

PRODUCENTEN
verantwoordelijkheid
Nederland



**Zienswijze Vereniging Producentenverantwoordelijkheid (VPN) op
Ontwerpbesluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid**

14 september 2019

Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland

**Gooimeer 4-15
1411 DC Naarden
Postbus 5135
1410 AC Naarden**

www.producenten-verantwoordelijkheid.nl

vpn@producenten-verantwoordelijkheid.nl

088 - 024 1100



Visie en missie Vereniging Producenten Verantwoordelijkheid Nederland (VPN)

De leden van Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland (VPN) werken samen om de verschillende systemen van producentenverantwoordelijkheid voortdurend te ontwikkelen en te verbeteren. Op deze wijze draagt VPN bij aan de mondiale klimaatdoelstellingen op Europees niveau en op nationaal niveau aan de ambitie om per 2050 een circulaire economie tot stand te brengen.

De vereniging en haar leden staan voor een robuuste invulling van deze systemen, in de overtuiging dat het goed invullen van producentenverantwoordelijkheid een cruciale schakel vormt om de circulaire economie aan te jagen en circulaire materiaalstromen tot stand te brengen.

Inleiding

Hierbij wordt door VPN, namens de bij de ondertekening vermelde leden, een zienswijze ingediend op het Ontwerpbesluit Regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zoals ter internetconsultatie voorgelegd op 19 juli 2019.

Door een aantal leden van VPN wordt u separaat ook eigen zienswijzen aangeboden. Die zienswijzen gaan meer specifiek in op ontwikkelingen en omstandigheden die zich voordoen binnen het systeem van de eigen producentenorganisatie en/of daarmee samenhangende producten en productgroepen.

Deze zienswijze van VPN heeft vooral een meta-karakter. Als toetsingskader voor het Ontwerpbesluit is door VPN gebruik gemaakt van de inmiddels ruim 25 jaar ervaring met het functioneren van een tiental verschillende producentenorganisaties. Uw vraagstelling bij de consultatie of het voorliggende Ontwerpbesluit uitvoerbaar is kan in het algemeen (en zonder afbreuk te doen aan de positie van specifieke producentenorganisaties) positief worden beantwoord. Er is echter een aantal cruciale aandachtspunten die wij u meegeven, met het dringende verzoek deze te betrekken in uw overwegingen en om het Ontwerpbesluit dienovereenkomstig aan te passen.

VPN is er daarbij van overtuigd dat het aanpassen van het Ontwerpbesluit aan onze zienswijze zal leiden tot een grotere toegevoegde waarde van 'producentenverantwoordelijkheid' in het licht van de gezamenlijke inspanningen om te komen tot een circulaire economie. Zo zullen de voorstellen van VPN in deze zienswijze naar verwachting leiden tot een groter draagvlak onder én verplichtingen tot medewerking van de betrokken ketenpartners, tot minder maatschappelijke kosten en tot een meer positief effect op de gestelde beleidsdoelen ten aanzien van de circulaire economie in 2050. VPN is graag bereid om hierover in gesprek te gaan met u. Ook kan worden gedacht aan het verrichten van nader (gezamenlijk) onderzoek naar de positieve gevolgen en de gunstige invloed van onze voorstellen op het functioneren van producentenverantwoordelijkheid in Nederland.



Zienswijze

Waardering voor het Ontwerpbesluit

In de eerste plaats wordt waardering uitgesproken voor het opstellen van het Ontwerpbesluit, waarmee (nieuwe) eisen worden gesteld aan een meer uitgebreide vorm van producentenverantwoordelijkheid, zoals die in Nederland onder meer door de leden van VPN zal worden uitgevoerd.

Het (waar mogelijk en zinvol) uniformeren van regels aan producenten en producentenorganisaties voorziet in het voorkomen van inefficiënties in de huidige en toekomstige inzamelsystemen en brengt zo mogelijk (meer) duidelijkheid over de organisatorische en financiële randvoorwaarden waarbinnen de producenten (waar relevant ook importeurs hieronder begrepen) en producentenorganisaties dienen te werken.

