dat de geïntroduceerde UPV louter financieel is, betekent dat – in tegenstelling tot bestaande UPV's – de hoogte van de financiële bijdragen die producenten moeten betalen door de Minister zal worden vastgesteld. De verantwoordelijkheid van producenten eindigt zodra er aan de financiële verantwoordelijkheid voldaan is. Dit betekent ook dat er geen zwerfafvalreductiedoelstellingen aan de producenten kunnen worden opgelegd. Het betekent wel dat zij onder de UPV uit kunnen komen door geen plastic meer in de filters toe te passen.

In de impact assessment van de SUP-richtlijn (EC, 2018) is het effect bepaald van een UPV waarbij de tabaksindustrie verantwoordelijk is voor het opruimen van het afval. Hierin is verondersteld dat in 2020 10% extra zwerfafval wordt opgeruimd. Dit loopt op naar 30% naar 2025 en 50% in 2030. Het geïsoleerde effect van deze maatregel is dat het zwerfafval in zee van plastic in sigarettenfilters in 2030 met 40% afneemt ten opzichte van een situatie zonder deze maatregel. Hierbij is dus al rekening gehouden met minder peuken door minder roken en ander beleid. In hoeverre deze inschatting representatief is voor de Nederlandse situatie van zwerfafval van land zal afhangen van de invulling van de maatregel. In de huidige plannen wordt de kostenverevening gebaseerd op bestaande kosten, hetgeen geen extra inspanningen van de industrie impliceert. Dit is in het geval van de tabaksindustrie ook lastig, aangezien het WHO-verdrag het verbiedt voor overheden om samen te werken met de tabaksindustrie. Ook blijven de huidige gebiedsbeheerders verantwoordelijk voor het opruimen van het zwerfafval. Er is dus alleen sprake van verlegging van de kosten. Hierdoor krijgen gebiedsbeheerders nu wel kosten vergoed die ze normaal gesproken zelf dragen. Gebiedsbeheerders zijn vrij om te kiezen waar ze de extra middelen aan uitgeven, dat hoeft niet één-op-één aan zwerfafvalaanpak te worden besteed. Hierdoor nemen kosten en inspanningen mogelijk beperkt toe en ligt het dus voor de hand dat effecten op zwerfafval dan ook beperkt blijven.

Markering sigarettenpakjes

Begin juli 2021 is in Nederland de Single-Use-Plastics (SUP)-richtlijn in werking getreden. Sigarettenfilters behoren tot deze single-use-plastics. Vanwege deze richtlijn zijn producenten verplicht een markering op de verpakking aan te brengen om aan te geven dat het product kunststof bevat, dat dit in de afvalbak moet worden weggegooid, en dat zwerfafval schadelijk is voor het milieu. Figuur 10 geeft een voorbeeld van de markering die sinds juli 2022 verplicht is op pakjes sigaretten en losse filters.



Figuur 10 - Verplichte markering 'Filter bevat plastic' op sigarettenpakjes



In 2020 heeft de Europese Commissie een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van verschillende soorten markeringen op sigarettenpakjes (EC. DG for Environment et al., 2021). Eén daarvan is de markering die in Figuur 10 is weergegeven. Dit onderzoek is uitgevoerd in zes Europese landen (België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije en Zweden). Door een online vragenlijst is getest of mensen zich anders zouden gedragen naar aanleiding van het wel of niet zien van de markering op het pakje. Daaruit kwam naar voren dat er geen significant verschil was tussen de groepen mensen die geconfronteerd werden met een pakje met, en een pakje zonder markering. In beide gevallen gaf een grote meerderheid (88,4 tot 92,5%) aan van plan te zijn de sigaret op de juiste manier weg te gooien.

Hiermee concluderen wij dat de labelling naar verwachting een zeer gering effect heeft op het aandeel filters in het zwerfafval.

3.5 Totale effect van alle maatregelen

Het totale effect van de maatregelen is op te delen in drie elementen: de autonome trends in rookprevalentie, het effect van het NPA, en de effecten van het afvalbeleid. Hierna worden deze drie effecten separaat behandeld.

Autonome trends in rookprevalentie

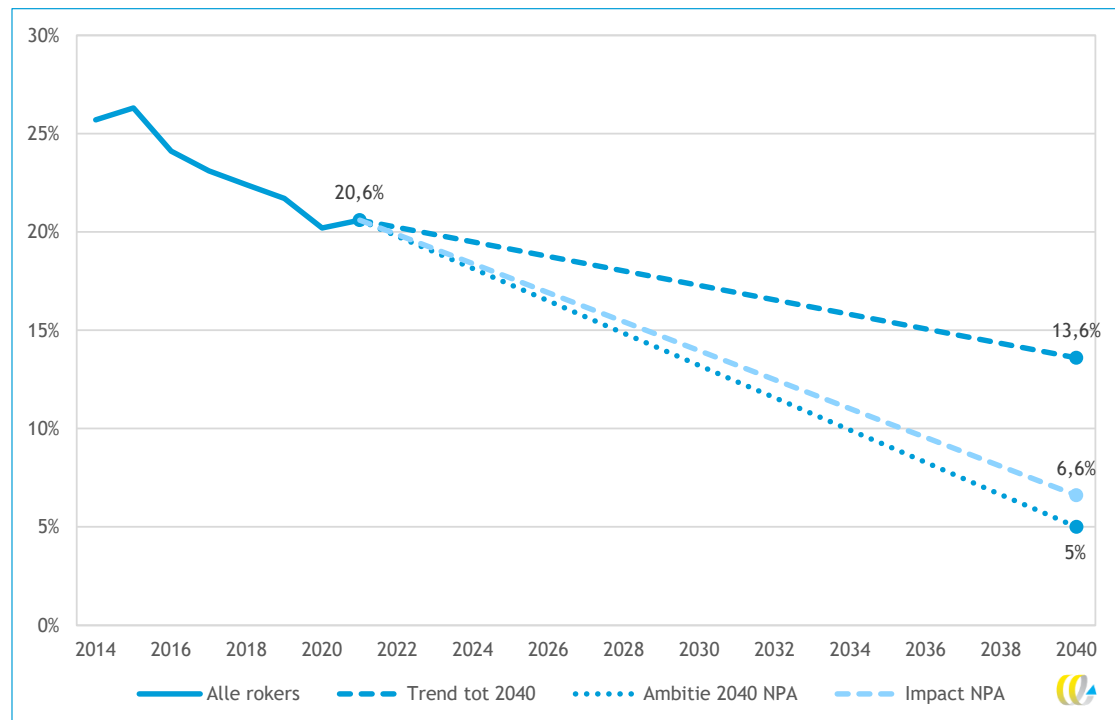
In de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018 is een trendanalyse gedaan waarin het verwachte aantal rokers in 2040 is ingeschat. Dit is de meest recente trendanalyse. In deze analyse is alleen bestaand beleid meegenomen. Uit deze analyse volgt dat de rookprevalentie (dagelijks en incidenteel) afneemt naar 13,6% van de 18-plussers in Nederland (RIVM, 2018b). Dit is een afname van 34%. Belangrijke oorzaak van deze afnemende trend is dat het percentage rokers onder scholieren de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Twee derde van de rokers begint met roken voor zijn of haar 18^e jaar.

Effecten van beleid op rookprevalentie

Uit de analyse van de drie maatregelen uit het NPA die in dit onderzoek zijn meegenomen, blijkt dat met name de accijnsverhoging en vermindering van het aantal verkooppunten kan bijdragen aan reductie van de rookprevalentie. In 2018 heeft het RIVM een quickscan gemaakt van het verwachte effect van het NPA (RIVM, 2018a). Hieruit blijkt dat de gemaakte afspraken leiden tot een afname van de rookprevalentie tot 6,6% van de

18-plussers¹. Dit betekent een totale afname van 68% van het aantal rokende 18-plussers. De helft van deze afname komt dus voor rekening van het preventieakkoord. Hoe het aandeel rokers zich daadwerkelijk ontwikkelt is echter onzeker. Sinds 2020 is het aandeel rokers weer licht gestegen en nog niet alle NPA-doelstellingen zijn behaald (RIVM, 2022). Ook zou het ingezette beleid onvoldoende zijn om de ambitie uit het NPA, 5% rokers in 2040, te behalen. Figuur 11 vat de verwachte ontwikkelingen samen.

Figuur 11 - Verwachte ontwikkeling rookprevalentie 18-plussers, 2014-2040



Effecten op aantal filters in het zwerfafval

Vermindering van de rookprevalentie (het aandeel rokers in de totale bevolking) heeft geen één-op-één effect op het aantal filters in het zwerfafval. De omvang van deze relatie hangt namelijk af van:

- de verdeling van correct en incorrect weggegooid sigarettenfilters tussen bestaande en nieuwe rokers en gestopte en overleden rokers;
- de verdeling van het aantal gerookte sigaretten tussen deze groepen.

Het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval zou bijvoorbeeld sneller kunnen afnemen dan het aantal rokers: dit is het geval als nieuwe of jonge rokers de peuken wel juist weggooid en/of minder roken, in vergelijking met rokers die stoppen met roken of die komen te overlijden, of wanneer huidige rokers hun gedrag aanpassen. Er is onvoldoende informatie over deze verdelingen. Wel is bijvoorbeeld bekend dat oudere rokers gemiddeld meer sigaretten per dag roken (Trimbos-instituut, 2022), maar is er geen informatie over weggooigedrag naar leeftijd. Uit het consumentenonderzoek, uitgezet voor deze studie, is ook geen duidelijk verschil naar voren gekomen tussen oudere en jongere rokers wat betreft

¹ In deze quickscan zijn ook de maatregelen buiten dit onderzoek en meer gericht op het faciliteren van stoppogingen meegenomen.

weggooigedrag. Zowel oudere als jongere rokers geven uiteenlopende antwoorden op de vraag hoe zij met hun sigarettenfilters omgaan.

De ontwikkeling van rookprevalentie geeft dus alleen een *indicatie* van de ontwikkeling van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval.

Effecten zwerfafvalbeleid

Het zwerfafvalbeleid is expliciet gericht op de reductie van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval. Hiervoor zijn twee maatregelen geanalyseerd. De effecten hiervan lijken beperkt.

- De eerste maatregel is de UPV-wegwerpplastics. Hierin worden de kosten van opruimen verlegd van overheid naar tabaksindustrie. Omdat de tabaksindustrie niet zelf gaat opruimen en het budget niet verhoogd wordt, lijkt het effect hiervan beperkt.
- De tweede maatregel is de markering op sigarettenpakjes. Uit consumentenonderzoek blijkt dat het effect hiervan op het weggooigedrag van consumenten niet significant is; er was geen verschil in gedrag van consumenten die met een pakje met en zonder markeringen werden geconfronteerd.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de verwachte effecten van bestaand tabaksontmoedigingsbeleid en zwerfafvalbeleid op de aanwezigheid van sigarettenfilters in het milieu is. De drie maatregelen om het gebruik van tabak te ontmoedigen leiden samen met autonome ontwikkeling in de rookprevalentie tot een afname van roken met maximaal 15% tussen 2022 en 2026. In werkelijkheid is de ontwikkeling van het aantal rokers onzeker. Dit geeft een grove indicatie van de afname van het aantal sigarettenfilters in het milieu, hoewel dit verband niet één-op-één is. De effecten van de twee maatregelen gericht op zwerfafval zijn waarschijnlijk beperkt. Hierdoor ligt de totale afname van sigarettenfilters in het zwerfafval naar schatting niet hoger dan rond de 15%. Dit is fors minder dan de beoogde 70%.

4 Analyse nieuwe maatregelen

4.1 Inleiding

In het volgende hoofdstuk staan de vijf maatregelen die verder worden geanalyseerd. De maatregelen zijn gekozen in overleg met de opdrachtgever van het onderzoek. Voor de analyse van deze vijf maatregelen, komt de selectie en de longlist van de mogelijke maatregelen aan bod. De resultaten van de analyse worden samengevat in een factsheet per maatregel in Bijlage A.

4.2 Selectie van geanalyseerde maatregelen

Voor deze studie is een inventarisatie uitgevoerd naar mogelijke maatregelen om sigarettenfilters in het zwerfafval te verminderen, zie Tabel 1.

Tabel 1 - Longlist maatregelen sigarettenfilters in het zwerfafval

Maatregel	Geselecteerd
Statiegeld	X
Campagnes Rijksoverheid	X
Verbod op eenmalige filters	X
Locatiegericht beleid	X
Rookverbod op strand	X
Betere schoonmaak	
Meer prullenbakken	
Eisen aan prullenbakken	
Reductiedoelstelling consumptie/op de markt brengen plastic in filters	
Reductiedoelstelling filters in zwerfafval voor industrie	
Uniforme prullenbakken	
Harde teksten op pakjes	
Alleen nog herbruikbare filters toestaan	
Eisen met betrekking tot recyclebaarheid filters	
Verplichting verstrekking zakasbakjes	
Gedifferentieerde 'verwijderingsbijdrage', met en zonder filter	
Gedifferentieerde afvalbeheersbijdrage, met en zonder plastic	
Hogere boetes	
Meer handhaving	
'Nudging' nabij rookplekken	
Draagbare asbakken op specifieke locaties	
Recycleprogramma's voor peuken met inzamelinfrastructuur	
Organiseren educatie en vrijwillige acties	
Verbod op niet-biologisch afbreekbare filter	

In overleg met het ministerie van I&W, ministerie van VWS en het Trimbos-instituut is van de longlist een vijftal maatregelen geanalyseerd. De overwegingen om de vijf maatregelen te kiezen zijn over het algemeen geweest:

- handelingsperspectief Rijksoverheid (in tegenstelling tot andere partijen);
- spreiding van type maatregelen;
- verwachting effectiviteit en haalbaarheid op voorhand.

Aan de hand van deze criteria zijn bijvoorbeeld eerder genoemde oplossingen zoals het plaatsen van meer of andere prullenbakken, het intensiveren van handhaving, en strengere sancties niet geselecteerd. Het handelingsperspectief voor dergelijke maatregelen ligt meer bij gemeenten dan bij de Rijksoverheid. Wel kan de Rijksoverheid er voor kiezen om deze lokale maatregelen te stimuleren bij de gemeenten. Ter volledigheid geven we de overwegingen om maatregelen niet te selecteren weer in Bijlage B.

De volgende vijf maatregelen worden in deze studie nader onderzocht:

1. Verbod op eenmalige sigarettenfilters.
2. Statiegeld op sigarettenfilters.
3. Rookverbod op stranden.
4. Locatiespecifieke aanpak op bijvoorbeeld festivals.
5. Informatiecampagne Rijksoverheid.

Factsheet per maatregel

Per maatregel is een factsheet opgesteld met een omschrijving van de maatregel, de effectiviteit, juridische haalbaarheid, financiële gevolgen en draagvlak. De factsheets zijn te vinden in Bijlage A.

4.3 Uitgebreide analyse per maatregel

Per maatregel geven we hier een uitgebreide analyse van de verwachte effectiviteit, juridische haalbaarheid, financiële gevolgen, draagvlak, en neveneffecten. Deze analyse bevat ook de respons van de ondervraagde rokers en niet-rokers in het consumentenonderzoek.

4.3.1 Verbod op eenmalige sigarettenfilters

Omschrijving en afbakening

Met deze maatregel worden **alle eenmalige** sigarettenfilters verboden. Dit betekent dat ook filters zonder plastic, biologisch afbreekbare filters worden verboden. Meermalige filters vallen buiten het verbod.

Gevolg van deze maatregel is dat er geen sigarettenfilters mogen worden aangeboden op de Nederlandse markt door de tabaksindustrie. Dit wordt wettelijk vastgelegd. Dit leidt ertoe dat rokers gedwongen worden om alternatieven aan te wenden. Het verbod geldt dus voor het op de markt brengen van filters en niet op het roken van sigaretten met filters. Dit betekent dus dat het roken van in het buitenland gekochte filterssigaretten nog is toegestaan.

Effectiviteit

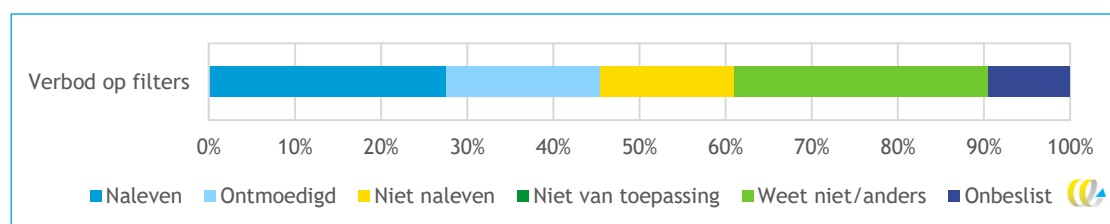
Als het verbod voldoende gehandhaafd wordt, worden er in principe geen sigaretten met filter meer aangeboden op de Nederlandse markt. In theorie zou daarom een verbod bijna volledig effectief moeten zijn. Er zijn geen andere landen of regio's in de wereld bekend waarin een verbod succesvol is ingevoerd. Er zijn daarom geen ervaringscijfers uit andere landen omtrent het gedrag van rokers bij een verbod.

