



## Position Paper

### Besluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid

23 december 2019

[www.producenten-verantwoordelijkheid.nl](http://www.producenten-verantwoordelijkheid.nl)





Dit document maakt onderdeel uit van een reeks van 9 *Position Papers* waarin de visie van VPN op producentenverantwoordelijkheid wordt belicht.

Positie ten aanzien van Circulaire Economie
Kernboodschappen VPN
Rol van herwinningssystemen e-waste in de Circulaire Economie
Reparatie, hergebruik, refurbishment
Instrumenten, maatregelen Recycling en CE (verwijderingsbijdrage / statiegeld)
Internationale aspecten, export Recycling
Kosten van afval
Inzamelprestaties leden VPN
<b>Besluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid</b>



## Inleiding

Het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV) stelt algemene eisen aan de producentenverantwoordelijkheid die geldt voor producenten van een aantal productgroepen. De leden van de VPN, voor wie de UPV gaat gelden, willen middels dit Position Paper aangeven wat hun – gedeelde – positie is. De individuele leden hebben daarnaast mogelijk nog een eigen visie op de UPV, die zij in een consultatie over de UPV via een zienswijze hebben ingebracht. Ook hebben individuele producenten mogelijk belangen die in dit Position Paper niet zijn verwoord. De focus ligt hier op de uitvoering van de UPV door de bij VPN aangesloten producentenorganisaties.

## Doel van het Besluit UPV

Het Besluit UPV is van toepassing op alle bij VPN aangesloten organisaties. Kennelijk wil de wetgever het UPV ook op andere productgroepen toepasbaar verklaren. Daarmee worden producenten en importeurs van die productgroepen eveneens gedwongen om de producten aan het einde van de levensduur weer terug te nemen. Voor de bij VPN aangesloten collectieve systemen voor producentenverantwoordelijkheid (verder: producentenorganisaties), die in het algemeen tot wel 25 jaar ervaring hebben met de collectieve inzameling en recycling van hun productgroepen, lijkt er niet zoveel te veranderen. Zo wordt het in de toelichting op het Besluit ook gesteld. Echter er zijn verschillende punten die wijzigen en die voor een deel bedoelde of onbedoelde effecten hebben, waar de producentenorganisaties vanuit hun statutaire positie en de overeenkomsten die zij hebben gesloten met hun deelnemers, niet mee kunnen instemmen.

De bij VPN aangesloten producentenorganisaties vinden het gelijkschakelen van de eisen die aan hen worden gesteld, terecht en toe te juichen. Echter de formulering van sommige eisen is dan weer zo vaag, dat onduidelijk is wat de wetgever hiermee beoogt. Dat geldt met name voor de financiële en controle-eisen.

Het in overeenstemming brengen van de eisen aan producentenorganisaties, zodat daardoor geen oneigenlijke concurrentie ontstaat, is een doel wat door de VPN-leden wordt onderschreven. Dat betekent onder meer dat de Leidraad voor het aanvragen van een Algemeen verbindend verklaring (AVV) wordt gewijzigd. Hier is nog geen voorstel voor, wat de beoordeling van het Besluit UPV onvolledig maakt. Ook de AMvB's of ministeriële regelingen zijn nog niet bekend.

De vertaling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen naar Nederlandse wetgeving is leidend in de discussie. Met name de omzetting van Artikel 8bis vraagt om de invoering van het Besluit.

## Positie VPN-leden

### Vrijwillige systemen

Het uniformeren van regels aan producentenorganisaties voorziet in het voorkomen van inefficiënties in de huidige en toekomstige inzamelsystemen en brengt zo mogelijk (meer) duidelijkheid over de organisatorische en financiële randvoorwaarden waarbinnen de producentenorganisaties dienen te werken.



Ieder systeem van producentenverantwoordelijkheid kent gelijksoortige processen. Te noemen processen zijn informeren, communiceren, inzamelen, sorteren, verwerken, toezicht, handhaven, vermarkten, monitoren en rapporteren. Elke producentenorganisatie heeft voor elk van de processen een eigen, unieke systematiek. Er dient voor gewaakt te worden dat het opleggen van uniforme regelingen de gewenste doelstellingen van de systemen ondermijnt of zelfs systemen kan bedreigen in het voortbestaan. Zeker voor vrijwillige systemen is voldoende flexibiliteit en maatwerk een vereiste. De Kra biedt hiervoor ook mogelijkheden. Het opleggen van doelen voor vrijwillige systemen, waartoe het Besluit verplicht, bedreigt het draagvlak voor vrijwillige systemen.

