



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Hare excellentie drs. V.L.W.A. Heijnen
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

VPN
Eelerberg 79
3825 BD Amersfoort
06-28830244

vpn@producenten-verantwoordelijkheid.nl
www.producenten-verantwoordelijkheid.nl

Amersfoort, 8 februari 2024

Betreft: Reactie op verbetervoorstellen uitgebreide productenverantwoordelijkheid

Geachte mevrouw Heijnen,

Met veel interesse hebben ondergetekende UPV-organisaties kennisgenomen van uw Tweede Kamerbrief over de doorontwikkeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna UPV) van 16 oktober 2023. De centrale rol waarin producenten in het systeem van UPV primair verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer geeft een duidelijker kader voor de UPV-organisaties en haar ketenpartners. Wij delen meerdere van uw oplossingsrichtingen en verbetervoorstellen. Tegelijkertijd is op onderdelen verheldering, aanscherping of aanvulling nodig. Wij constateren op deze punten dat nauwere afstemming tussen uw ministerie en UPV-organisaties nodig is. In deze brief gaan wij daar nader op in.

Onze belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Rolzuiverheid is de hoeksteen van succesvolle UPV-wetgeving;
- Geef prioriteit aan creëren duidelijkheid over rol gemeenten;
- Houd prikkel ter bevordering van gescheiden inzameling door inwoner in stand;
- Er is dringend behoefte aan betere handhaving door omgevingsdiensten;
- Laat de inzet van tariefdifferentiatie over aan UPV-organisaties;
- Betrek UPV-organisaties bij de standaardisering van inzameling.

1. Rolzuiverheid is de hoeksteen van succesvolle UPV-wetgeving

Zoals u aangeeft in uw brief is UPV een van de belangrijkste instrumenten om de circulaire economie vorm te geven en te financieren. Als UPV-organisaties voor verpakkingen, auto's, elektronica, papier, batterijen, glas en autobanden geven wij namens meer dan 20.000 producenten en importeurs dagelijks invulling aan de ambitie en noodzaak om tot een circulaire economie te komen. Wij zijn en voelen ons verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen in de UPV wet- en regelgeving. Daarvoor investeren de UPV-organisaties ruim 1,5 miljard euro per jaar in zowel inzameling, hergebruik, recycling als innovaties, maar ook in campagnes en onderzoeken die nodig zijn om de circulaire economie te realiseren. Wij besparen daarmee nu al meer dan 2,5 megaton CO₂ per jaar. Jaarlijks nemen deze investeringen en CO₂-besparing in grote stappen toe. Dit heeft al tot een veelvoud aan productinnovaties met meer hergebruik, betere recycling en een versnelde inzet van recycalaat tot gevolg. Wij realiseren ons de grote opdracht om de circulaire economie van de grond te laten komen. De ruim 200 medewerkers van onze UPV-organisaties werken hier dagelijks aan. Dit doen wij zonder winstoogmerk en vanuit de gezamenlijke visie dat wij namens onze achterbannen een grote en kritieke bijdrage kunnen en willen leveren aan de realisatie van de circulaire economie.



UPV-organisaties zijn ketenregisseurs

Inherent aan de verantwoordelijkheid hebben de producenten invloed. Dit is immers de opzet van het instrument UPV. De gezamenlijke uitvoering van deze verantwoordelijkheid draagt bij aan het realiseren van de circulaire doelstellingen. Het draagt ook bij aan het beheersbaar houden van de kosten. Kosten die zich niet alleen vertalen in directe kosten voor producenten maar ook in maatschappelijke kosten voor inwoners in hun aankopen of voor dagelijkse boodschappen.

