

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten

Juridische kaders voor de afbakening van verantwoordelijkheden

Chris Backes, Marlon Boeve m.m.v. Sammie van der Heijden



Auteurs: prof. dr. C.W. Backes is hoogleraar omgevingsrecht bij de Universiteit Utrecht, mr. dr. M.N. Boeve is universitair docent omgevingsrecht bij de Universiteit Utrecht. Zij zijn verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL). Zij zijn ondersteund door S.A.M. van der Heijden, student-assistent bij UCWOSL.

Utrecht, 18 maart 2022

Inhoudsopgave

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten.....	1
1 Inleiding.....	4
<i>Onderzoeksmethode.....</i>	<i>5</i>
<i>Opzet rapport.....</i>	<i>5</i>
2. Europeesrechtelijk kader	6
<i>2.1 Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen: minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.....</i>	<i>6</i>
<i>2.2 Definitie.....</i>	<i>6</i>
<i>2.3 Algemene verplichtingen: omschrijving taken en verantwoordelijkheden, regelmatige dialoog, vaststellen doelstellingen.....</i>	<i>7</i>
<i>2.4 Verantwoordelijkheden producenten en producenten verantwoordelijkheid organisaties (PVO's)</i>	<i>8</i>
<i>2.5 Verantwoordelijkheden overheidsinstanties.....</i>	<i>12</i>
3. Nationaal juridisch kader	13
<i>3.1 Inleiding.....</i>	<i>13</i>
<i>3.2 Definitie.....</i>	<i>13</i>
<i>3.3 Wet milieubeheer en Besluit regeling voor UPV: verantwoordelijkheden producenten en PVO.....</i>	<i>15</i>
3.3.1 Door middel van een amvb ingestelde UPV-regeling	15
3.3.2 Het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst tot het betalen van een afvalbeheerbijdrage.....	17
<i>3.4 Wet milieubeheer: verantwoordelijkheden gemeenten.....</i>	<i>17</i>
4. Beantwoording van de deelvragen.....	20
Bijlage 1 Korte schets van een aantal upv-regelingen.....	33
1. <i>Verpakkingen, meer in het bijzonder kunststofverpakkingen</i>	<i>33</i>
2. <i>Autobanden.....</i>	<i>35</i>
3. <i>Batterijen en accu's.....</i>	<i>36</i>
4. <i>Matrassen</i>	<i>37</i>
5. <i>Textiel.....</i>	<i>39</i>
Bijlage 2 Deelvragen offerte.....	40
Bijlage 3 Interviews.....	41

1 Inleiding

In Nederland bestaat voor een aantal producten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Dit houdt kort gezegd in dat producenten en importeurs individueel of collectief verantwoordelijk zijn voor het product gedurende de hele levenscyclus, in het bijzonder voor de terugname van de producten in de afvalfase. Het betreft verpakkingen, batterijen en accu's, autowrakken, autobanden, vlakglas en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Ook voor andere producten, zoals textiel en matrassen, is inmiddels tot invoering van UPV besloten. Voor andere stromen is de invoering van UPV in overweging, zoals voor vloerbedekking, medicijnen en groot meubilair. Voor elke (nieuwe) stroom wordt een onderzoeks- en onderhandelingstraject afgelegd, waarbij de juridische, financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling telkens opnieuw aan de orde is. Dat producenten verantwoordelijk worden gemaakt, roept echter de vraag op in hoeverre producenten ook de spelregels, vergoedingen en inzamelinfrastructuur mogen ontwerpen, bepalen en beoordelen. Gemeenten hebben immers een belangrijke 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 gemeenten in de (bestaande) praktijk geen formele partij bij het tot stand komen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De NVRD wil daarom graag inzicht in de rol, rechten en verantwoordelijkheden van gemeenten en hun publieke inzamelorganisaties enerzijds en producenten/importeurs anderzijds bij de invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en heeft het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht (hierna: UCWOSL) verzocht om een juridisch onderzoek uit te voeren naar deze vraag. Daarbij is van belang dat de UPV-regelingen voor een belangrijk deel strekken ter implementatie van Europese verplichtingen, zodat zowel het relevante EU-recht als het nationale recht zal moeten worden geanalyseerd.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Wat zijn de rechten en verantwoordelijkheden van gemeenten en hun publieke inzamelorganisaties enerzijds en producenten/importeurs anderzijds bij de invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid?

Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de volgende vragen:

1. Hoe verhoudt zich de (opgelegde) producentenverantwoordelijkheid tot de taken en verplichtingen van de gemeenten en hun publieke inzamelorganisaties ten aanzien van de kwaliteit en methodiek van het inzamelen en aanbieden van afvalstoffen?
2. Hoe verhouden zich de wettelijke bepalingen over de financiële en organisatorische verantwoordelijkheden van producenten enerzijds tot het wettelijk kader over de verantwoordelijkheden van de gemeenten anderzijds? Op basis waarvan kunnen producenten bepalen waarvoor zij wel en niet betalen aan gemeenten?

De deelvragen zoals die in het offerteverzoek zijn geformuleerd, zijn opgenomen in bijlage 2. De deelvragen zijn hergegroepeerd en heringedeeld en worden beantwoord in hoofdstuk 5.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bestudering en analysering van wetgeving, parlementaire geschiedenis, beleidskaders, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de meest betrokken ketenspelers, zoals reinigingsdiensten, producentenorganisaties, de VNG, het ministerie van I en W en Rijkswaterstaat. Doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de verschillende verantwoordelijkheden, welke problemen zich daarbij eventueel voordoen en welke veranderingen of verbeteringen eventueel gewenst zouden zijn. Voor zover in dit rapport parafraseringen of citaten uit de gesprekken zijn opgenomen, worden deze voorgelegd aan de betrokkenen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de organisaties waarmee gesprekken zijn gevoerd. Het onderzoek is afgesloten op 18 maart 2022.

Opzet rapport

De rapportage is als volgt opgebouwd. In 2 en 3 worden de Europese en nationale juridische kaders voor de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen producenten en gemeenten en publieke inzamelorganisaties kort weergegeven en op punten bediscussieerd. In 4 worden de deelvragen beantwoord. Voor het onderzoek zijn een aantal upv-regelingen en hun Europeesrechtelijke kaders in detail bekeken. Het gaat om de upv-regelingen voor verpakkingen, in het bijzonder kunststofverpakkingen, autobanden, batterijen en accu's, textiel en matrassen. Voor zover die regelingen bijzonderheden bevatten die voor dit onderzoek relevant zijn, zijn deze aspecten in de hoofdtekst verwerkt. In bijlage 1 is een korte analyse van deze verschillende upv-regelingen te vinden. Het rapport bevat geen hoofdstuk 'Conclusies' of 'Aanbevelingen'. Dat is bewust achterwege gelaten omdat het rapport een zo duidelijk en gedifferentieerd mogelijk beeld van het juridisch kader wil geven. Daartoe behoort deels ook dat over bepaalde vragen verschillend kan worden en wordt gedacht. Een conclusie (anders dan een herhaling) is dan niet te trekken. Het is voorts niet aan ons om aanbevelingen te doen wat met de uitkomsten van dit onderzoek zou moeten worden gedaan. Het onderzoek laat wel mogelijkheden tot aanpassingen zien, maar de beoordeling of aanpassingen van het stelsel wenselijk zijn is aan de opdrachtgever en voorts aan alle betrokken partijen.

2. Europeesrechtelijk kader

2.1 Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen: minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Op Europees niveau is de kaderrichtlijn afvalstoffen¹ de belangrijkste richtlijn waarin eisen worden gesteld aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Voor 2018 was in deze richtlijn al bepaald dat de lidstaten, kort gezegd, regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kunnen vaststellen. 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, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt'.² In 2018 zijn in de kaderrichtlijn afvalstoffen onder andere algemene minimum vereisten geïntroduceerd waaraan nationale UPV-regelingen, al dan niet vastgesteld op grond van Europese verplichtingen, moeten voldoen.³ Deze minimumvereisten zien ook op de verhouding tussen de verplichtingen en verantwoordelijkheden van producenten en PVO's enerzijds en gemeenten- en inzamelaars anderzijds. Het is belangrijk om hier te benadrukken dat de richtlijn alleen algemene minimumvereisten stelt. Op nationaal niveau (of op Europees niveau in aparte richtlijnen) mogen dus meer of verdergaande eisen worden gesteld aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De reden voor invoering van minimumvereisten voor UPV-regelingen in de kaderrichtlijn is dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten in de doeltreffendheid en de prestaties van de regelingen voor UPV. Daarnaast wordt onder meer genoemd dat de minimumvereisten de governance en transparantie van de UPV-regelingen moeten verbeteren en de mogelijkheid op het ontstaan van belangenconflicten tussen producentenverantwoordelijkheidsorganisaties en de afvalverwerkers met wie die organisaties een overeenkomst aangaan moet verkleinen.⁴

2.2 Definitie

De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat sinds 2018 een definitie van het begrip 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. Dit wordt als volgt omschreven in art. 3 onder 21:

'een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product'.

De UPV-regeling kan dus alleen een financiële verantwoordelijkheid voor de producent betreffen, als zowel een financiële en organisatorische verantwoordelijkheid. In de toelichting op deze bepaling⁵ wordt nog eens verduidelijkt dat bij het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product is inbegrepen 'handelingen in verband met gescheiden inzameling, sortering en verwerking' en dat

¹ Voluit: richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen

² Zie overweging 27 bij richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

³ Lidstaten kunnen ervoor kiezen om sommige of alle minimumvereisten uit de richtlijn ook van toepassing zijn op vrijwillig vastgestelde producentverantwoordelijkheidsregelingen (art. 8, lid 1 kaderrichtlijn afvalstoffen).

⁴ Zie overweging 21 en 22 bij richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

⁵ Zoals kan worden afgeleid uit de overwegingen bij de wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen, hier in het bijzonder overweging 14.

de verplichtingen van de producent ook kunnen inhouden een organisatorische verantwoordelijkheid en een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan afvalpreventie en de herbruikbaarheid en recycleerbaarheid van producten.

Producenten kunnen zowel individueel als collectief voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV-regeling. Wie als 'producent' moet worden aangemerkt, volgt uit art. 8 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen waarin de 'producent van het product' is omschreven als 'iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert'.

2.3 Algemene verplichtingen: omschrijving taken en verantwoordelijkheden, regelmatige dialoog, vaststellen doelstellingen

De minimumvereisten voor de UPV-regelingen zijn opgenomen in art. 8 bis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Voor zover het de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen actoren en de afstemming met belanghebbenden betreft worden twee meer algemene 'opdrachten' aan de lidstaten gegeven:

1. De taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren moeten duidelijk worden omschreven (lid 1 onder a)
2. Er moet worden gezorgd voor een 'regelmatige dialoog' tussen alle relevante belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van UPV-regelingen (lid 6)

De eerste opdracht ziet dus op een transparante omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren. Onder de 'betrokken actoren' vallen volgens deze bepaling in ieder geval de producenten, de producenten verantwoordelijkheid organisaties (pvo's), de private of publieke afvalverwerkers en de plaatselijke instanties. Indien van toepassing zal ook de betrokkenheid van sociale ondernemingen en exploitanten van installaties voor (voorbereiding van) hergebruik moeten worden meegenomen bij de omschrijving van taken en verantwoordelijkheden. De omschrijving zal ook de *verdeling* van de taken en verantwoordelijkheden (ook bij de totstandkoming van de UPV-regeling) duidelijk moeten maken. Dit draagt bij aan het doel van het invoeren van de minimumvereisten voor de UPV-regelingen, waaronder de verbetering van de governance en transparantie van de UPV-regelingen en het voorkomen van belangenconflicten tussen actoren.

De tweede opdracht moet ertoe leiden dat de lidstaten waarborgen dat er regelmatig overleg is tussen de relevante belanghebbenden betrokken bij de uitvoering van de UPV-regelingen.⁶ De UPV-regelingen zijn dus geen 'stilstaand' bezit, maar de regeling en uitvoering daarvan zal met regelmaat moeten worden besproken en geëvalueerd. Naast de hierboven genoemde betrokkenen bij UPV-regelingen worden daarbij expliciet ook 'maatschappelijke organisaties' en 'hergebruik- en reparatienetwerken' als betrokkenen genoemd.⁷

Naast deze twee verplichtingen zijn de lidstaten ook verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat aan afvalstoffehouders informatie wordt gegeven over afvalpreventie, inzameling, scheiding en preventie van zwerfafval (art. 8bis lid 2). De kosten van het verstrekken van passende informatie hiervoor liggen bij de producent (art. 8bis lid 4 onder a).

⁶ Zie ook art. 47 lid 11 ontwerp-verordening batterijen en afgedankte batterijen.

⁷ Op haar beurt moet de Europese Commissie weer een informatie-uitwisseling organiseren tussen de lidstaten en de betrokken actoren over de praktische uitvoering van de minimumvereisten van art. 8bis Kaderrichtlijn afvalstoffen, zoals de uitwisseling van 'best practices' (zie art. 8 lid 5 Kaderrichtlijn afvalstoffen).

Een belangrijke opdracht aan de lidstaten is tot slot dat zij ingevolge art. 8 bis lid 1 onder b in overeenstemming met de afvalhiërarchie doelstellingen voor afvalbeheer moeten vaststellen. Dit betreft doelstellingen:

- a) waarmee ten minste de voor de UPV relevante kwantitatieve doelstellingen worden behaald zoals vastgelegd in de kaderrichtlijn afvalstoffen, en de richtlijnen 94/62 (verpakkingen en verpakkingsafval), 2000/53 (autowrakken), 2006/66 (batterijen en accu's), 2012/19 (afgedankte elektrische en elektronische apparatuur),⁸ en

Dit betreft bijvoorbeeld de volgende doelstellingen:

Richtlijn Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EG):

- jaarlijks minimaal 65 gewichtsprocent inzameling van hetgeen de voorgaande drie jaren op de markt is gebracht of 85 gewichtsprocent inzameling van hetgeen aan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is geproduceerd (art. 7 lid 1).

Richtlijn Batterijen en accu's (2006/66/EG):

- jaarlijks minimaal 45 gewichtsprocent inzameling van draagbare batterijen (art 10 lid 2b).

- b) andere kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen die relevant worden geacht voor de UPV-regeling.

Een voorbeeld zijn de doelstellingen die in het (concept) Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel worden gegeven. Dit betreft doelstellingen voor gewichtspercentages textiel die worden voorbereid voor hergebruik en recycling (art. 2, oplopend van 50% in 2025 tot 75% in 2030), voorbereid voor hergebruik (art. 4, oplopend van 20% in 2025 tot 25% in 2030) en hoogwaardige recycling (art. 5 van 'vezel tot vezel', oplopend van 25% in 2025 tot 33% in 2030).

Deze doelstellingen zijn ook van belang voor de bepaling van de financiële verantwoordelijkheden van de producenten (zie hierna).

2.4 Verantwoordelijkheden producenten en producenten verantwoordelijkheid organisaties (PVO's)

De algemene minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bevatten enkele belangrijke verplichtingen voor de producenten en PVO's. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat deze verplichtingen worden nagekomen door de producent of PVO. Uit art. 8 bis lid 3 Kaderrichtlijn afvalstoffen volgen onder meer de volgende verplichtingen voor de producent of PVO:

- De producent of PVO mag niet doen aan 'cherry-picking' in die zin dat zij hun diensten niet mogen beperken tot gebieden, producten en materialen waarvoor de inzameling en het beheer van afval het minst gunstig is. In de overwegingen bij de kaderrichtlijn wordt daarbij benadrukt dat zij zorg moeten dragen voor de continuïteit van afvalbeheerdiensten (ook als al aan de doelstellingen van de UPV-regeling is voldaan).⁹

⁸ Zie voor een overzicht van de Europese kwantitatieve doelstellingen bijvoorbeeld: LAP 3, deel A, p. 28-29.

⁹ Zie overweging 25 bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.

- De producent of PVO moet zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen.
- De producent of PVO moet beschikken over de nodige financiële of financiële en organisatorische middelen om aan zijn verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen.

De financiële verantwoordelijkheden bij UPV-regelingen van de producent zijn met name vastgelegd in lid 4 van artikel 8 bis Kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze bepaling noemt de factoren die de hoogte van de financiële bijdrage van de producent bepalen om aan zijn verplichtingen van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen. Op grond van sub a is het aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat die financiële bijdragen:

- de kosten dekken van de gescheiden inzameling van afval en vervolgens het vervoer en de verwerking ervan, met inbegrip van de verwerking die nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van de Unie op het gebied van afvalbeheer, en de kosten die nodig zijn om te voldoen aan andere doelstellingen als bedoeld in lid 1, onder b (dat wil zeggen de doelstellingen van UPV-regelingen), rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire stoffen van hun producten en niet-opgeëist statiegeld.
- de kosten van het verstrekken van passende informatie aan afvalstoffenhouders (zie hierboven)
- de kosten van het verzamelen en rapporteren van gegevens.

