

35 267 Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen)

Nr. 21 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over het ontwerp van de ministeriële regeling ter implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kamerstuk 35 267, nr. 19).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 juni 2020 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 29 juni 2020 zijn deze, voorzien van een inleiding, door haar beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

Inleiding

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen gesteld naar aanleiding van het ontwerp van de ministeriële regeling ter implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De vragen zijn op 11 juni 2020 voorgelegd en worden per fractie beantwoord. Naast de voorliggende ministeriële regeling richt een aantal vragen zich op de relatie met verwante beleidsinstrumenten. Mede naar aanleiding hiervan hecht ik eraan, alvorens de vragen te adresseren, nader in te gaan op het beleidsinstrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en het beleidsinstrument voor het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst afvalbeheerbijdrage. Deze instrumenten kunnen naast elkaar bestaan en elkaar aanvullen, maar hebben een andere invalshoek.

Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Producenten kunnen via wet- en regelgeving verantwoordelijk gesteld worden voor de afvalfase van de producten die zij in de handel brengen. Als dat gebeurt is er sprake van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Producenten zijn in dat geval gehouden aan hun taken, verantwoordelijkheden en daarmee verbonden verplichtingen die in de wet- of regelgeving voor invulling van de producentenverantwoordelijkheid zijn opgenomen: de producenten zijn hiervoor normadressaat. De taken en verantwoordelijkheden gelden voor iedere individuele producent en het is daarmee in eerste instantie aan iedere producent afzonderlijk om de daarmee verbonden verplichtingen na te komen¹. Verantwoordelijkheden voor producenten gelden ook voor diegene die producten uit het buitenland importeert. Omdat iedere producent of importeur gehouden is aan de verplichtingen, is er sprake van een gelijk speelveld.

Als onderdeel van de implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: Kra) is het Besluit Regeling voor Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: Besluit UPV) opgesteld. Uw Kamer is over dit besluit op 7 april geïnformeerd (Kamerstuk 35 267, nr. 18). Het ontwerpbesluit is gelijktijdig aan de Koning voorgelegd met het verzoek om het ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. Ik ben in afwachting van het advies van de Raad van State. In dit Besluit UPV zijn bepalingen opgenomen waaraan een producent met een verplichte, in wet- of regelgeving opgelegde producentenverantwoordelijkheid, met ingang 2023 moet voldoen. Het Besluit en de bepalingen daarin, volgen uit in de kaderrichtlijn opgenomen minimumvoorschriften voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

In Nederland kennen we een wettelijke producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen, elektrische en elektronische apparatuur (EEA), auto's, banden en batterijen. Deze zijn vastgelegd in afzonderlijke besluiten of regelingen. Hierin wordt voor deze producten een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nader ingevuld en vastgelegd. Dit kan gaan over regels met betrekking tot de verantwoordelijkheid die producenten hebben en welke doelstellingen van afvalbeheer moeten worden behaald. Deze doelstellingen

¹ Het is daarom taalkundig wellicht beter om te spreken over een uitgebreide producentverantwoordelijkheid.

moeten in lijn zijn met de afvalhiërarchie en bijvoorbeeld gericht zijn op het halen van een bepaalde omvang van inzameling, hergebruik of recycling. Met ingang van 2023 moeten producenten bij het nakomen van deze verplichtingen ook de bepalingen uit het nieuwe Besluit UPV in acht nemen met daarin de minimumvoorschriften voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: UPV). Met de implementatie van de Kra worden hier geen product(stromen) toegevoegd. Dat vraagt afzonderlijke besluitvorming over regelgeving.

Het Besluit UPV biedt producenten de mogelijkheid om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen en om daarvoor een producentenorganisatie op te richten. Het initiatief voor gezamenlijke uitvoering ligt bij producenten. Met het Besluit UPV wordt de situatie rond gezamenlijke uitvoering na 2023 beter en meer eensluidend geregeld. Tot 2023 is de mogelijkheid tot gezamenlijke uitvoering afhankelijk van de mogelijkheden die daarvoor zijn opgenomen in de product-specifieke regelingen voor UPV. Zo is in het Besluit beheer verpakkingen 2014 voorzien in een dergelijke mogelijkheid, maar in bijvoorbeeld de regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) niet. Na 2023 kunnen producenten er in de nieuwe situatie voor kiezen om hieraan gezamenlijk uitvoering te geven en de producentenorganisatie de normadressaat te laten zijn. Indien ze daarvoor niet kiezen, blijven ze individueel verantwoordelijk en ook aanspreekbaar op naleving van de op hen betrekking hebbende regeling voor UPV. Het is mogelijk dat er verschillende producentenorganisaties naast elkaar bestaan, die in onderlinge concurrentie werken en namens de bij hen aangesloten producenten de verplichtingen nakomen. Aan de hand van de meldingen en verslagen zal de handhavende overheidsinstantie na 2023 bepalen of iedere producent of producentenorganisatie afzonderlijk aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage (Regeling avv)

De Regeling avv vormt het grootste deel van de verzamelregeling Kra die aan uw Kamer is voorgelegd en naar aanleiding waarvan nagenoeg al uw vragen zijn gesteld. De Regeling avv vervangt de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen (Stcrt. 1994, nr. 92). Het doel van een algemeen verbindend verklaring (avv) van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage is dat iedere marktpartij die een bepaald product in Nederland invoert of op de markt brengt uit doelmatigheidsoverwegingen meedoet en meebetaalt aan een door de meerderheid van de marktpartijen overeengekomen afvalbeheersysteem. Met een avv ontstaat de mogelijkheid om niet bij een overeenkomst aangesloten producenten, waaronder mogelijke zogenaamde freeriders, te verplichten om een bepaalde afvalbeheerbijdrage te betalen. Hierdoor wordt geborgd dat alle marktpartijen eraan bijdragen dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om tot een doelmatig afvalbeheersysteem te komen. Een avv kan met name doelmatig zijn indien een markt uit zichzelf geen voorzieningen tot stand brengt om te komen tot een gewenst of verplicht afvalbeheersysteem met daarbij behorende inzamelings- of verwerkingsdoelen. Dit valt meestal terug te voeren op een

negatieve restwaarde van (delen van) afvalstromen of het ontbreken van een gemeenschappelijke financiering van het noodzakelijke afvalbeheer.

Om voor een besluit tot avv in aanmerking te komen, moet door of namens deze meerderheid een onderbouwd verzoek bij mij worden ingediend. Vervolgens kan ik op basis van artikel 15.36 van de Wet milieubeheer in het belang van een doelmatig afvalbeheer een besluit nemen om de betreffende overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. Deze bevoegdheid is niet nieuw en bestaat sinds 1994 met de aanpassing van de Wet milieubeheer (Stb. 1994, nr. 90), met een latere (meer technische) wijziging op dit onderwerp (Stb. 2001, nr. 346). Marktpartijen die niet onder een avv wensen te vallen kunnen een ontheffing aanvragen. Als voorwaarde moet hiertoe aangetoond worden dat het door hen opgezette systeem ten minste gelijkwaardige prestaties levert als het afvalbeheersysteem dat algemeen verbindend is verklaard.

Door uw Kamer zijn over onder meer het avv-systeem vragen gesteld naar aanleiding van de concept Regeling avv. Deze regeling raakt echter inhoudelijk niet aan de vraagpunten die u aan de orde heeft gesteld. De Regeling avv regelt alleen welke aanvraaggegevens bij een verzoek tot avv verstrekt moeten worden en welke onderdelen van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage bij een verzoek aan bod moeten komen om te kunnen beoordelen of de overeenkomst algemeen verbindend kan worden verklaard. Op basis van deze gegevens wordt beoordeeld of een eventuele avv in het belang is van een doelmatig afvalbeheer en of kan worden voldaan aan de minimumvoorschriften voor UPV in artikel 8bis Kra. Vooraf moet worden beoordeeld of het verzoek ondersteund wordt door een belangrijke meerderheid van de marktpartijen die een bepaald product op de markt brengen. Een eerste beoordeling wordt vastgelegd in een ontwerpbesluit avv, dat conform de Algemene wet bestuursrecht zes weken ter inzage wordt gelegd voor het indienen van zienswijzen. Een zienswijze kan aanleiding zijn om het besluit te heroverwegen en wijzigen.

Tot op heden zijn aanvragen voor een besluit tot avv getoetst aan de Leidraad algemeen verbindend verklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage². Om aan te sluiten bij de nieuwe bepalingen uit de Regeling avv ben ik voornemens ter vervanging van deze Leidraad een nieuw toetsingskader op te stellen dat wordt uitgewerkt in de vorm van een beleidsregel. Ik verwacht deze beleidsregel eind 2020 af te ronden en zal deze u doen toekomen. De Regeling avv is al eerder afgerond om op tijd te kunnen voldoen aan de implementatie van de Kra. Met de nu voorliggende Regeling wordt nadrukkelijk geen nieuw besluit tot avv voor bijvoorbeeld de afgedankte huishoudelijke elektrische en elektronische apparatuur genomen.