Wij bereiken onze doelen door als ketenregisseur (verdere) samenwerking in de keten te bevorderen waar nodig. Er zijn velerlei ketenpartners nodig om dit te realiseren en wij gaan daarbij uit van de krachten en expertises van deze ketenpartijen, zowel publiek als privaat. Voor de inzameling werken wij samen met gemeenten en inzamelbedrijven. Voor de scheiding en sortering met sorteerbeidrijven en voor de recycling met de verschillende recyclers. UPV-organisaties sluiten voor de uitvoering van al deze activiteiten contracten af met deze publieke en private marktpartijen. Ingegeven door de doelstellingen van de UPV en andere wettelijke eisen, stellen de UPV-organisaties eisen aan de wijze waarop deze partijen invulling geven aan de stappen in de keten. Waar nodig vergoeden wij activiteiten om ketendeficiten te dichten. Hiermee stimuleren wij als ketenregisseur marktwerking.

De noodzaak van rolzuiverheid

Tegelijkertijd ervaren we ook dagelijks de complexiteit van onze opdracht door de afhankelijkheid van derden op meerdere vlakken. De UPV-organisaties en ketenpartners zijn gebaat bij verduidelijking van kaders en uitgangspunten. Dit voorkomt een beroep op het ministerie als 'scheidsrechter' en draagt bij aan constructieve gesprekken tussen de UPV-organisaties en haar contractpartners. Wij zijn daarom blij met uw statement dat u het instrument UPV zo zuiver mogelijk wilt inzetten: de overheid bepaalt *wat* de doelen en randvoorwaarden zijn, de UPV-organisaties bepalen *hoe* zij die doelen behalen. De scheidingslijn daartussen moet wel glashelder zijn: tot waar bepaalt u als overheid de doelen en randvoorwaarden en waar gaat dit over in het *hoe*? Tariefdifferentiatie is daarvan een goed voorbeeld, waarop wij hieronder terugkomen.

Bij de uitvoering van de UPV-wetgeving zijn meerdere partijen betrokken, waaronder de UPV-organisaties, gemeenten, inzamelaars, recyclers, handhavende instanties en inwoners. Ook tussen al deze partijen is het van groot belang dat de rollen zuiver zijn beschreven, met ieders eigen verantwoordelijkheid. Hier gaan we in de navolgende punten verder op in.

2. Geef prioriteit aan creëren duidelijkheid over rol gemeenten

Zoals u terecht aangeeft zijn primair de producenten verantwoordelijk voor de organisatie van inzameling, hergebruik en recycling van hun producten als die worden afgedankt. Het is aan de producenten om de benodigde keten te organiseren. Dit is geen publieke verantwoordelijkheid van gemeenten.

In gesprekken met gemeenten merken wij dat deze verantwoordelijkheidsverdeling nog niet duidelijk genoeg is onder meer omdat de afvalstromen waar onze producten deel van uitmaken, worden benoemd in het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen. Het ontbreken van deze duidelijkheid leidt tot moeizame gesprekken met gemeenten over het inzamelen van producten voor UPV-organisaties en daardoor tot vertraging in het verbeteren van inzamelresultaten.

Vooralsnog ligt de verantwoordelijkheid voor het behalen van UPV-doelstellingen alleen bij UPV-organisaties, waarbij gemeenten aangeven de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te moeten uitvoeren vanuit hun zorgplicht. Met uitvoering moet verantwoordelijkheid komen. Dit kan een gedeelde verantwoordelijkheid zijn of UPV-organisaties moeten in eigen beheer de inzameling kunnen uitvoeren.



Gezien de grote behoefte aan duidelijkheid van alle partijen aan de onderhandelingstafels, is het noodzakelijk dat u prioriteit geeft aan uw toezegging en dat u op korte termijn meer duidelijkheid verschafft over de (juridische) rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen producenten en gemeenten.

3. Houd prikkel ter bevordering van gescheiden inzameling door inwoner in stand

U benoemt dat u wilt kijken naar een verbreding van de producentenverantwoordelijkheid naar producten die ondanks afvalscheiding eindigen in het restafval.

