

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 21 april 2026
Betreft Doorontwikkeltraject uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)

Geachte Voorzitter,

Voor het realiseren van een circulaire economie is het van groot belang dat grondstoffen langer in de keten blijven en opnieuw worden ingezet in de economie. Een van de instrumenten die hiervoor wordt ingezet is 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' (UPV). De Kamer is met de brief van 16 oktober 2023¹ geïnformeerd dat het instrument UPV wordt doorontwikkeld, zodat het klaar is voor de toekomst en een nog waardevollere bijdrage kan leveren aan de transitie naar een circulaire economie. Hiervoor zijn vijf verbeterrichtingen geïdentificeerd. Met deze brief geef ik de Kamer een overzicht van de huidige stand van zaken in de uitwerking van deze verbeterrichtingen en welke keuzes daarin worden gemaakt om het instrument UPV te verbeteren, evenals de keuzes die in de komende periode zullen worden uitgewerkt. Met deze brief wordt tevens invulling gegeven aan een aantal moties en toezeggingen². Enkele andere moties worden meegenomen in de verdere uitwerking van dit doorontwikkeltraject³.

UPV in een circulaire economie

UPV is een belangrijk beleidsinstrument om te komen tot een meer circulaire economie. Met UPV worden degenen die een product op de markt brengen (producenten en importeurs, hierna: producenten) verantwoordelijk gemaakt voor het financieren en veelal ook organiseren van de afvalfase van hun producten, conform het principe dat de vervuiler betaalt. Zo moeten producenten – al dan niet gezamenlijk middels een producentenorganisatie – zorgen voor inzameling, voorbereiding voor hergebruik, recycling of enige andere vorm van afvalverwerking. Daar worden doelstellingen voor opgelegd of er wordt een handelswijze voorgeschreven, bijvoorbeeld het gratis terugnemen van een huishoudelijke apparaat na plaatsing van een nieuw apparaat. Zo krijgen de producenten een belang om de hoeveelheid afval die hun producten veroorzaken te reduceren, om de verwerkingskosten laag te houden.

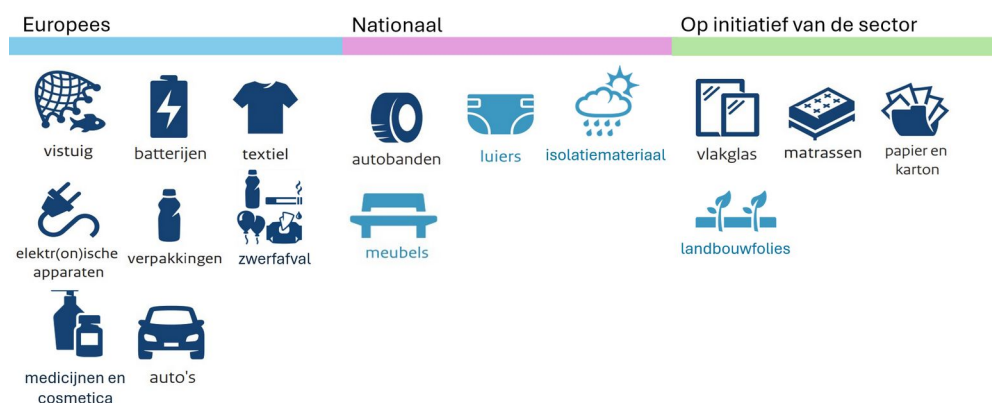
Doordat UPV een instrument is voor afvalbeheer, brengt dit wel (juridische) beperkingen met zich mee voor de inzetbaarheid van het instrument. Voor het bereiken van een circulaire economie zullen er naast UPV ook andere instrumenten moeten worden

¹ Kamerstuk nr. 32852-268

² TZ202505-132; TZ202501-036; 32852-383; 32852-306; 32852-202.

³ Kamerstuk nr. 32852-280; 32852-295; 32852-220

ingezet. Zo is het essentieel om producten duurzamer te ontwerpen, wat kan door in Europese productregelgeving eisen te stellen aan bijvoorbeeld de recyclebaarheid en reparatiebaarheid van een product, de afwezigheid van zorgwekkende stoffen of het toepassen van gerecyclede materialen. Ook is het van belang om instrumenten in te zetten die de levensfase van een product (helpen) verlengen, door bijvoorbeeld reparatie en hergebruik te stimuleren. Een circulaire productketen wordt alleen bereikt wanneer er aandacht is voor alle fasen van het product: van ontwerp en productie, via gebruik en verhandelen, tot de afvalfase.