Effect op plastic in het zwerfafval

In het consumentenonderzoek is gevraagd wat de filter-roker (waarschijnlijk) zou doen als een dergelijk verbod wordt ingevoerd. Hierin waren meerdere antwoorden mogelijk. Figuur 12 geeft de reactie op hoofdlijnen weer, uitgesplitst in rokers die naleefgedrag zouden vertonen, ontmoedigd zouden zijn om te roken, de maatregel niet na zouden leven, het niet weten, en een groep die aangaf meerdere reacties te overwegen (bijvoorbeeld zowel de maatregel naleven als overwegen minder te roken, aangeduid met 'onbeslist').

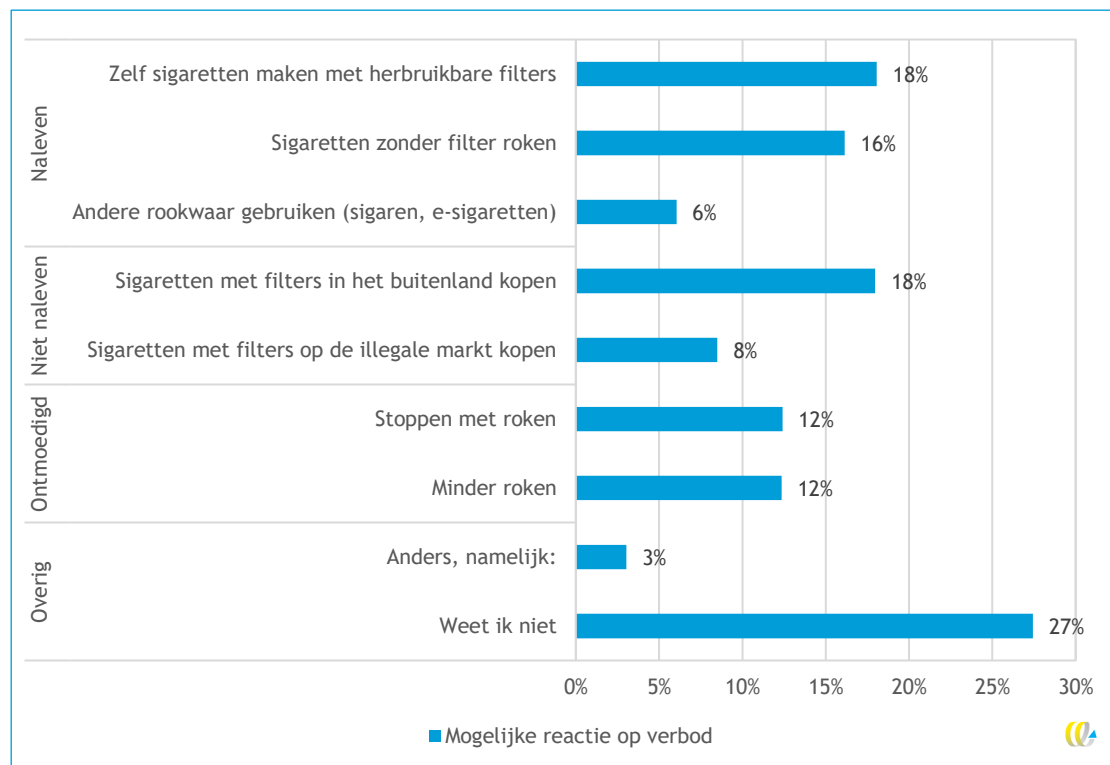
Hieruit blijkt dat een percentage van 28% van de rokers het verbod zou naleven, en 18% ontmoedigd zou zijn. Een klein deel (16%) zou het verbod niet naleven. De rest is er nog niet uit.

Figuur 12 - Reactie ondervraagde rokers op verbod



Figuur 13 geeft vervolgens een overzicht van alle gegeven reacties van de ondervraagde rokers, een nadere uitsplitsing van de categorieën in Figuur 12. Het percentage geeft weer welk deel van de rokers de betreffende reactie te overwegen.

Figuur 13 - Nadere uitsplitsing reacties ondervraagde rokers op verbod



Noot: Het aantal ondervraagde rokers betreft 348. Er is overlap in de antwoorden: meerdere antwoorden konden worden aangevinkt. De percentages kunnen niet worden opgeteld.

Al met al zou een dergelijk verbod tot een substantiële reductie in het aantal filters in het zwerfafval moeten leiden. Een minderheid zal zich wenden tot illegale, buitenlandse of herbruikbare filters (8, 18 en 18% respectievelijk, niet optelbaar).

Effect op giftige stoffen in mens en milieu

Het effect van filters in sigaretten ten opzichte van sigaretten zonder filters is wat betreft gezondheid voor de roker omstreden, blijkt uit een gesprek met het Trimbos-instituut. Er zijn geen (bewezen) gezondheidsvoordelen aan het roken met filter. Een verbod op eenmalige filters zou wel tot een positief effect moeten leiden op de aanwezigheid van giftige stoffen in het milieu. De peuken zonder filter zijn kleiner, dus belanden er minder stoffen in de natuur.

Effect op rookprevalentie

Uit het consumentenonderzoek is naar voren gekomen dat een klein deel van de rokers overweegt om te minderen of helemaal te stoppen met roken, namelijk beide 12% (overlap is hierin mogelijk). Er zou dus een bescheiden positief effect kunnen optreden op ontmoediging door een verbod op eenmalige filters.

Financiële gevolgen

Een verbod brengt administratieve lasten met zich mee. Het verbod moet worden gehandhaafd door controles uit te voeren bij verkooppunten.

Juridische haalbaarheid

De juridische haalbaarheid van een verbod is getoetst met juristen bij het ministerie van VWS en van I&W. Er zijn twee mogelijke routes om een verbod te overwegen: vanuit de Tabaksproductenrichtlijn, of vanuit de milieuwetgeving en SUP-richtlijn.

Tabaksproductenrichtlijn (TPD)

In Artikel 7, lid 7, van de TPD is geregeld dat filters geen smaak- of geurelementen mogen bevatten of technische elementen die de geur, de smaak of de intensiteit van de rook van de betreffende tabaksproducten kunnen wijzigen. Omdat het aspect filters in de TPD is gereguleerd (volledige harmonisatie), is er op grond van Artikel 24, lid 1, van de TPD geen ruimte om op basis van de volksgezondheid verdergaande maatregelen ten aanzien van filters, zoals een verbod, op te nemen, omdat daarmee het vrije verkeer van goederen wordt beperkt. Dergelijke aanpassingen zouden alleen op Europees niveau kunnen worden aangedragen.

In algemene zin is het aan het Hof van Justitie om te oordelen hoe de Europese richtlijn wordt geïnterpreteerd. In eerste instantie zet de lidstaat zelf de richtlijn om in nationale wetgeving. Pas als deze juridisch in twijfel wordt getrokken, gaat het Hof van Justitie beoordelen hoe de Europese richtlijn moet worden geïnterpreteerd. Tot nu toe is dat bij de Tabaksproductenrichtlijn wat betreft filters als product niet gebeurd. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de Europese richtlijn kan worden geïnterpreteerd als ruimte gevend voor een nationaal verbod op sigarettenfilters, maar dit is niet met zekerheid te stellen tot het Hof van Justitie daar een rechtsgeldig oordeel over geeft. Deze optie kan nog worden verkend, al lijkt de kans van slagen zeer beperkt.



Milieuwetgeving en SUP-richtlijn

Een verbod op een product onder de SUP-richtlijn wordt in principe alleen ingesteld als er al een duurzaam alternatief beschikbaar is. Voor sigarettenfilters was dit op het moment van instellen van de richtlijn nog niet het geval en daarom is gekozen voor andere maatregelen (markering en UPV). De EU is een interne markt met vrij verkeer van goederen. EU-lidstaten mogen het vrije verkeer van goederen niet zo maar belemmeren. Een verbod op een product is de meest vergaande belemmering van het vrije verkeer van goederen. Een EU-lidstaat zal niet gemakkelijk op nationaal niveau een verbod op een product kunnen invoeren: daar is een goede onderbouwing voor nodig.

In 2026 wordt de SUP-richtlijn herzien. Dit biedt het eerste logische moment om een verbod op Europees niveau te heroverwegen. Nederland zou dit te zijner tijd in kunnen brengen tijdens de onderhandelingen over de herziening van de SUP-richtlijn.

Conclusie

Juridisch gezien lijkt er weinig ruimte om een verbod op nationaal niveau in te voeren. Er zijn geen geschikte argumenten beschikbaar om een verbod via de bestaande wetgeving in te voeren, zonder dat er grootschalige aanpassingen op Europees niveau nodig zijn. De eerstvolgende mogelijkheid waarin een dergelijk verbod op Europees niveau overwogen kan worden, is de herziening van de SUP-richtlijn in 2026.

Update november 2022

Op 4 november 2022 heeft de rechtbank Rotterdam een uitspraak gedaan die er toe leidt dat de NVWA handhavend moet optreden tegen filtersigaretten (Rechtbank Rotterdam, 2022). De rechtbank heeft beoordeeld dat de methode die momenteel is gebruikt voor het meten van de hoeveelheid teer, nicotine en koolmonoxide in filtersigaretten niet voldoet aan de Tabaksrichtlijn. Om deze reden trekt het Hof de conclusie dat de NVWA handhavend moet optreden tegen de verkoop van filtersigaretten. Het is overigens niet de verwachting dat filtersigaretten hiermee op korte termijn uit de winkels verdwijnen (Stichting Rookpreventie Jeugd, 2022).

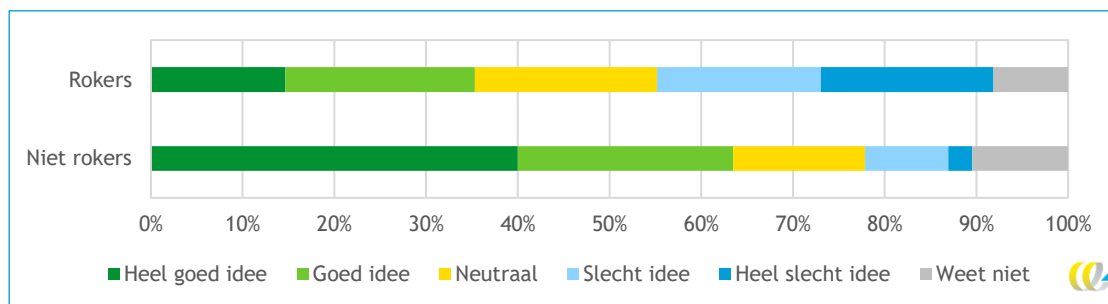
Het is momenteel nog niet bekend op welke wijze deze uitspraak gevolgen gaat hebben voor de Europese Tabaksproducentenrichtlijn. Indien wordt besloten tot aanpassing van de richtlijn dan biedt dit een natuurlijk moment om op Europees niveau het gesprek aan te gaan voor een verbod op filters.

Draagvlak

Draagvlak bij burgers

In het consumentenonderzoek is gevraagd wat rokers en niet-rokers van een verbod op sigarettenfilters zouden vinden. Hieruit blijkt dat aanzienlijk meer niet-rokers dan rokers het een goed idee zouden vinden: 63% van de ondervraagde niet-rokers geeft aan een verbod een goed of heel goed idee te vinden. Van de rokers vindt slechts 35% een verbod een goed of heel goed idee. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 14.

Figuur 14 - Draagvlak verbod ondervraagde rokers en niet-rokers



Politiek draagvlak

In de Amerikaanse staat Californië zijn een aantal pogingen ondernomen om een verbod op rookproducten voor eenmalig gebruik, waarvan de meest recente in 2022. Hieronder vielen onder andere sigarettenfilters. Hoewel er redelijk wat steun werd verzameld onder de wetgevende tak, was er niet genoeg politiek draagvlak. Verschillende redenen hebben bijgedragen aan het niet slagen van de poging tot wetgeving:

- Het inzetten van een verbod vanuit de gezondheidsoverwegingen kende geen steun. Langs deze weg kon draagvlak niet worden gecreëerd vanwege het argument dat filters de giftige stoffen zouden tegenhouden, ondanks onzekerheden omtrent de effectiviteit van filters op dit gebied.
- Daarnaast werd een verbod op eenmalige producten ondergeschikt gevonden aan het doel en de verwachting dat over zo'n tien jaar de meeste mensen zijn gestopt met roken, of zijn gewicht naar elektronische sigaretten.
- De tabaksindustrie heeft, via een lobbyorganisatie, invloed op de politiek. Het grootste bezwaar van de tabaksindustrie was een verlies aan omzet.
- Een verbod zou een illegale markt creëren. Een extra aspect in de VS is hierbij de aanwezigheid van indianenreservaten, waar de wetgeving niet zou gelden.

In deze studie is het politiek draagvlak voor een verbod niet verder onderzocht. Echter, een recente motie die oproept tot een verbod op plastic in sigarettenfilters (Motie van Esch, 32 852-179) kon niet rekenen op een meerderheid in de kamer. Ook in Nederland wordt de politiek beïnvloed door lobbygroeperingen. Dit kunnen zowel voorstanders van een verbod zijn (vanuit gezondheids- of afvaloverwegingen) of tegenstanders (zoals de tabakslobby) Artikel 5.3 van het WHO FCTC-verdrag probeert politieke invloed van de tabaksindustrie zoveel mogelijk te voorkomen. Het punt van indianenreservaten speelt niet in Nederland, maar een verbod kan uiteraard ook in Nederland tot een illegale markt leiden.

Vanwege de angst om omzetverlies te lijden, zal naar alle waarschijnlijkheid een verbod niet op draagvlak onder tabaksproducenten kunnen rekenen.

Neveneffecten

Het verbieden van filtersigaretten kan verschillende neveneffecten met zich meebrengen. Een verbod kan leiden tot een illegale markt die niet door de autoriteiten wordt gecontroleerd. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat ongeveer 8% van de ondervraagde rokers zou overwegen filtersigaretten op een illegale wijze te kopen.

Een ander mogelijk neveneffect is de gezondheid van de roker. Er is geen consensus over de gezondheidseffecten van filters op de roker. Het filter is bedacht om een deel van de giftige stoffen tegen te houden uit angst voor longkanker, maar ook recentelijk blijkt uit de ophef rondom de 'sjoemelsigaret' dat de roker meer kankerverwekkende stoffen binnen krijgt dan uit laboratorium metingen naar voren komt. Het effect van een verbod kan ook afhankelijk zijn van de keuze van de roker: als deze stopt of mindert met roken, is het gezondheidsvoordeel positief. Als de roker overstapt naar andere producten, kan er een positief of negatief effect op de gezondheid optreden.

Als laatste kan een verbod op filters ertoe leiden dat consumenten overschakelen op e-sigaretten. Hierdoor wordt onbedoeld het gebruik van eenmalige wegwerp (of herbruikbare) e-sigaretten gestimuleerd, met meer e-waste in het zwerfafval tot gevolg. Resultaten uit het consumentenonderzoek laten zien dat een klein deel (6%) overweegt om over te stappen op een e-sigaret.

4.3.2 Statiegeld op sigarettenfilters

Omschrijving en afbakening

Er komt een statiegeldsysteem voor sigarettenfilters, uitgevoerd door de tabaksindustrie. Dit wordt vastgelegd via UPV-wetgeving. Bij een statiegeldsysteem betalen consumenten een vast bedrag van enkele centen bij aankoop van een pakje sigaretten met filters. Bij het retourneren van de filters krijgen zij dit bedrag terug. Er ontstaat dus een financiële prikkel om de filters niet op de grond te gooien, maar te retourneren. Retour zou bij verkooppunten of bij speciale inleverpunten kunnen.

Praktische uitvoering

Een statiegeldsysteem voor sigarettenfilters zal eerst verder moeten worden uitgewerkt. Hierin zijn een aantal criteria en ontwerpkeuzes van belang.

In de uitwerking moet een keuze worden gemaakt of gebruikers alleen hun eigen sigarettenfilters kunnen inleveren of ook andermans filters die ze van de grond oprapen. In het eerste geval kan dit georganiseerd worden door het verstrekken of toevoegen van een asbakje bij de sigarettenverpakking. Hierbij is het de vraag of dit mogelijk is door het WHO-verdrag gezien de strenge eisen aan sigarettenverpakkingen op zowel Europees als nationaal niveau, en het feit dat de tabaksproducenten mogelijk een rol zouden moeten spelen in het systeem. Ook is het de vraag of het wenselijk is, omdat het sigarettenverpakkingen aantrekkelijker kan maken, hetgeen in strijd is met het beleid om deze zo sober mogelijk te houden. Als mensen ook andermans filters kunnen oprapen en inleveren heeft dit als voordeel dat dit de effectiviteit (daling aantal sigarettenfilters in zwerfafval) kan vergroten. Wel kan het onwenselijk zijn vanwege hygiëne en gezondheid als bijvoorbeeld kinderen filters gaan rapen als bijverdienste. Dit is bovendien een perverse prikkel voor kinderen/jongeren die ingaat tegen de gedachte van de rookvrije generatie.