Het is onze wettelijke verantwoordelijkheid om een goede inzamelstructuur aan te bieden waar consumenten/inwoners hun producten kunnen aanbieden. Deze uitgebreide inzamelsystemen zijn opgezet en dagelijks in ontwikkeling om optimale herwinning van grondstoffen mogelijk te maken. Als UPV-organisaties zijn wij, in samenwerking met onze ketenpartners, zeer actief om het gedrag van consumenten via onder meer bewustwording- en gedragsveranderingscampagnes te beïnvloeden, o.a. door hen te informeren over de best mogelijke circulaire keuzes.

Wij kunnen echter een consument niet verplichten om een product in het juiste systeem aan te bieden. De eindgebruiker bepaalt uiteindelijk of hij een product hergebruikt, laat repareren of afdankt en via welk kanaal hij dit doet. Als een inwoner weigert zijn afval te scheiden, dan betaalt de inwoner uiteindelijk hiervoor zelf de prijs via de afvalstoffenheffing. Het innamesysteem dat door de producent wordt gefinancierd is daarentegen kosteloos. Dit is een indirecte prikkel om inwoners te motiveren om hun afval beter te scheiden. Als deze kosten schuiven naar producenten, dan is het effect van deze prikkel weg.

Om die reden pleiten wij er voor om deze prikkel, welke aansluit bij de verantwoordelijkheid van een inwoner/consument, in stand te houden en te onderzoeken welke andere manieren er zijn om consumenten beter hun verantwoordelijkheid in te laten vullen zodat ook zij een optimale bijdrage leveren aan de circulaire economie.

4. Er is dringend behoefte aan betere handhaving door omgevingsdiensten

Voor producentenorganisaties is goede handhaving een noodzakelijke randvoorwaarde om onze UPV goed in te kunnen vullen. Wij constateren echter dat het daar op enkele plekken helaas nog aan ontbreekt. Uw brief belicht slechts één aspect van handhaafbaarheid: de handhaafbaarheid op de doelstellingen van de UPV-organisaties door de ILT. Zoals u zelf al constateert, op basis van de uitspraak van de Raad van State (zaaknummer 201708640/2/A1, 23-1-2019) moet in uw handhaving op doelstellingen worden meegenomen dat UPV-organisaties afhankelijk zijn van derden. Zo zijn UPV-organisaties, zoals eerder in deze brief benoemd, afhankelijk van gemeenten en de welwillendheid van consumenten om de producten niet in het restafval maar in de UPV-inzamelsystemen aan te bieden.

In uw brief wordt een andere afhankelijkheid niet benoemd: de handhaving door omgevingsdiensten voor UPV-organisaties. Dit is voor ons een groot zorgpunt. Wij zien dat lokale en regionale overheden verschillende beleidskaders en prioriteiten stellen waardoor elke omgevingsdienst zijn eigen beleid voert, dat onderlinge afstemming te kort schiet en de capaciteit ondermaats is. Voor het realiseren van onze doelen zijn wij afhankelijk van een goede uitvoering door ketenpartijen die worden gehandhaafd, getoetst en erkend door omgevingsdiensten.

Dit aspect is in onze optiek onderbelicht, maar van essentieel belang voor meerdere UPV-organisaties voor een goede invulling en uitvoering van hun verantwoordelijkheid. Een centrale



aansturing vanuit uw ministerie of ILT zou daarbij kunnen helpen. Wij verzoeken u om met de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten en de diensten afspraken te maken over betere handhaving.

5. Laat de inzet van tariefdifferentiatie over aan UPV-organisaties

U geeft een aantal overwegingen voor het opnemen van nadere regels in het Besluit UPV voor meer en beter toepassen van tariefdifferentiatie, gericht op circulariteit. Uw aanname daarbij is dat de huidig toegepaste tariefdifferentiatie gestoeld is op de kosten van afvalbeheer, niet op duurzaamheid of circulariteit. Het tegenovergestelde is het geval. De tariefdifferentiatie is gericht op het stimuleren van beter te recyclen producten alsook ter bevordering van de inzet van recycleert in nieuwe producten. Zie als voorbeeld het Afvalfonds Verpakkingen welke begin dit jaar tariefdifferentiatie plastic 2.0 heeft gelanceerd.