Figuur 1. Overzicht UPV's (donkerblauw = in werking, lichtblauw = in ontwikkeling). Op Europees niveau worden enkele UPV's voorgeschreven, die de Europese Unie (EU) ofwel rechtstreeks aan producenten oplegt of aan de lidstaten om verder uit te werken. Daarnaast zijn er ook nationale UPV's. Ook kan er op initiatief van de sector een UPV worden gestart.

Het doorontwikkeltraject UPV

Het instrument UPV wordt voor steeds meer productstromen toegepast (zie figuur 1⁴), de vraag naar verbreding van het instrument groeit en de detaillering ervan in de Europese regelgeving neemt toe. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het instrument nog bepaalde tekortkomingen kent en dat er mogelijkheden liggen voor versterking van de werking van het instrument. In gesprekken met een brede groep belanghebbenden⁵ zijn verschillende behoeften en wensen geuit om het instrument UPV verder te verbeteren. Op basis van deze brede input is het doorontwikkeltraject vormgegeven. De

⁴ De UPV voor medicijnen en cosmetica bevindt zich momenteel in de implementatiefase. Deze UPV is andersoortig dan de andere UPV's aangezien het over afvalwater gaat. De conclusies uit deze brief zijn daarom niet direct van toepassing.

⁵ Producentenorganisaties, (belangenbehartigers van) producenten, inzamelaars, verwerkers, gemeenten, wetenschappers, NGO's, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Rijkswaterstaat (RWS) als uitvoeringsorganisatie voor UPV

groep belanghebbenden is ook bij de verdere uitwerking betrokken door middel van een uitgebreid stakeholdertraject met regelmatige bijeenkomsten en veel bilaterale gesprekken.

In het doorontwikkeltraject staan vijf verbeterrichtingen centraal:

- (1) Het bevorderen van circulariteit
- (2) Het stroomlijnen van uitvoering, toezicht en handhaving
- (3) Het moderniseren van het UPV-kader
- (4) Het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV
- (5) De werking van producentenorganisaties

Per verbeterrichting worden hieronder kort de probleemanalyse, potentiële oplossingsrichtingen en, waar relevant, beleidskeuzes om het instrument UPV te verbeteren geschetst. De verbeteringen die zullen worden doorgevoerd zijn op dit moment vooral technisch van aard en dienen om het nationale UPV-kader beter aan te laten sluiten bij de Europese UPV-regelgeving. Voor een aantal zaken geldt dat nog meer tijd en onderzoek nodig is om tot een weloverwogen beleidskeuze te komen.

(1) Het bevorderen van circulariteit

UPV is een succesvol instrument gebleken voor het financieren en organiseren van het inzamelen en recyclen van producten wanneer deze in de afvalfase terechtkomen, maar geeft nog beperkt prikkels voor hoogwaardige recycling of stappen hoger op de R-ladder zoals hergebruik en reparatie. Het instrument UPV heeft de potentie om nog meer bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie⁶. Daarom is onderzocht op welke manier binnen de reikwijdte van het instrument UPV meer circulaire prikkels kunnen worden opgenomen.

Het onderzoek van CE Delft, Universiteit Utrecht en Witteveen+Bos (bijgevoegd) bevestigt dat er meer kan op het gebied van circulariteit in UPV dan tot nu toe in de meeste UPV's gebeurt. Zij hebben de juridische, technische en economische haalbaarheid van een aantal circulariteitsmaatregelen – zoals tariefdifferentiatie en een reparatiefonds – onderzocht die binnen het UPV-kader kunnen worden ingezet. Voor vrijwel alle onderzochte maatregelen worden op voorhand geen juridische, technische of praktische belemmeringen gezien om deze in te voeren. Wat precies mogelijk en (juridisch) haalbaar is, verschilt echter wel per productstroom. Het is daarom belangrijk om per UPV te kijken welke maatregelen het meest effectief kunnen bijdragen aan het realiseren van een circulaire productketen. En daarbij rekening te houden met de economische effecten en mogelijkheden die de Europese kaders bieden om additionele maatregelen in te zetten binnen UPV voor die productstroom.