Wat de kosten voor het gescheiden inzamelen, het vervoer en de verwerking betreft moet, wat goederen met een langere of lange levensduur betreft, de volgende beperking in acht worden genomen. In een recent arrest van 25 januari 2022 heeft het Hof van Justitie EU art. 13 lid 1 WEEE-richtlijn (over afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) onverbindend verklaard, omdat deze bepaling van de lidstaten eiste aan producenten van bepaalde producten, in dit geval zonnepanelen, de verplichting op te leggen ook de kosten te dragen voor de inzameling en verwerking van zonnepanelen die voor het van kracht worden van de richtlijn (in 2012) waren verkocht. Dat vond het Hof in strijd met het algemeen Europees beginsel van rechtszekerheid. Dergelijke beginselen hebben een hogere status dan bepalingen uit richtlijnen en verordeningen, die dan ook wegens strijd met algemene rechtsbeginselen (of met bepalingen uit de EU-Verdragen) onverbindend kunnen zijn, respectievelijk kunnen worden verklaard. Terugwerkende kracht van een bepaling is bij wijze van uitzondering wel mogelijk als dat nodig is voor een doel van algemeen belang. Dat acht het Hof hier niet het geval. De reden die het hiervoor noemt is opmerkelijk: omdat de bepalingen over UPV in de richtlijn tot doel hebben dat de producenten bij het design van hun producten rekening houden met circulariteitsaspecten en een circulaire toepassing van hun producten vergemakkelijken. Dat doel kan door een retroactieve toepassing niet meer worden bereikt.¹⁰

Uit deze uitspraak lijkt af te kunnen worden geleid dat producenten, als een regeling over producentenverantwoordelijkheid nieuw in het leven wordt geroepen, alleen verantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten die producten veroorzaken die na het van kracht worden van de regeling worden verkocht.¹¹ Voor producten met een lange levensduur betekent dit dat, als een regeling over UPV wordt ingesteld, de financiële (en feitelijke!) verplichtingen voor een belangrijk deel pas na een lange tijd, respectievelijk over een lange periode geleidelijk kunnen ingaan of dat er gewerkt wordt met fondsvorming.¹² Hoewel de uitspraak direct slechts betrekking had op art. 13 lid 1 WEEE-richtlijn, is de inhoud daarvan ons inziens ook mede-bepalend bij de nadere invulling en

¹⁰ HvJ EU 25 januari 2022, C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51, VYSOČINA WIND, ro. 59

¹¹ HvJ EU 25 januari 2022, C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51, VYSOČINA WIND, in het bijzonder ro. 47-61.

¹² Dat is bijvoorbeeld relevant voor de begin 2022 in Nederland ingevoerde UPV regeling over matrassen, zie uitvoeriger Bijlage I, sub 4.

interpretatie van art. 8 en 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen. Onafhankelijk van wat de Europese wetgever ooit met deze bepalingen heeft bedoeld, moeten zij verdragsconform en conform algemene rechtsbeginselen worden geïnterpreteerd. Met 'een passende beschikbaarheid van inzamelsystemen' (art. 8bis lid 3 sub b) is dus bedoeld een inzamelsysteem dat geschikt is de producten in te zamelen die na het van kracht worden van de regeling worden verkocht en het afvalstadium bereiken. De financiële bijdragen van de producenten moeten daarom (slechts) de kosten dekken van de gescheiden inzameling, het vervoer en de verwerking van het afval afkomstig van de producten die na het van kracht worden van de regeling verkocht worden enz. Deze interpretatie van de verplichtingen uit de kaderrichtlijn afvalstoffen beperkt de mogelijkheden tot introductie van een UPV-regeling voor producten met een lange levensduur aanzienlijk. De producenten kunnen natuurlijk vrijwillig feitelijke en financiële verantwoording overnemen voor ook voor het van kracht worden van de regeling verkochte producten. Dat kan dan echter niet door middel van een amvb of het algemeen verbindend verklaren van een vrijwillige overeenkomst van de meerderheid van producenten aan alle producenten worden opgelegd.

De financiële verantwoordelijkheid van de producent wordt daarbij verder begrensd door art. 8 bis lid 4 sub c op grond waarvan de lidstaten moeten waarborgen dat de financiële bijdrage van de producent niet meer bedraagt dan 'de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten'. Het vaststellen van deze kosten voor de verschillende actoren moet op transparante wijze gebeuren.

Indien er sprake is van een collectieve uitvoering van de UPV-regeling door een PVO worden ingevolge art. 8 bis lid 4 onder b indien mogelijk de aan de individuele producent doorberekende tarieven gedifferentieerd waarbij rekening wordt gehouden met o.a. duurzaamheid, reparatiebaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

De kaderrichtlijn biedt in art. 8 bis lid 4 de mogelijkheid voor een afwijkende regeling van de verdeling van de financiële verantwoordelijkheden. Dit is alleen toegestaan indien de afwijking noodzakelijk is met het oog op een adequaat afvalbeheer en de economische levensvatbaarheid van de UPV-regeling. Daarbij geldt wel dat voor nieuwe regelingen voor producentenverantwoordelijkheid (dwz vastgesteld na 4 juli 2018) de producenten ten minste 80% van de noodzakelijke kosten dragen. Voor bestaande regelingen mag de afwijking niet worden gebruikt om het aandeel in de kosten gedragen door producenten te verlagen. Ook deze norm moet in overeenstemming met het beginsel van rechtszekerheid worden uitgelegd. Het gaat dus om 80% van de kosten die nodig zijn voor de inzameling, het vervoer en de verwerking van de producten die na het van kracht worden van de regeling op de markt worden gebracht. Dit kader geldt ook, zo maakt art. 8bis lid 4 sub c, sub ii duidelijk, voor UPV-regelingen die een lidstaat op eigen initiatief vaststelt en waarmee niet Europese, maar uitsluitend nationale doelen worden nagestreefd.

Voor bestaande EU UPV-regelingen (op grond van de richtlijnen 2000/53/EG, 2006/66/EG of 2012/19/EU) geldt deze kostenverdeling overigens niet. Voor die regelingen moet worden uitgegaan van de kostenverdeling die reeds was opgenomen in die richtlijnen. De financiële verantwoordelijkheden van de producent wijken daarbij soms af van de hierboven besproken algemene regeling in de kaderrichtlijn.

Een voorbeeld bieden de artikelen 16 e.v. van richtlijn 2006/66/EG, inzake batterijen en accu's.

Art. 16 van de richtlijn ziet op de financiering. Op grond van lid 1 moeten lidstaten ervoor zorgen dat de producenten alle nettokosten financieren die voortvloeien uit:

“a) de inzameling, de verwerking en de recycling van alle draagbare afgedankte batterijen en accu's die overeenkomstig artikel 8, leden 1 en 2, zijn ingezameld; en

b) de inzameling, verwerking en recycling van alle afgedankte industriële batterijen en accu's en autobatterijen en -accu's die overeenkomstig artikel 8, leden 3 en 4, zijn ingezameld.”

Op basis van dit artikel krijgen de producenten dus de financiële verantwoordelijkheid over de kosten voor de inzameling, verwerking en recycling, maar zijn die kosten beperkt tot wat is ingezameld. De kosten die in rekening worden gebracht zijn echter niet beperkt tot inzameling die nodig is om de inzameldoelstellingen te halen.

Lid 2 stelt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de uitvoering van lid 1 producenten geen dubbele kosten worden aangerekend in het geval van batterijen of accu's die uit hoofde van overeenkomstig Richtlijn 2000/53/EG of Richtlijn 2002/96/EG ingestelde systemen zijn ingezameld. De financiële verantwoordelijkheid van de producenten bevat daarnaast op grond van lid 3 ook de verantwoordelijkheid voor de nettokosten die worden gemaakt voor de voorlichtingscampagnes van de overheid over de inzameling, de verwerking en de recycling van alle afgedankte draagbare batterijen en accu's. Voorts lid 5 dat producenten van industriële en autobatterijen en -accu's overeenkomsten mogen sluiten waarin andere dan de in lid 1 bedoelde financieringsregelingen worden gestipuleerd. Ingevolge art. 6 is deze financiële regeling van toepassing op alle afgedankte batterijen en accu's ongeacht wanneer ze op de markt zijn gebracht.

Artikel 18 biedt een uitzondering op de financiële verantwoordelijkheid uit artikel 16. Deze bepaling stelt dat lidstaten producenten die, in verhouding tot de omvang van de nationale markt, zeer kleine hoeveelheden batterijen of accu's op de nationale markt brengen, vrijgesteld kunnen worden van de eisen van artikel 16 lid 1. Hiervoor geldt wel dat deze producenten de goede werking van de systemen voor de inzameling en recycling ingesteld op grond van de artikelen 8 en 12, niet belemmeren.

Voor het bepalen van de financiële verantwoordelijkheden van de producent zijn de vastgestelde doelstellingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in de UPV-regelingen derhalve van belang. De producenten moeten immers de kosten dekken die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen. Dit kan dus gaan om doelstellingen van het afvalbeheer of andere doelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van afvalpreventie). Ook volgens overweging 26 bij de kaderrichtlijn afvalstoffen moeten producenten van producten de kosten dekken 'die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen van het afvalstoffenbeheer en andere doelstellingen, onder meer op het gebied van afvalpreventie, die zijn vastgesteld voor de desbetreffende regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.' De tekst van art. 8 bis lid 4 van de kaderrichtlijn beperkt de financiële verantwoordelijkheden van de producenten echter niet tot de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen die, op grond van EU-recht, voor een bepaalde afvalstroom zijn gesteld. Art. 8 bis lid 4 is wat dat betreft ruimer geformuleerd: de financiële verantwoordelijkheid van de producent heeft betrekking op 'de kosten van gescheiden inzameling van het afval, vervoer en verwerking daarvan'. Vervolgens zegt deze bepaling dat deze kosten mede inhouden ('met inbegrip van') de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de gestelde doelstellingen. Ook als bijvoorbeeld meer gescheiden wordt ingezameld dan ingevolge de doelstellingen minimaal nodig is, moet de producent toch de kosten voor de inzameling en verwerking van deze afvalstoffen dragen. Daarbij is ook van belang dat de producent ingevolge art. 8 bis lid 3 voor 'passende inzamelsystemen' moet zorgen en daar dus ook financieel voor verantwoordelijk is. Een passend inzamelsysteem is niet gelimiteerd tot een bepaalde inzameldoelstelling.¹³ De producent moet dus alle kosten voor de gescheiden inzameling, vervoer en verwerking van zijn producten te dragen. Daarentegen hoeven de lidstaten niet te voorzien in een verplichting voor producenten om *alle* kosten van de afvalfase van al hun producten te dragen. Voor de verwerking van producten die, ondanks het bestaan van een

¹³ Dit wordt in het nationale recht duidelijk gemaakt in art. 2 lid 2 Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

passend systeem van gescheiden inzameling, in het zwerfvuil belanden of in het huishoudelijk afval terecht komen,¹⁴ hoeven de lidstaten de producenten op grond van art. 8 bis lid 4 niet verantwoordelijk te maken.

2.5 Verantwoordelijkheden overheidsinstanties

In de overwegingen bij de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 2018 wordt expliciet gewezen op de belangrijke rol die overheidsinstanties spelen bij de inzameling en verwerking van stedelijk afval en de communicatie daarover met burgers. Aangegeven wordt dat bepalingen met betrekking tot de financiële verantwoordelijkheid van producenten in het kader van UPV 'moeten gelden zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van overheidsinstanties met betrekking tot de inzameling en verwerking van stedelijk afval' (zie overweging 23). Wanneer overheidsdiensten, zoals gemeenten en hun publieke inzamelaars, de organisatie van het afvalbeheer van producten die onder een UPV-regeling vallen op zich nemen, dan moeten die diensten kostenefficiënt worden aangeboden. De financiële verantwoordelijkheid van de producent mag dan niet verder gaan dan de kosten die nodig zijn om die diensten te verlenen en die kosten moeten op transparante wijze worden vastgesteld tussen de betrokken actoren (zie het hierboven al genoemde art. 8 bis lid 4 onder c Kaderrichtlijn afvalstoffen en overweging 24 bij de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 2018). Het is dus aan de gemeenten en hun publieke inzamelaars om kostenefficiënt te werken en transparant te zijn over de kosten die ze maken, zodat de vergoedingen die producenten bepalen niet hoger zijn dan nodig. 'Nodig' lijkt, betreft men de samenhang van art. 8 bis lid 4 hierbij, betrekking te hebben op de taken en diensten die door gemeenten worden verricht in opdracht van en ten behoeve van de producenten en hun organisaties. De producenten en hun organisaties 'huren' de gemeenten en hun inzamelbedrijven immers in om bepaalde taken te verrichten ten einde te voldoen aan hun verantwoordelijkheden als producenten. Daarmee bepaalt de vragende partij, de producenten, ook welke diensten zij door de gemeenten willen laten verrichten en ook wat het doel daarvan is. Als gemeenten eigen (duurzaamheids)doelstellingen nastreven die uitgaan boven dat wat producenten en hun organisaties nodig hebben om aan hun verplichtingen te voldoen en wat zij daarom aan de gemeenten vragen, dan zijn de kosten daarvoor niet 'nodig' in de zin van art. 8 bis lid 4 en hoeven dus ook niet vergoed te worden door de producenten. Daarmee is nog niet gezegd wie in de praktijk bepaalt wat het kostenefficiënt verrichten van een bepaalde afvalbeheerstaak precies moet of mag kosten. Vast staat wel dat gemeenten die taken, die zij ten behoeve van producenten verrichten, op een kostenefficiënte wijze moeten verrichten.

¹⁴ Dit betreft bijvoorbeeld glas of batterijen of andere producten die in het huishoudelijk afval zitten hoewel er systemen van gescheiden inzameling bestaan. Dit geldt echter niet voor PMD indien wordt gekozen voor nascheiding. Geplande nascheiding (van PMD) moet in dit verband gezien worden als een methode van gescheiden inzameling.

3. Nationaal juridisch kader

3.1 Inleiding

In het nationale recht zijn relevante bepalingen over de verdeling van verantwoordelijkheden bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te vinden in de Wet milieubeheer (Wm), het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de bijzondere UPV-regelingen.

Producenten en importeurs kunnen individueel of collectief besluiten tot het invoeren van een UPV-regeling. Voor sommige afvalstromen is er een verplichte (collectieve) UPV-organisatie, in een deel van de gevallen volgend uit het Europese recht (voor afgedankte elektrische en elektronische apparaten, batterijen en accu's, autowrakken, banden van personenauto's) en een deel nationaal vastgesteld (verpakkingen en verpakkingsafval en in concept voor textiel). Daarnaast kunnen producenten en importeurs van een bepaald product de minister van IenW verzoeken om een overeenkomst over de betaling van een afvalbeheerbijdrage 'algemeen verbindend' te verklaren (art. 15.36 Wm). Dit kan ook producten betreffen waarvoor al een (wettelijke) UPV-regeling geldt. Een dergelijk verzoek is alleen mogelijk als de producenten en importeurs een belangrijke meerderheid vertegenwoordigen van het totale aantal ondernemingen dat het betrokken product produceert of invoert (art. 15.37, lid 1 van de Wm). Als een dergelijke overeenkomst over een bepaald product algemeen verbindend wordt verklaard, zijn alle producenten en importeurs verplicht een afvalbeheerbijdrage te betalen aan de betreffende PVO. Dergelijke regelingen gelden thans voor gloeilampen, vlakglas, matrassen en papier en karton.

3.2 Definitie

In art. 1.1 lid 1 Wm is een definitie opgenomen van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: 'regels die ervoor zorgen of een besluit dat er voor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen'. Deze definitie sluit aan bij de Europese definitie zoals opgenomen in art. 3 onder 21 Kaderrichtlijn afvalstoffen en de omschrijving van producent in art. 8 lid 1 van de kaderrichtlijn. In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat daarmee duidelijk is dat de verplichtingen zowel aan de fabrikant van de producten als aan de importeur kunnen worden opgelegd.¹⁵ Wel valt op dat in de definitie zoals opgenomen in de Wet milieubeheer 'geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt', terwijl ingevolge de Kaderrichtlijn afvalstoffen altijd sprake moet zijn van minstens een financiële verantwoordelijkheid voor de producent (gelet op definitie). Nu kan worden betoogd dat het dragen van organisatorische verantwoordelijkheid automatisch ook financiële consequenties heeft. In zoverre zal het niet geheel aansluiten bij het EU-recht niet snel praktische consequenties hebben. Dat neemt niet weg dat art. 1.1 lid 1 Wm is zoals nu geformuleerd niet in overeenstemming is met de kaderrichtlijn afvalstoffen. In art. 9.5.2 lid 3 onder b Wm is wel de juiste formulering gehanteerd.¹⁶ Ook art. 1.1 lid 1 Wm zou hierbij moeten aansluiten. Verder valt op dat de definitie in de Wm spreekt van een 'geheel of gedeeltelijke' verantwoordelijkheid. Volgens de Wm mag de producent dus ook 'geheel' financieel of organisatorisch verantwoordelijk worden gemaakt voor het afvalbeheer van de eigen producten. In

¹⁵ Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35267, nr. 3, p. 14-15.

