

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
t.a.v. mevrouw V. Heijnen  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG



WTC Arnhem | Nieuwe Stationsstraat 10  
Postbus 1218 | 6801 BE ARNHEM | Nederland  
T +31 (0) 88 377 00 00 E post@nvr.nl  
I www.nvr.nl IBAN NL32ABNA0517117169  
BIC ABNANL2A KVK 40530962  
BTW NL 804757768B01

Datum 23 maart 2022	Behandeld door Wendy de Wild
Ons kenmerk B22/0024/WdW	Uw kenmerk
Onderwerp	Doorkiesnummer 06-24540036

Geachte mevrouw Heijnen,

Hierbij stuur ik u het zojuist afgeronde wetenschappelijke onderzoek inzake Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten. Dit onderzoek dat in opdracht van de NVRD<sup>1</sup> is uitgevoerd, bevestigt de zorgen die wij namens gemeenten en publieke inzamelaars van huishoudelijk afval reeds geregeld met uw ministerie delen. De onderzoekers concluderen dat wij als gemeentelijke inzamelaars "in een houdgreep zitten en kunnen kiezen tussen iets of niets."

Dat producenten verantwoordelijk worden gemaakt, roept bij de onderzoekers de vraag op in hoeverre zij de spelregels, vergoedingen en inzamelinfrastructuur mogen bepalen. Gemeenten hebben volgens de onderzoekers een belangrijke en maatschappelijke rol in het afvalbeheer; zij hebben een wettelijke zorgplicht inzake afvalinzameling, scheiding en handhaving. De kosten voor inzameling en scheiding worden gedragen door inwoners. Toch zijn noch gemeentelijke inzamelaars noch gemeenten zelf in de bestaande praktijk een formele partij bij het tot stand komen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Dat vinden wij principiële onjuist en onverstandig.

Wij hopen spoedig het gesprek over deze uitkomsten met u en uw ministerie te mogen voeren over het verbeteren van het instrument producentenverantwoordelijkheid. Alleen samen met het kabinet kunnen we komen tot circulaire grondstoffenstromen en een circulaire economie. Zowel onze leden als de Rijksoverheid delen hierin de publieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

### **Aanleiding voor het onderzoek en rapport**

De introductie van een uitgebreide verantwoordelijkheid van producenten werd gezien als 'een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, reductie en recycling van materialen en

<sup>1</sup> NVRD is de branchevereniging van alle publieke en gemeentelijke afvalbedrijven, en hun gemeentelijke aandeelhouders & opdrachtgevers. Wij zijn als publieke (overheids)organisaties een onmisbare schakel in de transitie naar een circulaire economie.



grondstoffen<sup>2</sup>. De NVRD ziet haar zorgen bevestigd dat UPV als instrument veel minder effectief is dan wordt gedacht.

Wanneer wordt besloten om producenten verantwoordelijk te maken voor de gehele levensduur van hun producten wordt voor elke (nieuwe) stroom een onderzoeks- en onderhandelingstraject afgelegd, waarbij de juridische, financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling telkens opnieuw aan de orde is. Dat producenten verantwoordelijk worden gemaakt, roept volgens de onderzoekers echter de vraag op in hoeverre producenten ook de spelregels, vergoedingen en inzamelinfrastructuur mogen ontwerpen, bepalen en beoordelen. Kort gezegd: als de vervuiler betaalt, mag deze dan ook (alles) bepalen? Gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties hebben volgens de onderzoekers een belangrijke en maatschappelijke rol in het afvalbeheer. Zij hebben een wettelijke zorgplicht inzake afvalinzameling, scheiding en handhaving. De kosten voor inzameling en scheiding worden gedragen door inwoners. Toch zijn volgens het rapport noch gemeentelijke inzamelaars noch gemeenten zelf in de (bestaande) praktijk een formele partij bij het tot stand komen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het lijkt ons goed de governance te verbeteren, inclusief een onafhankelijke mogelijkheid tot escalatie en arbitrage.

### Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies waarover wij graag met uw ministerie in gesprek gaan:

1. Het potentieel van producentenverantwoordelijkheid om aan te zetten tot circulaire design van producten wordt lang niet volledig benut, terwijl het daar wel voor is bedoeld. Die conclusie sluit aan bij het eerdere rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving.<sup>3</sup>;
2. De onderhandelingspositie van gemeenten en gemeentelijke inzamelaars wordt volgens de onderzoekers structureel ondermijnd. Dit leidt tot potentieel maatschappelijk (financieel) nadeel voor inwoners;
3. De betrokkenheid van gemeenten en hun inzamelaars bij de totstandkoming van een wettelijke producentenverantwoordelijkheid is niet wettelijk geregeld, terwijl Europese regelgeving dat wel eist. Dit leidt tot een uitvoeringspraktijk waar gemeentelijke uitvoeringsorganisaties wel mede voor aan de lat staan, maar die niet mede hebben vormgegeven;
4. Handhaving op gestelde doelstellingen door de overheid wordt volgens de onderzoekers verzwakt omdat producenten een beroep kunnen doen op afhankelijkheid van derden voor het bereiken van de inzamel- en recyclingdoelstellingen – iets dat in een circulaire grondstoffenketen echter per definitie een gegeven is;
5. De Rijksoverheid is volgens het rapport afhankelijk van monitoring en data van producenten voor handhaving en staat daarmee op achterstand.

Gemeenten en hun publieke afvalorganisaties zijn vanuit hun maatschappelijke perspectief altijd bezig om het maatschappelijk belang te dienen en daarmee zoveel en zo hoogwaardig mogelijk circulair gebruik van grondstoffen te garanderen. Hiermee dienen zij dezelfde belangen als uw ministerie. Zo hoogwaardig mogelijk betekent dat vermindering,

---

<sup>2</sup> Blz 6, Rapport Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten - Juridische kaders voor de afbakening van verantwoordelijkheden 18 maart 2022

<sup>3</sup> PBL (2021) Extended Producer Responsibility, Design, Functioning and effects.



hergebruik, of reparatie voorrang hebben boven recycling. Een UPV stuurt daarentegen puur op recycling, en stopt bij de vastgestelde recycledoelstelling.

De regelingen voor producentenverantwoordelijkheid en gemeentelijke verplichtingen tot gescheiden inzamelen zouden hetzelfde doel moeten dienen, namelijk het bevorderen van zoveel mogelijk en zo hoogwaardig mogelijk circulair gebruik.

De praktijk blijkt weerbarstiger. Dit vergt extra wetgeving op Rijksniveau, die dit tot norm bij productie maakt.

Gemeenten hebben een belangrijke en maatschappelijke rol in het afvalbeheer; zij hebben een wettelijke zorgplicht inzake afvalinzameling, scheiding en handhaving. De kosten voor inzameling en scheiding worden gedragen door inwoners via de afvalstoffenheffing. Producenten mogen gebruik maken van de bestaande en kwalitatief goede inzamelinfrastructuur van gemeentelijke inzamelaars om aan hun verplichtingen te voldoen. Dat heeft ook veel voordelen voor inwoners. Gemeenten en hun inzamelaars moeten in Nederland zelf onderhandelen met producenten over een dekkende vergoeding. Het Rijk heeft dit niet geregeld, en neemt hierin geen rol. De onderzoekers constateren dat er sprake is van een ongelijk speelveld en ongelijke positie in deze onderhandelingen voor gemeenten: ze zijn wettelijk verplicht tot inzameling, en kunnen vanuit die positie lastig onderhandelen met marktpartijen. Gemeenten en publieke afvalinzamelorganisaties zitten volgens het rapport in een houdgreep waarin ze zowel een slechte uitgangspositie hebben om producenten te stimuleren om de UPV zo duurzaam mogelijk in te richten als om een kostendekkend tarief te eisen van deze producenten. Feitelijk kunnen gemeenten kiezen tussen iets of niets. Dit leidt tot maatschappelijk nadeel voor inwoners: als de kosten voor gescheiden inzameling niet volledig gedekt worden door de producenten, wordt een deel alsnog verhaald via de afvalstoffenheffing. Van afval grondstof maken is immers in veel gevallen nog niet winstgevend, en op zijn best kostendekkend.