Inleveren zou vanuit efficiency- en hygiëneoogpunt het beste automatisch kunnen gebeuren. Hier is echter nu nog geen apparatuur voor. Innameapparatuur moet kunnen tellen en er moet een barcode of ander herkenningspunt op het filter zitten om deze te kunnen identificeren. Dit betekent ook dat het statiegeld waarschijnlijk alleen voor nieuwe sigaretten die op de markt komen gaat gelden, waarover statiegeld zou worden betaald, en niet voor sigaretten die al in het milieu liggen. Dergelijke keuzes zouden nog moeten



worden uitgewerkt voor een statiegeldsysteem. In Duitsland is een theoretisch prototype van een telmachine ontworpen. Deze zou op twee manieren kunnen werken: door sigarettenfilters direct in de machine te gooien welke ze vervolgens automatisch telt, of door een verpakking met gebruikte filters in zijn geheel in te werpen (bijvoorbeeld met een standaard zakasbakje).

Qua inleverpunten is het wenselijk om laagdrempelig te zijn en effectiviteit zo groot mogelijk te houden. Het is echter de vraag wat logische inleverpunten zijn. Drankverpakkingen worden nu met name in de supermarkt ingeleverd; hier worden ze ook met name verkocht. Tabaksverkoop in supermarkten wordt echter verboden vanaf 2024. Inleveren bij tabaksspecialzaken kan onwenselijk zijn, omdat dit een extra prikkel geeft aan consumenten om een tabaksspecialzaak te bezoeken. Bovendien kan het retourbedrag aan statiegeld direct worden gebruikt om nieuwe rookwaar te kopen. Mogelijk bestaan er ook ethische bezwaren bij de uitvoering van een statiegeldsysteem door de tabaksproducenten zelf, omdat het kan leiden tot greenwashing van de sigaretten, en kansen kan creëren tot het promoten van sigaretten.

Effectiviteit

Effect op plastic in het zwerfafval en toxische stoffen in mens en milieu

De effectiviteit van een statiegeldsysteem hangt af van het retourpercentage dat weer samenhangt met de hoogte van het statiegeldbedrag en het gemak waarmee de filters kunnen worden geretourneerd. Het retourpercentage is zeer onzeker. Initiatiefnemers voor een Duits systeem denken dat bij een statiegeldbedrag van € 0,20 per sigaret (€ 4 per pakje) het retourpercentage nagenoeg 100% zal zijn. Dit is echter niet onderbouwd met onderzoek of ervaringen.

Ervaringen met statiegeldsystemen op lege verpakkingen laten zien dat de hoogte van het statiegeld van invloed is op het retourpercentage. Onderzoek van TOMRA laat een positief verband zien tussen de hoogte van het statiegeldbedrag en het retourpercentage (TOMRA, 2021). Hieruit blijkt dat een retourpercentage van 80% moeilijk te bereiken is bij een bedrag lager dan € 0,05. De data suggereert een minimumbedrag van € 0,10 per item voor een effectief retourpercentage. Bij systemen in de VS en Canada is het statiegeld vaak lager, maar kan ook op veel minder punten worden ingeleverd. Hierdoor liggen de retourpercentages in deze systemen ook lager (tussen de 40 en 80%) (CE Delft, 2017).

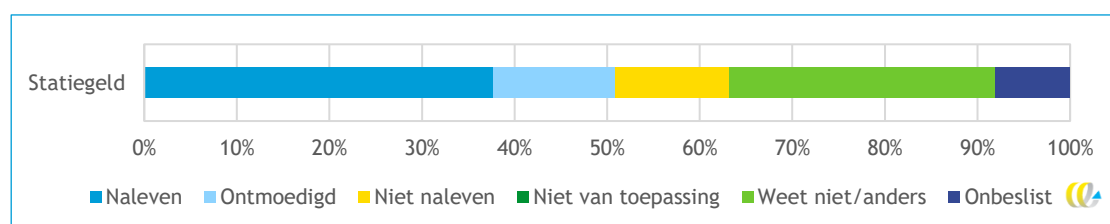
De effectiviteit zal verder sterk afhangen van het gemak waarmee kan worden ingeleverd. Als het inleveren op een beperkt aantal plekken mogelijk is en/of tijdsintensief is, zal dit ontmoedigend werken. Hiernaast hangt de effectiviteit ervan af of het systeem zo is ingericht dat alleen eigen filters worden ingeleverd of dat het ook het opruimen van andermans sigaretten stimuleert.

Alle sigarettenfilters die worden ingeleverd zullen niet meer op straat belanden. Dit heeft dus direct een effect op de hoeveelheid plastic en giftige stoffen in het zwerfafval. Het retourpercentage kan niet één-op-één worden vertaald naar een reductie in filters in het zwerfafval, omdat het retourgedrag van mensen die hun sigaretten op straat roken kan afwijken van mensen die dat niet doen.

Resultaten consumentenonderzoek over effectiviteit

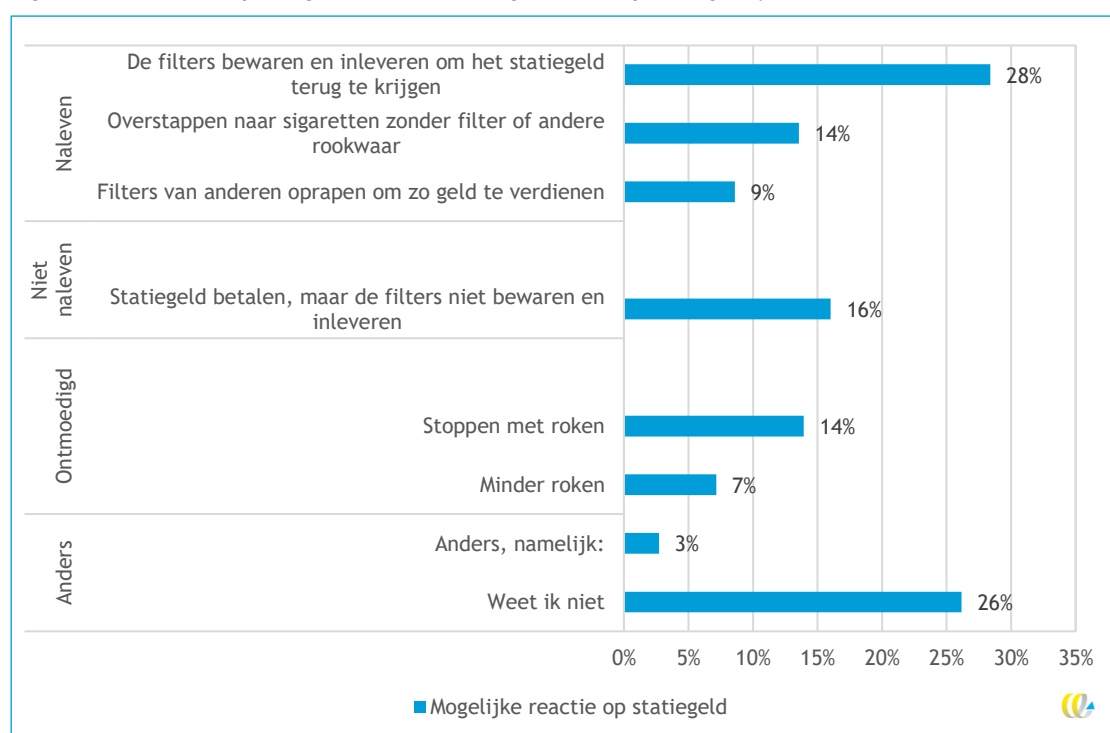
In het consumentenonderzoek hebben we gevraagd wat rokers waarschijnlijk zouden doen als een dergelijk statiegeldsysteem zou worden ingevoerd. De reacties op hoofdlijnen zijn weergegeven in Figuur 15. 38% geeft aan het statiegeldsysteem te willen naleven. 12% zal het statiegeldsysteem niet gaan naleven.

Figuur 15 - Reactie ondervraagde rokers op statiegeldsysteem



Meerdere opties konden worden aangevinkt. De uitsplitsing van de reacties zijn weer-gegeven in Figuur 16.

Figuur 16 - Nadere uitsplitsing reacties ondervraagde rokers op statiegeldsysteem



Noot: Het aantal ondervraagde rokers betreft 348. Er is overlap in de antwoorden: meerdere antwoorden konden worden aangevinkt. De percentages kunnen niet worden opgeteld.

Al met al geeft een minderheid aan het statiegeld terug te gaan vragen door de filters te bewaren en in te leveren. Daar staat wel tegenover dat een aanzienlijk deel overweegt te stoppen of te minderen met roken, of andere rookwaar (zonder filter) te gaan gebruiken. Ook weet een aanzienlijk deel nog niet wat ze zullen doen in reactie op een statiegeld-systeem.

Effect op rookprevalentie

Zoals te zien in Figuur 16 geeft 14% aan mogelijk te stoppen met roken als gevolg van de inzet van een statiegeldsysteem. Een dergelijk systeem lijkt dus een positief effect te kunnen hebben op de stoppogingen van rokers.

Financiële gevolgen

Het inrichten en operationeel houden van een statiegeldsysteem kost jaarlijks geld. Hoeveel dit is zal nader onderzocht moeten worden. Hier is voor sigarettenfilters nog geen enkele ervaring mee. Jaarlijkse bruto kosten voor een statiegeldsysteem op flesjes en blikjes zijn ingeschat op € 34-129 miljoen. De variatie hangt onder meer af van het aantal inleverpunten, het retourpercentage en de manier waarop de verpakkingen worden ingezameld. Hier staan bij flesjes en blikjes opbrengsten van materialen tegenover (CE Delft, 2017). Voor sigaretten lijkt deze opbrengst te ontbreken: uit sigarettenfilters worden op dit moment geen materialen teruggewonnen. Er is niet onderzocht hoe bovengenoemde kosten zich zullen verhouden tot kosten en opbrengsten bij een systeem op sigarettenfilters. Bij een statiegeldsysteem op sigarettenfilters zullen deze kosten voor rekening komen van de tabaksindustrie, of worden doorberekend aan de rokers.

Rokers krijgen met financiële gevolgen te maken als zij hun filters niet inleveren en dus hun statiegeld niet terugkrijgen. Ook kan de tabaksindustrie besluiten om de extra kosten van het systeem door te berekenen in de tabaksprijzen. Door niet-ingeleverde filters kan het systeem (deels) bekostigd worden. Als het systeem leidt tot het opruimen van filters door derden kunnen zij hier geld aan verdienen, ten koste van de rokers.

Als het systeem leidt tot minder sigarettenfilterafval op straat zal dit leiden tot minder opruimkosten voor sigarettenfilters. Door de in te voeren UPV-wegwerpplastics zal dit betekenen dat de tabaksindustrie hier minder geld voor hoeft betalen.

Juridische haalbaarheid

Voor het inregelen van statiegeld is op juridisch niveau gekeken naar twee mogelijkheden: het gebruik van een UPV-instrument, of een aparte wetgeving voor statiegeld op sigarettenfilters. Uit deze analyse blijkt dat alleen de route via de UPV kansrijk is.

Er is veel mogelijk binnen een UPV. Ten aanzien van sigarettenfilters schrijft de SUP-richtlijn een 'lichte' vorm van UPV voor, die alleen financiële verantwoordelijkheid bij de producent legt. Bij de meeste andere UPV's leg je ook de organisatorische verantwoordelijkheid bij de producent voor het organiseren van de inzameling en recycling. Met statiegeld zou je de UPV een heel stuk uitbreiden. Een mogelijke onderbouwing voor uitbreiding van de UPV zou het niet behalen van de ambitie uit de motie van de Tweede Kamer (70% reductie) kunnen zijn. Komende jaren wordt nauwkeurige monitoringsinformatie verzameld van de aanwezigheid van filters in het zwerfafval. Dergelijke cijfers zouden kunnen meehelpen voor het onderbouwen van het uitbreiden van de UPV. Hierbij blijft wel de vraag of men producenten deze rol wil geven: het betrekken van de producent bij een dergelijk systeem kan een tabaksproducent de mogelijkheid bieden een positieve draai te geven aan zijn product. Dit is tegenstrijdig met de bepalingen in het WHO FCTC-verdrag, wat het onderhouden van contact tussen de overheid en de tabaksindustrie beperkt.

Er zijn geen logische andere aanliegroutes voor aparte wetgeving voor een statiegeldsysteem. Tot op heden zijn statiegeldsystemen altijd gebaseerd op UPV-verplichtingen.

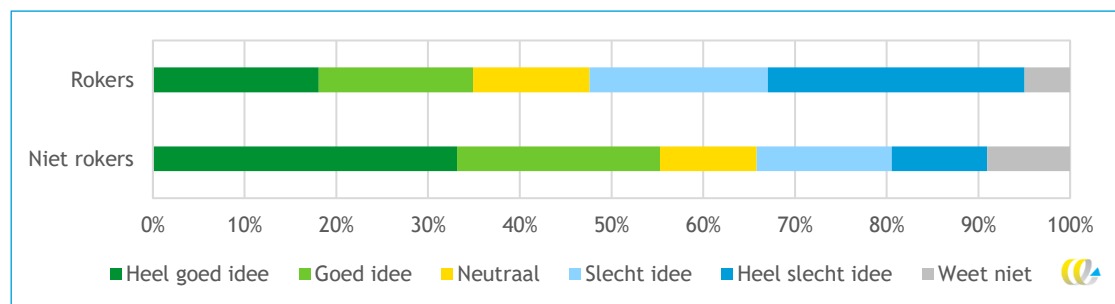
Overige overwegingen

Er is op dit moment geen milieudoelstelling voor het inzamelen van sigarettenfilters. Er zijn geen inzamelpercentages voorgeschreven en filters worden niet apart ingezameld. Peuken die wel worden verzameld, komen bij het restafval en worden verbrand. De filters worden niet gerecycled, en het lijkt in eerste instantie ook geen interessante stroom voor recycling. Dit maakt het ook geen logische kandidaat voor een statiegeldsysteem vanuit de UPV-regelgeving.

Draagvlak

Uit het consumentenonderzoek blijkt dat 35% van de rokers een statiegeldsysteem een (heel) goed idee vindt. Niet-rokers zijn nog iets positiever: 55% vindt het een goed idee. De verdere resultaten zijn samengevat in Figuur 17.

Figuur 17 - Draagvlak statiegeldsysteem ondervraagde rokers en niet-rokers



In Duitsland is een petitie voor statiegeld op sigarettenfilters (d.d. oktober 2022) ruim 130.000 keer ondertekend. Er bestond ook interesse bij de Duitse Minister van klimaat, maar er is tot op heden niet direct een beleidsvoorstel opgezet.

Een belangrijke praktische vraag bij een statiegeldsysteem draait om de logistieke organisatie. Voornamelijk wat betreft inleverpunten en inzameling wordt er inzet gevraagd vanuit commerciële organisaties, die niet een directe financiële prikkel hebben om mee te werken. Indien bespaarde kosten voor opruimen (bij een effectief systeem) worden gebruikt om inzamelpunten te compenseren, kan het aantrekkelijk worden om een inleverpunt te beheren.

Neveneffecten

Een neveneffect van een statiegeldsysteem kan zijn dat niet-rokers, bijvoorbeeld ook kinderen, filters gaan oprapen om deze in te leveren in ruil voor het statiegeld. Dit draagt niet bij aan de gedachte van de rookvrije generatie. In het consumentenonderzoek is gevraagd of niet-rokers (volwassenen) sigarettenfilters zouden oprapen om zo geld te verdienen. Op deze vraag geeft 11% van de niet-rokers aan dit te zullen doen, 22% misschien en 7% weet het niet. De meerderheid van 60% geeft aan dit niet te zullen doen. In het onderzoek zijn geen kinderen ondervraagd.

4.3.3 Rookverbod op stranden

Omschrijving en afbakening

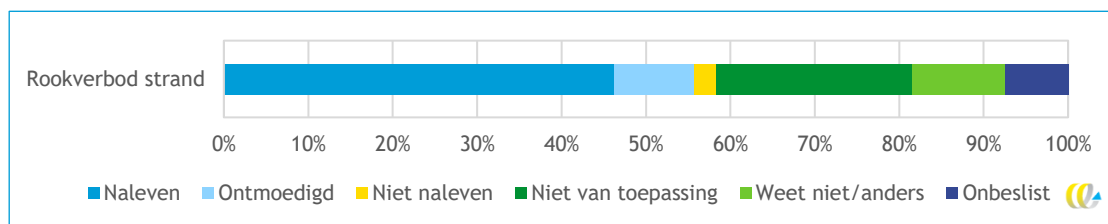
Het wordt verboden om op stranden langs de Noordzee- en Waddenzeekust te roken. Doel hiervan is om het aantal sigarettenfilters op de stranden te reduceren. Een dergelijke rookbeperking is bijvoorbeeld ingevoerd op het strand van Bibione in Italië en op de stranden van de Amerikaanse staat Californië.