De avv in relatie tot uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

² www.afvalcirculair.nl/publish/pages/120928/leidraad_algemeen_verbindend_verklaring_2.pdf

Producenten die vallen onder de verplichtingen van een wettelijke regeling voor UPV voor een bepaald product en afspreken om hier gezamenlijk uitvoering aan te geven, kunnen mij verzoeken om deze afspraken algemeen verbindend te verklaren. Met een besluit tot avv worden geen publiekrechtelijk handhaafbare normen opgelegd. Een normadressaat kan alleen worden vastgesteld in een wettelijke regeling voor UPV. Wel kunnen betrokken partijen bij de afvalbeheerovereenkomst die ten grondslag ligt aan de avv jegens elkaar naleving van de afspraken vorderen op grond van het civiele recht.

Voor een verzoek tot avv geldt de hierboven beschreven procedure waarbij getoetst wordt of sprake is van een belangrijke meerderheid en of een avv in het belang is van een doelmatig afvalbeheer. Ook wanneer er geen wettelijke regeling voor UPV voor een bepaald product van kracht is, kunnen marktpartijen die het product op de markt zetten afspraken maken over de inzameling en verwerking van deze producten. Zij kunnen mij verzoeken om deze afspraken en de daarbij in rekening te brengen afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren. Dit is reeds staande praktijk voor vlakglas en voor papier en karton (niet afkomstig van verpakkingen). Op deze manier komt er op initiatief van de markt uitgebreide producentenverantwoordelijkheid tot stand. Ook in die gevallen zijn de eisen uit artikel 8bis van de Kra met minimumvoorschriften voor een regeling voor UPV van toepassing.

De Regeling avv, als hoofdbestand van de verzamelregeling Kra, strekt er alleen toe dat de bij een verzoek tot avv aan te leveren aanvraaggegevens en bescheiden over de afvalbeheerovereenkomst afdoende informatie opleveren om te kunnen beoordelen of met een avv-besluit wordt voldaan aan onder meer artikel 8bis Kra. Aangezien de Regeling avv noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de gewijzigde Kra en uw vragen niet raken aan de inhoud van de verzamelregeling Kra, ben ik voornemens de regeling volgens planning gelijktijdig met de Implementatiewet Kra op 1 juli in werking te laten treden. In de bijlage bij deze brief ga ik inhoudelijk in op de vragen die u gesteld heeft. Deze worden per fractie beantwoord.

Vanzelfsprekend ben ik zeer bereid om over de door uw Kamer aan de orde gestelde vraagpunten nader van gedachten te wisselen.

Antwoorden op vragen

VVD-fractie

Vraag:

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de concurrentie tussen producentenorganisaties bij de invoering van deze regeling. Kan de staatssecretaris toelichten of bestaande eerlijke concurrentie tussen producentenorganisaties kan blijven bestaan? Deelt de staatssecretaris de mening dat concurrentie tot meer werkgelegenheid, innovatie en duurzame uitvoering leidt? Kan een aanvraag van

een algemeen verbindendverklaring leiden tot een monopolie, waarbij andere producentenorganisaties van de markt gestoten worden? Is dit gelet op het (Europees) mededingingsrecht toegestaan? Kan de staatssecretaris toelichten hoe de uitsluiting van concurrentie door toepassing van de regeling zal worden tegengegaan?

Antwoord:

Ik deel de mening dat concurrentie in veel gevallen tot meer werkgelegenheid, innovatie of duurzaamheid in de sector van afvalbeheer kan leiden. Omdat producenten vrij zijn in het organiseren en inrichten van hun afvalbeheerstructuur die nodig is om de verplichtingen uit een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) na te komen, kunnen er meer producentenorganisaties in een bepaalde markt voorkomen die met elkaar concurreren.

Ook producenten die ingevolge wet- of regelgeving verantwoordelijk zijn gesteld voor de afvalfase van hun producten kunnen voor het gezamenlijk uitvoeren van hun wettelijke verplichtingen die volgen uit het Besluit UPV een verzoek tot algemeen verbindend verklaring (avv) van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage indienen. Welke producenten, producentenorganisaties en andere actoren daarbij betrokken zijn, is afhankelijk van de afspraken in een dergelijke overeenkomst over met name de toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan daarbij betrokken actoren en de inrichting en uitvoering van het afvalbeheer. Het sluiten van een afvalbeheerovereenkomst tussen ondernemingen met een meerderheid op de markt of toekenning van een avv daarvan, kan leiden tot een economische machtspositie of een zekere mate van monopolisering in het afvalbeheer van een bepaald product. Zo is het voorstelbaar dat in bepaalde omstandigheden sommige activiteiten van (concurrerende) ondernemingen uit oogpunt van schaalvoordeel en doelmatigheid in een vorm van samenwerking of een organisatiestructuur worden gebundeld. Daarbij mag evenwel geen (evidente) strijd met de mededingingsregels optreden. Een zogenaamde economische machtspositie bijvoorbeeld, is op grond van de Mededingingswet niet verboden, maar wel het misbruik van die positie. Bijvoorbeeld door het stellen van onredelijke prijsvoorwaarden of het verdringen van concurrenten van de markt. De waarborgen voor vrije mededinging zijn vastgelegd in de Mededingingswet en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Ik ga hier in de beantwoording van de volgende vragen nader op in.

De Regeling avv die is voorgehangen heeft geen betrekking op het reguleren van concurrentieverhoudingen, maar op de aanvraaggegevens en informatie over een afvalbeheerovereenkomst die moeten worden verstrekt bij een verzoek tot avv. Ik verwijs hiervoor naar mijn inleiding over het doel van deze regeling.

Vraag:

De leden van de VVD-fractie constateren dat de in de regeling geschetste mededingingsrechtelijke afwegingen onvoldoende zijn uitgewerkt. Wordt de marktwerking tussen producentenorganisaties in de beoordeling meegenomen? Welke bestuurlijke parameter wordt er gebruikt om tot een juiste afweging te komen? Is de staatssecretaris bereid dit beter uit te werken in de regeling?

Antwoord:

De mededingingsrechtelijke aspecten tussen ondernemingen behoren zoals hiervoor gezegd niet tot de inhoud of het doel van de Regeling avv; die biedt ook geen grondslag voor de regeling hiervan.

Het kader voor toetsing van deze mededingingsrechtelijke aspecten is uitgewerkt in de Mededingingswet en het (Europese) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Naar (de voorlopers van) deze kaders wordt ook verwezen in de memorie van toelichting van de wijziging van de Wet milieubeheer over het algemeen verbindend verklaren van afvalbeheerbijdragen in artikel 15.35 e.v. (Kamerstuk 23 256, nrs. 3 en 5). Sindsdien is het mededingingsrecht met name Europees verder ontwikkeld, onder meer als aanvullend instrument bij het streven naar een interne markt. Bij de beoordeling van mededingingsaspecten wordt over het algemeen eerst gekeken naar welke markt relevant of in het geding is bij een vermeende beperking van de mededinging. Bij overeenkomsten over een afvalbeheerbijdrage betreft het meestal fabrikanten en importeurs die een bepaald product voor het eerst op de markt aanbieden en waarbij afspraken worden gemaakt over het beheer van dat product in de afvalfase. Het kan ook gaan om (een deel van) de markt van distributeurs die bepaalde producten van fabrikanten of importeurs verder in de keten verhandelen. Dit is afhankelijk van de inhoud van een verzoek tot avv en de daaraan ten grondslag liggende afvalbeheerovereenkomst.

Indien er sprake is van grote bedrijven met een meerderheid op de markt die in een bepaalde structuur gaan samenwerken, kan vanuit het mededingingsrecht de vraag rijzen of er sprake is van een economische machtspositie op een relevante markt en of van die positie misbruik wordt gemaakt. Een dominante marktpositie van een of meer ondernemingen is op zich zelf staand niet strijdig met de Mededingingswet zolang geen misbruik van die positie is aangetoond (artikel 24 Mededingingswet en artikel 102 VWEU). Of daarvan sprake kan zijn bij een verzoek tot avv hangt af van de omstandigheden en factoren die het risico op misbruik van een economische machtspositie kunnen beïnvloeden. Deze betreffen met name de transparantie van de marktstructuur, de openheid van de markt voor nieuwe toetreders, de homogeniteit van producten of diensten en de concentratiegraad of mate van symmetrie tussen grote spelers op de markt. Een vermeende inbreuk op de vrije mededinging moet per geval worden onderzocht en beoordeeld.

