Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
28 september 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/270034

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ Economie
Afval en Recycling

Beslistermijn
2 oktober 2023

Bijlage(n)
1

Aan Staatssecretaris

nota

Brief doorontwikkeling UPV-instrumentarium

Aanleiding

In Commissiedebatten over Circulaire Economie en uw brief van 7 december 2022[1] over de problematiek met PMD-inzameling en recycling in Twente, heeft u toegezegd de Tweede Kamer te informeren over verbetervoorstellen voor het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met het verzenden van bijgaande Kamerbrief doet u deze toezegging gestand. Daarmee geeft u ook invulling aan diverse moties op dit terrein.

Geadviseerd besluit

Instemmen met bijgaande Kamerbrief en deze ondertekenen.

Kernpunten

- Op 3 februari 2022 is door Kamerlid Hagen (D66) een motie ingediend over de doorontwikkeling van het instrument UPV, om dit meer in te richten op een circulaire economie en ketenpartijen een gelijkwaardige positie in UPV's te geven.
- Tijdens het Commissiedebat Circulaire Economie op 2 en 8 november 2022 zijn door de leden Hagen en Mulder (CDA) vragen gesteld over de rol van gemeenten in UPV-systemen, naar aanleiding van geschillen tussen producenten en gemeenten bij de PMD inzameling in Twente. Op 8 december 2022 heeft het lid Mulder een motie ingediend die vraagt om gemeenten een formele rol te geven in UPV[2].
- Om de problematiek beter te snappen en een goed onderbouwde aanpak te kiezen, heeft u aangegeven met een brede groep stakeholders in gesprek te willen gaan om tot verbeterrichtingen te komen.
- In de eerste helft van 2023 zijn deze gesprekken gevoerd met betrokken stakeholders. Daarbij is de focus gelegd op de onderwerpen die in de moties genoemd waren: de rol van gemeenten bij UPV's en de mogelijkheid om (sterkere) prikkels in UPV-systemen in te bouwen richting de 'hogere' circulaire activiteiten zoals hergebruik en reparatie.
- De gesprekken hebben het begrip voor de problematiek zeker verdiept. Op basis van de gesprekken schetst u in voorliggende brief onder andere de volgende verbeterrichtingen:

[1] TK vergaderjaar 2022-2023, 32852 nr. 222

[2] Kamerstuk 32852-220, vergaderjaar 2021-2022

    - de verhouding tussen de gemeentelijke verplichtingen ten aanzien van afvalinzameling van huishoudelijke afvalstoffen en de verantwoordelijkheden van producenten bij UPV wordt (juridisch) verduidelijkt. Dit om gemeenten een duidelijkere onderhandelingspositie ten opzichte van de producenten te geven.
    - u gaat onderzoeken of het wenselijk is dat producenten (financieel) ook verantwoordelijk worden gehouden voor het afval van hun producten die nog in restafval of andere afvalstromen terechtkomen. Nu komen deze kosten volledig voor rekening van gemeenten. Door deze verbreding van de producentenverantwoordelijkheid zouden deze kosten deels verplaatst worden naar de producenten.
    - u gaat verkennen of u meer randvoorwaarden kunt meegeven aan producentenorganisaties. Bijvoorbeeld over de interactie met gemeenten, maar ook over de informatievoorziening aan de toezichthouder, het toepassen van tariefdifferentiatie en ketensamenwerking.
    - om het instrument UPV meer te richten op circulariteit gaat u inventariseren voor welke UPV-stromen doelstellingen voor hergebruik, reparatie en/of preventie zinvol zijn en welke hoogte van de doelstellingen ambitieus en haalbaar zou zijn.
    - u bekijkt of en hoe meer sturing mogelijk is op UPV-systemen die op eigen initiatief van producenten zijn opgezet (zonder wettelijke normen).
- U gaat niet mee in de wens om gemeenten (of het Rijk) een formele rol te geven in UPV's, omdat dit indruist tegen het principe dat bij UPV producenten primair verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van hun afvalstroom. Bovengenoemde verbeterrichtingen zullen echter naar verwachting wel degelijk meer balans brengen in de verhoudingen tussen actoren in de keten.
- In de brief geeft u aan het voorwerk te verrichten voor de doorontwikkeling van het instrument UPV door het doen van onderzoeken en verzamelen van informatie, maar de keuzes over het doorvoeren van de benodigde wetswijzigingen aan een nieuw kabinet te laten. Naar verwachting zullen de onderzoeken in de loop van 2024 resultaten opleveren, waarna een nieuw kabinet desgewenst snel knopen kan doorhakken.

Krachtenveld

- Er is gesproken met producentenorganisaties, (belangenbehartigers van) inzamelaars en verwerkers, (belangenbehartigers van) gemeenten, wetenschappers en ngo's.
- Producentenorganisaties verschillen onderling sterk. Voor producentenorganisaties die veel te maken hebben met gemeenten is er vaak een gevoel van afhankelijkheid van gemeenten om hun inzamel- en recycledoelstellingen te halen terwijl ze weinig tot geen invloed hebben op de keuze voor inzamelsystemen en de behaalde kwaliteit van de afvalstroom.
- Op hun beurt maken zowel gemeenten als verwerkers zich zorgen over de machtspositie van producentenorganisaties in UPV's en hun (financiële) afhankelijkheid daarvan. Voor gemeenten is het behoud van hun beleidsvrijheid ten aanzien van het afvalinzamelbeleid van groot belang.
- Zowel gemeenten als producentenorganisaties hebben aangegeven blij te zijn met meer duidelijkheid over de rolverdeling tussen producenten en gemeenten bij UPV's.

- Gemeenten, ngo's maar ook de handhavers zijn positief over het verbreden van de vereisten aan producentenorganisaties.
- Producentenorganisaties zullen zich mogelijk zorgen maken over de nieuwe eisen die mogelijk aan hen gesteld zullen worden. Ook de mogelijke financiële verantwoordelijkheid voor het afval van hun producten dat in het restafval of andere afvalstromen terechtkomt, zal kritisch ontvangen worden.
- Deze brief is ambtelijk afgestemd met HBJZ, RWS/WVL en de ILT.

Toelichting

Politieke context

- Zowel mevrouw Mulder (CDA) als mevrouw Hagen (D66) vroegen in het Commissiedebat Circulaire Economie op 2 en 8 november aandacht voor de positie van gemeenten in UPV-systemen. Mevrouw Mulder vroeg u specifiek te spreken met de betrokken gemeenten over de problematiek rondom PMD-inzameling en recycling. In uw brief van 7 december 2022 heeft u uw bevindingen ten aanzien van de PMD-problematiek met de Kamer gedeeld.
- Mevrouw Hagen heeft op 3 februari 2022 een motie[3] ingediend over doorontwikkeling van het instrument UPV, om dit meer in te richten op een circulaire economie en ketenpartijen een gelijkwaardige positie in UPV's te geven. In reactie hierop heeft u op 21 april al een brief[4] aan de TK gestuurd waarin u dieper ingaat op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en producenten.

Financiële/juridische overwegingen
Voor het uitvoeren van de aangekondigde onderzoeken en verkenningen zijn capaciteit en financiële middelen nodig. Dit zal in de DLCE-begroting voor 2024 (en daarna) worden opgenomen.
Naar verwachting zullen de oplossingsrichtingen wijziging van wet- en regelgeving vragen, al moet nog in kaart worden gebracht welke wijzigingen precies nodig zijn. Ook is er een relatie met de CE-wet, aangezien de Wet Milieubeheer (waarvan voorzien is dat deze op zal gaan in de CE-wet) de juridische basis bevat voor UPV.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief doorontwikkeling UPV	

[3] Kamerstuk 32852-182, vergaderjaar 2021-2022
[4] Kamerstuk 32852-187, vergaderjaar 2021-2022