## **Randvoorwaarden**

Om producentenorganisaties van VPN in staat te stellen de hun opgelegde wettelijke doelstellingen te bereiken, moet het Besluit aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

### **1. Alle actoren doen mee: *all actors principle***

De Kra, Artikel 8bis lid 1 stelt dat de wetgever de taken en verantwoordelijkheden van alle actoren dient te omschrijven. In het ontwerp-Besluit ontbreekt hiervan elk spoor, behalve voor de producentenorganisaties. Sterker nog, het Besluit legt de verantwoordelijkheid specifiek en uitsluitend bij de producentenorganisaties. Die zijn echter afhankelijk van de medewerking van de andere actoren in hun keten.

### **2. Normadressaat**

In het verlengde van punt 1: Door het normadressaat eenzijdig bij de producentenorganisaties te leggen, krijgen deze wel de verantwoordelijkheid (waarop zij ook worden afgerekend), maar niet de bevoegdheden om daaraan invulling te geven. De VPN-leden vinden dit onaanvaardbaar.

### **3. Rekening houden met BVI: Beschikbaar Voor Inzameling**

Bij de vaststelling van het inzameldoel moet voor de meeste inzamelsystemen niet worden gekeken naar de hoeveelheid Put on Market (POM) maar naar de hoeveelheid Beschikbaar Voor Inzameling (Available for Collection AFC). Immers, er kan alleen maar worden ingezameld wat door consumenten is afgedankt. Bijvoorbeeld bij de introductie van ledlampen komen er veel nieuwe lampen op de markt met een zeer lange levensduur. Die zijn de eerste tien jaar niet BVI, waardoor een inzameldoelstelling op basis van de POM bij voorbaat kansloos is.

### **4. Verplichte melding bij onttrekking aan de BVA invoeren**

Voor bedrijven die al dan niet afgedankte producten buiten de invloedssfeer van de producentenorganisaties brengen, bijvoorbeeld door export of refurbishment, dient een meldingsplicht te gelden. Immers, deze producten zijn niet meer in te zamelen en op dit moment ook niet te traceren, maar maken momenteel wel deel uit van de bepaling van de doelstelling.

### **5. Afgifteplicht invoeren**

Een afgifteplicht zou van toepassing moeten zijn op de eerste inzamelaar van afgedankte producten waarop het Besluit toeziet. De afgifteplicht dient te regelen dat de eerste inzamelaar deze producten afgeeft voor verwerking in de keten, zoals wettelijk verplicht.

### **6. Registratieplicht invoeren**

Recyclebedrijven dienen alle verwerkte producten, zowel die in opdracht van producentenorganisaties worden verwerkt, maar ook die op eigen titel worden verwerkt, te



registreren. Daarmee kan de geregistreerde hoeveelheid worden verrekend in de bijdrage aan de doelstelling.

#### **7. Gestructureerd in kaart brengen van lekstromen en verrekening met doelstelling**

Het is noodzakelijk om op basis van (wetenschappelijk) onderzoek gestructureerd in kaart te brengen welke lekstromen er zijn. Deze moeten verrekend kunnen worden in de inzamel-doelstelling.

#### **8. Proportionaliteit van kosten in relatie tot behalen van doelstelling**

Behalve de vereiste medewerking van andere actoren moet er een redelijkheidstoets zijn voor de kosten die worden gemaakt voor het behalen van de doelstelling. Voor het behalen van de inzameldoelstelling kan het niet zo zijn dat daarvoor excessieve kosten moeten worden gemaakt.

#### **9. Handhaving**

In het Besluit wordt handhaving beperkt tot producentenorganisaties (als normadressaat) in plaats van alle actoren in de keten. Dit is voor de leden van VPN onaanvaardbaar. Handhaving dient zich uit te strekken tot alle ketenpartners, inclusief de deelnemers in de producentenorganisaties. Handhaving dient zich te richten op:

- **Systeemhandhaving**

Gericht op het functioneren van de producentenorganisatie. Het is voor de VPN-leden onvoldoende duidelijk hoe het toetsingskader eruit ziet.