⁶ Extended Producer Responsibility – Design, Functioning and Effects (PBL), Kamerstuk nr. 32852-306 en 32852-182

Het voornemen is dan ook om – zowel Europees als nationaal – in te zetten op het optimaal benutten van het UPV-instrument ten behoeve van circulariteit, met oog voor strategieën hoger op de R-ladder. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zullen worden meegenomen in aankomende (Europese en nationale) herzieningen van UPV-regelingen en nieuw op te stellen UPV's.

In aanvulling op bovenstaande is door Sufficiency en de Universiteit Utrecht nader onderzocht welke (financiële) prikkels kunnen worden ingevoerd binnen het UPV-instrument om het aandeel UPV-stromen in het restafval te verminderen. Er is gekeken naar het verwachte effect op het aandeel UPV-stromen in het restafval van het invoeren van retourpremies, tariefdifferentiatie en het financieel verantwoordelijk maken van producenten voor hun producten in het restafval.

De conclusies en overwegingen uit dit onderzoek worden meegenomen in het vervolg en worden onder andere betrokken in de verbeterrichting over het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV. Ook wordt verkend hoe het gescheiden inzamelen van afvalstromen voor inwoners zo vanzelfsprekend mogelijk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door oud-voor-nieuwregelingen uit te breiden naar meerdere productgroepen.

(2) Het stroomlijnen van uitvoering, toezicht en handhaving

Uitvoering

Om zicht te hebben op wie onder een UPV vallen, moeten producenten⁷ zich volgens de huidige regelgeving melden bij Rijkswaterstaat (RWS). Meldingen bevatten basisinformatie over de producent, zoals over welke producten het gaat en een algemene omschrijving van hoe de producent aan de verplichtingen wil gaan voldoen. Bij de beoordeling van de melding wordt slechts gecontroleerd of de informatie volledig is aangeleverd. Producenten moeten vervolgens jaarlijks vóór augustus verslag doen bij RWS over de naleving van de UPV in het vorige kalenderjaar. Daarna vindt de inhoudelijke beoordeling van het verslag plaats, op basis waarvan vervolgens eventuele handhaving kan volgen. Het gevolg van dit systeem is dat de controle op naleving van de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen van een UPV vaak pas plaatsvindt lang nadat de feiten zich hebben afgespeeld.

De invoering van een registratie- en goedkeuringssysteem kan hiervoor een oplossing bieden. Het hebben van zo een systeem wordt in recente EU-regelgeving voor specifieke producten al van EU-lidstaten verlangd. In een registratie- en goedkeuringssysteem moet een producent zich elektronisch registreren en – al dan niet via een producentenorganisatie – een goedkeuring aanvragen om te onderbouwen hoe aan de UPV-verplichtingen zal worden voldaan. Op beide aanvragen volgt een besluit van de

⁷ Of – in de praktijk vrijwel altijd – een producentenorganisatie namens producenten

bevoegde autoriteit, waardoor een inhoudelijke beoordeling aan de eisen voor de organisatie van het afvalbeheer in een vroeg stadium mogelijk wordt (in plaats van louter achteraf via de verslagen). Na een positief besluit op de registratieaanvraag komt de producent in een online openbaar register. Producenten mogen enkel producten op de Nederlandse markt aanbieden als zij geregistreerd staan in het producentenregister. Ook worden er expliciet intrekingsgronden geregeld, in tegenstelling tot het huidige systeem, waardoor in het uiterste geval producenten geen producten meer op de markt mogen brengen. Dit beschermt bedrijven tegen oneerlijke concurrentie (o.a. uit het buitenland) van producenten die de UPV-verplichtingen niet naleven en die dus niet financieel bijdragen aan het afvalbeheer.