Effectiviteit

Effect op plastics in het zwerfafval

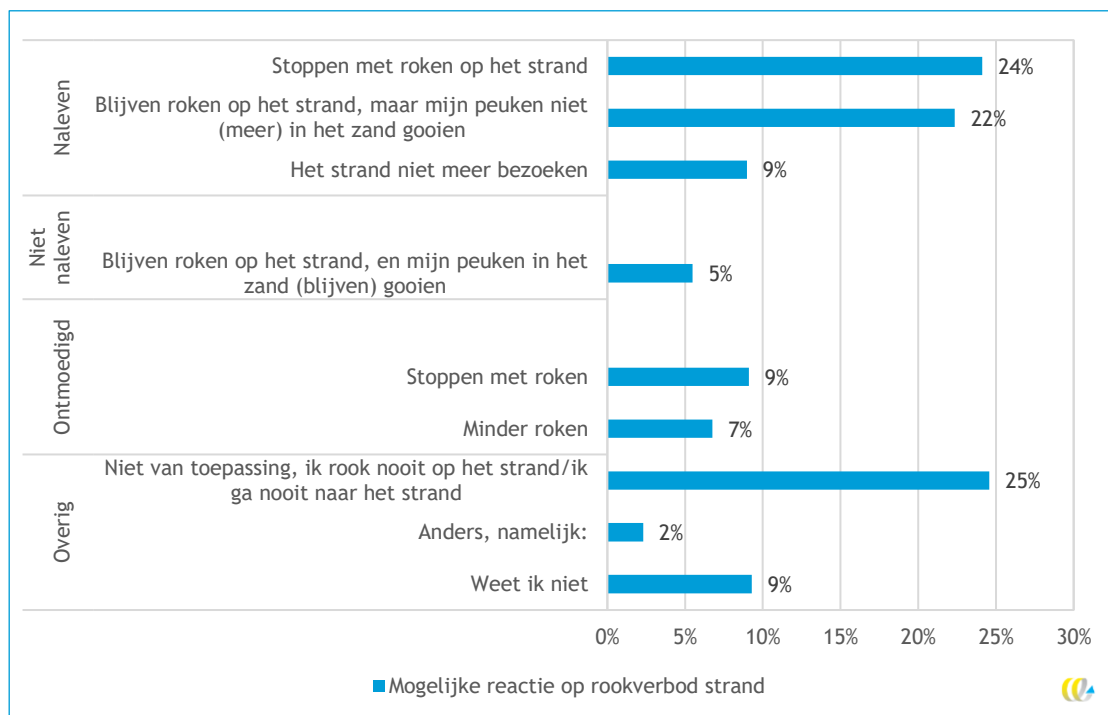
Uit het consumentenonderzoek blijkt dat bij de invoering van een verbod op roken op stranden bijna de helft het verbod zou naleven. Een groot deel geeft ook aan dat een verbod op hen niet van toepassing is.

Figuur 18 - Reactie ondervraagde rokers op verbod roken op he strand



Een nadere uitsplitsing van de reacties is weergegeven in Figuur 19.

Figuur 19 - Nadere uitsplitsing reacties ondervraagde rokers op verbod roken op het strand



Noot: Het aantal ondervraagde rokers betreft 348. Er is overlap in de antwoorden: meerdere antwoorden konden worden aangevinkt. De percentages kunnen niet worden opgeteld.

Bij voldoende handhaving zou een verbod op roken op het strand moeten leiden tot een substantiële reductie van filters in het zwerfafval op het strand. Op andere plekken wordt niet direct een reductie verwacht.

In Californië bestaat al een verbod op sigaretten op het strand. Echter is dit verbod moeilijk te handhaven vanwege de grote omvang van het strandoppervlak in de staat. Hierdoor is er ook weinig bekend over de effectiviteit van het verbod.

De gemeente Noordwijk is momenteel een pilot gestart met rookvrije gebieden op het strand. Resultaten van de effectiviteit van zo een rookvrij gebied worden in het najaar van 2023 verwacht.

In Italië is een experiment gedaan met zakasbakjes op het strand. Hieruit kwam naar voren dat het verstrekken van een zakasbakje tot een reductie van ongeveer 10 à 12% in de gevonden sigarettenpeuken leidde. Er is ook geëxperimenteerd met additionele informatieve signalering die wees op het gebruik van het zakasbakje, maar dit gaf in dit experiment geen extra effect (Castaldi et al., 2021).

Effect op giftige stoffen in mens en natuur

Sigarettenfilters op het strand kunnen vrij direct in de zee terecht komen. Door een reductie van sigarettenfilters op het strand, zou ook de aanwezigheid van giftige stoffen in de zee kunnen verminderen. Bovendien is het erg arbeidsintensief om sigarettenfilters van het strand op te ruimen en blijven ze vaak liggen. Deze maatregel zal alleen leiden tot een vermindering van giftige stoffen die de roker binnenkrijgt als deze besluit te stoppen of te



minderen met roken in reactie op het verbod. Naar verwachting is dat slechts een klein deel.

Effecten op rookprevalentie

Een klein deel van de ondervraagde rokers gaf aan over het algemeen te stoppen of te minder met roken in reactie op een verbod op het strand. Naar verwachting blijft dit effect wel beperkt, omdat het gaat om een specifieke locatie. Op andere plekken wordt met alleen deze maatregel niet ingegrepen.

Financiële gevolgen

Een verbod op stranden vergt naar waarschijnlijkheid vooral inzet vanuit handhaving, om een effectieve maatregel te kunnen zijn. Dat betekent dat gemeenten handhavers zouden moeten inzetten om het verbod te handhaven.

Juridische haalbaarheid

Er bestaan nationale rookverboden voor specifieke locaties, zoals in scholen, restaurants en ziekenhuizen. Zo'n rookverbod geldt echter voor de eigenaren/beheerders van een locatie, en niet voor de roker zelf als het gaat om de boetelast. Dit wordt geregeld in Artikel 10 van de Tabaks- en rookwarenwet. In Nederland zijn de stranden eigendom van de overheid, en het is juridisch niet meteen logisch om een boetelast voor een verbod bij de overheid neer te leggen. Een dergelijk verbod in Nederland zou waarschijnlijk voor de roker moeten gelden. Echter is het uitgangspunt van het huidige beleid dat de roker niet wordt gecriminaliseerd.

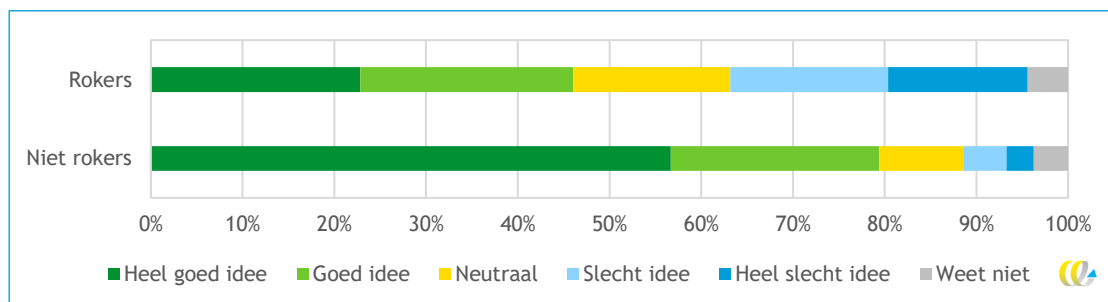
Gemeenten kunnen mogelijk in het kader van de APV specifieke plekken aanwijzen om roken te verbieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor overlast door alcohol- of drugsgebruik, of voor vuurwerk rondom oud en nieuw. Dergelijke besluiten worden genomen op grond van de autonome verordende bevoegdheid van de gemeente, welke zich uitstrekt tot aspecten van openbare orde en veiligheid. Het is de vraag of roken voor een zodanige hoeveelheid overlast zorgt dat de gemeente een gebiedsgericht verbod kan instellen. Dit zou nader moeten worden uitgezocht.

Naar verwachting zal eerst worden gekeken naar zachtere maatregelen: borden plaatsen dat het strand rookvrij is, zonder dit direct wettelijk te verankeren. De gemeente Noordwijk is in 2022 een pilot gestart met deze werkwijze. Ook worden bijvoorbeeld speeltuinen op deze manier geprobeerd rookvrij te maken, in het kader van het Nationaal Preventieakkoord.

Draagvlak

Het draagvlak onder rokers en niet-rokers voor een rookverbod op het strand, zoals bevonden in het consumentenonderzoek, is weergegeven in Figuur 20.

Figuur 20 - Draagvlak rookverbod op strand ondervraagde rokers en niet-rokers



Op Bibione beach in de regio Venetië in Italië is sinds 2011 een bewustwordingscampagne opgezet om een rookvrij strand te promoten. Er is een rookvrije zone ingesteld. In 2014 is dit verder uitgebreid tot een verbod op roken op dit strand, inclusief het installeren van doorzichtige bakken waarin sigarettenfilters werden verzameld. In een lokaal consumentenonderzoek onder 1.500 bezoekers is onderzocht dat 65% positief tegenover het initiatief stond. Nog eens 27% was positief onder de voorwaarde dat er een rookruimte werd gecreëerd. Het is voor zover bekend niet onderzocht hoe effectief het rookverbod is, maar er wordt gehandhaafd door lokale autoriteiten en een overtreding wordt beboet met € 50 (Seas At Risk, 2021).

Verder ligt de taak van handhaving bij de gemeenten. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat de capaciteit voor extra handhaving op dit moment niet aanwezig is. Er ligt al ruime druk op handhaving om alle taken uit te voeren. Dat zou betekenen dat er additionele middelen nodig zijn om extra handhavers aan te nemen en in te zetten.

Neveneffecten

Een mogelijk neveneffect is dat het rookgedrag zich verplaatst naar de gebieden net buiten het verbodsgebied en de toegangspoten.

4.3.4 Locatiespecifieke aanpak

Omschrijving en afbakening

Bij locatiespecifiek beleid wordt voor een bepaald type locatie specifiek beleid gevoerd om het aantal sigarettenfilters dat op de grond wordt gegooid te verminderen. Dit betreft een meer pilotachtig beleidsinstrument of convenant waarbij de Rijksoverheid met andere partijen samenwerkt aan dit doel. Voor zo'n locatie (of type locatie) kan een aparte aanpak worden ontwikkeld met bijvoorbeeld promotiemateriaal, zakasbakjes, informatie-uitwisseling en extra prullenbakken. Lessen van het beleid kunnen worden gebruikt in andere sectoren.

Een voorbeeld van locatiespecifiek beleid is de Plastic Promise. Hier werken evenementen(locaties), bedrijven en overheden (gemeente Amsterdam) samen aan het verminderen van het gebruik van wegwerpplastic in de evenementenindustrie. De plastic Plastic Promise is een initiatief van Green Events Nederland en de Green Deal 'Afwalvrije Festivals'. Dit project wordt ondersteund door ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

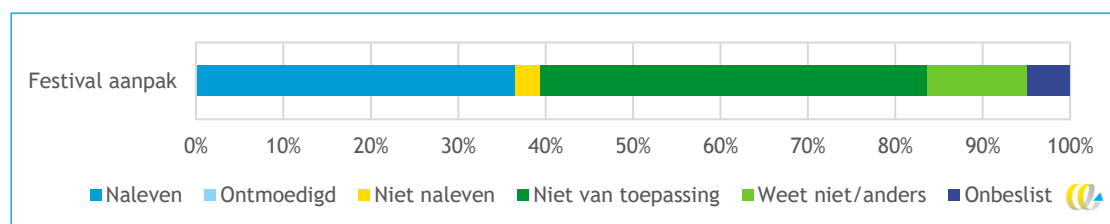
Een potentiële optie is locatiegericht beleid gericht op festivals. Festivals mogen rookvrij zijn, maar in de praktijk komt dit zelden voor. Locatiegericht beleid kan zich richten op gedragsverandering om sigarettenfilters correct weg te gooien of op het promoten van rookvrije festivals. In het laatste geval is het meer rookpreventiebeleid in plaats van zwerfafvalbeleid. Andere interessante locaties voor locatiegericht beleid zijn bijvoorbeeld OV-locaties, omgevingen net buiten rookvrije zones, zoals ziekenhuizen en scholen, en winkelstraten.

Effectiviteit

Effect op plastics in het zwerfafval

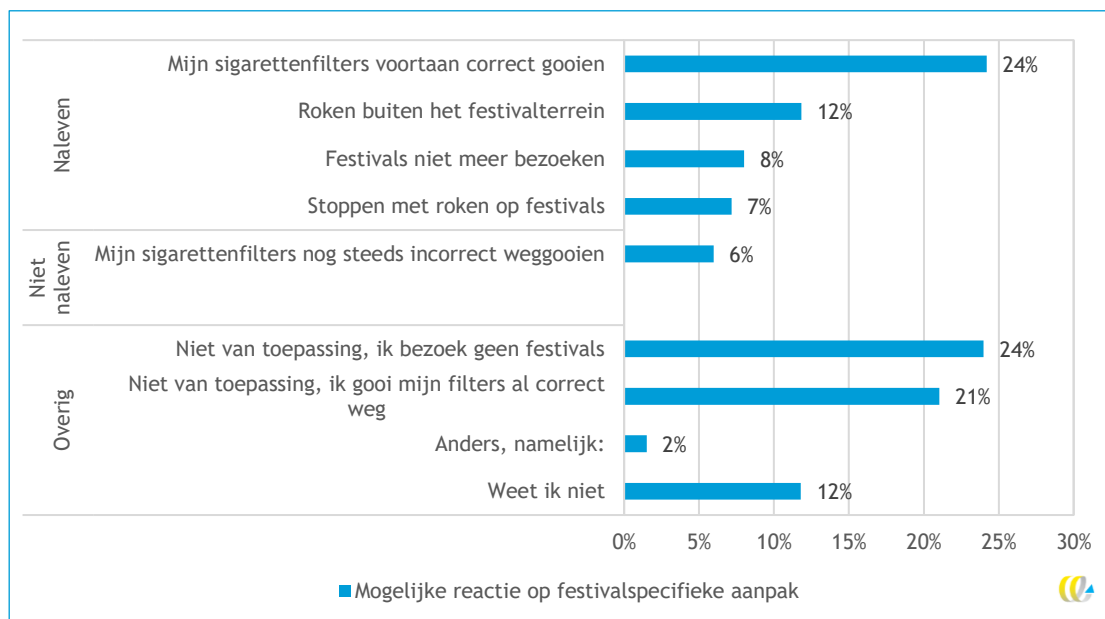
In het consumentenonderzoek is gevraagd naar de reactie van de consument op een specifieke aanpak op festivals. De reacties van de ondervraagde rokers in het consumentenonderzoek zijn samengevat in Figuur 21. 36% geeft aan een lokale aanpak te zullen naleven. Een meerderheid van de rokers is niet te vinden of rookt niet op festivals, wat aangeeft dat de effecten vermoedelijk alleen lokaal zullen optreden.

Figuur 21 - Reactie ondervraagde rokers op festivalspecifieke aanpak



Een nadere uitsplitsing van alle reacties is weergegeven in Figuur 22. Bijna een kwart van de ondervraagden geeft aan de sigarettenfilters dan voortaan correct weg te gooien. Een kleine minderheid geeft aan actief de maatregelen niet na te leven, zo'n 6%.

Figuur 22 - Nadere uitsplitsing reacties ondervraagde rokers op festivalspecifieke aanpak



Noot: Het aantal ondervraagde rokers betreft 348. Er is overlap in de antwoorden: meerdere antwoorden konden worden aangevinkt. De percentages kunnen niet worden opgeteld.

Effect op giftige stoffen in mens en natuur

Het effect van locatiegericht beleid op de aanwezigheid van giftige stoffen in de natuur is alleen relevant op de aangewezen plekken. Als de sigarettenfilters op een nette manier worden ingezameld, zorgt dit ook voor een vermindering van giftige stoffen in de natuur.

Effect op rookprevalentie

De maatregel is niet direct gericht op ontmoedigingsbeleid, maar dit kan wel een afgeleid effect zijn. Naar verwachting is het effect op rookprevalentie beperkt omdat het om specifieke plekken gaat en om het beter faciliteren van goed weggooigedrag.

Financiële gevolgen

Het organiseren van een locatie specifiek beleid zal voornamelijk bij de organisatoren of beheerders van die locatie komen te liggen, in dit geval festivalorganisatoren. De Rijksoverheid zal mogelijk kosten maken voor het faciliteren van een specifieke aanpak of het maken van afspraken.

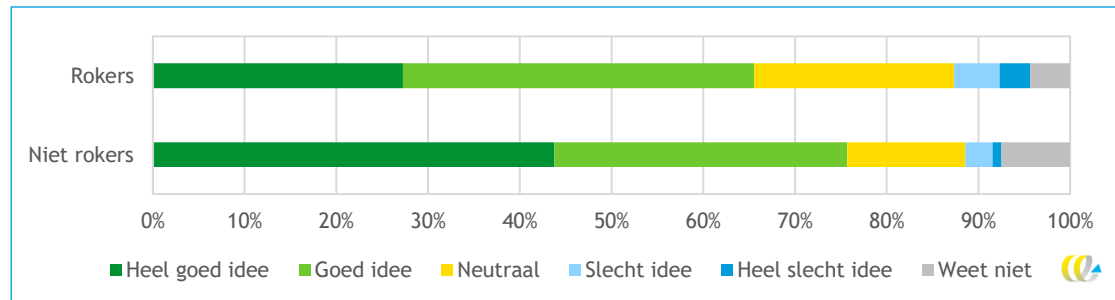
Juridische haalbaarheid

Locatiespecifiek beleid kent een meer vrijwillige aanpak, en gaat dus in principe niet gemoeid met juridische overwegingen. In het geval van een Green Deal is er wel sprake van een juridisch instrument, maar ook zonder een dergelijk convenant kan de overheid besluiten om een aanpak te ontwikkelen. Er zijn dus geen juridische bezwaren tegen een locatie specifiek aanpak.