Aandachtspunten van algemene aard: samenhang met nog uit te werken regelgeving en avv-overeenkomsten en belang van maatwerk

Het Ontwerpbesluit, de per productstroom nog op te stellen AMvB's of ministeriële regelingen en de nog uit te werken avv-overeenkomsten op systeemniveau vormen één samenhangend geheel. Ons oordeel over uw centrale vraagstelling naar de 'uitvoerbaarheid' van het Ontwerpbesluit kan dan ook niet worden gegeven zonder een nadrukkelijk voorbehoud. De conceptteksten van de (nog aan te passen) AMvB's of ministeriële regelingen waarin de detaillering van het Ontwerpbesluit wordt uitgewerkt zijn nog niet beschikbaar, terwijl u bovendien thans ook werkt aan het aanpassen van de leidraad voor het opstellen van avv-overeenkomsten. Het vertrouwen in de goede afloop hiervan is weliswaar intrinsiek aanwezig, maar zal wat ons betreft toch vooral moeten komen van de wijze waarop en de mate waarin u bereid bent met ons de dialoog te willen voeren over deze zienswijze en de daarin aangedragen aandachtspunten en verzoeken.

De ervaring leert dat ieder systeem van producentenverantwoordelijkheid een aantal gelijksoortige processen kent. Te noemen zijn informeren, communiceren, verzamelen, sorteren, verwerken, toezicht, handhaven, vermarkten, monitoren en rapporteren. Daarnaast is tegelijkertijd sprake van maatwerk – iedere processtap van ieder systeem is uniek. Er dient voor gewaakt te worden dat het afdwingen van uniformering van regelingen zoals opgenomen in het Ontwerpbesluit, de gewenste doelstellingen van de systemen ondermijnt of zelfs systemen kan bedreigen in het voortbestaan. Maatwerk is cruciaal.



Vrijwillige systemen

Ruimte opnemen voor maatwerk en flexibiliteit

Deze laatste ongewenste mogelijkheid van doorgesloten uniformering (zonder oog te hebben voor verschillen in systemen) dient ook zeker niet te worden uitgesloten bij het toepassen van het Ontwerpbesluit op systemen die hun grondslag en legitimering ontleen aan een vrijwillige basis in combinatie met een positieve economische waarde van de betrokken materiaalstromen. Denk hierbij aan 'niet-verpakkingen van papier en karton' en 'vlakglas'.

Omdat deze vrijwillige systemen een avv-overeenkomst kennen en er geen specifieke AMvB van toepassing is, wordt – tenzij alsnog een regeling in de AMvB wordt getroffen – het Ontwerpbesluit in zijn geheel van toepassing en worden aan deze vrijwillige systemen dezelfde verplichtingen opgelegd die gelden voor niet-vrijwillige systemen; sterker nog: zelfs zonder de inpassing die bij de niet – vrijwillige systemen wél nog voor 2023 wordt voorzien in de vorm van aanpassingen aan de AMvB. Dat gebrek aan maatwerk doet afbreuk aan het doel van vrijwillige systemen. Financiële en administratieve lasten worden onnodig verhoogd en daarmee ook de drempel voor het in stand laten van deze systemen en het opzetten van nieuwe vrijwillige systemen. Er is ook geen gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die bestaan in de EU Kaderrichtlijn Afvalstoffen. VPN verzoekt om heroverweging van die keuze, zoals hieronder nader toegelicht.

Wij stellen voor dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillige producentenverantwoordelijkheidssystemen meer flexibiliteit te geven in het vormgeven en invullen van hun verantwoordelijkheid door enerzijds een apart hoofdstuk in het Ontwerpbesluit op te nemen voor vrijwillige systemen (zoals niet-verpakkingen van papier en karton en vlakglas) en dit op te stellen in overleg met VPN. Daartoe zou de volgende passage kunnen worden toegevoegd aan de toelichting op het Ontwerpbesluit:

"De gevolgen van dit Ontwerpbesluit voor de stromen waarvoor op basis van vrijwilligheid een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt op grond van een algemeen verbindendverklaring, zullen in een vóór 1 januari 2023 aan de algemene maatregel van bestuur toe te voegen hoofdstuk worden uitgewerkt."

Dit geeft vrijwillige systemen en lenW de ruimte om toe te werken naar een passende oplossing in 2022 en zo te voorzien in het benodigde maatwerk.

