



UPV's – voorkom het faillissement van het instrument



In de basis staat BKN positief tegenover het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), het kan een welkome stap vormen richting een circulaire economie. Producenten worden hiermee verantwoordelijk voor de afvalverwerking van de producten die zij op de markt brengen. Naast een positieve grondhouding zijn er ook redenen tot kritiek. In deze paper gaan we in op de belangrijke punten waar de kringloopsector mee te maken krijgt bij UPV's en hoe dit systeem verbeterd moet worden.

Het begint bij het einde

De UPV als instrument richt zich op de afdank- en afvalfase van producten. Het probleem hiermee is dat verwerkende partijen, van kringlopen, sorteerdere, recyclers, tot milieustraten eigenlijk geen invloed meer hebben op de staat van het aangeleverde product. Vervolgens moeten zij in dienstverband (a.d.h.v. van een dienstverleningsovereenkomst, kortweg DVO) zorgen dat producten correct een tweede leven krijgen, gerecycled of verbrand worden. Doordat de wetgeving alleen toeziet op hoeveel procent van producten op een specifieke manier verwerkt moeten worden, wordt voorbijgegaan aan het punt waar producenten echt invloed hebben: de ontwerp- en productiefase. Hierin worden de keuzes gemaakt die bepalen of een product bijvoorbeeld demonteerbaar is, en daarmee of onderdelen vervangen kunnen worden.

In de toekomst gaat voor veel producten Europese ecodesign wetgeving, de ESPR, regels stellen aan het design. Zolang deze regels er niet zijn blijft het voor dienstverleners dweilen met de kraan open: producten verwerken binnen de UPV terwijl de markt overspoeld blijft worden met te veel producten van lage kwaliteit.

Aanbevelingen:

- **Breng producteisen in lijn met de UPV.** Zolang productie en afdankfase als twee onafhankelijke beleidsdomeinen worden gezien zullen we nooit toewerken naar een circulaire economie. Wet- en regelgeving die toeziet op de eisen die aan productie, repareerbaarheid en ontwerp worden gesteld staan momenteel los van de UPV. Harmoniseer de wetgeving, dit helpt producenten bij het behalen van hun wettelijke doelen vanuit de UPV. Wacht hiermee niet passief af tot de EU eisen stelt, maar neem een voortrekkersrol en stimuleer circulaire eisen en circulair produceren. Dit is ook goed voor het Nederlandse bedrijfsleven.
- **Voer beleid daadwerkelijk vanuit de r-ladder.** Vanuit de r-ladder bezien is recycling de één na minst duurzame optie – behandel het dus ook zo. Recycling is noodzakelijk, maar zou, net als inzameling, geen hoofddoel moeten zijn. Het doel is om grondstoffen en waarde zo lang mogelijk te behouden binnen de keten – hergebruik, reparatie en dan pas recycling gericht op terugwinning zouden de basis van doelstellingen moeten vormen.

AVV of geen AVV?

BKN heeft geen principiële voorkeuren voor een UPV-model waarin een algemeen verbindend verklaring (AVV) wel of geen plaats krijgt. Na ervaring met beide situaties zijn we wel kritischer geworden. Aanvankelijk dachten we dat het niet uit zou maken of er één producentenorganisatie (PRO) met monopolie is die uitvoering geeft aan de wettelijke eisen, of dat er meerdere PRO's naast elkaar bestaan. We hadden gehoopt dat bij meerdere PRO's de PRO's elkaar zouden beconcurreren op zo goed mogelijk inzetten op het behalen van de doelstellingen. Inmiddels ervaren wij dat de concurrentie alleen op prijs is gericht en niet op het halen van doelstellingen en dat de keten hier de dupe van is.

In het geval van één PRO is het voordeel dat ketenpartijen weten waar ze moeten zijn, echter is de monopolie-positie een gevaar indien de *governance* niet op een inclusieve wijze is vormgegeven. Door een monopolie te verstrekken ontstaat een ongelijk speelveld en misbruik van deze positie. Aangezien PRO's zijn ingericht vanuit producenten die nog steeds een lineair *businessmodel* voorstaan zal dit niet voor structurele veranderingen zorgen die we wel nodig hebben.

In het geval van meerdere PRO's die uitvoering geven aan een UPV, lijkt het voor ketenpartijen of er iets te kiezen valt op basis van gezonde concurrentie. Helaas moeten we concluderen dat de concurrentie niet gezond is, en dat deze niet ten goede komt aan circulariteit. Dit systeem zorgt voor concurrentie op prijs – wie kan zo goedkoop mogelijk uitvoering geven aan de UPV.

Wij hoopten op concurrentie op de vraag: wie heeft het meest duurzame en toekomstbestendige plan? De concurrentie op prijs getuigt van een gebrek aan intrinsieke motivatie om een circulaire economie te bereiken. Daarnaast worden ketenpartijen de dupe van deze concurrentie omdat een lagere afvalbeheerbijdrage voor producenten, direct gevolgen heeft voor de vergoedingen die in de keten uitgekeerd kunnen worden.

Of er wel of geen AVV is, maakt in zekere zin niet uit voor ketenpartijen. De samenwerking met een monopolist of meerdere PRO's valt of staat met constructieve gesprekken, zo circulair mogelijk werken en een erkenning van het belang van de inclusieve economie en daarbij behorende werkgevers om tot een circulaire economie te komen. Daarom pleit BKN ervoor dat het instrument UPV zo wordt aangepast dat het niet gaat om een zo financieel aantrekkelijk mogelijk regeling voor producenten, maar om het voldoen aan de eisen die de wet stelt, en dit op zo circulair mogelijke wijze doen. Het wordt de hoogste tijd dat UPV's niet misbruikt worden door producenten om milieuschade af te kopen, maar om bij te dragen aan een circulaire keten.

Aanbevelingen:

- **Stel eisen aan PRO's op het gebied van circulariteit.** – Het doel is circulariteit, niet het zo goedkoop mogelijk afkopen van de verantwoordelijkheid. Hiermee stel je PRO's in staat om te investeren in een écht circulaire ketensamenwerking.

- **Zorg voor een inclusieve governance.** Ketenpartijen worden nu vaak pas aan het eind betrokken door overheid en producenten. Dit gaat niet alleen over aan het einde pas meepraten maar daadwerkelijk aan tafel zitten op het moment dat de beslissingen worden genomen.
- **Biedt eerlijke vergoedingen binnen de keten.** Volgend op de governance moet er rekening gehouden worden binnen de UPV wetgeving dat deze veel impact heeft op partijen verderop in de keten. Deze partijen passen op soms ingrijpende wijze werkprocessen aan en maken kosten door verandering in personele inzet, om producenten aan hun verplichtingen te helpen voldoen. Zorg dat in UPV-wetgeving expliciet wordt verankerd hoe deze ketenpartijen een eerlijke vergoeding hiervoor krijgen.
- **Geef expliciet aandacht aan inclusief werkgeverschap binnen het UPV-systeem.** Een circulaire economie werkt pas als het ook een inclusieve economie is. Concreet zouden de volgende twee stappen genomen kunnen worden binnen het huidige systeem: neem ten eerste een verplichting op voor PRO's om een innovatiefonds in te stellen waar aantoonbaar inclusieve ondernemers aanspraak kunnen doen op gelden vanuit de PRO om nieuwe inzamelconcepten, circulaire initiatieven en inclusieve werkgelegenheid te realiseren. Ten tweede: investeer in opleidingen van mensen met een ondersteuningsbehoefte om hen te helpen bij het ontwikkelen van circulaire skills. Zo zorgen we voor voldoende handen om de circulaire economie vorm te geven.

Gebrek aan ketenverantwoordelijkheid

De afgelopen jaren is er terecht meer aandacht voor de schade die productie en consumptie wereldwijd aanrichten. De roofbouw die gepleegd wordt op mens en milieu krijgt eindelijk de aandacht die het verdient. Ook binnen UPV's is er steeds meer sprake van ketenverantwoordelijkheid. Helaas moeten wij constateren dat PRO's binnen hun ketenverantwoordelijkheid nauwelijks aandacht hebben voor de impact en verantwoordelijkheid die zij in Nederland hebben. Ze bieden vergoedingen die geen recht doen aan het werk dat ketenpartijen voor hen verzetten, leggen regels op over werkprocessen en als zij inspraak organiseren is het nog altijd de PRO die aan het einde bepaald wat de uitkomst is.

Het is de hoogste tijd dat de overheid, specifiek het ministerie, naar voren stapt en zich actief met UPV's gaat bemoeien – de tijd dat na het publiceren van het besluit en het verlenen van een AVV achterover geleund kan worden, terwijl de ILT met beperkte capaciteit moet handhaven, moet echt voorbij zijn.

Het is duidelijk dat het instrument UPV bij kan dragen aan minder afval en betere verwerking, maar aangezien bijna geen enkele producentenorganisatie de wettelijke doelen haalt, zij steeds uitstel of ondersteunend beleid krijgen, moet de vraag gesteld worden: wanneer stapt het ministerie naar voren om het een faillissement van het instrument UPV te voorkomen?

Aanbevelingen:

- **Zorg voor een actieve betrokkenheid en toezicht vanuit het ministerie.** Dit houdt concreet in dat het ministerie doelen blijft analyseren en ze omhoog bijstelt waar mogelijk. Afzwakking is geen optie. Daarnaast moet het ministerie PRO's blijven aansporen de doelen te halen en normeren en handhaven wanneer dit niet gebeurt.

Voorkom het afschuiven van verantwoordelijkheid

Daarnaast spreken producenten over het nemen van een gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid. Dit klinkt als een sympathiek sentiment, maar is een verkapte manier om onder hun producentenverantwoordelijkheid uit te komen en de problemen bij consumenten en ketenpartijen neer te leggen. In onze huidige samenleving hebben producenten marketingbudgetten waar circulaire ondernemers niet eens van kunnen dromen. Deze worden ingezet om consumenten non-stop te verleiden nog meer te consumeren. Er is inmiddels bijna geen moment waarop je geen reclame meer ziet. De consument is inderdaad deel van de oplossing, maar wordt murw geslagen onder de verkoopzucht van de lineaire producent.

Vervolgens moet de keten 'beter' en 'efficiënter' het afval verwerken, voor producenten ook het liefst zo geautomatiseerd mogelijk. Deze eisen worden ook binnen de UPV neergelegd door PRO's zonder dat producenten zelf ook maar één stap nemen om minder de markt op te brengen of de kwaliteit te verbeteren waardoor de levensduur verlengd wordt. Met deze eisen gaan ze compleet voorbij aan de werkgelegenheid die ketenpartijen realiseren, zoals alle mensen met een ondersteuningsbehoefte die bij kringlopen aan de slag kunnen.

Ketenpartijen kunnen haast niet meer op tegen de hoeveelheid producten, veelal van lage kwaliteit, die de markt overspoelen. Inderdaad, alle partijen in de keten moeten bijdragen, maar voorkom dat producenten hun verantwoordelijkheid kunnen afschuiven. Zij ontwerpen, produceren en vermarkten producten en proberen de rest van de keten verantwoordelijk te maken voor het oplossen van de problemen die zij veroorzaken.

Aanbevelingen:

- **Pak overconsumptie bij de wortel aan.** Voer reclameverboden, importheffingen en indien nodig productiequota in. Je kunt de problemen niet pas bij de eindfase oplossen.
- **Veranker de inclusieve werkgelegenheid binnen de UPV.** Voorkom dat de UPV wordt misbruikt om de menselijke maat en inclusieve economie uit te hollen. Een UPV draait niet om financiële optimalisatie, maar dient om een inclusieve en circulaire economie aan te jagen.

UPV of UPR?

Producten hebben niet alleen een invloed hier en nu, maar ook later en elders. Veel producten worden namelijk na afdanking geëxporteerd. Neem textiel, elektronica of meubels – deze producten blijven lang niet altijd in Nederland, maar worden ook voor ‘hergebruik’ geëxporteerd naar het buitenland, waarna het zicht hierop verdwijnt. Een bekend voorbeeld wordt gevormd door de textielbergen in diverse Afrikaanse landen. Kleding wordt verscheept voor hergebruik, waarna we niet meer weten wat er mee gebeurt. Dit terwijl we weten dat in veel landen het afvalverwerkingssysteem niet de capaciteit heeft om deze hoeveelheden producten vanuit Europa te verwerken.

Idealiter werken we daarom toe naar een Ultimate Producer Responsibility (UPR), waarmee producenten niet alleen verantwoordelijk worden voor de kosten en schade die hun producten in Nederland aanrichten, maar wereldwijd. Producenten worden hiermee financieel verantwoordelijk om bij te dragen aan de oplossing voor de schade die hun producten wereldwijd veroorzaken.

Aanbeveling:

- **Bouw de UPV om tot een Ultimate Producer Responsibility (UPR).** Dit sluit aan bij de mondiale productie- en consumptieketen. Veel producten worden buiten Europa geproduceerd en verwerkt. Door een UPR in te voeren worden bijvoorbeeld verplichtingen bij het gebruik van post-consumer recycalaat beter ingebed in de keten en sluiten we wereldwijde waardeketens, terwijl we sociale- en milieuschade inperken.

Over Branchevereniging Kringloop Nederland

De Branchevereniging Kringloop Nederland (BKN) vertegenwoordigt meer dan 60 kringlooporganisaties in Nederland. Deze leden exploiteren gezamenlijk ruim 250 vestigingen verspreid over het hele land. BKN-leden zijn non-profit en not-for-profit organisaties, voornamelijk stichtingen die belangrijk werk doen op de thema's inclusieve arbeidsmarkt en circulaire economie en komen daarbij tot mooie resultaten in de markt.

De aangesloten kringlooporganisaties voeren het Keurmerk Kringloop Nederland, waarvoor hun bedrijfsvoering op basis van het Keurmerk iedere 1 ½ jaar wordt gecontroleerd. Met het Keurmerk onderscheiden zij zich binnen de sector door professionaliteit, integriteit, transparantie en de bijdrage aan de inclusieve en circulaire samenleving.

Heeft u vragen? Neem dan contact op met:



Chiel van de Kerkhof
Beleidsmedewerker circulaire economie
c.vandekerkhof@kringloopnederland.nl