Draagvlak

Zowel rokers als niet-rokers vinden een locatiespecifieke aanpak over het algemeen een goed idee, zo blijkt uit het consumentenonderzoek: 76% van de niet-rokers en 66% van de rokers is positief over deze maatregel. Een klein deel vindt het geen goed idee: 8% van de rokers en 4% van de niet-rokers. Hiermee lijkt er relatief veel draagvlak te zijn onder consumenten voor een locatiespecifieke aanpak. De resultaten zijn samengevat in Figuur 23.

Figuur 23 - Draagvlak locatiespecifieke aanpak ondervraagde rokers en niet-rokers



Onder festivalorganisatoren zijn de reacties gematigd. Er wordt al eens nagedacht over het tegengaan van rookoverlast op festivals, maar de slagvaardigheid van organisatoren is vaak alleen aanwezig als natuurwaarden van het terrein in het geding komen, bijvoorbeeld door brandgevaar. Daarnaast worden na afloop van evenementen sigarettenpeuken opgeruimd, waardoor het terrein schoon wordt opgeleverd. Een aantal bezwaren bij locatiespecifiek beleid kunnen worden geconstateerd:

- Het kan bezwaarlijk zijn dat er andere regels gelden binnen festivalterreinen dan buiten festivalterreinen. Bovendien is het gevaar hierbij dat het aangemoedigde gedrag in het oog van de roker hoort bij de festivalbeleving, en niet zozeer over het algemeen bij rookgedrag.
- Verschillen in aanpak tussen gemeenten kan leiden tot verwarring. Voorkeuren bij stakeholders gaan uit naar landelijk beleid.

Neveneffecten

Er zijn vooralsnog geen significante neveneffecten geïdentificeerd.

4.3.5 Informatiecampagnes Rijksoverheid

Omschrijving en afbakening

De Rijksoverheid organiseert een uitgebreide mediacampagne. Doel van de campagne is om bewustzijn te creëren bij rokers over de schadelijke effecten van filters in het milieu en te laten zien hoe de filters op de juiste manier kunnen worden weggegooid. Voor de campagne kunnen verschillende kanalen worden ingezet, zowel traditionele (reclames op tv en radio, posters inabri's, advertenties in kranten) als online kanalen.

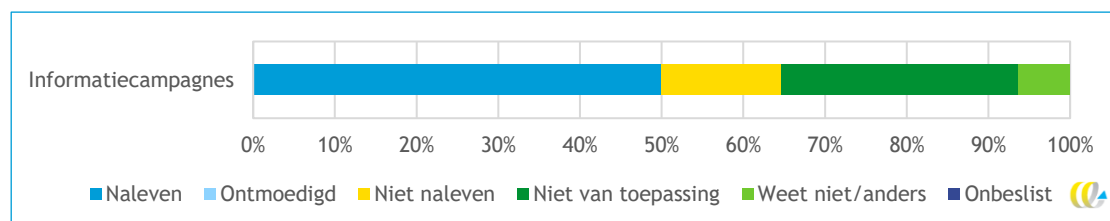
Een voorbeeld van een dergelijke campagne is de campagne ‘A cigarette butt-free Denmark’, welke is begonnen op het Amager strand in Kopenhagen. De Deense overheid heeft een installatie van grote sigarettenpeuken op het strand gezet en deelt middels sociale media feiten en tips over het weggooien van peuken in de natuur (Ministry of Environment of Denmark, 2020).

Effectiviteit

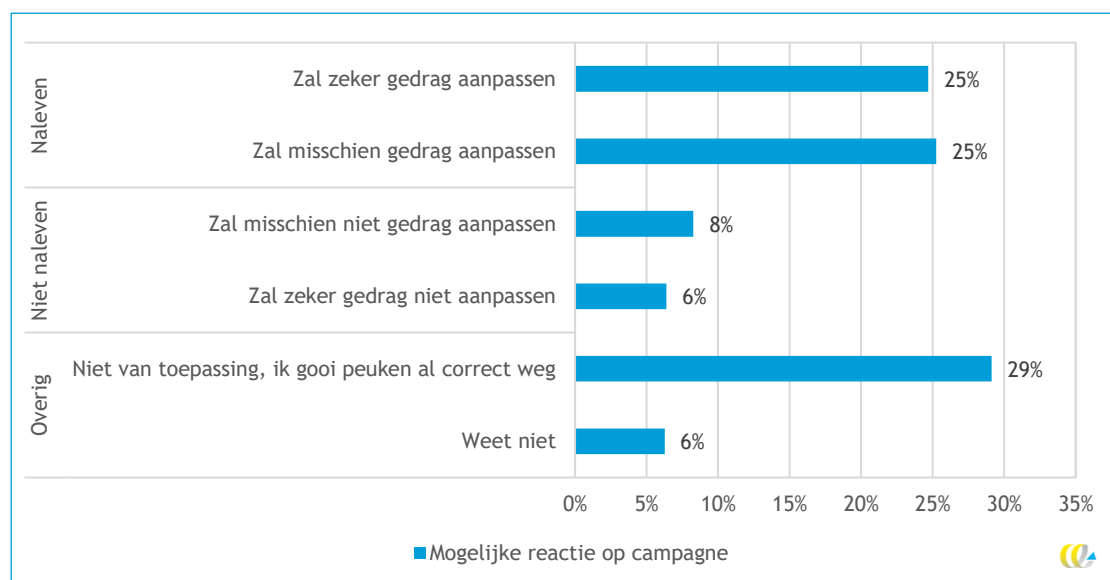
Effect op plastic in het zwerfafval

Uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat de helft van de rokers aangeeft misschien of zeker zijn of haar gedrag aan te passen na het zien van een campagne. 15% geeft aan dit misschien of zeker niet te doen. 29% geeft aan dat ze hun filters al correct weggooien. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 24, met een nadere uitsplitsing in Figuur 25.

Figuur 24 - Reactie ondervraagde rokers op campagne



Figuur 25 - Nadere uitsplitsing reacties ondervraagde rokers op campagne



Noot: Het aantal ondervraagde rokers betreft 348.

De effectiviteit van een campagne is sterk afhankelijk van de overwegingen in het traject. Over het algemeen zijn campagnes met als doel het preveniëren van ongewenst gedrag (zoals onjuist weggooien van sigarettenfilters) minder effectief dan campagnes die enkel als

doel hebben kennis over te dragen, of aanzetten tot een nieuw gedrag. Voor sigarettenfilters geldt het eerste: het doel zou zijn om het onbewuste gedrag van rokers te veranderen.

In Manchester, Verenigd Koninkrijk, is in 2018 een lokale campagne gevoerd die rokers moest aanzetten tot het correct weggooien van hun sigarettenfilters, met het kenmerk '#BinTheButt'. Onderzoek op basis van 200 straatinterviews met rokers heeft laten zien dat meer dan 80% van de ondervraagde rokers beter op de hoogte was van de schadelijke effecten van filters in het zwerfafval na het zien van de campagne. Ook gaf meer dan 80% van de rokers die nog niet hun peuken in de prullenbak gooiden, zich aangemoedigd voelden om dat wel te doen (Keep Britain Tidy, 2018).

Uit onderzoek naar de markering op de sigarettenpakjes, zie ook Paragraaf 3.4, is gebleken dat het informatiesignaal vooralsnog geen aantoonbaar effect heeft gehad (EC. DG for Environment et al., 2021).

Er zijn, samenvattend, uiteenlopende conclusies over pogingen tot het beïnvloeden van weggooigedrag. Een mogelijke verklaring voor deze verschillende conclusies kan zijn het zogenaamde 'zeg-gedrag' vs. 'doe-gedrag'. De roker geeft mogelijk sociaal gewenste antwoorden wanneer hij of zij expliciet gevraagd wordt of zij hun gedrag zullen aanpassen: het 'zeg-gedrag'. Het daadwerkelijke 'doe-gedrag' kan mogelijk afwijken, en moet op een discrete manier worden gemeten. Al met al lijkt men positief te (willen) reageren op een activerende campagne, maar blijft het daadwerkelijke effect onzeker.

Een factor die kan bijdragen aan de effectiviteit van een campagne is een campagne als flankerend beleid bij een andere maatregel. Dat zou inhouden dat de campagne dient tot het aanzetten van het naleven van een andere maatregel die is ingevoerd.

Effect op giftige stoffen in mens en natuur

Een campagne om filters op een correcte manier weg te gooien heeft geen direct effect op de hoeveelheid giftige stoffen die de roker binnenkrijgt: er wordt niet direct aangezet tot stoppen met roken.

Effect op rookprevalentie

Bij het richten van de campagne op het correct weggooien van sigarettenfilters is er niet direct aanleiding om een effect op rookprevalentie te veronderstellen. Wel voert de Rijksoverheid campagnes om rookgedrag te ontmoedigen.

Financiële gevolgen

Een overheids campagne heeft enkel financiële gevolgen voor de uitvoering. Geschatte kosten voor een volledige cross-mediale campagne liggen in de range 1,2 tot 1,5 miljoen euro. Een kleinschaligere, lokale aanpak zou kunnen uitkomen op 0,4 tot 0,8 miljoen euro. Voor overige partijen of de roker zelf zijn er geen directe financiële gevolgen.

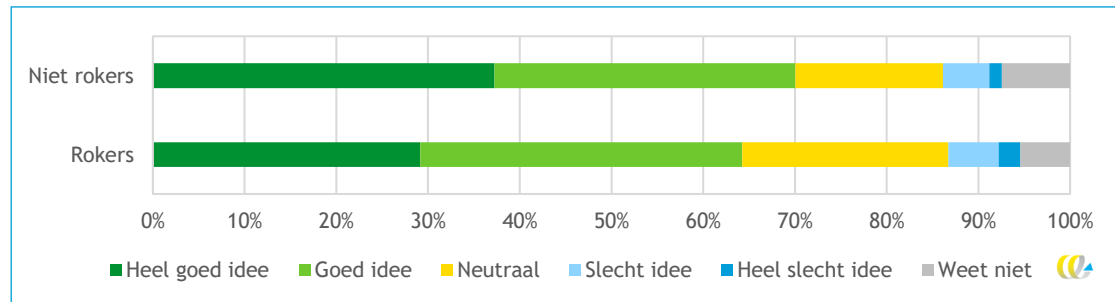
Juridische haalbaarheid

Overheids campagnes kennen geen juridische bezwaren. Het enige belangrijke aandachtspunt in het geval van campagnes omtrent roken, is dat de campagne niet op een manier aanzet tot roken.

Draagvlak

Uit het consumentenonderzoek blijkt dat zowel rokers als niet-rokers grotendeels positief tegenover een campagne staan. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 26.

Figuur 26 - Draagvlak voor overheids campagne onder rokers en niet-rokers



In gesprekken over andere maatregelen met partijen anders dan burgers blijkt dat vaak behoefte bestaat om een informatiecampagne samen of vooraf aan een andere maatregel, om zo de kennis van de consument te vergroten en draagvlak en bewustwording te creëren.

Het is de vraag of een campagne gericht op het juist weggooien van sigarettenfilters niet schuurt met de campagnes om roken te ontmoedigen. Het kan, kort gezegd, leiden tot een dubbele boodschap voor dezelfde doelgroep (rokers): rook niet, en gooi je sigarettenfilters op de goede manier weg. Om een dergelijke campagne goed op te zetten zal hier een goede balans in moeten worden gevonden. Een alternatief zou zijn om de campagne slechts te richten op de 'touchpoints': op plekken waar gerookt wordt zou een herkenbare nudging campagne kunnen worden ingezet, zonder dat dit op alle mainstream media wordt behandeld.

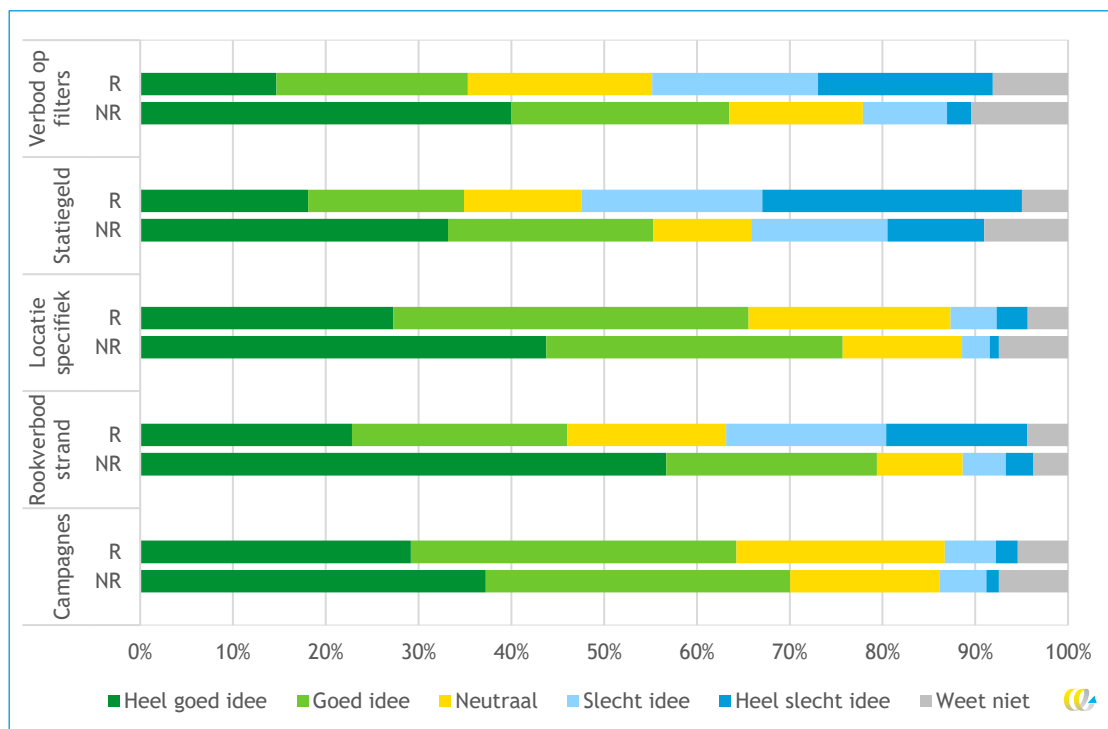
Neveneffecten

Het richten van een campagne op het juist weggooien van sigarettenfilters kan (onbedoeld) aanzetten tot roken. Om dit te voorkomen zou goed moeten worden nagedacht over de toon en boodschap van de campagne.

4.4 Vergelijking draagvlak en reacties

In het consumentenonderzoek zijn zowel rokers als niet-rokers gevraagd naar hun mening over de vijf maatregelen: vinden ze het een goed idee of slecht idee? Hierna geven we een overzicht van de resultaten uit dit onderzoek op draagvlak. Hierbij behandelen we rokers en niet-rokers apart: er bestaan significante verschillen in de meningen tussen deze twee groepen.

Figuur 27 - Resultaten consumentenonderzoek: draagvlak rokers en niet-rokers

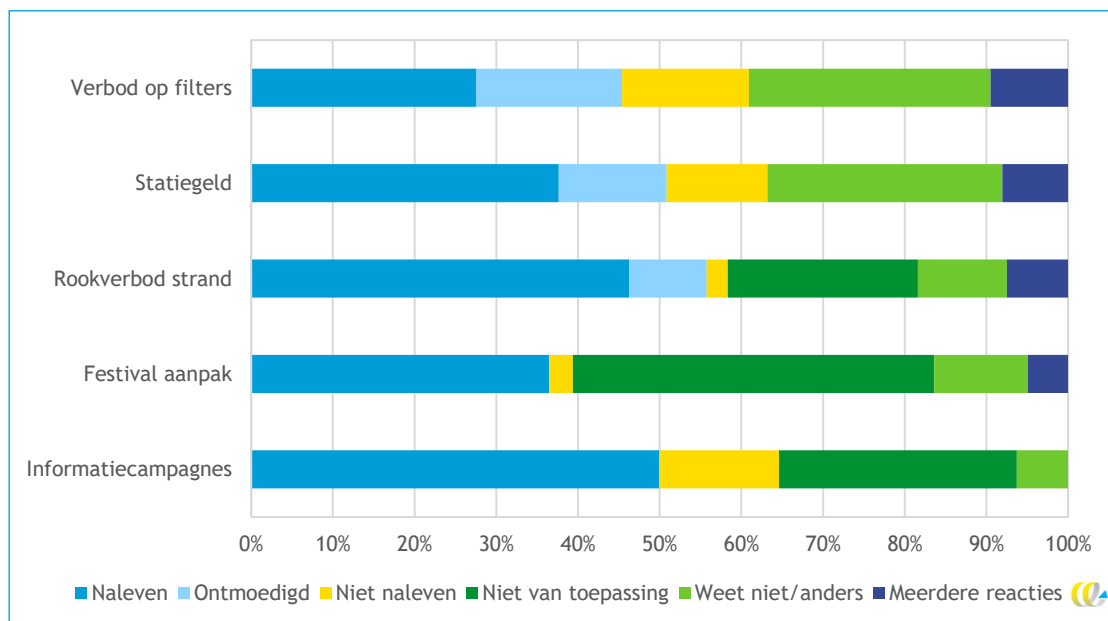


Noot: R = roker, NR = niet-roker. Aantal rokers is 527, aantal niet-rokers 524.

