

Gemeenteraad van Hengelo  
Postbus 18  
7550AA Hengelo

**Gemeente Hengelo**

Postbus 18  
7550 AA Hengelo

<b>Onderwerp</b>	<b>Zaaknummer</b>	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Datum</b>
Financiële doorrekening aanbevelingen raads werkgroep afval	3658610		17 oktober 2023

Leden van de gemeenteraad,

Tijdens een politieke markt op 26 september jl. is door de raads werkgroep afval een pakket aanbevelingen gepresenteerd. Allereerst willen wij om te beginnen onze complimenten uitspreken voor het werk dat de raads werkgroep de afgelopen maanden heeft verricht.

Vanuit meerdere fracties is verzocht om een financiële doorrekening per aanbeveling die de raads werkgroep heeft gedaan. Ambtelijk is in samenwerking met onze inzamelaar Twente Milieu een eerste doorrekening gemaakt van de verschillende aanbevelingen. Deze ambtelijke doorrekening treft u aan als bijlage bij deze brief.

De doorrekening bevat nadrukkelijk geen oordeel van ons met betrekking tot de wenselijkheid van de verschillende aanbevelingen van de raads werkgroep. Wij zien graag eerst een advies vanuit de raads werkgroep tegemoet, zodat wij hier een reactie op kunnen geven. Daarna zouden wij graag tijdens een politieke markt met u over het vervolg doorspreken.

Wel willen wij u de volgende kanttekeningen meegeven:

- Wij willen benadrukken op het standpunt te staan dat wij de woonlasten voor onze inwoners in beginsel niet willen laten stijgen. De ambtelijk doorrekening is gelet op het korte tijdbestek grofmazig. De beleidsbegroting 2024-2028, inclusief verordening reinigingsheffingen 2024, liggen inmiddels ter besluitvorming bij uw raad voor. Mocht u als raad op basis van deze grofmazig doorrekening wijzigingen in 2024 willen doorvoeren, kan dit consequenties voor zowel de beleidsbegroting als de verordening hebben.
- In de politieke markt van 26 september jl. hebben wij aangegeven dat op korte termijn een kamerbrief inzake de motie Mulder volgt. Deze brief ("Doorontwikkeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)"; IenW/BSK-2023/270035) is op 16 oktober 2023 gepubliceerd. Hoewel wij deze nog niet hebben kunnen analyseren en beoordelen sturen wij de brief toch alvast als bijlage mee.
- Verlaging van het poorttarief bij het milieupark zorgt ervoor dat het tarief in Hengelo substantieel lager komt te liggen dan in omliggende Twente Milieu gemeenten.

**Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.**

**Bezoekadres**  
Burgemeester van der  
Dussenplein 1

**E-mailadres**  
gemeente@hengelo.nl  
**Telefoonnummer**  
14-074



# MEMO

Van Afdeling openbare ruimte en omgeving  
Onderwerp Financiële doorrekening aanbevelingen raads werkgroep afval  
Sector/afdeling ORO  
Datum 17 oktober 2023  
Zaaknummer 3658610  
Aan Gemeenteraad



Postbus 18  
7550 AA Hengelo

## Ambtelijke doorrekening aanbevelingen raads werkgroep afval

### Inleiding

Onderstaand treft u een eerste financiële doorrekening aan van de aanbevelingen van de raads werkgroep. Deze is ambtelijk opgesteld in samenwerking met onze inzameldienst Twente Milieu.

De berekeningen zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit Hengelo, Twente en landelijke benchmark gegevens. Daarbij is uitgegaan van de huidige kaders, waaronder de vergoeding tussencategorie voor PMD met 15-35% stoorstoffen. Dit betekent dat mogelijke meerjarige ontwikkelingen zoals een verdere uitrol van Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid en de gemeentelijke rol daarbinnen niet in deze berekeningen zijn meegenomen.

### Aanbeveling 2 Service verhogende maatregelen

#### Onderdeel Wijziging inzameling PMD en oud papier

Deze maatregel omvat:

- Verwijderen van 66 bovengrondse verpakkingencontainers PMD en 50 bovengrondse verpakkingencontainers oud papier. De containers hebben een boekwaarde per 31/12/2023 van € 40.000.
- Inrichten van ca. 350 inzamelpunten PMD nabij hoogbouwconcentraties. Hier wordt eens per week ingezameld door Twente Milieu.
- Distributie van doorzichtige zakken voor de inzameling van PMD (gratis en gelimiteerd)
- Wekelijkse inzameling van zakken PMD bij hoogbouw
- Blauwe containers bij huishoudens laagbouwwooningen (25.400 huishoudens)
- Communicatiekosten
- Routes inzameling oud papier (samen met verenigingen) blijven ongewijzigd, wel scheiding in laag- en hoogbouw vanwege introductie papiercontainer.

