

Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid: een krachtige motor voor een circulaire economie

De **Vereniging Producentenverantwoordelijkheid Nederland (VPN)** vertegenwoordigt producentenorganisaties (hierna PRO's), zonder winstoogmerk. Deze organisaties voeren de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (hierna UPV) uit voor productgroepen als auto's, elektronica, batterijen, papier, verpakkingen, autobanden en vlakglas.

Producenten zijn verantwoordelijk voor de gehele levenscyclus van hun producten: van het op de markt brengen tot en met de afvalfase, inclusief voorbereiding voor hergebruik. De PRO's voeren wettelijke UPV-verplichtingen collectief uit namens producenten en importeurs. Ze organiseren en stimuleren maximale inzameling van afgedankte producten om hergebruik van producten te bevorderen, grondstoffen terug te winnen met hoogwaardige recycling en zorgen voor transparante rapportage. Dat doen zij in nauwe samenwerking met overheden, gemeenten, inzamelaars en recyclers. Ruim 20.000 producenten en importeurs zijn aangesloten. De PRO's investeren gezamenlijk jaarlijks meer dan € 1,5 miljard in inzameling, recycling, hergebruik, innovatie en kennisdeling. Dit resulteert in een CO₂-reductie van circa 2,5 megaton per jaar. Dit laat zien dat UPV concreet bijdraagt aan een duurzamere toekomst.

De VPN pleit voor een UPV-stelsel dat effectief, efficiënt en toekomstbestendig is. Dat vraagt om duidelijke verantwoordelijkheden, een stevige borging in wet- en regelgeving en maximale circulaire impact. Dit kunnen wij bereiken door centrale ketenregie, heldere governance en verplichte producentenregistratie. Daarbij is het belangrijk dat de inrichting van het stelsel aansluit bij de kenmerken van de keten en de productgroep. Onderstaande uitgangspunten en randvoorwaarden dragen daaraan bij.

I. Centrale ketenregie voor langere tijd borgen bij producentenorganisaties (PRO's)

Adequate inzameling, hergebruik en recycling zijn maatschappelijke opgaven. Daar hebben PRO's proactieve en meedenkende partners in nodig. PRO's spelen hierin een sleutelrol als ketenregisseur. Zij zorgen voor de uitvoering van de wettelijke verplichtingen en dragen zorg voor de samenwerking met verschillende ketenpartners, zoals gemeenten, afvalbedrijven en recyclers. Een PRO houdt overzicht en stuurt bij waar nodig.

Centrale ketenregie is hierbij onmisbaar. Door gezamenlijke middelen, schaalvoordelen en kennisdeling kunnen we effectiever innoveren, knelpunten oplossen en de langetermijnzekerheid waarborgen die nodig is voor een toekomstbestendige circulaire economie. We willen toewerken naar een constructie waarin meer zekerheid en ruimte ontstaat voor het ontwikkelen van businesscases en het realiseren van innovaties binnen de keten. De huidige looptijd van vijf jaar voor UPV-afspraken biedt daarvoor te weinig continuïteit. Langere beleids- en uitvoeringsperspectieven zijn essentieel om investeringen in circulaire infrastructuur, technologie en marktontwikkeling mogelijk te maken.

Centrale ketenregie en het werken met één producentenorganisatie per productgroep gaan goed samen met een goed functionerende markt. Producentenorganisaties richten zich op samenhang, randvoorwaarden en het behalen van afgesproken doelstellingen en treden daarbij niet zelf toe tot de markt.

Belang van centrale ketenregie:

- **Waarborgen gelijk speelveld:** Door middel van een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) of een gelijkwaardig instrument, kan het systeem worden geborgd zodat alle producenten en importeurs meedoen en zich aan de regels houden (geen freeriders, ook niet van buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt; level playing field voor alle aanbieders).
- **Betere prestaties en koppositie:** recente benchmarks^{1,2} laten zien dat landen met centrale ketenregie betere resultaten behalen en innovatiever zijn. In landen met meerdere concurrerende organisaties blijken de totale kosten uiteindelijk vaak hoger en de milieuprestaties lager. Er wordt dan minder geïnvesteerd in preventie, bewustwording en innovatie. Concurrentie die primair is gericht op tarieven (race to the bottom) kan leiden tot een stelsel dat duurder is en minder effectief werkt.
- **Efficiëntie:** Centrale ketenregie stelt PRO's in staat om doelstellingen op een kosteneffectieve en doelmatige manier te realiseren.
- **Innovatie en investeringszekerheid:** De circulaire economie vereist langdurige investeringen in infrastructuur, technologie en marktontwikkeling. Het laaghangend fruit in Nederland is grotendeels geplukt en verdere vooruitgang vergt innovatie en continuïteit. De beperkte looptijd van een AVV kan de investeringszekerheid onder druk zetten. Een structurele systematiek waarbij een PRO voor onbepaalde tijd verantwoordelijk is voor de UPV-uitvoering vergroot de ruimte om blijvend te investeren in innovatie en circulaire groei.
- **Eenduidige rapportages en monitoring:** Rapportage via één PRO per productgroep voorkomt dubbeltellingen en inconsistenties en versterkt de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van resultaten.