Figuur 27 laat de resultaten van het consumentenonderzoek zien wat betreft draagvlak onder de ondervraagde rokers en niet-rokers. Hieruit blijkt dat onder de rokers, een verbod op filters en het statiegeldsysteem op de minste support kunnen rekenen, namelijk minder dan 40% vindt het een goed idee. Rokers zijn het meest enthousiast over de locatie-specifieke aanpak en de campagnes.

Niet-rokers zijn over het algemeen positief over alle maatregelen, iedere maatregel kan rekenen op support van minstens 55% van de ondervraagde niet-rokers. Het meest positief zijn de niet-rokers over locatiegericht beleid, en over een rookverbod op het strand. Statiegeld op sigarettenfilters wordt het minst enthousiast ontvangen.

Figuur 28 - Reactie van filterrokers op maatregel



Noot: De grafiek geeft weer welk percentage van de filterrokers (348 ondervraagden in totaal) een antwoord heeft gegeven in de weergegeven categorieën. Een aantal respondenten heeft antwoorden gegeven die zowel in de 'naleven', 'niet naleven', en/of 'ontmoedigd' categorie vallen. Deze respondenten zijn samengebracht onder 'meerdere reacties'.

In Figuur 28 worden de aangegeven reacties van filterrokers weergegeven. Hieruit komt naar voren dat voor de informatie campagnes de meeste filterrokers van plan zijn de maatregel na te leven (zij gaven aan misschien of zeker hun gedrag aan te passen). De percentages filterrokers die de maatregelen niet zouden naleven zijn beperkt. Het feit dat sommige maatregelen mogelijk alleen op bepaalde plekken of onder bepaalde groepen mensen effect zou kunnen hebben, blijkt uit het grote aandeel rokers waarbij de maatregel niet van toepassing zou zijn: dit geldt voor de festival aanpak, het rookverbod op het strand, en de informatiecampagnes. Dit houdt in dat zij ofwel niet in aanraking komen met de maatregel, ofwel dat zij al het gewenste gedrag zeggen te vertonen. Het verbod op filters lijkt tot het grootste ontmoedigings-effect te leiden: 18% van de ondervraagde filterrokers geeft aan in reacties op het verbod te minderen of te stoppen met roken.

4.5 Conclusie

In voorgaande paragrafen hebben we een vijftal maatregelen geanalyseerd op effectiviteit, draagvlak, juridische haalbaarheid en financiële gevolgen. Hierna vatten we de effecten kwalitatief samen in Tabel 2.

Tabel 2 - Samenvatting effecten maatregelen tegen sigarettenfilters in het zwerfafval

Maatregel	Effect op filters in zwerfafval	Effect op toxische stoffen in het milieu	Ontmoedigings-effect roken	Juridische haalbaarheid	Draagvlak rokers	Draagvlak niet-rokers
Verbod sigaretten-filters	++	++	+	--	-	+
Statiegeld	+	+	+	-	-	+
Campagnes	+/-	+/-	+/-	++	+	+
Rookverbod strand	+	+	+	-	+/-	++
Locatiegericht beleid	+/-	+/-	+/-	++	+	++

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat er niet één duidelijke maatregel naar voren komt die goed scoort op alle elementen. Hierna lichten we de tabel verder toe:

- Een verbod op filters zou bijvoorbeeld zeer effectief kunnen zijn op het aantal filters in het zwerfafval, maar kan rekenen op weinig draagvlak onder rokers en lijkt juridisch een ingewikkelde optie te zijn, waar een langere doorlooptijd dan 2026 voor nodig lijkt te zijn.
- Voor statiegeld geldt ook dat het een positief effect kan hebben op het aantal filters in het zwerfafval, maar dat er voornamelijk praktische bezwaren bestaan die het draagvlak onder verschillende partijen verminderen, en hiermee lastig op korte termijn te realiseren is. ook juridisch moeilijk in te regelen, omdat harde data ontbreekt.
- Campagnes zijn de meest haalbare maatregel in dit overzicht, zowel op juridisch vlak als qua draagvlak onder de verschillende partijen. Daarentegen is het effect van een campagne mogelijk beperkt, en waarschijnlijk veel minder groot dan het effect van een harde maatregel zoals een verbod. Een campagne is effectiever wanneer deze wordt ingezet in combinatie met een andere maatregel.
- Een rookverbod op het strand kan een positief effect hebben en kan rekenen op redelijk draagvlak. Ook hier geldt dat het effect beperkt blijft tot de strandlocaties, en niet direct doorwerkt op andere plekken. Juridisch is het een ingewikkelde maatregel, mogelijk kan het alleen middels een softe aanpak worden ingeregeld.
- Locatiegericht beleid heeft beperkt effect, namelijk een nog onzeker effect op de bewuste locaties. Wel is het een haalbaar instrument met relatief veel draagvlak onder rokers, maar met enkele bezwaren onder andere partijen, zoals evenementen-organisatoren.

Concluderend zijn er een tweetal hardere maatregelen die een duidelijk positief effect hebben, al is het de vraag of met de juridische en praktische bezwaren het mogelijk is deze al voor 2026 te hebben ingevoerd. De overige maatregelen leiden met name tot een groei van bewustwording en lokale effecten op festivals en stranden, en hebben daarmee een kleiner effect.

5 Conclusie en advies

In dit rapport hebben we onderzocht wat de omvang van het probleem van sigarettenfilters in het zwerfafval is, en bestaande en mogelijke maatregelen geanalyseerd die zwerfafval van sigarettenfilters tegen zouden moeten gaan.

Op basis van literatuur en het consumentenonderzoek schatten we dat er jaarlijks 0,24 tot 7,1 miljard sigarettenfilters in het zwerfafval terecht komen. De voornaamste redenen voor rokers om sigarettenfilters onjuist weg te gooien zijn een gebrek aan afvalbakken in de buurt, gemak, sociale normen, en hygiëne.

Uit de analyse van het RIVM van voorgenomen maatregelen komt naar voren dat de maatregelen om tabak te ontmoedigen (accijnsverhoging, vermindering verkooppunten, beperking rookruimtes) gezamenlijk tot een afname van ongeveer 15% kunnen leiden in de periode 2022-2026. Dit geeft een grove indicatie van de afname van het aantal sigarettenfilters in het milieu, hoewel dit verband niet één-op-één is. De effecten van de twee maatregelen gericht op zwerfafval zijn waarschijnlijk beperkt. Hierdoor ligt de totale afname van sigarettenfilters in het zwerfafval naar schatting niet hoger dan rond de 15%. Dit is fors minder dan de beoogde 70%. Een kanttekening bij deze inschatting is dat recent onderzoek van het RIVM laat zien dat ook deze percentages waarschijnlijk niet gehaald worden.

In deze studie zijn een vijftal nieuwe maatregelen geanalyseerd, gericht op het verminderen van zwerfafval door sigarettenfilters. Hierbij is gekeken naar effectiviteit, de financiële gevolgen van de maatregel, de juridische haalbaarheid en het draagvlak bij rokers en niet-rokers. Geen van de maatregelen scoort positief op alle onderdelen. Geconcludeerd wordt dat het met de onderzochte maatregelen niet mogelijk is om de in de aangenomen motie van lid Bouchallikh c.s. geformuleerde doelstelling van 70% in 2026 te behalen.

Een verbod op filtersigaretten is het meest effectieve middel om het aandeel (plastic) sigarettenfilters in het zwerfafval te verminderen. De juridische haalbaarheid op nationaal niveau is echter minimaal, en het lijkt juridisch gezien kansrijker om in EU-verband te besluiten tot een verbod. Het is nog zeer de vraag of er binnen de EU draagvlak bestaat voor het invoeren van zo een verbod. Dat is in deze studie niet onderzocht. De eerstvolgende mogelijkheid waarin een dergelijk verbod op Europees niveau op een natuurlijk moment overwogen kan worden, is de herziening van de SUP-richtlijn in 2026. Dit komt te laat voor het behalen van de reductiedoelstelling uit de motie.

Een stategie-systeem is theoretisch mogelijk, maar momenteel nergens in de praktijk gebracht. Consumentenonderzoek laat zien dat slechts een beperkt aandeel van de rokers (28%) aangeeft van plan te zijn om filters te bewaren en in te leveren. Belangrijke aandachtspunten bij dit systeem zijn de logistieke overwegingen voor inleverpunten, eventuele apparatuur voor het inleveren, en de hygiënische overwegingen bij het bewaren van de filters.

De overige maatregelen die zijn onderzocht leiden met name tot een groei van bewustwording en lokale effecten op festivals en stranden. De verwachting dat alleen een campagne leidt tot gedragsaanpassing is beperkt. Wel kan het mogelijk tot een effectieve kennisoverdracht leiden. Lokale maatregelen op festivals en stranden kunnen effectief zijn, maar hebben een zeer beperkte mogelijkheid tot verplichtend karakter. De verwachting is dat met enkel deze maatregelen het reductiedoel niet zal worden behaald.

Advies

Wanneer de Rijksoverheid werk wil maken van de 70%-doelstelling adviseert CE Delft om te onderzoeken of het in Europees verband mogelijk is om een verbod op sigarettenfilters te organiseren, in het kader van de SUP-herziening in 2026. Om in de richting van deze doelstelling te komen is het daarnaast nodig om maximaal inzetten op overige nieuwe maatregelen. Een combinatie van maatregelen leidt hierbij waarschijnlijk tot het hoogste effect.

In dit onderzoek zijn een vijftal maatregelen onderzocht die voortkomen uit een longlist van mogelijke maatregelen. In de longlist zijn meerdere maatregelen opgenomen die kijken naar de rol van lokale overheden bij het stimuleren van een juist gedrag rond het weggooien van filtersigaretten, of het inzetten op meer handhaving. De Rijksoverheid zou hier nog nader naar kunnen kijken, en voor effectief lokaal beleid kunnen inzetten op kennisuitwisseling tussen lokale overheden.

Deze studie concludeert dat er nog veel onduidelijkheid is over de daadwerkelijke hoeveelheid sigaretten die in het milieu belanden. Vanuit de UPV-richtlijn is het de wens om dit beter in kaart te brengen. De noodzaak hiervoor wordt ook in deze studie onderschreven: voor de invoer van een verbod of een statiegeldsysteem zijn goede gegevens over de grootte van het probleem zeer relevant.

Tot slot is het belangrijk om oog te houden dat maatregelen die leiden tot een reductie van het aantal sigarettenfilters in het zwerfafval onbedoeld kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (eenmalige) e-sigaretten, en daarmee tot een toename van e-waste in het zwerfafval.

6 Literatuur

- Alcome, 2021. *Rapport d'activité 2021*, https://alcome.eco/wp-content/uploads/2022/05/ALCOME-RA-WEB-MAI2022_VDEF.pdf augustus/3/2022.
- Araújo, M. C. B. & Costa, F., 2019. A critical review of the issue of cigarette butt pollution in coastal environments. *Environmental Research*, 172, 137-149.
- Castaldi, G., Cecere, G. & Zoli, M., 2021. "Smoke on the beach": on the use of economic vs behavioral policies to reduce environmental pollution by cigarette littering. *Economia Politica*, 38, 1025-1048.
- CE Delft, 2017. *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, Delft: CE Delft.
- Dannenburg, M. & Waldschlager, K., 2021. *The butt in the drain : The unwanted side-effects of a smoke-free campus*, Wageningen: Wageningen University and Research.
- EC, 2018. *Commission Staff Working Document Impact Assessment : Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment SWD/2018/254 final - 2018/0172 (COD)*, Brussels: European Commission (EC).
- EC. DG for Environment, Van den Akker, K., Elsen, M., Dunne, A., Heremans, N., Kasakova, S. & Maes, F., 2021. *Behavioural study on the effective marking of single use plastic products : final report*: Publications Office.
- Eco Consult, 2021. *Landelijke zwerfafvalmonitor incl. extra gebiedstypen. Jaarrapportage 2021*, Veenendaal: Rijkswaterstaat.
- Geboers, C., Shang, C., Nagelhout, G. E., De Vries, H., Van den Putte, B., Fong, G. T., Candel, M. J. J. M. & Willemsen, M. C., 2022. Demand for factory-made cigarettes and Roll-Your-Own tobacco and differences between age and socioeconomic groups: Findings from the International Tobacco Control Netherlands survey. *Nicotine & Tobacco Research*, 24, 529-535.
- GoClean, 2021. *Report cigarette filters: Cigarette filters and extended producer responsibility*: GoClean Foundation.
- Keep Britain Tidy, 2018. *#BinTheButt Campaign in Manchester, Evaluation Report*: Keep Britain Tidy.
- Milieu Centraal, 2022. *Zwerfafval*, <https://www.milieucentraal.nl/minder-afval/voorkom-afval/zwerfafval/> Juli/28/2022.
- Ministerie van I&W, 2022. *Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 00 MAAND 2022, nr. IENW/BSK-2022/50452, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik (Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik)*. *Staatscourant*.
- Ministerie VWS, 2018. *Nationaal Preventieakkoord*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
- Ministry of Environment of Denmark, 2020. *The Danish Minister for Environment goes head to head with tobacco industry in new summer campaign*, <https://en.mim.dk/news/2020/jul/the-danish-minister-for-environment-goes-head-to-head-with-tobacco-industry-in-new-summer-campaign/> 11/8/2022.
- Mooimakers.be & Ipsos, 2020. *Effectiviteit zakasbakjes*, November 17 https://mooimakers.be/sites/default/files/2020-11/Ipsos_OVAM_Rapport_Zakasbakjes_Presentatie.pdf augustus /3/2022.
- Nagelhout, G. E., Willemsen, M. C. & de Vries, H., 2010. The population impact of smoke-free workplace and hospitality industry legislation on smoking behaviour. Findings from a national population survey. *Addiction*, 106, 816-823.



- NET, 2022a. *Factsheet kerncijfers roken 2021*, Utrecht: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Trimbos-instituut.
- NET, 2022b. *Milieuschade door peukenafval*, Utrecht: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (NET).
- NET & Trimbos-instituut, 2015. *Factsheet rookvrije horeca*, Utrecht: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging - Trimbos-instituut.
- NL Schoon, 2021. *Peukenvrij: Alles over de aanpak van tabak-gerelateerd zwerfafval*, Den Haag: Nederland Schoon.
- NSO, 2022. *Evaluatie van de omzet, het volume en de accijnsopbrengst van sigaretten & rooktabak in 2021*, Zeist: NSO Retail.
- Opionway, 2019. *Les fumeurs et la gestion de leur mégots dans les lieux publics extérieurs*, april 15 <https://alcome.eco/wp-content/uploads/2020/08/OPINION-WAY-Etude-Consommateurs.pdf> augustus/3/2022.
- Optae, 2019. *Etude 'Megots': Resultats de l'enquête de terrain de Mars 2019*, <https://alcome.eco/wp-content/uploads/2020/08/20190506-Synth%C3%A8se-Etude-OPTAE.pdf> augustus/3/2022.
- Rechtbank Rotterdam, 2022. *NVWA moet handhavend optreden tegen verkoop filtersigaretten*, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/NVWA-moet-handhavend-optreden-tegen-verkoop-filtersigaretten.aspx>.
- RIVM, 2018a. *Quickscan Preventieakkoord*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- RIVM, 2018b. *Trendscenario Leefstijl: Hoe (on)gezond leven we in de toekomst?*, <https://www.vtv2018.nl/leefstijl> Augustus/5/2022.
- RIVM, 2021. *Prijsgevoeligheid van rokers*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- RIVM, 2022. *Voortgangsrapportage Nationaal Preventieakkoord 2021*, Bilthoven: RIVM.
- Seas At Risk, 2021. *Best practices to reduce and phase out single-use plastics in Europe: Seas At Risk*.
- Stichting Rookpreventie Jeugd, 2022. *NVWA kan zich niet achter Brussel verschuilen bij aanpak sjoemelsigaret*, <https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/2674-nvwa-kan-zich-niet-achter-brussel-verschuilen-bij-aanpak-sjoemelsigaret> 25 november 2022.
- TOMRA, 2021. *Key elements of high-performing deposit return systems: #2 - Minimum deposit value*, <https://www.tomra.com/en/discover/reverse-vending/feature-articles/key-elements-of-high-performing-deposit-return-systems-two> 11/4/2022.
- Trimbos-instituut, 2020. *Factsheet elektronische sigaretten (E-sigaretten)*, Utrecht: Trimbos Instituut.
- Trimbos-instituut, 2022. *Kerncijfers roken 2021*, Utrecht: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Trimbos-instituut.
- WHO, 2019. *WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000-2025, third edition*, Genève: World Health Organization (WHO).
- WRAP, 2022. *Cigarette filter litter policy options (draft report)*, Verenigd Koninkrijk: WRAP.



A Factsheets

Verbod op eenmalige sigarettenfilters



Met deze maatregel worden alle eenmalige sigaretten-filters verboden.