Verwijderen bovengrondse containers	Structureel	Projectkosten
Lease bovengronds papier	€ -12.500,00	
Lease bovengronds verpakkingen	€ -16.000,00	
B&O bovengronds papier	€ -14.500,00	
B&O bovengronds verpakkingen	€ -19.000,00	
Besparing inzamelkosten papier	€ -140.000,00	
Besparing inzamelkosten verpakkingen	€ -240.000,00	
Verwijderen verzamelcontainers		€ 12.000,00
Besparing verwerkingskosten verpakkingen	€ -240.000,00	
Totaal	€ -682.000,00	€ 12.000,00

#### Zakkeninzameling PMD hoogbouw

Inzamelkosten per jaar (wekelijkse inzameling)	€ 220.000,00	
Aanschaf en verspreiding zakken	€ 100.000,00	
Vergoeding verpakkingen Nedvang (tussencategorie)	€ -97.500,00	
Inrichten verzamelpunten		€ 350.000,00
B&O verzamelpunten	€ 20.000,00	
Totaal	€ 242.500,00	€ 350.000,00

# MEMO

Van Afdeling openbare ruimte en omgeving  
Onderwerp Financiële doorrekening aanbevelingen raadswerkgroep afval  
Sector/afdeling ORO  
Datum 17 oktober 2023  
Zaaknummer 3658610  
Aan Gemeenteraad



Postbus 18  
7550 AA Hengelo

## Papierinzameling met minicontainers

Lease papiercontainers	€	83.500,00	
B&O papiercontainers	€	4.000,00	
Extra opbrengst (2 kg extra per inw)	€	-5.000,00	
<u>Uitzetten papiercontainers</u>			€ 275.000,00
<u>Totaal</u>	€	<u>82.500,00</u>	€ 275.000,00

Communicatiekosten € 37.000,00

Implementatie van deze maatregelen zorgt voor een geschatte daling van de structurele kosten op jaarbasis van € 357.000. Deze daling wordt in hoofdzaak veroorzaakt doordat inzameling van PMD met doorzichtige zakken een betere kwaliteit genereert. Op dit moment wordt het met verzamelcontainers ingezameld materiaal vrijwel volledig afgekeurd. Dit zorgt voor minder verwerkingskosten bij Twence voor het verbranden van afgekeurd materiaal (schatting 240K) en een hogere vergoeding van Nedvang doordat meer materiaal aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet (uitgangspunt is volledig in tussencategorie, schatting opbrengst 97,5K).

De grootste kostenpost betreft de aanschaf en distributie van gratis doorzichtige zakken (schatting 100K). Gelet op de ervaringen uit het verleden is het raadzaam om het aantal gratis zakken te limiteren. In Venlo waar de doorzichtige zak recentelijk is geïntroduceerd ontvangt elk huishouden 2 rollen van 24 zakken gratis en kan 1 extra rol gratis worden afgehaald.

De eenmalige projectkosten voor het inrichten van verzamelpunten PMD, de huis-aan-huis papiercontainers en communicatiekosten bedragen naar schatting in totaal € 674.000.

De aanbeveling kan per 1 september 2024 worden ingevoerd bij besluitvorming in november 2023. Dit hangt samen met de tijd die nodig is voor het ontwerp en aanleg van inzamelpunten, communicatie met inwoners, bestellen en uitzetten van blauwe containers voor oud papier, aanpassingen in de logistiek van Twente Milieu en de procedure van het plaatsingsplan (zienswijzen). De minimale voorbereidingstijd is 9 maanden.

## Onderdeel Meer service op het milieupark

Deze maatregel omvat:

- Verlaging van het poorttarief grof afval van € 1,50/10 kg naar € 1,00
- Banden, matrassen en B-hout naar het gratis gedeelte van het milieupark

## Wijzigingen Milieupark

Tarief van 1,50 naar 1,00 euro per 10 kilo	€	150.000,00	
Deelstromen naar gratis	€	230.000,00	
<u>Opbrengst B-hout</u>	€	<u>-105.000,00</u>	
Totaal	€	275.000,00	€ -

Deze maatregelen kunnen per 1 januari 2024 worden ingevoerd. Inclusief een verdiscontering van de opbrengsten van B-hout (105K) zorgt dit pakket voor een stijging van de structurele kosten met € 275.000.

