

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Versie ten behoeve van consultatie

Besluit van (...) 2020 houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 9.5.2, eerste lid, en 15.36, derde lid, van de Wet milieubeheer;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (definities en reikwijdte)

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
in de handel brengen: voor het eerst op de markt aanbieden van een product;
producent: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt;
producentenorganisatie: de organisatie die namens producenten verplichtingen uit hoofde van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;
wet: Wet milieubeheer.
2. Dit besluit is van toepassing op gevallen waarop een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is.

Artikel 2 (verplichtingen producent)

1. De producent is er verantwoordelijk voor om bij het beheer van de afvalfase van de stoffen, mengsels of producten die hij in de handel brengt en waar de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op ziet, ten minste de in die regeling voor producentenverantwoordelijkheid gestelde doelstellingen te behalen.
2. De producent zorgt voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor de stoffen, mengsels of producten waar de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op ziet. Onder 'passend' wordt in ieder geval verstaan dat het innamesysteem:
 - a. in heel Nederland gedurende het gehele jaar beschikbaar is en niet beperkt is tot gebieden waar het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest winstgevend is, en

- b. degene die zich van de betreffende stoffen, mengsels of producten wil ontdoen in staat stelt om deze kosteloos bij het innamesysteem in te leveren.
- 3. De producent zorgt voor een adequaat mechanisme voor zelfbeheer, waarbij hij in ieder geval rekening houdt met het financiële beheer en de kwaliteit van het verslag, bedoeld in artikel 5. Om dit in stand te houden maakt de producent indien nodig gebruik van onafhankelijke controles.
- 4. De producent informeert afvalstoffenhouders van de stoffen, mengsels of producten die hij in de handel brengt en waar de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op ziet over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval.

Artikel 3 (financiële verplichtingen producent)

- 1. De producent beschikt over de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
- 2. De producent draagt in ieder geval zorg voor financiële dekking van de kosten van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 2, eerste, tweede en vierde lid, 4 en 5.

Artikel 4 (melding)

- 1. De producent doet binnen zes weken nadat een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op de producent van toepassing is geworden melding aan Onze minister over de nakoming van de verplichtingen ter uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
- 2. De melding omvat in ieder geval:
 - a. de naam en het adres van degene die de melding doet;
 - b. de dagtekening;
 - c. een duidelijke omschrijving van de stoffen, mengsels of producten met inbegrip van een inschatting van de hoeveelheden die de producent verwacht jaarlijks op de markt te brengen;
 - d. een duidelijke omschrijving van de wijze waarop het beheer van de afvalfase van de stoffen, mengsels of producten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, wordt vormgegeven;
 - e. een duidelijke omschrijving van het innamesysteem, bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - f. een duidelijke omschrijving van het mechanisme van zelfbeheer, bedoeld in artikel 2, derde lid;
 - g. een overzicht van de financiële en organisatorische middelen waar de producent over beschikt om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, en
 - h. een vermelding van de wijze waarop de producent invulling geeft aan de informatieverplichting, bedoeld in artikel 2, vierde lid.
- 3. Als de gegevens, bedoeld in het tweede lid, significant wijzigen doet de producent binnen zes weken melding van deze wijziging aan Onze Minister.

Artikel 5 (verslag)

- 1. De producent brengt elk jaar voor 1 augustus verslag uit aan Onze Minister met daarin:
 - a. gegevens over het al dan niet behalen van de in de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gestelde doelstellingen voor afvalbeheer, en
 - b. een document waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond.

2. De producent zorgt ervoor dat de in het eerste lid, onder a, bedoelde gegevens in ieder geval digitaal openbaar worden gemaakt.

Artikel 6 (producentenorganisatie)

1. Producenten kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 en, voor zover aanwezig, de overige verplichtingen ter uitvoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
2. Als uitvoering wordt gegeven aan het eerste lid, berusten de verplichtingen, bedoeld in dat lid op de producentenorganisatie die namens de producenten de verplichtingen uit hoofde van de producentenverantwoordelijkheid nakomt.
3. Met de financiële bijdragen van de producenten aan de producentenorganisatie worden in ieder geval de kosten gedekt die nodig zijn ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 2, eerste, tweede en vierde lid, 4 en 5.
4. De financiële bijdragen van de producenten aan de producentenorganisatie voor het uitvoeren van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen worden voor afzonderlijke stoffen, mengsels of producten of groepen van soortgelijke stoffen, mengsels of producten indien mogelijk gedifferentieerd, waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus van de stoffen, mengsels of producten, duurzaamheid, reparatiebaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.
5. De aan de producent doorberekende kosten, bedoeld in het derde lid, zijn niet hoger dan nodig om als producentenorganisatie goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan de namens de producent uit te voeren verplichtingen.
6. De producentenorganisatie maakt de volgende informatie digitaal openbaar:
 - a. een overzicht van de eigenaren en leden van de producentenorganisatie;
 - b. de door de producenten betaalde financiële bijdragen, en
 - c. de selectieprocedure voor de afvalbeheerders.

Artikel 7 (overgangsrecht)

Dit besluit is tot 1 januari 2023 niet van toepassing op een regeling, bedoeld in artikel 1, tweede lid, die voor 4 juli 2018 is vastgesteld.

Artikel 8 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2020, na het moment dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150) (Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen) (Kamerstukken [...]), na tot wet te zijn verheven in werking treedt. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na 1 juli 2020, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 9 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Samenvatting

Dit *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* (hierna: besluit) stelt algemene, minimumeisen aan een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die is vastgesteld in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn regels of overheidsmaatregelen die ervoor zorgen dat een producent financiële verantwoordelijkheid of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor de afvalfase van de producten, stoffen of mengsels die hij in de handel heeft gebracht. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft als doel de producent bewust te maken van de gehele levenscyclus van het product en de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn.

Wanneer er sprake is van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, moet de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voldoen aan de eisen zoals die volgen uit dit besluit. Deze eisen hebben onder meer betrekking op de taken en verantwoordelijkheden, de kosten ter uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid, informatievoorziening, gezamenlijke uitvoering, het doen van een melding en het toezenden van een verslag.

In de huidige Nederlandse regelgeving wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid per productstroom geregeld. Er gelden nu uitgebreide producentenverantwoordelijkheden voor autobanden, autowrakken, batterijen en accu's, elektrische en elektronische apparatuur en verpakkingen. Naar aanleiding van de *Single-Use Plastic richtlijn* (EU/2019/904) (hierna SUP-richtlijn) zullen ook producenten van plastic tassen, sigarettenfilters, ballonnen, schoonmaakdoekjes en visnetten een uitgebreide producentenverantwoordelijk gaan dragen en zullen producenten onder andere verantwoordelijk gesteld worden voor de publieke opruimkosten van zwerfafval. Ook zijn in het uitvoeringsprogramma van het *Rijksbrede programma Circulaire Economie*, verschillende stromen benoemd waarvoor de overheid het introduceren van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid overweegt.

Met dit besluit wordt artikel 8 bis van de *Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen*¹ (hierna: wijzigingsrichtlijn) geïmplementeerd. Voor de implementatie is ervoor gekozen om de minimumeisen die hierin worden gesteld in één amvb uit te werken. Op deze manier wordt duidelijk en overzichtelijk gemaakt aan welke eisen huidige, maar ook toekomstige uitgebreide producentenverantwoordelijkheden moeten voldoen. Bij het opstellen van dit besluit is uitgegaan van zuivere implementatie van de EU-minimumeisen. Tevens wordt aan de minimumeisen zodanig invulling gegeven dat producenten daadwerkelijk verantwoordelijk zijn en er een duidelijke rolverdeling van de betrokken actoren ontstaat, die handhaafbaar en uitvoerbaar is en

¹ PbEU 2018, L 150/109.

voor alle stromen met een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dezelfde uitgangspunten kent. Wel blijft het zo dat de producentenverantwoordelijkheid in de aparte amvb's of ministeriële regelingen per productstroom worden vastgesteld. Per productstroom blijft het mogelijk om daarin aanvullende of specifieke eisen te stellen.

Een belangrijk uitgangspunt van dit besluit is dat de producent verantwoordelijk is voor het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is geëxpliciteerd in dit besluit. Zo wordt geregeld dat de producent dient te zorgen voor het halen van de wettelijke doelstellingen, het opzetten van een landelijk innamesysteem, het informeren van consumenten en het dragen van alle kosten die hieruit voortkomen. Tevens dient een producent de financiële waarborg te kunnen bieden dat hij nu en in de toekomst zijn verantwoordelijkheid kan nakomen. Tot slot voorziet dit besluit in een meldings- en verslagleggingsplicht voor producenten waarmee ze aan de overheid rapporteren hoe invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheden. Producenten kunnen ervoor kiezen hun verantwoordelijkheden gezamenlijk uit te voeren. Van collectieve producentenorganisaties wordt geëist dat deze (financieel) transparant zijn en tariefdifferentiatie toepassen.

2. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in de Europese context

Op 4 juli 2018 zijn in het kader van het EU-afvalpakket zes wijzigingsrichtlijnen op het gebied van afvalstoffen in werking getreden. Het overkoepelende doel van het afvalpakket is het efficiënter omgaan met grondstoffen. Het toepassen van afval als grondstof en daarmee het sluiten van de kringloop is essentieel voor een efficiënt grondstoffengebruik in een circulaire economie.

