

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

**Directoraat-generaal
Realisatie Groene Groei**
Directie Circulaire Economie

nota
TER BESLISSING

Kamerbrief Doorontwikkeltraject uitgebreide
producentenverantwoordelijkheid (UPV)

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
25 februari 2026
Kenmerk
BPZ / 105910770

Kopie aan

Bijlage(n)
3

Parafenroute

Aanleiding

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) is een instrument waarmee producenten ook verantwoordelijk worden voor de afvalfase van producten die zij op de markt brengen. In 2023 is gestart met een doorontwikkeltraject voor het instrument UPV, om het instrument klaar te maken voor de toekomst en te zorgen dat het een nog waardevollere bijdrage kan leveren aan de transitie naar een circulaire economie. In dit doorontwikkeltraject zijn de afgelopen periode verschillende zaken uitgewerkt en op een aantal (met name technische) aspecten zijn keuzes voorbereid. Uw akkoord wordt gevraagd op deze keuzes en het informeren van de Kamer over de stand van zaken in het doorontwikkeltraject.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met bijgaande Kamerbrief waarmee de volgende keuzes nader zullen worden uitgewerkt en in gang gezet:

- Het inzetten op circulariteitsmaatregelen hoger op de R-ladder in aankomende (Europese en nationale) herzieningen van UPV-regelingen en nieuw op te stellen UPV's;
- Het invoeren van een registratie- en goedkeuringssysteem voor alle wettelijke UPV's in plaats van het huidige systeem van meldingen;
- Het verkennen van een centrale uitvoeringsorganisatie om de uitvoering van het instrument door de Rijksoverheid te versterken;
- Het onderzoeken van een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van de ILT voor UPV;
- In het kader van de *Circular Economy Act* pleiten voor één geharmoniseerde aanpak voor de rol van online platforms in UPV, waarbij *pay on behalf* (de mogelijkheid dat het platform namens de producent aan de verplichting voldoet) niet mogelijk wordt gemaakt;
- Het voorschrijven van collectieve uitvoering door producentenorganisaties, met ruimte om daar in specifieke situaties van af te wijken;

- Het uitwerken van een beoordelingskader voor aanvragen voor een algemeen verbindend verklaring (AVV) van de afvalbeheerovereenkomst.

Kenmerk
BPZ / 105910770

De concrete juridische stappen ter implementatie van deze keuzes worden te zijner tijd voorgelegd voor akkoord.

Kernpunten

- UPV is een belangrijk instrument in de transitie naar een circulaire economie. In 2023 heeft uw voorganger aangegeven het instrument UPV door te ontwikkelen, zodat het klaar is voor de toekomst en een nog waardevollere bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling naar circulariteit. In dit doorontwikkeltraject staan vijf verbeterrichtingen centraal:
 - (1) Het bevorderen van circulariteit
 - (2) Het stroomlijnen van uitvoering, toezicht en handhaving
 - (3) Het moderniseren van het UPV-kader
 - (4) Het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV
 - (5) De werking van producentenorganisaties
- In de Kamerbrief wordt voor elk van de verbeterrichtingen de probleemanalyse en de oplossingsrichtingen beschreven en, waar aan de orde, de keuzes die u maakt. In de toelichting vindt u nadere informatie en onderbouwing bij de voorgestelde keuzes. Het betreft keuzes van technische aard.
- Voor de 4^e (het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV) en 5^e (de werking van producentenorganisaties) verbeterrichting is nog meer uitzoekwerk nodig voordat besluitvorming kan plaatsvinden. De Kamerbrief bevat op deze punten dan ook alleen een probleemanalyse. De komende maanden zullen scenario's hiervoor ontwikkeld worden, die we aanscherpen met input van stakeholders en onderwerpen aan een eerste juridische check, alvorens deze eind 2026 aan u voor te leggen.

Krachtenveld

- In het doorontwikkeltraject is een brede groep stakeholders (producentenorganisaties, (belangenbehartigers van) producenten, inzamelaars, verwerkers, gemeenten, wetenschappers, NGO's, de ILT en RWS als uitvoeringsorganisatie) betrokken, via drie grote stakeholderbijeenkomsten (02/24, 10/24 en 05/25) en veel bilaterale gesprekken. Er wordt door deze partijen uitgekeken naar de update van het doorontwikkeltraject in deze Kamerbrief. Na het versturen van de brief zal dan ook een volgende stakeholderbijeenkomst plaatsvinden. De noodzaak van doorontwikkeling van het instrument wordt door alle partijen breed gevoeld, waarbij er verschillende visies bestaan over de richting waarop het instrument zich zou moeten ontwikkelen. Deze verschillende visies gaan voornamelijk over de 4^e (het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV) en 5^e verbeterrichting (de werking van producentenorganisaties) waarvoor in deze brief nog geen keuzes zijn opgenomen.
- Ook in de Tweede Kamer is veel interesse voor het instrument UPV en deze doorontwikkeling. Met de brief wordt een aantal toezeggingen en moties afgehandeld waarin werd gevraagd om meer informatie over de doorontwikkeling.

- Gezien de technische aard van de voorgestelde keuzes wordt verwacht dat de in deze brief gepresenteerde aanpak in het algemeen positief zal worden ontvangen, maar dat de interesse met name gericht zal zijn op de zaken die nog verdere studie en uitwerking vragen.

Toelichting

Zie hieronder een overzicht per verbeterrichting met nadere informatie en, waar relevant, onderbouwing van de voorgestelde keuzes.

(1) Het bevorderen van circulariteit

Er is onderzocht of er meer kan op het gebied van circulariteit in UPV (zie bijlage 2), zoals het voorschrijven van tariefdifferentiatie en het instellen van een reparatiefonds. Conclusie van dit onderzoek is dat dit mogelijk en wenselijk is. Het voorstel is om bij nieuwe UPV's of herzieningen van bestaande UPV's, maatregelen in de UPV op te nemen die bijdragen aan (meer) circulariteit.

Ook is onderzocht welke (financiële) prikkels kunnen worden ingevoerd binnen het UPV-instrument om het aandeel UPV-stromen in het restafval te verminderen, waaronder het financieel verantwoordelijk maken van producenten voor het aandeel van hun producten in het restafval. De conclusies en overwegingen uit dit onderzoek worden meegenomen in het vervolg, specifiek ook in relatie tot de verbeterrichting 4 (verduidelijken van de rolverdeling).

(2) Het stroomlijnen van de uitvoering, toezicht en handhaving

Om betere en tijdige naleving van de UPV-verplichtingen te borgen, biedt een registratie- en goedkeuringssysteem significante voordelen. Het voorstel is om dit systeem uit te rollen voor alle wettelijke UPV's, naast de UPV's waarvoor dit vanuit Europa al verplicht wordt.

Daarnaast is het noodzakelijk om de uitvoering van overheidswege te versterken gezien het toenemende aantal UPV's en de detaillering ervan. Dit wordt verder verkend, waarbij ook gekeken wordt naar de mogelijkheid van een centrale uitvoeringsorganisatie.

Om de toezicht en handhaving te verbeteren wordt onderzocht of er aanvullende vereisten kunnen worden gesteld aan de rapportageverplichtingen en of het handavingsinstrumentarium kan worden verbreed.

(3) Het moderniseren van het UPV-kader

Om het UPV-kader te moderniseren wordt voorgesteld om op Europees niveau te regelen dat onlineplatforms de taak krijgen om te controleren of producenten die producten op hun platform aanbieden wel voldoen aan de UPV-verplichtingen, in lijn met verschillende Europese UPV's. Het heeft hierbij expliciet de voorkeur om *pay on behalf* (de mogelijkheid dat het platform namens de producent aan de verplichting voldoet) niet mogelijk te maken. Dit in verband met nadelige effecten op de handhaving, ongelijk speelveld tussen grotere en kleinere platforms en het vertroebelen van de rolverdeling.

In de praktijk wordt aan bijna alle UPV's collectief uitvoering gegeven door middel van een producentenorganisatie: dit biedt voordelen voor producenten en voor de Rijksoverheid. Voorstel is om in principe collectieve uitvoering voor alle wettelijke UPV's voor te schrijven, met ruimte voor specifieke situaties. Onderdeel hiervan is ook het beter regelen van de situatie wanneer er meer dan één producentenorganisatie actief is.

Binnen UPV's wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om om een zogeheten 'algemeen verbindend verklaring' (AVV)¹ van een afvalbeheerovereenkomst² te verzoeken. Met een AVV worden alle producenten van dat product voor maximaal vijf jaar verplicht om een afvalbeheerbijdrage aan één PRO te betalen. Het werken met een AVV voorkomt dat producenten niet meebetalen aan de afvalverwerking van hun producten (*free-riding*) en heeft schaalvoordelen. Maar er zijn ook risico's voor de continuïteit van het afvalbeheer, bijvoorbeeld wanneer de PRO – om welke reden dan ook – stopt te bestaan, en beperkte flexibiliteit voor circulaire koplopers. In het doorontwikkeltraject wordt nader onderzocht hoe dit beter mee te nemen in de beoordeling van een avv-verzoek en wordt een beoordelingskader uitgewerkt.

(4) Het verduidelijken van de rolverdeling tussen ketenpartijen in een UPV
Er bestaat onduidelijkheid en ontevredenheid over de rolverdeling tussen verschillende ketenpartijen in een UPV. Dit heeft te maken met overlappende verplichtingen voor producenten en gemeenten om afvalstromen gescheiden in te zamelen en door ervaren machts- en informatieverschillen tussen producentenorganisaties en andere ketenpartijen (gemeenten, inzamelaars, verwerkers, etc.) te verkleinen. In het doorontwikkeltraject wordt nader onderzocht hoe de rolverdeling kan worden verduidelijkt en hoe er een goede balans tussen ketenpartijen kan worden geborgd waarbij iedere partij haar eigen verantwoordelijkheid en rol kan pakken.

(5) De werking van producentenorganisaties
Producentenorganisaties spelen een belangrijke rol in het UPV-kader, die gepaard gaat met een bepaalde machtspositie én verantwoordelijkheid in de keten. In de bestaande wettelijke kaders worden beperkt aanwijzingen gegeven over de werkwijze en het functioneren van producentenorganisaties. In het doorontwikkeltraject zal nader worden gekeken of en hoe meer randvoorwaarden (bv. over transparantie en governance) kunnen worden meegegeven aan de werking van producentenorganisaties.

Europese context

Veel van de voorgestelde keuzes vloeien voort uit Europese regelgeving voor productspecifieke UPV's (bijvoorbeeld voor batterijen, verpakkingen en textiel), zoals de regels rondom online platforms, collectieve uitvoering en het invoeren van een registratie- en goedkeuringssysteem. Om een geharmoniseerd nationaal

¹ Dit is een instrument waarmee een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend kan worden verklaard als dit in het belang is van doelmatig afvalbeheer en dit door een belangrijke meerderheid wordt verzocht.

² De afvalbeheerovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen degenen die een product in Nederland invoeren of op de markt brengen, tot het afdragen van een afvalbeheerbijdrage

UPV-kader te borgen en gezien de voordelen van deze keuzes, wordt voorgesteld om deze keuzes breder uit te rollen naar alle wettelijke UPV's, ook degenen waarvoor deze keuzes (nog) niet zijn gemaakt in Europese regelgeving. Naar verwachting zullen deze keuzes namelijk ook worden opgenomen in het Europese algemene wettelijk kader voor UPV, bij de *Circular Economy Act* (CEA). De Commissie verwacht in Q3 2026 met een voorstel voor de CEA te komen.

Politieke context

Met de Kamerbrief wordt invulling gegeven aan de volgende moties en toezeggingen:

- Toezegging TZ202505-132: De Kamer zal vlak na de zomer worden geïnformeerd over de doorontwikkeling van de UPV en de wijze waarop de positie van de UPV's kan worden verbeterd. In deze brief zal ook worden ingegaan op de twee moties van het lid Hagen (D66) en Agnes Mulder (CDA) over de gelijkwaardigheid in UPV's.
- Toezegging TZ202501-036: Medio volgend jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de vorderingen ten aanzien van de upv's.
- Motie Buijsse (32852-383): verzoekt de regering zich in Europees verband in te zetten voor een geharmoniseerd kader voor UPV-stromen en een digitaal onestopshopregister, zodat verplichtingen voor grensoverschrijdende handelaren beter uitvoerbaar zijn en het toezicht effectiever is, en daarbij de inbreng van belanghebbenden en toezichthouders te betrekken.
- Motie Gabriëls (32852-306): de gewijzigde motie-Gabriëls over de voor- en nadelen onderzoeken van het Franse en Belgische voorbeeld om in UPV-wetgeving vast te leggen dat een minimum deel van de geïnde gelden wordt geïnvesteerd in hergebruiksystemen.
- Motie Hagen (32852-202): verzoekt de regering in 2022 de volgende punten in de UPV te verwerken:
 - een stimulans om producten te ontwerpen conform de R-ladder;
 - een stimulans om de kwaliteit van producten te verhogen;
 - checks-and-balances zodat alle schakels van de grondstoffenketen gelijkwaardig invloed hebben op de inrichting van de keten

In het doorontwikkeltraject worden de volgende moties verder uitgewerkt:

- Motie Bamenga, Gabriëls en Kostic (32852-295): verzoekt de regering om het Afvalfonds Verpakkingen te verplichten jaarlijks te rapporteren over de besteding van niet geïnd statiegeld;
- Motie Krul (32852-280): verzoekt de regering bij de verbetervoorstellen voor de UPV's ook te verkennen hoe het Rijk of een onafhankelijke partij een meer centrale regierol kan spelen, zonder dat producenten daardoor minder verantwoordelijkheid gaan dragen;
- Motie Mulder (32852-220): verzoekt de regering om in de verbetervoorstellen voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook een voorstel te doen voor het verbeteren van de positie van gemeenten door hun een formele rol te geven in de UPV's waarbij ervoor wordt gezorgd dat de verantwoordelijkheid en kosten niet worden afgewenteld van producenten naar gemeenten en inwoners.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing

Kenmerk
BPZ / 105910770

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
Bijlage 1	Kamerbrief Doorontwikkeltraject Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid	Kamerbrief waarin een update wordt gegeven over het doorontwikkeltraject UPV
Bijlage 2	Onderzoek 'Circulaire instrumenten UPV'	Onderzoek naar hoe meer op circulariteit kan worden gestuurd in UPV
Bijlage 3	Onderzoek 'Prikkels vermindering restafval'	Onderzoek naar welke prikkels in UPV kunnen worden ingezet om het aandeel UPV-stromen in het restafval te verminderen