# MEMO

Van Afdeling openbare ruimte en omgeving  
Onderwerp Financiële doorrekening aanbevelingen raadswerkgroep afval  
Sector/afdeling ORO  
Datum 17 oktober 2023  
Zaaknummer 3658610  
Aan Gemeenteraad



Postbus 18  
7550 AA Hengelo

---

## Onderdeel Pilot grof afval aan huis

Voor deze maatregel zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om op korte termijn een reële kosteninschatting te kunnen maken. Zo is het lastig in te schatten hoeveel huishoudens daadwerkelijk gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheid om grof afval gratis op te laten halen. Twente Milieu is momenteel bezig met het onderzoeken wat de invoering van een vergelijkbare maatregel in Enschede zou kosten. Dit onderzoek is nog niet afgerond.

## Aanbeveling 4 Terugplaatsen van vuilnisbakken

De kosten voor de aanschaf en plaatsing van een vuilnisbak bedragen € 600 per bak. Dit bedrag is exclusief kosten voor beheer en onderhoud, lediging en kapitaalslasten. Een prullenbak is geen inzamelmiddel voor huishoudelijk afval. De kosten kunnen derhalve niet ten laste van de afvalbegroting worden gebracht.



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Kenmerk:**  
IenW/BSK-2023/270035

**Bijlage(n)**

1

Datum 16 oktober 2023  
Betreft Doorontwikkeling uitgebreide  
producentenverantwoordelijkheid (UPV)

Geachte voorzitter,

Om ervoor te zorgen dat meer grondstoffen langer in de keten blijven en niet worden vernietigd, maken we gebruik van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Met UPV worden producenten verantwoordelijk voor (de kosten van) de inzameling en verwerking van het afval van de producten die zij op de markt brengen. UPV heeft daarmee een belangrijke plek in de overgang naar een circulaire economie. In een circulaire economie blijven grondstoffen zo lang mogelijk in de keten, om uiteindelijk te worden gerecycled en opnieuw gebruikt in producten. Met UPV krijgt de producent de prikkel om dit te doen: door de producent verantwoordelijk te maken voor inname, recycling en hergebruik of enige andere vorm van afvalverwerking komt het product weer bij hem terug. Daarmee worden de organisatie en kosten van het verwerken van het geproduceerde afval gelegd bij degene die het product op de markt brengt, conform het principe dat de vervuiler betaalt.

In mijn brief van 21 april 2022<sup>1</sup> heb ik mijn visie op UPV uiteengezet. Ik heb er met uw Kamer op diverse momenten over van gedachten gewisseld, waarbij meerdere moties zijn aangenomen en toezeggingen zijn gedaan<sup>2</sup>. Ik heb daarbij aangegeven met belanghebbenden in gesprek te gaan over UPV, met als doel te komen tot verbetervoorstellen. Deze gesprekken zijn in de eerste helft van 2023 gevoerd en hebben tot verdieping en verrijking van de inzichten ten aanzien van UPV geleid.

Er is gesproken met producentenorganisaties (PRO's), (belangenbehartigers van) inzamelaars en verwerkers, (belangenbehartigers van) gemeenten, wetenschappers en ngo's. Bij de gesprekken lag de focus op twee thema's die nadrukkelijk vermeld werden in de genoemde moties, te weten de rol van gemeenten bij UPV's en de mogelijkheid om (sterkere) prikkels in UPV-systemen in te bouwen richting circulariteit, met name de 'hogere' circulaire activiteiten zoals hergebruik en reparatie. Daarnaast kwam nog een aantal andere bevindingen aan de orde. Hieronder ga ik op die specifieke punten dieper in, na een aantal algemene bevindingen.

<sup>1</sup> Kamerstukken 2022-2023, 32852, nr. 187

<sup>2</sup> Kamerstukken 2022-2023, 32852, nrs. 211, 212, 220, 222 en 252.

### **Algemene bevindingen**

Dat het instrument UPV bijdraagt aan circulaire economie en verduurzaming wordt door alle gesprekspartners onderkend. UPV is ingesteld voor een breed scala aan producten, zoals verpakkingen, textiel en batterijen<sup>3</sup>. Over het algemeen is UPV een succesvol instrument bij het financieren en organiseren van het inzamelen en recyclen van producten wanneer deze in de afvalfase terechtkomen. Er is echter ook een aantal UPV-systemen waarbij de realisatie van de inzamel- en recyclingdoelstellingen minder succesvol is.