Het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is een essentieel onderdeel van efficiënt afvalbeheer en één van de onderwerpen van het afvalpakket. Ondanks dat een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verschillende productstromen in Europese richtlijnen wordt voorgeschreven en in alle lidstaten van Europese Unie zijn geïmplementeerd, zijn deze op uiteenlopende manieren ingericht. Hierdoor zijn organisatorisch en financieel aanzienlijke verschillen ontstaan zowel tussen de verschillende productstromen, als tussen lidstaten. Omdat met de variatie in aanpak en opzet ook de doeltreffendheid en de prestaties van het instrument aanzienlijk verschillen, zijn in artikel 8 bis van de herziene *Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG)*, algemene minimale vereisten voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgenomen. Deze minimumvereisten gelden zowel voor bestaande als voor nieuwe regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Hiermee ontstaat Europees een meer eenduidige, doeltreffende en transparante invulling van het instrument. De algemene minimumvereisten uit de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* zijn enerzijds eisen aan producenten of organisaties die de verplichtingen namens producenten uitvoeren (producentenuitvoeringsorganisaties), waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen eisen die gelden voor alle producenten en eisen die alleen van toepassing zijn op producentenuitvoeringsorganisaties. Anderzijds zijn het eisen aan de regeling voor producentenverantwoordelijkheid zelf, zoals het stellen van doelstellingen van afvalbeheer.

Ten tijde van het opstellen van dit besluit bestaat in Nederland voor verschillende productstromen een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De uitgebreide 5

producentenverantwoordelijkheid voor autobanden (2000/53/EG), autowrakken (2000/53/EG), batterijen en accu's (2006/66/EG) en elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EU), zijn vanuit EU-richtlijnen geïmplementeerd. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen betreft nationaal beleid. Deze stromen met een bestaande producentenverantwoordelijkheid dienen uiterlijk 5 januari 2023 te voldoen aan de in dit besluit opgenomen bepalingen. Dit gebeurt door de bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, aan te passen op dit besluit.

Om een eenduidige werking van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verschillende productstromen in Nederland te waarborgen is er voor gekozen om voor de implementatie van de minimumvereisten uit artikel 8 bis van de gewijzigde *Kaderrichtlijn Afvalstoffen*, een separate amvb op te stellen. Middels dit besluit worden de eisen uit artikel 8 bis geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Uitgangspunt hierbij is het principe van zuivere implementatie. De implementatie van artikel 8 bis volgt op de *Implementatiewet EU-Kaderrichtlijn afvalstoffen 2018*, die o.a. artikel 9.5.2., derde lid, onderdeel b, van de *Wet milieubeheer* wijzigt. Deze wijziging verduidelijkt de mogelijkheid tot het regelen van de minimumeisen uit artikel 8 bis in een amvb.

3. Een regeling voor uitgebreide productenverantwoordelijkheid

Middels een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt de verantwoordelijkheid van de producent uitgebreid en wordt de producent ook financieel of operationeel en financieel verantwoordelijk gesteld voor het beheer van de afvalstoffen van door hem in de handel gebrachte stoffen, mengsels en producten. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft als doel de producent bewust te maken van de gehele levenscyclus van het product en de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recycleerbaar zijn. Een regeling voor uitgebreide productenverantwoordelijkheid moet ertoe leiden dat de kosten aan het einde van de levensduur van producten worden meegenomen in de prijs ervan. Naast het feit dat dit principe overeenkomt met het principe 'de vervuiler betaalt', ontstaat hiermee een organisatorische verantwoordelijkheid en financiële prikkel waarmee preventie en het sluiten van de keten wordt bevorderd.

Er is sprake van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid indien er sprake is van overheidsmaatregelen die ervoor zorgen dat producenten van stoffen, mengsels of producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product. Deze definitie voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is opgenomen in artikel 1.1, eerste lid, van de *Wet milieubeheer*. Dit besluit is van toepassing op alle regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Dit betekent dat als een producent middels een amvb of ministeriële regeling een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid krijgt opgelegd, hij dient te voldoen aan de eisen uit dit besluit. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zelf wordt niet met besluit opgelegd, maar middels een aparte amvb's of ministeriële regelingen – zijnde de

regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid - per productstroom vastgesteld.

Per productstroom blijft het mogelijk om aanvullende of specifieke eisen te stellen. In een bedoelde regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid dient in ieder geval per stof, mengsel of product, in lijn met de afvalhiërarchie een wettelijke minimum doelstelling te worden vastgesteld die de producent in het kader van zijn uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet halen. Daarnaast kunnen in de bedoelde amvb of ministeriële regeling ten opzichte van dit besluit aanvullende of bijzondere eisen worden gesteld, die bijvoorbeeld betrekking hebben op de gehanteerde definitie van de producent, het verslag of de melding. Voorts dienen bepaalde eisen in een EU-richtlijn waarin een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor een specifieke productstroom is vastgelegd die niet stroken met artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen*, per productstroom apart te worden vastgelegd. Tot slot geldt dat in bepaalde gevallen per productstroom in de desbetreffende regeling een ondergrens kan worden vastgesteld aan de minimale hoeveelheid producenten die producent in de handel brengt om onder de verplichtingen in dit besluit te vallen. Dit is met name in het geval dat gelijke behandeling en non-discriminatie van producenten of het voorkomen van onevenredige regelgevingsdruk, in het bijzonder voor kleine en middelgrote producenten met kleine hoeveelheden producten, daarom vraagt. Een voorbeeld hiervan is de ondergrens zoals die is gesteld in het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Een algemeen verbindendverklaring

Ook wanneer op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de *Wet milieubeheer*, een afvalbeheerbijdrageovereenkomst algemeen verbindend is verklaard, is het besluit tot het algemeen verbindend verklaren een overheidsmaatregel die ervoor zorgt dat producenten een financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product. Er is daarmee sprake van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die aan de in dit *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* opgenomen regels dient te voldoen. De aanvraag voor een algemeen verbindendverklaring wordt getoetst aan de *Regeling verzoek afvalbeheerbijdragen* en de *Leidraad algemeen verbindendverklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage*. Deze leidraad wordt in lijn gebracht met de eisen uit dit besluit.

Reeds bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten worden aangepast aan de eisen die in die besluit zijn opgenomen. Op grond van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* moet dit voor 5 januari 2023 gebeuren. Ten tijde van het opstellen van dit besluit is er een aantal productstromen waarvoor geen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in een wet, amvb of ministeriële regeling is vastgelegd, maar waarvoor wel een algemeen verbindendverklaring is afgegeven. Belangrijkste voorbeelden hiervan zijn papier en karton, en vlakglas.

4. Reikwijdte

De producent en importeur

De bepalingen in dit besluit hebben betrekking op degene die stoffen, mengsels of producten in Nederland als eerste in de handel brengt. Dat kan een binnenlandse producent zijn. Indien producten buiten Nederland worden geproduceerd zijn de

bepalingen van toepassing op de importeur van het product zijnde diegene die het eerste een product in Nederland in de handel brengt. Indien er sprake is van verkoop op afstand, waarbij een leverancier van buiten Nederland middels online-verkoop producten aanbiedt op de Nederlandse markt, is deze ook gehouden aan de bepalingen in dit besluit. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om in deze toelichting te spreken over 'de producent', waar 'producent of importeur' bedoeld wordt.

De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals die volgt uit de bepalingen van dit besluit is een verantwoordelijkheid voor de individuele producent. De individuele producent is m.a.w. normadressaat voor de verplichtingen uit dit besluit. Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de individuele producent geeft een directe stimulans en verantwoordelijkheid om de door hem in de handel gebrachte producten te verduurzamen. Een producent heeft immers handelingsperspectief voor zijn eigen producten. Naast het feit dat deze verantwoordelijkheidsverdeling een directe stimulans geeft aan de individuele producent, is het ook een juridisch uitgangspunt dat een individuele producent geen verantwoordelijkheid kan dragen voor de producten die een ander in de handel heeft gebracht en waar hij geen enkele betrokkenheid bij heeft. Dit uitgangspunt betekent ook dat de producent niet verantwoordelijk gehouden wordt voor de producten van andere (concurrerende) producenten. Wel biedt dit besluit producenten de mogelijkheid hun verantwoordelijkheden gezamenlijk uit te voeren. Daarop wordt later in deze toelichting nader ingegaan.

In de bedoelde amvb of ministeriële regeling met aanvullende eisen per productstroom kan de definitie van producent nader worden aangescherpt. Ook kunnen producenten die minder dan een bepaalde hoeveelheid producten in de handel brengen, worden vrijgesteld van (onderdelen van) de uitgebreide producten verantwoordelijkheid.

Samenwerking met andere actoren

De producent kan om zijn verantwoordelijkheden na te komen afspraken maken met andere actoren, zoals verkooppunten, kringloopbedrijven, inzamelaars, afvalverwerkers of gemeenten. De verantwoordelijkheid om een systeem op te zetten waarmee de uitgebreide verantwoordelijkheid wordt nagekomen, ligt expliciet en uitsluitend bij de producent. De producent blijft normadressaat. Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden. Bedoelde derde partijen zijn wel verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering en het naleven van geldende wet- en regelgeving, in het bijzonder hoofdstuk 10 van de *Wet milieubeheer*.

In het geval van huishoudelijk afval blijft de zorgplicht van gemeenten onverkort gelden. In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Uitzondering hierop zijn producenten die middels een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die op grond van artikel 9.5.2. van de *Wet milieubeheer* is gevestigd, een innameplicht dragen. Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan deze verplichting na te kunnen komen. Dit is reeds staande praktijk en volgt uit artikel 4 lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Stoffen, mengsels of producten

De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft betrekking op door de producent in de handel gebrachte stoffen, mengsels of producten en richt zich op het moment datg

de door de producent in de handel gebracht stoffen, mengsels of producten na de gebruiksfase worden afgedankt. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om te spreken over 'producten' daar waar 'stoffen, mengsels of producten' worden bedoeld.

Voor kort-cyclische producten als verpakkingen geldt dat er een relatief korte tijdsperiode zit tussen het moment van in de handel brengen en het moment van afdanken. Voor lang-cyclische producten als elektronische apparaten of auto's is de periode tussen het in de handel brengen van een product en het afdanken ervan langer en kan de gebruiksfase meer dan een decennium bestrijken. De hoeveelheid lang-cyclische producten van een individuele producent die in een bepaald jaar worden afgedankt is dan ook niet per definitie gelijk aan de hoeveelheid producten die in datzelfde jaar in de handel worden gebracht. Het feit dat de producent verantwoordelijk is voor het beheer van de afvalfase, stimuleert de producent de hoeveelheid afval afkomstig van zijn producten zoveel mogelijk te beperken en de gebruiksfase te verlengen door duurzame producten in de handel te brengen die lang meegaan en die herbruikbaar en repareerbaar zijn.

5. De verantwoordelijkheden van de producent

De producent is verantwoordelijk voor het beheer van de afvalfase ten minste voor zover nodig om de wettelijke doelstelling te halen

Uit dit besluit volgt dat wanneer er sprake is van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de producent verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de afvalfase van het product dat hij in de handel brengt ten minste voor zover dit nodig is om de wettelijke minimum doelstellingen te behalen die zijn vastgesteld in de betreffende regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met het vastleggen van minimum doelstellingen heeft de wetgever een belangrijk sturingsinstrument. De producent wordt, binnen de in dit besluit gestelde kaders, relatief vrijgelaten in de manier waarop de geldende uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt ingevuld en de gestelde doelen worden bereikt.

De *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* schrijft voor dat de doelstellingen die gedefinieerd worden in het kader van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in overeenstemming moeten zijn met de afvalhiërarchie. Dit betekent dat er niet alleen gekeken moet worden naar doelen voor inzameling, recycling, nuttige toepassing of adequate afvalverwerking, maar nadrukkelijk ook naar doelstellingen voor preventie en hergebruik. Wettelijke minimum doelstellingen moeten op zijn minst kwantitatief zijn, en kunnen aangevuld worden met kwalitatieve verplichtingen. Hierbij prefereren doelen gericht op hogere stappen in de afvalhiërarchie boven de lagere stappen.

De producent is verantwoordelijk voor een passend innamesysteem

De producent zorgt voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor de producten waar de producentenverantwoordelijkheid op ziet. Een innamesysteem is passend indien de producent daarmee de gestelde doelstellingen haalt. Aanvullende eisen die aan het innamesysteem worden gesteld zijn dat dit systeem heel Nederland dekt en zich niet beperkt tot gebieden in waar dit het meest kostenefficiënt is. Tevens moet het systeem de eindgebruiker – diegene die het product het laatst gebruikt - in staat moet stellen om kosteloos producten na de gebruiksfase in te leveren en dient het innamesysteem gedurende het gehele jaar beschikbaar te zijn. De eindgebruiker moet

de producten altijd kunnen inleveren. De inname kan niet worden gestaakt zodra de doelstellingen gehaald zijn.

Naast deze eisen is de producent vrij in het opzetten van een innamesysteem. Een producent kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de inname van de door hem in de handel gebrachte producten vorm te geven door de producten in eigendom te houden gedurende de gebruiksfase, middels een terugnamegarantie, door terugname bij verkooppunten, middels oud-voor-nieuw-regelingen, middels statiegeldsystemen, door afgedankte producten op te halen bij de eindgebruiker, of door met de afvalinzamelaars afspraken te maken over afvalinzameling. Ook een combinatie van dergelijke systemen is mogelijk. Voor een beperkt aantal afvalstromen is op basis van de *Wet milieubeheer* en het Landelijk Afvalbeheer Plan, ook zogenoemde nascheiding mogelijk waarbij de producten na inzameling uit het restafval worden gehaald.

De producent is verantwoordelijk voor het informeren van eindgebruikers en afvalstoffenhouders

De producent informeert afvalstoffenhouders van de producten die hij in de handel brengt en waar de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op ziet over afvalpreventiemaatregelen, het innamesysteem, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. De producent kan aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door bijvoorbeeld de gevraagde informatie openbaar beschikbaar te stellen via een website, communicatiecampagne of door de informatie te vermelden op het product zelf. Het is hierbij in het bijzonder van belang dat de eindgebruiker snapt hoe en waar het product kosteloos wordt ingenomen. In het verlengde daarvan is het van belang dat de eindgebruiker inzicht krijgt in wat er na inname met de producten gebeurt en de resultaten die daarmee worden geboekt. De producent is dan ook verplicht om de behaalde resultaten ten aanzien van de gestelde wettelijke minimum doelstellingen openbaar te maken. Tot slot draagt de producent een verantwoordelijkheid om de gebruiker te informeren over genomen preventiemaatregelen.

De producent draagt de kosten voor het nakomen van zijn uitgebreide verantwoordelijkheid

De producent draagt de kosten die volgen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Onderdeel hiervan zijn de kosten die volgen uit artikel 2 met betrekking tot een passend innamesysteem voor de door hem in de handel gebrachte producten en vervolgens het vervoer en de verwerking ervan, met inbegrip van de verwerking die nodig is om te voldoen aan de wettelijke minimum doelstellingen die in de betreffende regeling voor producentenverantwoordelijkheid zijn gesteld. Tevens is de producent gehouden de kosten te dragen voor het verstrekken van passende informatie aan afvalstoffenhouders, zoals bedoeld in artikel 2. Voorts draagt de producent in ieder geval de kosten voor de in het artikel 4 bedoelde mededeling en de in het artikel 5 bedoelde verslag en het verzamelen van de daartoe benodigde gegevens. In hoeverre de producent deze kosten, middels een verwijderingsbijdrage (zichtbaar) aan zijn afnemer of consument doorberekent is aan de producent.

Bij de verplichting om de kosten te dragen, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval vrijkomt: de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten. Het feit dat de producent de kosten voor het innamesysteem en afvalbeheer draagt, betekent echter niet dat de eindgebruiker recht heeft op een

vergoeding van al zijn kosten door de producent. De eindgebruiker kan de producten kosteloos en continu inleveren middels het landelijk dekkend en passend innamesysteem waarvoor de producent verantwoordelijk is. De eindgebruiker krijgt hiermee een directe financiële stimulans deel te nemen aan het innamesysteem opgezet onder de verantwoordelijkheid van de producenten. Voor iedere andere route waarmee de eindgebruiker zich van het product ontdoet blijft deze onverkort zelf verantwoordelijk. Daarbij dienen de eindgebruiker en de inzamelaar zich te houden aan alle bepalingen zoals die volgen uit hoofdstuk 10 van de *Wet milieubeheer*, in het bijzonder de bepalingen omtrent gescheiden inzameling. In het geval van huishoudelijk afval blijft de zorgplicht van gemeenten onverkort gelden. De producent wordt gehouden aan zijn verplichting zorgt te dragen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem, waarmee gedurende het hele jaar in heel Nederland kosteloos wordt ingenomen en een verwerking waarmee de doelstellingen worden gehaald. Daarop wordt gehandhaafd. De kosten van de producten die in andere afvalstromen terecht komen, vallen niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De producent beschikt over voldoende financiële en organisatorisch middelen en een adequaat mechanisme voor zelfbeheer

De producent beschikt over de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Daarbij moet de producent anticiperen op toekomstige kosten voor de afvalfase van reeds in de handel gebrachte producten. Dit kan bijvoorbeeld door fondsvorming, garantiestellingen, verzekeringen, derdegeldrekening, of door producten formeel juridisch in eigendom te houden.

De producent dient tevens een adequaat mechanisme voor zelfbeheer op te zetten, waarmee wordt geborgd dat de producent de bepalingen uit dit besluit kan nakomen. Het mechanisme voor zelfbeheer dient onder andere zorg te dragen voor de continuïteit van het systeem waarmee de producent zijn verplichtingen nakomt, de kwaliteit en verifieerbaarheid van de verzamelde en gerapporteerde gegevens en het financieel beheer te waarborgen. Hierbij dient de producent gebruik te maken van onafhankelijke controles, waaronder interne audits en externe accountantsonderzoeken.

De producent doet melding en verslag

Een producent waarop een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, doet binnen 6 weken nadat de regeling op hem van toepassing is geworden melding aan Onze Minister over nakoming van de verplichtingen die voortkomen uit de betreffende regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en daarmee dit besluit. De melding is noodzakelijk om onafhankelijk toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en heeft als doel om iedere producent waarop de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is, in beeld te krijgen en te laten expliciteren hoe de verplichtingen die op hem van toepassing zijn, zullen worden nagekomen. Deze melding is in beginsel eenmalig. Alleen bij significante wijzigingen dient er een nieuwe melding gedaan te worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in het geval de producent van naam verandert, wordt overgenomen, een rechtsopvolger krijgt, dan wel een samenwerking in een producentenuitvoeringsorganisatie start of beëindigt. Ook kan er sprake zijn van significante wijzigingen indien de producent zijn verantwoordelijkheden operationeel op andere wijze wil gaan uitvoeren.

Een melding bevat, naast naam en adres, een omschrijving van het product en een inschatting van de hoeveelheden producten die in de handel worden gebracht, een omschrijving van het opgezette passende innamesysteem, een omschrijving van het door de producent opgezette afvalbeheersysteem en een omschrijving van de wijze waarop de producent invulling geeft aan de informatieverplichtingen die volgen uit dit besluit. Indien de producent hierover afspraken heeft gemaakt met andere actoren, wordt hiervan een overzicht gegeven. Daarnaast geeft de producent in de mededeling een overzicht van de financiële en organisatorische middelen waar de producent over beschikt om te voldoen aan de verplichtingen en een omschrijving van het mechanisme van zelfbeheer dat de producent voert. Als er een significante wijziging in de gemelde gegevens plaatsvindt, zal de mededeling hierop aangepast moeten worden.

Een producent die geen of een onvolledige melding doet, voldoet niet aan dit besluit. Als dit het geval is, moet de producent een nieuwe of aanvullende mededeling doen om te voldoen aan de bepalingen uit dit besluit. In een amvb of ministeriële regeling kunnen per product, stof of mengsel, nadere regels worden gesteld aan bedoelde melding.

Daarnaast zendt de producent jaarlijks voor 1 augustus Onze Minister een verslag toe over de uitvoering in het voorafgaande kalenderjaar van de verplichtingen die voortkomen uit de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en daarmee ook dit besluit. Het verslag heeft als doel dat de producent laat zien of de doelstellingen al dan niet gehaald zijn en is noodzakelijk om onafhankelijk toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Het verslag bevat gegevens waarmee wordt aangetoond dat aan de gestelde verplichtingen vanuit een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is voldaan en dat de gestelde wettelijke minimumdoelstellingen over het voorafgaande kalenderjaar gehaald zijn. Een verslag dient gepaard te gaan met documenten waarmee de juistheid van de aangeleverde gegevens wordt aangetoond. Hiervoor dienen producenten gebruik te maken van een monitoringsprotocol, interne audits en externe accountantsrapporten. Een producent zorgt er tevens voor dat de informatie over het behalen van de doelstellingen via een website openbaar is. In een amvb of ministeriële regeling kunnen per product nadere regels worden gesteld aan het bedoelde verslag.

Aan de hand van ingediende meldingen en verslagen zal de handhavende overheidsinstantie controleren of iedere producent afzonderlijk aan zijn verplichtingen heeft voldaan. De mededeling en verslag worden gedaan aan Onze Minister en kunnen worden verstuurd naar: **PM Adres**

6. Gezamenlijk nakomen van de verantwoordelijkheden van de producenten

Producentenorganisaties

Producenten kunnen ervoor kiezen om bijvoorbeeld met het oog op doelmatig afvalbeheer, schaalvoordelen en een voor consumenten laagdrempelig, eenduidig en toegankelijk systeem, gezamenlijk uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheden bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 en, voor zover aanwezig, de overige verplichtingen ter uitvoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Producenten kunnen de gezamenlijke uitvoering vormgeven door een

producentenorganisatie in het leven te roepen die namens hen uitvoering geeft aan de bepalingen uit dit besluit. Deze producentenorganisatie doet dan ook namens de bij hem aangesloten producenten melding en verslag. De producentenorganisatie dient bij haar mededeling te vermelden namens welke producenten mededeling en verslag wordt gedaan.

Het staat producenten vrij om zich aan te sluiten bij een producentenorganisatie, een eigen producentenorganisatie op te richten, dan wel individueel uitvoering te geven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dat het initiatief voor gezamenlijke uitvoering een keuze van de producent is, volgt ook rechtstreeks uit het uitgangspunt dat producenten individueel verantwoordelijk zijn en niet op voorhand verantwoordelijk kunnen worden gehouden aan samenwerking en daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid voor de producten van een ander. Het is daarmee in de praktijk dus mogelijk dat er verschillende producentenorganisaties naast elkaar bestaan. Er kunnen producentenorganisaties bestaan voor deelstromen binnen overkoepelende productcategorieën. Bijvoorbeeld een producentenorganisatie voor zonnepanelen afzonderlijk van een producentenorganisatie voor wit- of bruingoed. Ook is het mogelijk dat producenten die duurzame, herbruikbare of goed recyclebare producten in de handel brengen – en daarmee lagere kosten hebben – zich verenigen in een eigen producentenorganisatie. Aan de hand van de mededelingen en verslagen zal de handhavende overheidsinstantie bepalen of iedere producentenorganisatie afzonderlijk aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Er is daarbij dan ook geen noodzaak om de verantwoordelijkheden tussen verschillende organisaties te verdelen. Indien verschillende producentenorganisaties onderling operationele afspraken willen maken staat dan staat dat hen, binnen de geldende wet- en regelgeving, vrij.

Ook producenten uit het buitenland, die middels online-verkoop producten rechtstreeks op de Nederlandse markt aanbieden, zijn vrij om zich aan te sluiten bij een producentenorganisatie die ervoor zorgdraagt dat hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland wordt nagekomen. Ook zijn zij vrij om zelf een organisatie op te richten.

De producentenorganisatie wordt normadressaat

Als gezamenlijk uitvoering wordt gegeven berusten de verplichtingen die volgen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geheel en uitsluitend op de producentenorganisatie die namens de producent de verplichtingen uit hoofde van de producentenverantwoordelijkheid nakomt. Dit is de partij die melding en verslag doet. In de praktijk zal gezamenlijke uitvoering namelijk betekenen dat producten in hun afvalfase niet meer herleidbaar zijn tot één individuele producent. In het geval van het niet halen van de wettelijke doelstellingen is het voor de overheid in het geval van gezamenlijke uitvoering dan niet na te gaan welke individuele producent die is aangesloten bij een producentenorganisatie, zijn verantwoordelijkheden niet is nagekomen, c.q. zijn bijdrage aan het geheel onvoldoende heeft geleverd. Een gezamenlijke aansprakelijkheid wordt daarom als voorwaarde verbonden aan een gezamenlijk uitvoering. De producentenuitvoeringsorganisatie dient daarmee dus sluitend aan te tonen dat de doelstelling namens alle aangesloten producenten gezamenlijk gehaald is.

Op basis van de in de melding opgenomen gegevens wordt door de overheid gecontroleerd of de producentenorganisatie in staat is de gezamenlijke verantwoordelijkheden financieel en organisatorisch na te komen en wordt voldaan aan¹³

de eisen die in dit besluit zijn opgenomen. Als dat niet het geval is, kan daarop worden gehandhaafd.

Aanvullende eisen aan producentenorganisatie t.a.v. de financiële bijdragen

Met de gezamenlijk uitvoering wordt de producentenorganisatie normadessaat voor het uitvoeren van de verplichtingen uit dit besluit en daarmee onder andere organisatorisch verantwoordelijk voor het opzetten van een afvalbeheersysteem waarmee aan de gestelde doelstellingen wordt voldaan. De organisatie van een producentenorganisatie en de kostenverdeling tussen deelnemende producenten is aan de deelnemende producenten. Individuele producenten die ontevreden zijn met de gezamenlijke uitvoering of met de bijdrage aan de kosten die zij daarbij dienen te betalen, kunnen er altijd voor kiezen hun verantwoordelijkheden zelf uit te voeren, dan wel een eigen producentenorganisatie op te richten. Desalniettemin zijn er op basis van 8 bis van de herziene Kaderrichtlijn Afvalstoffen in dit besluit aanvullende eisen gesteld aan producentenorganisaties. Deze zijn bedoeld om individuele producenten te beschermen tegen de mogelijke marktmacht die producentenorganisaties kunnen hebben.

Op basis van artikel 3 van dit besluit moet de producentenorganisatie beschikken over de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Daarbij moet de producentenorganisatie anticiperen op toekomstige kosten voor de afvalfase van reeds in de handel gebrachte producten. Dit kan bijvoorbeeld door fondsvorming, garantiestellingen, verzekeringen, derdegeldrekening, of door producten formeel juridisch in eigendom te houden.

Als eerste aanvullende eis is in artikel 6 van dit de besluit bepaald dat de financiële bijdrage die de producent aan de producentenorganisatie betaalt in ieder geval de kosten dekt ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2, eerste, tweede en vierde lid, en de artikelen 4 en 5. De aan de producent doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan deze verplichtingen. Onder deze goede en kostenefficiënte uitvoering wordt onder meer verstaan het professioneel opzetten, onderhouden, opereren, continueren en ook innoveren van het afvalbeheersysteem dat nodig is om ten minste aan de gestelde doelstellingen en andere verplichting, ook in de toekomst, te kunnen voldoen. Het opzetten van bijvoorbeeld een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn en kan daarmee uit de bijdragen van producenten worden gefinancierd.

Daarbij is er in artikel 6 een verplichting opgenomen om de bijdrage die producenten betalen indien mogelijk te differentiëren, waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Dit betekent dat producenten die producten in de handel brengen die lang meegaan (duurzaam zijn), herbruikbaar of recyclebaar zijn en daarmee zorgen voor lagere kosten aan het eind van hun levenscyclus, ook een lagere bijdrage betalen. Er dient derhalve een directe link te zijn tussen de bijdrage die de producent voor de door hem in de handel gebrachte producten betaalt en de door de producentenorganisatie gemaakte kosten om namens de producent uitvoering te geven aan de verplichtingen uit dit besluit. Hierbij geldt wel dat het praktisch kan zijn dat niet-duurzame of niet-recyclebare producten weliswaar lage kosten hebben voor hun afvalverwerking – omdat ze bijvoorbeeld alleen verbrand hoeven worden - maar daarmee op geen enkele manier bijdragen aan het halen van de doelstellingen die volgen uit de uitgebreide

producentenverantwoordelijkheid. Verplichtingen die wel ook van toepassing zijn op de producent van deze niet-duurzame of niet-recyclebare producten. Deze producenten liften daarmee voor het halen van de doelstelling (die ook op hen van toepassing is) via de producentenuitvoeringsorganisatie mee op de producten van andere producenten. Een verrekening hiervan mag worden opgenomen in de bijdrage die deze producenten betalen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit dit besluit die voor hen gelden. Hierbij is het tevens toegestaan om middels een bonus-malussysteem van differentiatie het op de markt brengen van producten die op geen enkele manier bijdragen aan de doelstellingen af te remmen.

De producentenorganisatie dient voorts openbaar informatie te verstrekken over de door de producenten betaalde financiële bijdragen. Indien verstrekking van deze informatie aan het publiek afbreuk doet aan het bewaren van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie overeenkomstig het Unie- en nationaal recht, dan kan de producentenorganisatie ervoor kiezen deze informatie alleen vertrouwelijk te delen met aan haar deelnemende producenten en de handhavende overheidsinstantie.

Aanvullende eisen aan producentenorganisatie t.a.v. transparantie

Ten tweede dient de producentenorganisatie openbaar informatie te verstrekken over de eigenaren en de leden en tevens inzicht te geven in de procedure die is gevolgd bij het selecteren van afvalbeheerders en andere ketenpartijen waarmee wordt samengewerkt. De begrippen 'eigenaren', 'leden' en 'afvalbeheerders' zijn overgenomen uit de *Kaderrichtlijn afvalstoffen*. Met het begrip 'leden' wordt bedoeld op de deelnemende producenten aan de producentenorganisatie. In het geval van een vereniging of een coöperatie zullen deze producenten daadwerkelijk lid zijn. In geval van een andere organisatievorm, bijvoorbeeld een vennootschap of een stichting, wordt onder 'leden' ook de deelnemende producenten verstaan, waarover informatie openbaar gemaakt moet worden. In het geval van een vennootschap zijn er 'eigenaren', waarover informatie openbaar gemaakt moet worden. Bij andere organisatievormen dient informatie te worden verstrekt over bijvoorbeeld bestuurders. Onder het begrip 'afvalbeheerders' worden bijvoorbeeld afvalinzamelaars en afvalverwerkers verstaan die door de producentenorganisatie worden ingeschakeld bij uitvoeren van de verplichtingen die volgen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Ook andere door de producentenorganisatie ingeschakelde actoren zoals verkooppunten of kringloopbedrijven, vallen onder het in artikel 6, zesde lid, gebruikte begrip 'afvalbeheerders'. De producentenorganisatie dient informatie te verstrekken over hoe deze actoren geselecteerd zijn. Transparantie zoals gevraagd in artikel 6, zesde lid, is nodig om deelnemende producenten inzicht te kunnen geven in de keuzes die bij de uitvoering van hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de besteding van de door hen ingebrachte middelen worden gemaakt, alsmede de afwegingen en mogelijke belangen die hierbij horen. Indien verstrekking van deze informatie aan het publiek afbreuk doet aan het bewaren van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie overeenkomstig het Unie- en nationaal recht, dan kan de producentenorganisatie ervoor kiezen deze informatie alleen vertrouwelijk te delen met aan haar deelnemende producenten en de handhavende overheidsinstantie.

Een producentenorganisatie met een algemeen verbindendverklaring

Onze Minister kan, indien dat in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen, op basis van *Wet milieubeheer* artikel 15.36, een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend verklaren. Hiervoor dient een aanvraag een belangrijke meerderheid van de producenten te vertegenwoordigen. Indien een

dergelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, ontstaat er een situatie waarbij de producentenorganisatie met een algemeen verbindendverklaring de enige producentenorganisatie is, waaraan alle producenten verplicht zijn deel te nemen. Bij een aanvraag voor het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, wordt onder andere getoetst of de betreffende producentenuitvoeringsorganisatie voldoet aan de eisen in dit besluit. De *Leidraad algemeen verbindendverklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage* wordt hiervoor aangepast. Alle eisen uit dit besluit gelden onverkort voor een producentenuitvoeringsorganisatie met een algemeen verbindendverklaring.

Een producent die individueel uitvoering wil geven aan zijn verantwoordelijkheden kan een ontheffing aanvragen. Hiervoor dient een producent aannemelijk te maken dat de het door hem opgezette systeem gelijkwaardig is aan het systeem van de algemeen verbindendverklaring. Deze eis tot gelijkwaardigheid is aanvullend aan de eisen in dit *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* en betekent niet dat een systeem operationeel hetzelfde dient te zijn. In een beleidsregel wordt nader uiteengezet hoe wordt beoordeeld of er sprake is van gelijkwaardigheid.

7. Gevolgen van dit besluit en daaruit volgende lastendruk

Algemeen

Met dit besluit worden de eisen uit artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving. Uitgangspunt hierbij is het principe van zuivere en lastenluwe implementatie. Voor de eerdergenoemde stromen: afgedankte elektronische en elektrische apparaten (a.e.e.a), autowrakken, autobanden, batterijen en accu's en verpakkingen bestaat al een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met dit besluit wordt geen nieuwe uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gevestigd. Ook worden met dit besluit geen wijzigingen aangebracht in de doelstellingen die producenten in het kader van hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dienen te halen. Wel dienen de genoemde stromen uiterlijk 5 januari 2023 te voldoen aan de in dit besluit opgenomen bepalingen. Dit gebeurt door de bestaande regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, aan te passen op dit besluit. Op grond van de wijzigingsrichtlijn moet dit voor 5 januari 2023 gebeuren.

Het feit dat dit besluit een lastenluwe en zuivere implementatie is van de minimumeisen uit artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen*, voorkomt niet dat dit besluit kan leiden tot een hogere lastendruk voor betrokken partijen. Bij het opstellen van dit besluit is het uitgangspunt geweest om te kiezen voor de minst belastende en lastenluwe varianten. De gevolgen van dit besluit voor de genoemde stromen zullen concreet duidelijk worden in de nadere uitwerking en aanpassing van bestaande regelingen in aanloop naar 2023. Daarbij wordt opgemerkt dat artikel 8 bis, vierde lid, stelt dat voor de kosten de richtlijnen autobanden (2000/53/EG), autowrakken (2000/53/EG), batterijen en accu's (2006/66/EG) en elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EU), leidend blijven.

Tot slot wordt opgemerkt dat het nadrukkelijk een beleidsdoelstelling van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is om de financiële en organisatorische lasten voor het afvalbeheer bij de producent te leggen. Er is derhalve per definitie sprake van een verschuiving van de lasten richting de producent en dat is 16

ook de bedoeling. Dit heeft tot doel om de producent te stimuleren integraal na te denken over hoe de lasten die zijn product in de gehele levenscyclus veroorzaakt, zo veel mogelijk te verlagen. Desniettemin wordt in deze toelichting uiteengezet welke concrete gevolgen dit besluit naar verwachting voor de genoemde stromen zal hebben en welke veranderingen in de lastendruk deze wijzigingen tot gevolg hebben.

Gevolgen voor batterijen en accu's

Uit de bestaande *Regeling beheer batterijen en accu's 2008* volgt dat producenten een verantwoordelijkheid dragen voor de inzameling en verwerking van de door hen in de handel gebrachte batterijen en accu's. Tevens volgt uit de *Regeling beheer batterijen en accu's 2008* dat producenten een mededelings- en verslagleggingsplicht hebben en een informatieplicht richting eindgebruikers. Ook volgt uit de *Regeling beheer batterijen en accu's 2008* dat de producenten alle kosten dragen die voortkomen uit de genoemde verplichtingen. Deze bestaande verplichtingen zullen naar aanleiding van dit besluit naar verwachting zeer beperkt veranderen. Deze verandering zal dan naar verwachting betrekking hebben op extra informatie die in het kader van de mededeling of verslag dient te worden aangeleverd. Daarmee wordt de administratieve lastendruk in zeer beperkte mate geïntensiveerd. De verwachting is dat bedoelde informatie, zoals informatie aangaande kosten en betrokken actoren, ook in de huidige situatie al bij producenten en producentenorganisaties beschikbaar is, alleen nog niet openbaar wordt gemaakt.

In de huidige *Regeling beheer batterijen en accu's 2008* worden producentenorganisaties niet erkend en kunnen zij geen normadressaat worden voor de uit deze regeling volgende verplichtingen. In totaal zijn er in Nederland 1.100 producenten of importeurs van batterijen en accu's. Deze producenten zijn verenigd in twee producentenorganisaties, die namens de producenten de verantwoordelijkheden uitvoeren. Doordat deze producentenorganisaties in de toekomst ook namens producenten mededeling en verslag kunnen doen, wordt de administratieve last van mededeling en verslag verlaagd. Doordat deze producentenorganisaties in de toekomst ook normadressaat kunnen worden, worden de handhavingmogelijkheden verbeterd en het aantal normadressaten teruggebracht. Wel zullen deze producentenorganisaties tariefdifferentiatie moeten gaan toepassen. Het is op dit moment niet te bepalen of dit tot een extra last leidt en hoe groot die is. Daarnaast voeren 13 producenten onder eigen verantwoordelijkheid hun uitgebreide verantwoordelijkheden uit. Wel is het de verwachting dat de komende decennia als gevolg van de energietransitie, de aantallen batterijen en accu's op de Nederlandse markt en de aantallen producenten ervan, substantieel zal toenemen.

Gevolgen voor afgedankte elektronische en elektrische apparaten (a.e.e.a)

Uit de *Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* volgt dat producenten een verantwoordelijkheid dragen voor de inzameling en een passende verwerking van de door hen in de handel gebrachte a.e.e.a. Ook volgt uit de regeling dat producenten alle kosten dragen die voortkomen uit deze verplichtingen. Deze verplichtingen zullen naar aanleiding van dit besluit niet substantieel veranderen.

Er zijn op dit moment ruim 3.100 (geregistreerde) producenten, welke allen afzonderlijk normadressaat zijn voor de verplichtingen die volgen uit de regeling. Daarmee ontstaat een zeer groot aantal normadressaten. Er zijn op dit moment in totaal 10 producentenorganisaties en deze zijn georganiseerd in 6 inzamelcollectieven. In de huidige *Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* worden

producentenorganisatie niet erkend en zijn zij geen normadressaat voor de uit de regeling volgende verplichtingen. Dit maakt handhaving lastig. Naast het bestaan van free-riders is in de huidige situatie het behalen van de 65% inzamelnorm door producenten en de financiële zekerheid die producenten moeten bieden een probleem. Op basis van de eisen uit artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* worden de vereisten aan producenten op deze punten nader gespecificeerd.

Er is in de *Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* een registratieplicht bij een nationaal WEEE-register. Ook dienen producenten verslag te doen bij dit nationaal WEEE-register. Het bestaande WEEE-register biedt geen mogelijkheden om handhavend op te treden, free-riding te bestrijden en alle producenten aan hun uitgebreide verantwoordelijkheden te houden. Uit dit besluit volgt dat deze verplichtingen worden vervangen door een mededeling en een verslag aan Onze Minister. Deze aanpassing volgt uit het vereiste in artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* dat een onafhankelijke instantie toezicht houdt op de uitvoering de producentenverantwoordelijkheid en de mogelijk om hier in het kader van monitoring en verificatie registratie-, informatie- en rapportagevereisten voor vast te stellen. De bepaling dat de mededeling en verslag op basis van dit besluit in de toekomst aan Onze Minister moeten worden gedaan, heeft niet tot gevolg dat deze verplichtingen in de praktijk een verzwaring van de lasten zullen veroorzaken. Het feit dat producentenorganisaties deze verplichtingen van de producenten kunnen overnemen kan betekenen dat het aantal mededelingen en verslagen in de praktijk aanzienlijk kan dalen en daarmee dat de totale administratieve last voor producenten daalt.

Tevens volgt uit de *Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* dat producenten een informatieplicht hebben voor inrichtingen waar afgedankte elektrische en elektronische apparatuur wordt verwerkt. Deze informatieplicht moet worden verbreed naar het informeren van eindgebruikers. Voorts zullen producentenorganisaties tariefdifferentiatie moeten gaan toepassen. Het is op dit moment niet te bepalen of deze extra verplichtingen leiden tot een substantiële extra administratieve last.

Gevolgen voor verpakkingen

Uit het *Besluit beheer verpakkingen 2014* volgt dat een producent die stoffen, preparaten of andere producten in een verpakking in de handel brengt een verantwoordelijkheid draagt om ervoor zorg te dragen dan een minimum gewichtspercentage van deze verpakkingen worden gerecycled of nuttig wordt toegepast. Een producent dient hierover verslag te doen. Deze verplichtingen zullen naar aanleiding van dit besluit niet substantieel veranderen.

De kosten voor de inzameling en verwerking van verpakkingsafval dat als bedrijfsafval vrijkomt, komen in de huidige situatie volgens het *Besluit beheer verpakkingen 2014* voor rekening van de ontdoener. Dit zal naar aanleiding van dit besluit veranderen. Producenten die een verpakt product in de handel brengen, zullen op basis van de bepalingen in dit besluit zorg moeten dragen voor een landelijk dekkend en passend innamesysteem, en de kosten daarvoor moeten dragen. Uit de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* volgt dat alle bestaande regelingen voor 5 januari 2023 aan de bepalingen uit 8 bis van die richtlijn en daarmee aan dit besluit dienen te voldoen. Uit de *Verpakkingenrichtlijn* volgt dat uiterlijk 31 december 2024 er een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dient te zijn voor alle verpakkingen. Hieruit volgt dat de kosten voor alle verpakkingen voor rekening komen van de producent en daarmee komt het bestaande onderscheid in het huidige *Besluit beheer verpakkingen 2014* t.a.v. 18

het dragen van de kosten tussen huishoudelijk afval en bedrijfsmatig afval, te vervallen. Er is hier sprake van een verschuiving van de lasten van de bedrijfsmatige ontdoener naar de producent, met als doel de totale kosten voor het afvalbeheer op den duur te reduceren. In het wijzigingsbesluit waarmee het *Besluit beheer verpakkingen 2014* in lijn wordt gebracht met de bepalingen uit dit besluit, zal kenbaar gemaakt moeten worden per wanneer de aangepaste verantwoordelijkheden t.a.v. de kosten gaan gelden. Zoals eerder in deze toelichting opgemerkt, betekent het feit dat een producent verantwoordelijk is voor het opzetten van een passend innamesysteem niet dat een (bedrijfsmatige) afvalstoffenhouder recht heeft op een vergoeding van al zijn kosten door de producent. Het is in de eerste plaats aan de producenten van verpakte producten om te bepalen hoe zij invulling willen geven aan hun verantwoordelijkheid om te komen tot een passend innamesysteem voor alle verpakkingen die door hen op de markt worden gebracht.

Uit het *Besluit beheer verpakkingen 2014* volgt op dit moment nog niet dat een producent van verpakte producten een informatieverplichting heeft gebruikers te informeren over de wijze waarop verpakkingen worden ingezameld of welke resultaten in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden geboekt. In de praktijk wordt er door producenten en door hen betrokken ketenpartners, zowel op verpakkingen en afvalbakken als via verschillende (online) communicatiecampagnes, gecommuniceerd over de wijze van afdanking en de verwerking daarna. Het is ook in het belang van producenten dat consumenten op de juiste manier verpakkingsafval scheiden, omdat dit direct leidt tot beter recyclebare stromen en daarmee lagere kosten. Het feit dat deze informatievoorziening met dit besluit wordt verplicht, heeft daarmee naar verwachting geen substantiële gevolgen voor de lastendruk.

Er zijn op dit moment circa 2.400 producenten van verpakte producten die dienen te voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De verplichtingen uit het besluit worden namens hen gezamenlijk uitgevoerd door *Stichting Afvalfonds Verpakkingen*, op basis van een algemeen verbindend verklaarde afvalbeheerbijdrageovereenkomst. *Stichting Afvalfonds Verpakkingen* is dan ook op dit moment de enige normadressaat. Uit dit besluit volgt dat in het geval van een algemeen verbindendverklaring geen mededeling hoeft te worden gedaan, omdat de aanvraag tot een algemeen verbindendverklaring deze vervangt. *Stichting Afvalfonds Verpakkingen* doet namens alle producenten ieder jaar op 1 augustus verslag. Ook past *Stichting Afvalfonds Verpakkingen* tariefdifferentiatie toe. Deze verplichtingen veranderen n.a.v. dit besluit naar verwachting niet substantieel.

Gevolgen voor autowrakken

Uit het *Besluit beheer autowrakken* volgt dat producenten een verantwoordelijkheid dragen voor de inzameling en verwerking van wrakken van de door hen in de handel gebrachte auto's en de kosten die hiermee gemoeid gaan. Tevens volgt uit het *Besluit beheer autowrakken* dat producenten een mededeling- en verslagleggingsplicht hebben. De bestaande verplichtingen met betrekking tot de mededeling en het verslag zullen naar aanleiding van dit besluit naar verwachting beperkt veranderen. Deze verandering betreft extra informatie die in het kader van de mededeling of verslag dient te worden aangeleverd. Daarmee wordt de administratieve lastendruk in zeer beperkte mate geïntensiveerd. De verwachting is dat bedoelde informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten en betrokken actoren, ook in de huidige situatie al bij producenten en producentenorganisaties beschikbaar is, maar nog niet openbaar wordt gemaakt. In het

Besluit beheer autowrakken is ook een informatieplicht richting verwerkers opgenomen. Deze informatieplicht moet worden verbreed naar het informeren van eindgebruikers.

In het huidige *Besluit beheer autowrakken* worden producentenorganisaties niet erkend en kunnen zij geen normadressaat worden voor de uit de regeling volgende verplichtingen. In totaal zijn er in Nederland 62 producenten of importeurs van auto's. Deze producenten zijn verenigd in één producentenorganisatie, die namens de producenten de verantwoordelijkheden uitvoert. Doordat deze uitvoeringsorganisatie in de toekomst ook namens producenten mededeling en verslag kan doen, wordt de administratieve last van mededeling en verslag verlaagd. Doordat deze producentenorganisatie in de toekomst ook normadressaat kan worden, worden de handhavingsmogelijkheden verbeterd en het aantal normadressaten teruggebracht. Wel zal deze producentenorganisatie tariefdifferentiatie moeten gaan toepassen. Het is op dit moment niet te bepalen of dit tot een extra last leidt en hoe groot die is.

Gevolgen autobanden

Uit het *Besluit beheer autobanden* volgt dat producenten een verantwoordelijkheid dragen voor de inzameling en verwerking van de door hen in de handel gebrachte autobanden en de kosten die hiermee gepaard gaan. Tevens volgt uit het *Besluit beheer autobanden* dat producenten een mededeling- en verslagleggingsplicht hebben. Door de beperkte aard van deze bepalingen in het huidige *Besluit beheer autobanden* zullen de verplichtingen tot het doen van mededeling en het verslag die volgen uit dit besluit, een verandering betekenen. Deze verandering heeft betrekking op extra informatie die in het kader van de mededeling of verslag dient te worden aangeleverd, waarmee de administratieve lastendruk wordt geïntensiveerd. De verwachting is wel dat bedoelde informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten en betrokken actoren, ook in de huidige situatie al bij producenten en producentenorganisaties beschikbaar is, maar nog niet openbaar wordt gemaakt. Een andere intensivering van de lastendruk zal plaatsvinden door het invoeren van een informatieplicht richting eindgebruikers, waar in het huidige *Besluit beheer autobanden* nog geen sprake van is.

In het huidige *Besluit beheer autobanden* worden producentenorganisaties niet erkend en kunnen zij geen normadressaat worden voor de uit de regeling volgende verplichtingen. In totaal zijn er in Nederland circa 260 producenten of importeurs van autobanden. 230 van deze producenten zijn verenigd in één producentenorganisatie, die namens de producenten de verantwoordelijkheden uitvoert. Doordat deze producentenorganisatie in de toekomst ook namens producenten mededeling en verslag kan doen, wordt de administratieve last van mededeling en verslag beperkt. Doordat deze producentenorganisatie in de toekomst ook normadressaat kan worden, worden de handhavingsmogelijkheden verbeterd en het aantal normadressaten teruggebracht. Wel zal deze producentenorganisatie tariefdifferentiatie moeten gaan toepassen. Het is op dit moment niet te bepalen of dit tot een extra last leidt en hoe groot die is.

8. Handhaving en uitvoering en fraudebestendigheid

Een belangrijke uitdaging bij het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, is het toezicht op en het indien nodig het handhaven van de verantwoordelijkheden die de producent heeft. Met het in dit besluit opgenomen stelsel wordt de verantwoordelijkheid van het afvalbeheer van producten bij producenten gelegd en worden deze producenten behoorlijk vrijgelaten in de manier waarop zij deze verantwoordelijkheden willen invullen. Dit besluit tracht de

handhaafbaarheid van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op verschillende manieren aan te scherpen.

Ten eerste is de producent expliciet de normadressaat voor de bepalingen uit dit besluit. Daarbij wordt ook expliciet aangegeven dat er geen sprake is van een afhankelijkheid van derden partijen, noch van andere ketenpartijen noch van andere producenten. Tevens is verduidelijkt wanneer en onder welke voorwaarden de aansprakelijkheid overgaat naar een producentenorganisatie.

Ten tweede is de wettelijke minimumdoelstelling die producenten in het kader van hun uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten halen, een belangrijke norm waarop toezicht en handhaving plaats kan vinden. In geval van overtreding van dit wettelijk voorschrift zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Het niet halen van de recyclingdoelstelling voor glas, zoals die volgt uit de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid voor verpakte producten, heeft geleid tot een dergelijke last onder dwangsom. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover gezegd dat slechts onder bijzondere gevallen van het bestuursorgaan mag worden gevegd niet op te treden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.²

Ten derde wordt met dit Besluit voorzien in een melding- en verslagleggingsverplichting voor alle producenten die een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kennen. Doel hiervan is om alle producenten waarop een verantwoordelijkheid rust, de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheden uitvoeren en de resultaten die zij daarmee halen in beeld te krijgen. Middels deze melding en verslaglegging leveren producenten verplicht gegevens over de operationele uitvoering en behaalde resultaten aan handhavende instanties. Deze informatie vormt de basis het toezicht en mogelijke handhaving.

9. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

Met dit besluit wordt artikel 8 bis van de herziene *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* geïmplementeerd. Hiermee worden algemene eisen gesteld aan een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De herziene *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* is onderdeel van het EU-afvalpakket. Binnen dit EU-afvalpakket vallen ook Europese richtlijnen die zien op bepaalde specifieke productstromen, zoals batterijen, autowrakken of afgedankte elektronische apparatuur. Enkele van deze richtlijnen bevatten ook de verplichting om een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de betreffende productstroom vast te stellen. Daar waar zij met elkaar strijden, geeft de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* aan welke bepaling prevaleert. De amvb's en ministeriële regelingen waarin de specifieke uitgebreide producentenverantwoordelijkheden zijn geregeld, volgen deze lijn en zullen hierop worden aangepast. Dit betekent dat de algemene eisen die in dit besluit staan, uit de specifieke amvb's en ministeriële regelingen worden geschrapt en dat eventuele verbijzonderingen of aanvullingen erin worden opgenomen. Wat hetzelfde blijft, is dat de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zelf en de doelstellingen worden vastgesteld in de specifieke amvb's en ministeriële regelingen. De grondslag

² ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150.

voor deze regelgeving is artikel 9.5.2 van de *Wet milieubeheer*. Artikel 9.5.2, derde lid, onderdeel b, van de *Wet milieubeheer* is ten behoeve van dit besluit aangepast en verduidelijkt in de *Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen*.³ In deze implementatiewet is ook de definitie voor regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgenomen. Daarmee wordt het toepassingsbereik van dit besluit bepaald. Dit besluit is namelijk van toepassing zodra is voldaan aan de betreffende definitie.

10. Advies en consultatie

Een concept van dit besluit is van 22 juli tot en met 2 september 2019 in openbare internetconsultatie gebracht. Doel van de consultatie is maatschappelijk spelers te betrekken bij de implementatie en toekomstige werking van het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

PM deze paragraaf wordt aangevuld na afloop van de consultatie in reactie op de binnengekomen reacties.

Rijkswaterstaat en de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport zijn gevraagd om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van dit besluit te toetsten.

PM deze paragraaf wordt aangevuld na aanleiding van de toetsing door Rijkswaterstaat en de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk is gevraagd te adviseren over dit besluit.

PM deze paragraaf wordt aangevuld na aanleiding van de advisering van het Adviescollege Toetsing Regeldruk.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De uiterste implementatiedatum van wijzigingsrichtlijn is 4 juli 2020. Artikel 8 bis, zevende lid, van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* bepaalt dat de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die voor 4 juli 2018 zijn vastgesteld (het moment van publicatie van de wijzigingsrichtlijn) uiterlijk op 5 januari 2023 aan de algemene minimumvereisten uit dat artikel moeten voldoen. Daarmee dienen bestaande regelingen van voor 4 juli 2018, uiterlijk 5 januari 2023 te voldoen aan de bepalingen uit dit besluit.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit besluit is 1 juli 2020. Er is in een overgangsrechtbepaling in dit besluit opgenomen dat dit besluit tot 1 januari 2023 niet van toepassing is op de uitgebreide producentenverantwoordelijkheden die zijn vastgesteld voor 4 juli 2018. Er is gekozen voor de data van 1 januari 2023 in plaats van 5 januari 2023, respectievelijk 1 juli 2018 in plaats van 4 juli, in verband met de vaste verandermomenten van wetgeving in Nederland. Uiterlijk op 1 januari 2023 moet aanpassingen van de genoemde bestaande regelingen en besluiten zijn afgerond.

Voor regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die zijn vastgesteld na 4 juli 2018, geldt dat deze uiterlijk 5 juli 2020 moeten voldoen aan de algemene minimumvereisten uit artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* en daarmee aan dit

³ PM kamerstuknummer

besluit. Voor deze nieuwe regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt dit besluit daarom wel vanaf de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2020.

In de *Leidraad algemeen verbindendverklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage* is opgenomen welke informatie in de aanvraag tot een algemeen verbindendverklaring dient te zijn opgenomen en welke criteria bij de toetsing daarvan zullen worden gehanteerd. Als gevolg van de minimumvereisten aan regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in dit besluit, is het noodzakelijk om de leidraad te herzien. Ook zal worden beoordeeld of de *Regeling verzoek afvalbeheerbijdragen* aanpassing behoeft. Beide zullen uiterlijk 1 juli 2020 gereed zijn. Nieuwe aanvragen voor een algemeen verbindendverklaring zullen hieraan getoetst worden.

Tevens zal beoordeeld worden of aanpassing van de besluiten waarmee een afvalbeheerbijdrageovereenkomst algemeen verbindend is verklaard noodzakelijk is. Indien blijkt dat de op dit moment geldende overeenkomsten aanpassing behoeven, kan Onze Minister, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, een besluit tot algemeen verbindendverklaring en eventuele ontheffingen intrekken. Onze Minister heeft de bevoegdheid daartoe op grond van artikel 15.38, derde lid, en artikel 15.39, tweede lid, *Wet milieubeheer*. Uiteraard kunnen de verantwoordelijke organisaties, in het geval dat een overeenkomst aanpassing behoeft, voor die tijd een verzoek indienen waarmee geheel aan artikel 8 bis van de *Kaderrichtlijn afvalstoffen* wordt voldaan.

Bijlage bij de toelichting

TRANSPONERINGSTABEL artikel 1, onderdeel 8 en 9, van de richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU L 150)

Bepaling EU-richtlijn (en bepaling in geconsolideerde versie richtlijn)	Bepaling in Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit upv)	Omschrijving Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 1, onderdeel 8 (wijziging artikel 8, eerste lid)	Artikel 1, tweede lid		
Artikel 1, onderdeel 9 / nieuw artikel 8 bis:			
eerste lid onder a	artikel 2, eerste lid en artikel 4, tweede lid, onder h		
eerste lid onder b	Implementatie met bestaand recht		De doelstellingen worden per producentenverantwoordelijkheid in aparte amvb's en regelingen geregeld. Artikel 10.4 Wm is van

			toepassing ten aanzien van de afvalhiërarchie.
eerste lid onder c	artikel 4 en 5		
eerste lid onder d	Implementatie met bestaand recht		Dit wordt per producentenverantwoordelijkheid in acht genomen
tweede lid, eerste zin	Artikel 2, vierde lid		
tweede lid, tweede zin	Artikel 2, tweede lid, onder b en feitelijke handeling	Ja	
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. 2, derde lid		
derde lid onder e	art. 5, tweede lid en 6, zesde lid		
vierde lid onder a	art. 3, eerste lid en 6, derde lid		
vierde lid onder b	art. 6, vierde lid		Het derde gedachtestreepje wordt per producentenverantwoordelijkheid geregeld
vierde lid onder c, eerste twee volzinnen	Artikel 6, vijfde lid		
Vierde lid, onder c laatste deel	Wordt niet geïmplementeerd	Ja	Het is niet nodig om van deze mogelijkheid tot afwijken gebruik te maken
vijfde lid	Artikel 4, 5, en 6, tweede lid	Ja	Om goed in beeld te krijgen in hoeverre wordt voldaan aan de eisen van artikel 8 bis, en om daar op te kunnen handhaven, is er een mededelings- en verslagleggingsplicht in het besluit opgenomen. Dit is voor bepaalde stromen nieuw, voor andere producentenverantwoordelijkheden is het voortzetting van bestaand recht.
zesde lid	behoeft geen implementatie, feitelijke handeling		
zevende lid	Artikel 7		Hier is rekening mee gehouden in overgangsrecht. De regelgeving waar dit op ziet zal binnen de gestelde termijn worden aangepast.
achtste lid	Bestaand recht		

Artikelsgewijs

Artikel 1 (definities en reikwijdte)

Het eerste lid bevat enkele definitiebepalingen:

Het begrip 'producent' is breed bedoeld, zodat het niet in weg staat aan de meer specifieke definities van 'producent' die zijn opgenomen in de richtlijn Batterijen (2006/66/EG), de richtlijn Autowrakken (2000/53/EG) en de Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (2012/19/EU) en daarmee ook in de besluiten en regelingen waarin deze richtlijnen zijn geïmplementeerd. Ook het *Besluit beheer verpakkingen 2014* bevat een verbijzonderde definitie van producent. Doordat is opgenomen dat sprake moet zijn van 'in de handel brengen', wordt ook duidelijk dat ook de importeur onder het begrip van producent valt.

Het begrip producentenorganisatie komt in beeld wanneer, ingevolge artikel 6 van dit besluit, gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Het tweede lid bepaalt het toepassingsbereik van dit besluit. Het geeft aan dat de regels van dit besluit gelden zodra sprake is van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zoals gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zal dan moeten voldoen aan de eisen die daaraan in dit besluit worden gesteld. Daarnaast kunnen ook meer specifieke eisen per uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gelden. Dit wordt geregeld in de regelgeving voor producten die op deze specifieke producentenverantwoordelijkheid ziet.

Artikel 2 (verplichtingen producent)

Het eerste lid bepaalt dat de producent verantwoordelijk is voor het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waarbij met name het behalen van de doelstellingen van belang is. Het behalen hiervan ontslaat de producent niet van de plicht om te blijven zorgen voor een goed beheer van de producten in de afvalfase waar de producentenverantwoordelijkheid op ziet. Om de verplichtingen na komen en het afvalbeheersysteem goed uit te voeren kan het nuttig zijn om afspraken te maken met andere actoren.

Met het tweede lid wordt uitdrukking gegeven aan de voorwaarde dat de producent zorgt voor een passend innamesysteem. Wanneer sprake is van passende beschikbaarheid hangt af van het product.

Het derde lid bepaalt dat de producent zal moeten zorgen voor regelmatige controle op het financiële beheer en de kwaliteit van het verslag dat de producent jaarlijks moet indienen op grond van artikel 5. Als dat nodig is wordt hierbij gebruik gemaakt van onafhankelijke controles, zoals een accountantsverklaring.

Het vierde lid bevat een informatieplicht voor de producent ten aanzien van de afvalstoffenhouders. De informatieplicht is vormvrij. Er kan dus op verschillende manieren invulling aan worden gegeven, zoals op het product of verpakking aangeven waar het naartoe moet als het in de afvalfase belandt, en wat ermee gebeurt zodra het de afvalfase heeft bereikt. De invulling zal afhankelijk zijn van wie de afvalstoffenhouders zijn en om welke producten het gaat.

Artikel 3 (financiële verplichtingen producent)

Dit artikel ziet op de financiële verplichtingen van de producent. Het tweede lid geeft een overzicht van de kosten die de producent draagt om zijn verplichtingen die voortvloeien

uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid na te kunnen komen. Zo moeten in ieder geval de kosten voor het passend innamesysteem en de kosten voor afvalstoffenbeheer worden gedekt, evenals de kosten die zijn gemoeid met de verplichting om de afvalstoffenhouder de informeren en de kosten voor het opstellen van de mededeling en het verslag.

Artikel 4 (melding)

Zo spoedig mogelijk en uiterlijk zes weken na de vaststelling van een producentenverantwoordelijkheid doet de producent hiervan melding aan Onze Minister. Deze melding bevat informatie over de producent of de producentenorganisatie die de melding doet, de wijze van uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid, het afvalbeheersysteem en de financiële middelen die hiervoor nodig zijn. Ook wordt vermeld wie de betrokken actoren zijn bij de uitvoering van het afvalbeheer. Er is voor gekozen om het geven van een goedkeuring of instemming nadat de melding is gedaan niet te regelen. De producent kan dus direct aan de slag met de uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid.

Het derde lid bevat een verplichting om melding te doen van eventuele significante wijzigingen van de gegevens die in de initiële melding zijn opgenomen.

Artikel 5 (verslag)

Naast een eenmalige mededeling, maakt de producent ook jaarlijks een verslag over de behaalde resultaten. Dit verslag wordt voor 1 augustus uitgebracht aan Onze Minister en heeft met name als doel dat de producent laat zien of de doelstellingen al dan niet gehaald zijn. Onderdeel van het verslag is een document waarmee de juistheid van de gegevens in het verslag wordt aangetoond. Daarnaast wordt een deel van de informatie ook digitaal openbaar gemaakt.

Artikel 6 (producentenorganisatie)

Met dit artikel wordt geregeld dat producenten gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan een producentenverantwoordelijkheid door middel van een producentenorganisatie. Dit kan zowel bij vrijwillige producentenorganisaties als bij een producentenorganisatie die zorgt voor de uitvoering van de verplichtingen naar aanleiding van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Het eerste lid geeft aan het dat het hierbij gaat om alle verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 tot en met 5 van dit besluit, maar ook om andere verplichtingen die voor de specifieke producentenverantwoordelijkheid gelden, zoals het behalen van de gestelde doelstelling. Als een producentenorganisatie de verplichtingen namens producent nakomt, gelden nog enkele extra eisen. Deze staan opgesomd in het derde tot en met zesde lid.

Het tweede lid maakt duidelijk dat ook de aansprakelijkheid wordt overgedragen aan de producentenorganisatie. De producentenorganisatie is dan aansprakelijk als niet aan de verplichtingen van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zoals het niet behalen van de doelstelling, wordt voldaan.

Artikel 7 (overgangsrecht)

De huidige regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten worden aangepast aan de eisen die in die besluit zijn opgenomen. Dit betekent dat de amvb's en ministeriele regelingen, en mogelijk algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten over een afvalbeheerbijdrage, waarin deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheden zijn geregeld, moeten worden aangepast. Op grond

van de wijzigingsrichtlijn moet dit uiterlijk voor 5 januari 2023 gebeuren. Vanwege de vaste verandermomenten wordt gekozen voor 1 januari 2023.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,