Een ander belangrijk criterium is dat overeenkomsten, afspraken en onderling afgestemde gedragingen tussen ondernemingen niet mogen leiden tot een verstoring of beperking van de mededinging op een markt, ofwel niet in strijd mogen zijn met artikel 6 Mededingingswet of artikel 101 VWEU. Er mogen in afspraken of onderlinge regelingen bijvoorbeeld geen onnodige belemmeringen

ontstaan voor de toetreding van nieuwe deelnemers tot een vrije, open markt. Ook moeten de voorwaarden waaronder aan een overeenkomst wordt deelgenomen transparant, non-discriminatoire en wederkerig zijn en mogen eindgebruikers, zoals consumenten, niet onnodig worden benadeeld door bepaalde afspraken. Voorts moet een eventuele inperking van de mededinging zo gering mogelijk zijn in verhouding tot het bereiken van bepaalde maatschappelijke of economische voordelen van collectieve afspraken tussen bedrijven.

Indien er met een besluit tot avv sprake is van verlening van een zogenaamd bijzonder of exclusief recht aan een onderneming mag dat niet in strijd zijn met de Europese regels (artikel 106 VWEU) over met name mededinging, staatsteun en aanbesteding. Bij de verlening van een bijzonder of exclusief recht heeft de betreffende onderneming vaak al snel een machtspositie. Het is verboden daarvan misbruik te maken.

Het voordeel van een collectieve aanpak van milieudoelen zoals bij een afvalbeheerovereenkomst komt vooral tot uitdrukking in een markt met individuele deelnemers die niet uit zichzelf leidt tot het behalen van geformuleerde milieudoelstellingen en het opzetten van de daarvoor benodigde afvalbeheerstructuur. De oorzaak is vaak gelegen in een negatieve restwaarde van afvalstromen. Door samenwerking tussen bedrijven en de daarmee gepaard gaande schaalgrootte en bundeling van krachten, kan het afvalbeheer waar nodig efficiënt(er) worden aangepakt, kan meer ruimte ontstaan voor investeringen in innovatie en kunnen de kosten voor het (meest) onrendabele deel van afvalbeheer worden verdeeld. Ook is het eenvoudiger om gezamenlijk een uitvoeringsorganisatie op te zetten die bij uitstek is toegerust op het inzamelen en hoogwaardig verwerken van afvalstoffen, waarmee efficiencywinst kan worden behaald.

De Mededingingswet is primair gericht op ondernemers. Producenten die een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage sluiten, zijn ervoor verantwoordelijk dat er geen afspraken worden gemaakt die in strijd zijn met het mededingingsrecht of –beleid. Dit geldt ook voor de aanvragers van een verzoek tot avv van een dergelijke overeenkomst. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) als toezichthouder, al dan niet op verzoek van belanghebbende partijen, en uiteindelijk de rechter in een eventueel geschil, kunnen oordelen of er in een bepaald geval sprake is van overtreding van de mededingingsregels. Ook bij een verzoek tot avv moet waar relevant door mij worden gekeken of er geen nadelige gevolgen ontstaan voor de (vrije) mededinging tussen ondernemingen, in welke vorm dan ook. Indien een avv-besluit of een daaraan ten grondslag liggende overeenkomst in strijd is met het mededingingsrecht, kan het besluit bovendien worden ingetrokken of gewijzigd (artikel 15.39 van de Wet milieubeheer).

Vraag:

De leden van de VVD-fractie lezen dat de avv-aanvrager normadressaat wordt. Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen het feit dat producentenorganisaties volledig

verantwoordelijk worden voor het gedrag van andere ketenpartners, zonder de mogelijkheid te hebben om deze partijen te dwingen tot medewerking? Hoe kunnen producentenorganisaties voldoende invloed uitoefenen op ketenpartners bij problemen, zonder dat dit leidt tot meerkosten, welke weer leiden tot doorbelasting aan de consument? Wat zijn de gevolgen als een producentenorganisatie niet aan zijn verplichtingen kan voldoen door het gedrag van een ketenpartner? Hoe verhoudt een en ander zich tot jurisprudentie waaruit blijkt dat een last onder dwangsom alleen kan worden opgelegd aan een overtreder? Is de staatssecretaris ervan op de hoogte dat een overtreder wordt gekenmerkt als degene die het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen? Hoe ziet de staatssecretaris hierin de rol van de producentenorganisatie, welke normadressaat is van een avv?

Antwoord:

Zoals in de inleiding van deze brief is uiteengezet, is alleen sprake van een normadressaat als er sprake is van een wettelijke regeling voor UPV. Bij een wettelijke regeling voor producentenverantwoordelijkheid wordt de producent verantwoordelijk gesteld voor het beheer van de afvalfase van hun product. Dit gebeurt in gevallen waarin verwacht kan worden dat het verantwoordelijk stellen van de producent bijdraagt aan de productie van meer duurzame producten en aan een gesloten keten van een circulaire economie. In Nederland kennen we een wettelijke producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen, elektrische en elektronische apparatuur (EEA), auto's, banden en batterijen. Met de implementatie van de gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) worden hier geen stromen aan toegevoegd.

De taken en verantwoordelijkheden die volgen uit een regeling voor UPV gelden voor iedere individuele producent en het is daarmee in eerste instantie aan iedere producent afzonderlijk om de daarmee verbonden verplichtingen na te komen. In geval van constatering van het niet nakomen van wettelijke verplichtingen zal de bevoegde toezichthouder in de regel gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover gezegd dat slechts onder bijzondere gevallen van het bestuursorgaan mag worden gevergd niet op te treden tegen een normadressaat³. Aangenomen mag worden dat een producent of producentenorganisatie zodanige afspraken maakt met de betrokken spelers in de afvalbeheerketen, dat het (doen) uitvoeren van de gestelde inzameldoelen en nakomen van andere verplichtingen uit hoofde van producentenverantwoordelijkheid haalbaar is.

Het Besluit UPV biedt producenten de mogelijkheid om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verplichtingen en om daarvoor een producentenorganisatie op te richten. Het initiatief voor gezamenlijke uitvoering ligt bij producenten. Met het Besluit UPV wordt de situatie rond gezamenlijke uitvoering voor na 2023 beter en

³ ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150.

meer eensluidend geregeld. Tot 2023 is de mogelijkheid tot gezamenlijke uitvoering afhankelijk van de mogelijkheden die daarvoor zijn opgenomen in de product-specifieke regeling voor UPV. Zo is in het Besluit beheer verpakkingen 2014 voorzien in een dergelijke mogelijkheid, maar in bijvoorbeeld de regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) niet. Producenten die vallen onder de verplichtingen van een wettelijke regeling voor UPV voor een bepaald product en afspreken om hier gezamenlijk uitvoering aan te geven, kunnen mij verzoeken om deze afspraken algemeen verbindend te verklaren. Met een besluit tot avv worden geen publiekrechtelijk handhaafbare normen opgelegd. Wel kunnen betrokken partijen bij de afvalbeheerovereenkomst die ten grondslag ligt aan de avv jegens elkaar naleving van de afspraken vorderen op grond van het civiele recht.

Vraag:

De leden van de VVD-fractie lezen summier iets terug over de consultatie en ingediende reacties. Kan de staatssecretaris in een overzicht aangeven wie een reactie hebben gegeven, wat deze reactie was en of en hoe deze reactie verwerkt is in de regeling?

Antwoord:

Er zijn in totaal elf reacties ingediend, waarvan er zeven openbaar zijn. Onder andere Band en Milieu, Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland (VPN), Stichting Verwijderingsfonds (SVF), de Vereniging Afvalbedrijven en Attero B.V. hebben reacties ingediend met betrekking tot de Regeling avv en de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Stibat en BOVAG hebben reacties ingediend met betrekking tot de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen. Stichting Batterijen en Stichting EPAC en VPN hebben reacties ingediend met betrekking tot beide onderdelen van de verzamelregeling. De meeste zienswijzen op de Regeling avv hadden geen betrekking op de rechten en plichten die uit de regeling voortvloeien maar op andere wet- en regelgeving of op in beleid vervatte onderwerpen die nader zijn toegelicht. Vragen over de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen betroffen een gewenste verduidelijking over begrippen en reikwijdte, de regeldruk van de registratieplicht voor gevaarlijke afvalstoffen en het behoud van de route-inzameling. Voor de inhoudelijke behandeling van de ingestuurde reacties verwijs ik u naar paragraaf 7 van de toelichting bij de verzamelregeling Kra.

PVV-fractie

Vraag:

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de staatssecretaris producenten zo graag verantwoordelijk wil houden voor hoe de consument vervolgens met het product omgaat. Als het product is verkocht, ligt de verantwoordelijkheid daarvoor niet meer bij de producent. De zogenoemde afvalbeheerbijdrage jaagt producenten

weer op kosten, wat zal leiden tot duurdere producten voor de burgers. Ziet de staatssecretaris dat in?