UPV's verschillen sterk in de te behalen doelen, waarbij sommige zich vooral richten op inzameling, andere op inzameling en recycling en in een enkel geval ook op (het voorbereiden op) hergebruik. Daarnaast verschillen UPV's ook in de manier waarop ze worden uitgevoerd, bijvoorbeeld wat betreft de betrokken actoren, inclusief producentenorganisaties en gemeenten, en de rol die actoren vervullen in de UPV-systemen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de inzamelmethodes, recyclingmogelijkheden en financiering van de UPV-systemen. Daarnaast spelen nog de verschillen in ander beleidsinstrumentarium dat naast UPV van toepassing is op bepaalde stromen.

Het is daarom van belang om onderscheid te maken tussen de verbeterkansen voor het instrument UPV zelf en het aanpakken van de specifieke problemen bij bepaalde afvalstromen. De ervaren problematiek met het instrument UPV bij plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drankenkartons (PMD) speelt vaak een beeldbepalende rol in de discussies over UPV in het algemeen. De oplossingsrichtingen die ik in deze brief presenteer dragen bij aan het verder verbeteren van het instrument als geheel, maar ook aan het verhelpen van de problematiek rondom PMD. Onderdeel daarvan is het verduidelijken van de verhoudingen tussen producentenorganisaties en gemeenten.

De oplossingsrichtingen voor de rolverdeling tussen gemeenten en producenten komen in het eerste deel van deze brief aan bod. Vervolgens doe ik in het tweede deel verbetervoorstellen voor UPV's ten aanzien van circulariteit, zodat ze meer bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie.

#### **1. De rol van gemeenten in UPV's**

Gemeenten dragen op grond van de Wet milieubeheer zorg voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het schoonhouden van de publieke ruimte. Ook moeten gemeenten een aantal afvalstromen op grond van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen apart inzamelen, zoals metaal, kunststof, glas en papier. Vanaf 1 januari 2025 komen daar textiel en gevaarlijke afvalstoffen bij.

Door UPV worden producenten financieel en/of organisatorisch verantwoordelijk voor hun producten wanneer deze in de afvalfase terechtkomen. In mijn brief van 21 april 2022 heb ik aangegeven dat voor afvalstromen waar een UPV voor geldt, producenten moeten voorzien in een innamesysteem waarmee afvalstoffenhouders het hele jaar kosteloos hun producten kunnen inleveren. Het is dan ook aan de producent om deze keten te organiseren en afspraken te maken met andere ketenpartijen over inzameling, recycling of (voorbereiding voor) hergebruik. Het uitvoeren van deze verantwoordelijkheid is dus nadrukkelijk geen

---

<sup>3</sup> <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/producentenverantwoordelijkheid/>

publieke verantwoordelijkheid van gemeenten. Vaak maken de producenten wel afspraken met gemeenten over het gebruik van gemeentelijke innamesystemen voor het uitvoeren van de UPV en de vergoedingen daarvoor. Daarbij ontstaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag waar de verantwoordelijkheden van gemeenten en producenten beginnen en eindigen. Door de verschillende interpretaties van de verplichtingen van producenten en gemeenten is er veel onenigheid over de kwaliteit van het ingezamelde afval en de bijbehorende vergoedingen. De problematiek ontstaat met name bij PMD. In mijn brief van 7 december 2022<sup>4</sup> heb ik de casuïstiek bij een aantal gemeenten in Twente beschreven.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en analyse van de juridische kaders van het instrument UPV, kom ik tot de conclusie dat de verhouding tussen de gemeentelijke verplichtingen ten aanzien van afvalinzameling van huishoudelijke afvalstoffen en de verantwoordelijkheden van producenten bij UPV, verduidelijking behoeft.

### ***Verduidelijken rolverdeling***

Verschillende oplossingsrichtingen zijn naar aanleiding van de gesprekken verkend. Gelet ook op de in de Tweede Kamer uitgesproken wens voor een (meer) formele rol van gemeenten in UPV, is daarbij gekeken naar andere samenwerkingsmodellen. Er zijn modellen denkbaar waarbij ofwel de gemeente, ofwel het Rijk een centralere rol zou krijgen bij het maken van afspraken over de kwaliteit van en tarieven voor ingezameld afval. Dit stuit echter op het fundamentele bezwaar dat het indruist tegen het concept UPV, dat erop gestoeld is dat de producent verantwoordelijk is. Producenten zouden bij zo'n model immers niet meer geheel verantwoordelijk zijn voor de afvalfase van hun producten, en daardoor niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het bereiken van de wettelijke doelstellingen en andere resultaten. Ik vind het van belang dat producenten hun verantwoordelijkheid nemen en houd daarom vast aan het model waarin de producent primair verantwoordelijk is voor het afvalbeheer zoals de inzameling en recycling van zijn afvalstroom.