Vanwege de gewenste uniformiteit van het UPV-kader en de voordelen van een registratie- en goedkeuringsstelsel voor de uitvoering en handhaving, zal registratie en goedkeuring stapsgewijs in alle wettelijke UPV's worden geïntroduceerd. Voor batterijen is dit al in gang gezet op basis van de nieuwe Batterijenverordening en later zullen conform EU-regelgeving ook verpakkingen en textiel volgen. Vervolgens wordt gekeken naar wanneer het systeem ook in andere wettelijke UPV's kan worden geïmplementeerd. De uitrol zal gepaard gaan met de realisatie van één functioneel, gedigitaliseerd systeem, waarin de aanvragen voor registratie en goedkeuring, en de jaarlijkse verslagen samenkomen en waarmee de administratieve lasten voor producenten tot een minimum beperkt kunnen blijven.

Met bovengenoemde stappen wordt gewerkt aan de professionalisering van de uitvoering. Dit is van groot belang bij de groeiende hoeveelheid en complexiteit van UPV's, wat betekent dat ook de uitvoeringscapaciteit en -expertise aan overheidszijde moet meegroeien. Met de invoering van financiële UPV's voor zwerfafval en medicijnen en cosmetica komen er bovendien extra financiële taken bij in de uitvoering. In het licht van bovenstaande wordt verkend hoe de uitvoering verder kan worden versterkt en vereenvoudigd, bijvoorbeeld door het opzetten van een centrale uitvoeringsorganisatie. Daarbij wordt ook geleerd van ervaringen in andere lidstaten en wordt gekeken naar de mogelijkheden om de kosten voor de uitvoering en toezicht en handhaving (deels) te verhalen op producenten.

Toezicht en handhaving

Naast het verbeteren van de uitvoering is het ook belangrijk te kijken naar de handhaving. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft de afgelopen maanden haar handhavingsinstrumentarium voor UPV's doorgelicht en verbetermogelijkheden geïdentificeerd. Veel van de controles vinden plaats aan de hand van de verslaglegging. Vanwege de benodigde onderzoekstijd en het handhavingstraject kan het zo'n 2 jaar duren voordat er door de producenten gestart wordt met het corrigeren van een

geconstateerde overtreding. Het hierboven genoemde registratie- en goedkeuringssysteem zal bijdragen aan meer tijdige naleving, omdat ook ex ante wordt beoordeeld of het afvalbeheersysteem van de producent of producentenorganisatie naar verwachting zal voldoen aan de eisen. Ook ervaart de ILT moeilijkheden om van producentenorganisaties de benodigde data te krijgen en data te ontvangen van voldoende kwaliteit. Een van de bevindingen uit het doorontwikkeltraject is daarom dat aanvullende vereisten moeten worden gesteld aan de rapportageverplichtingen en aangeleverde data. Om te bezien of het handavingsinstrumentarium van de ILT kan worden vergroot met betrekking tot UPV, worden de komende tijd de mogelijkheden onderzocht voor het instellen van een bestuurlijke boete, bijvoorbeeld voor het niet-registreren, en de bevoegdheid tot het uit de handel nemen van producten.

(3) Het moderniseren van het UPV-kader

UPV wordt sinds de jaren '90 toegepast. Sinds die tijd is er veel veranderd: van hoe producten worden aangeboden aan consumenten tot hoe producenten uitvoering geven aan hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Omdat het instrument UPV deze veranderingen goed weerspiegelt, wordt het kader op de volgende punten aangevuld en gemoderniseerd.

Online platforms

Alle producenten van producten waarvoor een UPV geldt, moeten aan hun UPV-verplichtingen voldoen, ook als de producent verkoopt via een onlineplatform. In de huidige praktijk voldoen verkopers die via een onlineplatform een product in Nederland aanbieden, niet altijd aan hun UPV-verplichtingen. Gezien de toename van onlineverkoop is het belangrijk om duidelijk vast te leggen wat de rol en verplichtingen zijn van onlineplatforms in het UPV-kader.

Ook in de EU is er aandacht voor de rol van onlineplatforms in het kader van UPV's: in de Batterijenverordening, Verpakkingenverordening en de herziene Kaderrichtlijn afvalstoffen (UPV textiel) is nu geregeld dat onlineplatforms moeten controleren of de producenten die via hun platform producten aanbieden wel voldoen aan hun UPV-verplichtingen. Pas na controle hierop, mag het platform producenten toestaan van hun diensten gebruik te maken.

