



Circulaire instrumenten UPV

Effectiever en meer circulair



Witteveen **Bos**

 **CE Delft**
Committed to the Environment

 **Utrecht
University**

**Centre for Water, Oceans
and Sustainability Law**

Effectiever en meer circulair

Dit rapport is geschreven door:

CE Delft: Geert Warringa, Joukje de Vries en Rosalie Duffhues

Universiteit Utrecht: Chris Backes, Marlon Boeve en Ida Mae de Waal

Witteveen+Bos: Rob Dijcker en Rachel Looijenga

Delft, CE Delft, mei 2025

Publicatienummer: 25.240392.073

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Geert Warringa (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

	Samenvatting	4
1	Inleiding	11
	1.1 Aanleiding	11
	1.2 Doel	11
	1.3 Plan van aanpak	11
	1.4 Leeswijzer	12
2	Instrumenten binnen UPV	13
	2.1 Wat valt onder Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)?	13
	2.2 Groslijst instrumenten	14
	2.3 Selectie instrumenten	21
	2.4 Conclusie	26
3	Juridische kaders	27
	3.1 Europeesrechtelijk kader	27
	3.2 Nationaalrechtelijk kader	32
	3.3 Beperkingen ten aanzien van verantwoordelijkheden van producenten	34
4	Refuse-doelstellingen in UPV opnemen	37
	4.1 Omschrijving	37
	4.2 Technische haalbaarheid	37
	4.3 Economische haalbaarheid	37
	4.4 Juridische haalbaarheid	37
5	Tariefdifferentiatie	40
	5.1 Omschrijving	40
	5.2 Technische haalbaarheid	40
	5.3 Economische haalbaarheid	44
	5.4 Juridische haalbaarheid	45
6	Materiaalspecifieke doelen opnemen	51
	6.1 Omschrijving	51
	6.2 Technische haalbaarheid	52
	6.3 Economische haalbaarheid	52
	6.4 Juridische haalbaarheid	53
7	Doelen gericht op manier van recycling	55
	7.1 Omschrijving	55
	7.2 Technische haalbaarheid	55
	7.3 Economische haalbaarheid	55
	7.4 Juridische haalbaarheid	56



8	Doelstellingen opnemen voor voorbereiding-voor-hergebruik	57
	8.1 Omschrijving	57
	8.2 Technische haalbaarheid	58
	8.3 Economische haalbaarheid	59
	8.4 Juridische haalbaarheid	60
9	Doelstelling voor reparatienetwerk	62
	9.1 Omschrijving	62
	9.2 Technische haalbaarheid	63
	9.3 Economische haalbaarheid	63
	9.4 Juridische haalbaarheid	63
10	Reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers	68
	10.1 Omschrijving	68
	10.2 Technische haalbaarheid	69
	10.3 Economische haalbaarheid	69
	10.4 Juridische haalbaarheid	70
11	Fondsen voor onderzoek nieuwe technologieën	72
	11.1 Omschrijving	72
	11.2 Technische haalbaarheid	72
	11.3 Economische haalbaarheid	73
	11.4 Juridische haalbaarheid	73
12	Financiële prikkel bij retour	75
	12.1 Omschrijving	75
	12.2 Technische haalbaarheid	75
	12.3 Economische haalbaarheid	77
	12.4 Juridische haalbaarheid	77
13	Financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling	80
	13.1 Omschrijving	80
	13.2 Technische haalbaarheid	80
	13.3 Economische haalbaarheid	81
	13.4 Juridische haalbaarheid	81
14	Conclusies en aanbevelingen	83
	14.1 Conclusies	83
	14.2 Conclusies	86
	14.3 Aanbevelingen	86
	Literatuurlijst	87
A	‘Global EPR’ - Mondiale dimensie van UPV	89
B	Alternatieve beleidsinstrumenten	91
C	Omzetting van de Europeesrechtelijke grondslagen voor UPV uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen in het Nederlandse recht	92



Samenvatting

Aanleiding

Nederland heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Eén van de beleidsinstrumenten die hieraan kunnen bijdragen is Uitgebreide Producenten-verantwoordelijkheid (UPV). UPV maakt producenten en importeurs verantwoordelijk voor het afvalbeheer van de producten die zij in Nederland op de markt aanbieden. Vanuit de Tweede Kamer en betrokken stakeholders bij UPV, zijn vragen gesteld of UPV-regelingen doorontwikkeld kunnen worden en daarmee effectiever ingezet voor de transitie naar een circulaire economie. Dit kan door bij te dragen aan preventie, hergebruik, reparatie en hoogwaardige verwerking. Ook is het daarbij de vraag welke instrumenten binnen UPV daarvoor ingezet moeten worden. Voorbeelden zijn tariefdifferentiatie, reparatiefondsen of statiegeld op meer producten. Het ministerie van I&W heeft een consortium van CE Delft, Universiteit Utrecht en Witteveen+Bos gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke instrumenten ter bevordering van circulariteit binnen UPV. Ook heeft ze gevraagd naar een beoordeling van de juridische, technische en economische haalbaarheid van een selectie van deze instrumenten.

Doel

Een overzicht maken van instrumenten binnen UPV die circulariteit kunnen bevorderen en beoordelen of deze juridisch, technisch, en economisch haalbaar zijn.

Scope

Voorliggend onderzoek is een eerste brede verkenning van de haalbaarheid van instrumenten binnen UPV voor meerdere productgroepen. Het onderzoek geeft daarmee een eerste indicatie welke instrumenten en productgroepen interessant kunnen zijn voor doorontwikkeling. Er is nog geen specifiek onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de instrumenten in relatie tot de kosten. Hiertoe is vervolgonderzoek noodzakelijk.

Aanpak

Om de instrumenten in kaart te brengen, hebben we een (internationale) literatuuranalyse uitgevoerd, een oproep gedaan via LinkedIn om best practices uit het buitenland te verzamelen en een interne brainstormsessie georganiseerd. Betrokkenheid vanuit de praktijk is belangrijk. De hieruit volgende groslijst hebben we voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit Verpact, Stichting OPEN, Stichting UPV Textiel, ARN, NVRD, MVO Nederland, Stichting Natuur en Milieu, Fair Resource Foundation, Sufficiency, European Recycling Platform Netherlands, NL Digital en Partners for Innovation. Na aanvullende suggesties uit deze bijeenkomst hebben we de groslijst van 40 instrumenten definitief gemaakt. Uit de groslijst hebben we vervolgens 10 instrumenten geselecteerd, die in potentie effectief zijn, om nader te onderzoeken op juridische, technische en economische haalbaarheid. Bij de selectie van de instrumenten hebben we gekozen voor een evenwichtig pakket dat zoveel mogelijk verschillende R-strategieën stimuleert: afzien van productie/ consumptie, levensduurverlening en reparatie/refurbishment en hoogwaardige verwerking.

De instrumenten die we hebben geselecteerd voor de shortlist zijn refuse-doelstellingen, tariefdifferentiatie, doelen in UPV gericht op de manier van recycling, doelstellingen voor voorbereiding-op-hergebruik, materiaal-specifieke doelen opnemen, doelstellingen voor een reparatienetwerk, een reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers, fondsen instellen voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden, invoering van financiële prikkel bij retour door consument (retourpremie, statiegeld) en het opnemen van financiële prikkels om verder te gaan dan de doelstelling.

Resultaten

De instrumenten, inclusief de beoordeling van de haalbaarheid, zijn gepresenteerd in Tabel 1.

Tabel 1 - Selectie van instrumenten en beoordeling juridische, technische en economische haalbaarheid

Nr	Instrument	Omschrijving	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
1	Refuse-doelstellingen in UPV opnemen	Het gaat bij dit instrument om doelstellingen die of (1) direct sturen op minder productie of (2) doelen die indirect bijdragen aan een vermindering van het aantal producten op de markt, zoals doelstellingen voor voorbereiding op hergebruik.	Doelen direct gericht op afzien van productie zijn niet juridisch haalbaar. Doelen die indirect bijdragen aan vermindering aantal producten op de markt, zoals voorbereiding op hergebruik, zijn onder voorwaarden wel juridisch haalbaar (zie ook instrument 5).	Doelen die indirect bijdragen aan vermindering aantal producten op de markt, lijken technisch haalbaar voor producten zoals meubels, textiel en schoeisel, elektrische en elektronische apparaten, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (zie ook instrument 5)	Voor doelen die indirect bijdragen zijn de kosten van dit instrument en daarmee de economische haalbaarheid sterk afhankelijk van type product en in hoeverre al een goede inzamelstructuur aanwezig is (zie ook instrument 5).
2	Tariefdifferentiatie op aandeel recyclelaat	Tariefdifferentiatie houdt in dat producenten een lagere afvalbeheerbijdrage hoeven te betalen voor producten met een hoger aandeel recyclelaat, betere recyclebaarheid, langere levensduur of overall lagere milieu-impact. Hiermee wordt circulair ontwerp gestimuleerd.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld verpakkingen, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed, matrassen, visnetten, autobanden en elektrische en elektronische apparaten.	Wanneer de tariefdifferentiatie zo wordt vormgegeven dat deze in totale opbrengst niet significant verschilt dan bij een vlakke bijdrage, dan is er wat betreft de afdracht, in principe geen verschil in economische haalbaarheid tussen een afvalbeheerbijdrage met of zonder tariefdifferentiatie. Wel kunnen de administratiekosten toenemen.
	Tariefdifferentiatie op mate van recyclebaarheid		Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld matrassen, visnetten, autobanden en meubels en elektrische en elektronische apparaten (verpakkingen gebeurt al).	
	Tariefdifferentiatie op levensduur		Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld autobanden, textiel, elektrische en elektronische apparaten en verpakkingen (hervulbaar).	
	Tariefdifferentiatie op milieu-impact		Ja, onder voorwaarden.	Ja, voor producten waarvoor verplichting gaat gelden de milieu-impact te berekenen, bij voorkeur op basis van de Europese	

Nr	Instrument	Omschrijving	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
				impactcategorieën (Product Environmental Footprint, PEF).	
	Tariefdifferentiatie op zwerfafvalgevoeligheid		Ja, onder voorwaarden.	Nee, voor geen enkele productgroep voor de hand liggend. Weinig variatie zwerfafvalgevoeligheid binnen productgroepen.	
3	Materiaal specifieke doelen opnemen	In bestaande UPV-regelingen zijn doelen vaak gebaseerd op een percentage recycling op basis van gewicht van in een voorgaande jaar geproduceerde of afgedankte producten. Dit kan er toe leiden dat materialen met een laag soortelijk gewicht of materialen die in zeer kleine hoeveelheden aanwezig zijn in een product laagwaardig worden gerecycled of zelfs verbrand of gestort. Materiaal specifieke doelen voor recycling kunnen ertoe leiden dat dergelijke materialen hoogwaardiger worden verwerkt en daarmee materiaalkringlopen kunnen worden gesloten.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld textiel en schoeisel, meubels, speelgoed, matrassen, visnetten, autobanden, batterijen en elektrische en elektronische apparaten.	De kosten voor het stellen van specifieke recycling doelen zijn net als bij de technische haalbaarheid sterk afhankelijk van het productontwerp en hoe makkelijk de materialen zijn te scheiden.
4	Doelen gericht op manier van recycling	De maatregel houdt in dat in de UPV wordt gedefinieerd welk aandeel op welke manier gerecycled moet worden. Deze maatregel is een nadere specificering van de algemene recyclingdoelstellingen binnen UPV-regelingen.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, moet nader worden onderzocht voor welke producten.	De verwachting is dat de kosten voor inzameling door het opnemen van doelen voor de wijze van recycling niet substantieel hoeven te wijzigen door stapsgewijs de doelen aan te scherpen.
5	Doelstellingen voorbereiding-voor-hergebruik	Deze maatregel voorziet in het definiëren welk aandeel van de	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld elektrische en elektronische	De kosten van deze maatregel en daarmee de economische

Nr	Instrument	Omschrijving	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
		afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik. Voorbereiden tot hergebruik is het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten (of componenten daarvan) zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt zonder dat verdere behandeling nodig is.		apparaten, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	haalbaarheid zijn sterk afhankelijk van type product en in hoeverre al een goede inzamelstructuur aanwezig is.
6	Doelstelling voor reparatienetwerk	Het opnemen van een verplichting dat producenten/verkooporganisaties ervoor zorg dragen dat er voldoende locaties/faciliteiten zijn waar producten na het verstrijken van de garantie gerepareerd kunnen worden. Dit zou kunnen worden uitgebreid met ook het bieden van een kwaliteitskeurmerk voor het uitvoeren van reparaties.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld elektrische en elektronische apparaten, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	De kosten voor het opzetten van een landelijk reparatienetwerk zijn afhankelijk van het product en in hoeverre kan worden voortgebouwd op bestaande netwerken voor inzameling en reparatiepunten- en initiatieven.
7	Reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers	Een reparatiefonds om financiële steun te bieden voor de reparatie van kapotte of versleten goederen. Dit werkt bijvoorbeeld in combinatie met: een voucher, die consumenten (online) aanvragen bij het fonds waarna ze daarmee naar de reparateur kunnen of een premie, waarbij de consument een vooraf bepaald bedrag als korting krijgt bij reparatie.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld elektrische en elektronische apparaten, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	De kostprijs van lineaire producten zal stijgen door het instrument. Voor consumenten betekent het een kostenbesparing.
8	Fondsen voor onderzoek nieuwe technologieën	Een fonds voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden die	Ja, onder voorwaarden.	Ja, moet nader worden onderzocht voor welke producten.	Vooraf technologieën waar producenten een gezamenlijk belang

Nr	Instrument	Omschrijving	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
		circulariteit bevorderen, zoals innovatieve recyclingmethoden, nieuwe materiaaltoepassingen en ontwerptechnieken die hergebruik vergemakkelijken.			hebben verwachten we dat het instrument economisch haalbaar is. Het voordeel is dat deze producenten de investering en daarmee ook de risico's gezamenlijk kunnen dragen.
9	Financiële prikkel bij retour	Dit instrument houdt in dat consumenten worden gestimuleerd om de producten in te leveren door ze een financiële prikkel te geven bij inleveren. Deze producten kunnen vervolgens worden hergebruikt of hoogwaardig verwerkt.	Ja, onder voorwaarden.	Het statiegeldsysteem ligt het meest voor de hand voor vormvaste uniforme producten, zoals blikjes en flesjes (mogelijk ook batterijen). Voor veel producten, zoals textiel, elektronica en matrassen, is het waarschijnlijk technisch lastig om een statiegeldsysteem te ontwikkelen, en ligt een retourpremie of campinggassysteem meer voor de hand.	Bij alle systemen zullen er kosten optreden voor producenten. Er moet immers een infrastructuur worden opgezet om de producten in te nemen en te transporteren naar een locatie voor verwerking.
10	Financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling	Het inbouwen van een prikkel binnen de UPV om verder te gaan dan de doelstellingen. Het gaat erom bedrijven te laten betalen voor afval dat niet correct wordt verwerkt of om te verplichten dat inkomsten van niet geretourneerd statiegeld/retourpremies worden geïnvesteerd in circulaire activiteiten.	Ja, onder voorwaarden.	Ja, afhankelijk van de beschikbare informatie over het aandeel van productgroepen in het restafval en de kosten van de verwerking ervan	Deze maatregel zal leiden tot extra kosten voor producenten en mogelijk een kostprijsverhoging voor producten. De mate waarin deze maatregel economisch haalbaar is zal sterk afhankelijk zijn van de hoogte van de financiële prikkel en de mate waarin producenten in staat zullen zijn om verder te gaan dan de doelstelling.

Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat er voor de meeste instrumenten voor verschillende productgroepen op voorhand geen onoverkomelijke bezwaren lijken zijn voor doorontwikkeling van het UPV-instrument, maar dat een nadere analyse-specifiek per productgroep noodzakelijk is. Specifiek van juridisch, technische en economisch perspectief zijn de conclusies:

- **Vanuit juridisch oogpunt zijn er geen onoverkomelijke bezwaren om de instrumenten uit de shortlist in te voeren.**
Vrijwel alle instrumenten uit de shortlist zijn juridisch mogelijk. Wel zijn er aandachtspunten bij de implementatie, zoals het feit dat nationale doelen niet mogen conflicteren met bestaande Europese doelstellingen. Een verplichting voor producenten om minder producten op de markt te brengen is als enige instrument op voorhand juridisch niet mogelijk binnen UPV. Wel kunnen instrumenten worden ingezet die indirect stimuleren om minder producten op de markt te brengen, zoals doelstellingen voor het voorbereiden van producten op hergebruik, tariefdifferentiatie op levensduur en doelstellingen voor een reparatienetwerk.
- **Veel van de instrumenten lijken op het eerste gezicht technisch haalbaar te zijn voor meerdere productgroepen, alhoewel een nadere uitwerking per productgroep nodig is.**
De technische haalbaarheid van een instrument is afhankelijk van technische randvoorwaarden voor de verduurzaming van een product en praktische randvoorwaarden om een instrument daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een eerste verkenning van het Joint Research Centre voor de Ecodesign Regulation for Sustainable Products (ESPR: hierna Ecodesign Verordening) (EC: JRC et al., 2024) laat zien dat de technische randvoorwaarden voor verschillende productgroepen binnen UPV aanwezig zijn. Ook laten voorbeelden uit het buitenland zien (met name Frankrijk) dat het praktisch mogelijk is om een aantal van de geselecteerde instrumenten in te zetten, zoals een reparatiefonds voor producten.
- **De instrumenten kunnen leiden tot hogere financiële kosten voor producenten, maar er is te weinig kwantitatieve data om de economische effecten te beoordelen. Dit geldt ook voor eventuele kostenbesparingen voor andere partijen (zoals gemeenten die minder restafval hoeven te verwerken) en lagere externe milieukosten van producten.**
Er is te weinig kwantitatieve data beschikbaar om de economische effecten te kunnen duiden. Wel is op voorhand bekend dat inzet van bijvoorbeeld gerecyclede plastics, statiegeldsystemen of reparatie van producten vanuit financieel perspectief voor een producent duurder kan zijn dan lineaire productie. Daar staat tegenover dat kostenbesparingen bij andere partijen kunnen optreden, zoals afvalbeheer door gemeenten en minder externe kosten van milieuvervuiling van materialen en producten. In algemene zin kunnen we wel stellen dat kostenverhogingen in het kader van een UPV-instrument leiden tot minder concurrentienadelen dan een kostenverhoging bij de Nederlandse industrie, omdat de kosten zowel gelden voor Nederlandse producenten als geïmporteerde producten uit het buitenland.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- **Sluit zoveel mogelijk aan bij Europese beleidsontwikkelingen**
Een eerste aanbeveling is om aan te sluiten bij Europese beleidsontwikkelingen. Binnen de Ecodesign Verordening worden de komende jaren verschillende eisen ontwikkeld

voor onder andere ontwerp voor recycling, repareerbaarheid, aandeel recycalaat, meten van milieu-impact, etc. We bevelen aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij verplichtingen en terminologie die voortkomen uit de Ecodesign Verordening, zoals het baseren van tariefdifferentiatie op verplichte productinformatie of -parameters, recyclingdoelen baseren op eisen aandeel recycalaat en doelen voorbereiden van hergebruik op basis van eisen aan repareerbaarheid. Dit is zowel praktisch als economisch handig, omdat producenten de informatie toch al moeten verschaffen. Hiermee sluit het nationale beleid zoveel mogelijk aan op Europees beleid.

– **Leer van de ervaringen uit het buitenland**

Een tweede aanbeveling is om te leren van ervaringen in het buitenland. In met name Frankrijk is al veel ervaring met de inzet van circulaire instrumenten binnen UPV. We bevelen aan deze ervaringen mee te nemen bij eventuele implementatie van de instrumenten, om te voorkomen dat het wiel opnieuw uitgevonden moet worden.

– **Doe nader onderzoek specifiek per productgroep naar de juridische, technische en economische haalbaarheid van de instrumenten**

Alhoewel we voorzichtig kunnen zeggen dat er veel mogelijk lijkt te zijn, bevelen we aan om productgroep specifiek nader onderzoek te doen naar de juridische, technische en economische mogelijkheden. Met vervolgonderzoek is het mogelijk om dieper in te gaan op de eisen en specifieker per productgroep te onderzoeken wat de praktische mogelijkheden zijn voor implementatie van de instrumenten binnen UPV.

– **Doe nader onderzoek naar de effectiviteit van de instrumenten**

Een vierde aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar de kosten en effecten van de instrumenten per productgroep, zodat het mogelijk is om te beoordelen hoe de milieuwinst en grondstoffenbesparingen zich verhouden tot de kosten van het instrument.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Eén van de beleidsinstrumenten die hieraan kunnen bijdragen is Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV). Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) maakt producenten en importeurs verantwoordelijk voor het afvalbeheer van de producten die zij in Nederland op de markt aanbieden. In Nederland zijn UPV-regelingen van kracht voor textiel, verpakkingen, matrassen, elektronische apparaten, batterijen, vistuig, autobanden, auto's, vlakglas, papier, karton, ballonnen, sigarettenfilters en vochtige doekjes. De UPV's richten zich tot nu toe nog voornamelijk op de afvalfase van producten.

Vanuit de Tweede Kamer en betrokken stakeholders bij UPV, zijn vragen gesteld of UPV-regelingen effectiever ingezet kunnen worden voor de transitie naar een circulaire economie. Dit kan door bij te dragen aan preventie, hergebruik, reparatie en hoogwaardige verwerking. Ook is het daarbij de vraag welke instrumenten daarvoor ingezet moeten worden. Voorbeelden zijn tariefdifferentiatie, reparatiefondsen of statiegeld op meer producten.

Het ministerie van I&W heeft een consortium van CE Delft, Universiteit Utrecht en Witteveen+Bos daarom gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke instrumenten ter bevordering van circulariteit binnen UPV. Ook heeft ze gevraagd naar een beoordeling van de juridische, technische en economische haalbaarheid van een selectie van deze instrumenten. Voorliggend rapport geeft de resultaten weer.

1.2 Doel

Een overzicht maken van instrumenten binnen UPV die circulariteit kunnen bevorderen en beoordelen of deze juridisch, technisch, en economisch haalbaar zijn.

1.3 Plan van aanpak

Om de centrale vraag te beantwoorden hebben we de volgende stappen ondernomen:

- In de eerste stap van het onderzoek hebben we de groslijst van instrumenten in beeld gebracht om circulariteit binnen UPV te bevorderen. Dit hebben we gedaan op basis van een (internationale) literatuuranalyse, een oproep via LinkedIn om best practices uit het buitenland te verzamelen en een interne brainstormsessie. Deze groslijst hebben we voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit Verpact, Stichting OPEN, Stichting UPV Textiel, ARN, NVRD, MVO Nederland, Stichting Natuur en Milieu, Fair Resource Foundation, Sufficiency, European Recycling Platform Netherlands, NL Digital en Partners for Innovation. Na aanvullende suggesties uit deze bijeenkomst hebben we de groslijst definitief gemaakt.
- In de tweede stap van het onderzoek hebben we een selectie gemaakt uit de groslijst van de meest kansrijke en effectieve instrumenten. Deze zijn geselecteerd op basis van een eerste beoordeling op hoofdlijnen van de juridische, economische en technische haalbaarheid.
- In de derde stap van het onderzoek hebben we de juridische, technische en economische haalbaarheid van de geselecteerde instrumenten nader beoordeeld.

Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat de haalbaarheid sterk kan verschillen afhankelijk van de productgroep en de maatvoering van het instrument. Een hele strenge norm voor hergebruik van producten kan bijvoorbeeld technisch en economisch moeilijker haalbaar zijn dan een minder ambitieuze norm. Ook kent hergebruik van voedselverpakkingen hele andere technische uitdagingen dan hergebruik van kleding of elektronica. Bovendien gelden voor verscheidene productgroepen deels verschillende eisen uit het EU-recht. We hebben de haalbaarheid daarom op hoofdlijnen geschetst en daarbij aandachtspunten gegeven voor bepaalde productgroepen.

De juridische mogelijkheden van het instrument worden bepaald door Europese en landelijke kaders. We hebben daarom de mogelijkheden binnen de huidige kaders in beeld gebracht, maar ook aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de kaders als daardoor meer mogelijkheden ontstaan.

Bij de beoordeling van de technische haalbaarheid hebben we gekeken naar zowel praktische als technische randvoorwaarden. De technische haalbaarheid van een instrument is afhankelijk van:

- Technische randvoorwaarden voor de verduurzaming van een product. Van eenmalige producten die niet herbruikbaar zijn, is het bijvoorbeeld technisch niet mogelijk om de levensduur te verlengen. De technische eisen aan een product bepalen daarmee ook de haalbaarheid van een instrument.
- Praktische randvoorwaarden om een instrument daadwerkelijk te kunnen realiseren. Bij tariefdifferentiatie op basis van levensduur moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn om producten met een korte levensduur te onderscheiden van een product met een lange levensduur, bijvoorbeeld met een label of op basis van garantietermijn. Het is immers voor veel producten technisch wel mogelijk om deze te ontwerpen met een langere levensduur, maar het moet ook meetbaar worden gemaakt om tariefdifferentiatie toe te kunnen passen.

De technische haalbaarheid van een instrument kan daarom per productgroep sterk verschillen. Het is binnen de scope van deze studie niet mogelijk geweest om een beoordeling te maken van alle verschillende productgroepen waar potentieel een UPV voor mogelijk is. Wel illustreren we de technische haalbaarheid op basis van voorbeelden en waar mogelijk bespreken we voorwaarden die in algemene zin meer voor meerdere productgroepen gelden.

De economische haalbaarheid van een instrument houdt in of de economische baten van een maatregel opwegen tegen de extra kosten. Hierbij tekenen we aan dat kwantitatieve informatie in de literatuur zeer schaars is (JRC, 2024).

- In de vierde stap van het onderzoek hebben we bevindingen, inclusief conclusies en aanbevelingen, gerapporteerd in voorliggende rapportage.

1.4 Leeswijzer

De opzet van het rapport is als volgt:

- In Hoofdstuk 2 presenteren we een overzicht van de groslijst van instrumenten en de selectie hieruit (shortlist).
- In Hoofdstuk 3 presenteren we het juridische kader. Deze analyse heeft ten grondslag gelegen aan de beoordeling van de juridische haalbaarheid van elk onderzocht instrument.
- In Hoofdstukken 4 t/m 13 bespreken we de gekozen instrumenten aan de hand van de technische, economische en juridische haalbaarheid.
- In Hoofdstuk 14 presenteren we de conclusies en aanbevelingen.
- In de bijlage is een beschouwing gewijd aan het juridisch kader voor ‘globale UPV’ en hebben we een aantal alternatieve beleidsinstrumenten voor UPV beschreven.

2 Instrumenten binnen UPV

2.1 Wat valt onder Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)?

Om instrumenten die de circulariteit binnen UPV kunnen verhogen te identificeren en te toetsen, moet eerst duidelijk zijn wat UPV is. Vertrekpunt is daarbij de omschrijving die is opgenomen in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (hierna Kra) en waarbij in de nationaalrechtelijke kaders wordt aangesloten.¹ Op zich is het mogelijk om nationaal een ruimer begrip te hanteren dan in het Europese recht is voorzien. Een nadeel hiervan zou echter zijn dat mogelijk verwarring ontstaat: Wat in Nederland onder UPV wordt verstaan wijkt dan immers af van wat in Europa onder UPV wordt verstaan. Ook kan verwarring ontstaan omdat een aantal Europeesrechtelijke regels voor UPV niet van toepassing zijn op UPV in Nederland voor zover de nationale UPV ruimer is dan waarin het EU-recht voorziet. Wij zullen dit verder toelichten, waarbij wij eerst beschrijven wat in het Europese recht onder UPV wordt verstaan.

Uit de definitie van UPV in artikel 3 sub 21 Kra volgt dat UPV de financiële of de financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product betreft. Hieruit volgt dat volgens het Europeesrechtelijk vertrekpunt alleen afvalbeheermaatregelen onder UPV vallen. De EU-rechtelijke (minimum)vereisten voor UPV uit de Kra hebben dus alleen betrekking op dergelijke UPV-afvalbeheermaatregelen. Uit de definitie van afvalbeheer uit de Kra volgt dat dit gaat om maatregelen die betrekking hebben op de ‘inzameling, vervoer, nuttige toepassing, met inbegrip van sortering, en verwijdering van afval, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars’.² Andersom volgt hieruit ook dat niet-afvalbeheermaatregelen, zoals maatregelen voor productontwerp of doelstellingen voor consumptievermindering, Europeesrechtelijk dus *niet* onder UPV vallen. UPV kan echter wel een positief effect hebben op dergelijke niet-afvalbeheermaatregelen, zoals afvalpreventie of circulair productontwerp (zie uitgebreider Paragraaf 3.1).

In tegenstelling tot het bovenstaande zou men in het dagelijkse taalgebruik alle maatregelen waarvoor de producent (uitgebreider) verantwoordelijk wordt gehouden, bijvoorbeeld maatregelen voor productontwerp of het bieden van betere reparatiemogelijkheden voor de consument, ‘UPV’ kunnen noemen. Dergelijke maatregelen zouden op nationaal niveau als UPV kunnen worden gekwalificeerd. Omdat de Kra een richtlijn is die haar basis vindt in de milieutitel van het Verdrag betreffende de Werking van de EU, is het in principe mogelijk om in het nationale recht verdergaande maatregelen te treffen en aan producenten dus ook niet-afvalbeheermaatregelen op te leggen en deze onder de term ‘UPV’ te scharen. Voorbeelden hiervan lijken te vinden in artikel 6 van het Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel en in de verderop in het rapport aangehaalde reparatieregeling in Frankrijk (zie verder Hoofdstuk 10). Hoewel niet in lijn met de Europeesrechtelijke definitie van UPV in de Kra, is het nationaalrechtelijk mogelijk om dergelijke maatregelen onder ‘UPV’ te laten vallen. Voor deze nationale ‘UPV’-maatregelen gelden dan de EU-rechtelijke regelingen over UPV (met name artikelen 8 en 8bis Kra) niet. Overigens mogen dergelijke nationale maatregelen niet strijdig zijn met ander EU-recht. Wat betreft het opleggen van maatregelen voor productontwerp of het

¹ Zie artikel 1.1 lid 1 Wet Milieubeheer.

² Artikel 3 sub 9 Kra.

stellen van producteisen gelden bijvoorbeeld andere Europese juridische kaders, zoals de Ecodesign voor Duurzame Producten Verordening (Verordening 2024/1781/EU), die bepalend zijn voor wat een lidstaat zelf mag doen. Dat wordt niet anders als een lidstaat een maatregel voor productontwerp als 'UPV' kwalificeert. Daarnaast is van belang dat, als niet-afvalbeheermaatregelen toch 'UPV' genoemd worden of nationaal onder een 'UPV' gebracht worden, dit in de praktijk snel tot verwarring en onduidelijkheid leiden. Uiteindelijk zou dit zelfs kunnen ontaarden in (juridische) conflicten en daarmee kunnen resulteren in vertraging. Daarom gaan wij bij de analyse en beschrijving van het juridisch kader voor UPV uit van de Europeesrechtelijke definitie van dit begrip. Kortom, bij het lezen van dit onderzoek is het belangrijk dat een **onderscheid** gemaakt wordt **tussen datgene wat Europeesrechtelijk gezien als UPV kwalificeert**, en waarop dus de (minimum)vereisten van de Kra van toepassing zijn, **en andere verplichtingen die aan producenten zouden kunnen worden opgelegd buiten dit UPV-kader**.

In aanvulling op het bovenstaande moeten echter twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt.

Ten eerste, **de Europeesrechtelijke kaders van het instrument UPV bieden veel mogelijkheden om de transitie naar een circulaire economie aan te jagen**. Dit bewijst onder meer de recent geïntroduceerde UPV voor textiel in de herziening van de Kra. In deze UPV-regeling worden bijvoorbeeld vergaande afvalbeheermaatregelen onder UPV gebracht, zoals vereisten omtrent ingezamelde gebruikte textiel of het bijdragen aan onderzoek naar productontwerp, afvalpreventie en vezel-tot-vezel recycling.³

Ten tweede, **hoewel UPV, zoals Europees gedefinieerd, alleen betrekking heeft op afvalbeheermaatregelen, kunnen aan producenten niet-afvalbeheermaatregelen worden opgelegd**. Zowel het Europese als het nationale juridische kader bieden vele mogelijkheden, of verplichten soms nu al, om producenten maatregelen te laten treffen die kwalificeren als niet-afvalbeheermaatregelen. Voorbeelden zijn maatregelen die zien op productontwerp onder de Ecodesign voor Duurzame Producten Verordening, doelstellingen voor consumptievermindering, maar ook doelstellingen of maatregelen voor de reparatie van goederen die geen afval zijn (zie hierover uitgebreid Hoofdstuk 10) of milieuheffingen voor niet-circulaire producten. Deze maatregelen vallen juridisch gezien niet onder UPV, maar kunnen wel naast of in aanvulling op een UPV-regeling bestaan. Dit doet aan de mogelijke impact van deze maatregelen op de transitie naar een circulaire economie ons inziens niets af.

2.2 Groslijst instrumenten

De UPV-regelingen in Nederland hebben tot nu toe vooral het doel om bepaalde percentages van bepaalde afvalstromen (gescheiden) in te zamelen en zorg te dragen voor recycling of andere verwerking. Daarmee dragen ze, maar in beperkte mate bij aan het meer circulair maken van de economie. In totaal hebben we 40 verschillende instrumenten onderscheiden, die een prikkel kunnen geven om de verschillende R-strategieën te stimuleren:

- Narrow the loop: het gebruik van minder grondstoffen.
- Slow the loop: langer gebruik van producten door hergebruik, reparatie en refurbishment.
- Close the loop: minder gebruik van primaire materialen door hoogwaardige recycling.
- Substitute: Substitutie van eindige grondstoffen.

³ Zie in het bijzonder artikel 22a van het Voorstel tot herziening van de Kra.

Voorbeelden van instrumenten in de groslijst zijn lagere afvalbeheerbijdrages voor producten met een langere levensduur of een lagere overall impact, het opnemen van doelen in de UPV om producten voor te bereiden voor hergebruik en het realiseren van fondsen om reparaties te stimuleren.