Verder zou de uitzonderingsmogelijkheid voor vrijwillige systemen zoals deze gegeven wordt in artikel 8 lid 1 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen geïmplementeerd kunnen worden:

"De lidstaten kunnen besluiten dat producenten die uit eigen beweging financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product op zich nemen, sommige of alle algemene minimumvereisten van artikel 8 bis moeten toepassen."

Met deze uitzonderingsmogelijkheid kunnen minimumvereisten van artikel 8 bis buiten toepassing worden gesteld voor vrijwillige systemen.



Introductie nieuwe doelstellingen/handhaving vrijwillige systemen

Het Ontwerpbesluit heeft geen rechtstreekse gevolgen ten aanzien van eerder gestelde (wettelijke) doelen. Deze veranderen niet door het Ontwerpbesluit voor systemen die bestaan vanwege een AMvB. Dat neemt niet weg dat door de invoering van het Ontwerpbesluit en van hieraan verwante maatregelen, naar verwachting wel degelijk sprake zou kunnen zijn van één of meer ongewenste effecten op de mate waarin gestelde doelen kunnen worden bereikt. Vrijwillige systemen zonder wettelijke of in een AMvB vastgelegde doelstellingen worden namelijk geconfronteerd met de plicht doelstellingen op te nemen conform de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Op deze doelstellingen kan vervolgens gehandhaafd worden, waar dit eerst niet het geval was. Dit zorgt voor een groter risico voor de vrijwillige participanten en bedreigt daarmee het draagvlak voor vrijwillige systemen.

Noodzakelijke randvoorwaarden om doelstellingen te bereiken

Om producentenverantwoordelijkheidsorganisaties (zowel de systemen met een AMvB als vrijwillige systemen) in staat te stellen hun doelstellingen te bereiken is een aantal randvoorwaarden nodig. Onder meer betekent dit:

1. **All actors doen mee: dat vereist instrumenten, middelen, rechten en plichten**

In artikel 8bis lid 1 staat:

(...) zorgen de lidstaten ervoor: a) dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder de producenten die producten in de lidstaat in de handel brengen, de organisaties die namens hen verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomen, de private of publieke afvalverwerkers, de plaatselijke instanties en, waar van toepassing, exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en ondernemingen van de sociale economie; (...)

In het onderhavige Ontwerpbesluit is van een duidelijke omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren geen sprake met uitzondering van de verantwoordelijkheid van de producent. Anders gezegd: waar de richtlijn een verantwoordelijkheid ziet voor *alle* actoren, legt het Ontwerpbesluit de verantwoordelijkheid specifiek en uitsluitend bij de producenten. Maar die producenten zijn weer afhankelijk van de medewerking van de andere relevante actoren.

Het Ontwerpbesluit laat vervolgens na om hier verder uitwerking aan te geven, anders dan de éézijdige introductie van de normadressaat (alleen de producenten) – en daarbij diezelfde normadressaat dan met lege handen achter te laten waar het gaat om het betrekken van de andere actoren in de keten. Nu hebben de producentenorganisaties wel eenzijdig de verantwoordelijkheid (waarop zij ook worden afgerekend), maar niet de bevoegdheden om daaraan invulling te geven. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke positie vanuit meerdere opzichten onaanvaardbaar is en dat hier in een onderlinge dialoog nadere invulling aan dient te worden gegeven.



Het onderhavige Ontwerpbesluit moet worden voorzien van de nodige omschrijving van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, waarop die andere betrokkenen juridisch moeten kunnen worden aangesproken. In ieder geval zou het ministerie haar verantwoordelijkheid moeten erkennen om de actoren aan tafel te krijgen om zodoende een uitvoering op basis van bijdrage van alle actoren mogelijk te maken.

2. Rekening houden met BVI: Beschikbaar Voor Inzameling

Bij de invulling van de producentenverantwoordelijkheid voor langcyclische producten moet niet langer alléén worden gekeken naar de hoeveelheid Op De Markt gebracht (POM) maar ook rekening houden met BVI: Beschikbaar Voor Inzameling. Immers, er kan alleen maar worden gerecycled of hergebruikt, wat is afgedankt.