¹⁶ En ook uit de MvT volgt dat bedoeld is 'financieel of financieel en organisatorisch', zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35267, nr. 3, p. 14.

het Besluit regeling voor UPV is deze verantwoordelijkheid telkens beperkt ingevuld en is de producent niet 'geheel' financieel of organisatorisch verantwoordelijk.¹⁷

In het systeem van de Wm wordt de gehele of gedeeltelijke producentenverantwoordelijkheid uitgewerkt bij amvb of a.v.v. Zowel ingevolge de tekst van art. 1.1 lid 1 Wm als de toelichting op deze bepaling valt ook een avv van een afvalbeheersbijdrage die deel uitmaakt van een door producenten vrijwillig opgericht (en niet in een amvb voorgeschreven) systeem van producentenverantwoordelijkheid onder het begrip UPV zoals dat in art. 8. Kaderrichtlijn afvalstoffen en in art. 1.1 lid 1 Wm wordt gedefinieerd. Het gaat bij een avv immers om een 'besluit dat er voor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt' (een avv heeft alleen betrekking op de financiële verantwoordelijkheid) voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen'. Ook de memorie van toelichting op deze bepaling maakt expliciet duidelijk dat 'deze avv's (...) eveneens aan de nieuwe definitie voor een regeling voor producentenverantwoordelijkheid (voldoen)'.¹⁸ Ook uit art. 15.36 Wm, de wettelijke grondslag voor een besluit tot avv, lijkt voort te vloeien dat alle avv's moeten voldoen aan alle eisen uit art. 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen. Nog duidelijker wordt dit in de toelichting op art. 15.36 Wm verwoord: 'een algemeen-verbindendverklaarde overeenkomst of een ontheffing daarvan voldoet tevens aan de definitie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, aangezien van overheidswege voor producenten een verplichting tot het afdragen van een financiële bijdrage wordt opgelegd.'¹⁹

Uit antwoorden op recente kamervragen lijkt echter te volgen dat de staatssecretaris van I en W (thans) met betrekking tot de avv voor matrassen blijkbaar een andere opvatting is toegedaan. In antwoord op vragen van het kamerlid Hagen van 31 januari 2022 geeft de staatssecretaris op 21 februari 2022 aan dat een overeenkomst algemeen verbindend kan worden verklaard als deze 'bijdraagt tot doelmatig afvalbeheer' en dat het verder aan de producenten is om doelstellingen en verplichtingen te bepalen, ook in financiële zin. Daarmee lijkt echter te worden voorbij gegaan aan het feit dat het gaat om een 'regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid', zoals bedoeld in art. 1.1 lid 1 Wm door middel van een besluit tot algemeen verbindend verklaren van een afvalbeheersbijdrage. Ingevolge art. 15.36 lid 1 Wm kan een dergelijk besluit alleen worden genomen als de overeenkomst 'in overeenstemming is met artikel 8bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen', dus inhoudelijk aan alle daar genoemde eisen voldoet. Mocht de staatssecretaris in zijn antwoord er vanuit zijn gegaan dat het algemeen verbindend verklaren van een vrijwillige overeenkomst over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geen UPV-regeling in de zin van art. 1.1 lid 1 Wm is en niet aan alle eisen uit art. 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen hoeft te voldoen,²⁰ dan achten wij deze redenering niet juist. De letter van de wet en de toelichting op het wetsvoorstel door de toenmalige regering laten hiertoe geen ruimte.

¹⁷ Zie verder o.a. hoofdstuk 4, beantwoording vraag 4.

¹⁸ Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen, MvT, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 267, nr. 3, p. 9.

¹⁹ Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen, MvT, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 267, nr. 3, p. 24.

²⁰ *Kamerstukken II, 2021/22 Aanhangsel van de Handelingen*, 1801. De vragen zelf zijn te vinden *Kamerstukken II, 2021/22, Vragen 2022Z01515*.

3.3 Wet milieubeheer en Besluit regeling voor UPV: verantwoordelijkheden producenten en PVO

3.3.1 Door middel van een amvb ingestelde UPV-regeling

Art. 9.5.2 van de Wet milieubeheer biedt de grondslag voor het opstellen van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Bij amvb kunnen op grond van lid 3 van deze bepaling algemene regels worden gesteld over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor een bepaalde productstroom, zoals de definities, doelstellingen en de normadressaat van de UPV-regeling. De minimumvereisten die art. 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen aan een dergelijke regeling stelt zijn uitgewerkt in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

In dit besluit zijn de hierboven besproken minimumvereisten ten aanzien van de verplichtingen voor de producent overgenomen, waarbij geen sprake is van inhoudelijke verschillen met het Europese recht (de terminologie is soms iets afwijkend). Dit houdt in dat de producent op grond van art. 2, 4 en 5 van het besluit verantwoordelijk is voor:

- het nakomen van de verplichtingen die in de betreffende UPV-regeling zijn gesteld, waaronder het behalen van de in die regeling gestelde doelstellingen;
- het zorgen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem dat het gehele jaar beschikbaar is en niet is beperkt tot de gebieden waar de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest kostenefficiënt is, ook moet de ontdoener in staat zijn om de betreffende stoffen, mengsels of producten kosteloos bij het innamesysteem in te leveren;
- het informeren van de afvalstoffenhouders over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval;
- melding aan lenW over o.m. de wijze van uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid en jaarlijkse verslaglegging over de behaalde resultaten.

De financiële verplichtingen van de producent zijn opgenomen in art. 3 van het Besluit regeling voor UPV, waarbij is bepaald dat de producent in ieder geval de kosten draagt voor het nakomen van de hierboven genoemde verplichtingen die voortvloeien uit art. 2, 4 en 5. Daarbij is dus expliciet de verplichting voor de producent opgenomen om te zorgen voor een passend innamesysteem dat *het gehele jaar* beschikbaar is. Dit is een ruimere verplichting dan de letterlijke tekst van art. 8 bis lid 3 kaderrichtlijn afvalstoffen, maar in overeenstemming met de uitleg van deze bepaling en ook blijkend uit overweging 25 van de kaderrichtlijn. Door de verplichting een inzamelsysteem te onderhouden waar alle op de markt gebrachte stoffen, mengsels en producten (die onder de desbetreffende regeling vallen) kunnen worden ingeleverd is, zoals ook in het gesprek met de vertegenwoordigers van het ministerie werd benadrukt, de verantwoordelijkheid van de producenten in zoverre dus niet beperkt tot het behalen van de doelstellingen voor gescheiden inzameling, maar heeft betrekking op het gescheiden inzamelen van alle voorwerpen die onder de regeling vallen. De producent moet voorts over voldoende financiële of financiële en organisatorische middelen beschikken om te voldoen aan deze verplichtingen. De continue beschikbaarheid van deze middelen moet daarbij worden gewaarborgd door een adequaat mechanisme voor zelfbeheer. Er is geen afwijkende verdeling van financiële verantwoordelijkheden in het besluit opgenomen, zoals mogelijk gemaakt door art. 8 bis lid 4 kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze afwijkende verdeling is alleen mogelijk vanuit de noodzaak om een adequaat afvalbeheer en economische levensvatbaarheid van de UPV-regeling te

waarborgen. Dat is blijkens de Nota van Toelichting niet aan de orde. Daarbij wordt in de Nota van Toelichting ook het volgende opgemerkt: 'Bij het opzetten van de financiële en organisatorische middelen en het dragen van de kosten moet de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen ten aanzien van reeds in de handel gebrachte producten die onder de reikwijdte van de regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. Dit kan bijvoorbeeld door fondsvorming, garantiestellingen, verzekeringen, derdegeldrekening, of door producten formeel juridisch in eigendom te houden'.²¹ Er wordt nader onderzoek aangekondigd naar de uitwerking hoe producenten kunnen anticiperen op toekomstige financiële verplichtingen. Uit het eerder aangehaalde arrest van het HvJ EU van 25 januari 2022 kan echter worden afgeleid dat producenten alleen verantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten die producten veroorzaken die worden verkocht na inwerkingtreding van de UPV-regeling (zie par. 2.4) en niet op reeds in de handel gebrachte producten. De opmerking in de NvT is in die zin dan ook niet (meer) correct. Wel is het juist dat fondsvorming, garantiestelling enz. zinvolle instrumenten van een UPV-regeling kunnen zijn. Daarmee kunnen risico's van kosten voor de verwerking van producten die na het van kracht worden van de regeling in de handel worden gebracht, maar waarvan de gebruiksfase pas over lange tijd eindigt, worden afgedekt. Het Besluit regeling voor UPV bevat verder bepalingen over de mogelijkheid tot het gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen middels een PVO (zie art. 6). Daarbij is bepaald dat de financiële bijdragen van de producenten aan de PVO niet hoger zijn dan nodig om als producentenorganisatie goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan de namens de producent uit te voeren verplichtingen. Het is opvallend dat de verplichting tot een kostenefficiënte uitvoering uitsluitend is gekoppeld aan de financiële bijdrage van producenten aan de PVO. In de kaderrichtlijn afvalstoffen is in algemene zin bepaald dat de financiële bijdrage die de producent betaalt om aan de UPV-verplichtingen te voldoen niet meer bedraagt dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten en is dit niet beperkt tot de verhouding tussen producent en PVO. De kaderrichtlijn afvalstoffen is in die zin onzes inziens te beperkt omgezet in het Nederlandse recht.

Het Besluit regeling voor UPV bevat geen bepalingen die zien op de relatie tussen de producenten en andere actoren zoals gemeenten en publieke inzamelaars. Wel is bepaald dat de producent waarop een UPV-regeling van toepassing is, in de verplichte melding hierover aan de minister o.m. een omschrijving moet geven van de wijze waarop de verplichtingen uit de betreffende UPV-regeling worden nagekomen (zie art. 4 lid 2 onder d Besluit regeling voor UPV), een omschrijving van het innamesysteem (art. 4 lid 2 onder e) en een overzicht van de financiële of financiële en organisatorische middelen (art. 4 lid 2 onder f). Dit zou ook kunnen zien op de (verdeling van de) verantwoordelijkheden van de verschillende actoren,²² maar dit is dus niet expliciet bepaald. Bovendien moeten ingevolge art. 8 bis lid 1 Kaderrichtlijn afvalstoffen de lidstaten zorgen voor een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen en niet de producentenorganisaties. In de NvT wordt wel aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarin wordt benadrukt dat het de verantwoordelijkheid is van de producent om afspraken te maken met andere 'ketenspelers', waarbij het aan de producent is 'om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden.'²³ Ten aanzien van de zorgplicht van gemeenten voor huishoudelijk afval (zie hierna) wordt aangegeven: 'Deze zorgplicht blijft onverkort van kracht, ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit dit besluit afdoende nakomen. Hierbij geldt dat de kosten van de

²¹ Stb. 2020, 375, p. 9.

²² In de NvT wordt opgemerkt: 'Ook wordt vermeld wie de betrokken actoren zijn bij de uitvoering van het afvalbeheer', Stb. 2020, 375, p. 26.

²³ Stb. 2020, 375, p. 10.

producten die buiten het door producenten opgezette passende inzamelsysteem in andere afvalstromen terecht komen, niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. De gemeenten hebben ook geen recht op een vergoeding van de kosten van deze stromen'.²⁴ Dat is in overeenstemming met het hiervoor in paragraaf 2 beschreven EU-rechtelijk kader ingevolge art. 8 bis lid 4 kaderrichtlijn afvalstoffen.

3.3.2 Het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst tot het betalen van een afvalbeheerbijdrage

Ook wanneer sprake is van een (vrijwillig) verzoek tot het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst tot het betalen van een afvalbeheerbijdrage moet voldaan worden aan de minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgend uit art. 8 bis kaderrichtlijn afvalstoffen. Dit is geregeld in art. 15.36 lid 1 Wet milieubeheer en uitgewerkt in de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage.²⁵ In de regeling zijn de minimumvereisten van art. 8 bis opgenomen. Anders dan in het Besluit regeling voor UPV is in de regeling expliciet bepaald dat in een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage in ieder geval aan bod moet komen: 'de organisatorische en technische opzet van de afvalbeheerstructuur en daarbij betrokken actoren' (art. 2 onder e). De actoren in de keten en hun organisatorische en technische verantwoordelijkheden moeten dus uitdrukkelijk in de overeenkomst worden beschreven. De producenten/PVO staan hiervoor aan de lat en zullen hier dus inzicht in moeten geven. Dit sluit enigszins aan bij de Europese verplichting uit de kaderrichtlijn afvalstoffen om een duidelijke omschrijving te geven van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren betrokken bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en is duidelijker dan art. 4 lid 2 onder e en f Besluit regeling voor UPV.

3.4 Wet milieubeheer: verantwoordelijkheden gemeenten

Op de gemeenteraad en BenW, al dan niet in samenwerking met de gemeenteraad en BenW van andere gemeenten, rust ingevolge art. 10.21 Wet milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Ten minste een maal per week moeten huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen het grondgebied van de gemeente gelegen perceel waar zulke afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. De gemeenteraad dient een afvalstoffenverordening vast te stellen waarbij in ieder geval regels worden gesteld over het overbrengen of ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij de verordening te bepalen inzameldienst. In art. 10.26 Wm wordt de bevoegdheid gegeven in de afvalstoffenverordening afwijkende bepalingen op te nemen met betrekking tot de uitwerking van de zorgplicht (zoals afwijkende regels voor de frequentie van inname). Bij amvb kunnen op grond van art. 10.29 Wm regels worden gesteld over de verplichting tot gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (zie hierover verder de beantwoording van deelvraag 5). Ook voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen heeft de gemeente een zorgplicht (art. 10.22 Wet milieubeheer), waarbij echter o.m. geen bepaalde inzamelfrequentie is gegeven.

De gemeente moet bij de invulling van al deze verantwoordelijkheden verzekeren dat afvalstoffen 'doelmatig' worden beheerd. Het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen' wordt in art. 1.1 Wet milieubeheer gedefinieerd als een beheer dat rekening houdt met 'het geldende afvalbeheerplan, ..., dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5'. Per afvalstroom zal niet zo snel een conflict kunnen ontstaan tussen de wijze waarop gemeenten op verzoek van en in afspraak met producentenorganisaties afval inzamelen, sorteren en voorbereiden

²⁴ *Stb.* 2020, 375, p. 11.

²⁵ *Stcrt.* 2020, 34 945.

voor hergebruik of recycling. Het LAP waarborgt immers dat de verplichtingen van producentenorganisaties niet interfereren met een doelmatig beheer van afvalstoffen. Een aandachtspunt kan echter zijn dat de organisatie van de gemeentelijke afvalinzameling en het afvalbeheer als geheel ook aan dit criterium moet voldoen. Zeker als in de toekomst nog meer UPV-regelingen worden vastgesteld en de gemeentelijke taken en hun invulling van de als vangnet bestaande zorgplicht daarop moet worden afgestemd zal bekeken moeten worden of de som van het meewerken aan het vervullen van de verplichtingen van verschillende groepen van producenten en de aanvullende eigen verantwoordelijkheden als geheel nog voldoet aan de eis van 'doelmatig beheer van afvalstoffen'.

Specifiek voor de inname van afvalstoffen ter uitvoering van een UPV-regeling kan voorts op grond van art. 9.5.2 lid 4 onder b Wm bij amvb tot op zekere hoogte 'een verplichting aan BenW worden opgelegd om mee te werken aan een door producenten opgezette inname en afvalbeheersstructuur'. Een thema dat in dit verband in enkele gesprekken naar voren kwam betreft het gebruik van de openbare ruimte voor inzamelactiviteiten door producentenorganisaties. De vraag is dan of producenten of producentenorganisaties gebruik mogen maken van de openbare ruimte om op een effectieve en efficiënte wijze afgedankte goederen van consumenten gescheiden in te zamelen. Dat kan tot hoogwaardige circulaire toepassing van bepaalde afvalstromen bijdragen. Juridisch wordt deze vraag beheerst door regels op twee terreinen. Ten eerste zijn relevant de regels over het gebruik van de openbare ruimte. Ten tweede kan het hiervoor bedoelde art. 9.5.2 lid 4 Wm relevant zijn.

Vertrekpunt is dat de eigenaar van de openbare ruimte op grond van zijn privaatrechtelijke eigenaarspositie beslist hoe die openbare ruimte gebruikt mag worden, tenzij publiekrechtelijke normen een bepaald gebruik toestaan of voorschrijven. Zo schrijven de Wegenwet en de Wegenverkeerswet voor dat de eigenaar van een openbare weg het verkeer op de weg moet dulden en daarvoor dus ook geen vergoeding kan eisen.²⁶ Ook de publiekrechtelijke bestemming kan een bepaald gebruik impliceren. Hierbij worden 'normaal gebruik' en 'bijzonder gebruik' onderscheiden. Normaal gebruik moet, zonder vergoeding, toegestaan worden, bijzonder gebruik niet. Het bepalende criterium voor de afgrenzing tussen normaal en bijzonder gebruik is doorgaans het tijds criterium. Zo behoort het rijden met een auto of varen met een boot tot het normaal gebruik, het parkeren van een auto of afmeren van een boot behoren echter tot het bijzonder gebruik. De bestemming van de openbare ruimte binnen de bebouwde kom van gemeenten impliceren niet het opstellen van containers en andere verzamelvoorzieningen. Dat behoort duidelijk tot het bijzonder gebruik dat de publieke eigenaar, dus de gemeente, niet hoeft te dulden en kan verbieden of mag toestaan alleen tegen vergoeding. In tegendeel, dergelijke voorzieningen beperken de aan de openbare ruimte toegewezen functie op de plek waar zij worden opgesteld. Er bestaat dus principieel geen recht op het opstellen van containers en andere verzamelvoorzieningen in de openbare ruimte.