II. Heldere governance: overheid stelt de kaders vast, producenten richten de uitvoering in

Een goed UPV-stelsel vraagt om een heldere rolverdeling. Effectieve governance vereist heldere kaders voor het wat (doelen en ambities) en maximale verantwoordelijkheid voor het hoe (uitvoering en werkwijze). Een PRO biedt één aanspreekpunt en zet in op een duidelijke coördinatie en organisatie van taken en verantwoordelijkheden in de keten. De overheid stelt de wettelijke doelstellingen vast, waar mogelijk aansluitend op Europese wetgeving. Deze zijn ambitieus, realistisch en gebaseerd op onderzoek. De PRO's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij bepalen hoe doelen met een effectieve aanpak worden bereikt en organiseren samenwerking in de keten.

In de governance van een PRO geldt het principe 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'. Bestuurlijke zeggenschap is daarmee logisch verbonden aan de partijen die de kosten en risico's van UPV dragen. Samenwerking met ketenpartners en maatschappelijke organisaties is essentieel voor een effectieve uitvoering, maar vindt plaats binnen duidelijke rollen: betrokkenheid en advisering waar passend, bestuurlijke aansturing bij de partijen die wettelijk en in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van doelstellingen.

III. Verplichte producentenregistratie en markttoegang

Een van de grootste uitdagingen voor PRO's is het opsporen en aansluiten van freeriders, vooral producenten via e-commerceplatforms die moeilijk te traceren zijn. Een verplichte aansluiting bij een PRO en een producentenregistratie in een landelijk register, dat is gekoppeld aan markttoegang, ondersteunt een gelijk speelveld en maakt handhaving eenvoudiger en doelmatiger. De aanpak zoals vastgelegd in de nieuwe Batterijenverordening laat zien dat een dergelijke systematiek kan bijdragen aan transparantie en betere naleving.

¹ PWC Strategy&: Doeltreffendheid en Efficiëntie UPV Verpakkingen, april 2025

(https://www.verpact.nl/sites/default/files/2025-04/kerninzichten_uitvoering_upv_verpakkingen.pdf)

² PWC Strategy&: Effectiveness and efficiency of market models for EPR e-waste, augustus 2025

(<https://circulairekennis.nl/onderzoek/effectiveness-and-efficiency-epr-e-waste>)

Het aansluiten bij een PRO is niet in alle gevallen noodzakelijk. Producenten kunnen hun verplichtingen ook zelfstandig uitvoeren, mits zij over een individueel systeem beschikken dat qua kwaliteit, structuur en prestaties aantoonbaar gelijkwaardig is aan het collectieve systeem. In de praktijk blijkt dit vooral haalbaar voor zeer grote producenten, die daarnaast vaak afspraken maken met collectieve systemen voor de verdere uitvoering. Voor kleine en middelgrote producenten is een individueel systeem doorgaans niet uitvoerbaar; voor hen is deelname aan een PRO de meest realistische en werkbare manier om aan de UPV-verplichtingen te voldoen.

IV. Randvoorwaarden voor een toekomstbestendig UPV-stelsel

Om de PRO's in staat te stellen om hun rol optimaal te vervullen zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- **Van afval naar grondstof**

De transitie naar een circulaire economie vraagt een andere manier van denken. Grondstoffen worden steeds schaarser en Europa moet minder afhankelijk worden van primaire, vaak geïmporteerde materialen. Strategische autonomie vraagt om het beter benutten van wat we al hebben. Secundaire grondstoffen moeten structureel worden ingezet als volwaardig alternatief. Dat vraagt om het uitgangspunt: 'afval is grondstof, tenzij...'

- **Europees level playing field**

Het is cruciaal dat Nederland haar koppositie ten opzichte van andere Europese landen vasthoudt. Een goed functionerende Europese markt voor circulaire grondstoffen vraagt om duidelijke, geharmoniseerde spelregels. Wanneer lidstaten dezelfde uitgangspunten hanteren, kunnen producenten eerlijk concurreren en effectief investeren in circulaire oplossingen. Zo versterken we niet alleen de Europese samenwerking, maar ook de positie van Nederlandse bedrijven als koplopers in de circulaire economie. Als uitgangspunt geldt 'wel koploper, maar geen kop op Europese regels'.

- **Beperking van administratieve lasten**

Een doelgericht UPV-stelsel werkt het best als producenten en PRO's hun energie kunnen richten op concrete circulaire resultaten. Heldere regels, slimme digitalisering, voorkomen van dubbele registraties en zo min mogelijk bureaucratie zorgen dat beschikbare middelen maximaal ten goede komen aan innovatie, recycling en hergebruik — precies daar waar ze de grootste impact hebben.

- **Maatwerk per productgroep**

Geen "one-size-fits-all", maar ruimte voor maatwerkoplossingen. Elke productgroep heeft specifieke uitdagingen en kenmerken, zoals de afhankelijkheid van specifieke ketenpartners en de effectiviteit van tariefdifferentiatie. PRO's moeten worden beoordeeld op het behalen van de afgesproken doelstellingen, niet op het volgen van vastgestelde methoden die niet altijd aansluiten bij de productgroep.

- **Consistente en adequate handhaving**

Voor PRO's is effectieve handhaving een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerend UPV-stelsel en het realiseren van circulaire doelstellingen. Handhaving op basis van eenduidige prioriteiten is cruciaal om de naleving van wet- en regelgeving te borgen en bijvoorbeeld lekstromen te voorkomen.



De leden die dit position paper onderschrijven zijn:

