

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum : 10 september 2019
Ons Kenmerk : 2019/RvB/jvo/046
Onderwerp : Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Met deze brief vraag ik uw aandacht voor vier principiële knelpunten in het Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het gaat om de volgende punten:

1. *Uitgebreide* producentenverantwoordelijkheid is in de praktijk onuitvoerbaar en oneerlijk omdat producenten afhankelijk zijn van andere actoren in de product- en afvalketen voor het bereiken van de opgelegde recyclingpercentages;
2. De eis voor een landelijk gratis innamesysteem leidt tot ongelijke behandeling van partijen in de keten en betekent de facto een verzwaring van de recyclingdoelstellingen en als gevolg daarvan extra kosten;
3. Het schrappen van het onderscheid tussen bedrijfs- en huishoudelijk afval leidt ertoe dat ontdoeners van bedrijfsverpakkingen niet minder maar twee keer gaan betalen. Dat kan voor deze groep bedrijven een jaarlijkse kostenpost van 3 miljoen euro betekenen;
4. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor het behalen van diverse Europese recyclingdoelstellingen maar constateert dat het niet mogelijk is individuele bedrijven te kunnen handhaven. Door gezamenlijke producentenorganisaties nu normadressaat te maken wordt verwacht dat zij dit handhavingsprobleem van de overheid oplossen. Nieuwe oplossingen, bevoegdheden of middelen om dat in de praktijk ook uitvoerbaar en aantrekkelijk voor gezamenlijke producentenorganisaties te maken worden niet aangeboden.

Daarom maak ik mij grote zorgen over deze hopelijk onbedoelde effecten van het voorgenomen besluit. Hierna zal elk punt worden toegelicht en worden ook oplossingen en voorstellen aangereikt.

Een korte introductie: FME is de ondernemersorganisatie voor de technologische industrie. Onze 2.200 leden zijn technostarters, handelsbedrijven, middelgrote en kleine industrie (mki) en grote industrie/multinationals die actief zijn in de sectoren metaal, elektronica, elektrotechniek en kunststof. Er werken bij onze leden 220.000 medewerkers. De gezamenlijke omzet van de FME-leden bedraagt 82 miljard en zij exporteren voor 47 miljard. Daarmee realiseren de FME-leden een zesde van wat Nederland in totaal met export verdient. Bij FME zijn ook 40 brancheverenigingen aangesloten.

1. Het principe *uitgebreide* producentverantwoordelijkheid is onuitvoerbaar en oneerlijk

Het Besluit producentenverantwoordelijkheid hanteert het principe van *uitgebreide* producentenverantwoordelijkheid waarmee de producent volledig verantwoordelijk wordt voor het bereiken van een bepaald recyclingpercentage van een product en het betalen van de volledige kosten daarvan. FME acht de *uitbreiding* van de bestaande producentenverantwoordelijkheid in de praktijk onwerkbaar en oneerlijk omdat de producent niet de enige partij is in complexe productketens en *afhankelijk* is van de medewerking van anderen zoals: gemeenten, retail, consumenten, afvalbedrijven & -verwerkers en inspectie. Het is normaal dat bedrijven verantwoordelijk zijn voor de recycling van hun product en de kosten daarvan betalen. FME hanteert als principe dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid hand in hand moeten gaan en dat alle partijen hun bijdrage moeten leveren aan het behalen van de doelstellingen. Alleen dan is er sprake van een uitvoerbaar en eerlijk systeem.

De *afhankelijkheid* van producenten licht ik nader toe. Het is voor een producent onmogelijk om een consument te dwingen zijn verpakkingen, batterijen of afgedankte elektronica in de juiste afvalbak te doen. Gemeenten hebben het alleenrecht op inzameling van huishoudelijk afval. De uitzonderingen op basis van art. 9.5.2. Wet Milieubeheer en art. 4 lid 1c van de modelverordening VNG bieden onvoldoende basis voor bedrijven om daadwerkelijk volledige zeggenschap te kunnen uitoefenen over het inzamelen en recyclen van hun producten. Hetzelfde geldt voor de te sluiten contracten met afvalinzamelbedrijven, -verwerkers en -recyclers. Er is altijd sprake van indirecte sturing. Bij de verwerking van elektrische en elektronische apparatuur (EEA) is bijvoorbeeld afgesproken dat alleen Weelabex gecertificeerde bedrijven dit mogen verwerken. Het is bekend dat bij afvalstromen met een hoge restwaarde minder dan 10% door Weelabex bedrijven wordt verwerkt en dat de andere 90% niet wordt geregistreerd. De Raad van State heeft bij haar uitspraak in de zaak [201708640/2/A1 van 23 januari 2019] terecht geconstateerd dat het Afvalfonds voor de inzameling van glas *afhankelijk* is van andere spelers in de keten. Het voorgenomen Besluit in combinatie met hoge recyclingdoelstellingen maakt de onderhandelingspositie van producenten of gezamenlijke producentenorganisaties met gemeenten en afvalbeheerders uitermate zwak wat zal leiden tot hoge kosten zonder extra milieuwinst.