Dit zou anders zijn als de gemeente op grond van regelgeving gebaseerd op art. 9.5.2 lid 4 Wm, dus op grond van een van de amvb's over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met betrekking tot een bepaald soort product, zouden zijn of kunnen worden verplicht om mee te werken aan het plaatsen van inzamelvoorzieningen in de openbare ruimte. Dat is echter niet zo. Volgens Van Trigt bevat art. 9.5.2 lid 4 Wm een wettelijke grondslag om tot op zekere hoogte 'mee te werken aan een

²⁶ In de zogenoemde 'uitweguitspraken' is door de toenmalige Afdeling Rechtspraak en vervolgens door de Hoge Raad uitgemaakt dat tot dit recht op gebruik van de openbare weg ook behoort het recht zijwaarts van een aangrenzend perceel via een uitweg de weg op te gaan; zie bijv. ARRvS 28 oktober 1983, Gemeentestem 6776, 12.

door producenten/importeurs opgezette inname- en afvalbeheersstructuur'.²⁷ Ingevolge de duidelijke letter van deze bepaling en overeenkomstig de wetsgeschiedenis is deze plicht tot medewerking echter beperkt tot de verplichting om op ten minste één plaats in de gemeente in voldoende mate gelegenheid te bieden stoffen en producten waarvoor een upv-regeling geldt achter te laten.²⁸ Hoewel de tekst van de wet ook anders kan worden gelezen, is de regering in haar toelichting op het wetsvoorstel voor deze regeling er vanuit gegaan dat daarbij ook kan worden bepaald dat het moet gaan om een aantal afgifteplaatsen. Deze wettelijke bepaling bevat echter geen bevoegdheid om in een amvb te bepalen dat gemeenten mee moeten werken aan het gebruik van de openbare ruimte door producenten teneinde hun inzamelactiviteiten te faciliteren. De Wm (noch enig andere wet) biedt daarom de grondslag voor verplichtingen om in de openbare ruimte inzamelvoorzieningen te plaatsen of te dulden die behoren tot het bijzonder gebruik van de openbare ruimte.

²⁷ Van Trigt, T&C Milieurecht, art. 9.5.2, aant. 8. Men zou kunnen stellen dat deze verwoording van de inhoud van art. 9.5.2 lid 4 Wm door Van Trigt misleidend en te ruimhartig is.

²⁸ Zie Wijziging van de Wet milieubeheer (structuur verwijdering afvalstoffen), MvT, *Kamerstukken II* 1998/99 26638, nr. 3, p. 46 en Wijziging van de Wet milieubeheer en diverse aanverwante wetten, MvT, *Kamerstukken II* 2007/08 31501, nr. 3, p. 18. Zie voor een voorbeeld: art. 3 Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

4. Beantwoording van de deelvragen

1. Is er verschil tussen de Europese definitie van UPV en de Nederlandse definitie daar waar het de rechten en plichten van producenten en publieke inzamelaars en gemeenten betreft?

Tussen de Europese en nationale omschrijving van 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' bestaat weinig verschil. Art. 3 onder 21 in combinatie met art. 8 lid 1 Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt duidelijk dat de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gaat om door lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product. Daarbij moet het begrip 'producent' ruim worden opgevat, dit omvat o.a. mede de natuurlijke of rechtspersoon die producten verkoopt of invoert. In het Nederlandse recht is een gelijkende definitie opgenomen, met als enige beperkte verschil dat in art. 1.1 lid 1 onder c Wm milieubeheer de regeling voor UPV ziet op de 'geheel of gedeeltelijk financiële of organisatorische verantwoordelijkheid (vetgedrukt door auteurs)', terwijl ingevolge de Kaderrichtlijn afvalstoffen altijd sprake moet zijn van minstens een financiële verantwoordelijkheid voor de producent (gelet op definitie). Dit is zoals nu geformuleerd niet in overeenstemming met de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Hiervoor werd in paragraaf 3.1 betoogd dat art. 1.1 lid 1 Wm in overeenstemming zou moeten worden gebracht met de duidelijkere formulering in art. 9.5.2 lid 3 onder b Wm. Verder volgt uit de definitie van de Wm dat de producent 'geheel' financieel of organisatorische verantwoordelijk mag worden gemaakt voor het afvalbeheer van de eigen producten. Dit lijkt ruimer geformuleerd dan de definitie in de kaderrichtlijn afvalstoffen. In het systeem van de Wm wordt de gehele of gedeeltelijke producentenverantwoordelijkheid echter uitgewerkt bij amvb en is deze verantwoordelijkheid telkens beperkt ingevuld, waarbij de producent niet 'geheel' financieel of organisatorisch verantwoordelijk is.

Er is dus weinig verschil tussen de Europese en nationale definitie van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Bezien we de uitwerking van de UPV definitie waar het de rechten en plichten van producenten en publieke inzamelaars en gemeenten betreft dan zijn er wel verschillen. Deze zien op de algemene opdracht om te komen tot een goede 'governance' en het zorgen voor een 'regelmatige dialoog' tussen de verschillende ketenspelers. Bij de beantwoording van de volgende deelvragen komen deze onderwerpen aan de orde.

2. In hoeverre biedt het huidige juridisch stelsel voor producentenverantwoordelijkheid ruimte aan producenten om eisen te stellen aan de kwaliteit van het ingezamelde en om die eisen (mede) bepalend te laten zijn voor de vergoeding die zij betalen? In hoeverre is en zo ja hoe, geregeld dat deze eisen redelijk en billijk moeten zijn? En mogen producenten wettelijk gezien de mate waarin hun producten worden geaccepteerd voor recycling (volgende ketenstap) meewegen in de vergoeding voor de (al dan niet gescheiden) inzameling?²⁹

Voor de beantwoording van deze vragen is het goed om de speelruimte te schetsen waarbinnen de verantwoordelijkheden van de producenten enerzijds en de gemeenten en publieke inzamelaars anderzijds zich (kunnen) bewegen. Daarbij staan in het juridische kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de volgende twee uitgangspunten centraal:

²⁹ Hiermee wordt ook de vraag beantwoord wat de juridische positie van gemeenten is met betrekking tot de kosten van inzameling van afvalstromen waarvoor de producenten verantwoordelijk zijn, zoals bijvoorbeeld PMD.

- De producent heeft de financiële verantwoordelijkheid voor alle kosten voor gescheiden inzameling, vervoer en verwerking van zijn producten en de kosten die nodig zijn om te voldoen aan andere doelstellingen opgenomen in de UPV-regeling alsmede de overige verplichtingen uit een UPV-regeling. In het Nederlandse recht draagt de producent de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen die in de UPV-regeling zijn gesteld, waaronder het behalen van de in die regeling gestelde doelstellingen (zoals het recyclen van een bepaald % van het product). De producenten moeten daartoe zorgen voor een passende beschikbaarheid van een inzamelingsstelsel, waarbij producenten niet mogen doen aan 'cherry-picking' in de zin dat zij de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen beperken tot de meest winstgevend gebieden. Ook moeten zij gedurende het gehele jaar zorgdragen voor de continuïteit van de afvalbeheerdiensten, ook als al aan de doelstellingen wordt voldaan.
- De gemeente houdt daarnaast onverkort de zorgplicht voor de (soms gescheiden) inzameling van het huishoudelijk afval (art. 10.21 en 10.22 Wm). Daarbij mogen gemeenten niet uitsluiten dat producenten zelf de betreffende producten inzamelen. Bij amvb kan bepaald worden dat BenW er zorg voor dragen dat op ten minste één plaats in de gemeente gelegenheid wordt geboden stoffen en producten waarvoor een verplichte upv-regeling geldt achter te laten (art. 9.5.2 lid 4 Wm). Er bestaat geen verplichting om in de openbare ruimte inzamelvoorzieningen te plaatsen of te dulden die behoren tot het bijzonder gebruik van de openbare ruimte. Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verrichten van taken en diensten (in opdracht van de producenten) in het kader van UPV dan moeten die diensten kostenefficiënt worden aangeboden. De financiële verantwoordelijkheid van de producent gaat dan niet verder dan de kosten die nodig zijn om deze diensten te verlenen. Indien een gemeente dus verdergaande eigen (duurzaamheids)doelstellingen nastreeft, die uitgaan boven dat wat producenten en hun organisaties nodig hebben om aan hun verplichtingen te voldoen, hoeven de kosten daarvoor niet te worden vergoed door de producent.

Het speelveld voor onderhandeling bevindt zich tussen deze twee juridische uitgangspunten. Dit betekent dat producenten geen 'eisen' kunnen stellen aan de kwaliteit van het ingezamelde. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen in de UPV-regeling en moeten ook een inzamelingsstelsel opzetten waarmee deze doelstellingen worden behaald. Indien deze doelstellingen ook een zekere kwaliteit van het ingezamelde betreffen (zie bijvoorbeeld het concept voor de UPV-regeling voor textiel waarbij ook percentages gelden voor hoogwaardige recycling), dan is het de verantwoordelijkheid van de producent om deze doelstellingen te behalen. Dit kan ook worden bereikt door het opzetten van een 'eigen' inzamelingsstelsel. De gemeente hoeft dus ook geen taken uit te voeren voor producentenorganisaties. Als gemeenten dat niet willen, bijvoorbeeld omdat hun kosten niet gedekt worden, kunnen zij ook weigeren om mee te werken aan het nakomen van de taken en verantwoordelijkheden die de producenten hebben. De gemeente moet er wel voor zorgen dat op ten minste één plaats in voldoende mate gelegenheid wordt geboden de ingezamelde stoffen en producten waarvoor een UPV-regeling geldt, achter te laten. Maar er bestaat geen verplichting om in de openbare ruimte inzamelvoorzieningen te plaatsen of te dulden, afspraken daarover zullen onderdeel uit moeten maken van de onderhandelingen. Voorts biedt de gemeente als het ware een 'vangnet' voor zover producten terechtkomen in afvalstromen die buiten het door de producent opgezette inzamelingsstelsel van de producenten vallen. De kosten van die stromen liggen bij de gemeente en niet bij de producent, zolang de producent heeft voldaan aan zijn verplichtingen om een passend inzamelingsstelsel te onderhouden en de doelstellingen voor inzameling en recycling worden gehaald.

Producenten kunnen medewerking van gemeenten niet eisen, alleen wensen, en kunnen dus ook 'wensen' hebben (geen 'eisen') over de kwaliteit van het aangeboden, ten aanzien van de vergoeding die zij met het oog daarop betalen en bijvoorbeeld over de mate waarin zij de recyclebaarheid van hun producten na inzameling willen laten meewegen in de vergoeding voor inzameling. Dit alles valt echter binnen de onderhandelingsruimte, het is mede aan de andere spelers (gemeenten, publieke inzamelaars) in hoeverre zij aan deze wensen tegemoet komen waarbij onderhandeld moet worden over welke vergoedingen daar tegenover staan. En waarbij de eisen van kostenefficiëntie en transparantie gelden op het moment dat de gemeente en hun inzamelbedrijven door de producent worden 'ingehuurd' om taken en diensten te verrichten.

Hoewel gemeenten en publieke inzamelaars dus niet gebonden zijn aan eventuele wensen van producenten, kan er in de praktijk wel sprake zijn van een aanzienlijke beperking van de onderhandelingsruimte. De hiervoor beschreven juridische kaders weerspiegelen niet zonder meer de verhoudingen in de werkelijkheid. Die verhoudingen worden immers behalve door juridische kaders mede door andere kaders, waaronder economische kaders, bepaald. Voor vele stromen geldt dan dat producenten gemeenten tot op zekere hoogte feitelijk nodig hebben om aan hun verplichtingen te voldoen en dat het omgekeerd veel doelmatiger en makkelijker is als gemeenten afvalstromen die zij sowieso gescheiden moeten inzamelen vervolgens aan de producenten kunnen aanbieden. Tot op zekere hoogte zijn beide partijen dus 'tot elkaar veroordeeld'. Dat geldt voor verschillende afvalstromen in verschillende mate. In de interviews kwamen voorbeelden naar voren die in de praktijk de onderhandelingsruimte beperken. Zo is het relevant met wie de PVO om tafel gaat zitten. Indien een PVO er niet uitkomt met de VNG of de NVRD, dan kan deze ook met individuele gemeenten om tafel gaan zitten en gemeenten tegen elkaar 'uitspelen'. Voorts kan de onderhandelingsruimte beperkt zijn doordat de gemeenten de verplichting tot gescheiden inzameling, bijvoorbeeld van kunststofafval, op grond van het Besluit gescheiden inzamelen hebben. Het al dan niet meewerken aan het vervullen van de taken van producenten tot gescheiden inzamelen en het verplicht zijn tot gescheiden inzamelen van bijvoorbeeld kunststoffen 'voor het overige' zijn moeilijk te scheiden en dit beperkt de onderhandelingspositie van gemeenten. In de interviews kwam naar voren dat het onderhandelingsproces als 'vermoeiend' wordt ervaren, er moet veel aandacht worden besteed aan randzaken terwijl eigenlijk de aandacht zou moeten uitgaan naar de hoofdregel of het hoofddoel van meer (hoogwaardige) recycling. Onder andere het ontbreken van de mogelijkheid tot escalatie wordt als een gemis ervaren. Bij deelvraag 6 wordt nader ingegaan op de 'governance' vraagstukken die spelen bij de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en die in dit verband relevant zijn.

3. Is de recyclebaarheid een onderwerp dat vooral of uitsluitend geoperationaliseerd moet worden via het ontwerp en design van producten?

Een hoogwaardiger recycling en meer circulair productontwerp kan, naast andere instrumenten zoals eisen aan (het design van) producten of het bevorderen van service-contracten in plaats van verkoop van goederen, met behulp van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden gestimuleerd. Ook door het Hof van Justitie is recent nogmaals benadrukt dat upv-regelingen, zoals door het Europees recht bedoeld, ertoe bedoeld zijn producenten ertoe aan te zetten hun producten meer circulair te designen, zoals uitdrukkelijk verwoord in considerans 12 van de WEEE-richtlijn.³⁰ Daarbij komt een centrale functie toe aan het vaststellen van de doelstellingen van een upv-regeling. Door het opnemen van 'hoogwaardige' doelstellingen voor hergebruik, reparatie en (kwalitatief) recycling in de upv-regelingen kan worden gestuurd op een transitie naar een meer circulaire

³⁰ HvJ EU 25 januari 2022, C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51, VYSOČINA WIND, r.o. 59.

economie. Een voorbeeld van een kwalitatieve recyclingsdoelstelling is de eis van gedeeltelijk 'vezel-tot-vezel recycling' in de concept amvb upv-regeling voor textiel. Het aanpassen en aanscherpen van de doelstelling van een UPV is daarom een belangrijk instrument om een UPV bij te laten dragen tot de transitie naar een circulaire economie. Dat vereist wel een goed overzicht over de hele keten van productdesign tot inzameling en bewerking van afgedankte producten. Bovendien kent het sturen door (het aanscherpen van) doelen die een UPV-regeling dient te bereiken belangrijke beperkingen. Een daarvan is het slechts zeer geleidelijk verantwoordelijk kunnen maken van producenten voor de kosten van de afvalfase van producten met een lange levensduur. Producenten mogen immers niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten van producten die voor het van kracht van een regeling zijn verkocht. Een andere beperking betreft de beperkte handhavingsmogelijkheden van het voldoen door de producent of PVO aan wettelijk opgelegde recycledoelstellingen, indien zij voor het behalen van deze doelstellingen afhankelijk zijn van de medewerking van derden (burgers, gemeenten, bedrijven). Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat het niet mogelijk is om dan door middel van een last onder dwangsom af te dwingen dat een PVO de wettelijke inzamel- of recyclenormstelling behaald (of de inzameling en recycling tenminste op hetzelfde niveau houdt).³¹ De last onder dwangsom kan wel strekken tot het treffen of onderzoeken van concrete maatregelen om de recyclingsnorm ten minste dichterbij te benaderen. Dit gaat echter vanzelfsprekend minder ver dan een verplichting tot het daadwerkelijk behalen van de recyclingsnorm.

Het betrof handhavingsverzoeken van een milieuorganisatie (Recyclenetwerk Nederland) tot het afdwingen van het behalen van de recyclingsnorm voor glasverpakkingen (minimaal 90%) door het Afvalfonds. Deze recyclenorm is opgenomen in het Besluit beheer verpakkingen. Daarbij was niet in geschil dat het Afvalfonds in de jaren 2013 tot en met 2018 niet aan de recyclingsnorm heeft voldaan. De ABRvS overwoog dat een last onder dwangsom niet mag worden opgelegd wanneer aannemelijk is dat de overtreder het niet in zijn macht heeft om aan die last te voldoen. Het Afvalfonds had terecht betoogd dat het afhankelijk is van de medewerking van derden die zich van verpakkingen ontdoen en dat het percentage van inzameling en recycling zal dalen als deze derden niet de vereiste medewerking verlenen. Daarbij wordt in de uitspraak opgemerkt dat het Afvalfonds daarbij geen wettelijk of contractuele middelen om de medewerking van deze derden af te dwingen.

Aangezien producenten of PVO's in veel gevallen afhankelijk zullen zijn van de medewerking van derden voor het behalen van de inzamel- of recyclenormen is deze beperkte handhaafbaarheid van de verplichting aan de recyclenormen te voldoen een belangrijke beperking van het sturen op doelstellingen. Er kan enkel gestuurd worden op de verplichting tot het treffen of het onderzoeken van maatregelen door de PVO om de normen dichterbij te benaderen. Dit laatste maakt overigens ook dat de overheid afhankelijk kan worden van de informatie die de producent of PVO aanlevert omtrent de mogelijkheden tot naleving van de doelstellingen. Wel moet ons inziens worden aangenomen dat op producenten een plicht rust om te motiveren waarom bepaalde instrumenten, zoals statiegeld, retourpremies etc niet mogelijk zijn of niet zullen werken als zij hun doelstellingen zonder inzet van die instrumenten (herhaaldelijk) niet halen. Indien het kennisbeheer van de overheid onvoldoende is, kan dit de mogelijkheden tot het opleggen en motiveren van handhavingsbesluiten tot het treffen van concrete maatregelen kwetsbaar maken.

Een (hoogwaardiger) recycling en meer circulair productontwerp kan ook worden bewerkstelligd door de financiële bijdragen van producenten aan de PVO te differentiëren waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de herbruikbaarheid en recyclebaarheid van producten. Uit zowel het Europese als het nationale recht volgt ook uitdrukkelijk dat 'indien mogelijk' gedifferentieerde

³¹ ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2234 en eerder ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3561, ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150.

tarieven worden gehanteerd. Opvallend is dat bij zowel de al langer bestaande als bij de nieuwe upv-regelingen nog weinig tariefdifferentiatie plaatsvindt. En als de tarieven worden gedifferentieerd dan is vaak de maatstaf wat de kosten van het inzamelen, sorteren en verwerken zijn, terwijl in de wet- en regelgeving juist van de toepassing van meer 'circulaire' maatstaven wordt uitgegaan. In de ontwerp verordening batterijen en afgedankte batterijen wordt daarentegen wel tariefdifferentiatie voorgeschreven waarvoor ten minste deels ook circulariteitscriteria bepalend zijn.

In de interviews met de PVO's kwam naar voren dat bij verschillende upv-regelingen er wel de behoefte is om in de toekomst gedifferentieerde tarieven in te voeren, waarbij meer wordt gestuurd op recyclebaarheid. De mogelijkheden worden veelal nog onderzocht, waarbij soms ook de vraag is of de stimulansen tot eco-design wel via tariefdifferentiatie moeten gaan. Ook de mogelijke introductie van nieuwe businessmodellen (lease-constructies) spelen bij de beantwoording van die vraag een rol. Bij de upv-regeling voor matrassen laat de afwezigheid van gedifferentieerde tarieven zich verklaren door het feit dat de vergoedingen nu nog zo laag zijn, dat een differentiatie in tarieven weinig stimulans voor producenten oplevert om hoogwaardiger te recyclen of voor een meer circulair productontwerp.

Bovendien zijn andere instrumenten beschikbaar, zoals het verplicht voorschrijven van statiegeldregelingen (en de daarbij te hanteren hoogte van het statiegeld) of innamepremies, het voorschrijven van fondsvorming voor kosten van thans verkochte, maar pas veel later in het afvalstadium komende goederen enz., om deze beperkingen van het sturen alleen door middel van doelstellingen ten minste deels te ondervangen.

4. Wat is die positie voor de UPV-stromen die met het restafval worden ingezameld, die niet recyclebaar zijn (bijvoorbeeld: gordijnen in textiel, natte matrassen) of die boven de wettelijk gestelde doelstellingen liggen.

Zoals in paragraaf 2.4 (EU-rechtelijk kader) en paragraaf 3.3 (nationaalrechtelijk kader) beschreven, moet onderscheid worden gemaakt tussen de afvalstoffen die gescheiden zijn ingezameld, maar 'boven de wettelijke doelstelling liggen' en afvalstoffen die niet gescheiden worden ingezameld, dus als zwerfafval worden gedumpt of, onterecht, bij het restafval worden gevoegd en met het restafval worden ingezameld.

Boven de wettelijke doelstelling gescheiden ingezamelde producten

Ook al worden meer afvalstoffen gescheiden ingezameld dan overeenkomt met de minimale (!) doelstelling die ingevolge een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt, gaat het daarbij toch om gescheiden ingezamelde afvalstoffen. Deze afvalstoffen vallen, ook financieel, onder de verantwoordelijkheid van de producenten. Aan de combinatie van de verplichting om een 'passend' systeem voor gescheiden inzameling te organiseren en de verplichting om, ten minste, een bepaald percentage van de op de markt gebrachte producten gescheiden in te zamelen, is immanent dat vaak meer producten gescheiden worden ingezameld dan volgens de doelstelling nodig is. Omdat de producenten niet alleen een bepaalde doelstelling moeten bereiken, maar los daarvan ook verplicht zijn om in een passend systeem van gescheiden inzameling te voorzien,³² vallen de inzameling en verwerking van dergelijke producten ook onder de financiële verantwoordelijkheid van de producenten. Daarom spreekt art. 8 bis lid 4 ook van de kosten voor gescheiden inzameling..., **met inbegrip van** de kosten voor de verwerking van producten die nodig is

³² Ook moet elke ontdoener in staat worden gesteld producten kosteloos bij het innamesysteem in te leveren, onafhankelijk van de vraag of de inzameldoelstellingen worden gehaald, zie art. 2 lid 2 onder b Besluit regeling upv.

om te voldoen aan de doelstellingen. Voor verpakkingen betreft dit in het nationale recht een juridische aanscherping vanaf 2023, omdat het huidige Besluit verpakkingen de verplichting van het onderhouden van een passend inzamelsysteem dat jaarrond ter beschikking staat niet kent.³³ Ook het ministerie wijst er op dat de verplichting tot het gehele jaar openhouden van een gescheiden inzamelinstelling los staat van het behalen van de doelstelling en een, los van het halen van de doelstellingen, handhaafbare verplichting is.

Producten die onterecht in het restafval of in het zwerfafval terecht komen

Anders is dit voor producten die onterecht in het restafval of in het zwerfafval terecht komen. Dat zijn geen 'gescheiden ingezamelde' producten. Daarvoor is de producent ingevolge het thans geldende Nederlandse recht niet verantwoordelijk. Het Europese recht eist ook geen verantwoordelijkheid hiervoor. In zoverre blijft het, ook in financiële zin, bij de aanvullende verantwoordelijkheid van gemeenten. Dat geldt echter alleen indien de producenten hebben voorzien in een passend inzamelsysteem waarmee minstens de geldende doelstellingen kunnen worden en ook feitelijk worden gehaald. Indien het door de producenten opgezette en onderhouden inzamelsysteem niet geschikt is om de doelstellingen te verwezenlijken en die doelstellingen daarom ook niet worden gehaald, zijn de producenten in gebreke en vervullen zij hun verplichtingen niet. De kosten die hieruit voor gemeenten voortvloeien omdat een groter percentage producten in het rest- of zwerfafval terecht komt moeten gemeenten onzes inziens kunnen verhalen op de producenten die in zoverre onrechtmatig jegens hen handelen. Er bestaat echter geen publiekrechtelijke grondslag voor een dergelijke verhaalsactie. Dit moet in een voorkomend geval door middel van een onrechtmatige daad-actie worden bewerkstelligd.³⁴

Er wordt wel, onder meer door het PBL en CPB,³⁵ bepleit om de verantwoordelijkheid van producenten uit te breiden tot de afvalfase van alle producten die zij op de markt brengen. Dit zou producenten een prikkel geven om 'voortdurend inzamelings- en recyclingspercentages te verhogen, ecodesign na te streven, en de financiële last van gemeenten te verlichten.'³⁶ Deze verantwoordelijkheid zou volgens het PBL/CPB vorm kunnen krijgen in een door gemeenten opgelegde aanvullende heffing. Wat de juridische grondslag voor deze heffing zou kunnen zijn wordt niet uitgewerkt in het rapport.

Uit de interviews met de publieke inzamelaars blijkt dat zij de tegenwoordige invulling van de verantwoordelijkheden van de producent ook te beperkt vinden. Zeker als de recyclingsdoelstelling al ruimschoots wordt gehaald (bijvoorbeeld bij matrassen) zouden ruimere (duurzaamheids)doelstellingen moeten gelden voor de producent waardoor de producent ook verantwoordelijk is voor de eigen producten in het rest/zwerfafval (bijv. natte matrassen) in plaats van alleen recycle-doelstellingen in de vorm van een percentage. Daarbij zouden de producenten wel de tijd moeten worden gegeven om een goede structuur daarvoor te ontwikkelen, waarbij het van belang is dat de doelstelling steeds wordt verhoogd en dat er goede afspraken worden gemaakt over

³³ Zie art. 5 Besluit beheer verpakkingen.

³⁴ Zie in dit verband ook ABRvS 16-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2234, M en R 2020/106 m.nt. B. Arentz, in welke casus de minister van I en W (tevergeefs) probeerde het voldoen aan inzamel- en recyclingsnormen voor verpakkingsafval uit glas door middel van een dwangsom jegens het Afvalfonds af te dwingen (zie uitgebreid bij beantwoording vraag 3).

³⁵ PBL en CPB, Extended Producers Responsibility. Design functioning and effects. Background document, July 2021, o.a. p. 8, 16 en 28. Zie ook Vermeulen c.s., *WHITE PAPER on Pathways for Extended Producer Responsibility on the road to a Circular Economy*, [White paper on Pathways for Extended Producer Responsibility on the road to a Circular Economy \(uu.nl\)](#), p. 24.

³⁶ PBL en CPB, Extended Producers Responsibility. Design functioning and effects. Background document, July 2021 p. 8.

wat er wordt gedaan als niet aan de doelstelling wordt voldaan. In het gesprek met de VNG wordt opgemerkt dat het gaat om een balans tussen de verantwoordelijkheden van de producenten en de gemeenten en dat deze balans meer naar de producenten zou moeten gaan doorslaan (de producent als eerste aanspreekpunt). In de wetgeving gebeurt dit soms ook, zoals bij de verplichtingen voor de producent volgend uit de single use plastic richtlijn (verantwoordelijkheden voor zwerfplastic). Daarbij wordt benadrukt dat er striktere afspraken aan de 'voorkant' van de keten zouden moeten worden gemaakt waardoor kan worden bewerkstelligd dat de consument de producten op een goede manier weer inleveren voor recycling. Een van de respondenten van de PVO's merkt op dat er betere afspraken met en vergoedingen voor retailers moeten komen, zodat zij bij levering van een nieuw product het oude product direct kunnen meenemen (het 'ontzorgen' van de burger). Het idee van een uitbreiding van de financiële verantwoordelijkheid van de producenten ook voor producten die onterecht in het restafval terecht komen of zwerfafval worden, wordt echter door anderen anders gezien. Volgens het ministerie zou juist de beperkte financiële verantwoordelijkheid de producent meer stimuleren om circulair te werken dan wanneer de producent voor al het afval van de door hun op de markt gebrachte producenten verantwoordelijk zou zijn. De bedoeling is dat de producent zijn inzamelsysteem zodanig inricht dat hij daarna de spullen goed kan recyclen. Als het niet uitmaakt of het product na gebruik in het inzamelsysteem of restafval of zwerfafval komt, omdat de producent toch voor alles moet betalen, is de gedachte dat er dan ook geen prikkel bestaat om circulair te werken. Daarbij wordt in de interviews met producentenorganisaties aangegeven dat de producenten niet verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor illegaal gedrag van anderen, zoals de burger die het afval in de berm weggooit of niet in het juiste inzamelsysteem brengt. Dit ligt buiten de macht van de producent. Een van de geïnterviewden van een PVO merkt in dit verband op: 'Met producentenverantwoordelijkheid komen geen instrumenten, het gaat alleen over de financiering van de afvalfase. Wij kunnen op geen enkele wijze de keten en de lekstromen daarin dwingend aanspreken.' Daarbij wordt opgemerkt dat dit via handhaving moet plaatsvinden, welke verantwoordelijkheid bij de gemeente, het ILT, de politie etc. ligt. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarvoor heldere beleidskaders zouden moeten gelden. Deze beleidskaders ontbreken nu echter volgens geïnterviewde.

Hoe dan ook moet worden gedacht over de uitbreiding van de (financiële) verantwoordelijkheid van producenten ook tot producten die zij op de markt hebben gebracht die niet gescheiden worden ingezameld, voor het onderhavige rapport is essentieel vast te stellen dat het geldende recht geen basis voor een dergelijke uitbreiding biedt en desgewenst zou moeten (en zou kunnen) worden aangepast.

5. Welke juridische randvoorwaarden stelt de rijksoverheid ten aanzien van de inzameling door gemeenten met betrekking tot (de verhouding tussen) enerzijds de plicht om gescheiden in te zamelen en anderzijds het recht hiervoor ook een passende en redelijke vergoeding te krijgen m.b.t. producten en stoffen waarvoor een UPV geldt?

Op grond van art. 1 Besluit gescheiden inzamelen afvalstoffen³⁷ werd de verplichting verschillende bestanddelen van het huishoudelijk afval in beginsel gescheiden in te zamelen uitgebreid van voorheen twee stromen (bioafval en elektrische en elektronische apparatuur) naar nu in totaal acht stromen (bioafval, papier, metaal, kunststof, glas textiel, gevaarlijke afvalstoffen, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur). Dit besluit dient ter implementatie van art. 10 lid 1 en 2, art. 11 lid 1 en art. 20 tot en met 22 kaderrichtlijn afvalstoffen. De verplichtingen tot gescheiden inzameling van deze stromen werden in 2018 in de kaderrichtlijn afvalstoffen opgenomen³⁸ teneinde meer en hoogwaardigere circulaire toepassingen van afvalstoffen te faciliteren. De veronderstelling is daarbij dat gescheiden ingezamelde afvalstoffen rest- en secundaire stoffen van hogere kwaliteit

³⁷ Stb. 2020, 197.

³⁸ Door Richtlijn 2018/851/EU.

opleveren en dit meer en hoogwaardigere circulaire toepassingen mogelijk maakt. Op de beginselplicht tot gescheiden inzamelen van bioafval, metaal, kunststof, en glas binnen het huishoudelijk afval zijn echter uitzonderingen mogelijk indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Deze uitzonderingen zijn door de kaderrichtlijn afvalstoffen mogelijk gemaakt en daar zijn ook de voorwaarden hiervoor vastgelegd. Van de beginselplicht tot gescheiden inzamelen kan bijvoorbeeld worden afgeweken als een andere werkwijze, zoals nascheiding, niet nadelig is voor circulaire toepassingen van een stroom (zie art. 10 lid 3 sub a Richtlijn 2008/98/EG), gescheiden inzameling een negatief effect op het milieu zou hebben (zie art. 10 lid 3 sub b Richtlijn 2008/98/EG) of technisch niet haalbaar dan wel buitengewoon kostbaar is (zie art. 10 lid 3 sub c en d Richtlijn 2008/98/EG). Art. 2 Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen laat, evenals de richtlijn, niet bij alle afvalstromen alle uitzonderingsmogelijkheden toe. Voor bioafval kan beroep worden gedaan art. 10 lid 3 sub c en d (technisch niet haalbaar of buitengewoon kostbaar) en voor metaal, kunststof en glas op art. 10 lid 3 sub a (geen nadeel voor circulaire toepassing). De nationale wetgever maakt daarmee slechts voor een deel gebruik van de ruimere mogelijkheden tot afwijken van het vertrekpunt van gescheiden inzamelen die het Europees recht biedt. Voor papier en textiel bestaat geen mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond. Gescheiden inzameling van papier is derhalve verplicht. Gescheiden inzameling van textiel wordt 1 januari 2025 verplicht (zie art. 11 lid 1 Richtlijn 2008/98/EG en art. 11 lid 2 Besluit gescheiden inzameling). Toch zijn de mogelijkheden tot het maken van uitzonderingen voor deze stroom substantieel. Wel geldt, zoals bij alle uitzonderingen, dat aangetoond moet worden dat aan de voorwaarden van de uitzondering wordt voldaan. Er ligt dus een bewijslast op diegene die van de beginselplicht wil afwijken. Als wezenlijke twijfel bestaan, bijvoorbeeld dat nascheiding van een bepaalde stroom even goede resultaten voor de mogelijkheden van circulaire toepassing biedt als gescheiden inzameling, dan wordt niet aan de voorwaarde voor het afwijken voldaan en is bijv. nascheiding in plaats van gescheiden inzamelen onrechtmatig. Daar komt bij dat de wetgever heeft aangegeven dat de uitzonderingen restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.³⁹ Het LAP tracht hier beleidsmatig nadere invulling aan te geven.