Gevolg van deze maatregel is dat er geen eenmalige sigarettenfilters die plastic bevatten mogen worden aangeboden op de Nederlandse markt. Ook sigaretten met biologisch afbreekbare filters en filters zonder plastic vallen onder deze maatregel. Dit leidt ertoe dat rokers gedwongen worden om alternatieven aan te wenden. Opties zijn a) filterloze sigaretten, b) ander rookwaar, c) import van sigaretten met filters, d) minder/stoppen met roken, e) meermalige filters.

EFFECTIVITEIT

Meest effectieve maatregel, maar niet haalbaar voor 2026

- Substantiële reductie van filters in het zwerfafval mogelijk: 28% van 348 ondervraagde rokers wil het verbod naleven. Een minderheid van rokers, 16%, zal zich misschien wenden tot andere illegale, buitenlandse of herbruikbare filters.
- Positief effect op aanwezigheid giftige stoffen in het milieu: peuken zonder filter zijn kleiner, en bevatten minder teer en nicotine.
- Klein positief effect op rookprevalentie, 18% van de consumenten wil minderen of stoppen met roken.

NEVENEFFECTEN

- Mogelijk ontstaat een illegale markt voor filtersigaretten.
- Vervanging van sigaretten door e-sigaretten, met mogelijk meer e-waste in het zwerfafval tot gevolg.

FINANCIËLE GEVOLGEN

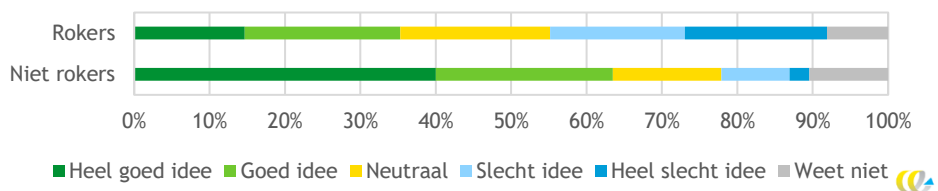
Een verbod brengt administratieve lasten met zich mee. Het verbod moet worden gehandhaafd door controles uit te voeren bij verkooppunten.

JURIDISCHE HAALBAARHEID

Juridisch gezien lijkt er weinig ruimte om een verbod op Nederlands niveau in te voeren. Er zijn geen geschikte argumenten beschikbaar om een verbod via de bestaande wetgeving in te voeren, zonder dat er grootschalige aanpassingen op Europees niveau nodig zijn. De eerstvolgende mogelijkheid waarin een dergelijk verbod op Europees niveau overwogen kan worden, is de herziening van de SUP-richtlijn in 2026. Vergelijkbare argumenten gelden voor het vervangen van plastic filters door bijvoorbeeld biologisch afbreekbare filters: zowel voor het verbieden van een materiaal in het filter en het hele filter zijn zeer beperkte juridische mogelijkheden.

DRAAGVLAK

In consumentenonderzoek onder 1.051 mensen is het draagvlak van deze maatregel onderzocht. Meer dan 60% draagvlak onder niet-rokers, ongeveer 35% draagvlak onder rokers.



Statiegeld op sigarettenfilters



Er komt een statiegeldsysteem voor sigarettenfilters, gefinancierd door de tabaksindustrie

Bij een statiegeldsysteem betalen consumenten een vast bedrag van enkele centen bij aankoop van een pakje sigaretten met filter. Bij het retourneren van de filters krijgen zij dit bedrag terug. Er ontstaat dus een financiële prikkel om de filters niet op de grond te gooien, maar te retourneren. Qua vormgeving zijn er verschillende mogelijkheden. Het systeem kan gekoppeld worden aan een asbakje bij sigarettenpakjes, zodat sigarettenpakjes en -filters gezamenlijk geretourneerd kunnen worden. Inleveren zou bij verkooppunten of bij speciale inleverpunten kunnen.

EFFECTIVITEIT

- Positief effect op tegengaan plastic filters in zwerfafval. Slechts 28% van ondervraagde rokers zijn van plan de filters ook weer in te leveren.
- Positief effect op aanwezigheid giftige stoffen in het zwerfafval: alle filters die worden ingeleverd, komen niet in de natuur terecht.
- Klein positief effect op rookprevalentie, 12% van ondervraagde rokers wil minder roken of stoppen.

NEVENEFFECTEN

- Als de filters worden ingeleverd bij verkooppunten van rookwaar, ontstaat er een situatie waarbij de roker het teruggekregen statiegeld direct kan besteden aan rookwaar.
- Het oprapen van filters door kinderen of niet-rokers kan ongezond en onwenselijk zijn.

FINANCIËLE GEVOLGEN

De financiële lasten komen waarschijnlijk te liggen bij de tabaksindustrie. Daarnaast kost het beheren van een inleverpunt geld voor de betreffende ondernemer. Rokers hebben hogere kosten als zij hun filters niet inleveren. Door niet-ingeleverde filters kan het systeem (deels) bekostigd worden. Mogelijk leidt het systeem tot minder opruimkosten, wat voor de tabaksindustrie voordelig is in het kader van de nieuwe UPV-wegwerpplastics.

JURIDISCHE HAALBAARHEID

Tot op heden zijn statiegeldsystemen altijd gebaseerd op UPV-verplichtingen. Vanwege een gebrek aan recyclingmogelijkheden en milieudoelstellingen voor het inzamelen van sigarettenfilters, is er in eerste instantie geen logische aanleiding om een statiegeldsysteem vanuit de UPV-regelgeving op te zetten, maar het is juridisch niet onmogelijk. Om de UPV hiervoor te gebruiken is het nodig dat er eerst aantoonbaar recyclingmogelijkheden worden ontwikkeld en dient aantoonbaar te zijn dat overheidsdoelstellingen met de recentelijk ingevoerde UPV niet worden behaald.

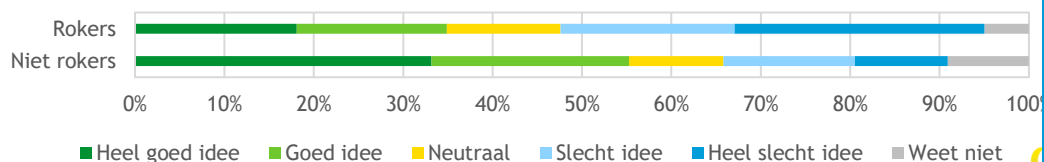
PRAKTISCHE UITVOERING EN TECHNISCHE HAALBAARHEID

Een statiegeldsysteem voor sigarettenfilters zal eerst verder technisch en organisatorisch moeten worden uitgewerkt. Een aantal criteria en ontwerpkeuzes zijn van belang:

- Inleveren: er is nog geen bestaande apparatuur om een geautomatiseerde inname in te richten.
- Verstrekken of toevoegen van een asbakje bij een pakje sigaretten.
- Keuze voor inleverpunten: supermarkten zijn onwenselijk vanwege verkoopverbod van tabaksproducten in 2024. Inleveren bij tabaksspeciaalzaken kan aanzetten tot meer consumptie van rookwaar.

DRAAGVLAK

In consumentenonderzoek onder 1.051 mensen is het draagvlak voor deze maatregel onderzocht. 55% van niet-rokers vindt statiegeld een goed idee, onder rokers vind 35% statiegeld een goed idee.



Rookverbod op het strand



Rookverbod op stranden

Het wordt verboden om op stranden langs de Noordzee- en Waddenzeekust te roken. Doel hiervan is om het aantal filters op de stranden te reduceren. Een voorbeeld van een dergelijk verbod in Nederland is Noordwijk, waar in 2022 een rookvrij strand is aangewezen.

EFFECTIVITEIT

- Lokaal positief effect op plastic filters in het zwerfafval: geldt alleen voor kuststroken. 46% van 348 ondervraagde rokers wil het verbod naleven.
- Positief direct effect op aanwezigheid giftige stoffen in het milieu: filters op het strand kunnen direct in de zee terechtkomen.
- Beperkt effect op rookprevalentie, 9% van ondervraagde rokers wil minderen of stoppen met roken.

NEVENEFFECTEN

- Mogelijk verplaatst rookgedrag zich naar gebieden net buiten het verbodsgebied.

FINANCIËLE GEVOLGEN

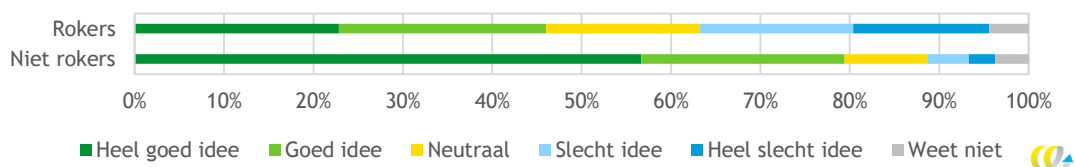
Een verbod op stranden vergt naar waarschijnlijkheid vooral inzet vanuit handhaving. Dat betekent dat gemeenten handhavers zouden moeten inzetten om het verbod te handhaven.

JURIDISCHE HAALBAARHEID

De bevoegdheid voor het plaatsen van verboden of gebiedsgericht beleid ligt bij gemeenten, en niet de Rijksoverheid. Er is op wetgevingsgebied weinig ruimte om een hard verbod op stranden in te richten. Het uitgangspunt van het huidige beleid is dat de roker niet wordt gecriminaliseerd. Hiermee is de kans dat de gemeente in het kader van de APV een verbod kan instellen klein. Deze maatregel zal daarom voornamelijk de vorm moeten krijgen van een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en aanwezige horeca/strandgebruikers.

DRAAGVLAK

In consumentenonderzoek onder 1.051 mensen is het draagvlak voor deze maatregel onderzocht. Er is aanzienlijk draagvlak vanuit niet rokers: bijna 80% vindt een rookverbod op het strand een goed idee. Onder rokers is meer dan 45% draagvlak.



Informatiecampagnes Rijksoverheid



De Rijksoverheid organiseert een uitgebreide mediacampagne

Doel van de campagne is om bewustzijn te creëren bij rokers over de schadelijke effecten van filters in het milieu en laat zien hoe de filters op de juiste manier kunnen worden weggegooid. Voor de campagne kunnen verschillende kanalen worden ingezet, zowel traditionele (reclames op tv, posters inabri's, advertenties in kranten) als online kanalen.

EFFECTIVITEIT

Beperkt effect op filters in het zwerfafval: aanzetten tot gedragsverandering in een campagne blijkt lastig. 25% van de 348 ondervraagde rokers zegt zeker zijn of haar gedrag aan te passen. Mogelijk is een campagne effectiever wanneer deze wordt gecombineerd met een andere maatregel.

NEVENEFFECTEN

- Het richten van een campagne op het juist weggooien van sigarettenfilters kan (onbedoeld) aanzetten tot roken.
- Gezien het rookprevalentiebeleid kan een campagne zorgen voor een dubbele boodschap bij rokers.

FINANCIËLE GEVOLGEN

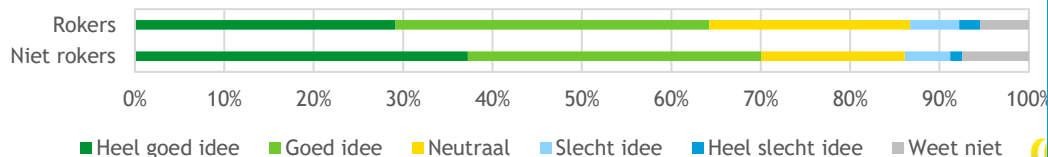
Geschatte kosten voor een volledige cross-mediale campagne liggen in de range 1,2 tot 1,5 miljoen euro. Een kleinschaligere, lokale aanpak zou kunnen uitkomen op 0,4 tot 0,8 miljoen euro. Voor overige partijen of de roker zelf zijn er geen directe financiële gevolgen.

JURIDISCHE HAALBAARHEID

Overheids campagnes kennen geen juridische bezwaren.

DRAAGVLAK

In consumentenonderzoek onder 1.051 mensen is het draagvlak voor deze maatregel onderzocht. Draagvlak voor een campagne is erg hoog onder zowel rokers als niet-rokers. Slecht een klein aandeel vindt een campagne een slecht idee.



Locatiespecifieke aanpak: Festivals



Specifieke aanpak op lokaal niveau met festivals als pilot

Bij locatiespecifiek beleid wordt voor een bepaald type locatie specifiek beleid gevoerd om het aantal sigarettenfilters dat op de grond wordt gegooid te verminderen. Dit betreft een meer pilotachtig beleidsinstrument of convenant waarbij de Rijksoverheid met andere partijen samenwerkt aan dit doel. Voor zo'n locatie (of type locatie) kan een aparte aanpak worden ontwikkeld met bijvoorbeeld promotiemateriaal, zakasbakjes, informatie-uitwisseling en extra prullenbakken. Lessen van het beleid kunnen worden gebruikt in andere sectoren.

EFFECTIVITEIT

- Lokaal positief effect op aanwezigheid filters in het zwerfafval. Minder dan 40% van ondervraagde rokers zegt een locatiegerichte aanpak na te willen leven. Bijna de helft (45%) bezoekt bijvoorbeeld geen festivals.
- Beperkt effect op rookprevalentie.

NEVENEFFECTEN

Geen geïdentificeerde neveneffecten.

FINANCIELE GEVOLGEN

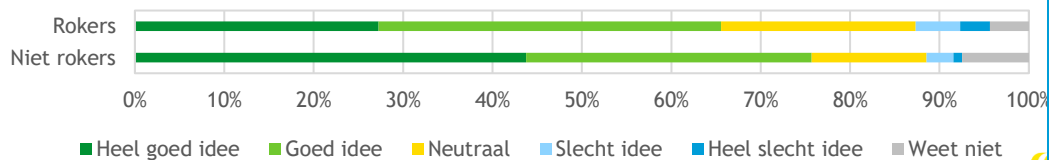
Het organiseren van een locatiespecifiek beleid zal voornamelijk bij de organisatoren of beheerders van die locatie komen te liggen, in dit geval festivalorganisatoren. De Rijksoverheid zal mogelijk kosten maken voor het faciliteren van een specifieke aanpak of het maken van afspraken.

JURIDISCHE HAALBAARHEID

Locatiespecifiek beleid kent een meer vrijwillige aanpak, en gaan dus in principe niet gemoed met juridische overwegingen. In het geval van een Green Deal is er wel sprake van een juridisch instrument, maar ook zonder een dergelijk convenant kan de overheid besluiten om een aanpak te ontwikkelen. Er zijn dus geen juridische bezwaren tegen een locatiespecifieke aanpak. Bij een Green Deal kan de Rijksoverheid een rol spelen op het gebied van wetgeving, en vrijwillige aanpakken kunnen ook door lokale overheden worden ontwikkeld.

DRAAGVLAK

In consumentenonderzoek onder 1.051 mensen is het draagvlak voor deze maatregel onderzocht. Een locatiespecifieke aanpak kent een groot draagvlak: de meerderheid van zowel de rokers als de niet-rokers vindt het een goed idee.



B Longlist maatregelen

In overleg met het ministerie van I&W, ministerie van VWS en het Trimbos-instituut is van de longlist een vijftal maatregelen geanalyseerd. Ter volledigheid geven we de longlist hierna weer. De overwegingen om de vijf maatregelen te kiezen zijn over het algemeen geweest:

- handelingsperspectief Rijksoverheid (in tegenstelling tot andere partijen);
- spreiding van type maatregelen;
- verwachting effectiviteit en haalbaarheid op voorhand.

Tabel 3 - Longlist maatregelen sigarettenfilters in het zwerfafval

Maatregel	Geselecteerd
Statiegeld	X
Campagnes Rijksoverheid	X
Verbod op eenmalige filters	X
Locatiericht beleid	X
Rookverbod op strand	X
Betere schoonmaak	
Meer prullenbakken	
Eisen aan prullenbakken	
Reductiedoelstelling consumptie/op de markt brengen plastic in filters	
Reductiedoelstelling filters in zwerfafval voor industrie	
Uniforme prullenbakken	
Harde teksten op pakjes	
Alleen nog herbruikbare filters toestaan	
Eisen met betrekking tot recyclebaarheid filters	
Verplichting verstrekking zakasbakjes	
Gedifferentieerde 'verwijderingsbijdrage', met en zonder filter	
Gedifferentieerde afvalbeheersbijdrage, met en zonder plastic	
Hogere boetes	
Meer handhaving	
'Nudging' nabij rookplekken	
Draagbare asbakken op specifieke locaties	
Recycleprogramma's voor peuken met inzamelinfrastructuur	
Organiseren educatie en vrijwillige acties	
Verbod op niet-biologisch afbreekbare filter	

Hierna benoemen we de gedetailleerde overwegingen bij het schrappen van maatregelen van de longlist:

- Maatregelen omtrent prullenbakken, 'nudging' en handhaving zijn niet geselecteerd vanwege de beperkte invloed van de Rijksoverheid. Dergelijke maatregelen zullen vooral door gemeenten moeten worden ingevoerd, al dan niet gestimuleerd door de Rijksoverheid.
- Het verbod op niet-biologisch afbreekbare filters nemen we niet als op zichzelf staande maatregel mee, vanwege de toxische stoffen die ook achterblijven in biologisch afbreekbare filters. Bovendien zou het verbieden van niet-biologisch afbreekbare filters via dezelfde maatregel moeten worden afgedwongen als het verbieden van alle filters.

- Reductiedoelstellingen zijn niet specifiek meegenomen, vanwege de overlap met een verbod via de wetgeving (een reductiedoelstelling kan een manier zijn om een verbod te faseren), en met de UPV die al is opgesteld.
- Ook voor de (gedifferentieerde) verwijderingsbijdragen geldt een overlap met de voorgenomen UPV-regeling.
- Verplichte verstrekking van zakasbakjes is niet meegenomen vanwege de ervaring in de rookvrije zorg: het wordt als te faciliterend ervaren.
- Een recyclingprogramma zoals het plaatsen van rookpalen is ook niet geselecteerd vanwege een te faciliterend karakter.
- Eisen aan sigarettenpakjes zijn mogelijk op voorhand te ingewikkeld omdat dat via Europese wetgeving verloopt.



C Motie van het lid Bouchallikh c.s.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 178

MOTIE VAN HET LID BOUCHALLIKH C.S.

Voorgesteld 3 februari 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er jaarlijks miljarden sigarettenfilters met plastic op straat belanden, die veel milieuschade en -kosten opleveren;

constaterende dat er een UPV voor sigarettenfilters wordt ingevoerd, maar dat er nog weinig zicht is op de door te rekenen opruimkosten, er geen reductiedoel is gesteld en onduidelijk is of de UPV wel tot een reductie van zwerfafval van sigarettenfilters zal leiden;

verzoekt de regering om beter te monitoren op de omvang en opruimkosten van sigarettenfilters in het zwerfafval en in kaart te brengen hoe een reductiedoelstelling van 70% in 2026 ten opzichte van 2022 behaald kan worden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bouchallikh
Hagen
Grinwis



D Lijst afgenomen interviews

Affiliatie	Onderwerp
Rijkswaterstaat	Omvang probleem
Trimbos-instituut	Gezondheidseffecten filters
Legislative director for assembly member Luz Rivas in Californië	Verbod op sigarettenfilters
Aufheber	Statiegeldsysteem
VNG	Bespreken aandachtspunten maatregelen shortlist
Gemeente Den Haag	Handhaafbaarheid van maatregelen shortlist
Gemeente Noordwijk	Rookverbod op stranden
Vereniging Van Evenementen Makers, Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals	Maatregelen sigarettenafval festivallocaties
Ministerie van VWS en I&W	Juridische haalbaarheid maatregelen shortlist
Ministerie van AZ	Campagnes Rijksoverheid

E Consumentenonderzoek

Voor dit rapport is in samenwerking met Direct Research een consumentenonderzoek uitgezet. In samenspraak is de vragenlijst zorgvuldig samengesteld, en is een gebalanceerd panel gevraagd de enquête in te vullen. Hierna wordt de samenstelling van het panel weergegeven, en de gehele vragenlijst die is afgenomen.

E.1 Samenstelling consumentenpanel

Het consumentenpanel bestaat uit 1.051 respondenten. Tabel 4 geeft de achtergrondkenmerken van de respondenten weer. Tabel 5 geeft het rookgedrag van de respondenten weer, en het meest gebruikte rookproduct van de rokers (527 respondenten).

Tabel 4 - Achtergrond kenmerken consumentenpanel

Categorie	Percentage	Nederland gemiddeld*
Geslacht		
Man	49%	50%
Vrouw	51%	50%
Anders/zeg ik liever niet	0%	0%
Leeftijd		
18 t/m 30	21%	21%
31 t/m 40	15%	15%
41 t/m 55	25%	25%
56 t/m 65	17%	17%
66+	22%	23%
Opleidingsniveau		
Basisschool of lager	1%	9%
LBO/VMBO/HAVO/VWO	37%	29%
MBO	31%	26%
HBO of WO	31%	34%
Onbekend	0%	2%

* Op basis van CBS-data uit 2021.

Tabel 5 - Rookgedrag consumentenpanel

Rookgedrag	Percentage
Gerookt in afgelopen 12 maanden (N=1051)	
Nee, helemaal niet	40%
Nee, maar daarvoor wel	7%
Ja, maar ik ben inmiddels gestopt	4%
Ja, op sommige momenten, maar niet iedere dag	14%
Ja, (vrijwel) iedere dag	35%
Voorname gebruikte rookproduct (N=527)	
Sigaretten met filter	54%
Zelf gerolde shag zonder filter	22%
Zelf gerolde shag met filter of filterhulzen met shag	13%
Elektronische sigaretten of vapes	5%
Sigaren	4%
Anders, namelijk:	2%

E.2 Vragenlijst enquête

Achtergrondkenmerken

1. Wat is je geslacht?
 - Man
 - Vrouw
 - Anders/zeg ik liever niet
2. Wat is je leeftijd?
<open>.. jaar
3. Wat is de hoogste opleiding die je hebt afgerond?
 - Basisschool of lager
 - Lbo (vbo, ambachtsschool)
 - Vmbo (mavo, ulo, mulo, groenschool)
 - Havo (vhbo)
 - Vwo (hbs, mms, lyceum)
 - Mbo (leerlingwezen, bve)
 - Hbo (bachelor, post-hbo, propedeuse universitaire opleiding)
 - Wo/universiteit (master, phd)
4. Wat zijn de vier cijfers van uw postcode?
<open>

Rookgedrag

5. Heb je in de afgelopen 12 maanden wel eens tabaksproducten gebruikt?
 - Nee, helemaal niet
 - Nee, maar daarvoor wel
 - Ja, maar ik ben inmiddels gestopt
 - Ja, op sommige momenten, maar niet iedere dag
 - Ja, (vrijwel) iedere dag

[routing voor de rest van dit blok alleen voor (incidentele) rokers (d+e)]

6. Welk type rookproduct gebruik je voornamelijk?
 - Sigaretten met filter
 - Zelf gerolde shag met filter of filterhulzen met shag
 - Zelf gerolde shag zonder filter
 - Elektronische sigaretten of vapes
 - Sigaren
 - Anders, namelijk:

[routing voor alle rokers, behalve elektronische sigaretten]

7. Hoeveel sigaretten/sigaren rook je gemiddeld per week?
<open>



8. Welk deel van de sigaretten/sigaren rook je ongeveer in de privéomgeving en in het openbaar?

*Met de **privéomgeving** bedoelen we thuis, in de tuin, in de auto, of bij familie en vrienden.*

*Met de **openbare ruimte** bedoelen we op de fiets, op straat, op de stoep nabij bijvoorbeeld school of werk, of tijdens evenementen.*

- Ik rook (vrijwel) **alleen** in de privéomgeving
- Ik rook het merendeel in de privéomgeving, en soms in het openbaar
- Ik rook ongeveer evenveel in de privéomgeving als in het openbaar
- Ik rook het merendeel in het openbaar, en soms in de privéomgeving
- Ik rook (vrijwel) alleen in het openbaar

[Zichtbaar indien een deel in de openbare ruimte wordt gerookt]

9. Hoe gooi je de peuken die je in het openbaar rookt meestal weg? [randomiseren]

- In een prullenbak of asbak als deze in de buurt is, anders op de grond of ergens anders buiten
- Altijd in een prullenbak of asbak, ik neem ze desnoods mee tot ik een prullenbak of asbak vind
- Ik gooi ze op de grond of ergens anders buiten waar ik heb gerookt
- Anders, namelijk:

10. Denk aan de laatste 10 sigaretten/sigaren die je in de openbare ruimte hebt gerookt. Hoeveel daarvan heb je weggegooid... [invulvelden, moeten optellen tot 10]

- In een prullenbak of asbak: ...
- Op straat, in het water of ergens anders buiten: ...

[alleen als vraag 9 is a of c]

Bewegreden om juist wel of niet de peuken goed weg te gooien:

11. In hoeverre zijn onderstaande redenen van toepassing op jouw keuze om peuken op de grond weg te gooien? [stellingen randomiseren]

	Helemaal wel van toepassing	Wel van toepassing	Neutraal	Niet van toepassing	Helemaal niet van toepassing
Ik zie peuken niet als (zwerf)afval	0	0	0	0	0
Het is gemakkelijk om ze meteen kwijt te zijn	0	0	0	0	0
Ik denk dat peuken niet schadelijk zijn voor de natuur	0	0	0	0	0
Ik vind het smerig om peuken bij me te houden	0	0	0	0	0
Er zijn vaak geen geschikte prullenbakken of asbakken in de buurt	0	0	0	0	0
Andere mensen gooien hun peuken ook op de grond of ergens anders buiten	0	0	0	0	0

[alleen als vraag 9 is a of b]

12. In hoeverre zijn onderstaande redenen van toepassing op jouw keuze om peuken in de prullenbak of een asbak te gooien? [stellingen randomiseren]

	Helemaal wel van toepassing	Wel van toepassing	Neutraal	Niet van toepassing	Helemaal niet van toepassing
Ik zie peuken als (zwerf)afval	0	0	0	0	0
Het is niet moeilijk om ze te bewaren tot ik ze kwijt kan	0	0	0	0	0
Ik heb iets bij me om de peuken te bewaren (zoals een zakasbak)	0	0	0	0	0
Ik denk dat peuken schadelijk zijn voor de natuur	0	0	0	0	0
Andere mensen gooien hun peuken ook in een prullenbak of asbak					

Kennis schadelijkheid

Sigaretten hebben een filter aan het uiteinde. Dit filter is gemaakt van plastic. Als deze filters in het milieu terechtkomen, breken ze niet af maar blijven ze bestaan als micro-plastics. Naast deze plastics, hopen zich in het filter tijdens het roken teer en nicotine op die langzaam wegsijpelen en schade toebrengen aan het leefmilieu en aan dieren op het land en in het water.

13. Wist je dat het filter wordt gemaakt van plastic?

- Ja, daar was ik me al bewust van
- Ik wist het niet zeker
- Nee, dat wist ik niet

14. Wist je dat filters schadelijk kunnen zijn voor het milieu?

- Ja, daar was ik me al bewust van
- Ik wist het niet zeker
- Nee, dat wist ik niet

In hoeverre vind je deze gevolgen een probleem?

15. Het achterblijven van plastics in de natuur en in het water

- Een heel groot probleem
- Een probleem
- Neutraal
- Geen probleem
- Helemaal geen probleem
- Weet niet



16. Het achterblijven van giftige stoffen in de natuur en in het water

- Een heel groot probleem
- Een groot probleem
- Neutraal
- Geen probleem
- Helemaal geen probleem
- Weet niet

17. Vind je het belangrijk dat er maatregelen komen om het zwerfafval van sigarettenfilters tegen te gaan?

- Ja, dat zou ik zeker willen
- Ja, dat zou ik misschien willen
- Het maakt mij niet uit
- Nee, ik zou dat niet willen
- Nee, ik zou dat zeker niet willen
- Weet niet

Draagvlak maatregelen

[deze vragen zijn voor iedereen]

[maatregelen in willekeurige volgorde]

[precieze omschrijvingen en iconen kunnen nog wijzigen]

We leggen je nu een aantal maatregelen voor die als doel hebben om het afval van sigarettenfilters te verminderen.

Verbod op sigarettenfilters



Bij deze maatregelen worden sigaretten met filters verboden. Alleen losse filters die meer dan één keer gebruikt kunnen worden, mogen nog worden verkocht. Daardoor kunnen mensen geen filtersigaretten meer kopen in Nederland, maar alleen losse filters voor meermalig gebruik, of andere typen rookwaar.

18. Wat zou je er van vinden als deze maatregel wordt ingevoerd?

- Heel goed idee
- Goed idee
- Maakt me niet zoveel uit
- Slecht idee
- Heel slecht idee
- Weet niet

[alleen voor de rokers van sigaretten of shag met filter, optie a of b bij vraag 5]

19. Als deze maatregel wordt ingevoerd, wat zou je dan het meest waarschijnlijk doen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Sigaretten zonder filter roken
- Zelf sigaretten maken met herbruikbare filters
- Andere rookwaar gebruiken (sigaren, e-sigaretten)
- Sigaretten met filters in het buitenland kopen
- Sigaretten met filters op de illegale markt kopen
- Stoppen met roken

- Minder roken
- Anders, namelijk:
- Weet niet

Informatiecampagnes



Deze maatregel betreft het opzetten van een uitgebreide informatie-campagne door de overheid, gericht op het correct weggooien van sigarettenfilters. Deze campagne zal bestaan uit bijvoorbeeld kranten-advertenties, televisiereclames en reclame op social media waarin de gevolgen van filters in het milieu worden uitgelegd, en waarin de beste manier om sigarettenpeuken weg te gooien wordt uitgelegd.

20. Wat zou je er van vinden als deze maatregel wordt ingevoerd?

- Heel goed idee
- Goed idee
- Maakt me niet zoveel uit
- Slecht idee
- Heel slecht idee
- Weet niet

[alleen voor rokers]

21. Zou je je gedrag aanpassen naar het correct weggooien van sigarettenfilters na het zien van zo'n campagne?

- Zeker wel
- Misschien wel
- Misschien niet
- Zeker niet
- Niet van toepassing, ik gooi peuken al correct weg
- Weet niet

Statiegeld op sigarettenfilters



Bij deze maatregel komt er een statiegeldsysteem voor sigarettenfilters. In zo'n systeem betaal je bij een pakje sigaretten een extra bedrag aan statiegeld, wat je terugkrijgt als je de filters van de sigaretten weer inlevert. Dat betekent dat je de peuken die je hebt gerookt, moet bewaren om ze later in te leveren.

22. Wat zou je er van vinden als deze maatregel wordt ingevoerd?

- Heel goed idee
- Goed idee
- Maakt me niet zoveel uit
- Slecht idee
- Heel slecht idee
- Weet niet

[alleen voor rokers]

23. Als deze maatregel wordt ingevoerd, wat zou je dan waarschijnlijk doen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- De filters bewaren en inleveren om het statiegeld terug te krijgen
- Statiegeld betalen, maar de filters niet bewaren en inleveren

- Stoppen met roken
- Minder roken
- Overstappen naar sigaretten zonder filter of andere rookwaar
- Filters van anderen oprapen om zo geld te verdienen
- Anders, namelijk:
- Weet niet

[alleen niet-rokers]

24. Zou je als deze maatregel wordt ingevoerd filters van anderen gaan oprapen om zo geld te verdienen?

- Ja
- Misschien
- Nee
- Weet niet

Locatiespecifiek beleid



In dit geval wordt er locatiespecifiek beleid gevoerd om het filter-afval op festivals te verminderen. Dat houdt in dat in en rondom festivals extra maatregelen worden genomen en communicatie wordt gevoerd om het correct weggooien van sigarettenfilters te stimuleren. Het locatiespecifieke beleid kan worden uitgebreid naar andere typen locaties.

25. Wat zou je er van vinden als deze maatregel wordt ingevoerd?

- Heel goed idee
- Goed idee
- Maakt me niet zoveel uit
- Slecht idee
- Heel slecht idee
- Weet niet

[alleen voor rokers]

26. Als deze maatregel wordt ingevoerd, wat zou je dan waarschijnlijk doen [op die locatie] (meerdere antwoorden mogelijk)?

- Stoppen met roken op festivals
- Festivals niet meer bezoeken
- Roken buiten het festivalterrein
- Mijn sigarettenfilters voortaan correct gooien
- Mijn sigarettenfilters nog steeds incorrect weggooien
- Niet van toepassing, ik gooi mijn filters al correct weg
- Niet van toepassing, ik bezoek geen festivals
- Anders, namelijk:
- Weet niet

Verbod op sigaretten op het strand



Een mogelijke maatregel is het invoeren van een verbod op roken op het strand, omdat daar heel veel filters gevonden worden en de kans op vervuiling van het water groot is. Het verbod betekent dat je niet meer mag roken op het strand. Je kunt een boete krijgen als je toch rookt op het strand.

27. Wat zou je er van vinden als deze maatregel wordt ingevoerd?

- Heel goed idee
- Goed idee
- Maakt me niet zoveel uit
- Slecht idee
- Heel slecht idee
- Weet niet

[alleen voor rokers]

28. Als deze maatregel wordt ingevoerd, wat zou je dan waarschijnlijk doen?

- Blijven roken op het strand, maar mijn peuken niet (meer) in het zand gooien
- Blijven roken op het strand, en mijn peuken in het zand (blijven) gooien
- Stoppen met roken op het strand
- Stoppen met roken
- Minder roken
- Het strand niet meer bezoeken
- Niet van toepassing, ik rook nooit op het strand/ik ga nooit naar het strand
- Anders, namelijk:
- Weet niet

Afsluitend

29. Stel dat jij minister bent en één of meer van deze maatregelen mag invoeren, welke zou je dan kiezen? [randomiseren]

- Verbod op sigarettenfilters
- Informatiecampagne
- Statiegeld op filters
- Locatiespecifiek beleid
- Verbod op sigaretten op het strand
- Ik zou geen maatregel(en) nemen
- Ik heb zelf een goed idee voor een maatregel, namelijk:
- Weet niet

[indien meerdere antwoorden gekozen bij V028]

30. En naar welke van deze maatregelen zou jouw voorkeur uitgaan?

- [inladen gekozen antwoorden V028]

31. Heb je nog opmerkingen of toelichtingen die je graag mee wil geven?

[open vraag]