Antwoord:

De kosten voor de verwerking van afval liggen bij de maatschappij. Iedere burger betaalt voor het inzamelen en verwerken van afval een afvalstoffenheffing aan de gemeenten. Ook bedrijven betalen voor het verwerken van hun afval. Met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden producenten verantwoordelijk voor de afvalfase van het product. Hiermee ontstaat een directe stimulans om producten zo op de markt te brengen dat ze weinig afval veroorzaken. Een van de doelstellingen van een UPV is om de totale maatschappelijke kosten van afvalwerking naar beneden te brengen.

Vraag:

De leden van de PVV-fractie vragen aan de staatssecretaris waarom zij het zo leuk vindt onze ondernemers nog meer regelgeving op te leggen, in de vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Is zij het met deze leden eens dat een enorme berg aan extra verantwoordelijkheden en regelgeving ondernemers juist afschrikt, in plaats van dat het ze helpt en stimuleert om te ondernemen?

Antwoord:

Nederland kent tal van ondernemers die duurzame producten kunnen en willen produceren. Deze ondernemers ondervinden concurrentie van ondernemers die tegen een lagere kostprijs minder of niet-duurzame producten op de markt brengen. Dat leidt tot hogere maatschappelijke kosten voor onder meer het afvalbeheer. Met een uitgebreide producentverantwoordelijkheid worden deze maatschappelijke kosten geïnternaliseerd en ontstaat een gelijk(er) speelveld.

Vraag:

De leden van de PVV-fractie vragen aan de staatssecretaris hoe zij denkt de richtlijn (EU) 2018/851 uiterlijk op 5 juli 2020 in de Nederlandse wetgeving te kunnen implementeren. En als dat niet lukt, dreigt Brussel dan al met boetes? Zo ja, gaat Nederland die dan braaf betalen of laat de staatssecretaris dan een keer wat lef zien en vertelt zij dat Brussel kan fluiten naar het geld?

Antwoord:

Het kabinet zet zich in voor goede en tijdige implementatie van de richtlijn en staat daarover in goed contact met Brussel. De daartoe strekkende Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen is dit jaar door beide Kamers aangenomen. Ik verwacht dat de overige regelgeving op 1 juli of spoedig daarna in werking kan treden. Eventuele boetes vanuit Europa zijn niet aan de orde.

Vraag:

De leden van de PVV-fractie vragen aan de staatssecretaris of zij de zin “het besluit tot het algemeen verbindend verklaren is een overheidsmaatregel die ervoor zorgt dat alle producenten een financiële of financieel-organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase in de levenscyclus van het betrokken product” ook niet heel communistisch vindt klinken.

Antwoord:

Nee, het betreft de juridische definitie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zoals die volgt uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra).

CDA-fractie**Vraag:**

De leden van de CDA-fractie vragen of een beeld geschetst kan worden van de nieuwe concurrentieverhoudingen als overgegaan wordt tot invoering van de Regeling AVV-overeenkomst afvalbeheerbijdrage. Zal de toekenning van een avv-verzoek tot gevolg hebben dat de bestaande producentencollectieven zullen moeten stoppen met hun werkzaamheden, aangezien op die wijze door het ministerie een monopolie op producentenvertegenwoordiging wordt afgegeven aan één instelling ten koste van deze kleinere collectieven?

Antwoord:

Zoals in de inleiding van deze brief uiteengezet, is de mogelijkheid tot een besluit tot avv een bestaand beleidsinstrument op grond van titel 15.10 van de Wet milieubeheer. De Regeling avv regelt alleen welke aanvraaggegevens en informatie over de afvalbeheerovereenkomst moeten worden verstrekt door degene die om een avv verzoekt. De nieuwe regeling vervangt de Regeling verzoek afvalbeheersbijdragen uit 1994 en heeft geen invloed op de concurrentieverhoudingen. Het is niet de bedoeling van een besluit tot avv om producentencollectieven te doen stoppen met hun werkzaamheden. Een avv biedt producenten en hun organisaties juist de mogelijkheid om op eigen initiatief een gewenste afvalbeheerstructuur en bijbehorende financiering op te zetten. De taken en verantwoordelijkheden van een of meer betrokken producentenorganisaties worden bepaald door de inhoud van de afvalbeheerovereenkomst die ten grondslag ligt aan een verzoek tot avv. De afspraken in die overeenkomst en de uitvoering van het afvalbeheer mogen daarbij geen strijd opleveren met het mededingingsrecht. Er zal voorts niet tot een avv worden overgegaan als er sprake is van evidente strijdigheid van een voor avv liggende overeenkomst met de Mededingingswet en een overeenkomst om die reden van strijdigheid zou moeten worden ontbonden.

Vraag:

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de concurrentie tussen de marktpartijen Weee Nederland en NVMP/Wecycle (nu: stichting Open) de afgelopen jaren tot meer inzameling, meer participatie, werkgelegenheid en een meer duurzame uitvoering heeft geleid. Gaat dat bij de toepassing van een avv verloren? Deze leden vragen of een dergelijk besluit strookt met de Europese mededingingsregels. De leden van de CDA-fractie vragen of de mededingingsrechtelijke afwegingen voldoende zijn uitgewerkt zoals de marktwerking tussen collectieve producentenorganisaties. De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de bestuurlijke criteria zijn voor de belangenafweging om te oordelen of de doelmatigheid en de betrokken milieu- of gezondheidsbelangen van de afvalbeheerstructuur opwegen tegen een mogelijke inbreuk op de vrije mededinging.

Antwoord:

De invoering van deze regeling gaat niet gepaard met het opheffen of wijzigen van bestaande structuren. Er wordt met andere woorden met de aan u voorgelegde regelgeving geen besluit tot avv genomen. Een verzoek tot avv, op grond van deze regeling, zal primair worden beoordeeld op het criterium of een avv in het belang is van een doelmatig afvalbeheer. Dit komt neer op een beoordeling in welke mate een avv ten opzichte van de huidige situatie bijdraagt aan hoogwaardige(re), efficiënte(re) of innovatieve(re) preventie, inzameling en verwerking van bepaalde afvalstoffen. Daarbij wordt ook gekeken naar de inrichting van het afvalbeheer volgens de principes van de afvalhiërarchie. Het belang van doelmatigheid zal met name aantoonbaar zijn in een markt van producten waarin het afvalbeheer niet uit zichzelf tot stand komt, bijvoorbeeld vanwege een negatieve restwaarde van die producten in de afvalfase.

Het verzoek tot avv zal voldoende moeten onderbouwen waarom een avv noodzakelijk is, of er geen andere mogelijkheden zijn om dit doel te behalen en in hoeverre er door producenten of producentenorganisaties wordt samengewerkt met ketenpartners bij het behalen van de geformuleerde milieudoelstellingen. Voorts zal indien daar aanleiding toe is worden gekeken of er negatieve gevolgen ontstaan voor de marktwerking tussen producenten, producentenorganisaties en andere ondernemingen en of dit strijd oplevert met het mededingingsrecht. De Mededingingswet en het VWEU vormen het kader voor de beoordeling van mogelijke inbreuken op de gelijke mededinging tussen ondernemingen, in welke vorm dan ook. Ik verwijs hiervoor naar de beantwoording van vergelijkbare vragen van de VVD-fractie.

Vraag:

De leden van de CDA-fractie menen dat alle partijen bij dienen te dragen aan het realiseren van de wettelijke doelstellingen van afvalbeheersing. Worden producenten en producentenorganisaties door de nu gekozen aanpak niet volledig

verantwoordelijk voor het gedrag van andere partijen in de keten, zonder de mogelijkheid te hebben om deze partijen tot medewerking te dwingen?

Antwoord:

Bij een wettelijke regeling voor producentenverantwoordelijkheid wordt de producent verantwoordelijk gesteld voor het beheer van de afvalfase van hun product. Dit gebeurt in gevallen waarin verwacht kan worden dat het verantwoordelijk stellen van de producent, bijdraagt aan de productie van meer duurzame producten en aan een gesloten keten en circulaire economie. Met de implementatie van de gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen worden hier geen producten en bijbehorende afvalstromen aan toegevoegd. Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden. De verantwoordelijkheden voor andere actoren in de keten, zoals die van inzamelaars en verwerkers van afvalstoffen, zijn vastgelegd in andere wet- en regelgeving.

Vraag:

De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn als een producentenorganisatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen, door het gedrag van een onwillige derde en welke acties dan ondernomen dienen te worden.