POM is namelijk maar één parameter in het stellen van doelstelling. Ook relevant is in hoeverre die hoeveelheid is gerelateerd aan de hoeveelheid Van de Markt (VDM, ofwel afgedankt). Soms is de tijdspanne tussen POM en VDM erg lang. Zeker bij innovatieve zaken kan het moeilijk blijken om ondanks een hoge hoeveelheid POM afdoende inzameling te genereren, vanwege het feit dat afgedankte zaken nog niet Beschikbaar Voor Inzameling zijn.

3. Verplichte melding bij de normadressaat invoeren

Een meldingsplicht zou van toepassing moeten zijn op bedrijven die al dan niet afgedankte producten buiten de invloedssfeer van de normadressaat brengen, bijvoorbeeld door export voor recycling of voor hergebruik. Bepaalde stromen vinden hun weg in de circulaire economie buiten de invloedssfeer van de normadressaat. Die hoeveelheden zijn echter niet meer in te zamelen of te traceren door de normadressaat, maar dienen wel vanuit een wettelijke verplichting te worden geregistreerd en te worden verrekend in de bijdrage aan de doelstelling.

4. Afgifteplicht invoeren

Een afgifteplicht zou van toepassing moeten zijn op de eerste inzamelaar van afgedankte zaken en dient te regelen dat de eerste inzamelaar de ingezamelde zaken afgeeft voor verwerking in de keten, in overeenstemming met de wet.

5. Registratieplicht invoeren

Een registratieplicht zou van toepassing moeten zijn op verwerkende bedrijven en dient te zorgen dat alle verwerkte zaken (dus die in opdracht van normadressaten worden verwerkt, maar ook die op eigen titel worden verwerkt) worden geregistreerd. De geregistreerde verwerking kan aldus worden verrekend in de bijdrage aan de doelstelling. Het is gebleken dat de totale balans in beeld moet zijn om in kaart te hebben in hoeverre daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de producentenverantwoordelijkheid.

6. Gestructureerd in kaart brengen van lekstromen en verrekening met doelstelling

Indien de onder 3, 4 en 5 vermelde instrumenten niet of onvoldoende worden ingezet, moet het mogelijk zijn om op basis van (wetenschappelijk) onderzoek gestructureerd in kaart te brengen welke lekstromen er zijn en om deze te verrekenen in de bijdrage aan de doelstelling.

7. Proportionaliteit van kosten in relatie tot behalen van doelstelling

Er moet een redelijkheidstoets zijn voor de kosten die worden gemaakt met het oog op het



behalen van de doelstelling. Het doel heiligt niet alle (financiële) middelen, ook niet in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

8. Uitzondering vrijwillige systemen

Zoals hiervoor aangegeven dient het introduceren van doelstellingen voor vrijwillige systemen achterwege te worden gelaten worden conform de eerder beschreven uitzonderingsmogelijkheden. Mochten deze mogelijkheden geen uitkomst bieden dan verzoekt VPN te bevestigen dat in dat geval de recyclingdoelstellingen voor 'stedelijk afval' in de Kaderrichtlijn van toepassing zijn.

Producentenorganisaties

Normadressaat

All actor-principe: niet enkel normadressaat zonder bevoegdheden tot invulling

Het introduceren van het beginsel van normadressaat, als functie van een producentenorganisatie die namens producenten verplichtingen uit hoofde van het Ontwerpbesluit nakomt, wordt als zodanig begrepen. Er worden in het Ontwerpbesluit echter in onvoldoende mate criteria benoemd en randvoorwaarden geformuleerd, die in onze opvatting nodig zijn om deze nieuwe rol met de daarbij behorende verantwoordelijkheden te kunnen invullen. Het ontbreken hiervan zal naar verwachting leiden tot een negatief effect op de maatschappelijke kosten en op de mate waarin gestelde doelen kunnen worden bereikt.

Het invullen van het normadressaat zoals voorgesteld in het Ontwerpbesluit wordt door veel van onze lidorganisaties als **niet haalbaar en onaanvaardbaar** gekwalificeerd. Het normadressaat kan in deze vorm niet op steun van producentenorganisaties rekenen.

In onze opvatting zijn aanvullende (wettelijke) instrumenten nodig om normadressaten te ondersteunen om in voldoende mate en adequaat invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid die vanuit het normadressaat wordt opgelegd.