Voor een aantal stromen waarvoor de gemeente een zorgplicht heeft tot het gescheiden inzamelen geldt ook een UPV regeling met een verplichting van de producenten om de desbetreffende stromen in te zamelen. De vraag is dan wat de relatie tussen deze twee verplichtingen is. In het bijzonder is de vraag of bij de financiële vergoedingen voor het gescheiden inzamelen van deze stromen door gemeenten en het aanbieden van deze stromen aan de PVOs rekening mag worden gehouden met de gemeentelijke verplichting uit het Besluit gescheiden inzameling. Dat is echter niet het geval. De wetgever gaat uit van een 'voorrang' van de verplichtingen van producenten. Voor zover producentenorganisaties op grond van Nederlands recht (en deels ook op grond van EU-recht) verplicht zijn bepaalde afvalstromen (gescheiden) in te zamelen, zijn zij ook financieel hiervoor verantwoordelijk. Aan deze verantwoordelijkheid doet niet af dat ook de gemeente een zorgplicht heeft tot inzamelen van huishoudelijk afval en dat deze zorgplicht nader is ingevuld met een verplichting om bepaalde stromen uit het huishoudelijk afval in beginsel gescheiden in te zamelen. Deze zorgplicht heeft in geval van 'overlapping' met verplichtingen van producenten alleen praktische betekenis als vangnet voor gevallen waarin de producenten hun verantwoordelijkheden niet nakomen, maar is daaraan subsidiair. Zo schrijft de wetgever bijvoorbeeld in de Nota van Toelichting op het Besluit gescheiden inzamelen over de relatie tussen een verplichting van de producenten tot gescheiden inzameling uit een UPV-regeling en de verplichting van de gemeente tot gescheiden inzameling: "Indien voor producenten een inzamelplicht voor huishoudelijke afvalstoffen

³⁹ Besluit gescheiden inzameling, NvT, *Stb.* 2020, 197, p. 10.

geldt dan kunnen gemeenten in hun afvalstoffenverordening niet verbieden dat producenten in die gemeente die afvalstoffen mogen inzamelen".⁴⁰ De verplichtingen van de producenten gelden dus ongeacht eventueel overlappende verplichtingen van de gemeenten. Wel kunnen gemeenten niet onder hun zorgplicht, inclusief de verplichtingen tot gescheiden inzamelen, uitkomen door er op te wijzen dat die verplichting (ook) bij producenten ligt. Als producenten hun verplichtingen niet of onvoldoende nakomen, dan werkt de zorgplicht van de gemeente (inclusief de verplichting tot gescheiden inzamelen) als vangnet.⁴¹ Dat heeft overigens geen gevolgen voor de financiële verantwoordelijkheid van de producenten, die altijd dezelfde omvang en strekking heeft als hun feitelijke verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld tot het inzamelen). Als producenten hun verantwoordelijkheden tot (gescheiden) inzamelen niet nakomen is dit een reden om de kosten die gemeenten moeten maken omdat zij op grond van hun zorgplicht verantwoordelijk zijn (en blijven) tot (gescheiden) inzameling van bepaalde afvalstromen op de nalatige producenten of producentenorganisaties te verhalen.⁴²

Een andere opvatting over de relatie tussen overlappende verplichtingen van producenten tot (gescheiden) inzameling en verplichtingen tot gescheiden inzamelen van dezelfde stromen door gemeenten als concretisering van hun zorgplicht zou niet te rijmen zijn met het doel van beide instrumenten zoals voorzien in het Europees en het nationaal recht. Zowel regelingen over producentenverantwoordelijkheid als gemeentelijke verplichtingen tot gescheiden inzamelen dienen hetzelfde doel, namelijk het bevorderen van zoveel mogelijk en zo hoogwaardig mogelijk circulair gebruik. Daarnaast dienen UPV-regelingen nog andere doelen, bijvoorbeeld het operationaliseren van het vervuiler betaalt beginsel. Beide instrumenten dienen elkaar dus te versterken. Daarmee zou het niet te verenigen zijn als de gemeentelijke verantwoordelijkheid tot gescheiden inzamelen zou afdoen aan de verantwoordelijkheid van producenten tot (gescheiden) inzamelen, inclusief de financiële kant daarvan.

6. In hoeverre zijn de belangen van gemeenten in de grondstoffenketen binnen de governance van producentenverantwoordelijkheid vertegenwoordigd en vastgelegd in het wettelijke kader? Kan producentenverantwoordelijkheid ook buiten gemeenten om geregeld worden?

6.1 Eisen aan een transparante verdeling van taken en verantwoordelijkheden

De juridische eisen aan de governance van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de positie van de gemeenten en gemeentelijke inzameldiensten daarin zijn te vinden in het Europese recht, met name de kaderrichtlijn afvalstoffen en in het nationale recht, met name het Besluit producentenverantwoordelijkheid. Art. 8 bis lid 1 onder a 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 worden omschreven. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de producenten organisaties enerzijds en publieke en private afvalverwerkers en 'plaatselijke organisaties' (zoals gemeenten) anderzijds. Ook moeten de lidstaten een 'regelmatige dialoog' tussen al deze partijen organiseren (art. 8 bis lid 6 kaderrichtlijn afvalstoffen). Reeds het Europese recht eist dus dat, ingeval een UPV-regeling geldt, de verantwoordelijkheden van alle bij de inzameling en verwerking van een afvalstroom betrokkenen transparant en helder zijn en alle betrokkenen over de inrichting en uitvoering van een UPV-regeling in gesprek blijven. Een inrichting en uitvoering van een UPV-regeling zonder (regelmatige)

⁴⁰ Besluit gescheiden inzameling, NvT, *Stb.* 2020, 197, p. 11.

⁴¹ Zo ook Besluit gescheiden inzameling, NvT, *Stb.* 2020, 197, p. 12.

⁴² Zie in dit verband ABRvS 16-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2234, M en R 2020/106 m.nt. B. Arentz. Zie ook het antwoord op vraag 4.

raadpleging van en gedachtewisseling met gemeenten en gemeentelijke reinigingsdiensten zou derhalve niet te verenigen zijn met de Europeesrechtelijke kaders.

Nationaalrechtelijk is niet geborgd dat de verantwoordelijkheden van alle bij de inzameling en verwerking van een afvalstroom betrokken partijen, waaronder gemeenten en reinigingsdiensten helder en transparant worden vastgelegd. Noch de Wet milieubeheer, noch het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bevatten hier enige bepalingen over. Ook de verschillende regelingen zelf bevatten in de regel geen bepalingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen producenten en producentenorganisaties en gemeenten, alsmede publieke en private afvalinzamelaars. Het Nederlandse publiekrechtelijk stelsel over UPV legt de verantwoordelijkheden van de producenten en producentenorganisaties vast, maar bevat voor het overige geen omschrijving van de andere partijen die bij de uitvoering van de UPV regeling betrokken of daardoor geraakt worden en schrijft ook niet voor dat een dialoog met deze organisaties plaatsvindt. De vraag is of het Nederlandse recht daarmee voldoet aan de Europeesrechtelijke eisen. De terughoudendheid van de Nederlandse wetgever op dit punt wil niet zeggen dat in de praktijk geheel geen overleg tussen alle betrokken partijen plaatsvindt. Dat is nadrukkelijk wel het geval. Dat geldt zowel voor de totstandkoming van UPV-regelingen als voor de uitvoering daarvan. Bij de totstandkoming van UPV-regelingen vindt tegenwoordig vaak een consultatieronde plaats. Daarin wordt eenieder de mogelijkheid geboden om op het concept-voorstel van een UPV-regeling (inclusief te toelichting) te reageren. Gemeenten worden daarbij expliciet geïdentificeerd als 'doelgroep' die door de desbetreffende regeling 'wordt geraakt'. Ook vindt voorafgaande aan het opstellen van een concept-amvb al overleg plaats met (o.a.) de VNG als 'vertegenwoordiger' van gemeenten en de NVRD. Als het gaat om het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst die producenten hebben gesloten, dan wordt de ingevolge art. 15.37 lid 2 Wm en afdeling 3.4 van de Awb voorgeschreven openbare voorbereidingsprocedure gevolgd waarbij eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Toch worden bij de totstandkoming van een UPV-regeling betrokken partijen niet op dezelfde of gelijkwaardige wijze betrokken. Zo is bijvoorbeeld voorafgaande aan de wijziging van het Besluit beheer verpakkingen met het Afvalfonds overleg gevoerd over de haalbaarheid van de doelstellingen. De in dit wijzigingsbesluit vastgestelde doelstellingen zijn door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat besproken met vertegenwoordigers van het verpakkende bedrijfsleven. Pas daarna is, als onderdeel van de algemene consultatie alvorens een ontwerp van dit wijzigingsbesluit ter advisering aan te bieden aan de Raad van State, overeenkomstig art. 21.6 lid 4 Wm een ieder in de gelegenheid gesteld een reactie geven. In die fase heeft ook de NVRD een reactie kunnen indienen op de ontwerp-regeling.⁴³

In de uitvoeringsfase vindt ook overleg plaats. Dat is ook 'onvermijdelijk', er moeten immers afspraken worden gemaakt over het inzamelen van onder UPV-regelingen vallende afvalstromen door gemeenten en reinigingsdiensten, het aanbieden aan producentenorganisaties of verwerkers en vergoedingen daarvoor. Geregeld is daarover weinig tot niets. Van betrokken partijen, dus naast de producenten en hun producentenorganisaties vooral de gemeenten en hun reinigingsdiensten, wordt verwacht dat zij in onderling overleg tot goede afspraken over de uitvoering van UPV-regelingen komen, inclusief de financiële aspecten daarvan. Het Rijk treedt daarbij in de regel ook niet op als mediator of scheidsrechter. Daarmee bepalen vooral 'machtsverhoudingen' of gepercipieerde machtsverhoudingen de resultaten van dergelijke overleggen. Een deel van onze gesprekspartners wenst een dergelijke rol van het Rijk of ten minste duidelijkere criteria bijvoorbeeld voor het bepalen van wat een redelijke prijs is voor de diensten die gemeenten en reinigingsbedrijven vervullen waarvan producenten(organisaties) gebruik maken. Zoals hiervoor bij

⁴³ Wijziging Besluit beheer verpakkingen, Nota van Toelichting, *Kamerstukken II 2019/20*, 28 694, nr. 136, p. 20.

deelvraag 3 werd besproken kan er behoefte bestaan om sterker dan nu gebruik te maken van tariefdifferentiatie en in dit verband ook duidelijker en sterker te sturen op het bevorderen van hoogwaardiger circulaire oplossingen. Dat heeft dan ook repercussies voor het meer inkaderen (en differentiëren met het oog op circulariteit) van de onderhandelingen over de financiële vergoedingen die door producenten aan gemeenten en reinigingsbedrijven worden betaald.

De vraag kan worden gesteld of een gedetailleerdere uitwerking van de verantwoordelijkheden bij het toepassen en uitvoeren van UPV-regelingen wenselijk zou zijn en of het Rijk daarbij een sterker begeleidende rol zou moeten innemen. Dat is vooral, maar niet uitsluitend, een politieke vraag. Vanuit het ministerie wordt dienaangaande benadrukt dat de insteek vanuit het beleid is om niet zozeer alle partijen die een taak hebben op het terrein van 'afvalbeheer' bij elkaar te roepen, maar meer de producent op zijn verantwoordelijkheid aanspreken en hem ertoe te bewegen zijn producten zo circulair mogelijk te beheren. Bij die verantwoordelijkheid hoort ook de vrijheid dat op een wijze te doen die de producent het beste past, aldus de vertegenwoordigers van het ministerie. In het interview met Rijkswaterstaat werd aangegeven dat een goede governance vorm kan worden gegeven door eerst een convenant te sluiten, sectorbreed met de relevante ketenspelers, waarbij algemene doelstellingen voor de betreffende afvalstroom kunnen worden gesteld. In een tweede fase kan uitwerking aan de UPV (bij amvb en/of a.v.v.) worden gegeven, waarbij dan de specifieke doelstellingen voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de betreffende stroom kunnen worden gesteld. Daarmee wordt geborgd dat de verschillende actoren (in ieder geval in de eerste fase) worden betrokken.

Voor een institutioneel uitgebreider vormgeven van het overleg tussen alle betrokkenen bij de uitvoering van een UPV-regeling pleiten met name twee redenen. Ten eerste eist het Europeesrechtelijk kader niet alleen het vaststellen van een duidelijk kader voor de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen (art. 8 bis lid 1 onder a kaderrichtlijn afvalstoffen), maar ook het organiseren van een voortdurend dialoog tussen alle betrokken partijen hierover (art. 8 bis lid 6 kaderrichtlijn afvalstoffen). De omzetting van beide verplichtingen is in Nederland niet of slechts zwak geborgd. Ten tweede kan een dergelijk overleg onderdeel zijn of worden van een ketenbrede dialoog over de wijze hoe de circulariteit van een bepaalde productstroom verder kan worden verhoogd. Het niet borgen van een dergelijk ketenbrede dialoog wil niet zeggen dat dit in de praktijk niet (soms) plaatsvindt. Het zou echter institutioneel geborgd kunnen worden.

6.2 De relatie tussen producentenorganisaties en producenten enerzijds en de VNG en NVRD anderzijds

Bij de overleggen over nieuw vorm te geven upv-regelingen of wijzigingen van bestaande regelingen en over de uitvoering daarvan worden reinigingsbedrijven en gemeenten vertegenwoordigd door de de NVRD en de VNG. Producenten die onder een upv-regeling vallen worden (vaak) vertegenwoordigd door één of meerdere producentenorganisaties. Die vertegenwoordiging heeft belangrijke praktische voordelen, waaronder efficiëntieverhoging. Juridisch is de vertegenwoordiging door de producentenorganisaties anders gestructureerd dan de vertegenwoordiging van de gemeenten en gemeentelijke reinigingsbedrijven door de VNG. De vertegenwoordigende taak van producentenorganisaties is immers wettelijk geregeld⁴⁴ en het feit dat een producent is aangesloten bij een producentenorganisatie en daardoor wordt vertegenwoordigd heeft wettelijke consequenties.⁴⁵ Ook als het om een vrijwillig door producenten opgezette samenwerking gaat

⁴⁴ Zie onder andere art. 6 lid 2 Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld art. 9 lid 2 Besluit beheer verpakkingen 2014.

waaraan 'alleen' een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst ten grondslag ligt, dan is in die overeenkomst wel juridisch vastgelegd dat de producentenorganisatie de aangesloten producenten vertegenwoordigd. De VNG heeft daarentegen geen juridisch bindend mandaat om namens (en op rekening van) individuele gemeenten of reinigingsbedrijven te handelen of deze juridisch te binden.

In sommige door ons gevoerde gesprekken kwamen kritische geluiden naar voren over deze vertegenwoordiging. Niet ieder bedrijf voelt zich door een producentenorganisatie even goed vertegenwoordigd en ook de NVRD alsmede individuele leden van de NVRD hebben soms belangen en posities die niet overeenkomen met de posities die de VNG uitdraagt. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Mogelijke fricties zouden echter kunnen worden verminderd door bij overleggen over het opzetten en uitvoeren van regelingen over producentenverantwoordelijkheid niet alleen de VNG te betrekken, maar daarnaast ook de NVRD als organisatie van diegenen die direct verantwoordelijk zijn voor het inzamelen, sorteren en aanbieden van bepaalde afvalstromen en daarom door het vormgeven van regelingen over producentenverantwoordelijkheid direct geraakt worden. Dat zou ook goed overeenkomen met de Europeesrechtelijke opdracht uit art. 8 bis lid 1 sub a kaderrichtlijn afvalstoffen. Ook aan de kant van de producenten worden immers vaak meerdere organisaties in het overleg betrokken. Voorts is meer algemeen in discussie of het tegenwoordige stelsel waarbij gemeenten slechts via de VNG als hun koepelorganisatie worden 'vertegenwoordigd' niet gewijzigd moet worden en gemeenten niet directer en op een meer bindende manier moeten worden betrokken bij afspraken met andere overheden en andere partijen.⁴⁶

7. Kunnen producenten van publieke inzamelaars eisen dat zij hun verantwoordelijkheden in de keten, meer concreet het (gescheiden) inzamelen, kostenefficiënt vervullen? Wie bepaalt en hoe wordt objectief bepaald wat kostenefficiënt is en welke kosten hieronder vallen? In hoeverre zijn gemeenten gebonden aan gemeenschappelijke afspraken?

Uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (art. 8 bis lid 4 onder c) volgt dat de financiële bijdragen die de producent betaalt om aan zijn upv-verplichtingen te voldoen niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op *kostenefficiënte* wijze te verrichten. In het Besluit regeling voor UPV is de verplichting tot een kostenefficiënte uitvoering gekoppeld aan de financiële bijdrage van producenten aan de PVO (art. 6 lid 5). In het Europese recht, meer in het bijzondere art. 8 bis lid 4 onder c kaderrichtlijn afvalstoffen, wordt duidelijker verwoord dat ook de medewerking van anderen, bijvoorbeeld gemeenten, aan de vervulling van de taken van producenten op een kostenefficiënte manier moet geschieden.

Dit betekent dat de verplichtingen van de producent niet verder gaan dan een kostenefficiënte gescheiden inzameling. In de onderhandelingen met gemeenten en publieke inzamelaars zal dit dus ook het uitgangspunt moeten zijn. Indien gemeenten en publieke inzamelaars bijvoorbeeld verdergaande (duurzaamheids)doelstellingen nastreven, dan zijn de mogelijke bovenmatige kosten voor rekening van de gemeenten en publieke inzamelaars. Deze hoeven niet te worden vergoed door

⁴⁶ Zie hierover bijvoorbeeld het rapport 'Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet! Van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen:

<https://www.overheidvannu.nl/binaries/overheidvannu/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifv---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet/Eindrapport+studiegroep+IFV+Als+een+overheid+Slagvaardig+de+toekomst+tegemoet%21.pdf>, in het bijzonder p. 9 en p. 58.

de producent. Dit laat onverlet dat het gemeenten en publieke inzamelaars in beginsel vrijstaat zich al dan niet te laten 'inhuren' door de producenten om taken en diensten te verrichten.

Juridisch is niet geregeld hoe moet worden bepaald wat 'kostenefficiënt' is. Er is alleen bepaald dat de kosten op transparante wijze worden vastgesteld tussen de betrokken actoren. In de praktijk worden hier afspraken over gemaakt tussen de producentenvertegenwoordigers en de vertegenwoordigers van gemeenten en publieke inzamelaars. Door onderzoek zal moeten worden vastgesteld wanneer sprake is van een kostenefficiëntie. De vraag is echter welke methode van onderzoek daarbij moet worden gehanteerd, wie dit onderzoek financiert en wie de knoop doorhakt indien onderzoek geen eenduidig beeld laat zien. Hier is in de Europese en nationale regelgeving geen uitwerking aan gegeven. Ook uit de interviews blijkt dat kostenefficiëntie vaak een discussiepunt is. Moet de kostenefficiëntie van het inzamelen bijvoorbeeld worden bepaald door een gemiddelde te nemen van de kosten van verschillende gemeenten? Of zou juist eerst moeten worden bepaald wat kostenefficiënt inzamelen van de betreffende afvalstroom is en vervolgens onderzoeken welk kostenplaatje daar aan vasthangt? Door een respondent van een PVO wordt aangegeven dat de kosten tussen gemeenten soms fors kunnen verschillen, wat zich volgens deze respondent soms laat verklaren door een ander inzamelingsstelsel, maar vaak niet anders dan door het feit dat de ene gemeente efficiënter inkoopt dan de ander. Dit levert discussies op. In de interviews met de publieke inzamelaars wordt aangegeven dat het in de praktijk vaak neerkomt op een voorstel van de PVO, waarbij de gemeente en publieke inzamelaars op afstand staan. Volgens een van de respondenten heeft de overheid in het verleden veel te weinig gedaan aan kennisbeheer en ontwikkeling. Zo is bijvoorbeeld ook monitoring van de werking van instrumenten zoals UPV vaak uitbesteed. Ook ten aanzien van de naleving van de (wettelijk opgelegde) inzameling- en recyclingsnormen is de overheid in belangrijke mate afhankelijk van informatie van de producent of PVO. Dit maakt (motivering van) eventuele handhavingsbesluiten tot het treffen van concrete maatregelen kwetsbaar (zie beantwoording vraag 3). Door de grote achterstand in kennis tussen de overheid enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds is de onderhandelingspositie in het bijzonder van gemeenten zwak. Het Rijk zou hier, zo de respondent, naast de gemeenten een taak hebben om de kennis weer op pijl te brengen en te houden. Daarbij is er een monopoliepositie voor de PVO, er is geen concurrentie. Het zou volgens sommige respondenten wenselijk zijn als de vergoedingen sterker op objectief vastgestelde kosten zouden berusten en een onafhankelijke partij die de kosten vaststelt. Een dergelijke rol van de (Rijks)overheid zou passen bij het duidelijk benoemen van de taken en verantwoordelijkheden zoals bedoeld in art. 8 bis lid 1 onder a kaderrichtlijn afvalstoffen.

Bijlage 1 Korte schets van een aantal upv-regelingen

1. Verpakkingen, meer in het bijzonder kunststofverpakkingen

De analyse van de upv voor verpakkingen werd toegespitst op kunststofverpakkingen.

Europees kader

Het Europees kader is te vinden in Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakkingen en verpakkingsafval zoals laatst gewijzigd door de 'CE-richtlijn' 2018/852/EU. Deze richtlijn bevat minimum percentages te recyclen verpakkingsafval, zowel in totaal, als ook opgesplitst naar het soort verpakkingsmateriaal, waaronder kunststof. Ook wordt voorgeschreven dat de lidstaten voor adequate inzamelsystemen moeten zorgen, waarbij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet dwingend wordt voorgeschreven. Het gebruik van dit instrument voor in deze sector berust dus op een nationale afweging.

Wat dit deel van de verpakkingen betreft heeft de tegenwoordige upv nog onvoldoende resultaat opgeleverd om de toekomstige Europees en nationaal verplichte doelstellingen te halen. Van de 512 kiloton verpakkingsafval uit kunststof werd in 2017 slechts 35-39% gerecycled. Dit percentage moet in 2025 zijn gebracht naar minstens 50%. Dat betekent zo'n 290 kiloton in 2025 in plaats van de in 2017 bereikte ca. 180 kiloton. Een van de maatregelen die zijn genomen om het gat tussen de daadwerkelijke prestaties thans en de binnenkort te bereiken verplichtingen te dichten is de aanpassing van het Besluit beheer verpakkingen.⁴⁷ Andere redenen om het Besluit beheer verpakkingen te wijzigen waren gelegen in de implementatie van de gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen en in de introductie van het Besluit regeling producentenverantwoordelijkheid. De producentenverantwoordelijkheid wordt thans gezamenlijk uitgevoerd door het Afvalfonds Verpakkingen. Grondslag hiervoor is de overeenkomst inzake de afvalbeheerbijdrage voor verpakkingen die algemeen verbindend is verklaard.

Art. 5 lid 1 Besluit beheer verpakkingen stelt dat de producent/importeur zorgdraagt voor de inname en nascheiding van door hem in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen. Vervolgens is daar echter nog een zinsdeel aan toegevoegd: ' , ten minste voor zover nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de artikelen 6 en 7'. In art. 6 en 7 zijn de hergebruiks- en recyclingsdoelstellingen voor verpakkingen (in totaal) en verschillende verpakkingsstromen vastgelegd. De formulering van art. 5 lid 1 over de verantwoordelijkheid van de producent is onduidelijk en schimmig. Enerzijds worden, met het eerste zinsdeel, overeenkomstig de bedoeling van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de producenten van verpakkingen verantwoordelijk gemaakt voor de afvalfase van hun producten. Vervolgens lijkt die verantwoordelijkheid enigszins, maar ook weer niet geheel ('ten minste') te worden gerelativeerd en beperkt tot de doelstellingen van hergebruik en recycling die ingevolge art. 6 en 7 gehaald moeten worden. Ook de toelichting op het besluit is op dit punt niet duidelijk en innerlijk tegenstrijdig. Terwijl uit de toelichting op art. 5 lid 1 niet blijkt dat door de laatste zinssnede van art. 5 lid 1 beoogd is om de producentenverantwoordelijkheid te beperken tot hetgeen nodig is om te voldoen aan de hergebruiks- en recyclingpercentage,⁴⁸ bevat de toelichting op art. 5 lid 2 wel een passage die in die richting duidt: 'De producent of importeur is verantwoordelijk voor de gescheiden inname of inname en nascheiding en recycling van als bedrijfsafval en huishoudelijk afval vrijkomend verpakkingsafval

⁴⁷ Besluit van 17 juni 2021, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014, *Stb.* 2021, 305.

⁴⁸ Besluit beheer verpakkingen 2014, *Stb.* 2014, 409, p. 11 alsmede p. 48 e.v.

voor zover dat nodig is om de in artikel 6 aangegeven percentages te bereiken.⁴⁹ De letter en de toelichting op het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid blijven dus onduidelijk of beoogd is om de producenten voor de inzameling van al hun op de markt gebrachte producten verantwoordelijk te maken of deze verantwoordelijkheid te beperken tot hetgeen ‘ten minste’ nodig is om de doelstellingen van hergebruik en recycling te halen. Die laatste lezing is in ieder geval in zoverre in strijd met het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als het tot de verantwoordelijkheid van de producenten ook behoort een passend inzamelsysteem op te zetten en zij voor het beheer van dit systeem en de kosten van deze inzameling ook verantwoordelijk blijven nadat de inzamel- en verwerkingsdoelstelling in een bepaalde periode als is bereikt.

Tot inwerkingtreding van de recente wijziging van het Besluit beheer verpakkingen geldt voorts thans nog een uitzondering op de financiële verantwoordelijkheid van producenten voor het inzamelen voor zover het gaat om bedrijfsafval (art. 5 van het Besluit). Dat is een uitzondering op of afwijking ten opzichte van de algemene regeling over producentenverantwoordelijkheid. Deze uitzondering wordt echter met ingang van 1 januari 2023 geschrapt. Een afwijking van de algemene regeling over producentenverantwoordelijkheid bevat het Besluit beheer verpakkingen (vanaf januari 2023) nog wat betreft de meldingsplicht over (de wijze van) het voldoen aan de verplichtingen van producentenverantwoordelijkheid.⁵⁰ Deze verplichting geldt niet voor producenten of importeurs die, na verwachting, jaarlijks niet meer van 50 ton verpakkingen op de markt brengen. Dergelijke importeurs of producenten hoeven evenmin een jaarlijks verslag uit te brengen over de uitvoering van hun verplichtingen.⁵¹ Ook thans geldt al een financiële vrijstelling voor producenten en importeurs die minder dan 50 ton verpakkingen op de markt brengen. Zij hoeven, conform de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst, geen bijdrage te betalen aan het Afvalfonds Verpakkingen.

Art. 6 Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moedigt aan om bij het bepalen van de bijdrage die producenten aan een producentenorganisatie moeten betalen ‘indien mogelijk’ te differentiëren naarmate, kort gezegd, de doelstelling van circulariteit door een bepaalde verpakking meer en makkelijker kan worden bereikt. Daarbij dient rekening te worden gehouden ...met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de stoffen, mengsels of producten en met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin’. Het Besluit beheer verpakkingen en de upv over kunststofverpakkingen geven hieraan tot op zekere, zij het zeer beperkte mate uitvoering. Maatgevend voor de tariefdifferentiatie is daarbij echter niet de mate of hoogwaardigheid van circulair gebruik of milieukosten in de gehele levenscyclus, maar de vraag of verpakking ‘aantoonbaar lagere kosten in het afvalbeheer hebben en daarmee leiden tot aantoonbaar lagere kosten voor het Afvalfonds bij het nakomen van gestelde verplichtingen.’ Het gaat dus om een tariefdifferentiatie op grond van kostenefficiëntie en niet op grond van milieu- en circulariteitefficiëntie. Hoewel goed verdedigbaar is dat een kostendifferentiatie om redenen van verschillen in kostenefficiëntie door art. 6 Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet wordt uitgesloten, moet worden geconcludeerd dat het bij voorkeur differentiëren in de tarieven vanwege circulariteits- en milieuoverwegingen niet of nauwelijks plaatsvindt ten aanzien van kunststofverpakkingen. Of het Afvalfonds hiermee “in de huidige praktijk al (voldoet) aan de verplichtingen die artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt aan de afvalbeheerbijdragen”, zoals wordt

⁴⁹ Besluit beheer verpakkingen 2014, *Stb.* 2014, 409, p. 49 e.v.

⁵⁰ Art. 4 Besluit regeling UPV.

⁵¹ Zie art. 5 Besluit regeling UPV.

gesteld in de Nota van Toelichting op het Besluit tot wijziging van het Besluit beheer verpakkingen⁵². Is voor discussie vatbaar.

Al met al wijkt de upv-regeling over verpakingsafval, in het bijzonder wat kunststofverpakkingen betreft, weinig af van de algemene (kader)regeling in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het juridisch kader is niet duidelijk wat betreft de vraag of de producenten, feitelijk en financieel, verantwoordelijk zijn voor al hun verpakkingen die zij op de markt brengen, of slechts voor de inzameling en verwerking van dat deel dat noodzakelijk is om de doelstellingen voor recycling en hergebruik te halen. In de praktijk wordt het Besluit beheer verpakkingen 2014 in laatstgenoemde zin geïnterpreteerd en toegepast waardoor de (feitelijke en financiële) verantwoordelijkheid voor verpakkingen slechts deels bij de producenten berust, namelijk voor het deel dat nodig is om de doelstellingen voor recycling en hergebruik te halen.

Bij de uitwerking van het Besluit beheer verpakkingen wordt enige vorm van tariefdifferentiatie toegepast, echter slechts in vrij beperkte mate. Maatgevend voor de differentiatie is niet de mate aan circulariteit van de verwerking of de vraag of een verpakking zo ontworpen is dat hoogwaardig circulair gebruik wordt vergemakkelijkt. Bepalend zijn de kosten die het product voor de productorganisatie veroorzaakt. Beide maatstaven overlappen feitelijk deels, maar zijn toch anders.

2. Autobanden

Voor autobanden bestaat geen speciale Europeesrechtelijke regeling over producentenverantwoordelijkheid. Wel bepaalt art. 5, lid 1 richtlijn autowrakken⁵³ dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat ondernemingen in de automobielsector systemen opzetten voor het inzamelen van afval van gebruikte onderdelen die bij reparaties van personenvoertuigen worden weggenomen. De Nederlandse regeling in het Besluit beheer autobanden dient mede ter implementatie van die verplichting. Het Europees recht bevat nadere voorwaarden en details over UPV-regelingen voor autowrakken, maar niet voor gebruikte autobanden.

De Nederlandse regeling is al eind jaren negentig, dus nog vóór het van kracht worden van de Richtlijn autowrakken, in het leven geroepen als wettelijk raamwerk voor een producentenorganisatie van de autobandensector.⁵⁴ Dit Besluit is in 2003 opgevolgd door het Besluit beheer autobanden.⁵⁵ Het Besluit bevat de verplichting om autobanden ten minste om niet in te nemen die worden aangeboden in verband met het 'ter beschikking stellen' van nieuwe banden. Voorts moet een producent of importeur een procentueel deel afgedankte banden, dat overeenkomt met zijn procentueel marktaandeel, innemen, eveneens ten minste om niet, als een partij afgedankte banden door een gemeente aan hem wordt aangeboden. Ten slotte moeten alle ingenomen banden 'nuttig worden toegepast' met ten minste 20% materiaalhergebruik.

Het Besluit regelt bijzonder weinig over de (mogelijke) gezamenlijke uitvoering van de verantwoordelijkheid van producenten door een producentenorganisatie. Volstaan wordt met de bepaling dat producenten of importeurs gezamenlijk de ingevolge art. 7 van het Besluit vereiste

⁵² Besluit van 17 juni 2021, houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014, *Stb.* 2021, 305, p. 19.

⁵³ Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG L 269).

⁵⁴ Zie het toenmalige Besluit verwijdering personenwagenbanden van 26 april 1995, *Stb.* 1995, 248 en de Nota van Toelichting daarop.

⁵⁵ Besluit beheer autobanden, *Stb.* 2003, 564.

melding kunnen doen hoe de verplichtingen tot inname en 'nuttige toepassing' uitgevoerd zullen worden (art. 7 Besluit) en gezamenlijk het ingevolge art. 8 van het Besluit vereiste jaarlijkse verslag over de uitvoering van de verplichtingen kunnen doen. Bij het berekenen van de afvalbeheerbijdrage die per in het verkeer gebrachte autoband aan de producentenorganisatie moet worden betaald wordt geen differentiatie toegepast.

3. Batterijen en accu's

Europees wettelijk kader

Weliswaar bevatte de Richtlijn 91/157/EEG inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten al verplichtingen voor de lidstaten om dergelijke batterijen gescheiden in te zamelen en consumenten hierover voor te lichten, maar bevatte nog geen verplicht systeem van producentenverantwoordelijkheid. Dat werd geïntroduceerd door Richtlijn 2006/66/EG inzake afgedankte batterijen en accu's. Deze richtlijn bevat de verplichting om afgedankte draagbare batterijen en accu's in te zamelen en in te nemen zonder dat dat voor de ontdoener kosten met zich brengt (art. 8) en bevat in de tijd oplopende inzameldoelstellingen (25% in 2012, 45% in 2016). De ingezamelde batterijen en accu's moeten worden gerecycled, waarbij voldaan moet worden aan nader gespecificeerde technische eisen en rendementen. De richtlijnverplichtingen kennen tal van uitzonderingsmogelijkheden, waaronder de mogelijkheid dat inzameling en verwerking niet door producenten, maar door derden wordt georganiseerd en gedaan. Vermeldenswaardig is nog dat art. 19 van de richtlijn bepaald dat 'alle economische actoren en alle bevoegde overheidsinstanties' deel moeten kunnen nemen in de inzamelsystemen en verwerkingssystemen. Wat 'deelnemen' concreet betekent wordt daarbij echter niet bepaald.