- **AVV Handhaving**

Essentieel is dat de overheid adequaat handhavend optreedt tegen freeriders die door producentenorganisaties worden aangeduid.

- **Operationele handhaving**

Dient te worden uitgevoerd door inspecties en omgevingsdiensten bij inzamelen, sorteren en verwerken. De bestaande praktijk is volstrekt onvoldoende, waardoor ongewenste lekstromen door (illegale) export of onttrekkingen aan de inzamelsystemen ontstaan. Bij het instellen van een afgifteplicht en registratieplicht blijft adequate handhaving door de overheid vereist. De eigen inzet van VPN door middel van het TRACE-programma wordt verzwakt door onvoldoende medewerking van gemeenten.

### **Financiering**

De leden van VPN voorzien een mogelijke forse stijging van de maatschappelijke kosten, vanwege de verantwoordelijkheden die het Besluit UPV aan hen oplegt. Het positieve effect van de in het Besluit opgenomen tariefdifferentiatie als instrument van kostenbeheersing en kostenverdeling zal nog moeten blijken. Een aantal producentenorganisaties past dit al toe. De toelichting op het Besluit is meer dwingend dan de tekst zelf. Beide doen overigens geen recht aan de brontekst van de Kra. VPN stelt zich op het volgende standpunt:

1. De tarieven moeten de reële kosten van efficiënt beheer van de ingezamelde producten dekken en waar mogelijk door middel van differentiatie echte prikkels voor producenten bieden.



2. Criteria voor de differentiatie van tarieven moeten op EU-niveau worden geharmoniseerd en coherent zijn met de bestaande EU-wetgeving en de bijbehorende Europese en internationale normen. Om verstoring van de interne markt te voorkomen, vragen wij de Europese Commissie om:
  - Juridisch bindende criteria vast te leggen om een uniforme toepassing van de differentiatie van tarieven te waarborgen (echter zonder het niveau van de tarieven te bepalen) in heel Europa,
  - Alle nodige maatregelen te nemen om de lidstaten te ontmoedigen om gedifferentieerde tarieven in te voeren die afwijken van een geharmoniseerd EU-kader en om nieuwe gedifferentieerde tarieven op te zetten totdat er een geharmoniseerd EU-kader is, en
  - Maatregelen in te voeren om de gedifferentieerde tarieven in heel Europa af te dwingen, aangezien freeriding in het huidige EPR-systeem de interne markt al sterk verstoort.
3. Aangezien de invoering van gedifferentieerde tarieven in veel gevallen uitdagend zal zijn, moeten het EU-kader en de invoering van gedifferentieerde tarieven eenvoudig beginnen, d.w.z. slechts enkele gemakkelijk te begrijpen criteria en slechts enkele soorten producten of productcategorieën dekken.
4. Criteria voor gedifferentieerde tarieven moeten eenvoudig, controleerbaar, afdwingbaar en handhaafbaar zijn. Gedifferentieerde tarieven moeten worden vastgesteld in nauw overleg met de relevante belanghebbenden en met name met de producenten. Ze moeten voldoende flexibel zijn en periodiek worden bijgewerkt om de technologische innovatie niet te hinderen. Producenten moeten voldoende tijd hebben om hun processen aan te passen en met name het ontwerp van de producten.
5. Er moeten maatregelen worden genomen om misbruik van gedifferentieerde tarieven door (online) freeriders tegen te gaan.
6. De bestaande EPR-regelingen in de lidstaten en de financieringsverplichtingen van producenten moeten worden gehandhaafd.
7. De totale som van vergoedingen, d.w.z. de totale set van reguliere vergoedingen, evenals bonus-malusvergoedingen, mag het noodzakelijke kostenvereiste van artikel 8, lid a, KRA niet overschrijden.
8. De feitelijke kosten aan het einde van de levensduur en de "recycleerbaarheid" van een specifiek product kunnen alleen worden bepaald jaren nadat het product in de handel is gebracht.