Als vervolgstap ga ik de (juridische) rolverdeling tussen producenten en gemeenten verduidelijken. Daarbij zal ik tevens onderzoeken of aanpassing van de gemeentelijke verplichtingen wat betreft de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen noodzakelijk en wenselijk is. Hier hoort ook aan de kant van producenten een verheldering van randvoorwaarden bij waarbinnen afspraken met gemeenten tot stand komen. Hieronder ga ik onder het kopje 'vereisten producentenorganisaties' hier dieper op in.

Beoogde uitkomst is een duidelijkere positie voor gemeenten bij het maken van afspraken met de betreffende producentenorganisatie. Daarnaast verbetert een verduidelijkte rolverdeling de handhaafbaarheid van UPV systemen, doordat het de producenten in staat stelt hun doelstellingen te realiseren zonder afhankelijkheid van derden<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken 2022-2023, 32852 nr. 222

<sup>5</sup> De uitspraak van de Raad van State (zaaknummer 201708640/2/A1, 23-1-2019) impliceert dat de UPV organisatie verantwoordelijk is voor de realisatie van doelstellingen voor zover die in hun eigen macht liggen. Afhankelijkheid van derden voor het realiseren van doelstellingen moet worden meegenomen in de handhaving op de doelstellingen.



### **Standaardisering inzamelsystemen**

De grote verscheidenheid aan inzamelmethoden leidt tot veel discussie in UPV-systemen tussen producenten en gemeenten over vergoedingen, samenstellingen van afvalstromen en communicatie richting de inwoner dan wel eindgebruiker. Daarom wil ik inzetten op standaardisering van de wijze van inzameling, met als achterliggend streven om verbranding van recyclebare materialen te voorkomen.

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Kenmerk:

IenW/BSK-2023/270035

De standaardisatie van inzamelsystemen zal naar verwachting bijdragen aan betere afvalscheiding, omdat het zorgt voor meer eenduidigheid en herkenning bij inwoners. Afvalinzameling is een bevoegdheid van gemeenten in het kader van hun wettelijke zorgplicht. Dit vanuit het oogpunt dat zij zelf het beste in staat zijn te bepalen welke inzamelmethoden passen binnen hun zorggebied. In het Nationaal Programma Circulaire Economie heb ik aangekondigd te onderzoeken wat de (juridische) mogelijkheden zijn van een nationale standaard voor afvalinzameling. Daarnaast wordt ook gekeken of hier draagvlak voor is en hoe zo'n standaard er uit zou moeten zien. Dit onderzoek vindt op dit moment plaats, in samenspraak met gemeenten.

### **Verbeteren governance bij geschillen**

Ik ga ervan uit dat met het beoogde wegnemen van de juridische onduidelijkheid en standaardisering van de inzameling veel van de urgente problematiek rondom PMD kan worden opgelost en daarnaast het instrument UPV als geheel verder wordt versterkt.

In de gesprekken is ook door enkele partijen ingebracht dat het behulpzaam zou zijn als er een escalatiemogelijkheid is, waarmee partijen bij onenigheid een beslissing kunnen forceren. Er werd geopperd dat mijn ministerie hier een rol in zou kunnen spelen. Ik wil ervoor waken om bij een geschil ook te oordelen over verschillen in interpretatie van wettelijke regels. In principe vervult de rechtspraak deze rol. Ik snap dat de gang naar de rechter een grote stap is, zeker voor partijen die dagelijks met elkaar samenwerken. Daarom hoop ik dat het verduidelijken van de rolverdeling tussen producenten en gemeenten en meer gestandaardiseerde inzamelsystemen zullen leiden tot constructievere gesprekken tussen producenten en gemeenten. Daar waar desondanks geschillen blijven bestaan, staat het partijen natuurlijk vrij om onderling hun meningsverschil te beslechten, bijvoorbeeld door *mediation* of arbitrage. Als systeemverantwoordelijke voor UPV ben ik uiteraard wel bereid een faciliterende rol te spelen in het dichterbij elkaar brengen van partijen, bijvoorbeeld door jaarlijkse ketengesprekken. Onder onderstaande kopje 'vereisten producentenorganisaties' ga ik daar dieper op in.