Interessanter dan de thans bestaande Richtlijn 2006/66/EG is het onderwerp van een nieuwe Verordening inzake batterijen en afgedankte batterijen.⁵⁶ Het voorstel bevat in art. 46 e.v. een bijzonder gedetailleerde regeling over producentenverantwoordelijkheid met een bijbehorend producentenregister. Anders dan in EU richtlijnen voor andere producten worden producenten direct op grond van de verordening verantwoordelijk gemaakt voor de inzameling en verwerking van afgedankte batterijen en accu's. Lidstaten kunnen dus geen alternatieve inzamel- en verwerkingsstructuren meer opzetten. De Verordening bevat ook voor consumenten direct geldende juridische verplichtingen (tot het gescheiden houden en inleveren van afgedankte batterijen). De verordening bepaalt ook dat producenten gezamenlijk door producentenorganisaties aan hun verplichtingen kunnen voldoen en stelt dienaangaande nadere eisen aan onder meer financiering, monitoring en verslaglegging. Voorts bevat art. 47 lid 4 de verplichting tot differentiatie van de aan de organisaties te betalen verwijderingsbijdragen op basis van het batterijtype en de chemische samenstelling, rekening houdend met onder meer het gehalte aan gerecycled materiaal. Voor deze verplichte differentiatie in tarieven zijn dus circulariteitscriteria medebepalend. Ondanks het feit dat ook deze Verordening minimum-inzamelpercentages bevat die tot 2030 oplopen naar 70%, maakt de Verordening duidelijk dat de producenten niet alleen verantwoordelijk zijn voor het bereiken van deze doelstelling, maar ook voor het opzetten en onderhouden van inzamelsystemen voor de inzameling 'van alle afgedankte draagbare batterijen, ongeacht hun aard, merk of oorsprong, op het grondgebied van een lidstaat waar zij batterijen voor het eerst op de markt aanbieden' (art. 48 lid 1).

⁵⁶ Voorstel voor een Verordening inzake batterijen en afgedankte batterijen van 10 december 2020, COM(2020) 798 final.

De inzamelsystemen moeten aan bepaalde, nader opgesomde eisen moeten voldoen. De verantwoordelijkheid eindigt dus niet als de minimale inzamelpercentages worden behaald.

Voor de door ons behandelde vragen is art. 47 lid 5 interessant waarin is bepaald dat, als activiteiten ter nakoming van de verplichtingen van producenten, bijvoorbeeld het inzamelen van batterijen, door producentenorganisaties of door derden worden verricht, de door de producenten te dragen kosten niet meer bedragen 'dan de kosten die strikt noodzakelijk zijn om die activiteiten op een kosteneffectieve manier te verrichten. Deze kosten worden op een voor de producenten en de betrokken derden transparante wijze vastgesteld.' In navolging en uitwerking van art. 8 bis lid 6 kaderrichtlijn afvalstoffen bevat art. 47 lid 11 een verplichting voor de lidstaten om een 'mechanisme' in te stellen 'om een regelmatige dialoog te verzekeren tussen relevante belanghebbenden die bij de nakoming van de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor batterijen betrokken zijn, waaronder producenten en distributeurs, particuliere of publieke afvalverwerkers, lokale overheden, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en, in voorkomend geval, actoren uit de sociale economie, hergebruiks- en reparatienetwerken en marktdeelnemers die zich bezighouden met de voorbereiding voor hergebruik'. Dat komt neer op een ketenorganisatie waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn.⁵⁷

Art. 53 van de Verordening bevat ook een regeling over de inzameling van batterijen en accu's door 'overheidsinstanties voor afvalbeheer', dus bijvoorbeeld gemeenten, respectievelijk gemeentelijke reinigingsondernemingen. Deze bepaling bevat een verplichting om de ingezamelde batterijen en accu's af te staan aan producenten, respectievelijk producentenorganisaties. De Verordening bepaalt daarentegen niets over een eventueel daarvoor te betalen vergoeding.

Nederlands wettelijk kader

Het Nederlands juridisch kader is vooral te vinden in het Besluit beheer batterijen en accu's uit 2008 en de bijbehorende Regeling beheer batterijen en accu's 2008. De Regeling bevat de verplichting om afgedankte batterijen terug te nemen en te recyclen. Voor de voorwaarden waaraan recycling moet voldoen wordt verwezen naar de bijlage bij richtlijn 2006/66/EG. Ook wordt hetzelfde minimum percentage aan in te zamelen batterijen (45%) voorgeschreven dat sinds 2016 ook al op grond van de richtlijn geldt. Het Nederlandse wettelijk kader bepaald weinig over de governance van de producentenorganisatie en niets over de relatie tussen van die organisatie tot gemeenten en gemeentelijke reinigingsbedrijven.

4. Matrassen

Voor matrassen bestaat thans geen Europeesrechtelijke regeling voor producentenverantwoordelijkheid. Op nationaal niveau is op 17 december 2021 een overeenkomst inzake de afvalbijdrage voor matrassen algemeen verbindend verklaard (Stcrt. 2021, 49806). Deze a.v.v. geldt voor de periode van 1 januari 2022 tot 31 oktober 2025. De overeenkomst is van toepassing op producenten en/of importeurs die per jaar meer dan 200 matrassen in de handel brengen.

⁵⁷ Het instellen van een dergelijke organisaties werd aanbevolen door onder andere de auteurs van dit rapport in Vermeulen, J.V., Backes, C.W., de Munck, C.J., Campbell-Johnston, K., de Waal, I.M., Rosales Carreon, J., Boeve, M.N. *WHITE PAPER on Pathways for Extended Producer Responsibility on the road to a Circular Economy*, [White paper on Pathways for Extended Producer Responsibility on the road to a Circular Economy \(uu.nl\)](https://uu.nl).

Het doel van de regeling is te zorgen dat in 2028 minimaal 75% van de in de handel gebrachte (droge en schone) matrassen wordt gerecycled. Dit moet in stappen met een jaarlijkse vergroting van telkens 5% plaatsvinden (van zo'n 35 % in 2022 tot 75% in 2028). Ook wordt er naar 'gestreefd' dat van de verwerkte matrassen minimaal 85% (2021) tot 90% (2028) van het gewicht wordt omgezet in op de markt afzetbare recyclaten die in nuttige toepassingen worden gebruikt (art. 2 van de overeenkomst).

Gemeenten en innemende retailers ontvangen een jaarlijks oplopende vergoeding voor droge en schone ingezamelde matrassen die aan gecertificeerde recyclebedrijven worden aangeboden. Voor matrassen die niet aan de acceptatiecriteria van deze recyclebedrijven voldoen (denk aan natte matrassen) ligt de rekening bij gemeenten, milieustraten of retailers (art. 3 lid 4 en lid 7 van de overeenkomst). De vergoedingen zijn in de eerste jaren maar een percentage van de werkelijke kosten (zo'n 15 % bij de start). Voor het eerste jaar gaat het om een afvalbijdrage van 2,50 Euro per matras. De vergoeding loopt echter op tot 100% in 2028. Wat onder recyclingskosten moet worden verstaan is ook bepaald in de overeenkomst: het moet gaan om de huur van matrascontainers, de transportkosten naar gecertificeerd recyclebedrijf en het poorttarief van het recyclebedrijf (art. 3 lid 7). Voor het geleidelijk oplopen van de kostenovername door de producenten pleiten een aantal praktische redenen. Belangrijker nog is echter dat een dergelijk systeem van geleidelijke financiële verantwoordelijkheid overeenkomt met de verplichtingen uit art. 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen, zoals deze geïnterpreteerd moeten worden in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel. Dat algemeen beginsel van Europees recht verbiedt het immers, zo het HvJ EU, om producenten 'met terugwerkende kracht' te belasten met de kosten van inzameling en verwerking van (hun) producten die in het verleden zijn verkocht voor het van kracht worden van de regeling (zie hoofdstuk 2.4). De producenten kunnen alleen worden verplicht om de kosten te betalen van het verzamelen, vervoeren en verwerken van het percentage van de in de toekomst verkochte matrassen dat na verwachting in het desbetreffende jaar in de afvalfase terecht komt alsmede, de (volledige) kosten van het onderhouden van een inzamelsysteem dat geschikt is om een dergelijke hoeveelheid afgedankte matrassen in te zamelen, te vervoeren en te verwerken. Omdat de daadwerkelijke kosten van de inzameling het vervoer en de verwerking over het algemeen pas vele jaren na verkoop van een matras ontstaan en (dus) moeilijk te voorzien zijn, zal waarschijnlijk ook het vormen en onderhouden van een fonds hiervoor behoren tot de kosten die verplicht opgelegd kunnen worden. Dat is in overeenstemming met de gedachte van rechtszekerheid die bij de interpretatie van (onder andere) art. 8bis kaderrichtlijn afvalstoffen in acht moet worden genomen.

Er is weinig opgenomen over de relatie tussen de PVO en gemeenten en gemeentelijke afvalbeheerbedrijven.⁵⁸ Een van de weinige bepalingen betreft de verplichting voor de PVO om in de jaarrapportage informatie op te nemen over de samenwerking met inzamelbedrijven, gemeenten en recyclingbedrijven. In reactie op de zienswijzen bij het ontwerpbesluit ingediend door o.m. de NVRD wordt telkens aangegeven dat het aan de PVO is om met gemeenten afspraken te maken over de vergoedingen binnen de afvalbeheersstructuur en dat deze ketenafspraken buiten de scope van dit besluit tot algemeen verbindend verklaring vallen (Stcrt. 2021, 49806 p. 9).

In art. 4 lid 4 is expliciet opgenomen dat er in het eerste jaar geen tariefdifferentiatie van de afvalbeheerbijdrage plaatsvindt. Dit vanwege de geringe kostenverschillen in verschillende groottes en types matrassen. Wel is aangegeven dat hier gedurende de looptijd alsnog voor kan worden gekozen, waarbij bijv. onderscheid kan worden gemaakt naar verschillen in recyclebaarheid.

⁵⁸ Het betreft ook een a.v.v. (die in beginsel is gericht op de producenten en niet op andere ketenspelers).

5. Textiel

Voor textiel heeft inmiddels een concept-besluit voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ter internetconsultatie voorgelegd. Het is de bedoeling dat dit besluit in 2023 in werking treedt.

Het besluit bevat in de tijd oplopende doelstellingen van 2025 tot 2030. Dit betreft een gecombineerde doelstelling voor hergebruik of recycling: in 2025 moet in totaal tenminste 50% van het in de handel gebrachte textiel worden voorbereid voor hergebruik of recycling, oplopend tot 75% in 2030 (art. 3). Daarbinnen worden minimumpercentages voor voorbereiding voor hergebruik gesteld, ook oplopend in de tijd (art. 4). Interessant is dat het besluit binnen de recycledoelstelling ook een in de tijd oplopende doelstelling voor hoogwaardige recycling stelt: 'vezel-tot-vezel recycling'. Van het totaal aantal te recyclen textiel moet in 2025 25% 'vezel-tot-vezel' worden gerecycled oplopend tot 33% in 2030 (art. 5). Met 'vezel-tot-vezel' recycling wordt volgens de definitiebepalingen bedoeld op 'recycling waarbij textielvezels opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen voor het oorspronkelijke doel' (art. 1). Dit textiel kan dus weer opnieuw worden gebruikt in de textielketen. Bij ministeriele regeling kunnen voor bepaalde typen textiel nog specifieke vezel-tot-vezel doelstellingen worden gesteld.

Het concept-besluit kent daarnaast nog een specifieke verplichting voor de producent om ter bevordering van materiaalhergebruik maatregelen te nemen die er op zijn gericht dat steeds meer gerecyclede textielvezels in textielproducten worden toegepast (art. 6). Bij ministeriele regeling worden doelstellingen vastgesteld voor het gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten die in Nederland in de handel worden gebracht. Met deze bepaling wordt beoogd te stimuleren dat het ingezamelde en gerecyclede textiel weer wordt gebruikt in nieuwe textielproducten.

Naast deze doelstellingen gelden de algemene verplichtingen van het Besluit regeling voor UPV, zoals het zorgen voor de passende beschikbaarheid van een innamesysteem.

In de toelichting op het concept-besluit wordt aandacht besteed aan de verhouding tot de gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval. In 2025 moeten gemeenten ingevolge het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen ook textiel gescheiden inzamelen. Wat deze verplichting betekent in relatie tot de UPV-verplichtingen van de producent wordt niet uitgewerkt. Er wordt alleen opgemerkt: 'Gegeven de zorgplicht van gemeenten voor de gescheiden inzameling van textiel (per 2025) ligt het voor de hand dat producenten afspraken maken met gemeenten over een passende vergoeding voor deze gescheiden inzameling van textiel. Een vergelijkbare vergoeding wordt door producenten van verpakkingen aan gemeenten betaald voor de inzameling van plastic en metalen verpakkingen (blikjes) en drankenkartons via de PMD-afvalbakken. Producenten van textiel kunnen er ook voor kiezen om daarnaast een eigen inzamelsysteem voor textiel op te zetten. Dit laatste is reeds staande praktijk op grond van artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Samenwerking tussen producenten en gemeenten kan voortkomen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken. Daarbij blijft de producentenverantwoordelijkheid uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid, die producenten dienen na te komen.'⁵⁹

⁵⁹ NvT Concept-besluit upv textiel. Met modelverordening van de VNG wordt hier bedoeld op de model afvalstoffenverordening van de VNG.

Bijlage 2 Deelvragen offerte

Dit zijn de deelvragen zoals die in het offerteverzoek waren geformuleerd. De deelvragen zijn her gegroepeerd en heringedeeld en worden beantwoord in hoofdstuk 5.

1. Is er verschil tussen de Europese definitie van UPV en de Nederlandse definitie daar waar het de rechten en plichten van producenten en publieke inzamelaars en gemeenten betreft?
2. In hoeverre biedt het huidige juridisch stelsel voor producentenverantwoordelijkheid ruimte aan producenten om eisen te stellen aan de kwaliteit van het ingezamelde en om die eisen (mede) bepalend te laten zijn voor de vergoeding die zij betalen? In hoeverre is en zo ja hoe, geregeld dat deze eisen redelijk en billijk moeten zijn?
3. Mogen producenten wettelijk gezien de mate waarin hun producten worden geaccepteerd voor recycling (volgende ketenstap) meewegen in de vergoeding voor de (al dan niet gescheiden) inzameling? Of is de recyclebaarheid een onderwerp dat vooral of uitsluitend geoperationaliseerd moet worden via het ontwerp en design van producten?
4. Wat is de juridische positie van gemeenten met betrekking tot de kosten van inzameling van afvalstromen waarvoor de producenten verantwoordelijk zijn, zoals bijvoorbeeld PMD? En wat is die positie voor de UPV-stromen die met het restafval worden ingezameld, die niet recyclebaar zijn (bijvoorbeeld: gordijnen in textiel, natte matrassen) of die boven de wettelijk gestelde doelstellingen liggen.
5. Welke juridische randvoorwaarden stelt de rijksoverheid ten aanzien van de inzameling door gemeenten met betrekking tot (de verhouding tussen) enerzijds de plicht om gescheiden in te zamelen en anderzijds het recht hiervoor ook een passende en redelijke vergoeding te krijgen m.b.t. producten en stoffen waarvoor een UPV geldt?
6. In hoeverre zijn de belangen van gemeenten in de grondstoffenketen binnen de governance van producentenverantwoordelijkheid vertegenwoordigd en vastgelegd in het wettelijke kader? Kan producentenverantwoordelijkheid ook buiten gemeenten om geregeld worden?
7. Kunnen producenten van publieke inzamelaars eisen dat zij hun verantwoordelijkheden in de keten, meer concreet het (gescheiden) inzamelen, kostenefficiënt vervullen? Wie bepaalt en hoe wordt objectief bepaald wat kostenefficiënt is en welke kosten hieronder vallen? In hoeverre zijn gemeenten gebonden aan gemeenschappelijke afspraken?

Bijlage 3 Interviews

Met de volgende overheden en organisaties is een interview gehouden:

1. Ministerie van IenW
2. Rijkswaterstaat
3. VNG
4. Publieke inzamelaars (in 2 sessies):
 - Sessie 1:
 - Twente Milieu
 - Gemeente Utrecht
 - Regio Gooi Vechtstreek
 - Avalex
 - Sessie 2:
 - Rova
 - Midwaste
 - ZRD
 - Omrin
5. Afvalfonds
6. Matrasrecycling Nederland
7. Stichting Open
8. Vereniging Producentenverantwoordelijkheid
9. Universiteit Utrecht, prof. Ernst Worrel