Antwoord:

Het is aan de producent of producentenorganisatie om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verplichtingen die voortvloeien uit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te zeer afhankelijk wordt van derden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover gezegd dat een afhankelijkheid van derden, onverlet laat dat een producent als overtreder moet worden aangemerkt als hij dit voorschrift niet naleeft. De toezichthouder kan dan optreden met dwangmaatregelen. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit ook zal gelden voor een producentenorganisatie als normadressaat. Aangenomen mag worden dat een producent of producentenorganisatie zodanige afspraken maakt met de betrokken spelers in de afvalbeheerketen, dat het (doen) uitvoeren van de gestelde inzameldoelen en nakomen van andere verplichtingen uit hoofde van producentenverantwoordelijkheid haalbaar is.

Vraag:

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het risico bestaat dat producenten de consumentenbijdrage wel innen, maar deze niet afdragen aan de avv-houder. Vaak betreft dit producenten die vanuit het buitenland producten op de Nederlandse markt brengen via onder meer webwinkels waarvoor noch een beheerbijdrage is betaald, noch een inzamelsysteem bestaat. Graag vernemen deze leden hoe daarmee om gegaan wordt.

Antwoord:

De verantwoordelijkheden die volgen uit het Besluit UPV gelden voor diegene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, producten in Nederland in de handel brengt. Dit kan de binnenlandse producent zijn, maar ook de importeur. Bij directe verkoop van buiten Europa kan de distributeur of de logistieke dienstverlener aangemerkt worden als importeur. Deze producent of importeur draagt dan ook zelf de kosten voor het nakomen van zijn verplichtingen.

Alleen in het geval dat producenten kiezen voor het gezamenlijk uitvoeren van hun verantwoordelijkheden via een private producentenorganisatie, zal er in de praktijk sprake zijn van het betalen van een afvalbeheerbijdrage door de individuele producent aan die organisatie. Een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage is een private overeenkomst. Het is aan de producentenorganisatie om te voorkomen dat zij wel verantwoordelijk is voor het nakomen van de verantwoordelijkheden van een individuele producent, maar van deze producent geen beheerbijdrage ontvangt. Met een besluit tot avv zijn alle producenten in een bepaalde markt aan de privaatrechtelijke overeenkomst tot het betalen van de afvalbeheerbijdrage gebonden. Naleving kan in dat geval door de aanvragers van een avv en andere belanghebbende partijen bij naleving van de afspraken in de afvalbeheerovereenkomst jegens elkaar privaatrechtelijk worden afgedwongen.

D66-fractie**Vraag:**

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regeling de verantwoordelijkheid legt bij de producenten om hun producten zo veel en duurzaam mogelijk te hergebruiken of, indien ze zijn beland in de afvalfase, nuttig te worden toegepast. Tegelijkertijd realiseren deze leden zich dat sommige verantwoordelijkheden voor producenten, zoals genoemd in artikel 8 bis, in de praktijk lastig zijn te beïnvloeden door de producent, aangezien dit zich afspeelt buiten de eigen organisatie en niet alle producenten voldoende kennis hebben van hun downstream productieketen. Daarom vinden deze leden het goed om de taken en verantwoordelijkheden afhankelijk te maken van de omstandigheden in de markt voor een bepaald product. Tegelijkertijd vragen deze leden zich af of er manieren zijn om producenten te helpen bij het uitvoeren van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld door het delen van kennis. Deze leden vragen de staatssecretaris daarom toe te lichten of er plannen zijn om producenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun uitgebreide verantwoordelijkheden.

Antwoord:

Een producent is vrij in het opzetten van een afvalbeheersysteem, waarmee de verantwoordelijkheden die volgen uit een wettelijke UPV worden nagekomen. Er zijn in de literatuur en praktijk tal van voorbeelden waarbij dergelijke systemen zijn uitgewerkt. Een producent kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de inname van de

door hem in de handel gebrachte producten vorm te geven door de producten in eigendom te houden gedurende de gebruiksfase, middels een terugnamegarantie, door terugname bij verkooppunten, middels oud-voor-nieuw-regelingen, middels retourpremies of statiegeldsystemen, door afgedankte producten op te halen bij de eindgebruiker, of door met de andere marktpartijen zoals de afvalinzamelaars afspraken te maken over afvalinzameling. Ook een combinatie van dergelijke systemen is mogelijk. Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan deze verplichting na te kunnen komen. Dit is reeds staande praktijk en is ook opgenomen in artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Producenten hebben daarmee de mogelijkheid zelf hun afvalstromen in te zamelen.

Het ministerie treedt in nauw overleg met producenten over de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor het afvalbeheer van een product waarop UPV van toepassing is (kunnen) worden nagekomen. Dat doet het ministerie ook bij de voorbereiding van mogelijke nieuwe regelingen voor UPV. Uiteraard is het ministerie in deze gesprekken bereid haar kennis, ervaring en netwerk constructief te delen. Dit betekent echter niet dat wordt voorgeschreven hoe producenten hun verantwoordelijkheden dienen uit te voeren.

Vraag:

De leden van de D66-fractie realiseren zich dat er veel online wordt gekocht door bedrijven en consumenten, vaak ook bij webwinkels buiten Europa. Kan de staatssecretaris toelichten of deze richtlijn daarvoor ook geldt, en zo ja, hoe deze richtlijn werkt voor producenten buiten Europa die direct aan bedrijven of consument producten verkopen?

Antwoord:

De verantwoordelijkheden die volgen uit het Besluit UPV of specifieke wettelijke regelingen voor UPV gelden voor de diegene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, producten in Nederland in de handel brengt. Dit kan de binnenlandse producent zijn, maar ook de importeur. Bij directe verkoop vanuit een andere lidstaat of derde land kan de distributeur aangemerkt worden als importeur. Bij AEEA en batterijen bijvoorbeeld moet een buitenlandse exporteur die direct levert aan een eindgebruiker in Nederland (of andere lidstaat) daar een gemachtigde aanwijzen die namens hem de verplichtingen uit UPV nakomt.

Vraag:

De leden van de D66-fractie snappen de extra aandacht voor gevaarlijke afvalstoffen. De staatssecretaris geeft in haar brief aan dat op termijn voor gevaarlijke afvalstoffen, in de maandelijkse ontvangstmelding, moet worden aangegeven wie de vervoerder, handelaar of bemiddelaar was van de betreffende vracht afvalstoffen. Deze leden vragen de staatssecretaris toe te lichten waarom het

nu nog niet mogelijk is om dit te melden en op welke termijn de staatssecretaris verwacht dat dit mee wordt genomen in de maandelijkse ontvangstmelding.

Antwoord:

Deze wijziging met betrekking tot vervoerders, handelaars en bemiddelaars heeft als gevolg dat het meldsysteem van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA), Amice, moeten worden aangepast. Bedrijven moeten vervolgens software-updates aanschaffen. Er is ervoor gekozen om deze wijziging mee te laten lopen met andere wijzigingssporen die momenteel binnen het LMA worden doorgevoerd (bijvoorbeeld de koppeling van het meldsysteem met het Basisregistratie Handelsregister). Op deze manier wordt van bedrijven niet binnen korte tijd tweemaal gevraagd hun software aan te passen. De verwachting is dat de uitvoering medio 2021, maar indien mogelijk eerder, op orde is.

Vraag:

De leden van de D66-fractie benadrukken dat de informatie over gevaarlijke stoffen en zeer zorgwekkende stoffen in ontwikkeling is. De staatssecretaris geeft aan dat voor het punt van zeer zorgwekkende stoffen in afvalstoffen later dit jaar meer informatie volgt. Deze leden vragen de staatssecretaris nader te specificeren wanneer dit verwacht wordt. Tevens vragen deze leden hoe toekomstige nieuwe inzichten op het gebied van gevaarlijke stoffen en zeer zorgwekkende stoffen worden meegenomen in deze richtlijn.

Antwoord:

Ik heb over de wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, waarvan de wetgevingsprocedure tot in 2021 zal doorlopen, uw Kamer toegezegd voor het kerstreces met nadere informatie te komen. De beoogde nieuwe wetgeving staat los van nieuwe inzichten die er nog komen over welke stoffen als gevaarlijke stoffen en/of zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) aangemerkt moeten worden of welke gevaarlijke eigenschappen die stoffen precies hebben. Er moet aandacht zijn voor elke stof die in een afvalstroom aanwezig is en die bij de beoogde wijze van behandeling of recycling van het afval risico's kan opleveren voor de menselijke gezondheid en het milieu. In elk geval voor de groep ZZS (inclusief stoffen waarvoor een procedure loopt om als zodanig te worden aangewezen) zal de nieuwe wetgeving de vorm en reikwijdte aangeven van de verplichting om hierover informatie te verstrekken. De juiste vorm en reikwijdte bespreek ik momenteel met de medeoverheden en het bedrijfsleven, met name met het oog op de uitvoerbaarheid voor bedrijven, de handhaafbaarheid en het doelbereik van de maatregel in de praktijk.