Denk hierbij aan aanvullende instrumenten om invloed uit te oefenen, te sturen en interventies te plegen in de vereiste verplichte medewerking van ketenpartners. Zonder deze instrumenten kunnen normadressaten niet worden afgerekend op prestaties waar de normadressaat zelf geen invloed op heeft.

Een normadressaat, als afgeleide van het streven naar een circulaire economie, heeft belang bij het *all-actors* principe. Dit betekent in onze zienswijze dat op systeemniveau alle ketenpartners verplicht mee dienen te doen, dat gewerkt kan worden met een meldingsplicht en waar van toepassing tevens een afgifteplicht en/of registratieplicht kan worden gehanteerd.

Het is ons nadrukkelijke verzoek om, waar van toepassing en in overleg met de betrokken producentenorganisaties, deze randvoorwaarden in de vorm van de in de vorige paragraaf genoemde 'plichten' over te nemen in wet- en regelgeving.

Wij merken in dat kader op dat de eenzijdige Nederlandse implementatie van het Ontwerpbesluit m.b.t. de verantwoordelijkheden van producenten niet aansluit op artikel 8 bis van de Kaderrichtlijn.



Artikel 8 bis lid 1 sub a leest “dat zij duidelijk de taken en verantwoordelijkheden omschrijven van alle betrokken actoren, waaronder (...) de private of publieke afvalverwerkers, de plaatselijke instanties en, waar van toepassing, exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik en ondernemingen van de sociale economie”. Uit deze passage blijkt duidelijk dat ook de Europese wetgever inziet dat in de circulaire economie meerdere partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen.

VPN verzoekt u dan ook nogmaals om de verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren alsnog in het Ontwerpbesluit op te nemen danwel op te nemen dat het definiëren van deze verantwoordelijkheden (inclusief plichten als in de vorige paragrafen beschreven) een onlosmakelijk deel hoort uit te maken van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit geeft producentenverantwoordelijkheidsorganisaties een juridische basis om deze actoren aan hun verantwoordelijkheid te houden. We verzoeken u tevens om in de Nota van Toelichting te verduidelijken dat de verantwoordelijkheid in het Ontwerpbesluit niet betekent dat de betrokken organisaties "openbaar gezag" uitoefenen en dus ook geen bestuursorgaan zijn.

In aanvulling willen wij opmerken dat in sommige productgroepen meerdere normadressaten naast elkaar zullen opereren. Als onderdeel van het definiëren van verantwoordelijkheden in het Ontwerpbesluit dienen dan ook de rollen van deze meerdere normadressanten jegens elkaar te worden behandeld.

Toezicht en handhaven

In het Ontwerpbesluit lijkt handhaving zich vooral te richten op - en zelfs te beperken tot - de producentenorganisatie zelf en niet op ketenpartners of partijen die in de markt opereren. De producentenorganisatie krijgt eenzijdig de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen opgelegd. Hierdoor wordt het voor de handhaver mogelijk om bij één en niet bij alle partijen te handhaven. Dat daarbij geen sprake kan zijn van afhankelijkheid van derde partijen is in de Nederlandse situatie niet reëel. Producentenorganisaties hebben thans geen middelen om ketenpartners te dwingen tot actie en zijn wel degelijk afhankelijk van andere partijen in de keten om de (eigen) doelstellingen te bereiken.

Wij verzetten ons tegen de gedachte dat, op basis van dit Ontwerpbesluit, een producentenorganisatie verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor het behalen van de inzamel- en recyclingdoelstellingen - maar zonder middelen of instrumenten - om de noodzakelijke medewerking van andere ketenpartners (als schakels binnen het systeem af te dwingen). Ieder systeem, vrijwillig of niet, gaat uit van een gezamenlijk te leveren verplichting door verschillende partijen in de keten.

Op het gebied van toezicht en handhaven wordt in dit kader een drietal modaliteiten onderkend:

- **Systeemhandhaving**
Gericht op het functioneren van de producentenorganisatie. Zie bovenstaand. Het is voor ons onvoldoende duidelijk hoe het toetsingskader eruit ziet.
- **AVV Handhaving**
Essentieel is dat de overheid: (i) ofwel adequaat handhavend optreedt tegen freeriders die door producentenorganisaties of producenten worden aangegeven, (ii) ofwel de producentenorganisatie zelf effectieve handhavingsmiddelen geeft.