De inzet is om deze aanpak geharmoniseerd uit te rollen over andere UPV's, zodat op onlineplatforms producenten alleen producten kunnen aanbieden als zij aan de UPV-verplichtingen voldoen. Bij voorkeur wordt dit op Europees niveau geregeld in het kader

van de *Circular Economy Act*⁸. Daarbij heeft het de voorkeur om niet te opteren voor een *pay on behalf* systeem, waarbij een onlineplatform namens de producent aan de eisen mag voldoen. Dit in verband met de uitvoerbaarheid, toezicht en handhaving, en het belang van een zuivere rolverdeling waarbij de verplichtingen bij de producent blijven liggen. Producenten verkopen vaak via verschillende onlineplatforms op de Europese markt. Met *pay on behalf* wordt het erg ondoorzichtig voor welke verkopen een producent nu wel of niet voldoet aan de UPV-verplichtingen. Ook draagt het toestaan van *pay on behalf* bij aan een ongelijk speelveld tussen kleine platforms, die financieel niet in staat zijn om dit aan te bieden, en grote platforms, die dit wel kunnen. De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de UPV-verplichtingen moet bij de producent blijven liggen. De rol van onlineplatforms zou beperkt moeten zijn tot controleren of verkopers dit hebben gedaan, en hen de toegang tot het platform weigeren indien dit niet het geval is. Dit draagt ook bij aan eenduidigere toezicht en handhaving door de ILT.

Collectieve uitvoering

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk van UPV blijken producentenorganisaties⁹ cruciaal. Hoewel individuele nakoming momenteel het juridische vertrekpunt is in het UPV-kader, is dat in de meeste gevallen uit praktisch oogpunt lastig uitvoerbaar: het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand dat iedere individuele producent een eigen inzamelsysteem opzet. Daarnaast maakt individuele nakoming de uitvoerings-, toezichts- en handhavingslast groot en complex. Voor alle producenten moet dan namelijk individueel worden nagegaan of aan de verplichtingen is voldaan.

Collectieve uitvoering door een producentenorganisatie daarentegen maakt het door schaalvoordelen voor bedrijven makkelijker, minder belastend en meer kostenefficiënt om aan de UPV-verplichtingen te voldoen. Ook maakt het de inzameling overzichtelijker voor de burger, met een eenduidig inzamelsysteem. In de praktijk zien we dan ook dat producenten bijna altijd collectief uitvoering geven aan hun UPV-verplichtingen. Daarnaast beperkt het de uitvoerings- en handhavingslast voor RWS en de ILT doordat de handhaving gericht is op een of enkele producentenorganisaties. Ook sluit dit aan op de Europese ontwikkelingen, waarbij steeds vaker gekozen wordt voor verplichte collectieve uitvoering. Daarom is het voornemen om in principe voor alle UPV's die in wetgeving zijn verankerd collectieve uitvoering te verplichten en zo aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk en de nieuwe Europese standaard.

De komende maanden wordt uitgezocht hoe, rekening houdend met de bestaande (Europese) juridische kaders, collectieve uitvoering het beste juridisch verplicht kan worden. Daarbij is het belangrijk dat er wel ruimte blijft om voor specifieke

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/10/20/bijlage-2-nl-non-paper-circular-economy-act>

⁹ Producentenorganisaties geven namens producenten collectief uitvoering aan de UPV-verplichtingen.

productstromen af te wijken van deze keuze, bijvoorbeeld in een situatie waar sprake is van een beperkt volume en/of een beperkt aantal producenten, die reeds eigen inzamel- of terugnamesystemen hebben. Ook is er in het bijzonder aandacht voor situaties waarin er nog geen producentenorganisatie is voor een bepaalde productstroom. Dat wordt meegenomen in de uitwerking¹⁰.