Vraag:

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de overeenkomst afvalbeheerbijdrage of een besluit tot avv niet in strijd mag zijn met de Mededingingswet en het op grond

daarvan te voeren mededingingsbeleid. In de praktijk leidt dit tot een belangenafweging of een maatregel zoals een avv die geschikt, noodzakelijk en evenredig is met betrekking tot het behalen van bepaalde milieudoelen. Deze leden benadrukken dat deze afweging zorgvuldig wordt gemaakt en vragen de staatssecretaris na inwerkingtreding van deze ministeriële regeling, de Kamer periodiek te informeren hoe deze afweging in de praktijk werkt.

Antwoord:

Besluiten inzake een verzoek tot avv, inclusief de daarbij gemaakte afwegingen, worden steeds bekendgemaakt in de Staatscourant.

De bedoelde afweging wordt niet op basis van de nieuwe ministeriële Regeling avv gemaakt. Die regeling legt alleen vast welke aanvraaggegevens moeten worden verstrekt en welke onderdelen van een afvalbeheerovereenkomst aan bod moeten komen bij een verzoek tot avv. Voor de beoordeling van een verzoek tot avv-besluit bestaat een Leidraad en wordt gebruik gemaakt van de memorie van toelichting bij de Wet milieubeheer (titel 15.10 over de algemeen verbindend verklaring van afvalbeheerbijdragen). Voor het bieden van meer praktische handvatten voor het toetsen aan het meerderheidsvereiste en de aspecten van doelmatigheid, ben ik voornemens ter vervanging van de Leidraad een beleidsregel over algemeen verbindend verklaring op te stellen. Ik verwacht deze beleidsregel eind 2020 af te ronden en deze vervolgens aan u te doen toekomen.

Vraag:

De leden van de D66-fractie benadrukken dat direct bij de invoering van deze nieuwe regeling de handhaving goed moet worden gewaarborgd. Deze leden vragen de staatssecretaris daarom toe te lichten hoe de betrokken medewerkers bij het ministerie en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden ingelicht over en meegenomen met deze nieuwe regeling en de handhaving hierop.

Antwoord:

De nieuwe Regeling avv beperkt zich tot gegevens die bij een aanvraag van een avv moeten worden verstrekt en de onderdelen van een afvalbeheerovereenkomst die daarbij aan bod moeten komen. De ILT is niet standaard bij een aanvraag van een avv betrokken, zoals Rijkswaterstaat dat wel is. Een besluit tot avv wordt niet door de ILT gehandhaafd. Deelnemende bedrijven en andere belanghebbenden bij een avv of een daaraan ten grondslag liggende afvalbeheerovereenkomst kunnen tegenover elkaar naleving daarvan vorderen via het civiele recht. Zij kunnen de minister van Infrastructuur en Waterstaat daarbij om een onderzoek vragen ter ondersteuning van hun rechtsvordering; de ILT voert een onderzoek uit en brengt verslag uit aan de minister.

Handhaving via de publiekrechtelijke weg met bijvoorbeeld bestuursdwang door de ILT is alleen aan de orde als er sprake is van een wettelijke regeling voor UPV en het

niet nakomen van de daarin opgenomen verplichtingen van producenten of een producentenorganisatie.

GroenLinks-fractie

Vraag:

De leden van de GroenLinks-fractie steunen van harte de doelstellingen van de regeling.

De leden van de GroenLinks-fractie missen wel sterk de middelen die moeten leiden tot een succesvolle uitvoering van de regeling. Hoe voorkomen we freeriders? Hoe zorgen we ervoor dat iedereen zich aan de afspraken houdt? Wat doen we met de import via buitenlandse webwinkels, die niet onder Nederlandse of Europese regels vallen? Buitenlandse webwinkels mogen volgens de regeling als producent worden aangemerkt, maar hoe dwingen we ze om mee te werken als ze geen vestiging hebben in Nederland of Europa?

Antwoord:

Zoals in de inleiding van deze brief uiteengezet, gelden de verantwoordelijkheden die volgen uit een wettelijke producentenverantwoordelijkheid en het Besluit UPV voor iedere individuele producent. Producentenorganisaties kunnen alleen verantwoordelijk worden gehouden voor het nakomen van de verplichtingen van de bij hen aangesloten producenten. Aan de hand van de meldingen en verslagen zal de handhavende overheidsinstantie bepalen of iedere producent of producentenorganisatie afzonderlijk aan zijn verplichtingen heeft voldaan. De verantwoordelijkheden die volgen uit het Besluit UPV of wettelijke regelingen voor UPV gelden voor de diegene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, producten in Nederland in de handel brengt. Dit kan de binnenlandse producent zijn, maar ook de importeur. Bij directe verkoop vanuit een andere (lid)staat kan de distributeur aangemerkt worden als importeur. Bij de productgroepen elektrische en elektronische apparatuur (EEA) of batterijen bijvoorbeeld, moet een buitenlandse exporteur die direct levert aan een eindgebruiker in Nederland (of andere lidstaat) een gemachtigde aanwijzen die namens hem de verplichtingen uit UPV nakomt. Een exporteur kan door de toezichthouder in het land van vestiging tot naleving van deze aanwijzingsplicht worden gedwongen.

Vraag:

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het zeer terecht dat de verantwoordelijkheid bij de producenten komt te liggen. Deze zouden ook geacht en desnoods verplicht moeten worden zichzelf te organiseren en de praktijk van inzameling en hergebruik te organiseren. Maar dan moeten ze ook de (wettelijke) middelen krijgen dit te doen. Deze leden vragen de staatssecretaris daarom om dit gebrek in de huidige regeling aan te vullen.

Antwoord:

Bij een wettelijke regeling voor UPV volgt uit het Besluit UPV onder meer dat de producent verplicht is een passend innamesysteem van de door hem in de handel gebrachte producten te organiseren. Een producent is vrij in het opzetten van een innamesysteem en de samenwerking met andere (inzamelende) partijen. Een producent kan er bijvoorbeeld voor kiezen inname vorm te geven door de producten in eigendom te houden gedurende de gebruiksfase, middels een terugnamegarantie, door terugname bij verkooppunten, middels oud-voor-nieuw-regelingen, middels retourpremies of statiegeldsystemen, door afgedankte producten op te halen bij de eindgebruiker, of door met de afvalinzamelaars afspraken te maken over afvalinzameling. Ook een combinatie van dergelijke systemen is mogelijk. Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan een dergelijke verplichting uit een regeling voor UPV na te kunnen komen. Dit is reeds staande praktijk, opgenomen in de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en in bijna alle gemeenten als zodanig geregeld. Producenten hebben daarmee de mogelijkheid zelf hun stromen in te zamelen.

Producenten hebben met bovenstaande naar mijn mening voldoende mogelijkheden. Indien producenten aanvullende mogelijkheden willen hebben, ben ik bereid daarover het gesprek aan te gaan.

Vraag:

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ook benieuwd hoe een avv te organiseren is als er geen organisatie is die deze kan uitvoeren. Wat als er geen brancheorganisatie is? Of twee? Kan de staatssecretaris producenten dwingen zich te organiseren en verantwoordelijkheid te nemen? Zou het opheffen van de eigen organisatie een manier kunnen zijn om zich aan de verantwoordelijkheid te onttrekken? Is de vrijblijvendheid en vrijwilligheid van de regeling niet veel te kwetsbaar?

Antwoord:

Het opzetten van een producentenorganisatie bij een verzoek tot een avv gebeurt op initiatief van de producenten. Als er geen producentenorganisatie is, is de producent individueel aanspreekbaar voor het nakomen van de afspraken die voortvloeien uit een overeenkomst die avv is verklaard. Het nakomen van de afspraken is daarmee niet afhankelijk van de welwillendheid van producenten om samen te werken. Producenten kunnen niet gedwongen worden samen te werken. Dat laat onverlet dat samenwerking behulpzaam kan zijn om de in een avv geformuleerde of wettelijk verankerde doelstellingen voor afvalbeheer te behalen. De vrijwilligheid van een verzoek tot avv is het wezen van dit instrument omdat het initiatief bij de deskundige producenten ligt. Voor product- en afvalstromen waarvoor het noodzakelijk wordt geacht dat er UPV wordt gevestigd, bijvoorbeeld

ingevolge Europese regelgeving of vanwege nationaal beleid op het gebied van circulaire economie, is een wettelijke regeling voor UPV de geëigende weg.