#### **Fondsvorming, reserves, voorzieningen, waarborg**

De financiering van producentenorganisaties kent op het gebied van fondsvorming, reserves en voorzieningen een breed spectrum, van geen enkele reserve via omslagstelsels tot een kapitaal-dekkingsstelsel. Het afdwingen van uniforme regelingen kan in strijd zijn met de contracten tussen producentenorganisaties en haar deelnemers. Het Besluit is hierin ook volledig onduidelijk: er wordt een 'waarborg' vereist, maar het geeft niet aan op basis van welke criteria de hoogte moet worden bepaald.



VPN stelt voor om te volstaan met een richtlijn waarbij de afspraken tussen de producentenorganisatie enerzijds en accountant en fiscus anderzijds leidend moeten zijn. Producenten hebben geen enkele behoefte om fondsen op te laten lopen, omdat zij willen voorkomen dat vennootschapsbelasting moet worden betaald en het 'dood' geld betreft.

### **Toetsingskader AVV en maatschappelijke kosten**

Vanuit een te verwachten toenemend aantal producentenorganisaties wordt in het kader van de AVV in de toekomst veel en vaak gerapporteerd. VPN stelt voor om deze rapportage zo veel als mogelijk in zelfbeheer te laten plaatsvinden. Uitvoering door extern in te huren accountants, fiscalisten, etc. laten de maatschappelijke kosten toenemen. Ook hier spreken de tekst en de toelichting elkaar tegen: de toelichting spreekt van verplichte accountantscontroles, terwijl de tekst van zowel het besluit als de Kra dat niet verplichten.

### **Logistiek**

Artikel 8bis van de Kra stelt dat het inzamelsysteem een duidelijk omschreven geografisch gebied moet betreffen. Dit is in het Besluit vertaald naar 'in heel Nederland'. Voor verplichte systemen is dit zeker gewenst, maar voor de vrijwillige systemen is dit een complicatie. Dit kan leiden tot ongewenste en door de burger onbegrepen situaties, zoals dat op één locatie inzamelbakken van meerdere systemen naast elkaar komen te staan. Dit leidt ook tot aanzienlijke (extra) maatschappelijke kosten. Ook hier is maatwerk vereist. VPN stelt voor dat, in aansluiting op artikel 8bis van de Kra, 'in heel Nederland' in artikel 2, 2<sup>e</sup> lid sub a wordt gewijzigd in 'in een duidelijk omschreven geografisch gebied'.

### **Informatie, communicatie en maatschappelijke kosten**

De producentenorganisatie is verantwoordelijk voor het verzorgen en financieren van de informatievoorziening en communicatie naar consumenten over het inzamelgedrag. Het Besluit stelt niets over hoe dit er uit moet zien, welke kosten dan gedragen moeten worden en tot welk maximum. VPN stelt dat ook hier het *all actors principle* dient te gelden. VPN wil dan ook dat invulling wordt gegeven aan artikel 8 bis 4<sup>e</sup> lid onder i, ii en iii van de Kra. Dat zou ook aansluiten op de wens om de (financiële) verantwoordelijkheid voor het Besluit UPV te kunnen delen met de andere ketenpartners, die daartoe vanuit het Besluit worden verplicht.



## Visie en missie Vereniging Producenten Verantwoordelijkheid Nederland (VPN)

De leden van Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland (VPN) werken samen om de verschillende systemen van producentenverantwoordelijkheid voortdurend te ontwikkelen en te verbeteren. Op deze wijze draagt VPN bij aan de mondiale klimaatdoelstellingen op Europees niveau en op nationaal niveau aan de ambitie om per 2050 een circulaire economie tot stand te brengen.

De vereniging en haar leden staan voor een robuuste invulling van deze systemen, in de overtuiging dat het goed invullen van producentenverantwoordelijkheid een cruciale schakel vormt om de circulaire economie aan te jagen en circulaire materiaalstromen tot stand te brengen.

## Producentenorganisaties



## Uitvoeringsorganisaties



Stibat Services



**Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland**

**Gooimeer 4-15  
1411 DC Naarden  
Postbus 5135  
1410 AC Naarden**

**[www.producenten-verantwoordelijkheid.nl](http://www.producenten-verantwoordelijkheid.nl)**

**[vpn@producenten-verantwoordelijkheid.nl](mailto:vpn@producenten-verantwoordelijkheid.nl)**

**088 - 024 1100**