### **Vereisten producentenorganisaties**

In UPV-systemen wordt veel gebruik gemaakt van producentenorganisaties, die namens de producenten in een bepaalde sector de uitvoering van een UPV op zich nemen. De gezamenlijke uitvoering draagt eraan bij dat de inzameling en recycling efficiënt georganiseerd kan worden en maakt het in veel gevallen ook makkelijker voor inwoners. De andere kant van de medaille is echter dat dit maakt dat er zich veel marktmacht en invloed op één punt in de keten concentreert. Dat is nodig om effectief te zijn, maar kan ook onbedoelde negatieve neveneffecten hebben. Het is daarom belangrijk om goede randvoorwaarden mee te geven aan producentenorganisaties.

In de bestaande wettelijke kaders worden beperkt aanwijzingen gegeven over de werkwijze en het functioneren van producentenorganisaties. In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid staan voorwaarden voor zulke regelingen, die ook verplichtingen voor producentenorganisaties met zich meenemen. Ik wil bekijken of en hoe deze voorwaarden kunnen worden aangevuld met eisen die bij de gevoerde gesprekken aan de orde kwamen. Daarbij wil ik in ieder geval kijken naar de volgende elementen:

- Transparantie over hoe en welke afspraken tussen producenten en gemeenten ten aanzien van inzameling tot stand komen. Bijvoorbeeld door het verplichten van het uitvoeren en openbaar maken van kostenonderzoeken en verduidelijken welke kosten hierbij in ogenschouw genomen moeten worden.
- Eisen met betrekking tot de publicatie van rapportages (zoals met betrekking tot de hoeveelheid in de handel gebrachte producten) en de gewenste externe verificatie van opgegeven inzamel- en recyclingpercentages.
- Regels voor het meer en beter toepassen van tariefdifferentiatie, gericht op circulariteit. Tariefdifferentiatie zou niet alleen gebaseerd moeten zijn op de kosten voor het afvalbeheer, maar ook op circulariteitsstrategieën.
- Het verbeteren van de samenwerking in de keten. Het sluiten van de keten ligt niet bij de producentenorganisatie alleen, het vraagt inzet van veel partijen. Het met elkaar bespreken van de gang van zaken en het identificeren van verbetermogelijkheden helpt daarbij. Bijvoorbeeld door aan producentenorganisaties verplicht te stellen om ten minste jaarlijks een ketenoverleg te organiseren, waarbij alle betrokken ketenpartijen uitgenodigd worden om de uitvoering van de UPV en de circulariteit van de keten te bespreken en kwesties te agenderen. Uiteraard is mijn ministerie bereid daarbij aan te sluiten om het overheidsperspectief in te brengen.
- De aansluiting van de UPV-uitvoeringspraktijk bij de mededingingsvereisten. Bij producentenorganisaties concentreert zich veel marktmacht, mede door het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten die de sector onderling heeft vastgesteld. Het is daarom belangrijk om de mededingingsvereisten in ogenschouw te nemen bij UPV's. Dit ga ik nader onder de loep nemen.
- Verbetering van de sturing op UPV's zonder wettelijk bindende doelstellingen<sup>6</sup> voor inzameling en recycling. Het is natuurlijk lovenswaardig dat producenten zelf het initiatief nemen om een UPV-systeem op te zetten. Het nadeel van vrijwillige systemen is echter wel dat de overheid niet direct kan sturen op de doelstellingen en dat de mogelijkheden van toezicht en handhaving op de inspanningsverplichtingen in deze UPV's diffuus en daardoor beperkt zijn.

## 2. Prikkels 'hogere' circulaire activiteiten

UPV is een instrument dat is ontworpen om de organisatie en/of de kosten van het afvalbeheer van producten bij producenten neer te leggen. Het idee is dat daarmee ook een prijsprikkel wordt gegeven tot meer afvalpreventie. Immers, hoe minder afval een producent veroorzaakt, hoe minder kosten die producent heeft in de afvalfase van zijn producten.

In de praktijk is dat echter maar beperkt het geval en zijn veel UPV-systemen vooral gericht op (financiële) efficiëntie van het afvalbeheer. Tariefdifferentiatie wordt wel toegepast, maar in veel gevallen is de differentiatie vooral gestoeld op

---

<sup>6</sup> Dit worden vaak 'vrijwillige UPV's' genoemd. Echter, door de vrijwillige overeengekomen afvalbeheersovereenkomst algemeen verbindend te verklaren is het niet meer vrijwillig, maar bindend voor alle actoren in de sector.

de kosten van het afvalbeheer, niet op duurzaamheid of circulariteit van het product. Dat is ook logisch, omdat de doelen zich bij de meeste UPV's richten op inzameling en recycling en niet op preventie, hergebruik of reparatie.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

### ***Doelen en tariefdifferentiatie***

In vrijwel alle gesprekken is geconstateerd dat UPV een belangrijk beleidsinstrument is, dat deel uitmaakt van een bredere gereedschapskist om verduurzaming van producten te bereiken. Daarbij moet steeds gekeken worden welk instrument het meest geschikt is voor welk doel. UPV is een instrument gericht op de afvalfase, wat het beperkt geschikt maakt om bijvoorbeeld eisen te stellen aan producten die in de handel worden gebracht. Hiervoor zijn betere beleidsinstrumenten beschikbaar, met name op EU-niveau (bijvoorbeeld de in voorbereiding zijnde Ecodesignverordening, de Batterijenverordening en de Verpakkingenverordening).

**Kenmerk:**  
IenW/BSK-2023/270035

Gelet op deze omstandigheden wil ik kijken op welke manier binnen de reikwijdte van het instrument UPV toch meer circulaire prikkels kunnen worden opgenomen, waarbij de verhouding tot andere beleidsinstrumenten steeds goed in de gaten moet worden gehouden. Hierbij wordt aan twee richtingen gedacht:

- Waar mogelijk doelstellingen opnemen voor de 'hogere' circulaire strategieën, zoals hergebruik, reparatie, preventie en het gebruik van gerecycled materiaal in producten in wettelijke UPV-systemen;
- Verdergaande toepassing van tariefdifferentiatie in UPV's ten gunste van duurzamere producten, bijvoorbeeld door korting op of vrijstelling van de UPV-bijdrage voor duurzamere producten. Dit kan bovengenoemde prijsprikkel versterken, ook op het niveau van individuele producenten.

Ook werd tijdens de gevoerde gesprekken een innovatie- en/of reparatiefonds als verbeterrichting voorgesteld, waarbij een deel van de UPV-bijdragen bestemd worden voor ontwikkeling van duurzamere producten en/of voor reparatie van producten. Het is een logische gedachte dat verplichte fondsvorming leidt tot meer investeringen in reparatie en innovatie, maar hetzelfde doel is te bereiken via ambitieuze doelstellingen en het goed toepassen van tariefdifferentiatie. Het is mijn voorkeur om het instrument UPV zo zuiver mogelijk in te zetten: de overheid bepaalt de doelen en randvoorwaarden, de producenten bepalen hoe ze de doelen behalen. Door stevige doelstellingen en op circulariteit gerichte tariefdifferentiatie ontstaan de juiste prikkels voor innovatie bij producenten en in het afvalbeheer, zonder een verplicht fonds voor te schrijven. Het beter toepassen van tariefdifferentiatie neem ik mee in het verbeteren van de eisen aan producentenorganisaties (zie hierboven).

Ik zal daarom een onderzoek uitvoeren om te inventariseren voor welke UPV-stromen doelstellingen voor hergebruik, reparatie en/of preventie zinvol zijn en welke hoogte van de doelstellingen ambitieus maar haalbaar zou zijn. De inzichten hieruit worden meegenomen bij evaluaties en herzieningen van bestaande UPV's. Daarbij wil ik ook kritisch kijken naar de hoogte van de bestaande doelstellingen voor inzameling en recycling. Bij sommige UPV's worden de doelen in de praktijk al (bijna) gerealiseerd en is er ruimte om de volgende stap te zetten door verhoging van het ambitieniveau. Ook neem ik in het onderzoek de manier waarop realisatie van de doelstellingen worden berekend mee, en of dit de juiste prikkel geeft (met name bij elektrische en elektronische apparaten).