Vraag:

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen met betrekking tot de afvalhiërarchie en een verwijderingsbijdrage. Hoe waarborgt de regeling dat de opbrengst van een verwijderingsbijdrage niet wordt ingezet om het afval zo voordelig mogelijk (binnen de regels) te verwijderen, maar om ervoor te zorgen dat het een zo hoog mogelijke toepassing krijgt; dus dat de verwijderbijdrage in de cascadering zoveel mogelijk wordt ingezet om een mogelijk onrendabele kop in scheiding, upcycling en hergebruik mogelijk te maken? Hoe wordt een goede afvalhiërarchie gewaarborgd en zorgen we ervoor dat verbranding voor energie niet als volwaardig gebruik wordt gezien? Wie bepaalt welke techniek of welke bestemming de eerste voorkeur heeft?

Antwoord:

Uit de nieuwe Kra volgt dat in iedere regeling voor UPV een doelstelling moet worden opgenomen in lijn met de afvalhiërarchie. Bij een wettelijke UPV zal de wetgever doelstellingen in lijn met de afvalhiërarchie opnemen in de betreffende regeling. Een producent is eraan gehouden deze doelstellingen te halen. De producent draagt dan de kosten voor het nakomen van zijn verplichtingen. Alleen in het geval dat producenten kiezen voor het gezamenlijk uitvoeren van hun verantwoordelijkheden via een private producentenorganisatie, zal er in de praktijk sprake zijn van het betalen van een afvalbeheerbijdrage door de individuele producent aan de producentenorganisatie. In het Besluit UPV is nader bepaald dat deze afvalbeheerbijdrage door de producentenorganisatie wordt gebruikt om de verantwoordelijkheden namens producenten, waaronder het halen van de doelstellingen, na te komen. Tevens is in het Besluit UPV bepaald dat deze afvalbeheerbijdrage indien mogelijk moet worden gedifferentieerd, waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de producten. Tot slot bepaalt het Besluit UPV dat een producentenorganisatie informatie dient te verschaffen over selectieprocedures bij het inzetten van afvalbeheerders.

SP-fractie

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze een verzoek tot het avv van een vrijwillige overeenkomst de producentenverantwoordelijkheid vergroot. Deze leden verwijzen hierbij naar de meerderheidsvereiste die door de staatssecretaris zal worden beoordeeld. Deze leden vragen of verder toegelicht kan worden in hoeverre dit een objectieve of subjectieve toets betreft. Hoe wordt omgegaan met producenten die niet willen ondertekenen? Zijn er handhavingsmogelijkheden, of

volgen hieruit andere maatregelen, ten aanzien van eventuele onwelwillende producenten?

Antwoord:

Kern van een besluit tot avv is dat ook producenten die deze niet getekend hebben, gebonden zijn aan de private overeenkomst omtrent het betalen van een afvalbeheerbijdrage. Bij beoordeling van de meerderheidsvereisten voor een avv-aanvraag geldt als uitgangspunt dat verzoekende producenten minimaal 75% marktvolume vertegenwoordigen en het 55% van het aantal marktpartijen betreft of, omgekeerd, 75% van het aantal partijen en 55% marktvolume. In het kader van doelmatig afvalbeheer kan de minister gemotiveerd afwijken van deze methodiek of van de daarin gehanteerde percentages indien dat wordt ingegeven door de bijzonderheid van de marktstructuur. Bedrijven die na een besluit tot avv zich niet aan de verplichtingen houden, kunnen door belanghebbende partijen bij de afvalbeheerovereenkomst of de avv tot naleving worden gedwongen via een civiele rechtsvordering.

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen verder welke concrete eisen er worden gesteld vóór een overeenkomst algemeen verbindend verklaard kan worden. Deze leden krijgen de indruk dat ook hier ruimte is voor een zekere mate van subjectiviteit en ruimte wordt gelaten voor interpretatie door de beoordelend staatssecretaris. Kan op dit punt een verduidelijking worden gegeven?

Antwoord:

Een verzoek tot avv van een meerderheid van producenten wordt beoordeeld in het belang van een doelmatig afvalbeheer van een avv. Daarnaast moet een besluit tot avv voldoen aan de minimumvoorschriften voor een regeling voor UPV zoals bedoeld in artikel 8bis van de Kra. In het kader van doelmatigheid moet in ieder geval worden aangetoond dat de afvalbeheerstructuur vanuit in voorgaande antwoorden aangehaalde doelstellingen een duidelijke meerwaarde oplevert ten opzichte van de dan bestaande situatie. Voor de beoordeling van een verzoek tot avv ben ik voornemens om ter vervanging van de huidige Leidraad avv een toetsingskader op te stellen in de vorm van een beleidsregel over de avv. Ik verwacht deze beleidsregel eind 2020 te kunnen afronden en u te doen toekomen.

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat ook maatregelen die aan de afnemers (lees: de consument) gesteld kunnen worden, zoals inzet op afvalpreventie en tariefdifferentiatie, onder een overeenkomst kunnen vallen. Of gelden deze eisen alleen op het niveau van de producent? Deze leden vragen in het eerste geval hoe dit dan onder producentverantwoordelijkheid valt en in het tweede geval of, en in hoeverre, dit effect kan hebben op consumentenprijzen.

Antwoord:

De bepalingen uit het Besluit UPV zijn gericht aan de producent. Ook een besluit tot avv heeft betrekking op eenieder die een product in Nederland op de markt brengt. In hoeverre de producent de kosten in zijn prijzen aan zijn afnemer of de consument verdisconteert, is aan de producent.

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen of ook producenten die niet onder de wettelijke uitbreiding producentverantwoordelijkheid (upv) vallen een verzoek tot avv van een overeenkomst kunnen indienen. Zo ja, hoe wordt dan invulling gegeven aan de minimumvereisten die onder de upv worden gesteld? Zo nee, hoe kan dan invulling worden gegeven aan de wens van deze producenten om tot een bindende overeenkomst te komen?

Antwoord:

Producenten kunnen, ook als zij geen wettelijke UPV hebben, vrijwillig een verzoek tot een besluit tot avv doen. Dit is reeds staande praktijk voor vlakglas en voor papier en karton niet afkomstig van verpakkingen. Ook de producenten van matrassen hebben aangegeven een verzoek tot avv in te willen dienen, zonder dat zij een wettelijke UPV hebben. Een verzoek tot avv moet getoetst worden aan het belang van een doelmatig afvalbeheer en de minimumvereisten voor een regeling voor UPV uit artikel 8bis van de Kra. De huidige Leidraad avv en de voorgenomen toekomstige beleidsregel die daarvoor in de plaats komt, bieden naast de Regeling avv handvatten voor het aanvragen van een avv.

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen wie betalen aan de afvalbeheerbijdrage. Welk effect kan de opbouw van het genoemde fonds hebben op consumentenprijzen?

Antwoord:

Alleen in het geval dat producenten kiezen voor het gezamenlijk uitvoeren van hun verantwoordelijkheden via een private producentenorganisatie, zal er in de praktijk sprake zijn van het betalen van een afvalbeheerbijdrage. In hoeverre de producent de kosten in zijn prijzen aan zijn afnemer of de consument verdisconteert, is aan de producent.

Vraag:

De leden van de SP-fractie constateren dat er met de wijziging Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen bestaande uitzonderingen op de meld- en registratieplicht worden geschrapt. Dit vinden deze leden een positieve

stap. Zij vragen of er na implementatie nog uitzonderingen op deze registratieplicht blijven bestaan, en zo ja, welke dat zijn.

Antwoord:

Voor bedrijfsafvalstoffen blijven bepaalde uitzonderingen op de meld- en registratieplicht van kracht. Voor gevaarlijke afvalstoffen zijn met het schrappen van deze uitzonderingen geen andere uitzonderingen meer over. Behalve in het geval van het door een bestuursorgaan opruimen van onbeheerd aangetroffen gevaarlijke afvalstoffen (zoals gedumpt drugsafval of gelekte olie na een verkeersongeluk). Hiervoor bestaat geen meldplicht.

ChristenUnie-fractie

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de staatssecretaris bij het opstellen van de regeling rekening heeft gehouden met het feit dat er bij de inzameling, refurbishment, hergebruik en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur sprake is van een markt met marktpartijen die een recycling bevorderende rol vervullen en zich nog volop aan het ontwikkelen zijn. Dit ten gunste van de recyclingdoelstellingen van de overheid en onze maatschappij. Hoe uit zich dat in deze regeling? Hoe garandeert de regeling dat bestaande efficiëncybevorderende concurrentie tussen de huidige, zich nog volop innovatief ontwikkelende, producentencollectieven mogelijk blijft?