Het effect van tariefdifferentiatie is sterk afhankelijk van de product-marktcombinatie: bij verpakkingen zal tariefdifferentiatie meer effect hebben dan bij auto's. Deze expertise ligt bij de UPV-organisaties.

Wij maken de vergelijking met 'diftar' als financiële prikkel voor gemeenten voor meer grondstoffen en minder restafval. Ook in dit geval is er geen sprake van een verplichting voor gemeenten. Het is een van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten naast aanpassing van het serviceniveau en communicatie. Het is afhankelijk van de lokale omstandigheden of gemeenten diftar in het pakket van maatregelen betrekken, om gewenste effecten op kwantiteit maar ook kwaliteit te bereiken. Naar analogie met diftar, pleiten wij er voor dat UPV-organisaties bepalen wanneer en hoe tariefdifferentiatie wordt ingezet.

6. Betrek UPV-organisaties bij de standaardisering van inzameling

U kondigt aan een onderzoek uit te voeren naar de standaardisering van inzamelsystemen. In uw brief geeft u aan dit onderzoek uit te voeren samen met VNG en NVRD.

Als UPV-organisaties delen wij de behoefte en noodzaak aan standaardisatie van inzamelsystemen en -middelen. Goede, doelgerichte en efficiënte inzameling levert een belangrijke bijdrage aan de circulaire economie en is noodzakelijk voor het realiseren van onze (toekomstige) doelstellingen.

Daarbij dragen de producenten, naast de verantwoordelijkheid voor het behalen van deze doelstellingen via de UPV-organisaties, de netto kosten voor de inzameling en recycling van hun producten. Daarom hebben wij in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit, optimalisatie en harmonisatie van inzamelsystemen en -middelen. Mede op basis van deze onderzoeken maken wij afspraken met gemeenten om de inzameling te optimaliseren en standaardiseren met het oog op de recyclebaarheid van de stromen en het realiseren van onze doelstellingen. Deze inzamelsystemen en -middelen verschillen per afvalsoort en kunnen afwijken van de gemeentelijke voorkeuren.

Wij willen u danken dat u positief heeft gereageerd op ons verzoek om de UPV-organisaties te betrekken bij het onderzoek naar de standaardisering van huishoudelijke inzamelsystemen. Wij brengen in het participatietraject graag onze verschillende onderzoeken en expertise op het gebied van inzameling van de verschillende UPV-stromen in.

Conclusie

In uw brief kondigt u, naast het onderzoek naar inzameling, een groot aantal voornemens en onderzoeken aan voor de doorontwikkeling van het instrument UPV. Het is bij de meeste



onderzoeken niet concreet op welke wijze, met welke prioritering en met welke stakeholders u deze onderzoeken wilt uitvoeren.

Als ketenregisseurs met UPV-verantwoordelijkheden spelen wij een sleutelrol in het realiseren van succesvolle UPV-wetgeving. Tegelijkertijd stellen wij vast dat de UPV-organisaties tot nu toe in mindere mate betrokken worden bij de doorontwikkeling van de UPV (en het NPCE) dan andere partijen zoals de VNG en NVRD.

Wij wachten op een uitnodiging om UPV-organisaties actief te betrekken bij de verschillende aspecten van de doorontwikkeling UPV. De stakeholderbijeenkomst die door uw ministerie wordt georganiseerd op 28 februari a.s. zien wij daarbij als eerste stap.

Met vriendelijke groet,

Hielke van den Brink
Directeur
Stichting Papier Recycling Nederland

Paul Dietz
Algemeen directeur
Auto Recycling Nederland B.V.

Hester Klein Lankhorst
Algemeen directeur
Stichting Afvalfonds Verpakkingen

Kees van Oostenrijk
Directeur
RecyBEM B.V. en Stichting Fonds Band en Milieu

Jan Vlak
Algemeen directeur
Stichting OPEN

Cor Wittekoek
Directeur
Vlaktglas Recycling Nederland