Verplichte collectieve uitvoering betekent niet per definitie dat er slechts één producentenorganisatie per productgroep is. Er kunnen er ook meerdere zijn. Het bestaan van meerdere producentenorganisaties heeft het voordeel dat het de keuzevrijheid voor producenten vergroot, maar het nadeel is dat er een risico dat de concurrentie met name op kosten is, in plaats van op de resultaten. Ook brengt het de nodige afstemmingsuitdagingen met zich mee. Op dit moment is in het UPV-kader zeer beperkt geregeld hoe het werkt in het geval dat er meerdere producentenorganisaties zijn. Als onderdeel van het doorontwikkeltraject wordt nader in kaart gebracht wat de implicaties zijn wanneer er door meerdere producentenorganisaties uitvoering wordt gegeven aan de UPV-verplichtingen en wat er geregeld zou moeten worden in het UPV-kader om deze situatie werkbaar te maken voor producentenorganisaties, andere ketenpartijen zoals gemeenten en voor de uitvoering door RWS en toezicht en handhaving door de ILT. Op basis hiervan kan een uitspraak worden gedaan of het wenselijk is dat er meerdere producentenorganisaties actief kunnen zijn voor een bepaalde productgroep en, zo ja, wat dit vergt aan vereisten in het UPV-kader.

Het instrument AVV

Binnen UPV's wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om om een zogeheten 'algemeen verbindend verklaring' (AVV)¹¹ van een afvalbeheerovereenkomst¹² te verzoeken. Met een AVV komen de voorwaarden uit de overeenkomst, waaronder de afvalbeheerbijdrage, voor alle producenten van een product te gelden. Met AVV moeten dus alle producenten van dat product voor maximaal vijf jaar verplicht worden om een afvalbeheerbijdrage aan één producentenorganisatie te betalen.

Het werken met een AVV heeft voordelen omdat het afvalbeheer wordt gecentreerd bij één producentenorganisatie. Dit levert schaalvoordelen op voor producenten en de Rijksoverheid en voorkomt dat producenten niet meebetalen aan de afvalverwerking van hun producten (*free-riding*). Tegelijkertijd wordt er met een AVV flink ingegrepen in de markt en bestaan er risico's voor de continuïteit van het afvalbeheer doordat de

¹⁰ Voor productstromen waarvoor geen wettelijke UPV geldt maar alleen een AVV is afgegeven (op dit moment matrassen, papier en karton en vlakglas), regelt de AVV de collectieve uitvoering doordat alle producenten verplicht zijn om de afvalbeheerbijdrage aan één PRO te betalen (zie ook 'het instrument AVV').

¹¹ Dit is een instrument waarmee een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend kan worden verklaard als dit in het belang is van doelmatig afvalbeheer en dit door een belangrijke meerderheid wordt verzocht.

¹² De afvalbeheerovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen degenen die een product in Nederland invoeren of op de markt brengen, tot het afdragen van een afvalbeheerbijdrage

uitvoering van het afvalbeheer bij één partij is belegd. Als deze ene partij – om welke reden dan ook – stopt te bestaan, valt ook de organisatie en de financiering van het afvalbeheersysteem weg en vallen de kosten hiervoor terug op de samenleving. Ook kan een AVV innovatie door circulaire koplopers in de weg zitten, doordat ook zij verplicht mee moeten betalen aan het door de AVV-houder ingerichte afvalbeheersysteem.

Daarom wordt in het doorontwikkeltraject gekeken naar hoe de risico's voor het afvalbeheer, die ontstaan door de afhankelijkheid van een enkele partij, kunnen worden beperkt door het creëren van een vangnet, en of het wenselijk is om meer flexibiliteit voor circulaire koplopers in het instrument in te bouwen en, zo ja hoe. Hier wordt bijvoorbeeld gekeken of de bestaande mogelijkheid voor een ontheffing op de AVV hier een rol in kan spelen. Ook wordt een helder beoordelingskader voor AVV-aanvragen uitgewerkt, zodat voor eenieder transparant is aan welke eisen moet worden voldaan en hoe de beoordeling werkt¹³.