Antwoord:

De wet- en regelgeving ter implementatie van de gewijzigde kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) staat een markt met marktdeelnemers die een recycling bevorderende rol vervullen en zich nog volop aan het ontwikkelen zijn niet in de weg. In tegendeel, het beginsel van UPV en afvalhiërarchie geeft binnen de kaders van de Kra hiervoor voldoende ruimte aan producenten. Zo kunnen doelstellingen met betrekking tot recycling bij een verzoek tot avv worden beoordeeld op het belang van een doelmatig afvalbeheer van een avv en de daarmee gemoeide maatschappelijke- en milieuwinst. De nieuwe Regeling avv beperkt zich overigens tot gegevens die bij een aanvraag van een avv moeten worden verstrekt en de onderdelen van een afvalbeheerovereenkomst die daarbij aan bod moeten komen.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vrezen dat de regeling monopolisering in de hand werkt: een dominante partij kan op basis van de huidige tekst een kleinere partij door de overheid uit de markt laten verwijderen. Erkent de staatssecretaris dit risico en welke maatregelen gaat zij treffen om dit risico te minimaliseren? Wie beoordeelt het aspect doelmatigheid nu hier geen parameters voor zijn opgesteld?

Antwoord:

Het instrument tot het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage is niet nieuw en bestaat in de Wet milieubeheer sinds 1994 (Stb. 1994, nr. 90) inclusief de toets dat een avv in het belang moet zijn van een doelmatig afvalbeheer.

Een doelmatig afvalbeheer komt neer op een beoordeling in welke mate een avv ten opzichte van de huidige situatie bijdraagt aan hoogwaardige(re), efficiënte(re) of innovatieve(re) preventie, inzameling en verwerking van bepaalde afvalstoffen. Daarbij wordt ook gekeken naar de inrichting van het afvalbeheer volgens de principes van de afvalhiërarchie. Een avv kan met name doelmatig zijn indien de markt uit zichzelf geen voorzieningen tot stand brengt om te komen tot een gewenst of verplicht afvalbeheersysteem met daarbij behorende inzamel- of verwerkingsdoelen. In de memorie van toelichting bij titel 15.10 van de Wet milieubeheer wordt op dit criterium ingegaan. Daarnaast is het mijn voornemen om ter vervanging van de huidige Leidraad avv een beleidsregel op te stellen met specifieke handvatten bij toepassing van het criterium van doelmatigheid. De beleidsregel is naar verwachting eind dit jaar gereed en zal ik vervolgens aan uw Kamer toezenden.

Het is niet de strekking van het instrument om dominante partijen te versterken ten koste van kleinere partijen in het afvalbeheer. Bovendien moet rekening worden gehouden met de waarborgen voor de vrije mededinging in de Mededingingswet. Zie mijn beantwoording van de eerste vragen van de VVD-fractie en de CDA-fractie.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de staatssecretaris de zorg van deze leden deelt dat de regeling onvoldoende gebruik dreigt te maken van de efficiëntie en de doelmatigheid in het bereiken van de milieudoelstellingen in de markt. Dit doordat gespecialiseerde collectieven, die dicht bij de individuele producent staan en gericht en innovatiever kunnen opereren, met minder overhead uitkunnen en ook directer gecontroleerd en geauditeerd kunnen worden, zowel door de deelnemende producenten als door de overheid. Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan de staatssecretaris deze zorg wegnemen?

Antwoord:

Bij de beoordeling van een verzoek tot avv kan in het belang van een doelmatig afvalstoffenbeheer juist rekening worden gehouden met de benoemde efficiëntie in het bereiken van de milieudoelstellingen door gespecialiseerde collectieven die dicht bij de individuele producent staan en gericht en innovatiever kunnen opereren. Daarbij is het ook van belang te toetsen of en zo veel mogelijk te vermijden dat een besluit tot avv leidt tot bevestiging van de status quo en daarmee een drempel opwerpt voor vooroplopende innovatieve bedrijven om hun

verantwoordelijkheden op een circulaire wijze uit te voeren. Dit wordt per geval beoordeeld.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regeling zich verhoudt tot Europese regelgeving die producenten expliciet vrijlaat om te kiezen op welke collectieve wijze zij invulling geven aan hun producentenverantwoordelijkheid en op geen enkele wijze voorschrijft dat er (per land) één collectief dient te zijn waar alle producenten zich bij aan zouden dienen te sluiten.

Antwoord:

De keuze om binnen de kaders van de gewijzigde Kra al dan niet gezamenlijk in een collectief uitvoering te geven ligt ook in de Nederlandse situatie expliciet bij producenten. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de gewijzigde Kra-richtlijn om te komen tot een goedwerkende UPV en daarbij de verantwoordelijkheid en deskundigheid van producenten in te zetten. De nieuwe Regeling avv beperkt zich tot gegevens die bij een aanvraag van een avv moeten worden verstrekt en de onderdelen van een afvalbeheerovereenkomst die daarbij aan bod moeten komen. Uit de aanvraag van een avv moet blijken welke producenten, producentenorganisaties of –collectieven bij de aanvraag zijn betrokken. Daaraan worden geen beperkingen gesteld door de regeling.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op basis van welke argumenten en criteria de staatssecretaris komt tot de vaststelling van percentages die zouden bepalen dat een producentencollectief representatief zou kunnen zijn voor alle producenten en dus andere collectieven overbodig zou maken. Deze leden vragen verder hoe deze vaststelling recht doet aan de eigenheid van bepaalde specifieke segmenten van de markt van elektro- en elektronische apparatuur, consumentenelektronica, wasmachines, koelkasten en mobiele telefoons, versus professionele medische, laboratorium- en industriële apparatuur dan wel grote dominante producenten versus kleine en middelgrote bedrijven.

Antwoord:

Bij beoordeling van de meerderheidsvereisten geldt als uitgangspunt dat verzoekende producenten minimaal 75% marktvolume vertegenwoordigen en het 55% van het aantal marktpartijen betreft of, omgekeerd, 75% van het aantal partijen en 55% marktvolume. Daarbij wordt gekeken naar wat de relevante markt is voor het product of de productsoort waarop een verzoek tot avv betrekking heeft en welke producenten daarvan deel uitmaken in een bepaalde schakel van de productie- en distributieketen. Daarbij verdient aandacht dat verschillende deelstromen of marktsegmenten onder een brede regeling voor UPV kunnen vallen, waarvan de uitvoering van de verantwoordelijkheden in de praktijk zo verschilt dat

deze zich niet logisch laat vatten in een alles overkoepelende afvalbeheerovereenkomst. Afhankelijk van de marktstructuur, gewenste schaalgrootte en de wijze van afvalbeheer moet worden beoordeeld of een regeling voor UPV beperkt moet blijven tot een of meer specifieke productstromen.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de staatssecretaris omgaat met het feit dat met name in de categorie professionele apparatuur de doelmatigheid richting circulaire economie enorm is gebaat bij de zich ontwikkelende markt van refurbishment en hergebruik die per definitie internationaal opereert. Op welke manier gaat de staatssecretaris de digitale webshops van producten van buiten Nederland verplichten te voldoen aan de regeling?

Antwoord:

Een zich ontwikkelende markt voor refurbishment en hergebruik van (tweedehands) producten is een gewenst perspectief voor de circulaire economie. Producenten in verschillende marktsegmenten hebben deze reeds opgezet en brengen circulaire bedrijfsmodellen in de praktijk. Dit is uiteraard een verkiesbare manier voor deze producenten om hun verantwoordelijkheden die volgen uit UPV en het beginsel van afvalhiërarchie na te komen. Het Besluit UPV biedt als kader voor regelingen voor UPV daarvoor de mogelijkheid. Bij online-verkoop vanuit een andere (lid)staat kan de distributeur aangemerkt worden als importeur. Bij de productgroepen elektrische en elektronische apparatuur (EEA) en batterijen bijvoorbeeld moet een buitenlandse exporteur die direct levert aan een eindgebruiker in Nederland (of andere lidstaat) een gemachtigde aanwijzen die namens hem de verplichtingen uit UPV nakomt. Een exporteur kan door de toezichthouder in het land van vestiging tot naleving van deze aanwijzingsplicht worden gedwongen.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de staatssecretaris of zij de mening van de sector deelt, dat het nuttig en noodzakelijk is dat kleinere bedrijven zich kunnen organiseren los van organisaties die worden gedomineerd door grote producenten die, om commerciële redenen op korte termijn, minder tot geen belang hebben bij hergebruik.

Antwoord:

Die mening deel ik. Uitgangspunt van het Besluit UPV is dat producenten, grote en kleine spelers, individueel verantwoordelijk zijn. Producenten hebben daarnaast de mogelijkheid om verantwoordelijkheden gezamenlijk en georganiseerd na te komen. Het initiatief voor samenwerking ligt bij producenten op de wijze die bij hen past. Kleinere vooroplopende producenten die zich richten op hergebruik kunnen zich dan organiseren los van grote producenten.