Uit de groslijst van 40 instrumenten hebben we 10 instrumenten geselecteerd om nader te onderzoeken. De groslijst instrumenten, en de geselecteerde instrumenten, hebben we gepresenteerd in Tabel 2. Daarnaast is in het kader van dit onderzoek ons ook gevraagd om een beschouwing te geven van globale UPV-systemen. Een beschrijving hiervan is gepresenteerd in Bijlage A.

Tabel 2 - Selectie van instrumenten

Categorie	Nr.	Naam instrument	Toelichting	Selectie?	Onderbouwing selectie
Preventie	1	Refuse-doelstellingen in UPV opnemen	Het gaat bij dit instrument om doelstellingen die of (1) direct sturen op minder productie of (2) doelen die indirect bijdragen aan een vermindering van het aantal producten op de markt, zoals doelstellingen voor voorbereiding op hergebruik.	Ja	Het opnemen van refuse-doelstelling is één van de weinige dwingende instrumenten die op preventie inwerkt.
	2	Producenten moeten circulariteitsplan indienen bij de overheid	Verplichting om plannen bij de overheid in te dienen om de circulariteit te verhogen en milieu-impact te verlagen. Een voorbeeld hiervan is Frankrijk, waar producenten om de 5 jaar een plan moeten indienen.	Nee	Het is moeilijk te beoordelen of dit instrument effectief is of dat het instrument vooral tot extra administratieve lasten leidt.
Tariefdifferentiatie	3	Tariefdifferentiatie: o.b.v. aandeel recycalaat	Tariefvoordelen voor producten die recycalaat bevatten. Dit betekent dat producenten een lagere afvalbeheerbijdrage hoeven te betalen voor producten die recycalaat bevatten.	Ja	Tariefdifferentiatie is potentieel effectief en beschouwen we als één instrument die we in samenhang zien. De grondslag waarop differentiatie plaatsvindt, hangt af van praktische haalbaarheid en of de indicator representatief is voor circulariteitswinst (de besparing van primaire grondstoffen en milieuwinst).
	4	Tariefdifferentiatie: o.b.v. mate van recyclebaarheid	Tariefvoordelen (lagere afvalbeheerbijdrage) voor producten die goed te recyclen zijn (bijvoorbeeld via recyclecheck Afvalfonds verpakkingen).	Ja	
	5	Tariefdifferentiatie o.b.v. levensduur (mogelijke uitwerking hiervan is garantietermijn)	Hogere tarieven (hogere afvalbeheerbijdrage) voor producten met korte levensduur (bijvoorbeeld fast fashion Frankrijk).	Ja	
	6	Tariefdifferentiatie o.b.v. milieu-impact	Hogere tarieven voor producten met hogere overall milieudruk.	Ja	
Aanpassen doelen	7	Verhoging inzameldoelstellingen	Hogere inzameldoelstellingen opnemen dan de doelstellingen die nu zijn opgenomen in huidige UPV's	Nee	Dit is geen nieuw instrument, maar een resultante van onderzoek en politieke besluitvorming.
	8	Inzameldoelstellingen voor lange termijn	Het opnemen van inzameldoelen voor de lange termijn (richting 2050). Nu zijn de doelstellingen veelal gericht op de kortere of middellange termijn (bijvoorbeeld 2030 in UPV-textiel).	Nee	Idem 7, ook geen nieuw instrument.
	9	Doelen in UPV gericht op de manier van recycling	De maatregel houdt in dat in de UPV wordt gedefinieerd welk aandeel op welke manier gerecycled moet worden. Deze maatregel is een nadere specificering van de algemene recyclingdoelstellingen binnen UPV-regelingen.	Ja	Dit is een instrument waarvan we veel verwachten, met een goed voorbeeld bij textiel en ook denkbaar bij andere productgroepen.

Categorie	Nr.	Naam instrument	Toelichting	Selectie?	Onderbouwing selectie
	10	Doelstellingen voor voorbereiding-op-hergebruik in UPV opnemen	Deze maatregel voorziet in het definiëren welk aandeel van de afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik. Voorbereiden tot hergebruik is het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten (of componenten daarvan) zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt zonder dat verdere behandeling nodig.	Ja	Dit instrument kan hergebruik flink bevorderen. Aandachtspunt is wel dat producten idealiter een zo lang mogelijke gebruiksfase hebben en niet hoeven te worden voorbereid tot hergebruik. Waken voor mogelijke perverse prikkel.
	11	Materiaal-specifieke doelen opnemen	In bestaande UPV-regelingen zijn doelen vaak gebaseerd op een percentage recycling op basis van gewicht van in een voorgaande jaar geproduceerde of afgedankte producten. Dit kan er toe leiden dat materialen met een laag soortelijk gewicht of materialen die in zeer kleine hoeveelheden aanwezig zijn in een product laagwaardig worden gerecycled of zelfs verbrand of gestort. Materiaal specifieke doelen voor recycling kunnen ertoe leiden dat dergelijke materialen hoogwaardiger worden verwerkt en daarmee materiaalkringlopen kunnen worden gesloten.	Ja	Dit is een interessante maatregel, ook in het kader van recycling van kritieke materialen (koper, lithium, etc.)
	12	Beter handhaafbaar maken doelen	Zo formuleren doelen zodat ze beter handhaafbaar zijn (nu kan ILT alleen een verbeterplan eisen). Hieraan gekoppeld: opnemen boeteregelingen voor doelen die niet gehaald worden. Niet goed monitoren beboeten. Ook individuele verplichtingen/boetes opleggen als collectieve doelen niet worden gehaald.	Nee	Dit is meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	13	Doelstelling opnemen voor een reparatienetwerk	Het opnemen van een verplichting dat producenten/verkoop-organisaties ervoor zorg dragen dat er voldoende locaties/faciliteiten zijn waar producten na het verstrijken van de garantie gerepareerd kunnen worden. Dit zou kunnen worden uitgebreid met ook het bieden van een kwaliteitskeurmerk voor het uitvoeren van reparaties.	Ja	Voorwaarde voor effectieve reparatieprikkel. Kan goed in pakketvorm, bijvoorbeeld met maatregel 16.
	14	Formuleren realistische uitgangspunten voor een doelstelling	In de UPV realistische uitgangspunten hanteren waarop de doelen worden gebaseerd, zoals het aantal producten dat op de markt wordt aangeboden.	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	15	Opnemen sociale doelen in UPV	Sociale doelen opnemen in de UPV, zoals het aantal personen dat aan het werk wordt geholpen met een afstand tot de arbeidsmarkt.	Nee	Dit instrument is interessant, maar gaat niet primair over meer circulariteit (besparing primaire grondstoffen en milieuwinst)

Categorie	Nr.	Naam instrument	Toelichting	Selectie?	Onderbouwing selectie
Fondsen en subsidies	16	Reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers	Een reparatiefonds om financiële steun te bieden voor de reparatie van kapotte of versleten goederen. Dit werkt bijvoorbeeld in combinatie met: een voucher, die consumenten (online) aanvragen bij het fonds waarna ze daarmee naar de reparateur kunnen of een premie, waarbij de consument een vooraf bepaald bedrag als korting krijgt bij reparatie.	Ja	Een reparatiefonds lijkt in bijvoorbeeld Frankrijk een effectief instrument te zijn waarvan goed gebruik wordt gemaakt.
	17	Invoeren loyaliteitspunten	Voor het inleveren van afgedankte producten ontvangt men punten die kunnen worden ingewisseld voor kortingen op milieuvriendelijke producten.	Nee	Nee, kan meer consumptie stimuleren.
	18	Fondsen instellen voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden	Een fonds voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden die circulariteit bevorderen, zoals innovatieve recyclingmethoden, nieuwe materiaaltoepassingen en ontwerptechnieken die hergebruik vergemakkelijken.	Ja	Een instrument om de onrendabele top van nieuwe technieken te subsidiëren, niet bekostigd door de overheid maar door producenten.
Prikkels voor inzamelaars en recyclers	19	Verplichten standaardisatie inzamelsystemen	Uniforme inzamelmethoden voor afval verplichten om recycling te vergemakkelijken en bewustzijn bij consumenten te vergroten.	Nee	De vraag is of dit instrument niet strijdig is met het uitgangspunt dat producenten enerzijds wordt gevraagd om effectief in te zamelen en anderzijds voorschriften voor inzameling op te leggen.
	20	Producenten zorgen zelf voor afvalinzameling (innameverplichting) in plaats van gemeenten	Producenten zorgen voor de inzameling in plaats van gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld door inzameling in winkels te organiseren of afgedankte producten direct op te halen bij de consument.	Nee	Dit gebeurt al bij verschillende productgroepen zoals elektronica, autobanden en auto's.
	21	Differentiatie vergoeding voor gemeenten	Gemeenten vergoeden op basis van hun prestaties in recycling en afvalscheiding.	Nee	Dit instrument kan in theorie goed werken, maar zal in de praktijk lastige uitvoeringskwesties kennen. Wat wordt er bijvoorbeeld verstaan onder goede prestaties in recycling en afvalscheiding?
	22	Verplichten betere sorterings- en recyclingtechnologie	Investerings- en capaciteit worden via UPV verplicht, ofwel direct ofwel door langlopende prestatiecontracten met verwerkers.	Nee	Bij de selectie van instrumenten hebben we gekozen voor een financiële incentive (maatregel 18) als om succesvolle inzamelmethoden te stimuleren.
	23	Gemeenten zetten collectief inzamelpunt op, waar producenten verantwoordelijk voor blijven	Gemeenten bieden inzamelpunten aan, terwijl producenten verantwoordelijk blijven voor de verwerking.	Nee	Dit instrument kan op veel verschillende manieren worden uitgewerkt en is daarmee moeilijk te beoordelen.
	24	Belonen van kwalitatief hoogwaardige inzamelsystemen	Binnen UPV-systemen kan hoogwaardige inzameling en verwerking worden bevorderd met een hogere vergoeding.	Nee	Dit instrument kan in theorie goed werken, maar zal in de praktijk lastige uitvoeringskwesties kennen. Wat

Categorie	Nr.	Naam instrument	Toelichting	Selectie?	Onderbouwing selectie
					wordt er bijvoorbeeld verstaan onder kwalitatief hoogwaardig?
Communicatie	25	Verplichten communicatie gedragsverandering	(Media)campagnes verplichten waarin producenten consumenten aansporen tot beter gedrag, bijvoorbeeld het inleveren/scheiden van afgedankte producten. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de producenten binnen de UPV.	Nee	Is al de huidige praktijk.
	26	Labels en certificering	Verplichte informatievoorziening op het product om inzicht te geven in de recyclebaarheid, reparatieopties en milieuprestaties van producten. Voorbeeld is de reparatie-index in Frankrijk.	Nee	Dit instrument is waarschijnlijk effectiever om Europees in te voeren (Ecodesign), dan in afzonderlijke UPV's, gegeven dat producten voor meerdere landen produceren.
	27	Openbaar maken individuele prestaties bedrijven	Openbaar maken hoeveel individuele bedrijven inzamelen en bijdragen aan de doelen.	Nee	Onze inschatting is dat deze niet behoort tot de meest effectieve instrumenten in de groslijst.
Normering productontwerp	28	Normering voor duurzaam ontwerp	Binnen de UPV kunnen eisen worden gesteld aan de producten, zodat ze lang meegaan, gemakkelijker te repareren zijn, te hergebruiken of te recyclen. Bijvoorbeeld dat producten eenvoudig uit elkaar gehaald moeten kunnen worden.	Nee	UPV is niet het geschikte instrument hiervoor. Dit valt binnen het beleidsinstrument, Ecodesign Verordening.
	29	Norm voor verplicht aandeel recyclelaat opnemen	Het opnemen van een norm voor verplicht aandeel recyclelaat in de UPV.	Nee	UPV is niet het geschikte instrument hiervoor. Dit valt binnen het beleidsinstrument, Ecodesign Verordening.
Financiële prikkel bij retour	30	invoering financiële prikkel bij retour door consument (retourpremie, statiegeld)	Dit instrument houdt in dat consumenten worden gestimuleerd om de producten in te leveren door ze een financiële prikkel te geven bij inleveren. Deze producten kunnen vervolgens worden hergebruikt of hoogwaardig verwerkt.	Ja	Statiegeld is effectief voor blikjes en flesjes gebleken. Leidt mogelijk ook tot hoge inzamelpercentages voor andere productgroepen.
Overig	31	UPV uitbreiden naar meerdere productgroepen	Breidt de reikwijdte van UPV uit wat betreft de producten waarop het wordt toegepast en bevordert de implementatie van UPV in landen buiten de EU. Breidt bijvoorbeeld de UPV uit naar de volgende productgroepen: bouwproducten of materialen uit de bouwsector, speelgoed, sport- en vrijetijdsuitrusting, doe-het-zelf- en tuinproducten, gebruikte olie, sanitaire textielproducten (doekjes, keukenrollen, katoen, luiers, enz.).	Nee	Dit is geen nieuw instrument.
	32	Verbod vernietiging van onverkochte producten	In UPV opnemen dat het verboden is voor bedrijven om onverkochte, niet-bederfelijke producten (zoals elektronica en textiel) te vernietigen. In plaats daarvan moeten ze worden gedoneerd of gerecycled.	Nee	UPV is niet het geschikte instrument hiervoor. Dit valt binnen het beleidsinstrument, Ecodesign Verordening.

Categorie	Nr.	Naam instrument	Toelichting	Selectie?	Onderbouwing selectie
	33	Regulering van stoorstromen	Het verbieden van storende afvalstromen die recycling bemoeilijken.	Nee	UPV niet het geschikte instrument hiervoor. Dit valt binnen het beleidsinstrument, Ecodesign Verordening.
	34	Opnemen financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling	Het inbouwen van een prikkel binnen de UPV om verder te gaan dan de doelstellingen. Het gaat erom bedrijven te laten betalen voor afval dat niet correct wordt verwerkt of om te verplichten dat inkomsten van niet geretourneerd statiegeld/retourpremies worden geïnvesteerd in circulaire activiteiten.	Ja	Instrument dat potentieel effectief kan zijn. Zij bijvoorbeeld ook het voorbeeld van Noorwegen.
	35	Verantwoordelijkheden differentiëren	Beter betrekken stakeholders bij vaststellen doelen en verantwoordelijkheden beter differentiëren.	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	36	Verplichten producenten tot aansluiting bij PRO	Een verplichting aan producenten geven om aan te sluiten bij een PRO voor de collectieve doelstellingen (verplichting bijvoorbeeld in het Besluit UPV opnemen).	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	37	Toetsingskaders voor PRO's invoeren	Een toetsingskader voor het erkennen van een PRO en een mechanisme voor het erkennen en afnemen van erkenning van een PRO.	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	38	Verplichte controle door webplatforms	De verplichting aan webplatforms om te controleren of aanbieders op het platform zijn aangesloten bij een PRO.	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.
	39	Openbaar register invoeren	Verplichting tot openbaar register van deelnemers (producenten).	Nee	Onze inschatting is dat deze niet behoort tot de meest effectieve instrumenten in de groslijst.
	40	Verplichten monitoring	Verplichten monitoring van stromen na afdanken (inzameling, sortering, recycling).	Nee	Meer een governance-vraagstuk. Governance-vraagstukken vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.

2.3 Selectie instrumenten

Uit de groslijst hebben we de volgende instrumenten geselecteerd om nader te onderzoeken:

- refuse-doelstellingen in UPV opnemen;
- tariefdifferentiatie;
- doelen in UPV gericht op de manier van recycling;
- doelstellingen voor voorbereiding-voor-hergebruik in UPV opnemen;
- materiaal-specifieke doelen opnemen;
- doelstelling voor een reparatienetwerk;
- reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers;
- fondsen instellen voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden;
- invoering financiële prikkel bij retour door consument (retourpremie, statiegeld);
- opnemen financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling.

Bij de selectie van de maatregelen hebben we gekozen voor een evenwichtig pakket dat zoveel mogelijk verschillende R-strategieën stimuleert (afzien van productie/consumptie, levensduurverlening en reparatie/refurbishment, hoogwaardige verwerking). Ook hebben we instrumenten geselecteerd die in potentie effectief zijn (gebaseerd op een eerste inschatting en eigen deskundigenoordeel). Daarbij zijn instrumenten afgefallen die in potentie wel effectief zijn, maar juridisch waarschijnlijk niet mogelijk binnen de context van UPV, zoals instrumenten gericht op normering van productontwerp (zie Tekstkader 1).

Tekstkader 1 - Instrumenten gericht op normering van productontwerp juridisch niet haalbaar binnen UPV

Instrumenten gericht op normering van productontwerp hebben we niet geselecteerd, omdat deze juridisch niet haalbaar zijn binnen UPV. Artikel 8 lid 2 Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) bepaalt namelijk dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen

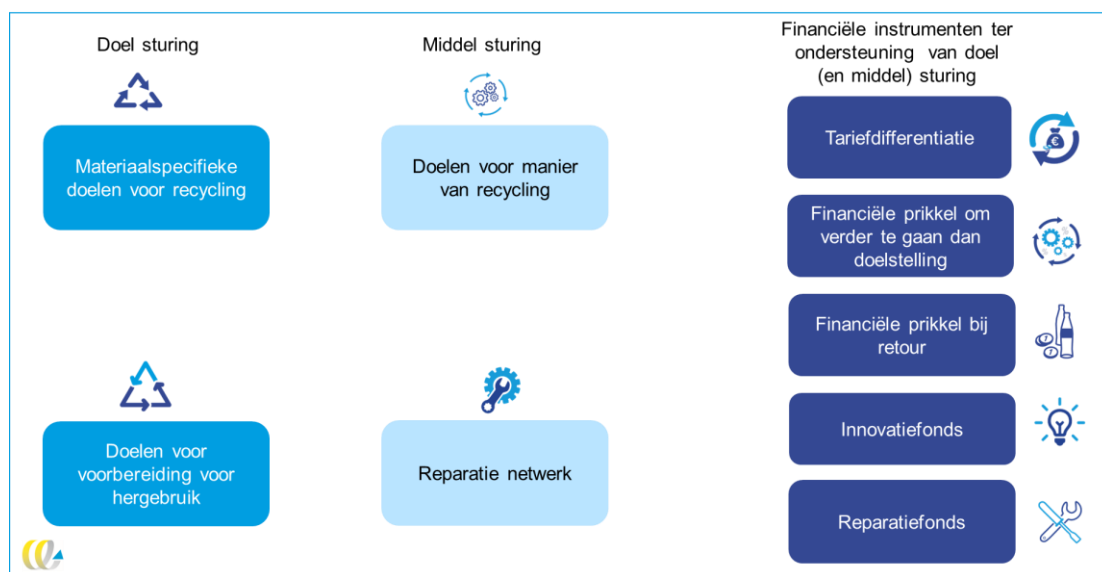
‘Die ertoe **stimuleren** om producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd, (...). Dergelijke maatregelen kunnen onder meer **aanmoedigen** tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten en componenten van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, gerecycleerde materialen bevatten die technisch duurzaam en gemakkelijk te repareren...’ (vet door de auteurs).

Men zou kunnen beargumenteren dat hier niet alleen sprake is van doelstellingen van afvalbeheermaatregelen door het treffen van maatregelen voor productontwerp, maar ook van (het stimuleren van) het treffen van maatregelen voor productontwerp zelf. Dit zou betekenen dat UPV ook maatregelen kan omvatten die producenten verplichten om hun productontwerp aan te passen. Een dergelijke interpretatie lijkt ons echter niet voor de hand te liggen, onder andere omdat die niet in lijn zou zijn met de definitie van ‘regeling voor UPV’ in art. 3 onder 21 Kra en ook niet aansluit bij de bevoegdheidsverdeling tot het nemen van maatregelen voor productontwerp (ecodesign-maatregelen) tussen de EU en de lidstaten.

Maatregelen die een bepaald productontwerp voorschrijven, zoals een minimaal aandeel van recyclelaat in een product, een modulaire opbouw (ter verbetering van de repareerbaarheid) of het verbieden van bepaalde stoffen in een product (om recycling mogelijk te maken of te vereenvoudigen) vallen niet onder het EU-rechtelijke begrip UPV.

De geselecteerde shortlist maatregelen bestaan uit een mix van doel- en middelvoorschriften en financiële instrumenten ter ondersteuning van doel- of middelsturing. De maatregelen ‘materiaalspecifieke-doelen voor recycling’ en ‘doelen voor voorbereiding-voor-hergebruik’ gaan uit van doelsturing. ‘Doelen voor de manier van recycling’ en ‘reparatienetwerk’ zijn middelvoorschriften en zijn in feite een verbijzondering of aanvulling op de doelsturing. Ook bevat de shortlist een vijftal instrumenten waarmee financiële prikkels kunnen worden gegeven ter ondersteuning van doel- en middelsturing. In bijgevoegde afbeelding wordt dit schematisch weergegeven.

Figuur 1 - Overzicht sturing maatregelen



De selectie van instrumenten hebben we voorgelegd aan de begeleidingscommissie voordat we deze definitief hebben gemaakt. In onderstaande geven we een nadere omschrijving van de instrumenten.

1. Refuse-doelstellingen in UPV opnemen

Het eerste instrument in de shortlist betreft het opnemen van doelstellingen voor afzien van productie. Hiermee worden producenten gestimuleerd om minder producten op de markt aan te bieden, bijvoorbeeld door producenten te verplichten om producten als een dienst aan te bieden. Doelen die direct gericht zijn op afzien van productie zijn juridisch niet mogelijk (zie juridische analyse Paragraaf 4.4). Dat wil echter niet zeggen dat er geen instrumenten zijn die indirect kunnen bijdragen aan een vermindering van het aantal producten op de markt. Dit kan bijvoorbeeld door doelstellingen op te nemen voor voorbereiding op hergebruik en andere instrumenten die levensduurverlenging van producten stimuleren zoals tariefdifferentiatie op levensduur, doelstellingen voor een reparatienetwerk en reparatiefondsen in combinatie met vouchers. De haalbaarheid van deze instrumenten hebben we beoordeeld in Hoofdstukken 5, 8, 9 en 10.

2. Tariefdifferentiatie

Het tweede instrument in de shortlist betreft mogelijkheden voor tariefdifferentiatie. Tariefdifferentiatie is een potentieel effectief instrument die een financiële prikkel kan geven om producten meer circulair te ontwerpen. We onderscheiden vijf typen differentiatie, op basis van:

1. **Aandeel recycalaat.** Producenten betalen een lagere afvalbeheerbijdrage wanneer de producten (een bepaald percentage) recycalaat bevatten.
2. **Mate van recyclebaarheid.** Producten die goed te recyclen zijn, zijn onderhevig aan een lager tarief dan producten die minder goed te recyclen zijn.
3. **Levensduur.** Producenten van producten met een korte levensduur betalen een hogere bijdrage dan producenten van producten met een langere levensduur. Een mogelijke uitwerking hiervan is de garantietermijn of de (toekomstige) reparatie-index van producten.
4. **Milieu-impact.** Producten met een hoge milieudruk zijn onderhevig aan een hoger tarief. Milieudruk is een veelomvattend begrip, omdat er verschillende aspecten van impact op het milieu in worden meegewogen.
5. **Zwerfafvalgevoeligheid.** Producten die een hogere mate van zwerfafvalgevoeligheid hebben, zijn onderhevig aan een hogere afvalbeheerbijdrage.

De wijze waarop differentiatie zou moeten plaatsvinden hangt af van de praktische haalbaarheid en of de indicator representatief is voor de totale circulariteitswinst (de besparing van primaire grondstoffen en milieuwinst). Het is vooral zinvol om producten een tariefvoordeel te geven als de algehele milieuscore ook beter is dan andere producten (dit hoeft niet per se het geval te zijn als bijvoorbeeld een product met recycalaat een veel kortere levensduur heeft, veel zwaarder is of schadelijke stoffen bevat), maar grondstoffenvermindering kan bijvoorbeeld ook een doel zijn. Vanuit dit perspectief heeft de algehele milieu-impact daarom de voorkeur als grondslag, maar deze informatie moet wel beschikbaar zijn (bijvoorbeeld op basis van de Product Environmental Footprint).

3. Doelstelling voor recycling van specifieke materialen

Het derde instrument betreft het opnemen van doelstellingen voor recycling van specifieke materialen. In bijna alle bestaande UPV-regelingen zijn tot op heden alleen doelen opgenomen voor de recycling van producten. Deze doelen zijn vaak gebaseerd op een percentage recycling op basis van gewicht (massa) van in een voorgaande jaar geproduceerde of afgedankte producten. Dit kan er toe leiden dat materialen met een laag soortelijk gewicht (bijvoorbeeld kunststoffen) of materialen die in zeer kleine hoeveelheden aanwezig zijn in een product (zeldzame aardmetalen) laagwaardig worden gerecycled of zelfs verbrand of gestort. Door het stellen van materiaalspecifieke-doelen voor recycling kan worden bereikt dat dergelijke materialen hoogwaardiger worden verwerkt en daarmee materiaalkringlopen kunnen worden gesloten ('closing the loop'). Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken waarin doelstellingen zijn opgenomen voor de recycling van kunststoffen uit auto's. Een ander voorbeeld is vezel-tot-vezel-recycling in de UPV-textiel. We onderzoeken of dit ook mogelijk is voor andere productgroepen.

4. Doelen gericht op de manier van recycling

Het vierde geselecteerde instrument is het opnemen van doelen gericht op de manier van recycling. Met deze maatregel kan worden bereikt dat (een deel van de) ingezamelde producten op een hoogwaardige manier (hoger op de R-ladder) worden gerecycled dan nu gangbaar in de markt, waardoor grondstoffen weer kunnen worden ingezet voor vergelijkbare toepassingen in producten. Dit betekent dat in de UPV wordt gedefinieerd welk aandeel op welke manier gerecycled moet worden. Deze maatregel is een nadere specificering van de algemene recyclingdoelstellingen binnen UPV-regelingen.

5. Doelstellingen voor voorbereiding-voor-hergebruik

Het vijfde instrument betreft het opnemen van doelstellingen voor voorbereiding-voor-hergebruik. Deze maatregel voorziet in het definiëren welk aandeel van de afgedankte producten voorbereidt moet worden tot hergebruik. De term ‘voorbereiding-voor-hergebruik’ is een bepaling uit de afvalstoffenwetgeving en de tweede stap van de afvalhiërarchie zoals neergelegd in art. 10.4 Wet milieubeheer. Het begrip is verder uitgewerkt in het LAP⁴, in de toekomst het Circulair Materialenplan. Daar wordt deze handeling als volgt gedefinieerd:

“Het voorbereiden voor hergebruik is een handeling met afvalstoffen. Die handeling bestaat uit het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten (of componenten daarvan) zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt zonder dat verdere behandeling nodig is.”

Dit betekent dat deze maatregel betrekking heeft op producten die zijn afgedankt en daarmee een ‘afvalstatus’ hebben. Deze maatregel heeft geen betrekking op reparatie van producten die, al dan niet binnen de garantietermijn, na reparatie bij de consument verblijven en dus geen afvalstof worden, want daar ziet UPV niet op.

6. Doelstelling voor een reparatienetwerk

Het zesde instrument richt zich op het opnemen van doelen voor een reparatienetwerk voor reparaties nadat een product is afgedankt door de consument. Voor een product bestaat in beginsel garantie. Die garantie bestaat uit een wettelijke garantie, eventueel aangevuld met een fabrieks- of verkopersgarantie. In dit geval is de verkoper en/of de fabrikant verantwoordelijk voor het naleven van de garantiebepalingen. Voor het uitvoeren van reparaties binnen de garantie beschikken veelal verkooporganisaties en fabrikanten over een reparatieservice. Voor het uitvoeren van reparaties die buiten de garantie vallen is er voor de meeste producten geen reparatienetwerk. Dit betekent dat consumenten zelf op zoek moeten naar een partij voor het laten uitvoeren van reparaties en ook zelf moeten beoordelen of een partij de juiste kennis en kunde heeft voor het uitvoeren van de reparaties. Dit kan als een drempel worden ervaren waardoor te snel wordt besloten om geen reparatie te laten uitvoeren en het product af te danken. In de toekomst komen er als gevolg van de Europese richtlijn bevordering reparatie van goederen belangrijke nieuwe verplichtingen voor de fabrikant in deze fase; de fabrikant is dan in beginsel verplicht om op verzoek van de consument bepaalde goederen (waarvoor Europese repareerbaarheidsvereisten gelden) te repareren indien reparatie niet onmogelijk is. Een volgende fase is de fase waarin een product is afgedankt door een consument. Ook dan kan alsnog reparatie plaatsvinden door bijvoorbeeld een inzamelaar of derde partij. Reparatie van een product

⁴ Zie LAP3, deel B, sub B8.

dat is afgedankt kan worden gezien als een afvalbeheermaatregel en kan daarmee vallen binnen de reikwijdte van de UPV (zie paragraaf juridische haalbaarheid voor verdere toelichting).

Onderzocht moet daarom worden of in een UPV een verplichting kan worden opgenomen dat producenten ervoor zorg dragen dat er voldoende locaties/faciliteiten zijn waar producten nadat zij zijn afgedankt door de consument gerepareerd kunnen worden. Dit zou kunnen worden uitgebreid met het bieden van een kwaliteitskeurmerk voor het uitvoeren van reparaties.

7. Reparatiefonds in combinatie met vouchers of premies

Het zevende instrument betreft een reparatiefonds om financiële steun te bieden voor de reparatie van kapotte of versleten goederen. (Een deel van) de reparatie die men laat doen, wordt daarmee bekostigd. Dit werkt bijvoorbeeld in combinatie met:

1. Een voucher, die consumenten (online) aanvragen bij het fonds, waarna ze daarmee naar de reparateur kunnen.
2. Een premie, waarbij de consument een vooraf bepaald bedrag als korting krijgt bij reparatie.

Een voorbeeld van een reparatiebonus die wordt gefinancierd vanuit UPV is het reparatiefonds in Frankrijk. Ook in Oostenrijk en verschillende deelgebieden in Duitsland zijn vouchersystemen uitgewerkt voor reparaties, maar omdat het fonds in al deze regelingen worden bekostigd uit overheidsmiddelen zijn het geen voorbeelden van UPV-maatregelen.

8. Fonds voor het stimuleren van innovaties

Het achtste instrument is een fonds voor het stimuleren van innovaties. Met deze maatregel maken UPV-regelingen, budget vrij voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden die circulariteit bevorderen, zoals innovatieve recyclingmethoden, nieuwe materiaal-toepassingen en ontwerptechnieken die hergebruik vergemakkelijken. Met een innovatiefonds wordt de onzekere vroege fase van ontwikkeling van nieuwe technieken betaald door producenten.

9. Financiële prikkel bij retour

Het negende instrument is een financiële prikkel bij retour. Deze maatregel houdt in dat consumenten worden gestimuleerd om de producten in te leveren door ze een financiële prikkel te geven bij inleveren. Deze producten kunnen vervolgens worden hergebruikt of hoogwaardig verwerkt.

Een financiële prikkel kan verschillende vormen aannemen:

1. Statiegeld: De eerste vorm van een financiële prikkel is het klassieke statiegeldsysteem. Het principe van statiegeld is dat er een bedrag betaald wordt bij de aankoop, waarbij na teruggave dat bedrag weer wordt uitgekeerd. Een voorbeeld hiervan is het statiegeldsysteem voor plastic flessen, blikjes en bierflesjes.
2. Retourpremie: Een andere variant is de retourpremie. Hierbij betaalt de consument geen extra bedrag bij aanschaf, maar krijgt hij wel een bedrag of korting bij het retourneren van een product. Een voorbeeld hiervan is het vrijwillige initiatief van enkele kledingwinkels waarbij men een bedrag of korting krijgt op de aankoop bij het inleveren van kleding.

3. 'Campinggas systeem': Een derde variant is een systeem zoals wordt toegepast bij campinggas. Hierbij betaalt de consument alleen een premie bij de eerste aanschaf, daarna wordt het lege product ingeruild voor een nieuwe. Het is hierbij niet mogelijk om het lege product weer in te ruilen voor geld.

Het instrument is vooral interessant voor producten die zwerfafvalgevoelig zijn. Daarnaast kan het effectief zijn voor producten die tot grote milieuschade leiden bij verwerking via het restafval en/of inzamelpercentages nog (te) laag zijn, waardoor er nog te veel in het restafval eindigt. Tot nu toe zijn statiegeldsystemen op nationaal niveau vooral gericht op blikjes en flesjes, en zijn er kleinschaligere initiatieven met retourpremies voor bijvoorbeeld textiel. Er zijn wel discussies over statiegeld op bijvoorbeeld batterijen en elektronische sigaretten.

10. Inbouwen financiële prikkel om verder te gaan dan doelstellingen

Het tiende instrument gaat over het inbouwen van een prikkel binnen de UPV om verder te gaan dan de doelstellingen. Het gaat erom bedrijven te laten betalen voor afval dat niet correct wordt verwerkt of om te verplichten dat inkomsten van niet geretourneerd statiegeld/retourpremies wordt geïnvesteerd in circulaire activiteiten. Hiermee wordt de prikkel groter om verder te gaan dan de doelstellingen.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een groslijst gepresenteerd van 40 instrumenten om circulariteit te bevorderen in UPV-regelingen. Hiervan hebben we er 10 geselecteerd om nader te bestuderen om juridische, technische en economische haalbaarheid. In de volgende Hoofdstukken 4 t/m 13 presenteren we de resultaten van deze analyse. Hiertoe presenteren we eerst het juridische kader in Hoofdstuk 3.

3 Juridische kaders

In dit hoofdstuk worden de huidige Europese en nationale juridische kaders voor UPV besproken.

3.1 Europeesrechtelijk kader

De Kra is op Europees niveau de belangrijkste richtlijn waarin eisen worden gesteld aan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: UPV). UPV werd bij de introductie gezien als ‘een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt’.⁵ Naast de al bestaande algemene bepaling omtrent uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zijn in 2018 in de Kra algemene minimumvereisten voor UPV-regelingen geïntroduceerd.⁶ Alle UPV-regelingen moeten aan deze vereisten voldoen, tenzij anders bepaald in product- of sectorspecifieke EU-wetgeving.⁷

Het Europeesrechtelijk kader is te vinden in enerzijds de artikelen 8 en 8bis Kaderrichtlijn afvalstoffen⁸ (hierna: Kra) die algemene eisen aan UPV-regelingen bevatten en anderzijds in een aantal product- of sectorspecifieke richtlijnen en verordeningen waarin UPV EU-rechtelijk is voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld voor batterijen⁹ of verpakkingen.¹⁰ Deze product- of sectorspecifieke invullingen, die deels afwijken van het algemene kader uit de Kra, blijven in dit overzicht buiten beschouwing. De aankomende wijziging van de Kra bevat in art. 22a een regeling van UPV voor textiel. Een dergelijke productspecifieke-regeling van UPV is voor het overige in het EU-recht alleen in productspecifieke-richtlijnen en verordeningen te vinden, maar hier heeft men ervoor gekozen om de regeling voor deze productgroep op te nemen in de kaderrichtlijn zelf. Deze toekomstige regeling wijkt, voor textiel, op een paar punten af van de generieke regeling van de minimumvereisten in de artikelen 8 en 8bis Kra.

⁵ Zie overweging 27 bij Richtlijn 2008/98/EG.

⁶ Art. 8bis Kra.

⁷ Zie nader 1.3. Dit geldt dus zowel voor UPV-regelingen die voortvloeien uit Europeesrechtelijke verplichtingen als voor UPV-regelingen die voortvloeien uit nationaal recht. Daarnaast kunnen lidstaten zelf bepalen of zij sommige of al deze minimumvereisten ook van toepassing laten zijn op vrijwillig vastgestelde UPV-regelingen. Zie art. 8 lid 1 Kra.

⁸ Voluit: Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

⁹ Verordening 2023/1542 inzake batterijen en afgedankte batterijen.

¹⁰ Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval. Deze richtlijn is inmiddels vervangen door verordening 2025/40 van 19 december 2024 die additionele en deels afwijkende bepalingen over UPV voor deze productgroepen bevat (in het Engelstalig jargon afgekort met PPWR, zie hierover <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/03/04/packaging-council-and-parliament-strike-a-deal-to-make-packaging-more-sustainable-and-reduce-packaging-waste-in-the-eu/>). De PPWR is op 11 februari 2025 in werking getreden en is van toepassing in de lidstaten met ingang van 12 augustus 2026.

Definitie

Sinds 2018 bevat de Kra een definitie van het begrip ‘regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’. Deze definitie is als volgt:

“Een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product.”¹¹

Een producent is, aldus de Kra, ‘iedere natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert’.¹²

Een UPV-regeling kan zowel slechts een financiële verantwoordelijkheid voor de producent betreffen, als een financiële en organisatorische verantwoordelijkheid. Zoals eerder in Paragraaf 2.1 besproken, ziet deze verantwoordelijkheid op de afvalfase van de levenscyclus van een product, waaronder de handelingen in verband met gescheiden inzameling, sortering en verwerking vallen. Producenten kunnen individueel of collectief voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV-regeling.¹³ Als sprake is van een collectief nakomen spelen producentenorganisaties (hierna: PRO) een sleutelrol.¹⁴

Volgens bovenstaande definitie betreffen UPV-regelingen in de kern afvalbeheermaatregelen. Het gaat dus om (gescheiden) inzameling, al dan niet met behulp van statiegeld en retoursystemen, etc., het voorbereiden tot hergebruik, waaronder reparatie (van afvalstoffen), recycling en andere vormen van nuttige toepassing, inclusief alles wat daarmee samenhangt, zoals informatie van het publiek, bijvoorbeeld door campagnes (zie ook art. 8 lid 1, tweede alinea, Kra). Deze maatregelen kunnen dienen en worden genomen met het doel om het ontstaan van afval te voorkomen, dus met als **doel** afvalpreventie. Afvalpreventie omvat de ‘maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van a) de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten; b) de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid; of c) het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten’.

De relatie tussen afvalbeheermaatregelen in UPV-regelingen en afvalpreventie wordt in art. 8 lid 2 Kra en ook in de considerans van de Richtlijn tot wijziging van de Kra uit 2018 (Richtlijn 2018/851), alsmede in de considerans van de Kra zelf duidelijk gemaakt. Zo staat in overweging 27 bij de Kra dat het introduceren van het begrip uitgebreide producentenverantwoordelijkheid een middel is dat ertoe moet bijdragen ‘dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd’.¹⁵ Ook het HvJ EU wees er in de zaak Vysočina Wind expliciet op dat de bepalingen over UPV in de Kra tot doel hebben dat de producenten bij het design van hun producten rekening houden met circulariteitsaspecten en een circulaire toepassing van hun producten vergemakkelijken.¹⁶ Echter, het doel van UPV enerzijds en wat de inhoud van UPV-maatregelen kan zijn anderzijds zijn verschillende dingen. Wij begrijpen de omschrijving van de doelstelling

¹¹ Art. 3 onder 21 Kra, vet door de auteurs.

¹² Art. 8 lid 1 Kra.

¹³ Zie overweging 14 bij Richtlijn 2018/851. In gelijke zin overweging 27 van de considerans van de Kra (Richtlijn 2008/98/EC).

¹⁴ Vermeulen, Backes, de Munck, Campbell-Johnston, de Waal, Rosales Carreon, Boeve 2021, p. 11.

¹⁵ Overweging 27 bij Richtlijn 2008/98.

¹⁶ HvJ EU 25 januari 2022, C-181/20, Vysočina Wind, ECLI:EU:C:2022:51, ro. 59.

enerzijds en de definitie en omschrijving van wat een regeling voor UPV omvat in art. 3 onder 21 Kra en art. 8 en 8bis Kra anderzijds zo, dat met de afvalbeheermaatregelen waartoe producenten kunnen worden verplicht beoogd is (onder andere) afval te vermijden, bijvoorbeeld door het productontwerp aan te passen. Productontwerp zelf is echter geen afvalbeheermaatregel en valt dus niet onder UPV. Er is echter één bepaling in de Kra die mogelijk iets anders kan worden gelezen. Artikel 8 lid 2 Kra bepaalt dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen *‘die ertoe **stimuleren** om producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd, (...)*. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer **aanmoedigen** tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten en componenten van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, gerecycleerde materialen bevatten die technisch duurzaam en gemakkelijk te repareren...’ (vet door de auteurs). Men zou kunnen beargumenteren dat hier niet alleen sprake is van doelstellingen van afvalbeheermaatregelen door het treffen van maatregelen voor productontwerp, maar ook van (het stimuleren van) het treffen van maatregelen voor productontwerp zelf. Dit zou betekenen dat UPV ook maatregelen kan omvatten die producenten verplichten om hun productontwerp aan te passen. Een dergelijke interpretatie lijkt ons echter niet voor de hand te liggen, onder andere omdat die niet in lijn zou zijn met de definitie van UPV in artikel 3 onder 21 Kra en ook niet aansluit bij de bevoegdheidsverdeling tot het nemen van maatregelen voor productontwerp (ecodesign-maatregelen) tussen de EU en de lidstaten. Omdat productvereisten de regeling van de interne markt betreffen worden dergelijke maatregelen immers doorgaans door de EU genomen en niet door de lidstaten. Ook de tekst van artikel 8 lid 2 dwingt niet tot een interpretatie die op gespannen voet zou komen te staan met de definitie van UPV en met andere delen van artikel 8 en artikel 8bis Kra. Wij gaan er derhalve van uit dat ook artikel 8 lid 2 Kra bedoelt dat de lidstaten als onderdeel van een UPV **afvalbeheermaatregelen** kunnen nemen die **tot doel** hebben producenten tot een circulair productontwerp te **stimuleren** en een circulair productontwerp **aanmoedigen**.

Wij komen dus tot de conclusie dat de EU-rechtelijke definitie van het begrip UPV en de EU-rechtelijke bepalingen over UPV zien op afvalbeheermaatregelen die (mede) tot doel hebben om producenten te stimuleren tot een circulair productontwerp. Maatregelen die een bepaald productontwerp voorschrijven, zoals een minimaal aandeel van recycleert in een product, een modulaire opbouw (ter verbetering van de repareerbaarheid) of het verbieden van bepaalde stoffen in een product (om recycling mogelijk te maken of te vereenvoudigen) vallen daardoor dus niet onder het EU-rechtelijke begrip UPV. In de Paragraaf 3.2 wordt dezelfde vraag bekeken vanuit het nationale recht.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid onder de Kra: minimumvereisten

De Kra stelt dat lidstaten wettelijke of andere maatregelen kunnen nemen om ervoor te zorgen dat producenten een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dragen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de technische uitvoerbaarheid en de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, met inachtneming van de noodzaak een goede werking van de interne markt te garanderen.¹⁷

In artikel 8bis Kra zijn algemene minimumvereisten voor UPV-regelingen opgenomen. Deze minimumvereisten zijn geïntroduceerd vanwege de grote verschillen tussen de lidstaten wat

¹⁷ Art. 8 Kra.

betreft de doeltreffendheid en prestaties van UPV-regelingen.¹⁸ Daarnaast beogen de minimumvereisten te leiden tot lagere kosten en betere prestaties, te zorgen voor gelijke mededingingsvoorwaarden en een goede werking van de interne markt. Kortom, de minimumvereisten moeten de governance en transparantie van UPV-regelingen te verbeteren.¹⁹

Zoals gezegd moeten alle door de overheid vastgestelde UPV-regelingen aan de algemene minimumvereisten voldoen.²⁰ Dit betreft dus zowel UPV-regelingen die voortvloeien uit Europeesrechtelijke verplichtingen als UPV-regelingen die voortvloeien uit nationaal recht. Daarnaast kunnen lidstaten zelf bepalen of zij sommige of al deze minimumvereisten ook van toepassing laten zijn indien producenten uit eigen beweging ‘de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product op zich nemen’.²¹ Bovendien gaat het, zoals al gezegd onder 1.2, om minimumvereisten. Andere vereisten, zoals bijvoorbeeld doelstellingen rondom reparatie van afvalstoffen, mogen door lidstaten worden vastgesteld.

Algemene minimumvereisten voor lidstaten

Lidstaten dienen zorg te dragen voor een aantal zaken:

- **Het vaststellen van doelstellingen van afvalbeheer.** Dit dient te gebeuren in overeenstemming met de afvalhiërarchie en dient als doel te hebben dat ten minste de kwantitatieve doelstellingen worden behaald die voortvloeien uit de Kra of andere Europese regelgeving en de doelstellingen die voortvloeien uit de betreffende UPV-regeling.²² Een voorbeeld in dit kader is de doelstelling uit de Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (Richtlijn 2012/19/EG) om jaarlijks minimaal 65% gewichtsprocent in te zamelen van hetgeen de voorgaande drie jaren op de markt is gebracht of 85% gewichtsprocent in te zamelen van hetgeen aan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is geproduceerd.²³
- Het opzetten van een **verslagleggingssysteem** om gegevens te verzamelen over producten waarop UPV van toepassing is, alsook over de inzameling en verwerking van het afval dat van die producten afkomstig is.²⁴
- **Het duidelijk omschrijven van de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren.** Dit zijn in elk geval de producenten, de PRO's, de private of publieke afvalverwerkers en de plaatselijke instanties. Indien van toepassing kunnen dit ook exploitanten van installaties voor (voorbereiding voor) hergebruik en sociale ondernemingen zijn.²⁵

¹⁸ Backes & Boeve 2022, p. 6.

¹⁹ Zie overwegingen 21 en 22 bij Richtlijn 2018/851.

²⁰ Tenzij het EU-recht daar zelf een uitzondering op maakt, zie bijvoorbeeld art. 8bis lid 4 sub a aan het einde of art. 8bis lid 7 Kra.

²¹ Zie art. 8 lid 1 Kra.

²² Art. 8bis lid 1 sub b Kra.

²³ Art. 7 lid 1 Richtlijn 2012/19/EG.

²⁴ Art. 8bis lid 1 sub c Kra.

²⁵ Art. 8bis lid 1 sub a Kra.

- Het waarborgen van **gelijke behandeling en non-discriminatie van producenten**, waarbij onder meer gelet moet worden op het voorkomen van een onevenredige regeldruk.²⁶
- Het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffenhouders worden **geïnformeerd over afvalpreventiemaatregelen en het creëren van prikkels**, zoals financiële prikkels en regelgeving, om ervoor te zorgen dat afvalstoffenhouders hun afvalstoffen afleveren bij bestaande systemen voor gescheiden inzameling.²⁷
- Het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat elke producent van een product waarop een UPV-regeling van toepassing is aan **verschillende formele, financiële en, waar van toepassing, organisatorische verplichtingen** voldoet. vallen onder meer het zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen binnen een duidelijk omschreven geografisch gebied, het beschikken over voldoende financiële en eventueel organisatorische middelen om te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van de UPV-regeling en het openbaar maken van informatie over het behalen van de inzamel- of verwerkingsdoelstellingen.²⁸
- Het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat **de financiële bijdrage** die de producenten betalen voor het voldoen aan de UPV-verplichtingen voldoen aan een aantal eisen.
- Het vaststellen van **een passend kader voor monitoring en handhaving** van de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV-regelingen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het voldoen aan deze verplichtingen bij verkoop op afstand, een correct gebruik van financiële middelen en het aanleveren van betrouwbare gegevens door betrokken actoren.
- Het zorgen voor **een regelmatige dialoog tussen alle relevante belanghebbenden** die betrokken zijn bij de uitvoering van UPV-regelingen. Hieronder vallen in elk geval: producenten en distributeurs, afvalverwerkers, lokale instanties, maatschappelijke organisaties, actoren van de sociale economie, hergebruik- en reparatienetwerken en exploitanten van installaties voor voorbereiding-voor-hergebruik.²⁹

Verantwoordelijkheden voor producenten en PRO's

De algemene minimumeisen bevatten ook belangrijke verplichtingen voor producenten en PRO's. De lidstaten moeten maatregelen nemen om te waarborgen dat deze verplichtingen worden nagekomen door de betreffende producent of PRO. Het gaat hier onder meer om:

- De producent of de PRO mogen hun **diensten niet beperken tot gebieden, producten of materialen waarvoor de inzameling en het afvalbeheer winstgevend zijn**. De producent of PRO mag dus niet doen aan 'cherry-picking'. Tevens moeten zij zorg dragen voor de continuïteit van afvalbeheerdiensten, ook als aan de wettelijk vastgestelde doelstellingen is voldaan.³⁰

²⁶ Art. 8bis lid 1 sub d Kra.

²⁷ Art. 8bis lid 2 Kra

²⁸ Art. 8bis lid 3 Kra.

²⁹ Art. 8bis lid 6 Kra.

³⁰ Art. 8bis lid 3 sub a Kra. Zie ook: overweging 25 Richtlijn 2018/851 en Backes & Boeve 2022, p. 8.



- De producent of de PRO moet zorgen voor een **passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen**.³¹
- De producent of de PRO moet beschikken over de **nodige financiële of financiële en organisatorische middelen** om aan zijn verplichtingen uit hoofde van de UPV-regeling te voldoen.³²
- De producent of de PRO moet **informatie** over het behalen van de inzamel- of verwerkingsdoelstellingen **openbaar maken**. In het geval van collectieve nakoming dienen PRO's ook informatie openbaar te maken over onder meer de selectieprocedure voor afvalbeheerders.³³

Financiële verantwoordelijkheden

Ook gelden er verplichtingen die specifiek zien op de financiële bijdragen die producenten moeten betalen om aan hun UPV-verplichtingen te voldoen. Deze financiële bijdragen moeten de kosten dekken van:

- **De gescheiden inzameling** van het afval en **het vervoer** en **de verwerking** daarvan, met inbegrip van de verwerking die nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van de EU op het gebied van afvalbeheer, en de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de andere doelstellingen van UPV-regelingen, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire stoffen van hun producten en niet-opgeëist statiegeld;
- **Het verstrekken van passende informatie aan afvalstoffenhouders;**
- **Het verzamelen en rapporteren van gegevens**.³⁴

Als sprake is van collectieve uitvoering door een PRO, dan geldt bovendien de aanvullende eis dat deze **kosten gedifferentieerd** dienen te worden, als dit mogelijk is. Hierbij moet rekening gehouden worden met onder meer duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Ook moet uitgegaan worden van de hele levenscyclus en dient dit te gebeuren in afstemming met EU-rechtelijke vereisten en op basis van geharmoniseerde criteria, als deze beschikbaar zijn.³⁵ Tot slot is een belangrijke randvoorwaarde dat de financiële bijdragen die de producenten moeten betalen om te voldoen aan hun verplichtingen inzake UPV worden beperkt tot de 'kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten'.³⁶ Bij de berekening van de kosten die in rekening van de producenten moeten en mogen worden gebracht dient rekening te worden gehouden 'met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten en niet-opgeëist statiegeld' (art. 8bis lid 4 sub a Kra).

3.2 Nationaalrechtelijk kader

In het nationale recht zijn relevante bepalingen omtrent UPV opgenomen in de Wet milieubeheer (hierna: Wm), het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de bijzondere UPV-regelingen.

³¹ Art. 8bis lid 3 sub b Kra.

³² Art. 8bis lid 3 sub c Kra.

³³ Art. 8bis lid 3 sub e Kra.

³⁴ Art. 8bis lid 4 sub a Kra. Deze vereisten zijn overigens niet van toepassing op UPV-regelingen die voortvloeien uit Richtlijn 200/53/EG (autowrakken), Richtlijn 2006/66/EG (batterijen) of Richtlijn 2012/19/EG (AEEA).

³⁵ Art. 8bis lid 4 sub b Kra.

³⁶ Art. 8bis lid 4 sub c Kra.

EU-rechtelijk verplichte en nationaal aanvullende UPV-regelingen

In Nederland zijn er **verplichte UPV-regelingen die voortvloeien uit Europees recht** (voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, batterijen, autowrakken, verpakkingen en verpakkingsafval) en **UPV-regelingen die nationaal zijn vastgesteld** (voor banden van personenauto's en voor textiel).³⁷

UPV-regelingen op grond van een AMvB en door het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst

In het Nederlandse juridische kader wordt de producentenverantwoordelijkheid voor specifieke producten uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of door middel van het algemeen verbindend verklaren (avv) van een overeenkomst die tussen producenten is gesloten.³⁸ Een verzoek tot algemeen verbindend verklaren is alleen mogelijk als de producenten een belangrijke meerderheid vertegenwoordigen van het totale aantal ondernemingen dat het betreffende product produceert of invoert.³⁹ Als het verzoek wordt ingewilligd, dan zijn alle producenten van de desbetreffende producten verplicht een afvalbeheerbijdrage te betalen aan de PRO. Er kan zowel een avv worden afgegeven wanneer er een wettelijk opgelegde UPV geldt (momenteel voor draagbare batterijen, fietsaccu's, verpakkingen, auto's en elektr(on)ische apparaten), als wanneer dat niet het geval is (momenteel voor vlakglas, matrassen en papier en karton).

Op al deze UPV-regelingen zijn de algemene minimumeisen uit artikel 8bis Kra van toepassing, ongeacht of deze nader zijn uitgewerkt in een AMvB of avv.⁴⁰ Deze minimumvereisten zijn voor door middel van een AMvB verplichtte UPV-regelingen overgenomen in het Besluit regeling UPV. Wanneer op grond van art. 15.36 lid 1 Wm een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend is verklaard, is dit ook een regeling voor UPV volgens de definitie van artikel 1.1 Wm. Volgens de Nota van Toelichting volgt echter uit art. 1 lid 2 Besluit UPV dat dit besluit niet van toepassing is op een dergelijke UPV-regeling die is gebaseerd op een algemeen verbindend verklaring.⁴¹ Mede daarom is in artikel 15.36 lid 1 Wet milieubeheer bepaald dat een vrijwillig door het bedrijfsleven gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage slechts dan algemeen verbindend kan worden verklaard als dit in overeenstemming is met artikel 8bis Kra.

De in dit rapport besproken maatregelen om circulariteit door UPV-maatregelen te versterken zijn het makkelijkst om te zetten in UPV-regelingen die hun basis in een AMvB vinden. Dan bepaalt de wetgever immers de kaders. Maar het is zeker niet uitgesloten om ook bij UPV-regelingen die hun juridische kader vinden in een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst tussen producenten aan te sturen op de opname van elementen die leiden tot een verhoging van circulariteit zoals in dit rapport besproken. De minister is ingevolge artikel 15.36 lid 1 Wm niet verplicht om een door producenten aangeboden overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. Dat is een discretionaire bevoegdheid.

³⁷ De organisatie van een UPV-zwerfafval van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik (zoals opgenomen in de Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik, ter implementatie van de SUP-regeling) is voorlopig uitgesteld, *Kamerstukken II* 2024/25, 30872, nr. 302.

³⁸ Art. 15.35 Wm.

³⁹ Art. 15.37 lid 1 Wm.

⁴⁰ Art. 15.36 lid 1 Wm en zie voor avv's ook: Regeling voor algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage (hierna: Regeling verzoek AVV). De Regeling verzoek AVV bevat onderwerpen die in de overeenkomst en in de aanvullende gegevens aan bod moeten komen. Op basis van die gegevens kan worden getoetst of aan art. 8 bis Kra en aan de doelmatigheidsverplichting (art. 15.36 lid 1 Wm) wordt voldaan. Zie uitgebreider: Backes en Boeve 2022, p. 14-17.

⁴¹ Besluit regeling UPV, NvT, Stb. 2020, 375, p. 7.

Een belangrijk criterium om te besluiten tot het al dan niet algemeen verbindend verklaren is ingevolge artikel 15.36 lid 1 Wm de vraag of dit ‘in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen’. Daaronder valt zeker ook de transitie naar een circulaire economie voor zover het instrument UPV daarvoor kan worden ingezet.⁴² Hoewel dat in de rechtspraak nog niet aan de orde is geweest, zijn wij van opvatting dat het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage geweigerd kan worden als deze overeenkomst onvoldoende bijdraagt aan de transitie naar een meer circulaire economie. Waar precies de grens van deze bevoegdheid (tot weigeren) ligt kan niet exact voorspeld worden.

Definitie van UPV

In het nationale recht is, mede ter implementatie van de Kra, de definitie van UPV opgenomen in artikel 9.5.2 Wm. Artikel 9.5.2 lid 3 aanhef en onder b Wm luidt: ‘Tot de regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens behoren regels, inhoudende de verplichting voor degene die bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt: (...) b. om geheel of gedeeltelijk de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor de inname en het beheer van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen te dragen, waarbij, in het geval van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de verplichtingen die daaruit voortvloeien tevens kunnen worden uitgevoerd door een organisatie die namens diegene de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt.’

Het Besluit regeling UPV dat artikel 9.5.2 Wm gedeeltelijk uitwerkt, bevat geen definitie van UPV en ook geen limitatieve en duidelijke afbakening over welke verplichtingen in het kader van UPV aan producenten en producentenverantwoordelijkheidsorganisaties kunnen worden opgelegd. De inhoud van het Besluit regeling UPV heeft echter betrekking op afvalbeheermaatregelen, inclusief de informatie van afvalstoffenhouders daarover. Ook de nationale juridische kaders voor UPV lijken er dus vanuit te gaan dat een UPV-regeling alleen verplichtingen tot het treffen van afvalbeheermaatregelen kan opleggen aan de producenten.

3.3 Beperkingen ten aanzien van verantwoordelijkheden van producenten

Ten aanzien van de (financiële) verantwoordelijkheden van producenten en PRO's bestaan enkele beperkingen.

Een eerste belangrijke beperking ten aanzien van de dekking van de kosten voor de gescheiden inzameling, het vervoer en de verwerking van het afval heeft betrekking op producten met een lange levensduur. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU lijkt voort te vloeien dat de verplichting om te voorzien in de kosten voor de inzameling en verwerking van producten niet van toepassing is op producten die verkocht zijn vóór de inwerkingtreding van de UPV-regeling.⁴³ Het Hof stelde dat dit volgt uit het rechtszekerheidsbeginsel. Ook stelde het Hof in deze zaak dat een uitzondering op het beginsel dat juridische bepalingen geen terugwerkende kracht mogen hebben, hier niet gerechtvaardigd is. De opmerkelijke reden die hiervoor gegeven wordt, is dat bepalingen betreffende UPV tot doel hebben dat producenten bij het ontwerp van hun producten rekening houden met circulariteitsaspecten en een circulaire toepassing van hun product vergemakkelijken. Dit doel kan door retroactieve toepassing niet meer worden bereikt. Kortom, uit dit arrest volgt

⁴² Zie eerder en hierna de toelichtingen op de definitie van UPV.

⁴³ HvJ EU 25 januari 2022, C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51, VYSOČINA WIND, ro. 47-61. In de onderhavige zaak betrof het een onverbindend verklaren van art. 13 lid 1 Richtlijn 2012/19/EG voor zonnepanelen.



dat producenten alleen verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de kosten voor de inzameling en verwerking van producten die na het van kracht worden van de UPV-regeling worden verkocht. Dit heeft tot gevolg dat voor producten met een lange levensduur de financiële verplichtingen voor een belangrijk deel pas na lange tijd of geleidelijk kunnen ingaan, of dat gewerkt moet worden met fondsvorming.⁴⁴

Een tweede beperking vloeit voort uit het feit dat de kosten voor het afvalbeheer niet meer mogen bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kosten-efficiënte wijze te verrichten.⁴⁵ De vaststelling van deze kosten dient op transparante wijze te gebeuren. De vraag is of de kosten die aan producenten in rekening kunnen worden gebracht ook worden beperkt door de doelstellingen die voor elke UPV-regeling zijn vastgelegd. Producenten moeten in eerste instantie de kosten dekken die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen van het afvalstoffenbeheer en andere doelstellingen die zijn vastgesteld voor de betreffende UPV-regeling.⁴⁶ Daarbij komt dat de producent ook verantwoordelijk is voor het zorgen voor een ‘passend inzamelsysteem’. Deze verplichting is niet gelimiteerd tot een bepaalde inzameldoelstelling.⁴⁷ Voor het overige volgt uit de tekst van art. 8bis lid 4 onder a Kra echter niet duidelijk dat de financiële verantwoordelijkheid van producenten beperkt zou zijn tot de kosten die nodig zijn om te voldoen aan bovengenoemde doelstellingen. In deze bepaling is het niet duidelijk of art. 8bis lid 4 onder a aangeeft wat minimaal de financiële verantwoordelijkheid van de producenten omvat of dat deze bepaling de financiële verantwoordelijkheden limitatief en dus uitputtend opsomt.

De laatstgenoemde interpretatie, waarbij uit wordt gegaan van een uitputtende, limitatieve opsomming van de kosten die producenten kunnen worden opgelegd, zou ons inziens moeilijk te verenigen zijn met art. 14 lid 2 Kra. Daarin is het volgende bepaald: ‘Onverminderd de artikelen 8 en 8bis kunnen de lidstaten besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen (.).’ Dat lijkt te betekenen dat lidstaten kunnen besluiten om alle kosten van het afvalbeheer, dus niet alleen de kosten van maatregelen die nodig zijn om bepaalde UPV-doelstellingen te bereiken, door producenten te laten dragen. Dat komt dus neer op een volledige (financiële) producentenverantwoordelijkheid. Art. 14 lid 2 Kra lijkt dus te impliceren dat art. 8bis lid 4 Kra slechts een opsomming geeft van de kosten die minimaal door producenten moeten worden gedragen. Het EU-recht bevat ook gevallen waarin de producenten moeten worden verplicht om additionele of zelfs alle afvalbeheerskosten te dragen, niet alleen voor zover dat nodig is om bepaalde doelstellingen te bereiken. Zo bepaalt art. 8 lid 2 van de Single-use plastics Richtlijn dat de lidstaten, in het kader van UPV, de producenten ook verantwoordelijk moeten houden voor de kosten van het afvalbeheer van bepaalde single-use plastic producten voor zover die niet gescheiden ingezameld (hoeven te) worden, maar in het restafval belanden, alsmede de kosten voor het opruimen van zwerfafval. Dit houdt dus een verplichting in om alle afvalbeheerskosten van alle op de markt gebrachte producten te dragen, dus niet alleen voor zover dat nodig is om de bestaande inzamelings- en recyclingdoelstellingen te halen. Vooralsnog zijn wij van opvatting dat ook in andere gevallen, waarin het EU-recht daartoe niet verplicht, de lidstaten ervoor kunnen kiezen om de producenten volledig financieel verantwoordelijk te maken voor alle afvalbeheerskosten die worden veroorzaakt door de door hen op de markt gebrachte producten, zoals art. 14 lid 2 Kra bepaalt en waar art. 8bis lid 4 Kra niet aan in de weg staat. Geheel zeker is dat echter niet.

⁴⁴ Zie uitgebreider ook: Backes en Boeve 2022, p. 9.

⁴⁵ Art. 8bis lid 4 sub c Kra.

⁴⁶ Overweging 26 Richtlijn 2018/851.

⁴⁷ Art. 8bis lid 3 Kra.

Wel blijft art. 8bis Kra onverlet, hetgeen onder andere betekent dat de producenten alleen met de kosten kunnen worden belast die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten.

Een derde beperking is gelinkt aan de wettelijke doelstellingen voor UPV-regelingen. UPV-regelingen, oftewel de prestaties van producenten of de PRO, worden geëvalueerd op basis van het behalen van de vastgestelde doelstellingen. Op dit moment zijn deze doelstellingen vaak kwantitatief van aard en zien zij hoofdzakelijk op het inzamelen en verwerken, vaak recycleren, van afgedankte producten. In de praktijk leidt dit ertoe dat de focus van producenten en PRO's op kwantitatieve recycling ligt, in plaats van op kwalitatieve recycling of zelfs hogere R-strategieën, zoals hergebruik of reparatie.⁴⁸ Dit kan de transitie naar een circulaire economie belemmeren.

Een vierde beperking is gerelateerd aan de handhaving van de vastgestelde doelstellingen. Op dit moment zijn, in elk geval in Nederland, de mogelijkheden tot (publiekrechtelijke) handhaving beperkt als PRO's er niet in slagen de doelstellingen uit de UPV-regelingen te halen.⁴⁹ De reden daarvoor is dat een last onder dwangsom alleen maar kan worden opgelegd als de adreassaar het ook in zijn macht heeft in overeenstemming met de wet te handelen en het verbeuren van de dwangsom dus kan voorkomen. Om de doelstellingen van een UPV-regeling volledig te realiseren, is vaak medewerking van derden, bijvoorbeeld van de consumenten (in hun hoedanigheid als ontdoeners van afvalstoffen) en tot op zekere hoogte feitelijk ook van gemeenten, nodig. De PRO's kunnen de nodige actie ondernemen en maatregelen treffen die gericht zijn op het halen van de inzamel- en recyclingsdoelen, maar zij hebben het zelf niet volledig in de hand of die doelen worden bereikt. Daarom is, zo bepaalde de rechter, het niet mogelijk om een dwangsom op te leggen voor het niet realiseren van de wettelijke doelstellingen, maar bijvoorbeeld wel voor het onvoldoende nemen van maatregelen gericht op het bereiken van de doelstellingen.⁵⁰ In de Bijlage C is een tabel opgenomen die aangeeft hoe de kernbepalingen over UPV uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn omgezet in Nederlands recht.

⁴⁸ De Waal 2024.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2234.

⁵⁰ Zie Backes en Boeve 2022, p. 23.

4 Refuse-doelstellingen in UPV opnemen

4.1 Omschrijving

Het opnemen van bindende doelstellingen voor afzien van productie. Hiermee worden producenten gestimuleerd om minder producten op de markt aan te bieden, bijvoorbeeld door producenten te verplichten om producten als een dienst aan te bieden.

Doelen die direct gericht zijn op afzien van productie zijn juridisch niet mogelijk (zie juridische analyse Paragraaf 4.4). Dat wil echter niet zeggen dat er geen instrumenten zijn die indirect kunnen bijdragen aan een vermindering van het aantal producten op de markt. Dit kan bijvoorbeeld door doelstellingen op te nemen voor voorbereiding op hergebruik en andere instrumenten die levensduurverlenging van producten stimuleren zoals tarief-differentiatie op levensduur, doelstellingen voor een reparatienetwerk en reparatiefondsen in combinatie met vouchers. De haalbaarheid van deze instrumenten hebben we beoordeeld in Hoofdstukken 5, 8, 9 en 10.

4.2 Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid van instrumenten die indirect vermindering van productie stimuleren zijn gepresenteerd in Hoofdstukken 5, 8, 9 en 10.

4.3 Economische haalbaarheid

De economische haalbaarheid van instrumenten die indirect vermindering van productie stimuleren zijn gepresenteerd in Hoofdstukken 5, 8, 9 en 10.

4.4 Juridische haalbaarheid

Voor dit instrument is het allereerst van belang om de vraag te stellen of ‘refuse-doelstellingen’ onder de definitie en het juridisch kader voor UPV kunnen vallen.

Onder afvalpreventie wordt volgens de Kra de maatregelen verstaan die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van: 1) de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via hergebruik of levensduurverlenging, 2) de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen en 3) het gehalte schadelijke stoffen in materialen en producten.⁵¹ Waar het bij afvalpreventie ook gaat om bijvoorbeeld hergebruik of levensduurverlenging door reparatie, gaat het bij de voorgestelde ‘refuse-doelstellingen’ in het kader van dit onderzoek om het verbieden van producten of het treffen van maatregelen ter vermindering van de consumptie. Met andere woorden, afvalpreventie, de hoogste trede in de afvalhiërarchie, is een ruimer concept dan de R-strategie ‘refuse’, de hoogste trede in de R-hiërarchie. Wij begrijpen het ‘opnemen van refuse-doelstellingen in UPV’ zo dat de producenten verantwoordelijk zouden moeten

⁵¹ Artikel 3 lid 12 Kra.

worden gemaakt om een reductie van het gebruik van bepaalde producten te bewerkstelligen. Zoals eerder is toegelicht, gaat het bij UPV om afvalbeheermaatregelen. Dergelijke afvalbeheermaatregelen kunnen afvalpreventie (mede) als doel hebben, maar het moet ons inziens uiteindelijk betrekking hebben op maatregelen die de afvalfase van producten betreffen. Verantwoordelijkheden om het aantal verkochte producten te reduceren vallen daar niet onder. Producenten kunnen dan ook in het kader van UPV niet verantwoordelijk worden gemaakt om refuse-doelstellingen te behalen. Wel zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn om tariefdifferentiatie op een dergelijke wijze vorm te geven dat deze mede dient om bij te dragen tot bepaalde refuse-doelstellingen, maar dat is iets anders dan refuse-doelstellingen als verplichting opnemen in een UPV-regeling.

De Europese regelgeving kent momenteel al enkele bepalingen of verplichtingen die in dit onderzoek aangemerkt worden als ‘refuse-doelstellingen’. Gedacht kan worden aan de verbodsbepalingen voor bepaalde plastic producten voor eenmalig gebruik uit de Single-Use Plastics Richtlijn en de consumptiereductiemaatregelen voor lichte plastic draagtassen. In lijn met bovenstaande standpunt is het goed om op te merken dat al deze voorbeelden geïntroduceerd zijn als opzichzelfstaande maatregelen en niet als onderdeel van regelingen voor UPV. Zo is bij de invoering van de consumptiereductiemaatregel voor lichte plastic draagtassen (Richtlijn (EU) 2015/720) niet gesproken over UPV en is de verplichting voor lidstaten ondergebracht in artikel 4 van de Verpakkingenrichtlijn, dat ziet op preventie in het algemeen.⁵² Ook de bepaling omtrent consumptievermindering en het verbod om bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik in de handel te brengen, conform artikelen 4 en 5 SUP Richtlijn, staan los van de UPV-bepalingen die in deze Richtlijn vastgesteld worden voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Hoewel het aannemen van nationale doelstellingen voor consumptievermindering wordt genoemd als voorbeeld van een maatregel om een kwantitatieve consumptiereductie op het grondgebied van een lidstaat te realiseren, wordt geen expliciete link gelegd met het vaststellen van een dergelijke doelstelling in een UPV-regeling.⁵³

Ook als gekeken wordt naar de regelingen voor UPV zoals vastgelegd in de Verpakkingenrichtlijn en de toekomstige Verpakkingenverordening, de Autowrakkenrichtlijn, de Batterijen Verordening (voorheen de Batterijen Richtlijn), de AEEA-richtlijn, de SUP-Richtlijn en het voorstel voor de introductie van een UPV voor textiel in de Kra, dan blijkt dat geen van deze Europese UPV-regelingen ‘refuse-doelstellingen’ bevatten. Zoals eerder genoemd zijn in deze richtlijnen en verordeningen de eventueel aanwezige maatregelen en bepalingen die vergelijkbaar zijn met de reeds aangehaalde voorbeelden, zoals maatregelen tot het blijvend verminderen van lichte kunststof draagtassen,⁵⁴ losgekoppeld van UPV. Opvallend in dit kader is dat in de preambule van de Verpakkingenverordening wordt gesteld dat UPV-regelingen een maatregel kunnen zijn voor de lidstaten om de doelstellingen voor afvalpreventie te halen, maar dat deze maatregelen ‘parallel aan en in aanvulling op’ andere maatregelen ter vermindering van verpakkingsafval dienen te worden genomen. Dat is in lijn met wat hierboven door ons is betoogd. Eén van de genoemde voorbeelden van dergelijke maatregelen ter vermindering zijn de maatregelen om het verbruik van lichte plastic draagtassen blijvend te verminderen.⁵⁵ Hieruit volgt dat UPV als instrument gezien kan worden om mede bij te dragen aan ‘refuse-doelstellingen’, maar dat deze ‘refuse-doelstellingen’ parallel aan en in aanvulling op regelingen voor UPV moeten worden

⁵² Artikel 1bis-1quater Verpakkingenrichtlijn.

⁵³ Artikel 4 lid 1 SUP Richtlijn.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 34 Verpakkingenverordening. Zie daarnaast ook de bepaling met betrekking tot de preventie van verpakkingsafval en bijbehorende doelstellingen in artikel 43 Verpakkingenverordening.

⁵⁵ Zie artikel 43 lid 5 en ook preambule 121 Verpakkingenverordening.

vastgesteld en producenten niet in het kader van UPV verantwoordelijk kunnen worden gemaakt om dergelijke doelstellingen te halen.

In aanvulling op bovenstaande is het nog goed om te benoemen dat de Verpakkingsverordening een bepaling kent die vereist dat lidstaten erop toezien dat in de begroting van regelingen voor UPV een minimumbedrag wordt uitgetrokken voor de financiering van maatregelen voor afvalvermindering en -preventie.⁵⁶ Het introduceren van een dergelijke verplichting, ook voor andere productcategorieën, kan mogelijk ook een manier zijn om te realiseren dat UPV-regelingen meer bijdragen aan 'refuse'.

⁵⁶ Artikel 51 Verpakkingsverordening.

5 Tariefdifferentiatie

5.1 Omschrijving

Bij tariefdifferentiatie wordt de afvalbeheerbijdrage in hoogte gedifferentieerd, afhankelijk van de gekozen grondslag voor de differentiatie. Deze differentiatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De grondslag waarop differentiatie plaatsvindt, hangt af van de praktische haalbaarheid en of de indicator representatief is voor circulariteitswinst (de besparing van primaire grondstoffen en milieuwinst). Er zijn verschillende grondslagen op basis waarvan de tarieven kunnen worden gedifferentieerd. In dit onderzoek beschouwen de volgende vijf vormen, namelijk op basis van:

- **Aandeel recyclelaat.** Producenten betalen een lagere afvalbeheerbijdrage wanneer de producten (een bepaald percentage) recyclelaat bevatten.
- **Mate van recyclebaarheid.** Producten die goed te recyclen zijn, zijn onderhevig aan een lager tarief dan producten die minder goed te recyclen zijn. Verpact heeft deze vorm van tariefdifferentiatie ingevoerd in 2024. Hierbij kan de producent korting krijgen op het tarief wanneer het voldoet aan bepaalde eisen, zoals dat er slechts één soort materiaal wordt gebruikt, de verpakking helder of wit is, etiketten aan gestelde eisen voldoen, etc. (Circular Plastics, 2023). Daarbij staat niet zo zeer het streven naar meer circulariteit op de voorgrond, maar de kosten die een PRO moet maken. Goed te recyclen producten veroorzaken immers voor een PRO minder kosten dan moeilijk te recyclen producten.
- **Levensduur.** Producenten van producten met een korte levensduur betalen een hogere bijdrage dan producenten van producten met een langere levensduur. Een mogelijke uitwerking hiervan is de garantietermijn. Een praktisch uitwerking zou kunnen zijn om de tariefdifferentiatie te baseren op de score van het reparatielabel die verplicht gaan worden in het kader van de Ecodesign Verordening. In Frankrijk is deze score al ingevoerd voor elektronische apparaten waarin de score varieert van 1 (slecht te repareren) tot 10 (heel goed te repareren).
- **Milieu-impact.** Producten met een hoge milieudruk zijn onderhevig aan een hoger tarief. Milieudruk is een veelomvattend begrip, omdat er verschillende aspecten van impact op het milieu in worden meegewogen. Bij milieu-impact kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de Ecodesign Verordening.
Zwerfafvalgevoeligheid. Producten die een hogere mate van zwerfafvalgevoeligheid hebben, zijn onderhevig aan een hogere afvalbeheerbijdrage.

5.2 Technische haalbaarheid

Op basis van aandeel recyclelaat

Bij tariefdifferentiatie op basis van het aandeel recyclelaat is het nodig dat het product uit materialen bestaat die recyclebaar zijn, en waarbij het aandeel recyclelaat goed meetbaar is. Hoe eenvoudiger het product qua type materialen, des te eenvoudiger dit onderscheid is te maken.

Een voorbeeld van tariefdifferentiatie op basis van aandeel recyclelaat is toegepast in Frankrijk. De hoogte van het tarief wordt bepaald op basis van een bonus-malus systeem, genaamd 'eco-modulation', waarbij er een extra tarief of een korting wordt toegepast bij

bepaalde eigenschappen van het product. Een van deze eigenschappen is de gerecyclede content van het product. Een korting op gerecycled plastic varieert van € 0,05 tot € 0,45 per kilogram, afhankelijk van het type gerecycled materiaal. Voor textiel geldt een korting van € 0,50 tot € 1 per kilo, afhankelijk van herkomst. Ook voor witgoed en elektronische apparatuur bestaat een korting op de afvalbeheerbijdrage, wanneer er een minimaal percentage gerecycled plastic in zit (Nederlandse Ambassade in Frankrijk, 2024).

Het Joint Research Centre heeft in het kader van de Ecodesign Verordening een rapport opgesteld met een analyse per productgroep, waarin onder andere ecodesign vereisten worden geanalyseerd (EC: JRC et al., 2024). Het gaat om de productgroepen luiers en incontinentiemateriaal, matrassen, cosmetica, schoonmaakmiddelen, visnetten, meubels, smeermiddelen, verf, textiel en schoenen, speelgoed en banden. Veel van de geanalyseerde productgroepen vallen (ook) onder de UPV-wetgeving. Uit de analyse blijkt dat voor een aantal type producten technisch gezien potentie bestaat om beleid te voeren op de recyclebaarheid en aandeel recycalaat van de producten. Producten onder de Ecodesign Verordening waarvoor geconcludeerd wordt dat er bijvoorbeeld minimeisen voor aandeel recycalaat kunnen worden opgesteld, zijn textiel, meubels, matrassen, visnetten, autobanden en elektronica. Het lijkt er daarom op dat ook tariefdifferentiatie op basis van een aandeel recycalaat technisch gezien mogelijk zou moeten zijn voor deze productgroepen.

Tekstkader 2 - Recyclemogelijkheden van producten

In een studie over prioriteiten voor producten binnen de Ecodesign Verordening worden een aantal voorbeelden genoemd van mogelijkheden en beperkingen voor specifieke productgroepen, ten aanzien van recycling (EuRIC, 2023). Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat een aandeel recycalaat van 10 à 20% voor **autobanden** mogelijk moet zijn op basis van de nieuwste technieken, ondanks dat rubber niet hetzelfde is als plastic. Voor **luiers en incontinentiemateriaal** geldt dat het toevoegen van gerecycled materiaal in de toekomst mogelijk zou kunnen zijn, waar dat nu nog niet het geval is. De studie van EuRIC concludeert dat ook voor **textiel** geldt dat het toepassen van gerecyclede materialen nog erg complex is, en dat het gebruik van gerecycled materiaal potentieel ten koste kan gaan van andere duurzaamheidsaspecten, zoals levensduur.

Wat betreft aansluiting bij de Critical Raw Materials Act kan daarnaast nog worden opgemerkt dat in de CRM Act zelf ook wordt verwezen naar het mogelijk positieve effect van UPV op de circulariteit van zeldzame aardmetalen, namelijk door tariefdifferentiatie op basis van het aandeel secundaire kritieke grondstoffen. Artikel 26 lid 1 sub g stelt: “Elke lidstaat dient nationale maatregelen te nemen die bevorderen dat de afvalbeheersbijdragen zodanig worden vormgegeven dat gestimuleerd wordt dat producten meer secundaire kritieke grondstoffen bevatten die worden teruggewonnen uit afval dat is gerecycled”.

Op basis van recyclebaarheid

Een andere vorm van differentiatie kan gebaseerd zijn op de mate van recyclebaarheid. Hierbij gaat het niet om het aandeel recycalaat, maar om hoe goed het product in de afdankfase kan worden gerecycled. Daarbij is het van belang dat materialen goed van elkaar te scheiden zijn en dat er zoveel mogelijk uniformiteit van materiaal is.

In Nederland is deze vorm van tariefdifferentiatie toegepast door Verpact in 2024. Producenten kunnen korting krijgen op de afvalbeheerbijdrage wanneer de verpakking aan bepaalde eisen voldoet. Het starttarief voor verpakking is € 1,22-€ 1,32 per kilogram, waarop kortingen van € 0,10 kunnen worden verdiend wanneer de verpakking aan randvoorwaarden en kortingsstappen voldoet. De maximale korting is € 0,50. De kortingen

worden toegepast wanneer de verpakking helder of wit is; het verpakkingsmateriaal uit één soort bestaat; de etiketten aan gestelde eisen voldoen; de verpakking geslaagd is voor de KIDV Recyclecheck; en/of de verpakking recyclebaar is volgens gestelde voorwaarden (Circular Plastics, 2023). Achtergrond en doel van deze differentiatie is niet zozeer het verhogen van circulariteit, maar het verschil in kosten die een verpakking voor Verpact bij het recycleren veroorzaakt.

Ook de eco-modulations binnen de UPV voor textiel in Frankrijk zijn vanaf 2025 een vorm van differentiatie naarmate van recyclebaarheid. Hierbij wordt er bijvoorbeeld een verhoogde bijdrage (malus) toegepast op de afvalbeheerbijdrage voor textiel wanneer het product materialen bevat die moeilijk te recycleren zijn, of die het recycleproces van het product verstoren. Dat gaat bijvoorbeeld om metaloplastische vezels, en voor aanwezigheid van elektronische of elektrische componenten, zoals led-lichtjes en verwarmings-elementen (Re_fashion, n.d.).

Op basis van bovenstaande voorbeelden zou tariefdifferentiatie op basis van recyclebaarheid technisch mogelijk moeten zijn voor textiel en verpakkingen. Op basis van de studie van JRC naar ecodesign-maatregelen (2024) zijn ook meubels, matrassen, visnetten, autobanden en elektronica kandidaten voor beleid op basis van recyclebaarheid (zie ook de analyse bij aandeel recycalaat) (EC: JRC et al., 2024).

Tekstkader 3 - Aandachtspunten recyclebaarheid

In de studie van EuRIC (2023) wordt voor een aantal producten de huidige mogelijkheden voor recyclebaarheid geanalyseerd (EuRIC, 2023). Voor **autobanden** geldt dat aandacht nodig is voor afdichtingsmiddelen, omdat deze aan het einde van de levensduur niet te scheiden zijn van reguliere autobanden, en niet kunnen worden gerecycled of zelfs voor problemen zorgen wanneer ze in het recyclingsysteem terechtkomen. Recyclebaarheid van **visnetten** is vaak laag, omdat de kwaliteit gedurende het gebruik erg achteruit gaat. Potentieel voor verbetering ligt daarom in het voorkomen van het verlies van de netten, traceerbare netten produceren, het verminderen van een samenstelling van materialen en polymeren, het verbeteren van de demontage, en het toepassen van biologisch afbreekbare materialen. Voor **luiers** geldt dat het ontwerp op dit moment nog niet toestaat dat de producten circulair zijn. Echter is er potentieel verbetering mogelijk door ervoor te zorgen dat consumenten de verschillende onderdelen beter kunnen scheiden. Bij **matrassen** spelen gevaarlijke stoffen een rol. Verbetering kan worden bereikt door de verschillende lagen makkelijk scheidbaar te maken; gelijmde onderdelen maken het moeilijk om te recycleren.

Op basis van levensduur

Bij tariefdifferentiatie op basis van levensduur worden hogere afvalbeheerbijdragen toegepast naarmate de levensduur van het product korter is. Een praktische uitwerking van deze grondslag kan zijn om de fabrieksgarantietermijn of de reparatieindex als basis te nemen.

Een voorbeeld van tariefdifferentiatie op basis van de reparatieindex is wederom toegepast in Frankrijk, specifiek voor fast fashion. Daar ligt een wetsvoorstel waarin de bijdrage wordt gekoppeld aan een duurzaamheidslabel, waarbij een bonus-malus systeem bepaalt welke eigenschappen een toevoeging of korting aan de heffing betekenen. De fysieke duurzaamheid is daarbij één van de criteria, namelijk hoe goed een product bestand is tegen slijtage en veroudering.

Ook de potentie voor levensduurverlenging is meegenomen in JRC (2024). Zo wordt bij een aantal producten ‘eisen omtrent beschikbaarheid van garanties’ als potentiële maatregel onder de Ecodesign Verordening genoemd, samen met andere maatregelen om de fysieke levensduur van producten te verlengen. Producten waarbij deze maatregel als potentieel wordt genoemd, en waarvoor dus ook tariefdifferentiatie op basis van levensduur wordt genoemd, zijn in elk geval autobanden, textiel en elektronica. Daarnaast is het ook denkbaar om een gunstiger tarief te hanteren voor hervulbare verpakkingen of bijvoorbeeld oplaadbare batterijen.

Tekstkader 4 - Potentie voor levensduurverlenging

In het onderzoek van EuRIC worden ook voor een aantal producten mogelijkheden tot levensduurverlenging genoemd (EuRIC, 2023). Zo zitten verbeteringen in levensduur van **luiers**, met name in het garanderen dat de luiers optimaal presteren, en een goede instructie voor het correct weggooien van luiers, zodat er minimale lekkage van afval optreedt. De levensduur van **matrassen** kan sterk verschillen, van 10 tot 35 jaar. Technische verbeteringen van matrassen om een adequate levensduur te garanderen kunnen nog worden overwogen. Ook het modulair ontwerpen zit potentie, zodat de levensduur van de gebruikte materialen kan worden verlengd. **Visnetten** vormen een grote uitgave voor vissers, en het verlies van visnetten is in veel gevallen niet intentioneel. Levensduurverbetering kan nog worden bereikt met het faciliteren van demontage, en modulair ontwerp. Ook het traceerbaar maken van de netten is nog een kans. In het geval van **textiel** is de levensduur van een artikel cruciaal in het reduceren van de milieu-impact van de vezels. Een grote reden voor consumenten om artikelen weg te doen is het uiterlijk van het artikel, zoals vervaging, gaten, verlies van vorm, etc. Met name maatregelen die ervoor zorgen dat de artikelen bestendig zijn tegen dergelijke processen kunnen leiden tot levensduurverlenging.

Op basis van milieu-impact

Bij tariefdifferentiatie op basis van milieu-impact wordt het tarief gekoppeld aan de milieuscore van een product. De milieu-impact kan worden berekend aan de hand van verschillende (bestaande) methoden voor levenscyclusanalyses. Over het algemeen bestaat de milieu-impact uit verschillende effecten van de productie en het gebruik van een product op klimaat, natuur, en mens. De impact van de gehele levensduur van het product wordt hier in mee genomen. Hierdoor omvat deze vorm van differentiatie meerdere criteria: gerecycled materiaal scoort in veel gevallen beter, en ook een langere levensduur zorgt voor een lagere milieu-impact. Het nadeel is dat deze vorm van tariefdifferentiatie relatief veel input informatie vergt, meer dan in voorgaande typen differentiatie.

Er zijn nog geen voorbeelden bekend van tariefdifferentiatie op basis van milieu-impact. Wel kunnen bestaande kaders zoals de Ecodesign Verordening helpen om het meten van (een deel van) de milieu-impact mogelijk te maken. In de Ecodesign Verordening is bijvoorbeeld een definitie opgenomen van een ‘environmental footprint’, met kaders waaraan zo’n footprint globaal moet voldoen. JRC (2024) heeft een kwalitatieve beoordeling gedaan van de producten die onder de Ecodesign Verordening vallen. Mogelijk worden onder de Ecodesign Verordening steeds verdere eisen gesteld aan het beschikbaar maken van milieu-impactinformatie. In dat geval zal er voor producten die zowel onder UPV als de Ecodesign Verordening vallen, mogelijk als eerste potentie zijn om tariefdifferentiatie op basis van milieu-impact te maken.

De uitwerking van het duurzaamheidslabel voor textiel in Frankrijk krijgt volgens een wetsvoorstel in 2024 twee nieuwe criteria, op basis van milieu-impact en koolstofvoetafdruk. De milieukosten worden daarbij berekend op basis van (een aangepaste versie

van) de Europese impactcategorieën (Product Environmental Footprint, PEF). Deze methode meet de milieu-impact van het product, wat ervoor zorgt dat producten met gerecycled of biologisch materiaal beter scoren dan producten waarbij dat niet het geval is. Producenten van textielproducten worden verplicht om deze informatie te ontsluiten, via een label op het product of online. In de EU wordt gewerkt aan zogenaamde PEF-CR (category rules) voor verschillende productgroepen, om uniforme toepassing te creëren per productgroep, waaronder textiel. Het is onbekend of dit een verplicht instrument wordt en/of toepassing krijgt binnen de UPV, maar dit voorbeeld geeft wel weer wat de mogelijkheden zijn om met milieuscores onderscheid te maken tussen verschillende typen producten.

Op basis van zwerfafvalgevoeligheid

Bij tariefdifferentiatie op basis van zwerfafvalgevoeligheid hangt het tarief af van de mate van zwerfafvalgevoeligheid van het product. Een complicerende factor is dat binnen het UPV alleen wordt gedifferentieerd *binnen* productgroepen, terwijl er in de praktijk vooral variatie is *tussen* productgroepen. Zo valt er binnen een productgroep niet veel variatie te onderscheiden op dit punt. Zo zal er weinig verschil zitten tussen de zwerfafvalgevoeligheid van verschillende batterijen, of tussen verschillende soorten textiel. Voor verpakkingen is het eventueel denkbaar, maar het ligt meer voor de hand om zwerfafval aan te pakken op de wijze zoals momenteel wordt gedaan onder de SUP-richtlijn of bijvoorbeeld met statiegeldsystemen. Zie daarvoor ook het instrument financiële prikkels bij retour.

5.3 Economische haalbaarheid

Voor alle vormen van tariefdifferentiatie geldt dat er binnen de sector (productgroep) verschillen ontstaan in de hoogte van de bijdrage aan het afvalbeheer. Wat betreft de kosten van afdracht, dan geldt dat wanneer de tariefdifferentiatie zo wordt vormgegeven dat de totale opbrengst niet significant verschilt van een vlakke bijdrage, is er in principe geen verschil in economische haalbaarheid tussen een afvalbeheerbijdrage met of zonder tariefdifferentiatie.

Het is mogelijk dat een relatief hoge afvalbeheerbijdrage voor de minder duurzame producenten ervoor zorgt dat deze inlevert op de winstmarge. Dit betekent dat de producent het niet-duurzame product met minder winst verkoopt, om te compenseren voor de hogere afvalbeheerbijdrage. Met inachtneming van het doel van de afvalbeheerbijdrage is dit echter een natuurlijk effect. Daarnaast zorgt het voor een prikkel om het product te verduurzamen om zo in aanmerking te komen voor een lagere afvalbeheerbijdrage. Het is echter de verwachting dat de afvalbeheerbijdrage op zichzelf vrij gering blijft ten opzichte van de productkosten. In de praktijk wordt er dus een klein deel van de productprijs gedifferentieerd op basis van de gekozen grondslag. Daarom heeft het geen hele grote sturende werking. Het is ook niet zomaar mogelijk om de afvalbeheerbijdrage te verhogen, de bijdrage is namelijk bedoeld om de kosten voor inzameling en verwerking te dekken. Om een groter sturingseffect te bereiken, zijn andere instrumenten nodig, zoals een milieu-belasting (zoals eerder genoemd in voorbeelden).

Naast de kosten voor afdracht, gaat tariefdifferentiatie ook gepaard met administratieve kosten, bijvoorbeeld voor het verantwoorden en controleren van de differentiatie. In geval van bijvoorbeeld een bonus-malussysteem, zal de producent moeten aantonen dat die de bonus verdient. Dat brengt administratieve kosten met zich mee. Dat geldt ook voor andere voorbeelden, zoals het aantonen van het aandeel recyclaat. Het is sterk afhankelijk van (de keten van) de productsoort, de grondstoffenstroom, en de gekozen grondslag wat de

proportionaliteit van de administratieve lasten is ten opzichte van de prikkel die de tariefdifferentiatie geeft om te verduurzamen.

De keuze voor de grondslag kan de administratieve kosten van tariefdifferentiatie beïnvloeden. Zo zal differentiatie op basis van milieu-impact relatief hogere kosten met zich mee brengen dan differentiatie op basis van bijvoorbeeld de garantietermijn of het aandeel recycalaat. Dit omdat bij het bepalen van de milieu-impact meer onderzoek komt kijken dan in andere gevallen. Daarnaast speelt ook het type product een grote rol bij de administratieve lasten. Bij lange en complexe productketens zullen op veel plekken gegevens moeten worden verzameld over bijvoorbeeld het aandeel recycalaat, de levensduur of de milieu-impact van de grondstof, het halffabrikaat of gehele product.

5.4 Juridische haalbaarheid

In onderstaande volgt eerst een algemene uiteenzetting van het juridische kader ten aanzien van tariefdifferentiatie, waarna vervolgens kort de juridische haalbaarheid van elk tariefdifferentiatie-criterium wordt besproken.

Juridische kader

Tariefdifferentiatie wordt zowel in artikel 8bis Kra als in sommige product-specifieke regelgeving voor UPV-systemen benoemd en in sommige gevallen zelfs vereist. Zo volgt uit artikel 8bis lid 4 sub b Kra dat *‘in geval van collectieve uitvoering van de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, indien mogelijk, voor afzonderlijke producten of groepen van soortgelijke producten worden gedifferentieerd, met name door rekening te houden met duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de gehele levenscyclus, in afstemming met de in het betreffende recht van de Unie opgenomen vereisten en, wanneer beschikbaar, op basis van geharmoniseerde criteria, om ervoor te zorgen dat de interne markt goed functioneert.’* Met andere woorden, lidstaten zijn verplicht, indien mogelijk, om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat in geval van collectieve uitvoering de financiële bijdragen worden gedifferentieerd. Tariefdifferentiatie maakt dus op dit moment al onderdeel uit van het UPV-instrumentarium.

Op grond van Europese regelgeving geldt voor een aantal productstromen de verplichting tot het opzetten van een UPV-regeling. In sommige van deze product-specifieke verordeningen of richtlijnen wordt specifiek gesproken over de toepassing of zelfs verplichting van tariefdifferentiatie. Zo zijn op grond van de Batterijenverordening PRO's verplicht om ervoor te zorgen dat tariefdifferentiatie plaatsvindt op basis van ten minste een aantal criteria.⁵⁷ Op grond van de Verpakkingsverordening dienen de financiële bijdragen van producenten van verpakkingen gedifferentieerd te worden op basis van de mate van recyclebaarheid van de verpakking.⁵⁸ Daarnaast wordt gesteld dat tariefdifferentiatie ook plaats mag vinden op basis van het aandeel recycalaat.⁵⁹ In het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken wordt herhaald wat ook al in de Kra staat, namelijk dat in het geval van collectieve uitvoering tariefdifferentiatie dient plaats te vinden, met de toevoeging dat dit dient te gebeuren op basis van geharmoniseerde criteria

⁵⁷ Artikel 57 lid 2 sub a Batterijenverordening.

⁵⁸ Artikel 6 lid 8 Verpakkingsverordening.

⁵⁹ Artikel 7 lid 7 Verpakkingsverordening.

die in gedelegeerde handelingen zullen worden vastgesteld door de Europese Commissie.⁶⁰ Tot slot wordt in het voorstel voor de herziening van de Kra, waarin UPV voor textiel geïntroduceerd wordt, gesteld dat lidstaten dienen te vereisen dat PRO's moeten garanderen dat tariefdifferentiatie plaatsvindt op basis van de nog vast te stellen ecodesign vereisten op basis van de Ecodesign Verordening.⁶¹

Het feit dat lidstaten maatregelen dienen te treffen om ervoor te zorgen dat tarief-differentiatie plaatsvindt in geval van collectieve uitvoering, kan leiden tot verschillen tussen lidstaten en daarmee tot verstoring van de interne markt. In de preambule van de Verpakkingsverordening wordt bijvoorbeeld gesteld dat nationale initiatieven om via tariefdifferentiatie de recyclebaarheid van verpakkingen te stimuleren, kunnen leiden tot rechtsonzekerheid voor economische actoren, met name wanneer zij in meerdere lidstaten verpakkingen op de markt brengen.⁶² Een ander aandachtspunt is de verhouding van tariefdifferentiatie tot het doel om meer circulaire producten op de markt te brengen. Tariefdifferentiatie binnen UPV wordt door de Europese wetgever als een 'effectief economisch instrument' gezien om producenten ertoe te bewegen om meer duurzame en circulaire producten op de markt te brengen.⁶³ Tariefdifferentiatie is dus een manier om het productontwerp te beïnvloeden. Tegelijkertijd wordt het productontwerp gereguleerd door productregelgeving.⁶⁴

Met het oog op bovenstaande aspecten wordt in de regelgeving en ook in aanhangige voorstellen, zoals voor de herziening van de Kra, gesteld dat het noodzakelijk is dat de criteria voor tariefdifferentiatie geharmoniseerd worden door de Europese Commissie om zo de interne markt beter te laten functioneren door de samenhang binnen de interne markt te waarborgen.⁶⁵ Voor verpakkingen dient dit bijvoorbeeld te gebeuren tezamen met het vaststellen van de ontwerp-voor-recycling criteria voor verpakkingen.⁶⁶ In aanvulling hierop, aldus de preambule, is het lidstaten toegestaan zelf nog andere criteria gebruiken voor tariefdifferentiatie.⁶⁷ Een vergelijkbare overweging is te vinden in het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken, waar gesteld wordt dat de Europese Commissie de mogelijkheid heeft om via gedelegeerde handelingen gedetailleerde regels kan vaststellen over hoe bepaalde uiteengezette criteria voor tariefdifferentiatie toegepast moeten worden.⁶⁸ In de Batterijenverordening en in het voorstel voor de herziening van de Kra zijn vergelijkbare bepalingen te vinden, met het verschil dat de criteria hier door de Europese Commissie dienen te worden vastgelegd in uitvoeringshandelingen.⁶⁹ Interessant om op te merken is dat in het voorstel voor de herziening van de Kra expliciet een link gemaakt wordt met de toekomstige ecodesign vereisten en dat het vaststellen van criteria voor

⁶⁰ Artikel 21 en preambule 41 Voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

⁶¹ Artikel 22c lid 3 onder a Voorstel herziening Kra (COM(2023) 420 final - 13 maart 2025 - 2023/0234(COD)).

⁶² Preambule 35 Verpakkingsverordening.

⁶³ Preambule 35 Verpakkingsverordening. Zie ook: preambule 22 Richtlijn 2018/851.

⁶⁴ Preambule 35 Verpakkingsverordening.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld: preambule 27 Richtlijn 2018/851.

⁶⁶ Preambule 35 Verpakkingsverordening (COM(2022)0677 - C9-0400/2022 - 2022/0396(COD))

⁶⁷ Preambules 35 en 130 Verpakkingsverordening (COM(2022)0677 - C9-0400/2022 - 2022/0396(COD)). Zie ook: artikel 6 lid 4 en 8 Verpakkingsverordening.

⁶⁸ Artikel 21 lid 2 Voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

⁶⁹ Artikel 57 lid 7 Batterijenverordening en artikel 22c lid 4 Voorstel voor herziening Kra (COM(2023) 420 final - 13 maart 2025 - 2023/0234(COD)).

tariefdifferentiatie noodzakelijk kan zijn om consistentie met de Ecodesign Verordening te waarborgen.

Ondanks de mogelijkheid en soms zelfs verplichting tot het differentiëren van tarieven, is de hoogte van de tarieven uiteindelijk beperkt op grond van het Europese recht. Een randvoorwaarde voor de financiële bijdragen van die een producent moet betalen om te voldoen aan zijn verplichtingen inzake UPV is namelijk beperkt tot de ‘kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten’.⁷⁰ Hieruit volgt dat de kosten die producenten betalen, niet hoger mogen zijn dan de kosten die nodig zijn om de UPV uit te voeren. Dit betekent dat tariefdifferentiatie alleen kan plaatsvinden binnen de bandbreedte van deze kosten; de (gedifferentieerde) tarieven voor ‘niet-circulaire’ producten mogen niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten. Dit ligt anders voor bijvoorbeeld het instellen van heffingen separaat van UPV, die niet gebonden zijn aan dit vereiste uit artikel 8bis Kra.

Subconclusie

Concluderend kan worden gesteld dat het gebruik van tariefdifferentiatie mogelijk is en, in geval van collectieve uitvoering, zelfs al verplicht is op grond van Europees recht. Een belangrijk aandachtspunt en een toekomstige ontwikkeling is het door de Europese Commissie vaststellen van geharmoniseerde criteria, die het functioneren van de interne markt en de afstemming met ecodesign vereisten moeten waarborgen. Voor alle criteria voor tariefdifferentiatie geldt daarom dat rekening gehouden moet worden met toekomstige door de Europese Commissie vast te stellen geharmoniseerde criteria. Ook verdient het aanbeveling om rekening te houden met de productparameters uit de Ecodesign Verordening en de op grond van deze Verordening vast te stellen ecodesign vereisten. Op deze manier kan samenhang worden gewaarborgd en kunnen synergieën worden gerealiseerd in het belang van het functioneren van de interne markt en de circulaire economie. Tot slot dient rekening gehouden te worden met het feit dat tariefdifferentiatie slechts mogelijk is binnen het geheel van de kosten van het afvalbeheer waar de producenten verantwoordelijk voor zijn, oftewel tariefdifferentiatie is mogelijk tot het maximum van de kosten die producenten moeten betalen om te voldoen aan hun verplichtingen inzake UPV.

Aandeel recycalaat

De mogelijkheid om tarieven te differentiëren op basis van het criterium ‘aandeel recycalaat’ wordt niet expliciet benoemd in artikel 8bis Kra, maar komt wel terug in enkele van de product-specifieke verordeningen en richtlijnen. Zoals eerder genoemd, stelt de Verpakkingsverordening expliciet dat tariefdifferentiatie kan plaatsvinden op basis van het aandeel recycalaat in verpakkingen. Het is interessant dat hiervoor vereist is dat bij een dergelijke tariefdifferentiatie de duurzaamheidscriteria van de recyclingtechnologieën en de milieukosten van de bestemming van het recycalaat in acht dienen te worden genomen.⁷¹ Op deze manier kan de milieudoelstelling van het gebruik van gerecycled materiaal uit kunststofafval na consumptie worden aangemoedigd, terwijl een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid gewaarborgd wordt.⁷² Het voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken stelt dat het aandeel recycalaat ten aanzien van bepaalde materialen een van de criteria is op basis waarvan

⁷⁰ Art. 8bis lid 4 sub c Kra.

⁷¹ Artikel 7 lid 7 Verpakkingsverordening.

⁷² Overweging 48 Verpakkingsverordening.

tarieven gedifferentieerd dienen te worden in het geval van collectieve uitvoering.⁷³ In de Batterijenverordening wordt gesteld dat tariefdifferentiatie in elk geval plaats dient te vinden op basis van onder meer het gehalte gerecyclede materiaal.⁷⁴ Tot slot wordt in het voorstel voor de herziening van de Kra gesteld dat criteria voor tariefdifferentiatie gebaseerd dienen te worden op de voor textiel vast te stellen ecodesign vereisten, waaronder een aandeel gerecyclede vezels kan vallen.⁷⁵

Kortom, mede gezien de vele Europeesrechtelijke richtlijnen en verordeningen waarin expliciet wordt verwezen naar (verplichte) tariefdifferentiatie op basis van een aandeel recyclelaat, kan gesteld worden dat dit over het algemeen een juridisch haalbaar en soms zelfs een verplicht criterium is.

Mate van recyclebaarheid

De mogelijkheid om tarieven te differentiëren op basis van het criterium ‘mate van recyclebaarheid’ wordt expliciet benoemd in artikel 8bis Kra en komt ook terug in enkele van de product-specifieke verordeningen en richtlijnen. De Verpakkingsverordening bevat, zoals eerder gezegd, een aankondiging van geharmoniseerde criteria voor tariefdifferentiatie op basis van de mate van recyclebaarheid van verpakkingen. Hiervoor zullen gedelegeerde handelingen worden vastgelegd, waarin recyclebaarheid gradaties worden vastgesteld en op basis waarvan de tarieven voor de producenten gedifferentieerd zullen moeten worden.⁷⁶ Ook het voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteits-eisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken stelt dat de mate van recyclebaarheid van het automodel en de aanwezigheid van materialen en stoffen die een hoogkwalitatieve recycling kunnen belemmeren twee van de criteria zijn op basis waarvan tarieven gedifferentieerd dienen te worden in het geval van collectieve uitvoering.⁷⁷ Tot slot valt de mate van (vezel-tot-vezel) recyclebaarheid ook onder een van de criteria voor tariefdifferentiatie als bedoeld in het voorstel voor de herziening van de Kra.⁷⁸

Kortom, gezien artikel 8bis en de Europese richtlijnen en verordeningen waarin expliciet wordt verwezen naar (verplichte) tariefdifferentiatie op basis van de mate van recyclebaarheid, kan gesteld worden dat dit over het algemeen een juridisch haalbaar en soms een verplicht criterium is.

Levensduur

Het in dit onderzoek genoemde voorbeeld van hogere afvalbeheerbijdragen voor producten met een kortere levensduur, zoals fast fashion, wordt momenteel alleen in het voorstel voor de herziening van de Kra expliciet benoemd als mogelijk criterium voor tariefdifferentiatie. In artikel 22c lid 3a van dit voorstel wordt gesteld dat, indien passend om ultra-fast en fast fashion praktijken te adresseren, lidstaten PRO's mogen vereisen om tariefdifferentiatie te laten plaatsvinden op basis van de levensduur van de betreffende producten, de

⁷³ Artikel 21 lid 1 sub f Voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

⁷⁴ Artikel 57 lid 2 sub a Batterijenverordening.

⁷⁵ Zie artikel 22c lid 3 sub a en preambule 39 Voorstel voor herziening Kra (COM(2023) 420 final - 13 maart 2025 - 2023/0234(COD)).

⁷⁶ Artikel 6 lid 8 Verpakkingsverordening.

⁷⁷ Artikel 21 lid 1 sub c en sub e Voorstel voor de nieuwe Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

⁷⁸ Zie artikel 22c lid 3 sub a en preambule 39 Voorstel voor herziening Kra (COM(2023) 420 final - 13 maart 2025 - 2023/0234(COD)).

duur van een tweede levenscyclus en de bijdrage aan het sluiten van de cirkel van het betreffende product.⁷⁹

Daarnaast volgt impliciet uit het voorstel voor de herziening van de Kra dat het nodig is dat tariefdifferentiatie gebaseerd wordt op relevante ecodesign parameters uit de Ecodesign Verordening. Een relevante parameter uit de Ecodesign Verordening is in dit kader ‘duurzaamheid’, zoals uitgedrukt in onder andere de gegarandeerde levensduur of technische levensduur van het product.⁸⁰ Daarnaast volgt uit artikel 8bis Kra dat repareerbaarheid of herbruikbaarheid criteria zijn om, indien mogelijk, rekening mee te houden bij tarief-differentiatie. Repareerbaarheid en herbruikbaarheid zijn beiden criteria die een indicatie zijn van de levensduur van producten, aangezien reparatie en hergebruik waardebehoud-strategieën zijn die de levensduur van product beogen te verlengen.

Ondanks dat levensduur als zodanig alleen expliciet wordt benoemd in het voorstel voor de herziening van de Kra met betrekking tot textiel, zou, naar onze mening, een dergelijk criterium ook verder kunnen worden toegepast. Gezien de huidige tendens binnen Europese regelgeving om de criteria voor tariefdifferentiatie te harmoniseren, zoals ook blijkt uit het voorstel voor de herziening van de Kra, is het goed om hierbij rekening te houden met en aan te sluiten bij de reeds bestaande of aangekondigde Europese criteria of vereisten uit onder meer de Ecodesign Verordening.

Milieu-impact

De mogelijkheid om tarieven te differentiëren op basis van het criterium ‘milieu-impact’ wordt niet expliciet benoemd in artikel 8bis Kra.⁸¹ Wel wordt in de Batterijenverordening gesteld dat tariefdifferentiatie in elk geval plaats dient te vinden op basis van de koolstofvoetafdruk van batterijen.⁸² De koolstofvoetafdruk van een product is, samen met onder meer de milieuvoetafdruk, een productaspect dat in de Ecodesign Verordening is genoemd als relevant voor de ecologische duurzaamheid van producten.⁸³ Ons inziens is het juridisch haalbaar om op basis van de voetafdruk van een product tarieven te differentiëren wat betreft hun ‘milieu-impact’.

In lijn met zowel de Batterijenverordening en de Ecodesign Verordening, zou ons voorstel zijn om wat betreft een criterium dat ziet op de ‘milieu-impact’ van producten aan te sluiten bij één van de reeds in gebruik zijnde criteria: de koolstofvoetafdruk of de milieuvoetafdruk.

- Onder koolstofvoetafdruk wordt verstaan: ‘totaal aan broeikasgasemissies en broeikasgasverwijderingen in een productsysteem, uitgedrukt in CO₂-equivalent en gebaseerd op een levenscyclusbeoordeling, waarbij alleen gebruik wordt gemaakt van de effectcategorie ‘klimaatverandering’.⁸⁴
- Onder milieuvoetafdruk wordt verstaan: ‘een kwantificering van de milieueffecten van een product gedurende zijn levenscyclus, in verband met één milieueffectcategorie of een geaggregeerde reeks effectcategorieën, op basis van de milieuvoetafdrukmethode die is vastgesteld bij Aanbeveling (EU) 2021/2279 of andere wetenschappelijke, door

⁷⁹ Artikel 22c lid 3a Voorstel voor herziening Kra (COM(2023) 420 final - 13 maart 2025 - 2023/0234(COD)).

⁸⁰ Overweging 39 van het Voorstel tot wijziging van de Kra (definitieve tekst 13 maart 2025) en Bijlage I Ecodesign Verordening.

⁸¹ Wel wordt in dat artikel ‘duurzaamheid’ als criterium genoemd. Echter, dit is een vertaling van het Engelse ‘durability’. Zie artikel 8bis lid 4 sub b Kra.

⁸² Artikel 57 lid 2 sub a Batterijenverordening.

⁸³ Artikel 4 ESPR en zie ook preambule 16.

⁸⁴ Artikel 2 lid 25 ESPR.

internationale organisaties ontwikkelde en in samenwerking met verschillende industriesectoren uitgebreid geteste methoden die door de Commissie overgenomen of geïmplementeerd zijn in ander Unierecht'.⁸⁵

Met het oog op de eerder besproken harmonisatie tussen tariefdifferentiatie en de (productaspecten die gereguleerd worden onder de) Ecodesign Verordening verdient het aanbeveling om voor het criterium voor tariefdifferentiatie dat beoogt de milieu-impact van producten te beïnvloeden, aan te sluiten bij één van deze productaspecten.

Zwerfafvalgevoeligheid

Tariefdifferentiatie op basis van het criterium zwerfafvalgevoeligheid kent, voor zover ons bekend, geen precedent in de huidige Europese regelgeving. In beginsel denken wij dat het introduceren van een dergelijk criterium voor tariefdifferentiatie in het algemeen juridisch haalbaar zou kunnen zijn. Kosten voor het opruimen van zwerfafval zijn immers aan te merken als kosten van 'afvalbeheer' in de zin van artikel 8bis lid 4 sub c Kra. Wel dient hierbij de kanttekening gemaakt te worden dat een dergelijke introductie niet in lijn is met de huidige Europese regelgeving en ontwikkelingen daaromtrent. Bij de eventuele keuze voor tariefdifferentiatie op basis van zwerfafvalgevoeligheid dient rekening gehouden te worden met het feit dat het huidige Europese juridische kader momenteel in de SUP-Richtlijn al een financiële UPV-verplichting kent die betrekking heeft op zwerfafval van bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

Als het doel is om met de tariefdifferentiatie het ontstaan van zwerfafval te beïnvloeden en de daarbij gepaard gaande kosten van zwerfafval te bekostigen, dan is het wellicht zinvoller om aan de reeds bestaande juridische constructie uit de SUP-Richtlijn vast te houden of om deze uit te breiden. In de SUP-Richtlijn zijn uitgebreidere UPV-verplichtingen opgenomen, op grond waarvan producenten van bepaalde kunststofproduct voor eenmalig gebruik ook verantwoordelijk zijn voor de kosten van het opruimen van het zwerfafval van deze producten, en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat zwerfafval.⁸⁶ Wat betreft het maken van onderscheid in de kosten voor het opruimen van het zwerfafval tussen verschillende producten, zoals in dit rapport voorgesteld, zou ter inspiratie gekeken kunnen worden naar de bepaling van de SUP-Richtlijn waarin gesteld wordt dat de berekeningsmethode voor de kosten voor het opruimen van het zwerfafval zodanig wordt ontwikkeld dat de kosten 'proportioneel' kunnen worden vastgesteld en moeten 'passende' meerjarige vaste bedragen worden vastgesteld.⁸⁷ Ons inziens zou hieruit afgeleid kunnen worden dat de kosten voor het opruimen van zwerfafval mogelijk al 'gedifferentieerd' kunnen worden voor bepaalde kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Ook voor andere producten zou aangesloten kunnen worden bij deze constructie.

⁸⁵ Artikel 2 lid 24 ESPR.

⁸⁶ Artikel 8 lid 2 sub c en lid 3 sub b SUP Richtlijn.

⁸⁷ Artikel 8 lid 4 SUP Richtlijn.

6 Materiaalspecifieke doelen opnemen

6.1 Omschrijving

Deze maatregel betreft het opnemen van doelstellingen voor recycling van specifieke materialen. In de bestaande UPV-regelingen zijn meestal doelen opgenomen voor de recycling van producten. Deze doelen zijn vaak gebaseerd op een percentage recycling op basis van gewicht (massa) van in een voorgaande jaar geproduceerde of afgedankt producten. Dit kan er toe leiden dat materialen met een laag soortelijk gewicht (bijvoorbeeld kunststoffen) of materialen die in zeer kleine hoeveelheden aanwezig zijn in een product (zeldzame aardmetalen) laagwaardig worden gerecycled of zelfs worden verband of gestort. Door het stellen van materiaal specifieke doelen voor recycling kan worden bereikt dat dergelijke materialen hoogwaardiger worden verwerkt en daarmee materiaalkringlopen kunnen worden gesloten ('closing the loop').

Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken waarin doelstellingen zijn opgenomen voor de recycling van kunststoffen uit auto's (zie tekstkader). Een tweede voorbeeld van een materiaal specifieke doelstelling is de vezel-tot-vezel recycling in UPV textiel (zie tekstkaders 5 en 6).

Tekstkader 5 - Voorbeeld: Doelen plastic recycling in voorstel voor Verordening betreffende voertuigontwerp en beheer van autowrakken

In 2023 is het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken gepresenteerd door de Europese Commissie (European Commission, 2023). In dit voorstel is opgenomen dat vanaf 2030 ten minste 25% van de kunststoffen die in nieuwe voertuigen worden toegepast afkomstig moet zijn van 'post-consumer recycled' (PCR) materialen, en dat 25% van die grondstoffen (dat wil zeggen 6,25% in totaal) circulair (of closed loop) moet zijn. Dit betekent dat 6,25% van het kunststofmateriaal dat in nieuwe auto's wordt toegepast afkomstig moet zijn uit de recycling van kunststof uit afgedankte auto's.

Tekstkader 6 - Voorbeeld: Vezel-tot-vezel recycling textiel

In de UPV textiel is gedefinieerd welk aandeel textielproducten die in Nederland in de handel zijn gebracht (dus niet afgedankt textiel) op welke manier gerecycled moet worden. 50% van de afzet op de Nederlands markt moet in 2025 gerecycled/hergebruikt worden en stapsgewijs loopt dit op tot 75% in 2030. Een voorbeeld van het sturen op gerichte recycling is de opgenomen doelstelling voor vezel-tot-vezelrecycling, minimaal 25% in 2025 en minimaal 33% in 2030 van het gerecyclede deel.

Doelstellingen	in 2025	in 2030
Het Besluit UPV Textiel maakt producenten/importeurs van textiel op de Nederlandse markt verantwoordelijk voor de gescheiden inzameling, hergebruik en recycling en het organiseren en financieren van een passend innamesysteem.	☒ 50% hergebruik en recycling, waarvan: ▶ minimaal 20% hergebruik ▶ minimaal 10% hergebruik in Nederland ▶ minimaal 25% van de recycling betreft vezel tot vezel recycling	☒ 75% hergebruik en recycling, waarvan: ▶ minimaal 25% hergebruik ▶ minimaal 15% hergebruik in Nederland ▶ minimaal 33% van de recycling betreft vezel tot vezel recycling

Bron: [Informatie UPV textiel - Stichting UPV Textiel](#)

6.2 Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid van materiaalspecifieke-doelstellingen opnemen hangt ervan af of het materiaal te scheiden is van overige materialen en in relatief zuivere vorm kan worden aangeboden voor specifieke recycling. De haalbaarheid wordt dus bepaald door het productontwerp en beschikbare recycling technieken. De verwachting is dat met name productontwerp hierin een beperkende factor kan zijn, omdat in principe veel materialen technisch gezien recyclebaar zijn. Als het huidige productontwerp het lastig maakt om materiaalstromen te scheiden zullen recyclebaarheid (design for recycle) eisen gesteld moeten worden. Dit kan niet in een UPV-regeling, maar zou in een ecodesign-regeling moeten gebeuren, in beginsel door de EU, bijvoorbeeld via de Ecodesign Verordening .

In een recente EU-studie in het kader van de Ecodesign Verordening is onderzoek gedaan voor welke productgroepen het kansrijk is om eisen te stellen. Voor de volgende productgroepen is naar voren gekomen dat eisen gesteld kunnen worden voor toepassen van 'minimum gerecycled content': textiel en schoeisel, meubels, autobanden, matrassen, speelgoed en luiers en incontinentieproducten. Voor deze productgroepen is ook geconcludeerd dat eisen gesteld kunnen worden met betrekking tot recyclebaarheid. Hiermee worden in feite ook randvoorwaarden gecreëerd om voor deze productgroepen ook materiaalspecifieke-recycling doelen te stellen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden om voor meubels of speelgoed eisen op te nemen dat verschillende toegepaste materialen (kunststof, hout, metaal) dusdanig worden gerecycled zodat recyclelaat weer kan worden toegepast voor de productie van nieuwe producten. Dat voor deze productgroepen kansen worden gezien in kader van de Ecodesign Verordening geeft een indicatie dat voor deze productgroepen ook kansen liggen om materiaalspecifieke-recycling doelen vast te stellen. Kanttekening hierbij is dat de JRC-studie een verkenning is en dat de haalbaarheid van het stellen van deze eisen nog moeten worden onderzocht.

Ook voor elektrische apparaten en batterijen zijn er kansen om materiaalspecifieke-recycling doelen op te nemen. Dit kan enerzijds gericht zijn op het formuleren van doelen voor bijvoorbeeld recycling van kunststoffen in de behuizing van apparaten, net als voor autowrakken. Anderzijds kan dit gericht zijn op het opnemen van specifieke doelen voor de recycling van zeldzame aardmetalen.

De beschikbaarheid van voldoende recyclingcapaciteit is ook een aandachtspunt. Dit kan worden ondervangen door een stapsgewijze aanscherping van de doelstelling waardoor recyclingcapaciteit evenredig kan worden uitgebreid. Het kan ook zijn dat materiaalspecifieke recyclingtechnieken nog eerst verder moeten worden doorontwikkeld voor toepassing op grote schaal. Nederland, eventueel samen met enkele andere EU-lidstaten, kunnen ook een voortrekkers rol vervullen door op nationaal niveau al doelen op te nemen in opmaat naar doelen op Europees niveau. Een voorbeeld is dat Nederland de doelstelling voor vezel-tot-vezel in de UPV textiel heeft opgenomen en dat de Europese textiel UPV deze doelstelling nog niet verplicht.

6.3 Economische haalbaarheid

De kosten voor het stellen van specifieke recycling doelen zijn net als bij de technische haalbaarheid sterk afhankelijk van het productontwerp en hoe makkelijk de materialen zijn te scheiden. De verwachting is dat in de meeste gevallen een extra demontage en/of voorbewerking stap nodig zal is. De kosten hiervoor zijn afhankelijk van het product. Naast de kosten voor recycling is de economische haalbaarheid ook afhankelijk van de 'waarde' van het recyclelaat.

Bij bulkmaterialen is zoals kunststoffen is juist de relatief lage waarde van het recycklaat een uitdaging. Bij (zeldzame) aardmetalen is de recycling juist complexer en kostbaarder, maar is de restwaarde ook groter.

Deze maatregel kan economisch aantrekkelijker wordt gemaakt als het wordt geïmplementeerd met als een onderdeel van een maatregelen gericht op kringloopsluiting (closing the loop). Bijvoorbeeld door eisen te stellen aan het aandeel van recycklaat van het desbetreffende materiaal in nieuwe producten, zoals ook is opgenomen in het voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

6.4 Juridische haalbaarheid

Het is voor lidstaten in beginsel mogelijk om doelstellingen in een UPV-regelingen op te nemen die betrekking hebben op de recycling van bepaalde materialen. Het gaat hierbij immers om afvalbeheermaatregelen. Op grond van artikel 8bis moeten lidstaten er voor zorgen dat zij, in overeenstemming met de afvalhiërarchie (artikel 4 Kra), kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen voor afvalbeheer vaststellen ‘die relevant worden geacht voor de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’.⁸⁸ Lidstaten hebben dus de mogelijkheid om eigen doelen te stellen voor UPV-regelingen.

Echter, het is hierbij van belang om op te merken dat de huidige doelstellingen voor UPV-regelingen vaak voortvloeien uit Europese regelgeving, zoals bijvoorbeeld het geval is voor batterijen of elektrische en elektronische apparatuur. Met de uitzondering van de in de herziening van de Kra neergelegde introductie van UPV voor textiel, waar gesproken wordt over vezel-tot-vezelrecycling,⁸⁹ gaat het in de product-specifieke verordeningen en richtlijnen meestal om ‘losstaande’ inzamelings-, recycling- of verwerkingsdoelen waar de producenten verantwoordelijk voor (kunnen) worden gemaakt middels de verplicht op te zetten UPV-regeling. In sommige gevallen zijn deze doelstellingen expliciet gericht op de producenten of verwerkers, zoals in de Batterijenverordening,⁹⁰ terwijl in andere gevallen deze doelstellingen gericht zijn op de lidstaten, waarna vervolgens via UPV-regelingen de producenten verantwoordelijk zijn voor het behalen van deze doelstellingen.⁹¹

Nederland blijft gebonden aan de doelstellingen uit de Europese regelgeving, die mogelijk nationale ‘meer circulaire’ doelen, zoals in dit onderzoek voorgesteld, kunnen bijten. Immers, materiaal-specifieke recyclingdoelen (‘kwalitatieve recycling’) kunnen ertoe leiden dat het lastiger wordt om de huidige gewicht-specifieke recyclingdoelen (‘kwantitatieve recycling’) te halen en doelen voor (voorbereiding voor) hergebruik kunnen een negatief effect hebben op het behalen van recyclingdoelen, en vice versa (De Waal, 2024). Kortom, wat betreft het aanpassen van doelen voor UPV-regelingen voor producten waarvoor vanuit de Europese regelgeving doelen zijn opgelegd, dient rekening te worden gehouden met de formulering van de Europese doelstellingen, om zo te bepalen waar ruimte bestaat voor de Nederlandse wetgever om aangepaste doelstellingen te introduceren.

⁸⁸ Artikel 8bis lid 1 sub b Kra.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld artikelen 22a lid 4 sub e en 22d lid 3 en ook preambules 22, 23 en 27 Voorstel voor herziening Kra. Vezel-tot-vezelrecycling wordt echter niet verplicht gesteld, maar wel wordt meermaals gesproken over het prioriteren van het opschalen van vezel-tot-vezelrecycling als hoogwaardige vorm van recycling.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 69 en 71 Batterijenverordening.

⁹¹ Dit is het geval in de Verpakkingenverordening, zie bijvoorbeeld artikel 52.

Tot slot is het goed om op te merken dat, in het kader van het benutten van onderlinge interacties tussen verschillende UPV-instrumenten, het de voorkeur kan verdienen om het aanpassen van doelstellingen af te stemmen met de criteria voor tariefdifferentiatie. Een voorbeeld is de synergie die kan ontstaan tussen het verplichten van tariefdifferentiatie op basis van de criteria recyclebaarheid en aandeel recyclaat en het vaststellen van materiaal-specifieke recyclingdoelstellingen.

7 Doelen gericht op manier van recycling

7.1 Omschrijving

Deze maatregel houdt in dat voor de verwerking van producten een bepaalde wijze van recycling wordt voorgeschreven. Met deze maatregel kan worden bereikt dat (een deel van de) ingezamelde producten op een hoogwaardigere manier worden gerecycled dan nu gangbaar in de markt, waardoor grondstoffen weer kunnen worden ingezet voor vergelijkbare toepassingen in producten. Deze maatregel is in feite een verbijzondering van maatregel ‘materiaalspecifieke-recycling doelen’. In dit geval wordt gekozen voor middelsturing in plaats van doelsturing. Het voorschrijven van een manier van recyclen kan effectief zijn als er voor een product of materiaal meerdere verwerkingstechnieken beschikbaar zijn, maar er vanuit kostenoverwegingen wordt gekozen voor laagwaardige technieken (downcycling of verbranding).

Zover bekend zijn er in bestaande UPV-regelingen nog geen specifieke doelen opgenomen gericht op de manier van recycling. In het algemeen wordt binnen UPV de voorkeur gegeven aan doelsturing. De doelen worden vaak voor een lange termijn vastgesteld en doelsturing middels materiaalspecifieke-recycling doelen ligt hier dan ook meer voor de hand. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan aanvullend worden gekozen om doelen te formuleren gericht op de manier van recyclen.

7.2 Technische haalbaarheid

In principe is het praktisch mogelijk om eisen te stellen aan de manier van recyclen. In milieu- en afvalwetgeving is het voorschrijven van best beschikbare technieken (Best Available Techniques (BAT)) een gangbare werkwijze. Ook het omgekeerde principe, het uitsluiten van ongewenste verwerkingstechniek (bijvoorbeeld verbranden) voor een specifieke afvalstroom, wordt al vele jaren toegepast in Europese en nationale afvalstoffen wetgeving.

De technische haalbaarheid is afhankelijk of op dit moment hoogwaardige manieren van recycling beschikbaar zijn die nog onvoldoende worden ingezet voor een product, specifieke componenten of materialen. Dit zal per productgroep specifiek moeten worden geanalyseerd en in samenhang met het stellen van materiaalspecifieke-recycling doelen.

7.3 Economische haalbaarheid

Het opnemen van doelen voor de wijze van recycling kan leiden tot hogere kosten als de voorgestelde manier van recycling duurder is dan de gangbare recycling. De verwachting is dat de kosten voor inzameling door het opnemen van doelen voor de wijze van recycling niet substantieel wijzigen. Wel zal bij complex samengestelde producten extra stappen nodig zijn verschillende materialen te scheiden om daarmee een hoogwaardige vorm van recycling mogelijk te maken. De kosten zijn sterk afhankelijk van specifieke productgroep en kunnen worden beheerst door parallel ook eisen te stellen aan recyclebaarheid van een product (via de Ecodesign Verordening).

Door rekening te houden met capaciteit van de verschillende recyclingtechnieken en door stapsgewijs de doelen aan te scherpen kunnen investeringskosten of prijsstijgingen door schaarste in capaciteit worden beperkt.

Het opnemen van doelen voor de wijze van recycling is in feite een verbijzondering van de huidige verantwoordelijkheden en taken van productenorganisaties (PRO's). In bestaande UPV-regelingen zijn al doelen opgenomen voor inzameling en recycling en/of hergebruik en is het inkopen en/of het maken van (financiële) afspraken over recycling al belegd bij PRO's. De verwachting is daarom dat het opnemen van doelen van de manier van recycling niet leidt tot stijging van extra proces- en organisatiekosten.

Een (kosten)effectieve invoering van deze maatregel kan worden versterkt door deze maatregel te combineren met uitfasering van de huidige (ongewenste) recyclingtechniek en uiteindelijk een verbod in te stellen. Hiermee wordt de noodzaak om over te stappen naar een andere wijze van recycling versterkt en daarmee ook investeringsperspectief geboden aan de recyclingmarkt. Een andere manier om de economische haalbaarheid van een alternatieve manier van recyclen te vergroten is door eisen te stellen aan aandeel recycklaat in nieuwe producten (zie het voorstel voor de nieuwe autowrakken Verordening), bijvoorbeeld in samenhang met producteisen via de Ecodesign Verordening. Dat moet dan wel door de EU gebeuren. Hiermee wordt een afzetmarkt geborgd en hebben producten ook een direct belang om de alternatieve manier van recyclen te bevorderen.

7.4 Juridische haalbaarheid

Het is voor lidstaten in beginsel mogelijk om doelstellingen gericht op een bepaalde manier van recycling in een UPV-regelingen op te nemen, omdat het hier wederom gaat om afvalbeheermaatregelen. Dit instrument is vanuit juridisch opzicht vergelijkbaar met de mogelijkheid om materiaal-specifieke doelen op te nemen in een UPV-regeling. Zie daarom voor een uitgebreidere onderbouwing de juridische haalbaarheidsanalyse met betrekking tot 'materiaalspecifieke-doelen'.

8 Doelstellingen opnemen voor voorbereiding-voor-hergebruik

8.1 Omschrijving

Deze maatregel voorziet in het definiëren welk aandeel van de afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik. De term ‘voorbereiding-voor-hergebruik’ is een bepaling uit de afvalstoffenwetgeving en de tweede stap van de afvalhiërarchie zoals neergelegd in art. 10.4 Wet milieubeheer. Het begrip is verder uitgewerkt in het LAP⁹², in de toekomst het Circulair Materialenplan. Daar wordt deze handeling als volgt gedefinieerd:

“Het voorbereiden voor hergebruik is een handeling met afvalstoffen. Die handeling bestaat uit het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten (of componenten daarvan) zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt zonder dat verdere behandeling nodig is.”

Dit betekent dat deze maatregel betrekking heeft op producten die zijn afgedankt en daarmee een ‘afvalstatus’ hebben. Deze maatregel heeft geen betrekking op reparatie van producten die, al dan niet binnen de garantietermijn, bij de consument blijven, want dat zijn geen afvalstoffen. Ook kan het voorkomen dat goederen na een eerste gebruiksfase direct aan een tweede gebruiker worden afgegeven, al dan niet tegen betaling, en deze tweede gebruiker geen bewerking hoeft uit te voeren om het gebruik te kunnen continueren. Dat betreft dus een deel van de markt van tweedehands goederen. Daarbij is vaak geen sprake van afvalstoffen. Wij volgen hier de definitie van ‘voorbereiding-voor-hergebruik’ in het LAP en laten deze stromen, waar geen sprake is van afvalstoffen, buiten beschouwing.

Voor de effectiviteit van de maatregel is belangrijk dat de maatregel leidt tot een toename van hergebruik van afgedankte producten ten opzichte van de bestaande praktijk. Eventuele doelen met betrekking tot voorbereiden voor hergebruik moeten in samenhang worden gezien met de gehele levenscyclus van een product. Voorkomen moet worden dat doelen op voorbereiding-voor-hergebruik leidt tot een (perverse) prikkel om producten sneller af te danken.

Het voorbereiden voor hergebruik vindt bijvoorbeeld plaats bij een kringloopbedrijf of reparatiebedrijf voor gebruikte producten. Een voorbeeld van ‘voorbereiden voor hergebruik’ is het vervangen van deurrubbers van een koelkast zodat de koelkast weer kan worden hergebruikt.

In het Besluit UPV textiel is bijvoorbeeld een doel opgenomen voor voorbereiding-voor-hergebruik in combinatie met recycling (artikel 3) en een separaat doel voor voorbereiding-voor-hergebruik (artikel 4), zie tekstkader. Het voorbereiden voor hergebruik betreft in dit geval processen en activiteiten die worden uitgevoerd om afgedankte textielproducten geschikt te maken voor hergebruik, zoals sortering, reiniging en reparatie.

⁹² Zie LAP3, deel B, sub B8.

Tekstkader 7 - Voorbeeld: doelen voor voorbereiding-voor-hergebruik in het Besluit UPV textiel

In de UPV textiel wordt gedefinieerd welk aandeel van de afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik (artikel 4), en welk percentage daarvan moet worden voorbereid voor hergebruik in Nederland (artikel 4):

Artikel 4 (voorbereiding voor hergebruik)

1. De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten ten minste het volgende gewichtspercentage wordt voorbereid voor hergebruik:
 - a. in 2025: 20 gewichtsprocent;
 - b. in 2026: 21 gewichtsprocent;
 - c. in 2027: 22 gewichtsprocent;
 - d. in 2028: 23 gewichtsprocent;
 - e. in 2029: 24 gewichtsprocent;
 - f. vanaf 2030: 25 gewichtsprocent.
2. De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten ten minste het volgende gewichtspercentage wordt voorbereid om te worden hergebruikt in Nederland:
 - a. in 2025: 10 gewichtsprocent;
 - b. in 2026: 11 gewichtsprocent;
 - c. in 2027: 12 gewichtsprocent;
 - d. in 2028: 13 gewichtsprocent;
 - e. in 2029: 14 gewichtsprocent;
 - f. vanaf 2030: 15 gewichtsprocent.

Bron: (Staatsblad 2023, 132 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen).

8.2 Technische haalbaarheid

Vorbereiding-voor-hergebruik is een essentiële stap van inzameling van afgedankte producten naar hergebruik van producten. Deze maatregel kan effectief zijn voor productgroepen met een relatief lange levensduur die ook als product hergebruikt kunnen worden, zoals textiel, elektronische apparaten en eventueel ook matrassen of vlakglas. Voor single-use producten is deze maatregel niet interessant.

Voorwaarde voor een effectieve toepassing van deze maatregel is dat voor afgedankte producten een goede inzamelstructuur aanwezig is. Met oog op hergebruik is het belangrijk dat producten niet beschadigd raken tijdens de inzameling. Voor complexere producten zoals elektrische apparaten of breekbare producten zoals vlakglas is dit een punt van aandacht. Een andere voorwaarde voor effectieve toepassing is dat er duidelijke voorschriften zijn voor het uitvoeren van activiteiten voor voorbereiding-voor-hergebruik, zoals het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten. Indien dit niet duidelijk is omschreven en wordt gecontroleerd op de naleving hiervan kan dit er toe leiden dat handelingen onvoldoende of onzorgvuldig worden uitgevoerd en dat producten alsnog niet geschikt zijn voor hergebruik. Zeker bij complexere producten vragen deze handelingen ook om kennis van de producten en zal hiervoor ook gewerkt moeten worden aan voldoende geschoold personeel en kwaliteitsborging van uitvoerende organisaties via een certificering.

Ook is van belang dat producten überhaupt eenvoudig zijn te controleren en te repareren. Voor complexere producten zoals elektrische apparaten is dit een punt van aandacht. Dit zou kunnen worden ondervangen door producteisen op te nemen voor ontwerp-voor-hergebruik. Het ligt voor de hand om dergelijke eisen op te leggen via de Ecodesign Verordening. In een recente EU-studie is een verkennend onderzoek gedaan voor welke productgroepen het kansrijk is om eisen te stellen in kader van de Ecodesign Verordening. Voor de volgende productgroepen is naar voren gekomen dat eisen gesteld kunnen worden aan duurzaamheid, 'durability', waaronder valt 'repareerbaarheid, herbruikbaarheid en upgradebaarheid' (Reparability, Reusability en Upgradeability): textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.). Hierbij kan gedacht worden aan eisen zoals recyclebaarheidslabel, reparatie- (+upgrade) informatie en onderhoudsinstructies, beschikbaarheid en levertijd van reserveonderdelen (en software-upgrades), demontage in het algemeen of gerelateerd aan gereedschappen, bevestigingsmiddelen, werkomgeving en vaardigheidsniveau, etc. Dat voor deze productgroepen kansen worden gezien in kader van de Ecodesign Verordening geeft een indicatie dat voor deze productgroepen ook kansen liggen om doelen vast te stellen voor voorbereiding-voor-hergebruik. Daar waar eisen (in de Ecodesign Verordening) worden gesteld aan duurzaamheid zou overwogen moeten worden om in aansluiting daarop eisen voor voorbereiding-voor-hergebruik te stellen in UPV voor de desbetreffende productgroepen. Kanttekening hierbij is dat de JRC-studie een verkenning is en dat de haalbaarheid van het stellen van deze eisen nog moeten worden onderzocht. Een andere voorwaarde is fysieke ruimte om de handelingen bij voorbereiding-voor-hergebruik te verrichten. De ruimte voor dergelijke activiteiten wordt steeds schaarser in Nederland, is de conclusie uit de verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie (PBL, 2023). Enerzijds omdat er fysiek meer m² nodig zijn om de handelingen te verrichten en omdat de ruimte in Nederland schaars is. Anderzijds omdat specifieke bedrijventerreinen met de mogelijkheid tot milieubelastende activiteiten als geluid, geur of opslag steeds schaarser worden. Sommige activiteiten, zoals hubs voor opslag, reparatie en delen van goederen, zijn eenvoudig in stedelijk gebied in te passen. In grote hoeveelheden worden verwerkt dan liggen logistieke hubs met een goede bereikbaarheid buiten de stad meer voor de hand. Indien ook milieubelastende activiteiten moeten worden uitgevoerd zoals reiniging dan kan het nodig zijn om uit te wijken naar specifieke bedrijventerreinen met de mogelijkheden hiervoor.

Tot slot, is voor de praktische uitvoerbaarheid ook van belang dat bij voorbereiding tot hergebruik-doelstellingen het desbetreffende product van de status 'afvalstof' weer teruggaat naar de status van 'product'. In de paragraaf over juridische haalbaarheid wordt hier nader op ingegaan.

8.3 Economische haalbaarheid

De kosten van deze maatregel en daarmee de economische haalbaarheid zijn sterk afhankelijk van het type product en in hoeverre al een goede inzamelstructuur aanwezig is. Voor minder complexe producten die relatief makkelijk zijn in te zamelen, te controleren en repareren kan deze maatregel relatief kostenefficiënt wordt ingevoerd. Voor complexe producten zoals elektronische apparaten vraagt dit om investeringen in laagdrempelige en zorgvuldige inzameling en in investering in de ontwikkeling van kennis en kwaliteitsborging. Op dit moment gebeuren veel van deze activiteiten op vrijwillige basis via bijvoorbeeld repair cafés en kringloopbedrijven. Dit zal moeten worden geformaliseerd als producenten verantwoordelijk worden voor de voorbereiding-op-hergebruik.

Tegelijkertijd zijn de producenten van elektrische producten al verantwoordelijk voor de inzameling van hun producten voor recycling (of hergebruik), waarbij in geval van elektronische apparaten ook al demontage voor recycling plaatsvindt. Voorbereiden voor hergebruik zou betekenen dat om te beginnen na inzameling een selectie moet plaatsvinden van producten die geschikt zouden kunnen zijn voor hergebruik (eventueel na schoonmaken en reparatie). Dit vraagt om een gedegen analyse van een apparaat en dat kan afhankelijk van de complexiteit van een apparaat tijdrovend zijn. Hetzelfde geldt voor het daadwerkelijk uitvoeren van reparatie. De kosten voor controle en reparatie kunnen sterk uiteenlopen voor een specifiek product en zal nader onderzocht moeten worden.

De economische haalbaarheid kan worden vergroot door deze maatregel te combineren met andere maatregelen, zoals een doelstelling opnemen voor een reparatienetwerk, een reparatiefonds in combinatie met bonus en/of voucher of een invoering financiële prikkel bij retour door consument (retourpremie, statiegeld).

8.4 Juridische haalbaarheid

In lijn met wat eerder is gesteld, is het voor lidstaten mogelijk om in een doelstelling vast te stellen welk aandeel van de afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik. Dat is immers een afvalbeheermaatregel. Naast de aansporing hiertoe in artikel 8 en 8bis Kra, stelt ook artikel 11 Kra dat lidstaten maatregelen nemen ter bevordering van activiteiten op het gebied van voorbereiding-voor-hergebruik, waaronder het vaststellen van kwantitatieve doelstellingen.⁹³

Voor bepaalde producten zijn momenteel zulke doelstellingen al vastgelegd in de Europese regelgeving. Zo bevat de AEEA-Richtlijn de doelstelling dat een bepaald percentage van de gescheiden ingezamelde AEEA nuttig wordt toegepast en dat een bepaald percentage wordt voorbereid voor hergebruik en wordt gerecycleerd.⁹⁴ De Autowrakkenrichtlijn bevat een vergelijkbare bepaling, waarin doelstellingen voor ‘hergebruik en nuttige toepassing’ zijn vastgelegd.⁹⁵ Ook de Batterijenverordening bevat een vergelijkbare bepaling, op grond waarvan inrichtingen ervoor dienen te zorgen dat alle afgedankte batterijen die hun worden aangeboden ‘worden voorbereid voor hergebruik, voorbereid voor herbestemming of gerecycled’.⁹⁶ De formulering van deze Europese doelstellingen heeft invloed op de mate waarin een lidstaat zelf strengere of andere doelstellingen vast kan stellen. Een Europese doelstelling die vereist dat een bepaald percentage wordt ‘voorbereid voor hergebruik en gerecycled’ maakt het mogelijk voor lidstaten om te voldoen aan de Europese doelstelling als zij een nationale doelstelling vaststellen op grond waarvan alleen voorbereiding-voor-hergebruik toegestaan is. Kortom, wat betreft het aanpassen van doelen voor UPV-regelingen voor producten waarvoor vanuit de Europese regelgeving doelen zijn opgelegd, dient rekening te worden gehouden met de formulering van de Europese doelstellingen, om zo te bepalen waar ruimte bestaat voor de Nederlandse wetgever om aangepaste doelstellingen te introduceren.

⁹³ Artikel 11 lid 1 Kra.

⁹⁴ Artikel 11 jo Bijlage V AEEA Richtlijn.

⁹⁵ Artikel 7 Autowrakkenrichtlijn. Zie vergelijkbaar: artikel 34 Voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

⁹⁶ Artikel 71 Batterijenverordening.

Afgaand op bovenstaande voorbeelden kan aan de Europese doelstelling voor AEEA en autowrakken voldaan worden als lidstaten een nationale doelstelling vaststellen op grond waarvan alleen voorbereiding-voor-hergebruik toegestaan is. Om een oordeel te kunnen vellen hoe dit precies zit voor batterijen moet de gedelegeerde handeling van de Commissie afgewacht worden, waarin de methode voor de berekening van de recyclingrendements- en materiaal terugwinningspercentages zal worden vastgelegd.⁹⁷ Interessant om in dit kader op te merken is het bestaan van een bepaling in de Verpakkingsverordening, op grond waarvan in de berekeningsmethode voor de recyclingdoelstelling rekening gehouden kan worden met het aandeel herbruikbare verpakkingen.⁹⁸ Daarnaast kent de Batterijenverordening specifieke bepalingen voor de toepasselijkheid van UPV op producenten die een batterij die is voorbereid voor hergebruik, voorbereid voor herbestemming, herbestemd of geherfabriceerd, voor het eerst op de markt aanbieden op het grondgebied van een lidstaat.⁹⁹ Kortom, het is mogelijk en ook in lijn met de huidige Europese regelgeving om doelstellingen vast te stellen ten aanzien van welk aandeel van afgedankte producten voorbereid moet worden tot hergebruik. Wel moet ook hier rekening worden gehouden met de reeds bestaande doelstellingen die voor een aantal producten al zijn vastgelegd in Europese regelgeving, om te voorkomen dat nationale doelstellingen voor voorbereiding tot hergebruik hiermee botsen.

Een meer algemeen aandachtspunt bij voorbereiding tot hergebruik doelstellingen is het gegeven dat de betreffende goederen de transitie van afvalstof naar product zullen moeten maken. Naast de algemene bepaling ten aanzien van de einde-afvalstatus, wordt in de Batterijenverordening hier specifiek aandacht aan besteed in een bepaling die toeziet op het documenteren dat een batterij na voorbereiding-voor-hergebruik niet langer afval is.¹⁰⁰ Ook interessant in dit kader is een bepaling in voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken, waarin staat dat alle voertuig(onder)delen die uit een autowrak zijn verwijderd en die geschikt zijn voor hergebruik, revisie of refurbishen, niet als afval worden beschouwd.¹⁰¹ Nader onderzoek naar de nut en noodzaak van dergelijke bepalingen voor de praktijk, ook wat andere producten en productgroepen betreft, kan wenselijk zijn. Een ander aandachtspunt is de (vervolg)vraag hoe meer in het algemeen dient te worden omgegaan met producten die daadwerkelijk zijn voorbereid voor hergebruik en de toepassing van UPV op de producenten van dergelijke producten. Wat betreft dit soort vragen zou ter inspiratie weer gekeken kunnen worden naar de Batterijenverordening, die specifieke bepalingen bevat voor de toepasselijkheid van UPV op producenten die een batterij die is voorbereid voor hergebruik, voorbereid voor herbestemming, herbestemd of geherfabriceerd, voor het eerst op de markt aanbieden. Ingevolge deze bepaling wordt de marktdeelnemer die een dergelijke batterij voor het eerst op de markt aanbiedt op het grondgebied van een lidstaat voor de toepassing van de Batterijenverordening beschouwd als producent van die batterij en dus valt deze producent onder de UPV voor batterijen.¹⁰²

⁹⁷ Artikel 71 lid 2 jo lid 4 jo Bijlage XII. In Bijlage XII staat namelijk dat de recycling bepaalde doelstellingen inzake recyclingrendement moet halen, die gebaseerd zijn op een bepaald percentage van het gemiddelde gewicht van categorieën batterijen. Om zeker te kunnen zijn dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor het streven naar voorbereiding voor hergebruik dient de berekeningsmethode in de gedelegeerde handeling afgewacht te worden.

⁹⁸ Artikel 54 Verpakkingsverordening

⁹⁹ Artikel 56 lid 2, lid 5 Batterijenverordening.

¹⁰⁰ Artikel 73 Batterijenverordening. Onduidelijk hier

¹⁰¹ Artikel 31 lid 1 Voorstel voor de Europese Verordening betreffende circulariteitseisen voor voertuigontwerp en betreffende het beheer van autowrakken.

¹⁰² Artikel 56 lid 2 Batterijenverordening. Zie ook artikel 56 lid 5 Batterijenverordening.

9 Doelstelling voor reparatienetwerk

9.1 Omschrijving

Deze maatregel richt zich op het opnemen van doelen voor een netwerk voor reparaties nadat een product is afgedankt. Voor reparatie van een product kunnen drie fasen worden onderscheiden, namelijk 1) reparatie binnen de garantietermijn, 2) buiten de garantie termijn en 3) nadat het product is afgedankt. De garantie van een product bestaat uit een wettelijke garantie, eventueel aangevuld met een fabrieks- of verkopersgarantie voor een bepaald product. In dit geval is de verkoper en/of de fabrikant verantwoordelijk voor het naleven van de garantiebepalingen. Voor het uitvoeren van reparaties binnen de garantie beschikken veelal verkooporganisaties en fabrikanten over een reparatieservice. Om reparatie van consumentenelektronica te bevorderen is recent het nationaalreparatie-register¹⁰³ gestart.

Voor het uitvoeren van reparaties die buiten de garantie vallen moeten consumenten zelf op zoek naar een partij voor het laten uitvoeren van reparaties. In deze situatie is de consument vooralsnog zelf verantwoordelijk voor de reparatie en moet zelf opdraaien voor de kosten. Hier komt in de toekomst verandering in. Ingevolge de Europese richtlijn bevordering reparatie van goederen komen er in deze fase belangrijke nieuwe verplichtingen voor de fabrikant ten aanzien van de reparatie van goederen (zie verder par. 9.4). Nadat een product is afgedankt door een consument kan alsnog reparatie plaatsvinden door bijvoorbeeld een inzamelaar of derde partij, bijvoorbeeld een kringloopwinkel, die mogelijkheden ziet om na reparatie het product een 2^e leven te geven. Reparatie van een product dat is afgedankt kan worden gezien als een afvalbeheermaatregel en kan daarmee vallen binnen de reikwijdte van de UPV (zie paragraaf juridische haalbaarheid voor verdere toelichting).

In een UPV-regeling kan dan een verplichting worden opgenomen dat producenten zorg dragen voor voldoende locaties/faciliteiten waar producten gerepareerd kunnen worden nadat ze zijn afgedankt en ook bijdragen aan de actieve promotie van bestaande reparatie initiatieven en bijvoorbeeld het nationaalreparatie register. Dit kan worden uitgebreid met het bieden van een kwaliteitskeurmerk voor het uitvoeren van reparaties. Deze maatregelen kunnen worden gezien als een verbijzondering van het opnemen van doelen voor voorbereiden voor hergebruik (zie Hoofdstuk 8).

Er zijn geen voorbeelden van UPV-regelingen waarin een reparatienetwerk expliciet is opgenomen in de doelstelling. Er zijn wel voorbeelden van reparatie buiten de garantietermijn. Een voorbeeld voor een landelijk reparatienetwerk, met daaraan gekoppeld ook een kwaliteitskeurmerk, is de BOVAG voor de reparaties van auto's. Voor specifieke producten zijn er soms wel reparatiewinkels, zoals voor reparaties van mobiele telefoons of kledingreparaties, maar dit is vaak zonder een landelijk netwerk- of kwaliteitskeurmerk. Er zijn ook voorbeelden van individuele bedrijven die een reparatieservice aanbieden buiten de garantie zoals Patagonia en Bever.

¹⁰³ <https://www.nationaalreparateursregister.nl/>

9.2 Technische haalbaarheid

Het opnemen van doelen voor een reparatienetwerk heeft vooral effect voor complexere producten met een lange levensduur en restwaarden. In feite is het opnemen van doelen voor een reparatienetwerk interessant voor alle productgroepen die interessant zijn voor de maatregel ‘voorbereiding-voor-hergebruik’ (zie Hoofdstuk 8), zoals textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).

In dat geval zouden producenten verantwoordelijk worden voor het opzetten en uitbreiden van een landelijk reparatienetwerk en ook het borgen van de kwaliteit van de reparaties. Vanuit technisch oogpunt is het logisch dat producenten hier een verantwoordelijkheid in hebben, omdat zij zicht hebben op welke producten in welke hoeveelheden op de markt komen, zicht hebben op het verschil tussen de garantie levensduur en daadwerkelijke gebruikslevensduur, over de technische kennis beschikken over de werking van het apparaat en vooral ook kunnen zorgen dat hun producten repareerbaar zijn.

Verder is er fysieke ruimte nodig om deze reparaties uit te voeren. Deze ruimte wordt in Nederland steeds schaarser, is de conclusie uit de verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie (PBL, 2023). Voor de opslag en verwerking van producten en materialen, waaronder reparatie, is ruimte nodig. De producten worden immers niet meer afgevoerd en vernietigd, maar getransporteerd naar bedrijventerreinen, daar gerepareerd en opnieuw de keten in gebracht. Dit heeft ruimtelijke consequenties voor infrastructuurnetwerken en distributiecentra.

9.3 Economische haalbaarheid

De economische haalbaarheid voor het opzetten van een reparatienetwerk is afhankelijk van het product en in hoeverre kan worden voortgebouwd op bestaande netwerken voor inzameling en reparatiepunten en wat de restwaarde is van het product na reparatie. De uitdaging is in veel gevallen dat kosten voor reparatie vaak relatief hoog zijn ten opzichte van de waarde van een product. De restwaarde kan worden vergroot door het opzetten van een keurmerk en/of het (opnieuw) bieden van garantie na reparatie. Ook kan worden tegemoet komen in de kosten voor een consument via bijvoorbeeld het instellen van een reparatiefonds. Als een reparatiefonds wordt gefinancierd vanuit UPV dan is dit kostenverhogend voor producenten.

9.4 Juridische haalbaarheid

Doelstellingen met betrekking tot een reparatienetwerk als onderdeel van een UPV-regeling kunnen ons inziens alleen maar gericht zijn op reparatie van afvalstoffen. Anders gaat het immers niet om afvalbeheermaatregelen. Reparatie en reparatienetwerken kunnen betrekking hebben op producten die nog bij de consument verblijven en gerepareerd kunnen en gerepareerd zouden moeten worden, juist om te voorkomen dat het afvalstoffen worden. Het kan echter ook gaan om reparatievoorzieningen voor producten die voor de consument niet meer bruikbaar zijn en daarom door de eerste consument zijn afgegeven. Ons inziens kan worden betoogd dat alleen dat laatste onder UPV in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen valt, omdat alleen bij dat laatste een afvalbeheerhandeling het aanknopingspunt is.¹⁰⁴ Het faciliteren van een reparatienetwerk voor afvalstoffen kan uiteraard ook positieve gevolgen hebben voor de reparatiemogelijkheden van producten die

¹⁰⁴ In een discussiepaper lijkt de *Right to Repair Europe Coalition* meer ruimte te zien voor doelstellingen voor een reparatienetwerk in een UPV-regeling, ook juist ter voorkoming dat producten afvalstoffen worden. Zie [Reforming-Extended-Producer-Responsibility-to-Promote-Repair.pdf](#)

geen afval zijn, ondanks dat deze laatste categorie reparaties niet past binnen de huidige reguleringsmogelijkheden van UPV-regelingen. De UPV-maatregelen zullen altijd in samenhang moeten worden beschouwd met maatregelen die op grond van andere juridische kaders gelden. Hierna is dit als voorbeeld uitgewerkt voor de opzet van een reparatienetwerk.

Tekstkader 8 - Reparatienetwerk als voorbeeld van afstemming UPV-maatregel en andere juridische kaders

Het voornemen om ter verlenging van de levensduur van bepaalde producten een sluitend en goed functionerend reparatienetwerk op te zetten en dat geheel of deels door producenten te laten financieren is een goed voorbeeld van de mogelijkheden, maar ook de grenzen van een UPV-regeling. Het is ook een voorbeeld van hoe UPV-maatregelen moeten worden afgestemd met en aansluiten bij maatregelen op grond van andere juridische kaders. Reparatie kan, zoals hiervoor gezegd, nodig zijn binnen de garantietermijn (1) en buiten de garantietermijn ter voorkoming dat de consument zich van het product ontdoet en dus een afvalstof wordt (2) en ten slotte na inzameling van niet meer door de consument gebruikte goederen, al dan niet als afvalstof (3). Een netwerk van reparatiemogelijkheden moet al deze situaties 'bedienen'. Het is immers niet zinvol om verschillende reparatienetwerken op te zetten, zeker als die geen verband met elkaar hebben. Juridisch moeten bij een eventuele verplichting van producenten om een dergelijk reparatienetwerk te organiseren en/of te financieren echter de verschillende situaties waarin reparatie aan de orde kan zijn worden onderscheiden. De Europese en nationale definitie van UPV-regeling heeft enkel betrekking op afvalbeheermaatregelen. Voor de fases voorafgaand aan de afvalfase gelden diverse Europeesrechtelijke en nationaalrechtelijke verplichtingen in andere juridische kaders (zoals juridische verplichtingen voor productontwerp) die beogen te verzekeren dat reparatie van producten kan plaatsvinden. Afhankelijk van de fase gaat het om verplichtingen voor de verkoper of om verplichtingen voor de fabrikant/producent. Die verplichtingen vullen elkaar, idealiter, aan, zodat in de verschillende fases van de levenscyclus van een product effectief gestuurd kan worden op de transitie naar een circulaire economie. Wij zetten deze verschillende verplichtingen uiteen.¹⁰⁵

Fase 1: wettelijke garantietermijn

Op grond van het Europese recht is *de verkoper* aansprakelijk als binnen 2 jaar aan het licht komt dat goederen ondeugdelijk (non-conform) waren op het moment dat deze aan de consument werden geleverd, bijvoorbeeld omdat een product niet werkt of beschadigd is. Dit volgt uit de richtlijn verkoop van goederen, die onder het consumentenrecht kan worden geschaard.¹⁰⁶ De consument kan dan in beginsel kiezen tussen reparatie of vervanging. De verkoper moet de reparatie of vervanging kosteloos, binnen een redelijke termijn en zonder ernstige overlast voor de consument verrichten. Alleen wanneer de door de consument gekozen remedie - reparatie of vervanging - onmogelijk is of in vergelijking met de andere remedie voor de verkoper onevenredige kosten met zich mee zou brengen, mag de verkoper de gekozen remedie weigeren.¹⁰⁷ Er geldt geen 'voorrang' voor reparatie van het product boven vervanging, wel is de verkoper verplicht om de consument te informeren over het recht om te kiezen voor reparatie in plaats van vervanging en geldt er een verlenging van de aansprakelijkheidstermijn met 12 maanden als de consument kiest voor reparatie.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Hierbij maken wij gebruik van ons eerdere onderzoek M.N. Boeve, A.M.E. Veldkamp, C.W. Backes, A. van den Brink, Juridische mogelijkheden om een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte producten en een nationaal recht op reparatie te introduceren, Utrecht, UCWOSL, 2024, o.a. te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/27/onderzoek-nationaal-vernietigingsverbod-onverkochte-producten-en-reparatierecht>

¹⁰⁶ Richtlijn 2019/771. De richtlijn is van toepassing op alle koopovereenkomsten waarbij roerende tastbare zaken, inclusief goederen met 'digitale' onderdelen, tegen betaling van een prijs aan de consument worden geleverd (art. 3). Dit kan ook gaan om tweedehandsgoederen.

¹⁰⁷ Bij weigering van reparatie of vervanging heeft de consument recht op een evenredige prijsvermindering dan wel op ontbinding van de koopovereenkomst. Dit volgt uit de Richtlijn verkoop van goederen.

¹⁰⁸ Deze laatste verplichtingen volgen uit de richtlijn bevordering reparatie, waarbij de richtlijn verkoop van goederen is gewijzigd. Deze verplichtingen zijn op koopovereenkomsten van toepassing gesloten na 31 juli 2026.

Het staat de lidstaten vrij om een langere aansprakelijkheidstermijn te kiezen. Nederland heeft daarvoor gekozen. Naar Nederlands recht is er een wettelijke garantietermijn die afhankelijk is van wat de consument redelijkerwijs, bij normaal gebruik, mag verwachten van de levensduur van het product.¹⁰⁹ De termijn kan dus per product verschillen. Ook bij tweedehandsproducten wordt de redelijke verwachting van de levensduur van het (tweedehands)product als uitgangspunt genomen. Naast de wettelijke garantie kan een verkoper of fabrikant ook een zogenoemde ‘commerciële garantie’ bieden.¹¹⁰ De voorwaarden van deze (facultatieve) verkopers of fabrieksgarantie moeten blijken uit het garantiebewijs.

In deze fase zijn er dus geen verplichtingen voor de producent tot reparatie. De verplichting tot reparatie (of vervanging) rust op de verkoper (die in de praktijk vaak zal terugvallen op de producent). Een uitzondering is er voor zover de fabrikant/producent een fabrieksgarantie onder eigen voorwaarden biedt.

Fase 2: buiten wettelijke garantietermijn, maar voordat de consument zich van het product ontdoet

De fase buiten de wettelijke garantietermijn (die in Nederland dus kan verschillen per product), maar voordat de consument zich van het product ontdoet, is de meest belangrijke voor maatregelen gericht op levensduurverlenging en dus meer circulariteit. In deze fase zijn er op grond van de richtlijn bevordering reparatie van goederen uit 2024 belangrijke nieuwe verplichtingen voor fabrikanten.¹¹¹ Deze richtlijn kan ook worden geschaard onder het consumentenrecht en moet uiterlijk op 31 juli 2026 in ons nationale recht zijn omgezet.¹¹² Het gaat daarbij om verplichtingen in de fase waarin goederen nog niet in de afvalfase zijn beland.¹¹³ Een televisie werkt niet meer of een wasmachine is kapot en de consument wil deze producten laten repareren en heeft ze nog niet bij het afval gezet.

De fabrikant is in de toekomst in deze fase verplicht om op verzoek van de consument de goederen te repareren. Dit geldt echter alleen voor goederen waarvoor op grond van EU-regelgeving repareerbaarheidsvereisten gelden (en binnen de grenzen van die vereisten) en reparatie niet ‘onmogelijk’ is.¹¹⁴ De fabrikant voert de reparatie kosteloos of tegen een redelijke prijs uit en mag deze uitbesteden aan derden. Onder ‘fabrikant’ wordt hier verstaan ‘een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een product vervaardigt of laat ontwerpen en vervaardigen en het onder zijn naam of merk verhandelt’.¹¹⁵ Indien de fabrikant buiten de Unie is gevestigd, gaat de verplichting over op de gemachtigde vertegenwoordiger in de Unie, of bij gebreken daarvan, de importeur, of bij gebreken daar weer van, de distributeur.¹¹⁶

De verplichting geldt dus alleen voor producten waarvoor op EU-niveau repareerbaarheidsvereisten zijn vastgesteld. Dit betreft de repareerbaarheidsvereisten voor producten die zijn opgenomen in de lijst in Bijlage II bij de richtlijn ter bevordering van de reparatie van goederen. Dit gaat bijvoorbeeld om huishoudelijke wasmachines, afwasmachines en droogtrommels, stofzuigers, lasapparaten, mobiele telefoons en goederen met batterijen voor lichte vervoermiddelen. De lijst van productgroepen is nu nog beperkt, maar het is de bedoeling

¹⁰⁹ Art. 7.17-7.18 Burgerlijk Wetboek. Zie voor een overzichtje van gemiddelde gebruiksduurverwachtingen bijvoorbeeld <https://www.technieknederland.nl/media/ej2lrxdh/richtlijnen-afschrijvingsmethoden.pdf>

¹¹⁰ Zie ook art. 17 richtlijn verkoop van goederen.

¹¹¹ Richtlijn 2024/1799 van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en de Richtlijnen (EU) 2019/771 en (EU) 2020/1828.

¹¹² Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 22.

¹¹³ De richtlijn ziet op het op verzoek van de consument repareren van goederen. Daarmee is de scope van de richtlijn beperkt tot de reparatie van niet-afvalstoffen (art. 5 richtlijn ter bevordering van de reparatie van goederen). Het gaat dus om goederen die bij de consument verblijven en betreft niet de fase van afvalbeheer. Dat onder het begrip ‘reparatie’ in de zin van de richtlijn moet worden verstaan ‘een of meer handelingen waarbij een gebrekkig product of afval wordt teruggebracht in een staat waarin het geschikt is voor het beoogde gebruik ervan (cursief door auteurs)’ (art. 2 lid 3 richtlijn ter bevordering van reparatie jo. Art. 2 punt 20 Ecodesign Verordening) doet daaraan ons inziens niet af.

¹¹⁴ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 1 lid 3 jo. art. 5. De verplichtingen tot repareerbaarheid voor bepaalde producten volgen uit de Ecodesign Verordening (en eerder de Ecodesign Richtlijn).

¹¹⁵ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 2 lid 5 jo. art. 2 onder 42 Ecodesign Verordening.

¹¹⁶ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 5 lid 3.

dat deze lijst zal worden uitgebreid. De Europese Commissie is bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de lijst van productgroepen wordt aangevuld.¹¹⁷ Het is de bedoeling dat met name op grond van de Ecodesign Verordening voor meer productgroepen repareerbaarheidsvereisten worden vastgesteld (en daarmee de lijst bij de richtlijn kan worden uitgebreid). Deze koppeling zorgt er volgens de considerans bij de richtlijn voor 'dat alleen goederen met een repareerbaar ontwerp aan een dergelijke verplichting zijn onderworpen.'¹¹⁸

Ook wordt er een Europees online reparatieplatform opgericht waarmee consumenten reparateurs kunnen vinden. Dit Europese online platform zal bestaan uit nationale secties die een gemeenschappelijke Europese interface gebruiken.¹¹⁹ De Europese Commissie ontwikkelt uiterlijk op 31 juli 2027 deze gemeenschappelijke online-interface en doet ook het beheer van dit platform. De nationale secties worden opgezet door de lidstaten en moeten uiterlijk op 31 juli 2027 operationeel zijn. Indien een lidstaat al beschikt over een nationaal reparatieplatform dat voldoet aan de in de richtlijn genoemde vereisten, kan ook worden volstaan met een link naar dit nationale reparatieplatforms.¹²⁰ Via de nationale secties moet onder meer kunnen worden gezocht op goederen, locaties van reparatiediensten (die ook op een kaart kunnen worden opgezocht), grensoverschrijdende dienstverlening en reparatievoorwaarden.¹²¹ Het gebruik van de nationale secties en nationale onlineplatforms is gratis voor consumenten. Door inzicht te krijgen in de verschillende reparatiediensten, etc. zouden de voor- en nadelen van reparatie beter inzichtelijk worden wat, volgens de toelichting, consumenten kan stimuleren te kiezen voor reparatie in plaats van het aanschaffen van nieuwe goederen.¹²² De lidstaten kunnen er voor kiezen de nationale secties waarin de reparateurs zijn opgenomen uit te breiden met functies om te zoeken op verkopers van opgeknapte goederen, kopers van defecte goederen die moeten worden opgeknapt of vanuit de gemeenschap geleide reparatie-initiatieven (denk aan repair cafés).¹²³ Daarnaast voorziet de richtlijn in de introductie van een Europees reparatie-informatieformulier.¹²⁴ Het formulier voorziet in een gestandaardiseerde presentatie van onder meer de voorwaarden en prijzen van reparatie. Consumenten zouden hiermee reparatiediensten eenvoudiger met elkaar kunnen vergelijken. Wil men de reparatiemogelijkheden, respectievelijk -verplichtingen in deze fase in Nederland nog verder of voor andere producten uitbreiden dan waarop het (toekomstige) EU-recht ziet, dan is dit geen UPV-maatregel, maar moet de maatregel aansluiten bij de Richtlijn bevordering reparatie van goederen. Ten eerste valt de maatregel niet onder het begrip UPV zoals gedefinieerd in de Kra en zijn de artikelen 8 en 8bis Kra op een dergelijke maatregel niet van toepassing. Ten tweede moet een dergelijke maatregel wel aan het hiervoor zeer relevante kader van de Richtlijn bevordering reparatie van goederen gerelateerd worden en op de in dit kader plaatsvindende ontwikkelingen afgestemd worden.

Fase 3: afvalbeheer

Indien producten niet meer bij de consument verblijven - de consument zet de televisie of de wasmachine bij het grof vuil - kunnen in beginsel nationale UPV-maatregelen gericht op een reparatienetwerk voor afvalstoffen worden ingevoerd. Het gaat dan niet meer om goederen waarop de EU-richtlijn bevordering reparatie van goederen of de EU-richtlijn verkoop van goederen van toepassing is. Door middel van een verplichting in de UPV-regeling kan de producent worden verplicht om een reparatienetwerk voor deze goederen in de afvalfase in te richten. Ook dan is de repareerbaarheid van de producten een aandachtspunt om de beoogde effecten van de maatregel te waarborgen.

¹¹⁷ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 5 lid 9.

¹¹⁸ Considerans bij de Richtlijn bevordering reparatie van goederen onder 21.

¹¹⁹ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 7.

¹²⁰ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 7 lid 3. Nederland heeft een nationaal reparateursregister ontwikkeld, waarvan een eerste versie online raadpleegbaar is, zie <https://www.nationaalreparateursregister.nl>.

¹²¹ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 7 lid 5.

¹²² Considerans bij de Richtlijn bevordering reparatie van goederen, onder 28.

¹²³ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 7 lid 6.

¹²⁴ Richtlijn bevordering reparatie van goederen, art. 4, opgenomen in bijlage I bij de richtlijn.

Het overzicht hiervoor laat zien dat voor de verschillende fases van de levenscyclus van een product, verschillende juridische kaders bestaan voor de reparatie van producten. De repareerbaarheid van de betreffende producten in de ontwerpfase speelt daarbij een rol. Voor fabrikanten (waaronder producenten) gelden in het bijzonder voor de fase buiten de wettelijke garantietermijn (Fase 2) voor bepaalde producten verplichtingen tot reparatie. In alle fases wordt bovendien in de nabije toekomst voor consumenten de keuze voor reparateurs en de mogelijkheid tot het vergelijken van reparateurs vergemakkelijkt door de introductie van een Europees online reparatieplatform en een standaard reparatie-informatie formulier.¹²⁵ Deze ontwikkeling wordt in gang gezet door het Europese consumentenrecht, meer precies de Richtlijn bevordering reparatie van goederen. Het faciliteren van een reparatienetwerk voor producten in Fases 1 en 2 kan uiteraard ook positieve gevolgen hebben voor de reparatiemogelijkheden van producten die afval zijn (Fase 3) en vice versa. Het heeft weinig zin om het opzetten en/of financieren van een reparatienetwerk als UPV-maatregel te bediscussiëren, terwijl men inhoudelijk vooral doelt op een verlenging van de levensduur van producten en het voorkomen dat deze afvalstoffen worden. Dat schept niet alleen verwarring, maar kan snel tot juridisch verkeerde conclusies en beleidsmatig verkeerde keuzes leiden. Wij pleiten er daarom nadrukkelijk voor om in de discussie over het verhogen van circulariteit, UPV niet nationaal, in afwijking van het EU-rechtelijk kader, uit te breiden tot maatregelen die buiten (mogelijk ruim geïnterpreteerde) afvalbeheermaatregelen liggen. Verplichtingen voor producenten om meer circulariteit te bereiken hoeven echter niet beperkt te blijven tot afvalbeheermaatregelen (dus UPV-maatregelen). Als men een beter reparatienetwerk wil en dat door producenten wil laten financieren, moet men wel de moeite doen om het UPV-beleid en -recht en het consumentenbeleid en -recht (binnen en buiten de garantietermijn) in samenhang te beschouwen en de maatregelen op deze te onderscheiden terreinen op elkaar (en tevens ook op het ecodesignbeleid en -recht) af te stemmen. Het doel om reparatienetwerken op te zetten werd hier als voorbeeld gebruikt. Ook buiten dit voorbeeld is het aan te bevelen om de begrippen UPV en UPV-maatregel correct te gebruiken en daaronder niet allerlei maatregelen te scharen die buiten de EU-rechtelijke definitie van UPV vallen en waarvoor daarom andere juridische kaders gelden.

¹²⁵ Zie ook considerans onder 23 richtlijn bevordering reparatie van goederen.

10 Reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers

10.1 Omschrijving

Een reparatiefonds is een fonds om financiële steun te bieden voor de reparatie van kapotte of versleten goederen. (Een deel van) de reparatie die men laat doen, wordt daarmee bekostigd. Dit werkt bijvoorbeeld in combinatie met:

1. Een voucher, die consumenten (online) aanvragen bij het fonds, waarna ze daarmee naar de reparateur kunnen.
2. Een premie, waarbij de consument een vooraf bepaald bedrag als korting krijgt bij reparatie.

Hiermee worden reparaties gestimuleerd door de financiële drempel te verlagen bij consumenten. De levensduur van producten wordt hiermee verlengd waardoor de vraag naar nieuwe materialen afneemt. Producten uit de bestaande UPV-groepen die hiervoor in aanmerking komen, zijn bijvoorbeeld elektronica of textiel.

Het fonds dient te worden opgezet door de producentenorganisatie. Een alternatief is dat het fonds door de overheid wordt opgezet, maar dan is het dus geen UPV-maatregel. De beheerder van het fonds moet contact houden met reparateurs over uitbetalingen van reparaties. Ook moet worden uitgewerkt welke reparaties voor welke apparaten worden vergoed (Bundesministerium Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie, n.d.).

In het vouchersysteem is de consument verantwoordelijk voor het aanvragen van de voucher, en daarmee dus het krijgen van de vergoeding. In Oostenrijk gebruiken ze dit systeem: de consument vraagt online een reparatiebon aan, gaat hiermee naar een van de partnerbedrijven en wisselt de voucher in. Dat bedrijf dient de financieringsaanvraag in, waarna de subsidie weer naar de consument wordt overgemaakt (Bundesministerium Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie, n.d.). In Oostenrijk wordt dit systeem gefinancierd uit een EU-fonds, dus niet vanuit een UPV.

Een voordeel van het voucher systeem is de mogelijkheid tot budgetcontrole, door de mogelijkheid een limiet te zetten op het aantal uitgegeven vouchers. Nadelen zijn meer administratie voor de consument, die moet een voucher aanvragen wat er ook toe kan leiden dat mensen afhaken, of het feit dat het even kan duren voordat het bedrag wordt overgemaakt (Right to Repair, 2024).

Bij het werken met de premie, past de reparateur de korting toe bij het uitvoeren van reparaties. Deze vergoeding vraagt de reparateur dan weer terug bij het reparatiefonds. Een voorbeeld hiervan is het reparatiefonds in Frankrijk (Bonusreparation, 2023). In Frankrijk wordt de reparatiebonus gefinancierd vanuit het systeem voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Vanuit de UPV-systemen worden uit naam van de producenten non-profit eco-organisaties opgezet, die verantwoordelijk zijn voor de uitkering van de reparatiebonus aan de consument. Producten dienen gerepareerd te worden door een erkende reparateur, die beschikken over het label QualiRepar. Alle reparateurs die aan de voorwaarden voldoen kunnen dit label aanvragen (Het Groene Brein, 2024). Het gaat om een reparatiebonus voor consumenten voor elektronische producten,

voor schoeisel en kleding en voor bepaalde huishoudelijke apparaten (Re_fashion, 2022, 2024). Voordelen voor een premiesysteem zijn de eenvoud voor de consument, en daarmee de lagere drempel voor het repareren. Nadeel is dat het fraude gevoelig is, omdat de geldstroom van de organisatie naar de reparateur gaat, in plaats van naar de consument (Right to Repair, 2024).

10.2 Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid van een reparatienetwerk is grotendeels besproken in Hoofdstuk 9. Een reparatienetwerk ligt voor de hand voor producten met een langere levensduur die nu nog onvoldoende worden gerepareerd zoals kleding, elektronica en meubels. Voor auto's bestaat er geen noodzaak om een dekking van de kosten voor reparaties in de UPV op te nemen, omdat reparaties door de huidige economische incentives (hoge waarde van auto's) ook zonder UPV-beleid tot stand komen. Voor single-use producten is deze maatregel geen optie, gelet op de aard van het product.

Een aantal technische aspecten beïnvloeden de werking van het reparatiefonds. Zo maakt het introduceren van een reparatiekaart (of het nationale reparatieregister), zoals toegepast in Saksen en Frankrijk, reparatiediensten in de regio zichtbaar. Wel is het regelmatig updaten van de gegevens cruciaal om de correctheid van de informatie te waarborgen.

Ook moet het proces zo worden ingericht dat het zo min mogelijk fraudegevoelig is. In Oostenrijk hebben ze het terugbetalingsproces veranderd door het niet meer via de reparatiebedrijven te laten lopen, maar direct naar de rekeningen van de consumenten over te maken.

Als laatste is dataverzameling belangrijk voor het berekenen van emissiebesparingen en het mogelijk aanpassen van het (reparatie)programma. Doorlopend analyseren van de gegevens kan de efficiëntie en het succes van het programma optimaliseren. Daarnaast kunnen gegevens over gerepareerde producten nuttig zijn voor het implementeren en evalueren van verdere maatregelen ter bevordering van reparaties. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de derde subsidieperiode van de Thüringse reparatiebonus door middel van een begeleidende studie (Right to Repair, 2024).

10.3 Economische haalbaarheid

De economische effecten van een reparatiebonus worden (onder andere) onderzocht door KPMG in opdracht van het Ministerie van I&W (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2024). De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet gepubliceerd ten tijde van het schrijven van dit rapport, en worden zodoende niet meegenomen in onze analyse. Wij baseren onze analyse hoofdzakelijk op bevindingen uit (Right to Repair, 2024).

Het gebruik van een reparatiefonds is in te zetten voor producten die weer een nieuw leven kunnen krijgen na reparatie, maar waar nu nog geen rendabel businessmodel voor is. Als we bijvoorbeeld kijken naar auto's, is er al sprake van grootschalige reparatie omdat het rendabel is een auto te laten repareren in plaats van deze te vervangen. Bij veel elektr(on)ische apparaten en textiel is dit niet het geval. Hier is een aanpassing nodig van financiële stromen om het rendabel te maken. De volgende aspecten zijn van belang bij het rendabel maken van een reparatiefonds.

Het subsidiebedrag per reparatie moet hoog genoeg zijn om een stimulerend effect te creëren, en om ervoor te zorgen dat de administratieve inspanning er in redelijke verhouding mee staat. Zo werden de subsidiebedragen per product in Frankrijk na enkele maanden verhoogd om het beoogde gedrag te versterken. In Thüringen kwam men uit op € 75 per reparatie (Right to Repair, 2024).

Om ervoor te zorgen dat er voldoende fysieke mogelijkheden zijn om van de reparatiebonus gebruik te maken, moeten de criteria voor deelnemende reparatiebedrijven - als die er zijn - zo laagdrempelig mogelijk worden gekozen. Uit een evaluatie van de eerste fase van het Franse reparatiefonds blijkt dat de inspanning en kosten voor bedrijven om zich te kwalificeren voor het subsidieprogramma voor veel, met name kleinere, bedrijven ontmoedigend zijn (Right to Repair, 2024).

Verder is voorspelbaarheid cruciaal voor reparatiebedrijven, vooral als zij moeten inspelen op een toename van orders door het subsidieprogramma en bijvoorbeeld extra personeel willen aannemen. Kortstondige opschortingen van het programma en onverwachte terugvallen in orders kunnen tot grote problemen leiden.

Door een maximum aan het bedrag of een vast tarief in te stellen dat personen per reparatie vergoed krijgen via het fonds, zijn de kosten voorspelbaar. De kostprijs van producten zal echter wel stijgen door het instrument.

10.4 Juridische haalbaarheid

Zoals hiervoor aangegeven wordt in Frankrijk de reparatiebonus gefinancierd vanuit het systeem voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het is de vraag of deze Franse maatregel een afvalbeheermaatregel is die derhalve onder een UPV-regeling kan vallen. Ons inziens is dat niet zo omdat het bij de Franse maatregel niet gaat om het bijdragen tot het betalen van reparatie van afvalstoffen, maar van goederen die bij de consument verblijven en die nu juist geen afvalstoffen moeten worden. Hoewel de Franse overheid hier anders over lijkt te denken, is het ons inziens daarom geen maatregel die **in het kader van UPV** aan producenten kan worden opgelegd. Hieruit volgt dat ook de EU-rechtelijke bepalingen over UPV op een dergelijke maatregel dus niet van toepassing zijn. Ons inziens zouden producenten wel verplicht kunnen worden om dergelijke maatregelen te nemen, maar niet binnen een UPV-regeling.

Alternatief: introductie van reparatiebonus of voucher buiten de UPV-regeling

Een alternatief zou zijn om een nationaal fonds in combinatie met vouchers/bonus ten behoeve van de reparatie van goederen die bij de consument verblijven te introduceren. Dit alternatief valt buiten de mogelijkheden van een UPV-regeling. Voor de juridische haalbaarheid hiervan zijn in eerste instantie de Europese Richtlijn verkoop van goederen en de Richtlijn bevordering reparatie van goederen relevant. Een maatregel als de reparatiebonus of de reparatievouchers, vergelijkbaar met Franse regeling, valt niet expliciet onder de verplichtingen op grond van de Richtlijn verkoop van goederen en de Richtlijn bevordering van reparatie. Wel is in art. 13 Richtlijn bevordering reparatie van goederen bepaald dat de lidstaten ‘ten minste één maatregel ter bevordering van reparatie’ nemen. In de considerans (overweging 36) bij de Richtlijn worden als voorbeelden van dergelijke maatregelen onder meer genoemd: ‘Maatregelen van financiële aard kunnen bijvoorbeeld de vorm van reparatievouchers, reparatiefondsen, het ondersteunen of opzetten van lokale regionale onlineplatforms voor reparatie (.) zijn’. Dit betekent echter niet dat er sprake is van een regeling van een EU-reparatiebonus. Dit is relevant voor de nationale mogelijkheden tot introductie van een bonus of voucher systeem: nationale maatregelen als reparatiefondsen of vouchersystemen zijn dus EU-rechtelijk in beginsel niet alleen mogelijk, maar worden zelfs aangemoedigd.

Ervan uitgaande dat er geen sprake is een EU-wetgeving ten aanzien van de reparatiebonus/voucher, zal een nationale maatregel in de vorm van een reparatiebonus vooral moeten worden beoordeeld in het kader van de Dienstenrichtlijn of art. 56-62 VWEU, en het loyaliteitsbeginsel van art. 4 lid 3 VEU. In eerder onderzoek is geconcludeerd dat *“Afhankelijk van de nationale vormgeving van de maatregel er sprake kan zijn van een (potentiële) belemmering voor de uitoefening van grensoverschrijdende reparatiediensten in de zin van de Dienstenrichtlijn, of indien de richtlijn niet van toepassing is, art. 56 VWEU, omdat reparatie door buitenlandse aanbieders voor consumenten minder aantrekkelijk kan worden (bijvoorbeeld als conform de Oostenrijkse regeling reparatie alleen bij nationale reparateurs mag plaatsvinden)”*.¹²⁶ Er zal dan ‘een rechtvaardiging van de nationale maatregel moeten worden gezocht in de milieu- of consumentendoelstelling van de regeling. Vervolgens zou de concrete vormgeving van de maatregel moeten voldoen aan de evenredigheidstoets. Ook hier zal naar verwachting de geschiktheid van de maatregel niet snel een belemmering vormen, maar zal vooral moeten worden onderbouwd waarom de maatregel noodzakelijk is. Het is aannemelijk dat het loyaliteitsbeginsel van art. 4 lid 3 VWEU niet snel in gedrang zal zijn en de voorkeur verdient boven een soortgelijke maatregel die buitenlandse reparatiebedrijven niet benadeeld komen, zolang de EU-wetgever geen ‘reparatiebonus’ (of vergelijkbaar) op EU-niveau wil regelen.”¹²⁷

Kortom, hoewel de introductie van een reparatiebonus of vouchersysteem, gefinancierd door producenten niet mogelijk is als maatregel in een UPV-regeling, zou een dergelijke maatregel in beginsel wel buiten een UPV-regeling geïntroduceerd kunnen worden, afhankelijk van de vormgeving van de maatregel.

¹²⁶ M.N. Boeve, A.M.E. Veldkamp, C.W. Backes, A. van den Brink, Juridische mogelijkheden om een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte producten en een nationaal recht op reparatie te introduceren, Utrecht, UCWOSL, 2024, p. 66.

¹²⁷ M.N. Boeve, A.M.E. Veldkamp, C.W. Backes, A. van den Brink, Juridische mogelijkheden om een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte producten en een nationaal recht op reparatie te introduceren, Utrecht, UCWOSL, 2024, p. 66.

11 Fondsen voor onderzoek nieuwe technologieën

11.1 Omschrijving

Met deze maatregel maken UPV-regelingen budget vrij voor onderzoek naar nieuwe technologieën en methoden die hergebruik of recycling bevorderen, zoals sorteer- en recyclingtechnieken. Met een innovatiefonds wordt de onzekere vroege fase van ontwikkeling van nieuwe technieken gesubsidieerd door producenten.

Een voorbeeld voor deze maatregel is het UPV-textiel. In 2023 is in de voorgestelde wijziging van de Kra een bepaling opgenomen over de financiering van onderzoek ter verbetering van de sorteer- en recyclingprocessen van textielproducten en schoeisel, met name met het oog op de opschaling van vezel-tot-vezel recycling (zie ook onderstaande paragraaf over de juridische haalbaarheid. Overigens is het proces van deze wijziging nog lopend en dus niet van kracht).

Voor zover bekend zijn er geen andere UPV-regelingen waarin een dergelijke bepaling is opgenomen. Dit wil niet zeggen dat er vanuit UPV-regelingen geen financiering plaatsvindt van de ontwikkeling van innovatieve verwerkingstechnieken. Een voorbeeld hiervan is de recycling van PV-panelen door Stichting Open. Door Stichting Open zijn in een AVV afspraken gemaakt om in een periode van 5 jaar bij te dragen aan de ontwikkeling van nieuwe recycling technieken voor PV-panelen. De verwachting is dat over een aantal jaren grote hoeveelheden PV-panelen worden afgedankt. De bestaande recyclingtechnieken zijn ontoereikend om aan de recycling doelen te (blijven) voldoen. Om innovatieve recyclingtechnieken op te schalen tot een marktwaardige toepassing worden financiële middelen ingezet via een Innovatiepartnerschap. Alhoewel hier geen sprake is van innovatiefonds is de principewerking wel hetzelfde.

De voorbeelden van textiel recycling en PV-recycling laten zien dat inzet van financiële middelen ter bevordering van innovatie in afvalbeheer binnen het UPV-instrument mogelijk is. Dit kan door op EU-niveau afspraken te maken, zoals het voorbeeld van de regeling voor textiel in de Kra, maar kan ook op nationaal niveau worden geregeld via UPV-regelgeving of met een AVV.

11.2 Technische haalbaarheid

Het subsidiëren van innovatie met fondsen is een bekend principe en hiervoor bestaan diverse Nederlandse en Europese subsidieregelingen. Deze subsidieregelingen richten zich vaak op specifieke fases van innovatie en productontwikkeling. Om deze specifieke fases aan te duiden worden de Technology Readiness Levels (TRL) gebruikt. Ook RVO maakt gebruik van TRL bij diverse subsidieregelingen (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl>). Dus in algemene zin is het subsidiëren van technologie-innovatie praktisch haalbaar en is hier al veel ervaring mee.

Het subsidiëren van circulaire technologie-innovatie vanuit een UPV-regeling kan effectief zijn als voor een productgroep nieuwe manieren van verwerking nodig zijn. Bijvoorbeeld als er nieuwe producten op de markt komen die met de bestaande recycling technieken nog

niet goed of laagwaardig kunnen worden verwerkt. Een goed voorbeeld zijn pv-panelen of batterijen. Dit zijn (relatief) nieuwe producten waar nog geen volwassen recyclingmarkt voor bestaat. De productie van deze producten heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen en de bulk van deze producten zal pas de komende jaren in de end-of-life fase komen. Dit vraagt om een voorinvestering zonder dat hier direct inkomsten vanuit recycling tegenover staan. Financiering vanuit een UPV-regeling kan in deze situatie een effectieve maatregel zijn.

Ook voor producten waar nog geen volwassen recyclingindustrie bestaat kan een innovatiefonds interessant zijn, zoals bijvoorbeeld voor luiers. De UPV voor luiers (die in voorbereiding is) voorziet op dit moment in een gedeeltelijke recycling van luiers. Bij de opschaling van de recycling voor luiers spelen uitdagingen met betrekking tot de recycling capaciteit en ook het gebrek aan technieken om specifieke materialen in een luiers te hoogwaardig te kunnen recycleren. Stimuleren van innovatie kan bijdragen aan het opschalen van de recycling van luiers.

11.3 Economische haalbaarheid

Er bestaan Europese en Nederlandse innovatie regelingen voor het subsidiëren voor technologieontwikkeling. Deze regelingen worden meestal gefinancierd door de overheid. Als deze regeling onder een UPV wordt uitgevoerd dan worden producenten verantwoordelijk voor het subsidiëren van techniekinnovatie. Voor technologieën waar producenten een gezamenlijk belang hebben zou dit kunnen. Het voordeel is dat deze producenten de investering en daarmee ook de risico's gezamenlijk kunnen dragen. Voor recycling van producten is vaak sprake van een gezamenlijk belang omdat producten van verschillende producten als één product- of materiaalstroom in de end-of-life fase komen. Aandachtspunt is dat de financiële afdracht van verschillende producten niet te veel uiteen moeten lopen of hiervoor zullen dan specifieke afspraken worden gemaakt.

11.4 Juridische haalbaarheid

Gelet op de definitie en het doel van UPV, zoals deze volgen uit de Kra, kan een innovatiefonds (gefinancierd door producenten), dat zich richt op onderzoek naar verbetering van de afvalverwerking, zoals sorteer- en recyclingprocessen, met het oog op hergebruik of recycling in beginsel als mogelijk onderdeel van een UPV-regeling worden gezien. Het doel van het innovatiefonds in het kader van UPV zal dus moeten zien op verbeterde mogelijkheden van toepassing in het kader van afvalbeheer en niet op innovatie van technologieën in algemene zin (tenzij dat onderzoek naar innovatie betrekking heeft op de afvalfase).

Voor zover er op Europees niveau geen specifieke regeling is voor bepaalde productgroepen zijn er in beginsel geen juridische belemmeringen om op nationaal niveau dergelijke fondsvorming in een UPV-regeling op te nemen, anders dan dat de regeling zal moeten voldoen aan de relevante bepalingen in de Kra en staatssteunregels, voor zover sprake is van staatssteun in de zin van art. 107 lid 1 VWEU.¹²⁸

¹²⁸ Staatssteun in de zin van art. 107 lid 1 VWEU wordt ruim opgevat. Zie in dit verband ook art. 22bis onder e voorstel tot wijziging van de Kra (met de introductie van een UPV voor textiel, COM (2023) 420 final) over financiering van onderzoek ter verbetering van afvalverwerkingsprocessen. In de considerans onder 23 wordt hierover opgemerkt: 'Indien steun met staatsmiddelen wordt gefinancierd, ook wanneer deze volledig wordt gefinancierd uit bijdragen van de overheid en ten laste van de betrokken ondernemingen, kan deze steun

De vraag is of het bepaalde in art. 8bis lid 4 Kra, waarin onder meer is bepaald welke kosten de producenten minimaal moeten dragen om aan hun verplichtingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen, van toepassing is. Het betreft, kort gezegd, de kosten van gescheiden afvalinzameling, het vervoer en de verwerking ervan (art. 8bis lid 4 onder a Kra). De kosten van onderzoek naar innovatie kunnen daar alleen onder worden geschaard als het gaat om innovatie bij afvalverwerking. Dan zijn ook de eisen van kostenefficiëntie en transparantie (art. 8bis lid 4 onder c Kra) van toepassing. Relevant om in dit kader te benoemen is dat voor een specifieke productgroep, textiel, in het voorstel voor de herziening van de Kra van een regeling voor UPV wordt geïntroduceerd, waarbij meer specifiek in art. 22a ook een bepaling is opgenomen over de financiering van de ondersteuning van onderzoek onder meer ter verbetering van afvalverwerkingsprocessen met het oog op de opschaling van 'vezel-tot-vezelrecycling':

'4. Member States shall ensure that the producers of textile, textile-related or footwear products listed in Annex IVc cover the costs of the following:

(e) support to research and development to improve products design for product aspects listed in Article 5 of the ESPR, and waste prevention and management operations in line with the waste hierarchy, with a view *to* scaling up fibre-to-fibre recycling, without prejudice to Union state aid rules.' ¹²⁹

In art. 22a lid 6 staat expliciet: 'De in lid 4 bedoelde te dekken kosten mogen niet hoger zijn dan de kosten die noodzakelijk zijn om de in dat lid bedoelde diensten op kostenefficiënte wijze te verlenen en worden op transparante wijze tussen de betrokken actoren vastgesteld.' ¹³⁰

Kortom, de introductie op nationaal niveau van fondsvorming in een UPV-regeling voor onderzoek en ontwikkeling voor afvalbeheermaatregelen kent derhalve in beginsel geen juridische belemmeringen, behalve dat aan de genoemde relevante bepalingen in art. 8 en 8bis Kra moet worden voldaan en, indien van toepassing, staatssteunregels. Ook moet rekening worden gehouden met eventuele product-specifieke bepalingen, zoals de voorgestelde UPV-bepalingen voor textiel in het voorstel voor de herziening van de Kra.

staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU; in dergelijke gevallen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de staatssteunregels in acht worden genomen.'

¹²⁹ Art. 22a voorstel tot herziening van de Kra.

¹³⁰ Dit is in overeenstemming met art. 8bis Kra.

12 Financiële prikkel bij retour

12.1 Omschrijving

Deze maatregel houdt in dat consumenten worden gestimuleerd om de producten in te leveren door ze een financiële prikkel te geven bij inleveren. Deze producten kunnen vervolgens worden hergebruikt of hoogwaardig verwerkt.

Een financiële prikkel kan verschillende vormen aannemen:

1. Statiegeld: De eerste vorm van een financiële prikkel is het klassieke statiegeldsysteem. Het principe van statiegeld is dat er een bedrag betaald wordt bij de aankoop, waarbij na teruggave dat bedrag weer wordt uitgekeerd. Een voorbeeld is het statiegeldsysteem voor plastic flessen, blikjes, en bierflesjes.
2. Premie bij inleveren. Een andere variant is de retourpremie. Hierbij betaalt de consument geen extra bedrag bij aanschaf, maar krijgt wel een bedrag of korting bij het inleveren van een product. Een voorbeeld hiervan is het vrijwillige initiatief van enkele kledingwinkels waarbij men een bedrag of korting krijgt op de aankoop bij het inleveren van kleding.
3. 'Campinggas systeem': Een derde variant is een systeem zoals gebeurt met campinggas. Hierbij betaalt de consument alleen een premie bij de eerste aanschaf, daarna wordt het lege product ingeruild voor een nieuwe. Het is hierbij niet mogelijk om het lege product weer in te ruilen voor geld.

Een financiële prikkel bij inlevering is technisch mogelijk voor veel verschillende productgroepen. Het instrument is vooral interessant voor producten die zwerfafvalgevoelig zijn. Daarnaast kan het effectief zijn voor producten die tot grote milieuschade leiden bij verwerking via het restafval en/of inzamelpercentages nog (te) laag zijn.

12.2 Technische haalbaarheid

Statiegeldsysteem

De technische haalbaarheid is afhankelijk van het type product en de vormgeving van de financiële prikkel. Het statiegeldsysteem ligt het meest voor de hand voor vormvaste uniforme producten die herkend kunnen worden door een statiegeldmachine (zoals blikjes en flesjes). Een alternatief is handmatig inzamelen, waarbij het mogelijk is om de producten te etiketteren en te scannen, zodat herleid kan worden dat statiegeld op een product is betaald en een bedrag kan worden uitgekeerd (CE Delft, 2022). Het is bijvoorbeeld complex om een statiegeldsysteem in te richten voor textiel, omdat statiegeld geïnd moet worden per eenheid stuk textiel. Dit zou betekenen dat de consument voor ieder apart kledingstuk statiegeld moet betalen en die één voor één moet inleveren bij een winkel. Ook zijn de formaten van textiel erg verschillend. Zo is een jas of een broek veel zwaarder dan een sok of onderbroek. Het is niet mogelijk om kledingstukken per stuk machinaal in te nemen. Naar ons weten zijn tot nu toe alleen statiegeldmachines ontwikkeld voor verpakkingen. Voor andere productgroepen zijn nog geen statiegeldmachines op commerciële schaal ontwikkeld. In Noorwegen zijn wel op pilootniveau statiegeldmachines ontwikkeld die batterijen kunnen inzamelen (Dan, 2017).

Retourpremie

Voor overige UPV's is het waarschijnlijk technisch lastig om een statiegeldsysteem te ontwikkelen, en ligt een retourpremie of campinggassysteem meer voor de hand. Op kleinere schaal zijn er voor textiel al initiatieven met retourpremies (zie onderstaande box). Maar ook voor matrassen en batterijen zijn retourpremies denkbaar. Voor auto's, banden, vlakglas, ballonnen, vochtige doekjes, papier en karton, vistuig en sigarettenfilters ligt het (technisch) niet voor de hand om retourpremies in te voeren. Auto's en banden worden al ingeruild bij de aankoop van een nieuw product (of tweedehands verkocht of naar de sloop gebracht). Vlakglas, ballonnen, vochtige doekjes en vistuig zijn geen voor de hand liggende producten om in te leveren bij een winkel.

Tekstkader 9 - Voorbeeld: Retourpremie textiel

Een voorbeeld is een Albert Heijn in de gemeente Krimpen aan den IJssel waar ze zijn begonnen met een pilot waar klanten hun oude kleding kunnen inleveren in ruil voor korting op de boodschappen. Klanten kunnen er kleding, riemen, knuffels en huishoudtextiel inleveren. Voor elke zak ingeleverde kleding ontvangt de klant € 0,50 korting. De kleding die nog gebruikt kan worden, wordt naar een tweedehandswinkel gebracht of gedoneerd aan het goede doel. De overige kledingstukken worden gerecycled (PZC, 2021). Ook zijn er een aantal winkels waar je oude kleding kunt inleveren en je korting krijgt als beloning. Zo kan je bij de H&M plastic tassen met oud textiel inleveren en krijg je 15% korting op een artikel naar keuze. De staat van het textiel is hierbij onbelangrijk en dus ook kapotte kleding is toegestaan. Het ingeleverde textiel wordt gesorteerd: bepaalde kledingstukken worden opgeknapt als tweedehandsartikelen, terwijl andere kledingstukken worden omgetoverd tot andere producten, zoals reinigingsdoekjes, verhuisdekens en isolatiemateriaal. Hunkemöller, C&A en Scapino hebben soortgelijke acties. Een ander bekend voorbeeld is Drop & Loop waarbij je een korting op je aankoop krijgt of een andere beloning bij het inleveren van textiel.¹³¹

Op nationaal niveau zal een systeem van retourpremies, net als statiegeld, waarschijnlijk wel financiële verevening vergen. Bijvoorbeeld, als er retourpremies worden uitgekeerd voor alle verkochte textiel en elektronische apparaten in Nederland, zal er een fonds nodig zijn om de retourpremies te bekostigen en een systeem om te controleren hoeveel retourpremies een winkel heeft uitgekeerd en hoeveel producten zijn ingenomen. Het is mogelijk dat de ene winkel meer inneemt (en dus retourpremies uitkeert) dan een andere winkel, waardoor de winkel een hogere compensatie uit het fonds ontvangt. Er is dan (net als bij statiegeld) een centrale organisatie nodig die de financiële stromen beheert en controleert. Een PRO zou deze rol kunnen vervullen.

Campinggassysteem

Technisch gezien is het 'campinggassysteem' het meest eenvoudig vorm te geven. In dit systeem is geen centrale organisatie nodig die de financiële verevening realiseert. Een consument betaalt immers een bedrag bij aankoop van het eerste product (die ten goede komt aan de winkel) en krijgt een korting op een nieuw product als hij het oude product inlevert, waardoor de winkel niet gecompenseerd hoeft te worden voor uitgekeerde bedragen. De technische randvoorwaarde voor dit systeem is dat winkels ruimte moeten hebben om de producten (veilig en hygiënisch) in te nemen en een retoursysteem om de ingenomen goederen te sturen naar een sorteer en recyclingfaciliteit of een locatie waar de producten kunnen worden voorbereid voor hergebruik. Voor de hand liggende productgroepen binnen de huidige UPV-systemen waar dit technisch haalbaar voor is zijn batterijen, elektronica, matrassen, verpakkingen en textiel.

¹³¹ [Home - Drop & Loop](#)

12.3 Economische haalbaarheid

Bij alle systemen zullen er kosten optreden voor producenten. Er moet immers een infrastructuur worden opgezet om de producten in te nemen en te transporteren naar een locatie voor verwerking.

Het meest kostbaar is een statiegeldsysteem. Dit komt voornamelijk door de kosten voor de aanschaf en onderhoud van statiegeldmachines (of personeelskosten bij handmatig inzamelen). Daarnaast zijn er kosten voor transport, telcentra om te controleren hoeveel producten een winkel heeft ingenomen, reclamecampagnes en een centrale organisatie die zorgt voor de financiële verevening. Kosten treden niet alleen op bij producenten, maar ook tussenpartijen, zoals installateurs, waardoor het belangrijk is om alle partijen in de keten te betrekken. De kosten van het systeem bij blikjes en flesjes (centrale organisatie, telcentra, transport, statiegeldmachines, reclamecampagnes) worden bekostigd uit bijdragen van producenten, inkomsten van gerecyclede materialen en niet ingeleverde producten waar wel statiegeld over betaald is. Omdat vergoedingen van drankenproducten noodzakelijk zijn om het systeem te bekostigen, is het systeem zonder bijdragen van producenten financieel niet haalbaar (CE Delft, 2017). Maatschappelijk gezien kan dat anders liggen, omdat statiegeld ook zorgt voor minder opruimkosten voor zwerfafval en voor milieuwinst. Een retourpremiesysteem en campinggassysteem zullen waarschijnlijk goedkoper zijn dan een statiegeldsysteem, omdat deze minder complex zijn, maar ook bij deze systemen zullen er kosten zijn voor inname-infrastructuur, transport en (in het geval van retourpremies) telcentra en financiële verevening. Bij hoge materiaalopbrengsten is het wel denkbaar dat een simpele vorm van retourpremies of campinggassysteem economisch haalbaar is zonder producentenbijdragen. Hiertoe is nader onderzoek per productgroep noodzakelijk.

12.4 Juridische haalbaarheid

In beginsel is het mogelijk om op nationaal niveau financiële prikkels bij retour te introduceren als onderdeel van een UPV-regeling. In hoeverre dit mogelijk is, moet (allereerst) worden beoordeeld in het licht van het EU-recht. In dit verband zijn in het bijzonder de Verpakkingsverordening (ook wel PPWR) en de minimumvereisten voor UPV zoals opgenomen in de Kra relevant.

Europees recht

De PPWR bevat in art. 50 lid 2 een verplichting voor de lidstaten om statiegeldsystemen op te zetten om de in de Verordening opgenomen doelstellingen voor gescheiden inzameling van verpakkingen van kunststof drankflessen en metalen drankverpakkingen (blikjes) te halen.¹³² Het gaat daarbij specifiek om kunststof drankflessen en metalen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik met een inhoud van maximaal drie liter. De lidstaten zijn verplicht, met de nodige uitzonderingen,¹³³ om uiterlijk 1 januari 2029 deze systemen te hebben opgezet, waarbij wordt voldaan aan bepaalde minimumeisen opgenomen in bijlage X bij de verordening. Voor het moeten voldoen aan de minimumeisen van bijlage X geldt een uitzondering voor bestaande statiegeldsystemen indien uiterlijk op 1

¹³² Ook de SUP-richtlijn (EU-richtlijn 2019/904) bevatte al doelstellingen voor de gescheiden inzameling van kleine plastic flesjes. De invoering van een statiegeldsysteem is echter niet verplicht op grond van deze richtlijn, maar wordt wel genoemd als voorbeeld van een manier waarop de lidstaten de inzameldoelstellingen kunnen halen (zie art. 9 lid 1 SUP-richtlijn).

¹³³ Zie art. 50 lid 3 en volgende PPWR en uitgebreid daarover CE Delft, Evaluatie statiegeld, 2025.

januari 2029 aan de gescheiden inzameldoelstelling van 90% van art. 50 lid 1 PPWR wordt voldaan.¹³⁴ De lidstaten kunnen overigens onder voorwaarden ook een vrijstelling vragen van de verplichting tot het opzetten van een statiegeldsysteem voor de genoemde flessen en metalen verpakkingen.¹³⁵ Dit ligt voor Nederland niet voor de hand omdat wij al een statiegeldsysteem hebben ingevoerd.

Voorts geldt er een meer algemene ‘streef’ doelstelling voor de invoering van statiegeldsystemen. Ingevolge art. 50 lid 8 PPWR moeten de lidstaten er naar ‘streven’ om ‘statiegeldsystemen in te voeren en in stand te houden, met name voor glazen drankflessen voor eenmalig gebruik en drankkartons.’ Ook ‘streven’ de lidstaten ernaar dat die statiegeldsystemen ‘in gelijke mate beschikbaar zijn voor herbruikbare verpakkingen waar dat technisch en economisch haalbaar is.’ De eisen in art. 50 PPWR zijn uitdrukkelijk ‘minimumeisen’, zo is bepaald in art. 50 lid 9 PPWR. De lidstaten kunnen in beginsel bepalingen vaststellen die verder gaan dan deze minimumeisen. Daarbij moeten de algemene voorschriften van het VWEU in acht worden genomen en moet overeenkomstig de Verordening worden gehandeld.

Buiten de PPWR is ook de Kra relevant voor de invoering van statiegeldsystemen in het kader van een UPV-regeling. Zoals in het algemeen deel is beschreven, bevat de Kra minimumvereisten voor UPV-regelingen. Voor de vormgeving van financiële prikkels bij retour (in het bijzonder statiegeldsystemen) is relevant dat de lidstaten ingevolge art. 8bis lid 4 Kra ervoor moeten zorgen dat de financiële bijdragen van de producent de kosten dekken van de gescheiden inzameling van afval en vervolgens het vervoer en de verwerking ervan met inbegrip van de verwerking die nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van de Unie op het gebied van afvalbeheer, en de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de andere doelstellingen als bedoeld in lid 1 onder b, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik van secundaire stoffen *en niet-opgeëist statiegeld*. Dit betekent dat een nationale statieregeling zo moet worden vormgegeven dat de inkomsten uit niet-opgeëist statiegeld in beginsel weer worden ingezet om de effectiviteit van het statiegeldsysteem te verhogen.

Nationale ruimte/juridische haalbaarheid

Uit bovenstaande volgt dat, mits de bepalingen uit de Kra in acht worden genomen, het voor lidstaten mogelijk is om een financieel retoursysteem voor producten te introduceren in een UPV-regeling.

Wat betreft verpakkingen bevat de PPWR zelfs een belangrijke prikkel om (nationale) statiegeldsystemen in te voeren en in stand te houden en bevat het voor bepaalde verpakkingen zelfs een verplichting tot invoering van een dergelijk systeem. Nederland heeft overigens al voor de inwerkingtreding van de PPWR een statiegeldsysteem ingevoerd voor kleine flesjes en blikjes,¹³⁶ dat in stand kan worden gelaten (met enige aanpassingen) onder de PPWR. De PPWR bevat uitdrukkelijk minimumvereisten en bevat geen juridische belemmeringen om ook voor verpakkingen van andere producten statiegeldsystemen of andere retoursystemen op nationaal niveau in te voeren. Dit volgt, zoals eerder aangegeven, uitdrukkelijk uit art. 50 lid 9 PPWR:

¹³⁴ Art. 50 lid 11 PPWR.

¹³⁵ Art. 50 lid 5 PPWR. Deze vrijstelling kan, kort gezegd, worden aangevraagd als 80 gewichtsprocent of meer van de verpakkingen die in de lidstaat in het jaar 2026 voor het eerst op de markt worden aangeboden, gescheiden worden ingezameld.

¹³⁶ Zie art. 6 e.v. Besluit beheer verpakkingen.

‘9. Een lidstaat kan, met inachtneming van de algemene voorschriften van het VWEU en overeenkomstig deze verordening handelend, bepalingen vaststellen die verder gaan dan de in dit artikel vastgelegde minimumeisen, bijvoorbeeld door de in lid 4 bedoelde verpakkingen en verpakkingen voor andere producten of van andere materialen in hun regelingen op te nemen.’

Dit wordt ook nog eens benadrukt in de considerans, overweging 144:

‘Gezien de aard van de producten en de verschillen in hun productie- en distributiesystemen, mogen statiegeldsystemen echter niet verplicht zijn voor verpakkingen (...) voor melk en zuivelproducten die zijn vermeld in deel XVI van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1308/2013. De lidstaten kunnen echter statiegeldsystemen invoeren voor die drankverpakkingen en voor andere drankverpakkingen en niet-drankverpakkingen’.

Wel zal bij invoering van een ‘financieel retoursysteem’, ook in een UPV-regeling, het systeem moeten voldoen aan de interne marktregels, in het bijzonder aan art. 34 VWEU (verbod van kwantitatieve importbeperkingen en maatregelen van gelijke werking). Dit is ook het geval indien gekozen wordt voor het opzetten van een financieel retoursysteem voor andere producten dan verpakkingen. In alle gevallen zal moeten worden aangetoond dat het systeem zo is opgezet dat buitenlandse producenten niet anders of intensiever hierdoor worden getroffen en niet structureel hogere kosten moeten maken dan binnenlandse producenten. Indien daar wel sprake van is, zal moeten worden aangetoond dat de introductie van het retoursysteem niettemin noodzakelijk is en de daarmee verbonden handelsbelemmering proportioneel zijn ten opzichte van de te realiseren milieubescherming.

13 Financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling

13.1 Omschrijving

Dit instrument gaat over het inbouwen van een prikkel binnen de UPV om verder te gaan dan de doelstellingen. Het gaat erom bedrijven te laten betalen voor afval dat niet correct wordt verwerkt of om te verplichten dat inkomsten van niet geretourneerd statiegeld/retourpremies wordt geïnvesteerd in circulaire activiteiten. Hiermee wordt de prikkel groter om verder te gaan dan de doelstellingen. Dit instrument zou bijvoorbeeld concreet vormgegeven kunnen worden door producenten financiële middelen te laten storten in een fonds. Dit fonds wordt gevuld naar rato van de mate waarin producten in het restafval aanwezig zijn. De middelen zouden gebruikt kunnen worden voor het vergoeden van de afvalbeheerkosten van gemeenten, maar er zijn ook andere mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het vullen van het fonds voor reparatiebonussen of (subsidies voor de ontwikkeling van) innovatieve technieken (zie voorgaande maatregelen).

Een andere optie zou kunnen zijn om producenten ook te verplichten de maatschappelijke kosten van het afvalbeheer te dragen. Dit gaat bijvoorbeeld om de maatschappelijke kosten van uitstoot van broeikasgassen en andere emissies in afvalverbrandingsinstallaties. De maatschappelijke kosten zouden in beeld gebracht kunnen worden met milieuprijzen. Een verbreding van de scope van de kosten leidt tot een prikkel tot meer gescheiden inzameling en zou het instrument tariefdifferentiatie effectiever kunnen maken.

13.2 Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid van dit instrument hangt sterk af van de beschikbare gegevens. Om producenten financieel te prikkelen om verder te gaan dan de doelstelling, zou meetbaar gemaakt kunnen worden wat het aandeel is van hun producten in het restafval en eventueel wat de (gemeentelijke) kosten zijn voor de verwerking ervan. Mogelijk kan hierbij aangesloten worden bij de verplichte rapportages die afvalbedrijven moeten indienen bij de Nederlandse Emissieautoriteit in het kader van de Nederlandse emissieheffing en EU-ETS. Deze rapportages bevatten informatie over hoeveelheden te verbranden materialen en de CO₂-uitstoot. Ook laat RWS gemeenten jaarlijks sorteeranyses uitvoeren om de samenstelling van het huishoudelijk restafval in kaart te brengen. Alhoewel dit steekproeven zijn zou je op basis hiervan iets kunnen zeggen over de aanwezigheid van bepaalde productgroepen in het restafval.¹³⁷ In hoeverre deze informatie aansluit op productgroepen in het UPV moet nader worden onderzocht

Een alternatief is om het aantal procentpunten van bijvoorbeeld recycling dat niet gerealiseerd wordt als grondslag te hanteren, omdat hier binnen de UPV-regelingen al op gemonitord wordt. Stel bijvoorbeeld dat 60% van het afval gescheiden wordt ingezameld en gerecycled, dan wordt 40% als grondslag gehanteerd voor de financiële bijdrage binnen de UPV-regelingen. De bijdrage per procentpunt zou kunnen worden vastgesteld op basis van de gemeentelijke verwerkingskosten, maar dat hoeft niet per se. Er zijn ook andere bedragen denkbaar.

¹³⁷ <https://www.afvalcirculair.nl/monitoring-en-cijfers/afvalcijfers/afvalcijfers-land/samenstelling/>

13.3 Economische haalbaarheid

Deze maatregel zal leiden tot extra kosten voor producenten en mogelijk een kostprijsverhoging voor producten. De mate waarin deze maatregel economisch haalbaar is zal sterk afhankelijk zijn van de hoogte van de financiële prikkel en de mate waarin producenten in staat zullen zijn om verder te gaan dan de doelstelling. Dit is ook afhankelijk van de productgroepen.

13.4 Juridische haalbaarheid

Uit art. 8bis lid 4 sub c Kra volgt dat de kosten voor het afvalbeheer niet meer mogen bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten.¹³⁸ De vaststelling van deze kosten dient op transparante wijze te gebeuren. De vraag is of de kosten die aan producenten in rekening kunnen worden gebracht ook worden beperkt door de doelstellingen die voor elke UPV-regeling zijn vastgelegd. Producenten moeten in eerste instantie de kosten dekken die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen van het afvalstoffenbeheer en andere doelstellingen die zijn vastgesteld voor de betreffende UPV-regeling.¹³⁹ Daarbij komt dat de producent ook verantwoordelijk is voor het zorgen voor een ‘passend inzamelsysteem’. Deze verplichting is niet gelimiteerd tot een bepaalde inzameldoelstelling.¹⁴⁰ Voor het overige volgt uit de tekst van art. 8bis lid 4 onder a Kra echter niet duidelijk dat de financiële verantwoordelijkheid van producenten beperkt zou zijn tot de kosten die nodig zijn om te voldoen aan bovengenoemde doelstellingen. Het volgt uit de tekst van deze bepaling namelijk niet duidelijk of art. 8bis lid 4 onder a aangeeft wat minimaal de financiële verantwoordelijkheid van de producenten omvat of dat deze bepaling de financiële verantwoordelijkheden limitatief en dus uitputtend opsomt.¹⁴¹ Daarbij komt dat de producent ook verantwoordelijk is voor het zorgen voor een ‘passend inzamelsysteem’. Deze verplichting is niet gelimiteerd tot een bepaalde inzameldoelstelling.¹⁴² Voor het overige volgt uit de tekst van art. 8bis lid 4 onder a Kra echter niet duidelijk dat de financiële verantwoordelijkheid van producenten beperkt zou zijn tot de kosten die nodig zijn om te voldoen aan bovengenoemde doelstellingen. Het volgt uit de tekst van deze bepaling namelijk niet duidelijk of art. 8bis lid 4 onder a aangeeft wat minimaal de financiële verantwoordelijkheid van de producenten omvat of dat deze bepaling de financiële verantwoordelijkheden limitatief en dus uitputtend opsomt.

De laatstgenoemde interpretatie, waarbij uit wordt gegaan van een uitputtende, limitatieve opsomming van de kosten die producenten kunnen worden opgelegd, zou ons inziens moeilijk te verenigen zijn met art. 14 lid 2 Kra. Daarin is het volgende bepaald: ‘Onverminderd de artikelen 8 en 8bis kunnen de lidstaten besluiten de kosten van het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen (.).’ Dat lijkt te betekenen dat lidstaten kunnen besluiten om alle kosten van het afvalbeheer, dus niet alleen de kosten van maatregelen die nodig zijn om bepaalde UPV-doelstellingen te bereiken, door producenten te laten dragen. Dat zou dan dus neerkomen op een volledige (financiële) producentenverantwoordelijkheid. Met andere woorden, art. 14 lid 2 Kra lijkt dus te impliceren dat art. 8bis lid 4 Kra slechts een opsomming geeft van de kosten die minimaal door producenten moeten worden gedragen.

¹³⁸ Art. 8bis lid 4 sub c Kra.

¹³⁹ Overweging 26 Richtlijn 2018/851.

¹⁴⁰ Art. 8bis lid 3 Kra.

¹⁴¹ Overweging 26 Richtlijn 2018/851.

¹⁴² Art. 8bis lid 3 Kra.

Het EU-recht bevat ook gevallen waarin de producenten moeten worden verplicht om additionele of zelfs alle afvalbeheerskosten te dragen, niet alleen voor zover dat nodig is om bepaalde doelstellingen te bereiken. Zo bepaalt art. 8 lid 2 SUP Richtlijn dat de lidstaten in het kader van UPV de producenten ook verantwoordelijk moeten maken voor de kosten van het afvalbeheer van bepaalde single-use plastic producten voor zover die niet gescheiden ingezameld (hoeven te) worden, maar in het restafval belanden, alsmede de kosten voor het opruimen van zwerfafval. Dit houdt dus een verplichting in om alle afvalbeheerskosten van alle op de markt gebrachte producten te dragen, dus niet alleen voor zover dat nodig is om de bestaande inzamelings- en recyclingdoelstellingen te halen. Vooralsnog zijn wij van opvatting dat ook in andere gevallen, waarin het EU-recht daartoe niet verplicht, de lidstaten ervoor kunnen kiezen om de producenten volledig financieel verantwoordelijk te maken voor alle afvalbeheerskosten die worden veroorzaakt door de door hen op de markt gebrachte producten, zoals art. 14 lid 2 Kra bepaalt en waar art. 8bis lid 4 Kra niet aan in de weg staat. Geheel zeker is dat echter niet. Wel blijft art. 8bis Kra onverlet, hetgeen onder andere betekent dat de producenten alleen met de kosten kunnen worden belast die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten. De term afvalbeheersdiensten is niet heel scherp gedefinieerd. Dat zijn ingevolge art. 8bis lid 4 onder a Kra in eerste instantie de inzameling, vervoer en verwerking van afvalstoffen, maar ook de kosten van informatieverstrekking aan afvalstoffenhouders, waaronder consumenten (campagnes), en rapportering. Het lijkt ons ook mogelijk om hieronder bijvoorbeeld kosten voor reparatienetwerken (van afvalstoffen!), bijdragen aan fondsen voor de ontwikkeling van circulaire recyclingtechnologie, kosten voor het inzamelen en bewerken (gereed maken) van afvalstoffen voor hergebruik (zie bijvoorbeeld het toekomstige art. 22a lid 4 Kra met betrekking tot de UPV voor textiel), etc. te begrijpen. Dat kan zolang dit alles maar het doel dient om afvalbeheerdoelstellingen te bereiken of nodig is voor een circulair afvalbeheer. Het lijkt ons daarentegen niet mogelijk de afvalbeheerkosten kunstmatig te verhogen teneinde een sturende werking, bijvoorbeeld meer afvalpreventie, te bereiken. Dergelijke kosten zijn niet nodig om de afvalbeheerdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten.

14 Conclusies en aanbevelingen

14.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om te onderzoeken welke instrumenten binnen UPV ingezet kunnen worden om circulariteit te bevorderen en of deze technisch, juridisch en economisch haalbaar zijn. Hiertoe hebben we tien instrumenten nader onderzocht uit een groslijst van 40 instrumenten. De belangrijkste conclusies zijn samengevat in Tabel 3:

Tabel 3 - Beoordeling juridische, technische en economische haalbaarheid

Nr	Instrument	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
1	Refuse-doelstellingen in UPV opnemen	Doelen direct gericht op afzien van productie zijn binnen UPV-regelingen niet juridisch haalbaar. Doelen die indirect bijdragen aan vermindering aantal producten op de markt, zoals voorbereiding op hergebruik, zijn onder voorwaarden wel juridisch haalbaar (zie ook instrument 5).	Doelen die indirect bijdragen aan vermindering aantal producten op de markt, lijken technisch haalbaar voor producten zoals meubels, textiel en schoeisel, elektrische en elektronische apparaten, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (zie ook instrument 5).	Voor doelen die indirect bijdragen zijn de kosten van dit instrument en daarmee de economische haalbaarheid sterk afhankelijk van type product en in hoeverre al een goede inzamelstructuur aanwezig is (zie ook instrument 5).
2	Tariefdifferentiatie op aandeel recyclelaat	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld verpakkingen, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed, matrassen, visnetten, autobanden en elektronica.	Wanneer de tariefdifferentiatie zo wordt vormgegeven dat deze in totale opbrengst niet significant verschilt dan bij een vlakke bijdrage, dan is er wat betreft de afdracht, in principe geen verschil in economische haalbaarheid tussen een afvalbeheerbijdrage met of zonder tariefdifferentiatie. Wel kunnen de administratiekosten toenemen.
	Tariefdifferentiatie op mate van recyclebaarheid	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld matrassen, visnetten, autobanden, meubels en elektronica (verpakkingen gebeurt al).	
	Tariefdifferentiatie op levensduur	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld autobanden, textiel, elektronica en verpakkingen (hervulbaar).	
	Tariefdifferentiatie op milieu-impact	Ja, onder voorwaarden.	Ja, voor producten waarvoor verplichting gaat gelden de milieu-impact te berekenen, bij voorkeur op basis	

Nr	Instrument	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
			van de Europese impactcategorieën (Product Environmental Footprint, PEF).	
	Tariefdifferentiatie op zwerfafvalgevoeligheid	Ja, onder voorwaarden.	Nee, voor geen enkele productgroep voor de hand liggend. Weinig variatie zwerfafvalgevoeligheid binnen productgroepen.	
3	Materiaal specifieke doelen opnemen	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld textiel en schoeisel, meubels, speelgoed, matrassen, visnetten, autobanden, batterijen en elektronica.	De kosten voor het stellen van specifieke recycling doelen zijn net als bij de technische haalbaarheid sterk afhankelijk van het productontwerp en hoe makkelijk de materialen zijn te scheiden.
4	Doelen gericht op manier van recycling	Ja, onder voorwaarden.	Ja, moet nader worden onderzocht voor welke producten.	De verwachting is dat de kosten voor inzameling door het opnemen van doelen voor de wijze van recycling niet substantieel hoeven te wijzigen door stapsgewijs de doelen aan te scherpen.
5	Doelstellingen voorbereiding-voor-hergebruik	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld textiel en schoeisel, meubels, elektrische en elektronische apparaten, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	De kosten van deze maatregel en daarmee de economische haalbaarheid zijn sterk afhankelijk van type product en in hoeverre al een goede inzamelstructuur aanwezig is.
6	Doelstelling voor reparatienetwerk	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld elektrische en elektronische apparaten, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	De kosten voor het opzetten van een landelijk reparatienetwerk zijn afhankelijk van het product en in hoeverre kan worden voortgebouwd op bestaande netwerken voor inzameling en reparatiepunten- en initiatieven.
7	Reparatiefonds in combinatie met bonus en/of vouchers	Ja, onder voorwaarden.	Ja, lijkt mogelijk voor bijvoorbeeld elektrische en elektronische apparaten, textiel en schoeisel, meubels, speelgoed en lichtgewicht transportmiddelen (steps, etc.).	De kostprijs van lineaire producten zal stijgen door het instrument. Voor consumenten betekent het een kostenbesparing.
8	Fondsen voor onderzoek nieuwe technologieën	Ja, onder voorwaarden.	Ja, moet nader worden onderzocht voor welke producten	Vooraf technologieën waar producenten een gezamenlijk belang hebben verwachten we dat het instrument economisch haalbaar is. Het voordeel is dat deze producenten de investering en daarmee ook de risico's gezamenlijk kunnen dragen.

Nr	Instrument	Juridisch haalbaar?	Technische haalbaar? (eerste beoordeling)	Economisch haalbaar? (overwegingen)
9	Financiële prikkel bij retour	Ja, onder voorwaarden.	Het statiegeldsysteem ligt het meest voor de hand voor vormvaste uniforme producten, zoals blikjes en flesjes (mogelijk ook batterijen). Voor veel producten, zoals textiel, elektronica en matrassen, is het waarschijnlijk technisch lastig om een statiegeldsysteem te ontwikkelen, en ligt een retourpremie of campinggassysteem meer voor de hand.	Bij alle systemen zullen er kosten optreden voor producenten. Er moet immers een infrastructuur worden opgezet om de producten in te nemen en te transporteren naar een locatie voor verwerking.
10	Financiële prikkel om verder te gaan dan de doelstelling	Ja, onder voorwaarden.	Ja, afhankelijk van de beschikbare informatie over het aandeel van productgroepen in het restafval en de kosten van de verwerking ervan.	Deze maatregel zal leiden tot extra kosten voor producenten en mogelijk een kostprijsverhoging voor producten. De mate waarin deze maatregel economisch haalbaar is zal sterk afhankelijk zijn van de hoogte van de financiële prikkel en de mate waarin producenten in staat zullen zijn om verder te gaan dan de doelstelling.

14.2 Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn:

- Vanuit juridisch oogpunt zijn er geen onoverkomelijke bezwaren om de instrumenten uit de shortlist in te voeren, behalve het opnemen van refuse-doelstellingen in UPV-regelingen.
- Veel van de instrumenten lijken op het eerste gezicht technisch haalbaar te zijn voor meerdere productgroepen, alhoewel een nadere uitwerking per productgroep nodig is.
- De instrumenten kunnen leiden tot hogere financiële kosten voor producenten, maar er is te weinig kwantitatieve data om de economische effecten te beoordelen. Dit geldt ook voor eventuele kostenbesparingen voor andere partijen (zoals gemeenten die minder restafval hoeven te verwerken) en lagere externe milieukosten van de levenscyclus producten.

14.3 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Doe nader onderzoek naar de mogelijkheden voor circulaire instrumenten binnen de verschillende UPV-categorieën.
- Doe nader onderzoek naar de effectiviteit van de instrumenten.
- Leer van de ervaringen uit het buitenland.
- Sluit zoveel mogelijk aan bij ontwikkelingen binnen het Europees recht, in het bijzonder de Ecodesign Verordening.

Literatuurlijst

- Boeve, M.N., Veldkamp, A.M.E., Backes, C.W., & Brink, A.v.d. (2024). *Juridische mogelijkheden om een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte producten en een nationaal recht op reparatie te introduceren*.
- Bonusreparation. (2023). *Tout savoir sur le bonus réparation*. L'association HOP - Halte à l'obsolescence programmée. <https://www.bonusreparation.org/>
- Bundesministerium Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie. (n.d.). *Reparaturbonus*. <https://www.reparaturbonus.at/>
- CE Delft. (2017). *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*.
- CE Delft. (2022). *Op naar een toekomstbestendig en meer circulair afvalbeheersysteem*.
- Circular Plastics. (2023, 1 december). *Tariefdifferentiatie 2.0 vanaf 1 januari 2024*. <https://www.circular-plastics.com/tariefdifferentiatie-2-0-vanaf-1-januari-2024/>
- Dan. (2017, 17 mei). *New kiosk machine pays out for old batteries*. Springwise. <https://springwise.com/climate-change/new-kiosk-machine-pays-old-batteries/>
- De Waal, I.M. (2024). A legal framework for the circular economy in the european union. par. 6.4.3. <https://research-portal.uu.nl/en/publications/a-legal-framework-for-the-circular-economy-in-the-european-union->
- EC: JRC, Faraca, G., Spiliotopoulos, C., Rodríguez-Manotas, J., Mengual, E.S., Amadei, A., Maury, T., Pasqualino, R., Wierzgala, P., Palma, A.R., Pérez-Camacho, M., Alfieri, F., Beltran, D.B., Brotons, A.L., Delre, A., Arribas, Z.P., Arcipowska, A., Placa, M.L., Ardente, F.,...Wolf, O. (2024). *Ecodesign for sustainable products regulation - study on new product priorities*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/doi/10.2760/7400680>
- EuRIC. (2023). *New product priorities for ecodesign for sustainable products*.
- European Commission. (2023, 18 september). *End-of-life vehicles*. https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/end-life-vehicles_en?prefLang=nl
- Het Groene Brein. (2024, 1 maart). *Frans reparatiefonds: Kansen voor nederland?* <https://hetgroenebrein.nl/nieuws/frans-reparatiefonds-kansen-voor-nederland/>
- Nederlandse Ambassade in Frankrijk. (2024, 28 november). *Oproep aan producentenorganisaties om gebruik van gerecycled materiaal te stimuleren*. <https://www.nlinfrankrijk.nl/actueel/nieuws/2024/11/28/oproep-aan-producentenorganisaties-om-gebruik-van-gerecycled-materiaal-te-stimuleren>
- PBL. (2023). *Ruimte voor circulaire economie. Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie*.
- Re_fashion. (2022). *Je répare bonus réparation : C'est nouveau, économique et écologique*. <https://refashion.fr/citoyen/fr/bonus-reparation>
- Re_fashion. (2024). *Quels sont les critères d'éligibilité à la labellisation au bonus réparation ?* <https://faq.refashion.fr/hc/fr/articles/11670467977501-Quels-sont-les-crit%C3%A8res-d-%C3%A9ligibilit%C3%A9-%C3%A0-la-labellisation-au-Bonus-R%C3%A9paration>
- Re_fashion. (n.d.). *Eco-modulations guide 2025*. https://refashion.fr/pro/sites/default/files/fichiers/guide_eco-modulations_EN_refashion_2025_vdef.pdf
- Right to Repair. (2024, 11 maart). *A comprehensive overview of the current repair incentive systems: Repair funds and vouchers*. Right to Repair Coalition. <https://repair.eu/news/a-comprehensive-overview-of-the-current-repair-incentive-systems-repair-funds-and-vouchers/>
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2024). *Kamerstuk 36 600 xii, vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van infrastructuur en waterstaat (xii) voor het*



jaar 2025. Overheid.nl. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-XII-78.html#extrainformatie>
VerpakkingsManagement. (2022, 30 september). *Verenigd koninkrijk heft belastingen op plastic verpakkingen*.
<https://www.verpakkingsmanagement.nl/marktnieuws/verenigd-koninkrijk-heft-belasting-op-plastic-verpakkingen>

A ‘Global EPR’ - Mondiale dimensie van UPV

Nadat de onderzoekers samen met de opdrachtgever hadden bepaald welke instrumenten in dit onderzoek nader beschouwd zouden worden, werd door de opdrachtgever gevraagd om daarenboven een kort overzicht op te nemen wat thans onder ‘globale EPR’ wordt verstaan. De mondiale gevolgen van goederen na de consumptiefase worden in het kader van UPV doorgaans niet goed in beschouwing genomen. Circulariteit zou ook kunnen worden verhoogd door dit wel (beter) te doen.

Onder global EPR (of mondiale dimensie van UPV) wordt deels de poging begrepen om op mondiaal niveau enige eenheid in de begripsvorming en de instrumenten van UPV te brengen en de discussie over de ontwikkeling van dit instrument te faciliteren. In dit kader heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) al in 2001 een guidance uitgebracht. In 2016 werd deze guidance herzien. Deze guidance bevat aanbevelingen, met name over de ‘governance’ en nadere vormgeving van UPV-regelingen. Voor de Nederlandse context is dit niet meteen van belang omdat de kaders voor UPV-regelingen vooral door de art. 8 en 8bis Kra worden gegeven. De guidance wijst echter ook op de toenemende mondiale context van UPV en roept op om de positie van ‘informal operators’, vooral in het globale zuiden te betrekken bij de vormgeving en toepassing van UPV-regelingen.

Dat is de focus van wat soms ook ‘global EPR’ wordt genoemd, maar doorgaans in het Engels als ultimate producers responsibility (afgekort UPR) wordt bediscussieerd (in het Nederlands: ultieme of uiterste producenten verantwoordelijkheid). De discussie vertrekt bij het feit dat een aanzienlijk deel van verschillende productstromen die in Europa (of Nederland) onder een UPV-regeling vallen na beëindiging van hun eerste gebruik door consumenten naar landen buiten Europa wordt geëxporteerd. Daarmee zijn ze aan de ‘UPV ontsnapt’. Dat gebeurt op verschillende wijze, doordat goederen die geen afvalstof zijn als tweedehands goederen worden geëxporteerd en doordat niet meer bruikbare (en vaak ook niet meer reparabele) goederen, dus goederen die als afval moeten worden aangemerkt, onjuist geoormerkt naar buiten Europa worden verscheept. Het gaat vooral om de zogeheten ‘lekstromen van near-waste’. Dit fenomeen doet zich bij vele productstromen voor, bijvoorbeeld bij elektronische apparaten, textiel, auto’s of autobanden en ook kunststof verpakkingen. Volgens een Afrikaans onderzoek was bijvoorbeeld een derde van de als tweedehands bestempelde elektronische apparaten die in Nigeria werden geïmporteerd onbruikbaar. Voor deze goederen hebben de producenten een afvalbeheerbijdrage betaald, maar die wordt niet gebruikt voor inzameling en (hoogwaardige) recycling. De producenten zijn dan feitelijk niet verantwoordelijk voor de (feitelijke) verwerking van deze producten die in Afrika en Azië vaak gedumpt of minderwaardig en in slechte omstandigheden gerecycled worden. Daarom wordt door sommigen bepleit om de UPV (of in het Engels EPR) uit te breiden naar een UPR (Ultimate Producer Responsibility). Dat zou dan inhouden dat de producenten verantwoordelijk zijn voor inzameling en hoogwaardige verwerking van hun in Nederland (of elders in Europa) verkochte producten waar deze dan ook uiteindelijk terechtkomen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een deel van de afvalbeheerbijdrage die is betaald voor onder een UPV-regeling vallend product te besteden aan ‘capacity building, funding and technology transfer’. PROs zouden een deel van hun inkomsten moeten besteden aan betrouwbare

partners die zorg dragen voor een verantwoorde en hoogwaardige recycling in van de onder de desbetreffende UPV-regeling vallende producten die buiten Europa belanden.

Dat UPV vaak onvoldoende functioneert door lekstromen naar het buitenland van producten waarvoor wel afvalbeheerbijdragen zijn betaald, maar die niet in Nederland worden ingezameld en hoogwaardig verwerkt wordt doorgaans niet ontkent. De vraag is echter wat hieraan kan worden gedaan en wie daarvoor verantwoordelijk is. Deels gaat het om een handhavingsprobleem. Dat betreft enerzijds de inzameling. Als bijvoorbeeld elektrische apparaten (bijvoorbeeld witgoed) en elektronische apparaten buiten de door de producenten opgezette of ten minste gefinancierde inzamelstructuur worden ingezameld en vervolgens in het buitenland worden verkocht, dan kunnen de producenten zelf daar niet tegen optreden. Voor zover het om afgedankte, vooral om onbruikbare goederen gaat, lijkt een belangrijk aangrijpingspunt de handhaving van de regelgeving over afvalexport (EVOA) en van inleververplichtingen en een verbod van inzameling buiten de door PRO's opgezette UPV-kaders en de handhaving daarvan. Ook de introductie van financiële prikkels voor het retourneren van goederen (zie Hoofdstuk 12) kan dit probleem verminderen. Producenten hebben daar belang bij: niet alleen vanwege de negatieve milieueffecten die de 'lekstromen' vooral in landen in het globale zuiden veroorzaken, maar ook omdat deze stromen het moeilijk of onmogelijk kunnen maken dat producenten hun wettelijke inzameldoelstellingen halen. Deels lijkt het echter ook te gaan om een structurele beperking van UPV-regelingen. Wanneer tweedehands goederen die onder een UPV-regeling vallen nog functioneel en bruikbaar zijn en naar buiten Nederland, of Europa worden geëxporteerd, is de al dan niet gescheiden inzameling en hoogwaardige verwerking niet gewaarborgd. Dit is niet op te lossen door betere handhaving omdat de verkoop van nog functionerende tweedehands goederen niet beperkt is en er dus niet in strijd met een wettelijke verplichting wordt gehandeld. Indien wordt vastgesteld dat er een structurele export van dergelijke goederen naar bepaalde bestemmingen buiten Europa plaatsvindt, zouden de ontvangende landen financieel en door kennisoverdracht in het opzetten en toepassen van eigen UPV-regelingen kunnen worden ondersteund. Daarvoor zou mogelijk ook een deel van de afvalbeheerbijdrage, bijvoorbeeld via een te vormen fonds, kunnen worden gebruikt. Dat zou ook kunnen leiden tot een betere traceerbaarheid van de in Nederland verkochte producten nadat zijn na hun eerste levensfase naar landen buiten Europa zijn gebracht. Voor een deel van de onder UPV vallende goederen kan eventueel ook de introductie van een retourpremie tot vermindering van dit probleem bijdragen, mits de retourpremie hoog genoeg is. Of dat laatste ecologisch uiteindelijk zinvol is, kunnen wij hier niet beoordelen.

B Alternatieve beleidsinstrumenten

In dit project hebben we ook een light check uitgevoerd of doelen niet met alternatieve instrumenten gerealiseerd kunnen worden. Een alternatief voor (of een aanvullend instrument op) tariefdifferentiatie is een milieuheffing. Deze heffing slaat niet per definitie op de inzamel- en verwerkingskosten, maar is een middel om consumptie te sturen op indicatoren van duurzaamheid. Bij een milieuheffing is meer vrijheid in het bepalen van de hoogte van de heffing, dan bij een afvalbeheerbijdrage. Een milieuheffing is dan ook geen instrument die binnen een UPV-regeling kan worden toegepast.

In het Verenigd Koninkrijk wordt bijvoorbeeld sinds 2022 een belasting geheven op kunststof verpakkingen die minder dan 30% gerecycled plastic bevatten. Het gaat hierbij om ongeveer 234 euro per ton plastic (VerpakkingsManagement, 2022). Dergelijke heffingen kunnen naar verwachting niet bereikt worden binnen de UPV, omdat men gebonden is aan de kosten die de inzameling en verwerking dekken.

We hebben in dit onderzoek geconcludeerd dat het opnemen van refuse-doelstellingen in het kader van UPV niet mogelijk is. Wel kan dit heel goed gebeuren in het kader van ander beleid. De Europese regelgeving kent momenteel al enkele bepalingen of verplichtingen die in dit onderzoek aangemerkt worden als 'refuse-doelstellingen'. Gedacht kan worden aan de verbodsbepalingen voor bepaalde plastic producten voor eenmalig gebruik uit de Single-Use Plastics Richtlijn en de consumptiereductiemaatregelen voor lichtgewicht plastic draagtassen.

Instrumenten gericht op normering van productontwerp zijn ook niet juridisch mogelijk binnen UPV. Instrumenten die hierop gericht zijn, moeten worden vormgegeven binnen de Ecodesign Verordening (zie Tekstkader 1).

C Omzetting van de Europeesrechtelijke grondslagen voor UPV uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen in het Nederlandse recht'

Bepaling in geconsolideerde versie Kaderrichtlijn afvalstoffen	Bepaling in Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV)
Art. 8, eerste lid, onder	Art. 1, tweede lid
Ar. 8 bis:	
Eerste lid onder a	Art. 2, eerste lid en art. 4, tweede lid, onder d en e en derde lid, onder a.
Eerste lid onder b	Art. 2, eerste lid en implementatie met bestaand recht
Eerste lid onder c	Art. 4 en 5
Eerste lid onder d	Implementatie met bestaand recht
Tweede lid, eerste zin	Art. 2, derde lid
Tweede lid, tweede zin	Art. 2, tweede lid, onder b en feitelijke handeling
Derde lid onder a	Art. 2, tweede lid, onder a en art. 4, tweede lid onder c.
Derde lid onder b	Art. 2, tweede lid
Derde lid onder c	Art. 3, eerste lid
Derde lid onder d	Art. 3, derde lid
Derde lid onder e	Art. 5, derde lid en 6, zesde lid
Vierde lid onder a	Art. 3, tweede lid en 6, derde lid
Vierde lid onder b	Art. 6, vierde lid
Vierde lid onder c, eerste twee volzinnen	Art. 6, vijfde lid
Vierde lid, onder c laatste deel	Wordt niet geïmplementeerd
Vijfde lid eerste alinea	Art. 4, 5, en 6, tweede lid
Tweede alinea	Behoeft geen implementatie, bestaand recht
Derde alinea	Behoeft geen implementatie
Vierde alinea	Behoeft geen implementatie
Zesde lid	Behoeft geen implementatie, feitelijke handeling
Zevende lid	Art. 7
Achtste lid	Bestaand recht