(4) Het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV

Een ander belangrijk onderwerp in het doorontwikkeltraject UPV is de rolverdeling tussen producenten, gemeenten en andere ketenpartijen. Ook in de Kamer is dit onderwerp regelmatig opgekomen. Soms werd daarbij gevraagd om een stevigere positie van gemeenten,¹⁴ soms juist om meer ruimte en sturing voor producenten en producentenorganisaties¹⁵. Ook is gevraagd om een centrale regierol van het Rijk om de samenwerking in de keten soepeler te laten lopen¹⁶ en om het inbouwen van meer *checks and balances* in UPV-systemen.¹⁷

Rol van gemeenten

Gemeenten dragen zorg voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het schoonhouden van de publieke ruimte¹⁸. Daarbij moeten gemeenten een aantal afvalstromen apart inzamelen, zoals onder meer metaal, kunststof, papier en textiel¹⁹. Tegelijkertijd worden producenten met een UPV financieel en/of organisatorisch

¹³ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft recent geoordeeld dat een regeling voor producentenverantwoordelijkheid, waarbij een enkele producentenorganisatie een exclusief recht krijgt om UPV verplichtingen uit te voeren niet in strijd is met het Unierecht, mits aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan. Daarbij ligt de rechtvaardiging in het daadwerkelijk behalen van de doelstelling op milieubescherming. Daarnaast moeten er allerlei waarborgen zijn ten aanzien van de monopoliepositie die hiermee wordt gecreëerd. De overwegingen uit deze uitspraak zullen worden meegenomen bij de uitwerking van het beoordelingskader.

¹⁴ Motie Mulder 32852-220, 2022-2023

¹⁵ CD CE 16 april 2025

¹⁶ Motie Krul 32852-280

¹⁷ Motie Hagen 32852-182

¹⁸ Op grond van artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer

¹⁹ Op grond van artikel 1 van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen

verantwoordelijk voor de afvalfase van hun producten. Het is in geval van een UPV dan ook aan de producent om deze keten te organiseren en afspraken te maken met andere ketenpartijen over inzameling, recycling of (voorbereiding voor) hergebruik. Deze verplichting voor twee verschillende partijen om de inzameling te organiseren zorgt in de praktijk voor onduidelijkheid over de vraag waar de verantwoordelijkheden van gemeenten en producenten beginnen en eindigen.

Het is belangrijk dat er helderheid komt over hoe de juridische taken en verantwoordelijkheden van producenten en gemeenten zich tot elkaar verhouden. Het uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer binnen UPV primair bij producenten ligt. Dit is ook belangrijk voor de handhaafbaarheid. Een ander uitgangspunt dat we niet uit het oog mogen verliezen, is dat de afvalinzameling als geheel - van alle stromen - goed moet blijven werken. Optimalisatie van individuele stromen mag er niet toe leiden dat het geheel niet meer werkt.

Om tot een goede afweging te komen hoe de juridische taken en verantwoordelijkheden van producenten en gemeenten zich tot elkaar verhouden, is nog nadere uitwerking nodig. Zo wordt een analyse gemaakt van wat de huidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling is voor de inzameling van verschillende afvalstromen en zal bekeken worden of er aanleiding is om deze aan te passen en/of nader voor te schrijven hoe producenten en gemeenten invulling geven aan die verantwoordelijkheid.

Rol van andere ketenpartijen

Producenten werken niet alleen samen met gemeenten maar ook met andere partijen in de keten zoals inzamelaars en recyclers. Aangezien producenten veelal samenwerken in een producentenorganisatie en hiertoe in de meeste gevallen ook zullen worden verplicht (zie *Het moderniseren van het UPV-kader*), concentreert zich veel marktmacht en invloed op één punt in de keten. Enerzijds helpt dit producentenorganisaties hun rol goed te vervullen: je hebt invloed op deze keten nodig om de inzameling, recycling en andere UPV-activiteiten goed te organiseren. Anderzijds maakt dit samenwerking in de keten soms ingewikkeld, door de ervaren machts- en informatieverschillen.

Dit vraagt om meer, gestructureerd overleg in de keten. De inzet is dat er in het kader van iedere productgroep waarvoor een UPV geldt, een ketenoverleg plaatsvindt.²⁰ Voor de prioritaire productgroepen zal, zoals in de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie is aangekondigd, dit in de vorm van een Ketentafel zijn. In een

²⁰ Wanneer er voor een productgroep een UPV-regeling bestaat, zal met een ketenoverleg ook invulling worden gegeven aan de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra). De Kra verplicht lidstaten zorg te dragen voor een regelmatige dialoog tussen de relevante belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van UPV-regelingen. Denk hierbij aan producenten, PRO's, afvalverwerkers, lokale overheden, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere actoren uit de sociale economie zoals hergebruik- en reparatienetwerken.

ketenoverleg is de hele keten zo goed mogelijk vertegenwoordigd: van producent tot inzamelaar en recycler. Dit is ook iets waar expliciet aandacht voor is in het kader van de verbetering over hoe de werking van producentenorganisaties kan worden verbeterd (zie hieronder).