De overheid moet een heldere keuze maken. De eerste optie kan zijn dat de producent uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt opgelegd inclusief de bevoegdheid alle andere partijen in de keten aan te spreken op het invullen van hun verantwoordelijkheid en hun medewerking ook te kunnen afdwingen. Dit lijkt onmogelijk omdat bijvoorbeeld gemeenten de regie hebben over de openbare ruimte en die niet zullen afstaan. FME ziet daarom als enige mogelijkheid om alle rollen en taken van alle partijen uitgebreid te beschrijven en deze in de vorm van verplichtingen op te nemen in dit Besluit en de relevante nationale wet- en regelgeving. Het gaat in ieder geval om de Regeling Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur, het Besluit Verpakkingen en Besluit Batterijen en andere relevante regelingen. De tweede optie is vast te houden aan het principe van gedeelde verantwoordelijkheid.

Gevraagd

FME pleit voor het vasthouden van het principe van gedeelde verantwoordelijkheid voor producten in de diverse ketens zodat daarmee een gelijkwaardige verdeling blijft bestaan van rechten en plichten tussen alle partijen in de productketen.

2. Eis m.b.t. gratis landelijk inzamelsysteem leidt tot ongelijke behandeling van partijen

De voorgenomen aanvullende eis tot landelijke dekking in combinatie met gratis inname heeft twee gevolgen. In de eerste plaats is het voor een individueel bedrijf met een regionale afzetmarkt bijna onmogelijk om hieraan te voldoen zonder deelname aan een producentenorganisatie met nationale dekking. Daarnaast verslechtert de onderhandelingspositie van de producenten in relatie tot gemeenten en afvalbeheerders. Een of meerdere gemeenten waarmee nog geen afspraken zijn gemaakt, kunnen hogere niet marktconforme inzamelvergoedingen gaan eisen. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in de hoogte van de inzamelvergoedingen aan gemeenten, maar ontstaat er ook een prikkel voor gemeenten om zo lang mogelijk te wachten met het afsluiten van een contract. De aanvullende eis m.b.t. een landelijk dekkend inzamelsysteem leidt de facto ook tot een aanscherping van de recyclingdoelstelling richting de 100%. Daarmee nemen de kosten snel toe. Het is immers een wetmatigheid dat de laatste procent recycling vele malen duurder is dan de eerste procent. Voor bijvoorbeeld het elektrische en elektronische afval is op Europees niveau 65% recycling afgesproken. Bij het bepalen van de hoogte van deze doelstelling was al rekening gehouden met tal van beperkende factoren en randvoorwaarden. De afgesproken 65% is het compromis tussen ambitieus milieubeleid, praktische uitvoerbaarheid en zo laag mogelijke kosten.

Gevraagd

FME erkent de noodzaak van een landelijke dekkend inzamelsysteem maar vraagt u wel de regeling zodanig aan te passen dat partijen geen prikkel krijgen lang te wachten met het sluiten van contracten met producenten om zo contracten met gunstige voorwaarden af te dwingen.

3. Bedrijven gaan twee keer betalen voor bedrijfsafval

Het derde punt betreft het voornemen om het onderscheid tussen huishoudelijk afval en bedrijfsmatig afval te schrappen. In het huidige Besluit Verpakkingen is opgenomen in artikel 5 lid 3: *in afwijking van het tweede lid komen de kosten van de gescheiden inname of de inname en nascheiding van als bedrijfsafval vrijkomende verpakkingen voor rekening van degene die zich van de desbetreffende afvalstoffen ontdoet.*