- **Operationele handhaving**

Dient te geschieden door inspecties en omgevingsdiensten bij inzamelen, sorteren en verwerken (compliance). De bestaande praktijk van Toezicht & Handhaving is volstrekt onvoldoende; daarnaast zijn er ongewenste lekstromen door (illegale) export. Zelfs als er een afgifteplicht en registratieplicht zijn dan vereist dat een adequate handhaving door de overheid. De eigen inzet van VPN door middel van het TRACE-programma wordt verzwakt door onvoldoende medewerking van gemeenten.

Financiering

In relatie tot het functioneren als normadressaat en de hierbij behorende verantwoordelijkheid voor het behalen van doelstellingen, wordt aandacht gevraagd voor een mogelijke forse stijging van de maatschappelijke kosten, mede veroorzaakt door het Ontwerpbesluit.

Tariefdifferentiatie

Het positieve effect van de in het Ontwerpbesluit opgenomen tariefdifferentiatie als instrument van kostenbeheersing en kostenverdeling zal nog moeten blijken. Gespiegeld aan de praktijk van alledag lijkt hier vooralsnog sprake van een 'tekentafel-oplossing'.

Het nadenken over en het invoeren van een dergelijke differentiatie wordt daarbij bemoeilijkt door een onvoldoende evenwicht tussen de tekst in het Ontwerpbesluit en die in de toelichting; de tekst in de toelichting leest zwaarder en meer dwingend terwijl de tekst van het Ontwerpbesluit en de Kaderrichtlijn meer ruimte en vrijheid lijkt te bieden. Daarnaast wordt in onze opvatting in beide versies van de vertaling onvoldoende recht gedaan aan de brontekst.

VPN pleit voor het zuiver implementeren van de tekst in de Kaderrichtlijn, niet alleen in het Ontwerpbesluit maar ook in de toelichting op het Ontwerpbesluit. De striktere interpretatie in de toelichting past niet in het uitgangspunt van de zuivere implementatie, dat gehanteerd is bij het opstellen van het Ontwerpbesluit, en zorgt voor een Nederlandse 'kop' op Europese wetgeving. De toelichting dient op dit punt daarom te worden aangepast.

Met inachtneming van de inmiddels bestaande of in ontwikkeling zijnde tariefdifferentiaties, onderschrijft VPN de aanbevelingen van een belangrijk deel van de industrie over gedifferentieerde tarieven:

1. De tarieven moeten de reële kosten voor het beheer van afval aan het einde van de levensduur dekken en door middel van differentiatie echte prikkels voor producenten bieden.
2. Criteria voor de differentiatie van vergoedingen moeten op EU-niveau worden geharmoniseerd en coherent zijn met de bestaande EU-wetgeving en de bijbehorende Europese en internationale normen. Om verstoring van de interne markt te voorkomen, vragen wij de Europese Commissie om:



(a) Juridisch bindende criteria vast te leggen om een uniforme toepassing van de differentiatie van vergoedingen te waarborgen (echter zonder een nauwkeurige bepaling van het niveau van de vergoedingen) in heel Europa,

(b) Alle nodige maatregelen te nemen om de lidstaten te ontmoedigen om gedifferentieerde tarieven in te voeren die afwijken van een geharmoniseerd EU-kader en om nieuwe gedifferentieerde tarieven op te zetten totdat er een geharmoniseerd EU-kader is, en

(c) Maatregelen in te voeren om de gedifferentieerde tarieven in heel Europa af te dwingen, aangezien free riding in het huidige EPR-systeem de interne markt al sterk verstoort.