Uiteindelijk is het doel om in het UPV-kader te zorgen voor een goede balans tussen ketenpartijen waarbij iedere partij haar eigen verantwoordelijkheid en rol kan pakken, en dat dit bij elkaar bijdraagt aan een meer circulaire productketen. Hoe dit er uitziet, wordt in de komende periode in samenspraak met alle ketenpartijen verder uitgewerkt.

(5) De werking van producentenorganisaties

Producentenorganisaties spelen een belangrijke rol in het instrument UPV. Die rol gaat gepaard met een bepaalde machtspositie én verantwoordelijkheid in de keten. In de eerdergenoemde Kamerbrief over het doorontwikkeltraject is geconcludeerd dat in de bestaande wettelijke kaders beperkt aanwijzingen worden gegeven over de werkwijze en het functioneren van producentenorganisaties. Ook werd in deze brief aangekondigd dat in het doorontwikkeltraject zal worden onderzocht of en hoe meer randvoorwaarden kunnen worden meegegeven aan producentenorganisaties. Dit heeft twee doelen: ten eerste om de werking van producentenorganisaties beter te waarborgen, en ten tweede om bij te dragen aan een goede balans tussen ketenpartijen. Daarmee draagt het ook bij aan de verduidelijking van de rollen van die ketenpartijen, zoals hierboven beschreven.

Keuzes over de rolverdeling in de keten hebben invloed op de werking van producentenorganisaties en daarmee aan de vereisten. Tegelijkertijd zijn er ook zaken die hoe dan ook verbeterd kunnen worden aan de werking van producentenorganisaties, los van de keuzes ten aanzien van de rolverdeling, zoals meer transparantie over financiën en behaalde resultaten. Komende periode worden de vereisten verder uitgewerkt in samenhang met de andere verbeteringen.

Vervolg

Met het doorontwikkeltraject wordt toegewerkt naar een geharmoniseerd kader voor alle UPV's, waarin de uitvoering is gestroomlijnd, de rolverdeling tussen ketenpartijen helder is en wordt toegewerkt naar het circulair maken van de productketen. De afgelopen periode is het instrument grondig doorgelicht en zijn de eerste oplossingen uitgewerkt, zoals hierboven toegelicht. Deze brief schetst daar de huidige stand van zaken van en laat zien op welke punten verbeteringen worden doorgevoerd en welke zaken nog verder moeten worden uitgewerkt.

Bij aankomende wetgevingstrajecten in het kader van UPV worden de beleidskeuzes die reeds helder zijn waar mogelijk al doorgevoerd, zoals het verplichten van collectieve

Directoraat-generaal Realisatie
Groene Groei
Directie Circulaire Economie

Ons kenmerk
BPZ / 105910770

uitvoering, gebruik maken van registratie en goedkeuring en effectief inzetten van tariefdifferentiatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nationale implementatie van Europese UPV-regelgeving zoals voor textiel en verpakkingen, de ontwikkeling van nieuwe nationale UPV's zoals voor meubels en de ontwikkeling van de Circulaire Economie-wet. Ook worden de inzichten uit het doorontwikkeltraject bij relevante Europese beleidstrajecten ingebracht, zoals de aangekondigde *Circular Economy Act*.

De bovengenoemde punten worden de komende periode nader vormgegeven en geïmplementeerd. Enkele punten, met name de rolverdeling tussen ketenpartijen en de werking van producentenorganisaties, vereisen nadere studie en uitwerking voordat besluitvorming kan plaatsvinden. Ik hoop de Kamer hier nog voor het einde van dit jaar nader over te informeren.

Stientje van Veldhoven – Van der Meer
Minister van Klimaat en Groene Groei