Als dit artikel vervalt zullen de bedrijven die zich van verpakkingsafval ontdoen niet minder maar twee keer gaan betalen. De extra kosten voor deze groep bedrijven kan oplopen richting 3 miljoen euro per jaar. Dat werkt als volgt. Een producent van een verpakt product betaalt een vergoeding aan het Afvalfonds Verpakkingen voor haar verpakkingen. Het Afvalfonds betaalt gemeenten een vergoeding voor verpakkingen die vrij komen bij gemeenten. Verpakkingen die vrij komen bij bedrijven worden nu niet belast door het Afvalfonds, maar betalen de bedrijven direct aan een publieke- of private afvalinzamelaar. Als deze verpakkingen wel worden belast met een tarief dan betalen bedrijven voor verpakkingen in het bedrijfsafval twee keer. De producent zal immers alle kosten in zijn productprijs doorbelasten aan zijn klant. Bij het ontdoen van het bedrijfsmatig verpakkingsafval volgt alsnog de rekening van de publieke- of private afvalinzamelaar. Het is uitermate onwaarschijnlijk dat die rekening zal uitblijven omdat de afvalbedrijven al betaald zijn door een andere organisatie. Afvalbedrijven zijn er op gericht om meerdere afvalstromen met zo min mogelijk transportbewegingen in te zamelen of scheiden achteraf afvalstromen. Het is voor hen onmogelijk om een differentiatie aan te brengen per ontdoener, per afvalstroom en te bepalen of daar nu wel of niet al voor betaald is.

Gevraagd

Houd het onderscheid tussen bedrijfsmatig en huishoudelijk afval in stand. De gemeenten worden in

dat systeem volledig gecompenseerd voor alle kosten en bedrijven gaan voor verpakkingen in het bedrijfsafval niet twee keer betalen. Handhaaf daarom artikel 5 lid 3 uit de huidige regeling.

4. Verplaatsing normadressaat lost handhavingsproblematiek niet op

In het Besluit staat dat gezamenlijke uitvoering betekent dat producten in de afvalfase voor de overheid niet meer herleidbaar zijn tot één individuele producent. De overheid geeft zelf aan dat zij het wel of niet bereiken van de doelstellingen in feite niet handhaven op het niveau van individuele bedrijven. Het neerleggen van het normadressaat bij een gezamenlijke producentenorganisatie lost dat probleem niet op, maar verplaatst het slechts. Een gezamenlijke producentenorganisatie kan immers evenmin producten van een producent herleiden tot één individuele producent. De handhavingsmogelijkheden van een gezamenlijke organisatie zijn mogelijk nog slechter dan van de overheid. Dit geldt in ieder geval als er sprake is van meerdere collectieve aanbieders en producenten eenvoudig kunnen switchen.

Kort samengevat, de overheid schuift haar handhavingsprobleem op het bord van collectieve producentenorganisaties en biedt geen nieuwe bevoegdheden of andere steun. Integendeel, de overheid lijkt de gezamenlijke producentenorganisatie niet langer te zien als een broodnodige en efficiënte oplossing om duizenden individuele mededelingen te voorkomen maar stelt in plaats daarvan het collectief aansprakelijk. Het risico ontstaat dat bestaande collectieve producentenorganisaties afzien van gezamenlijke uitvoering of dat er geen nieuwe worden gestart. Dat lijkt in niemands belang.

De aansprakelijkheid van gezamenlijke producentenorganisaties eenzijdig vergroten zonder hen ook de bevoegdheden en middelen te geven die extra verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren, zal in het gunstigste geval leiden tot forse extra kosten van die gezamenlijke organisaties die worden doorbelast in de keten. Het 'accepteren' van het normadressaat door een collectief is een besluit dat niet lichtvaardig kan en zal worden genomen. Het collectief zal er vooraf immers vrij zeker van willen zijn dat de doelstellingen die zij namens haar deelnemers moet gaan halen: haalbaar, uitvoerbaar en betaalbaar zijn en dat zij richting die deelnemers, maar ook richting de andere schakels in de keten een handelingsperspectief heeft.

Gevraagd

FME roept op collectieve uitvoeringsorganisaties te blijven zien als middel voor efficiënte uitvoering van de diverse systemen van producentenverantwoordelijkheid en een goede balans aan te brengen bij rechten en plichten van producenten en collectieve producentenorganisaties. Het normadressaat van een individueel bedrijf kan alleen worden neergelegd bij een collectieve organisatie als die ook over voldoende bevoegdheden en instrumenten kan beschikken.

Door middel van deze brief en de internetconsultatie hoop ik inzage te hebben gegeven in een aantal belangrijke problemen bij dit voorgenomen Besluit. Vanzelfsprekend gaan we graag nader met u in gesprek over de genoemde problemen en onze voorstellen voor oplossingen. Robert van Beek is hiervoor de juiste contactpersoon en bereikbaar via robert.van.beek@fme.nl.

Met vriendelijke groet,



Karsten Klein
Directeur