3. Aangezien de invoering van gedifferentieerde tarieven uiterst uitdagend zal zijn, moeten het EU-kader en de invoering van gedifferentieerde tarieven eenvoudig beginnen, d.w.z. slechts enkele gemakkelijk te begrijpen criteria en slechts enkele soorten producten of productcategorieën dekken.
4. Criteria voor gedifferentieerde tarieven moeten eenvoudig, controleerbaar en afdwingbaar en handhaafbaar zijn.
5. Er moeten maatregelen worden genomen om misbruik van gedifferentieerde tarieven door (online) freeriders tegen te gaan.
6. De bestaande EPR-regelingen in de lidstaten en de financieringsverplichtingen van producenten moeten worden gehandhaafd.
7. De totale som van vergoedingen, d.w.z. de totale set van reguliere vergoedingen, evenals bonus-malusvergoedingen, mag het noodzakelijke kostenvereiste van artikel 8, lid a, KRA niet overschrijden.
8. Gedifferentieerde tarieven moeten worden vastgesteld in nauw overleg met de relevante belanghebbenden en met name met de producenten.
9. Gedifferentieerde tarieven moeten voldoende flexibel zijn en periodiek worden bijgewerkt om de technologische vooruitgang weer te geven.
10. Producenten moeten voldoende tijd hebben om hun processen aan te passen en met name het ontwerp van de producten.
11. De "echte" kosten aan het einde van de levensduur en de "recycleerbaarheid" van een specifiek product kunnen alleen worden bepaald jaren nadat het product in de handel is gebracht.

Fondsvorming, reserves, voorzieningen, waarborg

De systemen van producentenorganisaties kennen op het gebied van fondsvorming, reserves en voorzieningen een breed spectrum, dat zich uitstrekt van € 0,00 tot en met een kapitaaldekkingstelsel. Hier achter zit dat de financiële behoeften van producentenorganisaties verschillend zijn en zeer uiteen kunnen lopen. Al eerder is in deze zienswijze geconstateerd dat hoewel op systeemniveau met eendere processen gewerkt wordt, er tegelijkertijd sprake is van maatwerk – iedere processtap van ieder systeem is uniek. Er dient voor gewaakt te worden dat het afdwingen



van uniformering van regelingen zoals opgenomen in het Ontwerpbesluit, de gewenste doelstellingen van de systemen ondermijnt of zelfs systemen kan bedreigen in het voortbestaan. Het Ontwerpbesluit geeft onvoldoende duidelijkheid hoe vastgesteld zal worden of een producentenorganisatie beschikt over voldoende financiële middelen. Zo wordt in het Ontwerpbesluit een 'waarborg' vereist, maar staat daarin geen verdere informatie of toelichting over wat een 'waarborg' dan zou moeten zijn in omvang of anderszins. Uw aandacht hiervoor wordt gevraagd.

Waar het gaat om het inrichten van fondsvorming, reserves en voorzieningen zal altijd sprake zijn van maatwerk in relatie tot de eigenschappen van het producentenverantwoordelijkheidssysteem, de betreffende producten, productgroepen en hiermee samenhangende levenscycli. In onze zienswijze is het voor een gezonde bedrijfsvoering van producentenorganisaties niet nodig hiervoor in het Ontwerpbesluit of elders aparte uniforme teksten op te nemen en kan worden volstaan met een 'richtsnoer' waarbij de relatie en de afspraken tussen de producentenorganisatie en bijvoorbeeld de fiscus leidend zijn. Bovendien is hier ook sprake van een 'natuurlijke' rem op ongewenste fondsvorming, omdat producentenorganisaties wensen te voorkomen dat over (teveel) vermogen vennootschapsbelasting moet worden betaald. Deze vrijheid zou in de toelichting op het Ontwerpbesluit verwoord kunnen worden door de volgende passage op te nemen in de toelichting als invulling van de eis om over voldoende beschikbare middelen te beschikken:

'voldoende financiële middelen om te voldoen aan de verplichtingen van de organisatie'.

Toetsingskader avv en maatschappelijke kosten

Deze zienswijze biedt ons ook de gelegenheid een aandachtspunt op te merken over het nog te wijzigen toetsingskader avv en de stijging van maatschappelijke kosten. Vanuit een te verwachten toenemend aantal producentenorganisaties wordt in het kader van de toetsing van de avv in de toekomst veel en vaak gerapporteerd. Uw aandacht wordt gevraagd om deze rapportering zo veel als mogelijk in zelfbeheer te laten plaatsvinden aan de hand van overeengekomen monitoring, ratio's enz.

Indien iedere rapportering dient te worden voorbereid en uitgevoerd door extern in te huren onafhankelijke accountants, fiscalisten enz. zullen de maatschappelijke kosten navenant stijgen. Dat in zelfbeheer gewerkt kan worden op basis van 'high trust – high penalty' spreekt daarbij voor zich.

Concreet punt daarbij voor het Ontwerpbesluit is dat de toelichting op het Ontwerpbesluit verplichtend is over het uitvoeren van accountantscontroles, terwijl de tekst van het Ontwerpbesluit en de Kaderrichtlijn dat niet zijn. VPN pleit zoals hiervoor reeds opgemerkt voor het zuiver implementeren van de tekst in de Kaderrichtlijn, niet alleen in het Ontwerpbesluit maar ook in de toelichting op het Ontwerpbesluit. De striktere interpretatie in de toelichting past niet in het uitgangspunt van de zuivere implementatie, dat gehanteerd is bij het opstellen van het Ontwerpbesluit, en zorgt voor een Nederlandse 'kop' op Europese wetgeving. De toelichting dient op dit punt daarom te worden aangepast.



Logistiek en maatschappelijke kosten

Passende beschikbaarheid van het inzamelsysteem

De bepaling in artikel 8bis van de Kaderrichtlijn dat het producentenverantwoordelijkheidssysteem betrekking moet hebben op een duidelijk omschreven geografisch gebied is in het Ontwerpbesluit vertaald naar 'in heel Nederland'. Voor sommige verplichte systemen is dit zeker ook gewenst, maar voor andere en voor de vrijwillige systemen is dit een complicatie, die indien deze naar de letter van het Ontwerpbesluit zou moeten worden uitgevoerd, kan leiden tot ongewenste en door de burger onbegrepen situaties (zoals dat op één locatie inzamelbakken van twee of meer inzamelaars naast elkaar komen te staan). Dat een dergelijke consequente uitvoering van het Ontwerpbesluit ook aanzienlijke (extra) maatschappelijke kosten met zich mee kan brengen behoeft verder geen betoog. Ook hier wordt uw aandacht gevraagd om in te zetten op maatwerk, zodat producentenorganisaties zo effectief en (kosten)efficiënt mogelijk kunnen opereren.

VPN stelt voor dat, in aansluiting op de tekst van artikel 8bis van de Kaderrichtlijn, 'in heel Nederland' in artikel 2, 2^e lid sub a gewijzigd wordt in 'in een duidelijk omschreven geografisch gebied', zodat vervolgens bij of krachtens de AMvB of AVV (voor vrijwillige systemen) kan worden geregeld welke gebieden dit betreft.

Informatie, communicatie en maatschappelijke kosten

In het Ontwerpbesluit wordt de producentenorganisatie verantwoordelijk voor het verzorgen en financieren van de informatievoorziening en communicatie over het afvalbeheer, waaronder mede te verstaan de communicatie met burgers / consumenten over (het beïnvloeden van) houding en gedrag. Uit het Ontwerpbesluit is niet op te maken hoe dit er uit moet zien en welke kosten dan gedragen moeten worden. In het meest ongunstige geval gaat het om het dragen van alle inzamel- en communicatiekosten, waarbij andere strategische ketenpartners, zoals gemeenten en inzamelaars, buiten schot worden gelaten. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke positie voor producentenorganisaties, waarmee op jaarbasis tientallen miljoenen euro's zijn gemoeid, vanuit meerdere opzichten ongewenst is. Wij verwachten van u, dat in samenspraak met ons en andere ketenpartners in de sector, hieraan nadere invulling wordt gegeven.

Waar het gaat om het dragen en verdelen van kosten wordt in dit verband tevens uw aandacht gevraagd voor een kennelijke omissie. In het Ontwerpbesluit is nagelaten om artikel 8 bis 4^e lid onder i, ii en iii uit de EU Kaderrichtlijn te implementeren. Het is voor VPN onduidelijk waarom deze mogelijkheid om de (maatschappelijke) kosten die worden gemaakt door producentenorganisaties te verlagen niet is geïmplementeerd. Ook hieraan verzoeken we u nadere invulling te geven. Het zou ook aansluiten op de wens om de (financiële) verantwoordelijkheid voor producentenverantwoordelijkheid te kunnen delen met de andere ketenpartners, die daartoe vanuit het Ontwerpbesluit worden verplicht.



Hoogachtend,

Cor Wittekoek

voorzitter VPN – namens onderstaande producentenorganisaties:

