

Vergaderjaar 2021–2022

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 187

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2022

In de transitie naar een circulaire economie speelt de producent een voorname rol in het verduurzamen en circulair maken van de producten die hij op de markt brengt. Een belangrijk beleidsinstrument daarbij is het instrument van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. In het tweeminutendebat met uw Kamer van 3 februari jl. heb ik in reactie op een aangehouden motie van het lid Hagen (D66)¹ toegezegd in een brief nader op het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in te gaan. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging. In deze brief wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden die de producent krijgt, de bijbehorende beleidsdoelen en de praktische werking van het instrument.² Daarbij wordt ook, zoals in de aangehouden motie gevraagd, ingegaan op de mate waarin het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van de producent een stimulans geeft voor het verbeteren van de kwaliteit van producenten en het ontwerpen van producten conform de R-ladder. Ook gaat deze brief in op de rol van andere partijen in de keten naast producenten.

Nederland kent op dit moment regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen, elektrische en elektronische apparatuur, batterijen en accu's, autowrakken en autobanden, evenals voor zwerfafval van wegwerpplastics. Tevens zal per 2023 de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfafval van wegwerpplastics van kracht worden en wordt er voor textiel op dit moment een uitgebreide

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 182.

² De verantwoordelijkheden die een producent krijgt bij een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn vastgelegd in een AMvB (het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid). De verplichtingen uit het besluit zijn geïmplementeerd vanuit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en gelden m.i.v. van 1 januari 2023 voor alle producenten met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De in deze brief beschreven verantwoordelijkheden, werking en rolverdeling bij een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, volgen uit het Besluit.

producentenverantwoordelijkheid voorbereid die eveneens per 2023 in werking treedt.

Producten in een circulaire economie

In een circulaire economie doorloopt een product verschillende levensfasen. Het wordt geproduceerd, op de markt gebracht en door één of meerdere consumenten (her)gebruikt. Vroeg of laat wil een consument zich van het product ontdoen. Op dat moment moet het product weer worden ingenomen zodat het – al dan niet na reparatie – kan worden hergebruikt, of ontmanteld zodat de gebruikte materialen via recycling weer voor een volgende omloop terug de economie in kunnen komen.

Een circulaire economie vraagt van een producent dat hij producten ontwerpt, produceert en op de markt brengt die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn. Ook vraagt een circulaire economie dat een producent een circulair bedrijfsmodel heeft, of met een (financiële) prikkel zoals statiegeld, de circulariteit van zijn product organiseert. Aan circulair ontworpen producten en circulaire modellen moet aan het begin van de cyclus door de producent vorm worden gegeven.

Het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van een producent

Een producent³ is verantwoordelijk voor de producten die hij in de handel brengt. In een lineaire economie houdt de verantwoordelijkheid van een producent op nadat het product verkocht is. De producent ziet zijn product niet meer terug en wordt daarmee dus ook niet geconfronteerd met het afval van zijn producten. De verantwoordelijkheid voor dit afval ligt dan bij diegene die het weggooit – de afvalstofhouder – en degene die het daarna moet inzamelen en verwerken: veelal publieke spelers zoals gemeenten. Inzet van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is om deze situatie te veranderen door de producent ook verantwoordelijk te maken voor inname, recycling en hergebruik of enige andere vorm van afvalverwerking; de verantwoordelijkheid van de producent wordt letterlijk uitgebreid.

Andere partijen in de keten, bijvoorbeeld de retailer, consument, inzamelaar, of recycler, kunnen zo goed mogelijk hun rol spelen in de circulaire economie, maar ze kunnen niet sturen in het ontwerp en het bedrijfsmodel van producten die op de markt zijn gebracht. Een inzamelaar of recycler die bijvoorbeeld wordt geconfronteerd met een slecht recyclebare verpakking heeft geen mogelijkheid het ontwerp ervan aan te passen. De producent kan dat nadrukkelijk wel. De beleidsfilosofie achter de producent verantwoordelijk stellen voor inname en recycling via uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, is dan ook om de eindverantwoordelijkheid voor de gehele circulaire keten bij één actor te leggen; namelijk de ketenspeler die kan sturen aan het begin van de keten. Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid maakt de producent dus integraal verantwoordelijk voor de hele keten.

Wat wordt verstaan onder verantwoordelijkheid?

Het begrip verantwoordelijkheid heeft in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid een brede betekenis. Het doelt niet alleen op een aansprakelijkheid en het geven van rekenschap, maar het

³ Met de term «producent» wordt in het stelsel van een UPV bedoeld op de actor die een product in Nederland in de handel brengt. Dit kan een fabrikant zijn, die in Nederland een product heeft vervaardigd en daarna op de markt heeft gebracht. Het kan ook importeur zijn, die een product in Nederland invoert en daarna voor het eerst op de markt aanbiedt.

betekent ook de verplichting om te organiseren, te zorgen dat iets goed loopt en het probleem op te lossen. Het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, en daarmee de invulling van de term «verantwoordelijkheid», gaat nadrukkelijk verder dan het principe dat de vervuiler betaalt. Het idee bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is om de «vervuiler» te laten betalen én te laten organiseren, met als nadrukkelijk doel dat de «vervuiling» afneemt of zelfs helemaal stopt. Doel is om te komen tot een circulaire economie en de producent te bewegen circulaire producten op de markt te brengen door hem die integrale verantwoordelijkheid voor de keten te geven. Dit betekent ook dat de producent de handelingsruimte moet krijgen zijn verantwoordelijkheden uit te voeren en de gestelde doelen naar eigen inzicht in te richten. Een producent die er bijvoorbeeld voor kiest om met een circulair bedrijfsmodel of statiegeld al zijn producten in te nemen, moet de vrijheid hebben om dat te doen.

Hoe stimuleert een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid het ontwerpen van producten conform de R-ladder en het verbeteren van de kwaliteit van producten?

Doordat een producent met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid organisatorisch en financieel verplicht is zijn producten terug te nemen en hergebruik en recycling te organiseren, kan verwacht worden dat de producent een zekere stimulans voelt tot reductie van de hoeveelheid producten die hij op de markt brengt en tot het verbeteren van de kwaliteit ervan opdat deze langer meegaan en minder afval veroorzaken. Daarmee draagt een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bij aan afvalpreventie: voor al het afval dat de producent aan het begin van de keten voorkomt, hoeft hij immers aan het einde geen oplossing te bedenken.

Tevens kan verwacht worden dat de producent zal kiezen voor aanpassing van het ontwerp van zijn producten wanneer dat kosten aan het eind van de keten voorkomt. Daarmee gaat er van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook een prikkel uit tot hergebruik en/of hoogwaardige recycling. Ook dwingt een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid producenten na te denken over het retour komen van afgedankte producten, zodat hoogwaardige recycling, hergebruik en/of reparatie mogelijk is; hiermee geeft het instrument een stimulans voor circulaire bedrijfsmodellen.

Door het Ministerie van IenW is in samenwerking met de Rebelgroup een model ontwikkeld dat producenten kunnen gebruiken om de toekomstige kosten van hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bij de verschillende R-strategieën te berekenen. Dit model is op 28 oktober 2021 naar uw Kamer gestuurd en vormt een belangrijke bouwsteen voor producenten bij het invullen van hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.⁴

De reikwijdte van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de noodzaak van aanvullend beleid

Met het verantwoordelijk stellen van producenten voor de afvalfase via een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden de kosten voor afvalwerking, inname en recycling geïnternaliseerd. Hiermee wordt voorkomen dat de producent deze externe kosten afwentelt op het milieu of de maatschappij. Het internaliseren van andere externe effecten, denk aan bijvoorbeeld CO₂-uitstoot, of andere verantwoordelijkheden van de

⁴ Kamerstuk 35 267, nr. 26

producent, zoals arbeidsrecht of milieuregels bij productie, moet via andere beleidsinstrumenten gebeuren.

Ook is het goed te nadrukken dat een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op zichzelf nog geen garantie geeft voor een volwaardige circulaire keten voor die producten. De mate waarin een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bijdraagt aan het circulair maken van een keten, hangt mede af van het soort product. Het is aannemelijk dat kort-cyclische, relatief goedkope producten met een homogene samenstelling vatbaarder zijn voor de prikkels van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dan lang-cyclische, complexe producten. Andere bepalende factoren zijn de doelen die de producent moet halen in het kader van zijn uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de mate waarin een producent sturingsmogelijkheden en handelingsruimte heeft.

Andere beleidsinstrumenten kunnen nodig zijn om bijvoorbeeld de producent te dwingen tot preventie, een circulair ontwerp of een circulair bedrijfsmodel. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om reductiemaatregelen door concrete verboden, of ontwerpeisen in productvoorschriften. Een voorbeeld hiervan is de recent verschenen Ministeriële Regeling plastics voor eenmalig gebruik⁵, waarin een aantal reductiemaatregelen voor specifieke wegwerpplastics zijn uitgewerkt.

Wat moet de producent op basis van de regelgeving doen?

De verantwoordelijkheden die een producent krijgt bij een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn vastgelegd in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en komen voort uit de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het Besluit verplicht een producent allereerst om een «passende inname» van zijn producten te organiseren. Het uitgangspunt is dat de producent – doordat deze verantwoordelijk wordt voor de inname van zijn eigen producten – geconfronteerd wordt met zijn afval en de verantwoordelijkheid het op te ruimen. Dat inname-systeem moet de consument in staat stellen om gedurende het hele jaar zijn producten kosteloos in te leveren.

Voorts worden bij een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor een bepaalde productgroep specifieke doelen vastgelegd die de betreffende producenten moeten halen. Deze doelen moeten afrekenbaar en handhaafbaar zijn en kunnen gericht zijn op het halen van een minimum hoeveelheid die producenten moeten innemen, recyclen of hergebruiken. Binnen deze R-strategieën kunnen, waar wenselijk en passend, tussenvormen worden bedacht bijvoorbeeld gericht op hoogwaardige recycling. De doelen die gesteld worden bieden de voornaamste sturingsmogelijkheid in een systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Het is goed te benadrukken dat de verplichting van de producent om een innamesysteem te organiseren, niet stopt wanneer de gestelde doelen zijn gehaald; de verplichting om als producent inname van zijn producten te organiseren, geldt het hele jaar. Tevens is een producent met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verplicht om de consument te informeren, zich te melden bij de overheid en jaarlijks verslag te doen over het nakomen van zijn verantwoordelijkheden. De ILT ziet toe op naleving van de verplichtingen.

⁵ Staatscourant 2022, nr. 8376, 29 maart 2022.

Individuele versus collectieve verantwoordelijkheid

De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een individuele verantwoordelijkheid voor iedere producent afzonderlijk. Een producent is uitsluitend verantwoordelijk voor de producten die hij zelf op de markt brengt, niet voor de producten van een concurrent. Een frisdrankproducent kan verantwoordelijk worden gehouden voor de flesjes die hij verkoopt, maar heeft geen enkele betrokkenheid bij de flesjes van zijn concurrent. Dit betekent ook dat iedere producent gehouden is aan de betreffende verantwoordelijkheden en de doelen dus ook zelf moet behalen. In de huidige praktijk geven producenten veelal collectief uitvoering aan hun individuele UPV-verantwoordelijkheid via een producentenorganisatie; de regelgeving geeft producenten de mogelijkheid daartoe. Een producentenorganisatie is een private organisatie die namens de producenten de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uitvoert. Het is aan producenten om te kiezen voor een dergelijke gezamenlijke uitvoering via een producentenorganisatie.

De collectieve uitvoering is een afgeleide van de individuele verantwoordelijkheid en kent een aantal voor- en nadelen. Een voordeel van een collectieve uitvoering is dat er een landelijk dekkend systeem kan ontstaan dat de consument ook in staat stelt om overal vergelijkbare producten in te leveren. De consument hoeft dan niet voor ieder product terug naar de specifieke producent. Een tweede voordeel is dat één collectieve uitvoerder het eenvoudiger maakt te monitoren of landelijke doelen worden gehaald en één partij aan te spreken op de verantwoordelijkheid hiervoor. Dit verbetert ook de handhaafbaarheid.

Collectieve uitvoering kent echter ook een aantal nadelen. Voornaamste nadeel is dat een producent met een collectief uitgevoerde UPV zijn producten niet fysiek terugkrijgt en dus niet direct geconfronteerd wordt met zijn afval. Hij voorziet in zijn verantwoordelijkheid door het betalen van een afvalbeheerbijdrage aan de collectieve producentenorganisatie die uitvoert. Aangezien zijn concurrenten dit ook moeten, geldt hierbij geen of een beperkt concurrentienadeel. Hierdoor rijst de vraag in welke mate producenten in de praktijk verantwoordelijkheid ervaren en of een producent met een (radicaal) circulair ontwerp of bedrijfsmodel daarvoor beloond wordt binnen een collectief systeem.

Het feit dat het aan producenten is om te kiezen voor een dergelijke gezamenlijke uitvoering, betekent ook dat een producent het recht en de mogelijkheid heeft zijn producentenverantwoordelijkheid individueel uit te voeren. De producent is dan zelf gehouden de wettelijke verantwoordelijkheden na te komen. In de verdere transitie naar een circulaire economie kan het zeker interessant zijn als koplopende circulaire producenten hiervoor zouden kiezen.

De rol van tariefdifferentiatie

Om de nadelen van collectieve uitvoering te ondervangen is in het Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bij collectieve uitvoering tariefdifferentiatie verplicht gesteld. Tariefdifferentiatie betekent dat er een directe koppeling moet zijn tussen de afdracht die producenten betalen aan een producentenorganisatie en de kosten die er zijn voor het uitvoeren van de UPV-verantwoordelijkheid. Tarieven moeten dus gedifferentieerd worden naar bijvoorbeeld de levensduur, reparatiebaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van verschillende producten. De tariefdifferentiatie heeft daarbij betrekking op die facetten die ook onderdeel zijn van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld: in de collectieve uitvoering van de UPV voor

verpakkingen is de afdracht voor een goed recyclebare verpakking lager en die voor een moeilijk recyclebare verpakking hoger. Het differentiëren van tarieven op circulair ontwerp is alleen mogelijk als deze ook in de praktijk leiden tot lagere kosten van de uitvoering van de UPV die de producentenorganisatie heeft. Een producent met een herbruikbaar of goed recyclebaar product dat na inname waarde heeft, betaalt dan per product minder dan een producent van een slecht ontworpen product dat leidt tot hoge kosten. Het berekenen en vaststellen van de tarieven is een verantwoordelijkheid van de producentenorganisatie.

De rol van het algemeen-verbindend-verklaren

Producenten die collectief uitvoering wensen te geven aan hun UPV, kunnen de Minister van IenW verzoeken een onderling gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend te verklaren. In dat geval zijn alle producenten daaraan gebonden. Daarmee ontstaat er één collectief systeem ter uitvoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waar iedere producent aan gehouden is. Een verzoek tot het algemeen verbindend verklaren moet worden ondersteund door een belangrijke meerderheid van de op de markt actieve producenten en moet bijdragen aan een doelmatig afvalbeheer. Alle genoemde UPV-systemen in Nederland kennen op dit moment een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die algemeen verbindend is verklaard. De voor- en nadelen van een dergelijke collectieve uitvoering zijn hierboven uiteenzet.

Het staat producenten vrij om ook zonder dat zij daartoe wettelijk worden verplicht, verantwoordelijkheid te nemen voor het afvalbeheer van de door hen op de markt gebrachte producten. Zij kunnen onderling een overeenkomst afsluiten over een afvalbeheerbijdrage en verzoeken deze voor een periode van 5 jaar algemeen verbindend te verklaren. Ook een dergelijk verzoek wordt getoetst aan de vraag of het algemeen verbindend verklaren bijdraagt aan doelmatig afvalbeheer. Voor vlakglas bestaat op deze manier al jaren een goedwerkend afvalbeheersysteem. Voor matrassen is een dergelijk systeem begin 2022 van start gegaan. Uit het feit dat producenten zelf het initiatief nemen, volgt dat er geen wettelijke verantwoordelijkheden zijn.

De rol van andere partijen in de keten en de verhouding met de gemeentelijke zorgplicht

In een situatie zonder uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de «afvalstoffenhouder» verantwoordelijk voor zijn afval. Voor bedrijfsafvalstromen ligt de verantwoordelijkheid voor het afval bij het bedrijf dat zich ontdoet van het afval. Voor huishoudelijk afval hebben gemeenten in Nederland een zorgplicht. Met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt deze rolverdeling aangepast en wordt de producent verantwoordelijk voor zijn producten in het afval. Producenten moeten voorzien in een innamesysteem waarmee afvalstoffenhouders het hele jaar kosteloos hun producten kunnen inleveren. Het is dan ook aan de producent om deze keten te organiseren en afspraken te maken met andere partijen in de keten over inname, recycling of hergebruik.⁶ In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn producenten aangewezen als normadressaat; de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen is expliciet bij producenten

⁶ Beleidsmatig kan de keuze gemaakt worden om ook andere partijen in de keten verplichtingen op te leggen en de verantwoordelijkheid zo te spreiden. Dat betekent echter feitelijk een keuze voor een ander instrument dan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waar het immers de producent is die de verantwoordelijkheid draagt.

belegd. Daarmee zijn de rollen en verantwoordelijkheden, conform de EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen, duidelijk belegd. Het besluit expliciteert daarbij dat er voor producenten geen sprake is van een afhankelijkheid van derde partijen. Met het opleggen van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid neemt de wetgever het standpunt in dat producenten eigenstandig in staat zijn de verantwoordelijkheden na te komen.

Het uitvoeren van een private, bij producenten belegde verantwoordelijkheid is dus nadrukkelijk geen publieke verantwoordelijkheid van gemeenten. Het staat gemeenten of gemeentelijke afvalinzamelaars en producenten vrij om afspraken te maken over het gebruik van gemeentelijke innamesystemen voor het uitvoeren van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Bij bijvoorbeeld de UPV voor verpakkingen is dat op dit moment de praktijk.

De Universiteit Utrecht heeft onlangs een zeer complete en waardevolle analyse gemaakt van de wet- en regelgeving rond UPV waarin in het bijzonder is gekeken naar de rol van gemeenten bij een UPV.⁷ In aanvulling op de in deze brief uiteengezette onderwerpen is een belangrijke constatering van de Universiteit Utrecht dat gemeenten niet mogen uitsluiten dat producenten zelf hun producten inzamelen; inzameling is niet voorbehouden aan gemeentelijke afvaldiensten. Ook geldt dat er geen verplichting bestaat voor gemeenten om in de openbare ruimte inzamelvoorzieningen van producenten te plaatsen of te dulden. De gemeente is niet verplicht taken uit te voeren voor producentenorganisaties. Zij kunnen dit weigeren, bijvoorbeeld als hun kosten niet gedekt worden of niet aan hun voorwaarden tegemoet wordt gekomen.

Naast de verantwoordelijkheden voor producenten houdt de gemeente onverkort de zorgplicht voor de inzameling van het huishoudelijk afval. De kosten van die stromen liggen bij de gemeente. De producent is er aan gehouden het hele jaar een passend inzamsysteem voor al zijn producten te hebben en de doelstellingen voor inzameling, recycling en hergebruik te halen. Het speelveld voor onderhandeling tussen gemeenten en producenten bevindt zich tussen de hier beschreven juridische uitgangspunten.

In haar analyse doet de Universiteit Utrecht voorts de suggestie om het overleg tussen alle betrokkenen bij een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid institutioneel uitgebreider vorm te geven. Het kabinet onderschrijft dit in zoverre dat het voorstander is van een ketenbrede dialoog omdat dit kan bijdragen aan een goede en voortvarende uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Op één belangrijk punt wijkt de analyse van de Universiteit Utrecht af van de benadering van het kabinet. In de UPV-regelgeving wordt gesproken over «kostenefficiëntie» waar het gaat over de financiële bijdragen die producenten aan de producentenorganisatie betalen. De Universiteit stelt dat daarmee kostenefficiëntie in de onderhandelingen tussen producenten en gemeenten ook het uitgangspunt moet zijn. De bepaling in de UPV-regelgeving over kostenefficiëntie heeft in de kabinetsbenadering betrekking op de relatie tussen producenten en hun producentenorganisatie en niet op de (financiële) afspraken tussen producenten(organisatie) en uitvoerende partijen waaronder gemeenten.

⁷ Backes e.a., Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten; Juridische kaders voor de afbakening van verantwoordelijkheden, Universiteit Utrecht, maart 2022.

Ik hoop u met het voorgaande voldoende inzicht te hebben geboden in de invulling en de werking van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

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