### **Onze aanbevelingen voor een betere en eerlijkere producentenverantwoordelijkheid**

- a) Heroverweeg het geheel aan instrumenten om te komen tot een circulaire grondstoffenketen nu blijkt dat UPV als instrument veel minder effectief is dan verwacht. Bekijk iedere UPV daarbij ook als onderdeel van het totale CE-beleid;
- b) Betrek bij de formulering van ontwerpbesluiten inzake huishoudelijke afvalstromen de gemeentelijke uitvoering als volwaardige partner aan de voorkant van het proces, gelijk aan de positie die producenten al hebben;
- c) Borg dat de financiële bijdrage van producenten aan hun producentenverantwoordelijkheidsorganisaties worden gedifferentieerd (tariefdifferentiatie), waar zo hoog mogelijk op de r-ladder het uitgangspunt is.
- d) Veranker in UPV constructies dat de maatschappelijke belangen van de gemeentelijke en publieke afvalinzameling gedurende de looptijd van de UPV expliciet en als gelijkwaardige ketenpartner worden opgenomen;
- e) Neem als Rijk regie bij de totstandkoming van afspraken over vergoedingen, zorg voor een escalatiemodel en treedt op als scheidsrechter wanneer ketenpartners er met de producenten niet uit komen;
- f) Investeer in eigen kennis en data bij het formuleren van ambitieuze recycledoelstellingen zodat je bij de handhaving daarop niet afhankelijk bent van de partijen waarop handhaving van toepassing is;
- g) Maak een gedetailleerdere uitwerking van de taken, rollen en verantwoordelijkheden bij het toepassen en uitvoeren van UPV-regelingen onderdeel van het Besluit en neem als Rijk daarbij een sterkere begeleidende rol.



h) Onderzoek de mogelijkheden om te voorkomen dat producenten bij het niet behalen van hun doelstellingen een beroep kunnen doen op afhankelijkheid van derden.

De EU-kaderrichtlijn afvalstoffen bepaalt dat de taken en verantwoordelijkheden van alle bij de inzameling en verwerking van een onder een UPV-regeling vallende afvalstroom betrokken partijen duidelijk moeten worden omschreven. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de producenten enerzijds en (publieke) afvalverwerkers en 'plaatselijke organisaties' zoals gemeenten anderzijds. Gemeenten en publieke bedrijven kunnen weliswaar net als anderen tijdens de consultatieronde reageren op wijzigingsbesluiten betreffende UPV's. Maar dit is pas laat in het proces als het ministerie van IenW samen met de producenten reeds de doelstellingen heeft vastgesteld. De praktijk laat helaas vaak zien dat er met de opmerkingen tijdens de consultatie vrijwel niets wordt gedaan. Hier vragen we u dus dringend om herziening van zowel de regels als de praktijk.

Ook moeten de lidstaten van Europa actief een 'regelmatige dialoog' tussen al deze partijen organiseren. Een inrichting en uitvoering van een UPV-regeling zonder vaststelling van taken en verantwoordelijkheden en (regelmatige) raadpleging van gemeenten en gemeentelijke reinigingsdiensten is derhalve niet te verenigen met de Europeesrechtelijke kaders. Toch laten Nederlandse regelingen het volledig aan producenten of, hoe en hoe vaak gemeentelijke inzamelaars worden betrokken. Ook hier verzoeken we u aanpassing van regels en praktijk.

Het hele idee achter UPV is dat de Rijksoverheid producenten aan kan spreken als de afgesproken doelstellingen niet worden behaald. De belangrijkste 'knop' waar het Rijk aan kan draaien is die van de vastgestelde (recycle)doelen die producenten moeten halen. De onderzoekers constateren echter dat de Rijksoverheid ernstig beperkt is in haar mogelijkheden hier handen en voeten aan te geven. Als de producent of producentenverantwoordelijkheidsorganisatie voor het behalen van deze doelstellingen (mede) afhankelijk is van de medewerking van derden (burgers, gemeenten, bedrijven), dan kan zij zich hierop beroepen. Terwijl in een circulaire keten per definitie sprake is van afhankelijkheid, en in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van de bestaande gemeentelijke infrastructuur. De gewenste effectiviteit van het gehele instrument van producentenverantwoordelijkheid, en daarmee de haalbaarheid van een circulaire economie waar het grondstoffen inzamelen en verwerken betreft, staat hiermee onder druk.

Met het oog op nieuwe systemen van producentenverantwoordelijkheid zoals op textiel, en alle lopende systemen, vragen we u bijgaand onderzoek serieus mee te wegen bij het formuleren en uitvoeren van (nieuwe) kaders voor producentenverantwoordelijkheid. We zien dan ook uit naar uw reactie.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Meijdam'.

Mr. H.M. Meijdam  
Voorzitter Koninklijke NVRD