### **Handhaafbaarheid**

In het vervolgproces neem ik ook de signalen van gesprekspartners over de handhaafbaarheid van verschillende UPV-doelen en andere bepalingen mee. Voor een goede werking van UPV-systemen is handhaving van groot belang, zeker bij productstromen waar de gestelde inzamel- en recyclingdoelstellingen niet gehaald worden. Vanuit de Inspectie Leefomgeving en Transport zijn verbetervoorstellen gedaan die opgepakt worden, zoals de hierboven beschreven stappen om de transparantie van UPV systemen te vergroten en informatievoorziening te verbeteren. Daarnaast zal ik kijken of de gebruikte definities en doelstellingen tussen verschillende UPV systemen meer te harmoniseren zijn.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Kenmerk:**

IenW/BSK-2023/270035

### **Verbreiding producentenverantwoordelijkheid**

UPV's richten zich tot op heden vooral op inzameling en recycling van de producten waarvoor de UPV geldt. Maar met de invoering van de UPV wegwerpplastic is een eerste stap gezet naar een bredere vorm van producentenverantwoordelijkheid. De kosten die publieke gebiedsbeheerders hebben aan het opruimen van het wegwerpplastics in het zwerfafval worden vanaf 2024 deels vergoed door de producenten van bepaalde kunststof producten die veel in het zwerfafval gevonden worden. Dit is een verbreding, waarbij de producent niet alleen financieel en organisatorisch verantwoordelijk is voor het afvalbeheer voor zover dat nodig is voor het behalen van de wettelijke doelstellingen voor inzameling en recycling, maar ook voor de kosten die de producten veroorzaken bij het opruimen van zwerfafval. Hiermee bewegen we naar een meer integrale verantwoordelijkheid voor producten in de (afval)keten. Een volgend aspect in deze verbreding zou kunnen zijn dat ook wordt gekeken naar de producten van producenten die ondanks afvalscheiding eindigen in het restafval of als vervuiling in andere afvalstromen. Deze producten worden vaak niet gerecycled, maar verbrand.

Het is mijn streven om te voorkomen dat recyclebaar materiaal wordt verbrand of gestort. Zoals in het NPCE is aangegeven, worden hiervoor meerdere maatregelen verkend, waaronder een bronscheiding-, nascheiding- en/of sorteerverplichting. Ook vanuit het instrument UPV kan hieraan worden bijgedragen, bijvoorbeeld met scherpe recyclingdoelstellingen. Daarnaast wil ik bekijken of het wenselijk is dat producenten ook (financieel) verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het afval van hun producten dat nog in restafval of andere afvalstromen terecht komt. Bijvoorbeeld door de producenten mee te laten betalen aan extra sortering van het restafval, naar rato van het vóórkomen van hun producten in dat afval. Dit zou een verdere prikkel kunnen geven aan producenten om ervoor te zorgen dat hun producten goed worden ingezameld. Wel moet daarbij worden voorkomen dat onbedoeld een prikkel ontstaat om voor bepaalde stromen van bronscheiding naar nascheiding over te stappen. Daarom is het belangrijk zorgvuldig per productgroep te bezien wat de optimale manier van inzamelen en verwerken is.

### **Vervolgproces**

De ontwikkelingen rond UPV blijven doorgaan, op EU- en nationaal niveau. Zoals in deze brief aangegeven ga ik aan de slag met het aanscherpen van de doelen en het scheppen van duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden om het instrument UPV door te ontwikkelen. Hiermee kan het instrument UPV een nog waardevollere bijdrage leveren aan de ontwikkeling naar een circulaire economie in 2050.

Bovengenoemde oplossingsrichtingen worden de komende tijd onderzocht en uitgewerkt, waarbij ook in kaart wordt gebracht welke juridische aanpassingen nodig zijn om ze te bewerkstelligen. De invoering van een CE-wet raakt ook aan deze discussie, aangezien de grondslag voor een UPV in de Wet milieubeheer staat. Bij de uitwerking van de verbetervoorstellen zal dan ook goede afstemming plaatsvinden met dat wetgevingstraject. De uitwerking en uitvoering van de verbeterplannen zal ik doen met nauwe betrokkenheid van de belanghebbenden, zodat de verbeteringen goed aansluiten op de zorgen en wensen vanuit de praktijk.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Kenmerk:**

IenW/BSK-2023/270035

In de komende maanden zullen bovengenoemde verbeterrichtingen in gang worden gezet door het opstarten van onderzoeken en het verzamelen van informatie. Daarbij wordt ook in kaart gebracht of en welke wetswijzigingen nodig zijn om de beoogde resultaten te behalen. Daar waar concretisering van de verbetervoorstellen juridische stappen vraagt, zal dit naar verwachting ter hand moeten worden genomen door een nieuw kabinet. Als demissionair bewindspersoon zet ik mij in om zoveel mogelijk voorwerk te verrichten, opdat een nieuw kabinet snel aan de slag kan met het verder verbeteren van het UPV-instrumentarium.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen