

Neveneffecten van producentenverantwoordelijkheid in het afvalstoffenbeleid

01 03 2007

Samenvatting	2
1 Inleiding	3
2 Uitgangspunten van producentenverantwoordelijkheid	3
2.1 Het principe van producentenverantwoordelijkheid	3
2.2 Invoering van producentenverantwoordelijkheid	4
2.3 Inhoud van de productbesluiten afvalbeheer	5
3 Effecten van producentenverantwoordelijkheid	6
3.1 Inleiding	6
3.2 Uitvoering van producentenverantwoordelijkheid in de praktijk	6
3.3 Verandering van rollen	7
3.4 Rol en bevoegdheden van de rijksoverheid	8
3.5 Rol van consumenten.	8
3.6 Tweedehands handel en export van afval	9
3.7 Preventie en nuttige toepassing	10
4 Financiële gevolgen van producentenverantwoordelijkheid	11
4.1 Analyse van de financiën, de jaarrekeningen	11
4.2 Inkomsten	12
4.3 Uitgaven	13
4.4 Fondsen, voorzieningen, reserves.	14
4.5 Vereffening batig saldo bij liquidatie	17
4.6 Verbetering kostenefficiency.	17
5 Resultaten burgerpanel	17
6 Conclusies	18
6.1 Niet-financiële effecten.....	18
6.2 Financiële effecten.....	19
Bijlage 1: Adviezen burgerpanel producentenverantwoordelijkheid.....	21
Bijlage 2: Producentenverantwoordelijkheid in Nederland, stand van zaken.....	26

Samenvatting

Door VROM is onderzoek verricht naar de neveneffecten van de introductie van producentenverantwoordelijkheid. Producentenverantwoordelijkheid is de (mede-) verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor het afvalbeheer van de door hen op de markt gebrachte producten.

Aanleiding voor dit onderzoek is de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn van het instrument.

Bovendien is er politieke belangstelling (in de vorm van kamervragen en bespreking in een Algemeen Overleg) naar de omvang van de financiële fondsen bij uitvoeringsorganisaties.

Het onderzoek is uitgevoerd door medewerkers van het ministerie van VROM, die betrokken zijn bij de uitvoering van regelgeving. Daarbij is ook gebruik gemaakt van interne financiële deskundigheid om een analyse te maken van de financiële jaarverslagen. Om burgers bij dit onderzoek te betrekken is een aantal vragen aan een burgerpanel voorgelegd over producentenverantwoordelijkheid.

Momenteel is in Nederland producentenverantwoordelijkheid wettelijk geregeld voor de volgende producten: auto's, batterijen, autobanden, elektr(on)ische apparatuur en verpakkingen. Daarnaast is op vrijwillige basis producentenverantwoordelijkheid geïntroduceerd door het algemeen verbindend te verklaren van een verwijderingsbijdrage voor oud papier/karton en voor vlakglas. De wettelijk geregelde producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen is niet onderzocht, aangezien deze regelgeving nog maar recent van kracht is geworden.

Met de introductie van producentenverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid voor de logistiek en de financiering van het afvalbeheer bij de producenten van de betrokken producten gelegd. Dat betekent een wijziging in de verantwoordelijkheidstoedeling, omdat van oudsher meestal de overheid (gemeenten) hiervoor verantwoordelijk was. Het heeft tot resultaat dat er in Nederland uitvoeringssystemen door producenten gezamenlijk zijn opgezet. Deze hebben geleid tot efficiënte en hoogwaardige inzameling en recycling van afgedankte producten.

De export van tweedehands producten waar producentenverantwoordelijkheid voor is ingevoerd is geen direct gevolg van producentenverantwoordelijkheid. Deze exportstromen waren immers al praktisch voordat producentenverantwoordelijkheid was ingevoerd. Bovendien is de export van producten niet verboden, in tegenstelling tot de export van afval. De producentenverantwoordelijkheid betreft in Nederland afgedankte producten, en kan geen verplichtingen buiten de landsgrenzen opleggen aan producenten. Met de berekening van de hoogte van de verwijderingsbijdragen wordt door de producenten rekening gehouden met export van tweedehands producten, die dan niet in Nederland verwerkt zullen worden. Export van tweedehands producten is reguliere handel en wordt niet als een ongewenst effect gezien.

Er is geen prikkel ontstaan voor design for recycling. Hoewel dit een van de doelstellingen is geweest bij introductie van producentenverantwoordelijkheid, is het niet ontstaan. Dit is vooral het gevolg van de collectieve uitvoering van de regelgeving door de producenten en importeurs. Verwacht wordt dat met de nieuwe Europese wetgeving voor ecodesign de gewenste effecten wél zullen ontstaan.

Er is te weinig transparantie in de financiën bij de uitvoeringsorganisaties van producenten en importeurs. Er is geen verplichte openbaarmaking van de jaarcijfers. Ook ontbreekt bij sommige uitvoeringsorganisaties een bestemming voor de eventuele fondsen in het geval van liquidatie van de uitvoeringsorganisatie. Dit zal worden verbeterd door hierover op vrijwillige basis afspraken te maken met de uitvoeringsorganisaties.

De grote fondsvorming bij sommige organisaties. In een aantal gevallen zijn grote fondsen ontstaan, die soms bestemmingen hebben. Verbetering wordt nagestreefd door met de afzonderlijke organisaties op vrijwillige basis afspraken te maken over de verlaging van de fondsen en afspraken te maken over de maximale noodzakelijke omvang van die fondsen. Hierbij wordt gedacht aan een maximale omvang van 1 keer de jaaromzet.

1 Inleiding

In dit onderzoek wordt het instrument “producentenverantwoordelijkheid” onder de loep genomen. Producentenverantwoordelijkheid is de (mede-) verantwoordelijkheid van producenten en importeurs¹ voor het afvalbeheer van hun producten.

Er is al langere tijd ervaring opgedaan met producentenverantwoordelijkheid in Nederland. De invoering ervan heeft vele positieve resultaten en de gestelde beleidsdoelen zijn veelal bereikt. Ook staat de burger er positief tegenover². Het principe van producentenverantwoordelijkheid staat in dit onderzoek dan ook niet ter discussie. Er treden echter neveneffecten op³. Neveneffecten zijn zowel positieve als negatieve onbedoelde gevolgen. In deze rapportage zijn de neveneffecten van producentenverantwoordelijkheid in kaart gebracht als beginpunt voor verdere discussie over de optimalisering.

Dit onderzoek is uitgevoerd door de directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling van het directoraat generaal Milieu, welke direct betrokken is bij het opstellen en de uitvoering van de regelgeving inzake producentenverantwoordelijkheid. Omdat de burger ook een grote rol speelt bij producentenverantwoordelijkheid (gescheiden afgeven, betaling), is ook nagegaan hoe de burger tegenover dit instrument en de neveneffecten staat. Hiervoor is een burgerpanel georganiseerd (zie bijlage 1), waarvan de adviezen ook input waren voor dit onderzoek. Verder is bij het opstellen van dit onderzoek gebruik gemaakt van binnen VROM aanwezige expertise op financieel gebied. Voor het in kaart brengen van de financiële neveneffecten zijn bij de diverse uitvoeringsorganisaties van producenten en importeurs de jaarrekeningen en de statuten van deze organisaties opgevraagd.

In dit onderzoeksrapport wordt eerst ingegaan op de uitgangspunten van producentenverantwoordelijkheid en hoe het in Nederland is geoperationaliseerd. Effecten van de introductie van producentenverantwoordelijkheid worden in hoofdstuk 3 belicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de financiële gevolgen. Hoofdstuk 5 geeft kort de resultaten weer van het burgerpanel. In het slothoofdstuk worden de resultaten geëvalueerd en worden verbeteringen voorgesteld.

2 Uitgangspunten van producentenverantwoordelijkheid

2.1 Het principe van producentenverantwoordelijkheid

Sinds de jaren '90 wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een productgericht milieubeleid. De milieueffecten van stoffen en producten moeten in de hele levenscyclus in beschouwing worden genomen. Het doel is om de milieuprestaties voortdurend te verbeteren, waarbij de verantwoordelijkheid hiervoor bij de marktpartijen wordt gelegd. Producentenverantwoordelijkheid is één van de uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid⁴.

Bedacht moet worden dat de producentenverantwoordelijkheid een term is, die in Nederland gebruikt wordt voor de verantwoordelijkheid van de producent voor het product in het afvalstadium. Dit ter onderscheid van bijvoorbeeld de term productaansprakelijkheid.

Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat de producenten verantwoordelijk zijn voor het beheer van de producten die door hen op de markt zijn of worden gebracht en die in het afvalstadium zijn geraakt of komen'. Met de term 'beheer' in deze omschrijving wordt zowel op de organisatorische verantwoordelijkheden gedoeld als op de zorg voor de financiering van het afvalbeheer. Concreet betekent het dat de producenten een inzamel- en verwerkingsstructuur moeten opzetten en zorg moeten dragen voor de financiering daarvan.

In 1990 is producentenverantwoordelijkheid in Nederland geïntroduceerd⁵ als middel om:

- preventie en (hoogwaardig) hergebruik van afvalstoffen te bevorderen en

¹ In dit rapport wordt onder producenten zowel producenten als importeurs verstaan.

² Zie advies 2.2 en 2.8 van burgerpanel (bijlage 1 bij dit onderzoeksrapport)

³ Zie antwoord Staatssecretaris Van Geel in het Algemeen Overleg van 28 juni 2006 (2^e Kamer 05-06, 30300XI en 22343, nr. 137)

⁴ Landelijk Afvalbeheerplan 2002 – 2012, par.5.8 (Ministerie VROM, 2002)

⁵ brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 19 oktober 1990 (2^e Kamer, 90-91, 21137 nr. 49)

- de milieukosten in de productprijs te internaliseren, waarmee recht gedaan wordt aan het beginsel “de vervuiler betaalt”.

2.2 Invoering van producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid is op twee manieren ingevoerd.

In de eerste plaats is er regelgeving⁶ waarin dit uitgangspunt wordt geïntroduceerd voor een aantal producten. Het gaat hierbij om: batterijen, elektrische en elektronische apparatuur, verpakkingen (en papier en karton)⁷, personenauto's en autobanden. De regelgeving waarin dit is uitgewerkt, wordt aangeduid als de 'productbesluiten afvalbeheer'.

In de tweede plaats is in de Wet milieubeheer⁸ de mogelijkheid opgenomen dat de minister van VROM een overeenkomst tot het afdragen van een afvalbeheersbijdrage (verwijderingsbijdrage) algemeen verbindend verklaard (avv). Hij kan hiertoe besluiten na een verzoek daartoe van producenten en importeurs. Van deze mogelijkheid wordt door het bedrijfsleven gebruik gemaakt ter financiering van al dan niet vrijwillige initiatieven van producentenverantwoordelijkheid. Momenteel is er een avv voor vlakglas en papier en karton⁹.

De productbesluiten afvalbeheer en de mogelijkheid tot algemeen verbindend verklaren zijn vanaf 1995 ingevoerd om het principe van producentenverantwoordelijkheid wettelijk vast te leggen.

Producentenverantwoordelijkheid is ook op Europees niveau doorgevoerd. Zo zijn de productbesluiten behalve voor autobanden op Europese richtlijnen gebaseerd. De betreffende Europese wetgeving is soms één op één omgezet in Nederlandse wetgeving (zoals het Besluit en de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur) en soms is er een “Nederlandse kop” op gezet, zoals bij autowrakken en batterijen. De Nederlandse regelgeving voor verschillende producten vertoont onderling grote verschillen, evenals de Europese richtlijnen die er aan ten grondslag liggen. Deze verschillen zijn het resultaat van voortschrijdend inzicht en verschillen in kenmerken van producten zoals levensduur, grootte, complexiteit van samenstelling en de herkenbaarheid.

De wetgeving betreft zowel producten die bij huishoudens worden afgedankt als producten die door bedrijven worden afgedankt. Door de ingevoerde wetgeving moeten producenten voor beide afdankkanalen iets regelen. De invoering van dit instrument voor professioneel gebruikte producten heeft veel minder effect in de praktijk dan de invoering voor consumentenproducten. Dit is te verklaren uit het feit dat professionele/bedrijfsmatige ontdoeners altijd al zelf wettelijk verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van door hen gebruikte producten. Invoering van producentenverantwoordelijkheid voor deze afvalstromen betekent een verschuiving van verantwoordelijkheden van de ene groep bedrijven (ontdoeners) naar een andere groep bedrijven (producenten en importeurs). Daarnaast is het voor producenten van elektrische apparatuur in de wetgeving ook mogelijk gemaakt om afspraken met hun klanten te maken over de verantwoordelijkheid. Een verschuiving van verantwoordelijkheden heeft dan veel minder neveneffecten.

In deze notitie wordt vooral ingegaan op producentenverantwoordelijkheid voor consumentenafval.

Als producentenverantwoordelijkheid producten van consumenten omvat, is het te zien als een vorm van privatisering van een taak die een overheidstaak (nutsfunctie) is. Het afvalbeheer van huishoudelijk afval is immers van oudsher een taak van gemeenten. Door het burgerpanel wordt overigens positief gereageerd op de privatisering van het afvalinzameling- en verwerkingssysteem, mits door de overheid toezicht wordt gehouden op de uitvoering¹⁰.

De term producentenverantwoordelijkheid lijkt ten onrechte in te houden dat de verantwoordelijkheid alleen bij de producenten wordt gelegd. De gehele keten van productie, verkoop, consumptie en afval is echter betrokken. Het gaat hierbij om de volgende actoren: overheden, burgers, consumenten, producenten, toeleveranciers, distributie (detailhandel), inzamelaars en verwerkers.

In eerdere interne VROM onderzoeken is vastgesteld dat producentenverantwoordelijkheid een nuttig instrument is om doelstellingen voor inzameling en recycling te realiseren. De invoering daarvan heeft

⁶ gebaseerd op artikel 10.17 Wet milieubeheer

⁷ In deze rapportage is slechts beperkt aandacht besteed aan verpakkingen, aangezien de uitwerking van het Besluit beheer verpakkingen op dit moment nog in volle gang is en niet is uitgekristalliseerd.

⁸ artikel 15.35 tot en met 15.41 Wet milieubeheer

⁹ In het verleden zijn er ook avv's geweest voor autowrakken, landbouwfolie en kunststofgevelelementen.

¹⁰ Zie advies 2.2 burgerpanel

echter alleen zin indien aan een aantal criteria is voldaan. Het betreft de volgende criteria, waarbij overigens niet aan alle tegelijk hoeft te worden voldaan:

- het huidige beheer laat in milieuhygiënische zin te wensen over;
- er is sprake van een ketendeficit dat een drempel vormt voor het realiseren van de gewenste vorm van beheer. Anders gesteld: als een goede verwerking meer kost dan het opbrengt;
- er bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het realiseren van het gewenste beheer, hetgeen de opzet van een adequate structuur frustreert;
- er is sprake van versnippering van het aanbod van afvalstoffen wat leidt tot hoge kosten en onvoldoende basis voor het ontwikkelen en implementeren van nieuwe verwerkingstechnieken.

In de voortgangsrapportage van het LAP¹¹ is aan de hand van deze criteria vastgesteld dat het op dit moment niet zinvol is producentenverantwoordelijkheid voor nieuwe categorieën producten in te voeren. Overigens is dit ook de Europese lijn. De Europese Commissie heeft in haar afvalstrategie aangegeven dat er op dit punt geen uitbreiding meer zal plaatsvinden.¹²

2.3 Inhoud van de productbesluiten afvalbeheer

Inzamelverplichting

In de diverse productbesluiten is neergelegd welke verplichtingen producenten, importeurs en andere actoren hebben. Zo zijn gemeenten en detaillisten vaak verplicht om de afgedankte producten in te nemen en spelen zij daarmee een belangrijke rol bij de inzameling van producten. In onderstaand overzicht is voor de verschillende productbesluiten aangegeven op welk moment in de keten de verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer voor de producent en importeur aanvangt.

Tabel 1: Aanvang producentenverantwoordelijkheid

Productbesluit:	De verantwoordelijkheid van de producent/importeur begint bij:
Auto's	de inzameling bij de burger
Batterijen	de inzameling bij de burger
Banden	de uitgang van de gemeentelijke milieustraat en via oud voor nieuw (door de hele verkoopketen heen)
Elektr(on)ische apparatuur	de afgifte bij de (gemeentelijke) milieustraat en afgifte bij de detaillist (oud voor nieuw)
Oud papier/karton(vanaf 1/1/2006)	de inzameling bij de burger (tot de voorgeschreven percentages recycling)

Doelstellingen

In de meeste besluiten zijn doelstellingen opgenomen voor de verwerking van het afval en in een aantal gevallen ook voor de inzameling daarvan.

Mededeling of melding

In alle besluiten, met uitzondering van het Besluit beheer autobanden, is de verplichting opgenomen om een mededeling in te dienen. Een mededeling is een plan van aanpak van producenten dat beoordeeld wordt door de minister van VROM. Het naleven van de verplichting tot het indienen van een mededeling is het eerste moment waarop de wetgeving kan worden gehandhaafd.

Met het indienen van een mededeling worden producenten verplicht om tijdig na te denken over hoe zij hun verplichtingen willen uitvoeren. Tevens is het bedoeld om partijen tijdig onderling afspraken te laten maken.

In het Besluit beheer autobanden is geen mededeling, maar een melding voorgeschreven. Dit is een kennisgeving die niet wordt gevolgd door een beoordeling. Er kan wel gehandhaafd worden op het doen van een melding, maar de administratieve lasten zijn een stuk lager dan bij een mededeling, omdat men geen plan hoeft in te dienen.

Individuele verplichtingen

De verplichtingen voor de producenten en importeurs zijn in alle gevallen aan de individuele producenten opgelegd. Het is echter altijd toegestaan dat zij de voorgeschreven verplichtingen (geheel of gedeeltelijk) op collectieve wijze uitvoeren.

¹¹ Voortgangsrapportage LAP, p. 46 e.v., oktober 2005, VROM/DGM/SAS

¹² Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling; com(2005)666 def dd. 12-12-2005

3 Effecten van producentenverantwoordelijkheid

3.1 Inleiding

De vraag is, wat de concrete resultaten zijn die worden bereikt met producentenverantwoordelijkheid. In onderstaande tabel zijn de afgedankte hoeveelheden samengevat, waarbij moet worden opgemerkt, dat niet voor elke afvalstroom even duidelijk de hoeveelheden die vrijkomen worden gemonitord. Hierdoor moeten ook de cijfers over het "marktaandeel" van de door producentenverantwoordelijkheid ingestelde beheersystemen voorzichtig worden gehanteerd. De cijfers geven een eerste indicatie. Grote hoeveelheden producten worden onder verantwoordelijkheid van de producenten ingezameld en verwerkt.

Tabel 2: Hoeveelheden afgedankte producten

	Hoeveelheden 2004 (Kton)	Aandeel Producentenverantwoordelijkheid
Auto's	283	255
Batterijen	2,6	2
Banden	109	109
Elektr(on)ische apparatuur	91	84
Oud papier/karton	2844	
Vlakglas		55

3.2 Uitvoering van producentenverantwoordelijkheid in de praktijk

Collectieve uitvoering

Zoals hiervoor aangegeven, richten de productbesluiten afvalbeheer zich tot de individuele producenten. Producenten hebben er in de meeste gevallen voor gekozen om verplichtingen collectief uit te voeren. Zij hebben daarvoor gezamenlijk uitvoeringsorganisaties (productstichtingen) opgericht met de opdracht het afvalbeheer (en de financiering daarvan) te organiseren. De bedrijfsmatige activiteiten zijn in enkele gevallen ondergebracht in een separate rechtspersoon, te weten een besloten vennootschap. De aandelen van deze vennootschappen zijn volledig in bezit van de betreffende (product)stichting.

Zo hebben producenten van elektr(on)ische apparatuur stichtingen opgericht voor het beheer van verschillende productgroepen, zoals de stichting Witgoed, de stichting Bruingoed, etc.. Producenten van betreffende productgroepen kunnen zich bij die stichtingen aansluiten. Deze stichtingen hebben de uitvoerende werkzaamheden opgedragen aan één stichting, namelijk de stichting Nederlandse Verwijdering Metalektr Producten (hierna: NVMP).

Ook voor auto's is er een stichting opgericht (de stichting Auto & Recycling). De RAI-Vereniging neemt deel in die stichting, evenals de STIBA (demontage bedrijven), de FOCWA (schade herstellende) en de BOVAG (garage bedrijven). Producenten en importeurs kunnen lid worden van de RAI. De stichting heeft de uitvoerende activiteiten opgedragen aan een BV (ARN).

De uitvoeringsorganisaties zijn opgericht door (betreffende brancheorganisaties van) producenten en importeurs. Soms zijn zij op grote afstand gezet van die oprichtende organisaties. In andere gevallen is er nog een zeer nauwe band met die oprichters en is ook de toetreding tot de uitvoeringsorganisatie gekoppeld aan het lidmaatschap van de brancheorganisatie.

In de praktijk is gebleken dat een dergelijke koppeling door vaak kleinere bedrijven wordt aangegeven als reden om zich niet aan te sluiten. In de praktijk is er echter vaak weinig te kiezen en is het een grote drempel om een individueel systeem opzetten.

Alleen bij batterijen, spaarlampen en bij professioneel gebruikte elektr(on)ische apparatuur zijn individuele systemen of concurrerende collectieve systemen opgezet. De meeste bestaande collectieve uitvoeringsorganisaties hebben zodoende een zeer sterke positie.

Uitvoeringsorganisaties voeren namens de producenten in een aantal gevallen ook taken uit die niet wettelijk verplicht zijn, zoals het geven van publieksvoorlichting en de uitvoering van onderzoek. Men gaat hier toe over, aangezien men steun van publiek en onderzoek naar verbetering van de systemen nodig heeft om de wettelijke doelstellingen te halen.

Tabel 3: Opgerichte collectieve uitvoeringsorganisaties

Product	Producentenorganisatie	Uitvoerende organisatie
Auto's	Stichting auto en recycling (A&R)	AutoRecycling Nederland BV (ARN)
Batterijen		Stibat
Banden	Vereniging Band en Milieu Stichting Fonds Band en Milieu	RecyBEM BV
Witgoed	Stichting Witgoed	Stichting Nederlandse Verwijdering Metalectro Producten (NVMP)
Bruingoed	Stichting Bruingoed	NVMP
Gereedschap	Stichting Verwijdering Elektrische Gereedschappen (SVEG)	NVMP
Ventilatoren	Stichting Verwerking Centrale ventilatoren (SVC)	NVMP
Professionele apparatuur	Stichting Metalektro Recycling (SMR)	NVMP
		Stichting Recycling Technologische Apparatuur (RTA)
Verlichting	Stichting LightRec Nederland	NVMP
		Stichting Spaarlicht ¹³
Informatie en communicatie	Vereniging ICT-Office	Stichting ICT Milieu Stichting ICT Grijsgoed
Papier en karton	Stichting Verwijderings Fonds (SVF)	Stichting Papier Recycling Nederland (PRN)
Vlakglas		Stichting Vlakglas Recycling Nederland (VRN)
Kunststof gevelementen		Stichting Recycling VKG (SRVKG)

Collectieve uitvoeringsorganisaties hebben voor de overheid grote operationele voordelen. Zij dienen vaak als intermediair en gesprekspartner namens producenten. Verder hebben deze organisaties een voorlichtende taak naar hun deelnemers en leden. Dit heeft voor de overheid als voordeel dat vragen van bedrijven ook via deze kanalen worden beantwoord. Bij de informatievergaring heeft de overheid bovendien één aanspreekpunt nodig. Daarnaast nemen uitvoeringsorganisaties veelal een eigen positie in ten opzichte van de deelnemende producenten. Dit hangt samen met de uitvoerende taak waarvoor zij zijn opgericht. Soms blijkt echter dat de afstand te groot wordt tussen de producenten en de uitvoeringsorganisaties. Dit is waarschijnlijk gebeurd bij het beheer van kunststof gevelementen, waar de uitvoeringsorganisatie en de bijbehorende branchevereniging uit elkaar gegroeid zijn en men het niet eens kon worden over de aanvraag van een nieuwe avv. De uitvoeringsorganisatie financiert momenteel haar activiteiten uit de gevormde fondsen, zonder dat daar heffingen bij producenten tegenover staan.

1. Er ontstaan collectieve systemen waarbij producenten gezamenlijk uitvoeringsorganisaties oprichten. In de meeste gevallen is er voor bepaalde productcategorieën één uitvoeringsorganisatie opgericht.

3.3 Verandering van rollen

Bij in werking treden.

Bij het instellen van producentenverantwoordelijkheid, krijgen diverse partijen zoals de producenten, gemeenten, en burgers nieuwe rollen en verplichtingen. Dit is een gevolg van de wijziging in de toedeling van verantwoordelijkheden. De ervaring leert dat dit niet zonder slag of stoot gaat. Het komt voor dat er na de totstandkoming van de regelgeving toch onduidelijkheid blijkt te zijn bij partijen, zodat niet duidelijk is wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Ook komt het voor dat er geen of te weinig afspraken in de keten worden gemaakt wat bijvoorbeeld tot gevolg heeft dat een partij een systeem

¹³ Omdat Stichting Spaarlicht zeer recent is opgericht, is deze stichting niet betrokken in dit onderzoek.

heeft opgezet dat niet afdoende is afgestemd met andere betrokken partijen, zoals gemeenten of detailhandel. Dit is bijvoorbeeld in 1999 gebeurd bij introductie van de producentenverantwoordelijkheid voor klein witgoed, waarbij een grote zelfimporterende winkelketen aanvankelijk een eigen systeem heeft opgezet en zich niet aansloot bij de collectiviteit van producenten van witgoed. Het komt ook voor dat partijen weliswaar met elkaar in gesprek gaan om een systeem op te zetten, maar hier samen niet uitkomen, bijvoorbeeld vanwege de tegengestelde (financiële) belangen.

Zoals al in de inleiding is aangegeven is 'producentenverantwoordelijkheid' eigenlijk een ketenverantwoordelijkheid. De regelgeving legt de verantwoordelijkheid voor het opzetten van een systeem echter primair bij producenten. Zo zijn zij eerstverantwoordelijk voor het opzetten van een systeem en om een mededeling of melding te doen. Gemeenten, ontdoeners en detaillisten hebben bij de uitvoering ook een rol, zoals het inzamelen.

Het heeft zijn tijd nodig.

Na het in werking treden van nieuwe wetgeving, die een verschuiving van verantwoordelijkheden met zich mee brengt, moet een nieuwe situatie zich kunnen settelen. Het kost tijd als gemeenten en producenten op elkaar zijn aangewezen en moeten onderhandelen, bijvoorbeeld over vergoedingen door producenten en importeurs voor diensten van gemeenten.

De mededelingsplicht vooraf heeft niet voorkomen, dat in sommige gevallen betrokken partijen er in de uitvoering samen niet uitkomen.

2. Na invoering van producentenverantwoordelijkheid veranderen de rollen van de verschillende actoren. Om een systeem op te zetten is samenwerking tussen de verschillende actoren noodzaak. Het kost tijd voordat partijen afspraken hebben gemaakt en gaan samenwerken.

3.4 Rol en bevoegdheden van de rijksoverheid

Introductie van producentenverantwoordelijkheid voor het afvalstadium van (consumenten-) producten brengt met zich mee, dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van die (consumenten-)afvalstroom verschuift van de overheid (vaak de gemeente) naar de producent. Ook de rol van de rijksoverheid wijzigt dus bij de invoering van dit instrument. De overheid neemt afstand en stelt randvoorwaarden, zoals de te realiseren inzamel- en verwerkingsdoelen. Binnen de gestelde kaders kunnen producenten en andere verantwoordelijke actoren (zoals gemeenten en detaillisten) hun eigen afspraken maken en systemen uitwerken. De rijksoverheid stuurt niet meer op detailniveau. Producentenverantwoordelijkheid is een vorm van privatisering en bij een dergelijke beslissing worden niet alleen de verantwoordelijkheden en lasten aan het bedrijfsleven overgedragen, maar moet ook keuzevrijheid worden gegeven.

Ook als onderhandeld moet worden tussen partijen over een nieuw te settelen situatie, zoals beschreven in de vorige paragraaf, heeft VROM zich in het algemeen terughoudend opgesteld. VROM heeft in principe het standpunt dat zij zich niet mengt in onderhandelingen tussen partijen.

Handhaving

De rol die de rijksoverheid wel houdt bij de invoering van producentenverantwoordelijkheid is de handhaving van de uitvoering van de verplichtingen door producenten, het monitoren van de resultaten aan de hand van de doelstellingen en het beoordelen van een mededeling of een aanvraag tot algemeen verbindend verklaring.

3. In de wet- en regelgeving staan de kaders waarbinnen de producenten en andere betrokken actoren de keuzes kunnen en moeten maken zonder dat de overheid hierbij stuurt in bijvoorbeeld de invulling van het systeem of wijze van financiering.

3.5 Rol van consumenten.

Bij de opzet en uitvoering van veel systemen zijn geen consumenten of consumentenorganisaties betrokken. In de regelgeving bestaat daar overigens ook geen enkele verplichting toe. De burger en consument hebben in het geheel van producentenverantwoordelijkheid geen andere rol toebedeeld gekregen dan 'ontdoeners van afval'. Deze minimale rol is niet vanzelfsprekend. Immers, de kosten van de inzamelsystemen worden in de meeste gevallen onverkort doorberekend aan de consument. Vaak gebeurt dit via een zichtbare verwijderingsbijdrage. Veel consumenten denken dat het hier om

een wettelijk verplicht gestelde 'belasting' maatregel gaat, wat dus niet het geval is. In een aantal gevallen wordt deze gedachte ook bevestigd door het voorlichtingsmateriaal van de detaillist. Aangezien de geldstromen via de producenten lopen en zij ook verantwoordelijk zijn voor de omvang daarvan, lopen deze private geldstromen buiten democratische controle om. Sommige organisaties verantwoorden hun prestaties in een openbaar milieujaarverslag, waarin ook financiële verantwoording is opgenomen.

4. Door de invoering van producentenverantwoordelijkheid ontstaat er voor de financiering daarvan in de meeste gevallen een geldstroom van consumenten die naar de producenten gaat. Op deze geldstroom is geen controle/inspraak van de consumenten.

3.6 Tweedehands handel en export van afval

Geen effect van producentenverantwoordelijkheid, wel neveneffect.

Een van de doelen van producentenverantwoordelijkheid is te bewerkstelligen dat de producten aan het eind van hun levensduur onder verantwoordelijkheid van de producenten worden ingenomen en verwerkt. Realiteit is echter dat veel afgedankte producten hun 'eigen weg' vinden, buiten de producent en importeur om. Zo worden veel afgedankte producten als tweedehands product verhandeld voor hergebruik. Jaarlijks worden in Nederland bijvoorbeeld evenveel tweedehands auto's geëxporteerd naar derde wereldlanden en het voormalige Oostblok als het aantal dat in Nederland wordt afgedankt, ingenomen en verwerkt.

Daarnaast vindt er een levendige internationale handel in afval plaats, omdat dit in bepaalde gevallen een positieve waarde heeft. Dergelijke afzetkanalen worden door politiek, producenten en publiek regelmatig als ongewenst gezien, terwijl deze praktijken volgens de afvalregelgeving volkomen legaal kunnen plaatsvinden. Als gebruik wordt gemaakt van dit soort afzetkanalen moet wel aan de milieuregelgeving worden voldaan die voor alle producten geldt, bijvoorbeeld EVOA voor grensoverschrijdende afvaltransporten en de verplichting om op de lijst van inzamelaars (artikel 10.45 Wm) te staan.

De VROM-Inspectie heeft geconstateerd dat afval ten onrechte onder de noemer van tweedehands goederen ook defecte producten naar ontwikkelingslanden worden overgebracht. Het komt voor dat detaillisten die producten innemen deze doorverkopen aan handelaren. Deze handelaren exporteren de apparaten vaak zonder sortering of reparatie onder de noemer tweedehands goederen. Uit controles van de VROM-Inspectie bleek dat 50 tot 90% van de apparaten defect was. De defecte apparaten worden in de ontvangende landen vaak onverantwoord gerecycled of gestort en veroorzaken milieuproblemen. Overigens is deze overbrenging van afvalstoffen in strijd met de EVOA.

Er bestaat geen wettelijke verplichting voor detaillisten, garagebedrijven en gemeenten om de door hen ingenomen producten zoals apparatuur, banden en auto's, aan de producenten en importeurs af te geven voor verwerking.¹⁴ Op basis van het vrije verkeer van goederen kunnen dergelijke afgedankte producten ook aan anderen worden afgegeven en vervolgens voor hergebruik worden geëxporteerd. Het betreft hier de export van tweedehandsgoederen.

Hier kan geen eenzijdig nationaal verbod op worden gesteld, vanwege de internationale regels over ongeoorloofde handelsbelemmeringen. Alleen voor tweedehands koel- en vrieskasten, die Cfk's bevatten is in 1998 een algemeen handelsverbod afgekondigd voor zowel binnenlandse handel als export naar het buitenland. Dit handelsverbod heeft de WTO-toets doorstaan, het zwaarwegende argument van het mondiale broeikas effect van Cfk's waren hierin doorslaggevend. Voor een algemeen handelsverbod voor andere tweedehands producten zal het moeilijk zijn vergelijkbare milieuargumenten aan te voeren.

Op de keper beschouwd is het fenomeen van handel in afgedankte producten geen neveneffect van producentenverantwoordelijkheid. De tweedehands handel en de schroothandel bestond ook voor de introductie van producentenverantwoordelijkheid. Met die introductie is echter ook het beeld geschapen, dat geëxporteerde producten ook onder de verantwoordelijkheid van producenten vallen. Zoals hiervoor aangegeven, is dit niet het geval.

Dilemma's bij de export

Bij de export van tweedehands goederen treedt het dilemma op, dat er in de betreffende landen een grote markt bestaat voor dit soort producten, een marktsegment dat niet met nieuwe producten kan worden bediend. Vanuit sociaal oogpunt is het wenselijk deze stroom te behouden. Ook staat hergebruik van producten bovenaan in de afvalhiërarchie. Anderzijds is de verwerkingsstructuur in

¹⁴ Bij autobanden heeft de BEM deelnemers verplicht tot een oud voor nieuw inlevergedrag.

deze gebieden vaak zeer gebrekkig, zodat de afdanking van dit soort producten grotere milieuconsequenties kan hebben dan wanneer het in Nederland zou zijn verwerkt. Ook is het waarschijnlijk dat veel tweedehands producten een kortere levensduur hebben, omdat ze al een eerste gebruik achter de rug hebben. Bovendien is levensduurverlenging niet altijd positief te beoordelen vanwege het grotere energieverbruik van veel oude apparaten vergeleken met nieuwe apparaten.

In het verleden zijn regelmatig stemmen opgegaan om met het geld dat in Nederland wordt gegenereerd bijvoorbeeld met de verwijderingsbijdragen, ook een verwijderingstructuur in de ontvangende landen mee te helpen opzetten. Praktisch is dit niet op te leggen, aangezien de producentenverantwoordelijkheid voor afgedankte producten in Nederland geldt en niet voor tweedehands producten, noch voor afgedankte producten in het buitenland. Het is dan afhankelijk van de producenten of zij op vrijwillige basis willen meewerken aan dergelijke initiatieven. Producenten hebben in hun opzet van de financiering rekening gehouden met de kosten, gepaard gaande met de verwerking van die producten, die hen worden aangeboden. Als veel hen niet wordt aangeboden, is de financiering navenant goedkoper.

Een gevolg van export van tweedehands goederen is, dat het zeer moeilijk is uit te leggen aan consumenten, dat ondanks het heffen van een verwijderingsbijdrage, er veel producten niet in Nederland worden verwerkt met die verwijderingsbijdrage.

5. Exportstromen van tweedehands producten naar Midden Europa en 3^e Wereldlanden zijn sec genomen geen gevolg van producentenverantwoordelijkheid. Burgers, producenten en politiek hebben een negatieve beleving over deze export.

3.7 Preventie en nuttige toepassing

Een van de doelstellingen bij introductie van producentenverantwoordelijkheid is het voorkomen van afval. Er werd gedacht dat dit gestimuleerd zou worden, doordat producenten zelf verantwoordelijk worden voor hun afgedankte producten. Gebleken is, dat preventie-effecten niet vanzelf optreden bij collectieve uitvoering van producentenverantwoordelijkheid. In dit soort systemen wordt iedere producent voor een gelijk bedrag per op de markt gebracht product of verwerkt product aangeslagen. Er is geen differentiatie naar bijvoorbeeld recyclebaarheid, gewicht of samenstelling.

In theorie is het mogelijk om de gemaakte recyclingkosten toe te rekenen aan een specifiek product en de bijbehorende producenten. Ook is het mogelijk om vooraf te bepalen (bij het op de markt brengen van producten) wat de recyclingkosten zullen zijn en die vooraf te laten reserveren. Dit levert echter verschillende problemen op, zoals hoe om te gaan met verdwenen producenten (zoals Olivetti, Tulip etc.), registratiekosten, voorspellingen van (verschillen in) recyclingkosten etc.¹⁵ Systemen van toerekening van recyclingkosten naar producenten zijn momenteel nergens ter wereld geoperationaliseerd. Hoewel theoretisch mogelijk, is het de vraag in hoeverre een dergelijke toerekening ook kosteneffectief is. Wellicht geven ontwikkelingen als het high tech labelen van producten meer mogelijkheden.

Inmiddels is de beleidsaandacht verbreed van alleen design for recycling, naar design for environment of het verduurzamen van producten en productie. Vaak vormen de milieueffecten van de afvalfase van dit soort producten slechts een klein deel (hoogstens 10%) van de totale milieu-impact gedurende de hele levenscyclus van producten. Het bevorderen van uitsluitend design for recycling kan daardoor contraproductief werken op de totale milieu-impact van het product gedurende de hele levenscyclus.

Toch is er de afgelopen jaren wel degelijk vooruitgang geboekt in de recyclebaarheid van producten, maar dit is waarschijnlijk vooral een gevolg van het streven van producenten naar kostenvermindering in de productiefase en van het ontstaan van nieuwe markten voor gerecyclede materialen.

In de meeste productbesluiten afvalbeheer zijn doelstellingen voor nuttige toepassing opgenomen en ook doelstellingen voor hergebruik van materialen. Door het stellen van dit soort verwerkingseisen is een hoogwaardig hergebruik en nuttige toepassing bereikt.

6. Producentenverantwoordelijkheid leidt niet tot design for recycling (preventie)

¹⁵ In een 5 jaar geleden uitgevoerd onderzoek naar recyclebaarheid van nieuwe televisies is gebleken dat de onderlinge verschillen in recyclebaarheid en recyclingkosten tussen televisies gering zijn.

4 Financiële gevolgen van producentenverantwoordelijkheid

4.1 Analyse van de financiën, de jaarrekeningen

Er is een analyse verricht naar de financiële gevolgen van de introductie van producentenverantwoordelijkheid. Hierin is onder meer betrokken de structuur en de wijze van financiering (inclusief de financiële zekerheidsstelling) door de verschillende uitvoeringsorganisaties. De gecontroleerde jaarrekeningen van de diverse (product)stichtingen over het boekjaar 2004 (en indien beschikbaar over boekjaar 2005) zijn geanalyseerd. Alleen de collectieve systemen zijn hierbij betrokken, niet de individueel opgezette systemen. Ook is kennis genomen van de statuten van de betreffende stichtingen. Specifieke aandacht is besteed aan de aanwezigheid en de omvang van de getroffen voorzieningen/reserves en de aannames die aan het treffen van voorzieningen/reserves ten grondslag liggen bij de verschillende organisaties.

Openbaarheid

Producenten en de door hen opgerichte uitvoeringsorganisaties hebben geen verplichting om hun financiële gegevens over de invulling van producentenverantwoordelijkheid openbaar te maken of aan VROM ter beschikking te stellen¹⁶. Daarom heeft VROM de uitvoeringsorganisaties gevraagd de jaarrekeningen voor de jaren 2004 en 2005 op vrijwillige basis ter beschikking te stellen voor een analyse ten behoeve van dit onderzoek naar de neveneffecten van producentenverantwoordelijkheid. Nagenoeg alle uitvoeringsorganisaties hebben hieraan meegewerkt. In een enkel geval is door het betreffende bestuur medegedeeld dat de betreffende (gecontroleerde) jaarrekening over het jaar 2005 nog niet voorhanden was. Bij het ontbreken daarvan kon in een enkel geval gebruik worden gemaakt van prognoses van enkele cijfers over omzet en kosten. Soms leverde dit onvoldoende inzicht op om over te kunnen rapporteren. De stichting Recycling Technologische Apparatuur (hierna: RTA) heeft financiële cijfers overlegd over de periode 16 november 2004 t/m 31 december 2005, waarbij de verwerking van afgedankte apparaten per 13 augustus 2005 formeel is begonnen. Milieujaarverslagen van verschillende uitvoeringsorganisaties zijn openbaar en via internet te raadplegen.

Omdat uitvoeringsorganisaties niet verplicht zijn tot openbaarmaking van de jaarcijfers, is het voor derden (zowel de overheid als andere geïnteresseerden) soms moeilijk om inzage te krijgen.

Goedkeuring door de accountant

De ontvangen definitieve jaarrekeningen zijn allen voorzien van een goedkeurende verklaring van de huisaccountant, inhoudende het oordeel van het onderzoek naar de getrouwheid van de in de jaarrekening opgenomen financiële gegevens.

Omslagsysteem ICT Milieu.

De financieringsstructuur die is opgezet voor ICT-apparatuur in het kader van het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur, is afwijkend van de andere uitvoeringsorganisaties. Men werkt met een zuiver omslagsysteem. Dit houdt in, dat de kosten die jaarlijks gemaakt worden, ook in datzelfde jaar moeten worden gefinancierd. Eventuele overschotten worden terugbetaald aan de deelnemers. Deelnemers aan het ICT-systeem moeten lid worden van de branchevereniging ICT~Office, als hun hoofdactiviteit productie of import van ICT-apparatuur betreft. Indien dat niet het geval is, zoals bij zelfimporterende food-grootwinkelbedrijven, dan kan men zich aansluiten bij ICT Grijsgoed. De overheadkosten voor het systeem van ICT Milieu worden betaald uit de contributie voor de branchevereniging en is dus niet op de balans van ICT Milieu.

Deelnemers van ICT Milieu en ICT Grijsgoed betalen de kosten voor logistiek en verwerking naar rato van het marktaandeel dat zij hebben in de verkoop van nieuwe apparatuur. Dit marktaandeel wordt bepaald door een onafhankelijke administratieve organisatie. De rekeningen worden verstuurd aan de deelnemers door het bedrijf dat de logistiek en verwerking uitvoert. Dit bedrijf betaalt ICT~Office voor overige activiteiten die door ICT Milieu zijn gecontracteerd, zoals vergoedingen voor overige logistieke diensten en onderzoek.

Eventuele overschotten worden ook overgemaakt aan ICT Milieu. ICT Milieu heeft als beleid de overschotten terug te betalen aan de deelnemers. Zo is in 2006 € 650.000 terugbetaald.

¹⁶ De bij de NVMP aangesloten stichtingen zijn bij de goedkeuring van hun mededelingen van 1999 tot 2005 verplicht geweest tot afleggen van financiële verantwoording aan VROM.

PRN geen continu systeem

Het systeem van PRN is een bijzondere eend in de bijt van producentenverantwoordelijkheid. Het is opgezet als gevolg van de convenanten verpakkingen. Er is een algemeen verbindend verklaring van de overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor papier en karton 2002, geldend tot en met 31/12/2006. Momenteel ligt een nieuwe aanvraag ter beoordeling voor. Het systeem heeft als doel een garantie te kunnen geven aan ontdoeners (gemeenten) dat men oud papier en karton tenminste om niet kan afgeven, ook als de marktprijs negatief is. Om dit te financieren heft men eenmalig voor operationele kosten van PRN en indien er een ketendeficit optreedt. De heffing wordt opgelegd aan de eerste ontvangers van nieuw papier en karton. De papierproducenten nemen deel aan PRN, terwijl ongeveer 35% van de gemeenten gebruik maakt van het systeem.

7. Er is geen verplichting tot openbaarmaking van jaarcijfers. Jaarcijfers van uitvoeringsorganisaties zijn niet zondermeer vergelijkbaar, vanwege ongelijke organisatorische en financiële opzet.

4.2 Inkomsten

De producenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van het afvalbeheer zoals dat door de uitvoeringsorganisaties (namens de producenten) wordt uitgevoerd. Er zijn verschillende mogelijkheden om de werkzaamheden van de uitvoeringsorganisaties te financieren. Zo worden de kosten in een aantal gevallen door de producenten zichtbaar doorberekend aan de detailhandel welke op zijn beurt deze kosten weer doorberekent aan de consument in de vorm van een zichtbare verwijderingsbijdrage. Dit is het geval bij auto's, banden, vlakglas en sommige elektrische producten. Ook bij batterijen wordt de bijdrage weliswaar doorberekend in de nieuwprijs van het product maar gebeurt dit op een voor de consument onzichtbare wijze. Daarnaast komt het voor dat de kosten van het afvalbeheer worden gefinancierd uit de eigen middelen van producenten, waarbij de kosten volgens een verdeelsleutel worden omgeslagen over de deelnemers. Deze kosten worden verdisconteerd in de verkoopprijzen van producten, zoals bijvoorbeeld het geval is bij computers.

Tabel 4: inkomsten uitvoeringsorganisaties (kolom inkomsten en totalen x € 1000)

	verw.bijdrage	inkomsten verw. b.		inkomsten overig		totaal	
	2006	2004	2005	2004	2005	2004	2005
auto's	15	23841	20789	10880	8464	34721	29253
batterijen	0,003 tot 0,55	6741	7488	355	273	7096	7761
banden	2	11591	14840			11591	14840
totaal NVMP ¹⁷		40703	41107	5196	5906	45899	47013
st. witgoed	0 tot 17	24614	24217	2739	3295	27353	27512
st. bruingoed	0 tot 8	14052	12108	1812	2165	15864	14273
st. gereedschap	0	1850	125	396	211	2246	336
st. ventilatoren	0 tot 84	0	118	25	27	25	145
SMR	0 tot 20	187	964	224	208	411	1172
LightRec	0,14		3575				3575
ICT				82	29	82	29
techn. app ¹⁸	gemidd. 0,7/kg		78		19	-	97
oud papier/karton		3015	22	155	164	3170	186
vlakglas	0,50/m2	2724	2707	121	152	2845	2859
kunststof gevelel.	0,08/kg	480	481	38	42	518	523

De producenten bepalen niet alleen de wijze van financiering maar bepalen ook zelf de hoogte van een eventuele verwijderingsbijdrage. Het ministerie houdt op de vaststelling van de hoogte van de bijdrage geen toezicht.

In de loop van het bestaan van verschillende systemen ziet men dat de verwijderingsbijdragen niet constant blijven. In veel gevallen is die verlaagd, of ten gevolge van beperking van de administratieve handelingen gelegd op enkele "sleutel" producten in verschillende categorieën producten. Dit verschijnsel wordt kruisfinanciering genoemd. Dat betekent bijvoorbeeld dat van de

¹⁷ Totaal van de 6 onderstaande stichtingen; LightRec, St. ventilatoren en SMR zijn in 2005 (met een uitgebreide reikwijdte) uitgebreid met meer producten

¹⁸ Stichting RTA is per aug. 2005 begonnen met inname van professionele elektrische en elektronische apparatuur.

verwijderingsbijdrage die in rekening wordt gebracht bij de aankoop van een stofzuiger, ook de afvalbeheerskosten van föhns worden bekostigd, Een effect van een zichtbare verwijderingsbijdrage is het voorlichtende effect dat het heeft op consumenten. Hiermee wordt de boodschap overgebracht dat men bij aankoop van een nieuw apparaat ook het afgedankte apparaat kan inleveren. In de gevallen waarin wordt gewerkt met een 'kruisfinanciering' gaat dit effect minder op. Immers, ook de apparaten waar inmiddels geen verwijderingsbijdrage voor betaald hoeft te worden, kunnen worden ingeleverd voor verwerking.

Een tweede inkomstenbron voor de uitvoeringsorganisaties is het rendement dat wordt behaald met de fondsen die zijn gevormd. Veelal zijn deze fondsen belegd in obligaties en soms in aandelen.

8. Uitvoeringsorganisaties bepalen zelf de wijze van financiering van het afvalbeheerssysteem en stellen zelf de hoogte van een eventuele verwijderingsbijdrage vast. Overige inkomsten van deze organisaties zijn het rendement op de fondsen.

4.3 Uitgaven

Tabel 5: uitgaven uitvoeringsorganisaties

	verwerkingskosten				overige bedrijfskosten				totaal	
	x 1000		% van totaal		x 1000		% van totaal		x 1000	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
auto's	26962	22776	85	82	4879	4861	15	18	31841	27637
batterijen	2761	2798	41	38	4039	4570	59	62	6800	7368
banden	7218	9124	87	91	1072	941	13	9	8290	10065
totaal NVMP	24891	27056	90	85	2912	4901	10	15	27803	31957
st. witgoed	16000	16085	91	88	1487	2181	9	12	17487	18266
st. bruingoed	7884	8754	91	90	772	989	9	10	8656	9743
st. gereedschap	429	96	59	36	295	174	41	64	724	270
st. ventilatoren	24	40	44	35	30	75	56	65	54	115
SMR	554	402	63	41	328	570	37	59	882	972
lightrec		1679		65		912		35		2591
ICT	7050	8575	-	-	-	-	-	-	-	-
techn. apparatuur		12	-	10	-	108		90	-	120
oud papier / karton			0	0	714	723	100	100	714	723
vlakglas	2376	2252	85	84	416	440	15	16	2792	2692
kunststof gevelelem.	29	26	7	6	374	390	93	94	403	416

De totale kosten van de uitvoeringsorganisaties zijn te verdelen in twee posten. In de eerste plaats de post 'verwerkingskosten' waaronder de kosten van logistiek (zoals de ophaalkosten en eventuele detaillistenvergoeding) en de feitelijke verwerking vallen. Vanzelfsprekend is deze post voor vrijwel alle organisaties de grootste kostenpost. Daarnaast vormt de post overige bedrijfskosten (personeel, huisvesting, onderzoek, publiciteit) de tweede post. In tabel 3 zijn de uitgaven van de verschillende uitvoeringsorganisaties opgenomen waarbij deze tweedeling is aangehouden.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de post 'overige bedrijfskosten' bij sommige organisaties substantieel is. Soms wordt dit vooral veroorzaakt door groots opgezette publiciteitscampagnes. Zo wordt door de Stibat (batterijen) ongeveer 40% van de overige bedrijfskosten besteed aan publiciteit. Dit is een gevolg van het feit dat (op grond van het Besluit beheer batterijen) de producenten verantwoordelijk zijn voor het behalen van aangegeven inzamelingsdoelstellingen. Veel geld wordt daarom besteed aan publieksvoorlichting. De ervaring leert overigens ook dat tijdens de introductiefase van systemen verhoudingsgewijs veel geld wordt besteed aan publiciteit om informatie over een nieuw systeem uit te dragen.

Opvallend in de bovenstaande tabel is de post voor overige bedrijfskosten voor PRN. Terwijl er geen uitvoerende activiteiten voor inzameling en verwerking zijn geweest, is er toch een zeer hoge overhead. Er werken momenteel 4,9 fte bij PRN, die voornamelijk voor monitoringactiviteiten worden ingezet.

Uitvoerende activiteiten zoals logistiek (innamekosten) en verwerking worden door de uitvoeringsorganisaties op de markt ingekocht. Hiermee zijn zij in sommige segmenten zeer grote opdrachtgevers. Zo heeft de NVMP één bedrijf al langere tijd gecontracteerd voor de verwerking van alle koel- en vrieskasten in Nederland.

Een nieuwe ontwikkeling is, dat Auto Recycling Nederland (ARN) plannen heeft ontwikkeld om zelf risicodragend te gaan investeren in verwerkingscapaciteit, door (samen met anderen) € 20 mln. te investeren in de oprichting van een bedrijf dat shredderafval kan verwerken. Men is dit gaan doen, omdat er geen bedrijven bereid werden gevonden te investeren in nieuwe verwerkingstechnieken, die ARN nodig heeft om de hergebruikdoelstellingen in de toekomst te kunnen halen. Een definitieve beslissing om deze investering te plegen moet nog worden genomen.

9. De aandelen verwerkingskosten en overige bedrijfskosten verschillen sterk per uitvoeringsorganisatie. Verwerkingsactiviteiten worden door de uitvoeringsorganisaties niet zelf uitgevoerd, maar ingekocht op de markt. In één geval wordt overwogen zelf deel te nemen in het uitvoeren van recyclingactiviteiten.

4.4 Fondsen, voorzieningen, reserves.

Begripsbepaling.

Fondsen bij de uitvoeringsorganisaties kunnen bestaan uit voorzieningen en reserves. Voorzieningen kunnen (op grond van accountancyregels) slechts op twee gronden in de jaarverslagen worden opgenomen, namelijk als:

- Er op de balansdatum een duidelijk omschreven verplichting is die als waarschijnlijk of vaststaand moet worden beschouwd, maar waarvan niet bekend is in welke omvang of wanneer zij zal ontstaan.
- Uitgaven in een volgend boekjaar als de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal jaren.

Een voorziening mag alleen worden opgenomen als deze “afdwingbaar” is en de omvang dan wel de afwikkeling onzeker is maar “betrouwbaar” geschat kan worden. De kosten van het vormen van een voorziening komen ten laste van het resultaat.

Een reserve is een onderdeel van het eigen vermogen. Binnen de reserve wordt onderscheid gemaakt tussen statutaire, wettelijke en vrije reserves. Reserves moeten worden gevormd uit de winst en komen dus niet ten laste van het resultaat. De vrije reserve staat ter vrije aanwending van de onderneming.

Uit analyse van de jaarrekeningen blijkt dat niet in alle gevallen volgens de hierboven geschetste gangbare terminologie wordt gerapporteerd.

Ten behoeve van dit specifieke doel, inzicht in de financiële buffers in het kader van de invulling van de producentenverantwoordelijkheid voor het afvalbeheer, is de informatie in de beschikbare jaarrekeningen veelal erg summier. Met name de toelichting over uitgangspunten, specifieke aannames, veronderstellingen bij voorzieningen/reserves zijn zodanig summier dan zonder nadere informatie daarover door VROM geen verantwoord zelfstandig beeld kan worden gevormd. Dit geldt vooral indien binnen een balanspost meerdere voorzieningen/reserves zijn opgenomen. Informatie over de omvang van de te onderscheiden delen ontbreekt veelal.

In het vervolg van deze rapportage wordt de term fonds gehanteerd, aangezien dit zowel reserves als voorzieningen dekt.

Ontstaan van fondsen.

Het blijkt dat er in de loop der tijd grote fondsen zijn ontstaan. Vooral in de beginperiode van de opgezette systemen zijn fondsen snel gegroeid. Oorzaken hiervoor zijn:

- Voorzichtig calculeren in beginfase vanwege grote onbekendheden en veel onduidelijkheden zoals het ontbreken van goede data, over bijvoorbeeld export van tweedehands producten of de hoeveelheden geïmporteerde producten;
- Overschatting van aanloopeffecten, zoals “zoldervoorraden” die plotseling gedumpt zouden worden, bandenbergen die opgeruimd moeten worden, sanering van autosloperijen, e.d.;
- Resultaten van beleggingen;
- Verhoging van de efficiency, bereikt door schaalvoordelen groter dan ingeschat.

Te constateren valt, dat er alleen in systemen die werken met verwijderingsbijdragen, fondsen gevormd zijn. “Pure” omslagsystemen waarin producenten direct de kosten van het beheer voor hun

rekening nemen en waar geen afspraken zijn gemaakt over het onverkort doorberekenen aan verdere schakels in de keten, zoals het geval is bij ICT-Milieu, kennen geen fondsvorming. In sommige gevallen is tussentijds de verwijderingsbijdrage aangepast, maar het blijkt niet vaak voor te komen dat de financiering zodanig wordt ingericht dat er geen overschotten meer ontstaan, laat staan dat fondsen worden afgebouwd. Momenteel heeft de Stibat plannen ontwikkeld om haar fonds (in enkele jaren) af te bouwen tot de omvang van éénmaal de operationele jaarkosten. Zij geeft aan nu in een stabiele situatie te zijn gekomen, waarin alleen dit stabilisatie/schommelfonds nodig is. Zij wil overgaan tot een puur omslagsysteem voor de financiering. Men is voornemens om op het huidige fonds in te teren door een aantal jaren aan de deelnemers kortingen op de beheerbijdrage toe te passen.

Tabel 6: fondsen (bedragen in € 1000,-)

	2004	2005
auto's	167652	169230
batterijen	11527	12292
banden	3283	7968
totaal NVMP	144832	160922
st. witgoed	76370	85617
st. bruingoed	51690	56220
st. gereedschap	10992	12017
st. ventilatoren	503	533
SMR	5277	5560
lightrec		975
ICT	0	0
techn. app.		
oud papier/karton	6562	6020
vlakglas	220	365
kunststof gevelelem.	1448	1573

Veel uitvoeringsorganisaties geven als reden voor het aanhouden van fondsen op: opvang van calamiteiten, zoals eventuele uitfasering bij liquidatie of plotselinge vergroting van de aanvoer van afgedankte producten. Het fonds is een buffer in de vorm van eigen vermogen. In bovenstaande tabel zijn de voorzieningen en reserves samengevoegd.

Eisen van VROM aan fondsvorming.

In sommige besluiten zijn producenten wettelijk verantwoordelijk gesteld voor de zogenaamde historische voorraad (die producten, die voor de inwerkingtreding van de verplichtingen op de markt zijn gebracht en nog niet in het afval zijn beland). Daarnaast zijn individuele producenten in sommige besluiten ook verplicht een garantstelling te plegen voor het opruimen van hun nieuwe voorraad, in geval zij ophouden te bestaan als fabrikant. VROM heeft zich op het standpunt gesteld, dat indien producenten collectief uitvoeringsorganisaties hebben opgericht, die zich garant verklaart voor het opruimen van de historische voorraad en ook voor de eventuele verweesde producten (producten waar de producent niet meer van bestaat), deze producenten voldoen aan de hiervoor geldende verplichtingen. Dit impliceert, dat er voor die doeleinden van VROM uit geredeneerd, geen voorzieningen hoeven te worden gevormd.

Daarnaast zijn specifiek ten aanzien van fondsvorming in het verleden de volgende richtlijnen gehanteerd:

- In de toelichting op de regelgeving van algemeen verbindend verklaren van verwijderingsbijdragen wordt fondsvorming gemaximeerd tot 1 ½ keer de jaarkosten.
- In een brief van de staatssecretaris van VROM aan de NVMP van 15 april 2004 is aangegeven dat een fonds met een maximale omvang van 1 keer de jaarkosten voor verwerking en apparaatskosten redelijk is¹⁹.

Voor het overige zijn er geen algemene richtlijnen opgesteld.

¹⁹ deze brief is geschreven in het kader van de invulling van artikel 11 van de Regeling beheer elektr(on)ische apparatuur in verband met de garantstelling en financiering van de historische voorraad.

De daadwerkelijk benodigde hoogte van een buffervermogen (fonds) is afhankelijk van het zogenaamde risicoprofiel van de stichting (uitvoeringsorganisatie). Aspecten hierbij zijn onder meer risico's/verplichtingen die niet voorzien kunnen worden, omdat een betrouwbare schatting niet kan plaatsvinden, langlopende contracten e.d. Het is dus moeilijk om een algemene uitspraak hierover te doen.

Zoals hiervoor geschetst, hebben uitvoeringsorganisaties soms een eigen onderbouwing van de noodzaak van de ontstane fondsen gegeven.

Zichtbare doorberekening van verwijderingsbijdragen

In de meeste productbesluiten zijn geen regels opgenomen over het al dan niet zichtbaar doorberekenen van de afvalbeheerskosten. De NMa heeft in het verleden een verplichting in een verwerkingsstelsel om de verwijderingsbijdrage zichtbaar te maken en door te belasten aan de volgende schakel in de distributieketen verboden²⁰. De Regeling beheer elektr(on)ische apparatuur waarin is geregeld dat producenten de kosten van het afvalbeheer niet zichtbaar aan de consument mogen doorberekenen, vormt een uitzondering. De gedachte is dat de kosten geïnternaliseerd moeten worden in de productprijs omdat de milieukosten onderdeel moeten worden van die prijs. Een uitzondering hierop is gemaakt voor de historische voorraad. In de regelgeving zijn producenten ook verantwoordelijk gesteld voor het afvalbeheer van de apparaten die op de markt zijn gezet voordat deze regelgeving van kracht werd. Voor die categorie consumentenapparaten vindt de Europese wetgever het wel aanvaardbaar dat de kosten zichtbaar aan de consument worden getoond. Momenteel maken alleen de aan de NVMP gelieerde stichtingen en de RTA gebruik van deze mogelijkheid om de afvalbeheerskosten van de historische voorraad door middel van een zichtbare verwijderingsbijdrage te financieren. Vanwege deze specifieke regels wordt in onderstaande alinea nader ingegaan op de uitvoering hiervan door de aan de NVMP gelieerde stichtingen.

Fondsvorming bij aan de NVMP gelieerde stichtingen

Binnen de aan de NVMP gelieerde stichtingen worden voor twee doelen aparte voorzieningen getroffen.

De eerste voorziening betreft de beheerskosten voor de historische voorraad. Dit zijn de beheerskosten voor die apparaten, die voor 1 augustus 2005 op de markt zijn gezet. De reservering (voorziening) geldt voor de kosten die na 2011 voor de afgedankte elektrische apparaten en na 2013 voor koel- en vrieskasten gemaakt moeten worden voor de na die data vrijkomende historische voorraad. Tot die data is het namelijk wettelijk toegestaan te werken met een zichtbare verwijderingsbijdrage, daarna niet meer. De NVMP heeft voor iedere productgroep berekeningen uitgevoerd voor de benodigde omvang van de voorzieningen voor die data, waarin als uitgangspunt is geformuleerd, dat die voorzieningen per 2020 zullen zijn afgebouwd. Het ministerie heeft zich akkoord verklaard met de uitgangspunten van de berekeningswijzen.²¹

De tweede voorziening betreft het garantievermogen dat de stichtingen hebben opgebouwd om de kosten van een stichting te kunnen opvangen indien er onverhoopt grote deelnemers zouden uitvallen. Dit garantievermogen heeft ook maximaal de omvang van één jaar exploitatielasten.

Bij drie stichtingen (SMR, SVEG en Bruingoed) is thans reeds sprake van een overschot van de benodigde voorzieningen per 2011/2013 ten opzichte van de maximale omvang zoals vastgesteld in de briefwisseling tussen VROM en de NVMP.

Tabel 7: omvang fondsen bij stichtingen elektrische apparatuur (in €1000)

stichting	Berekende voorziening hist. voorraad	Garantievermogen (= jaarkosten 2005)	Totaal berekende voorzieningen	Voorzieningen op balans dec. 2005	Overschot / manco (-/-)
Witgoed	81.277	18.266	99.543	85.617	-/- 13.926
Bruingoed	30.823	9.743	40.566	56.220	15.654
Gereedschap	453	269	722	10.992	10.270
Ventilatoren	757	115	872	533	-/- 339
SMR	2.576	972	3.548	5.560	2.012
LightRec	n.v.t.	2.592	nvt	975	n.v.t.

²⁰ Besluit NMa dd. 21 december 1998, kenmerk NMa 51/16

²¹ dit is neergelegd in een briefwisseling van de vereniging NVMP dd. 4 maart 2004 en de Staatssecretaris van VROM dd. 15 april 2004, zie ook de vorige voetnoot.

10 Er zijn bij verschillende uitvoeringsorganisaties fondsen gevormd met een omvang groter dan de jaarkosten. Door VROM zijn alleen eisen gesteld aan de maximale omvang in geval van een algemeen verbindend verklaring en bij aan de NVMP gelieerde stichtingen.

4.5 Vereffening batig saldo bij liquidatie

De verschillende uitvoeringsorganisaties hebben elk hun eigen afspraken gemaakt over de toedeling van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de organisatie. Bij de NVMP en de daaraan verbonden productstichtingen is de vereffening van het eventuele batig saldo bij liquidatie voorbehouden aan het bestuur na verkregen toestemming van VROM. Bij de stichting Auto en Recycling is in de statuten een doelomschrijving vastgelegd en dient bij ontbinding een eventueel batig saldo in overeenstemming met de doelomschrijving te worden besteed. Bij enkele andere uitvoeringsorganisaties is de vereffening van het eventuele batig saldo bij liquidatie weliswaar voorbehouden aan het bestuur c.q. raad van toezicht, maar is in de statuten niet weergegeven dat de bestemming in lijn moet liggen met het doel waarvoor de stichting in eerste instantie is opgericht.

11. Er zijn geen overheidsregels over de vereffening van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de uitvoeringsorganisaties. Zodoende vult iedere organisatie dit naar eigen idee in.

4.6 Verbetering kostenefficiency.

De vraag kan gesteld worden of er door de introductie van producentenverantwoordelijkheid een verbetering van de kostenefficiency is opgetreden ten opzichte van de situatie daarvoor. Met andere woorden wordt er meer gerecycled of verwerkt voor hetzelfde of minder geld.

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, aangezien er tegelijk met de introductie van producentenverantwoordelijkheid ook hogere eisen zijn gesteld aan de recycling. Er is dus geen goede vergelijkingsbasis om alleen het effect van producentenverantwoordelijkheid te berekenen. Een effect van producentenverantwoordelijkheid is geweest, dat na introductie steeds een concentratie van uitvoeringstaken bij één of enkele organisaties is gekomen. Concentratie heeft een vergroting van de efficiency tot gevolg gehad, door onder andere concentratie van expertise en inkoopmacht. Zo is de prijs voor de verwerking van koelkasten meer dan gehalveerd als de huidige situatie vergeleken wordt met de situatie zoals deze was voor de introductie van producentenverantwoordelijkheid.

Waarschijnlijk zou een dergelijke concentratie veel moeilijker bereikt zijn door (vrijwillige) samenwerking van gemeenten.

Effecten op de hoogte van de gemeentelijke afvalstoffenheffing.

Indien producenten verantwoordelijk zijn geworden voor de financiering van de inzameling en verwerking van afgedankte producten, die voorheen voor rekening van gemeenten is uitgevoerd, zal dit effect moeten hebben op de gemeentelijke afvalstoffenheffing. De vraag is, hoe groot dat effect zal zijn. De kosten die gemeenten uitsparen met de introductie van producentenverantwoordelijkheid zijn de kosten voor verbranding van die hoeveelheden die anders voor rekening van de gemeenten zou komen en de kosten voor recycling. Deze situatie is moeilijk te vergelijken met de nieuwe situatie omdat de producenten hogere verwerkingseisen krijgen opgelegd dan verbranden, waaraan vaak hogere kosten zijn verbonden. Zonder diepgaand financieel onderzoek en vergelijking van kosten is geen uitspraak te doen over de effecten op de gemeentelijke afvalstoffenheffing.

5 Resultaten burgerpanel

Een burgerpanel heeft zich op verzoek van het ministerie gebogen over negen vragen die betrekking hebben op producentenverantwoordelijkheid. (Voor een volledige weergave wordt verwezen naar bijlage 1).

In het algemeen staat het panel positief tegenover de producentenverantwoordelijkheid, waarbij private partijen een aantal verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld bij het afvalbeheer van bepaalde producten²². Men is wel van mening dat de transparantie moet worden verhoogd en dat er meer bekendheid aan de afvalbeheerssystemen moet worden gegeven. Men vindt ook dat de controle van

²² Zie advies burgerpanel onder 2.3, 2.5 en 2.7

de overheid zich vooral moet richten op de fondsvorming. Men pleit voor het stellen van maxima aan de fondsvorming.

Het panel ziet geen (controleerende) rol voor burgers, wel wordt erkend dat het inlevergedrag van burgers medebepalend is voor het succes van de systemen.²³ De bekendheid van de systemen wordt daarvoor als beperkend gezien. Daarom pleit men ook voor een zichtbare verwijderingsbijdrage indien enigszins mogelijk. Het helpt bij de bewustwording.²⁴

6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven welke (neven)effecten zijn ontstaan bij de invoering van producentenverantwoordelijkheid. Bij de invulling van dit instrument zal zoveel mogelijk recht gedaan moeten worden aan het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheden zijn overgedragen aan de producenten en andere actoren. Hierbij past het dat er, zolang men binnen de gestelde kaders blijft, geen rol meer voor de overheid is bij de invulling van de inzamel- en verwerkingssystemen. Een inbreuk op dit principe kan wenselijk zijn als er sprake is van onwenselijke gevolgen. Om deze afweging te kunnen maken is een aantal criteria geformuleerd:

- Gevolgen voor het afvalbeheer in milieuopzicht (milieuwinst).
- Gevolgen voor het afvalbeheer in economisch opzicht (logistieke, efficiency en marktwerking gevolgen).
- De politieke beleving zoals deze onder meer bij kamervragen naar voren komt.
- De beleving van de burger en de consument. Zij vormen immers een belangrijke actor bij de opgezette systemen en zijn (uiteindelijk) degene die het geheel betalen. Voor de inschatting van de beleving van de consument worden onder meer de resultaten van het burgerpanel aangehouden.

Hieronder worden de in hoofdstuk 3 en 4 genoemde effecten achtereenvolgens behandeld en naast de hierboven genoemde criteria gelegd. Indien geconcludeerd wordt, dat effecten ongewenst zijn, is vervolgens aangegeven hoe deze aan te pakken.

6.1 Niet-financiële effecten

In deze paragraaf worden de in hoofdstuk 3 genoemde effecten besproken.

1. Er ontstaan collectieve systemen waarbij producenten gezamenlijk uitvoeringsorganisaties oprichten. In de meeste gevallen is er voor bepaalde productcategorieën één uitvoeringsorganisatie opgericht.

Gezien vanuit het oogpunt van de logistieke gevolgen en de hoogwaardige verwerking die door collectieve systemen is opgezet, is dit effect positief te beoordelen. Echter, vanuit het oogpunt van marktwerking, wordt dit gevolg mogelijk als ongewenst beschouwd en zou het voor de efficiëntie van systemen mogelijk beter zijn als verschillende systemen met elkaar concurreren. In deze situatie is er kans op machtsmisbruik ten opzichte van nieuw toetredende producenten en een vergaande concentratie van bijvoorbeeld de inkoopmacht van recyclingcapaciteit. Maar voornamelijk bestaat het gevaar dat deze systemen kartelvorming mogelijk maken. Op mogelijk misbruik van een economische machtspositie en overtreding van het "kartelverbod" wordt toezicht gehouden door de overheid (de NMa). De NMa heeft in het verleden reeds problemen ten aanzien van artikel 6 Mw gesignaleerd in collectieve verwijderingsystemen (het verplicht doorberekenen van de verwijderingsbijdrage is daar een van).

Conclusie: Het ontstaan van collectieve uitvoeringsorganisaties leidt tot een aantal positieve (milieu en efficiency) gevolgen, maar het risico van misbruik van een economische machtspositie en het overtreden van het kartelverbod is aanwezig. Dit risico wordt echter beheerst door het toezicht dat de NMa houdt op de naleving van de Mededingingswet. Gelet hierop wordt dit effect niet als ongewenst gezien.

2. Na invoering van producentenverantwoordelijkheid veranderen de rollen van de verschillende actoren. Om een systeem op te zetten is samenwerking tussen de verschillende actoren noodzaak. Het kost tijd voordat partijen afspraken hebben gemaakt en gaan samenwerken.

²³ Zie advies burgerpanel onder 2.8

²⁴ zie advies burgerpanel onder 2.4

Het is goed zich het bovenstaande te realiseren. Tenzij het “te” lang duurt voordat de noodzakelijke samenwerking tot stand komt, waarover goede afspraken moeten worden gemaakt, kan de volgende conclusie worden getrokken.

Conclusie: dit effect wordt niet als ongewenst beschouwd, omdat geen van de hierboven genoemde afwegingscriteria negatief scoort.

3. In de wet- en regelgeving staan de kaders waarbinnen de producenten en andere betrokken actoren de keuzes kunnen en moeten maken zonder dat de overheid hierbij stuurt in bijvoorbeeld de invulling van het systeem of wijze van financiering.

Dit effect is bedoeld met de regelgeving; op mogelijke ongewenste financiële effecten wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Conclusie: dit is geen ongewenst effect.

4. Door de invoering van producentenverantwoordelijkheid ontstaat er voor de financiering daarvan in de meeste gevallen een geldstroom van consumenten die naar de producenten gaat. Op deze geldstroom is geen controle/inspraak van de consumenten.

Dat burgers zelf geen inspraak/betrokkenheid hebben bij deze geldstroom, wordt door het burgerpanel niet als een probleem ervaren en men wenst hier geen verandering in. Wel is het burgerpanel unaniem van mening dat de overheid een rol moet gaan spelen bij deze geldstroom. De burgers geven aan een overheidsrol te zien bij de fondsvorming. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 6.2.

Conclusie: het ontbreken van controle/inspraak door burgers wordt niet als ongewenst effect gezien.

5. Exportstromen van tweedehands producten naar Midden Europa en 3^e Wereldlanden zijn sec genomen geen gevolg van producentenverantwoordelijkheid. Burgers, producenten en politiek hebben een negatieve beleving over deze export.

In par. 3 is uitgebreid op dit punt ingegaan. Vanuit de politiek, milieubeweging en bedrijven is er regelmatig aandacht voor deze praktijken (kamervragen). Het burgerpanel is verdeeld over de vraag of deze praktijken aanvaardbaar zijn.

Conclusie: Met de berekening van de hoogte van de verwijderingsbijdragen wordt door de producenten rekening gehouden met export van tweedehands producten, die dan niet in Nederland verwerkt zullen worden. De producentenverantwoordelijkheid betreft afval van producten die in Nederland ontstaat, en kan geen verplichtingen buiten de landsgrenzen opleggen aan producenten. Export van tweedehands producten is reguliere handel en wordt niet als een ongewenst effect gezien.

6. Producentenverantwoordelijkheid leidt niet tot design for recycling (preventie)

Met het ontbreken van dit effect wordt één van de doelen van introductie van producentenverantwoordelijkheid niet bereikt. Het niet realiseren van deze doelstelling wordt veroorzaakt door het ontstaan van collectieve systemen, die op zich weer veel voordelen bieden.

Conclusie: dit is een ongewenst effect. Het bereiken van dit effect wordt echter niet langer nagestreefd via producentenverantwoordelijkheid, omdat er inmiddels andere instrumenten zijn ingezet die hetzelfde doel nastreven zoals de richtlijn eco-design en daaruit voortvloeiende maatregelen. Daarnaast zijn er verschillende direct werkende preventievoorschriften die ook hun doorwerking hebben op de recyclebaarheid, zoals een verbod op het toepassen van lood en andere gevaarlijke stoffen in elektronische producten.

6.2 Financiële effecten

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende financiële effecten, zoals behandeld in hoofdstuk 4.

7. Er is geen verplichting tot openbaarmaking van jaarcijfers. Jaarcijfers van uitvoeringsorganisaties zijn niet zondermeer vergelijkbaar, vanwege ongelijke organisatorische en financiële opzet.

De mate van transparantie is afhankelijk van de openheid van de betreffende uitvoeringsorganisatie. Er is geen verplichting om de cijfers openbaar te maken. Hierdoor kan het zijn dat burgers (en consumentenorganisaties) en derden (bijvoorbeeld detailhandelsorganisaties) geen of onvoldoende zicht hebben op de bestedingen van de gelden. Het burgerpanel geeft aan dat zij transparantie wenst.

Conclusie: het gebrek aan transparantie is een ongewenst effect.

Voorgenomen wordt de betrokken organisaties te vragen zich vrijwillig aan de regels voor commerciële stichtingen te houden (BW 2, titel 9). Indien men niet bereid is zich vrijwillig aan deze regels te houden, kan overwogen worden dit wettelijk te regelen zodat er een verplichting geldt voor

de uitvoeringsorganisaties. Op welke wijze een wettelijke verplichting vorm kan krijgen, zal nader uitgezocht worden.

8. Uitvoeringsorganisaties bepalen zelf de wijze van financiering van het afvalbeheerssysteem en stellen zelf de hoogte van een eventuele verwijderingsbijdrage vast. Overige inkomsten van deze organisaties zijn het rendement op de fondsen.

De zelfstandige rol van de producenten bij het bepalen van de financiering is een bedoeld effect
Conclusie: het wordt niet als een ongewenst effect beschouwd.

9. De aandelen verwerkingskosten en overige bedrijfskosten verschillen sterk per uitvoeringsorganisatie. Verwerkingsactiviteiten worden door de uitvoeringsorganisaties niet zelf uitgevoerd, maar ingekocht op de markt. In één geval wordt overwogen zelf deel te nemen in het uitvoeren van recyclingactiviteiten.

Iedere organisatie bepaalt zijn eigen werkzaamheden waarbij in een aantal geval ook taken worden opgepakt die niet wettelijk verplicht zijn.

Conclusie: dit effect wordt niet als ongewenst beschouwd.

10. Er zijn bij verschillende uitvoeringsorganisaties fondsen gevormd met een omvang groter dan de jaarkosten. Door VROM zijn alleen eisen gesteld aan de maximale omvang in geval van een algemeen verbindend verklaring en bij aan de NVMP gelieerde stichtingen.

Fondsvorming heeft geen gevolgen in milieuopzicht voor het afvalbeheer. Wellicht dat het gevolgen heeft voor de efficiency van het afvalbeheer. Het burgerpanel geeft aan een rol te zien voor de overheid bij de regulering van de fondsvorming. Zij adviseren dat de overheid een maximum moet instellen voor de hoogte van een dergelijk fonds. Een minderheid van het burgerpanel wil verder gaan en vraagt de overheid ook een maximumpercentage vast te stellen voor uitgavenposten. De fondsen zijn ook een item in de politiek.

Conclusie: de fondsvorming wordt beschouwd als een ongewenst neveneffect.

Met elke uitvoeringsorganisatie van producenten zal afzonderlijk afspraken worden gemaakt over maximering van de fondsvorming. Het uitgangspunt is, dat het fonds maximaal een voorziening van één maal de jaarkosten mag bedragen. In deze afspraken zullen tegelijk de eventuele afbouw van een (te groot) fonds worden meegenomen. Ook hier kan eerst geprobeerd worden om maatwerk-afspraken op vrijwillige basis te realiseren, waarbij als stok achter de deur een wettelijke verplichting kan dienen. De handhaving van dit soort afspraken kan geschieden door de VROM Inspectie, maar is onmogelijk als het om vrijwillige afspraken gaat. Overigens is de maximering alleen noodzakelijk als er fondsen ontstaan. In de gevallen waarin gekozen is voor een financiering die ten laste komt van de winst van de producenten (zonder dat daar gelabelde inkomsten zoals een verwijderingsbijdrage tegenover staan) is het niet nodig om hier afspraken over te maken.

Specifiek voor de uitvoeringsorganisatie NVMP van elektr(on)ische apparatuur zal rekening gehouden worden met de afspraken die reeds gemaakt zijn over het toestaan van voorzieningen.

11. Er zijn geen overheidsregels over de vereffening van een eventueel batig saldo bij liquidatie van de uitvoeringsorganisaties. Zodoende vult iedere organisatie dit naar eigen idee in.

Er bestaat een kans op machtsmisbruik en er is een risico dat een eventueel batig saldo niet wordt ingezet voor het doel waarvoor het bestemd is.

Conclusie: dit effect wordt als ongewenst beschouwd. Voorgenomen wordt om de organisaties te vragen de bestemming van eventuele fondsen bij liquidatie te regelen in hun statuten. Voorgesteld wordt een bestemming vast te leggen die in lijn ligt met de doelstellingen van producentenverantwoordelijkheid.

Bijlage 1: Adviezen burgerpanel producentenverantwoordelijkheid

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het Burgerpanel Producentenverantwoordelijkheid is op verzoek van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) ingesteld om een advies uit te brengen over de toepassing van producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Het advies zal door VROM worden betrokken bij de voorbereiding van een brief over genoemd onderwerp van de Staatssecretaris VROM aan de Tweede Kamer. Het Burgerpanel heeft zich op zaterdag 4 november 2006 gebogen over negen vragen die alle betrekking hebben op producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid.

1.2 VOORBEREIDING

Voorafgaand aan de adviesdag is het Burgerpanel samengekomen tijdens een voorbereidingsbijeenkomst. Deze voorbereidingsbijeenkomst was gericht op kennismaking tussen VROM, de 24 burgers en de projectbegeleiders van ERM. Voorafgaand aan de voorbereidingsbijeenkomst zijn er informatiepakketjes naar de leden van het panel gestuurd met achtergrondinformatie. Tijdens de voorbereidingsbijeenkomst is deze informatie nader toegelicht aan de hand van presentaties, verzorgd door VROM, ERM en een vertegenwoordiger van een verwijderingorganisatie, te weten de stichting Band en Milieu.

1.3 OPZET ADVIESDAG

Aan de adviesdag namen 23 van de 24 uitgenodigde burgers deel. De adviesdag is opgesplitst in twee dagdelen. Tijdens het ochtendprogramma is het Burgerpanel opgesplitst: in groepjes van 5 a 6 tijdens de eerste ronde en in groepen van 11 a 12 tijdens de tweede ronde. Gedurende deze twee rondes hebben de groepen een mening gevormd over de negen vragen met betrekking tot producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Na de lunch heeft het gehele Burgerpanel door middel van een Lagerhuis opstelling onderling gedebatteerd over 7 stellingen die voortkwamen uit de discussierondes van het ochtendprogramma. Alle beraadslagingen zijn samengevat in het navolgende advies. Penvoering heeft plaatsgevonden door ERM. Het advies is goedgekeurd door de deelnemende burgers.

2 ADVIESFORMULERING

2.1 INLEIDING

Het Burgerpanel heeft zich gedurende de Adviesdag gebogen over negen vragen met betrekking tot Producentenverantwoordelijkheid in het Afvalbeleid. Deze negen vragen zijn voorafgaande aan de Adviesdag opgesteld door VROM in overleg met de projectbegeleider ERM. Dit advies behandelt per paragraaf één van de negen voorgelegde vragen en het advies van het Burgerpanel hierover.

2.2 PRIVATISERING VAN EEN NUTSFUNCTIE

Aan het Burgerpanel wordt gevraagd wat het vindt van de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de publieke sector naar de private sector door de inzet van het principe van de producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid. Tevens wordt gevraagd wat het panel in het algemeen vindt van privatisering van nutsfuncties.

Advies Burgerpanel

Privatisering van het afvalinzameling- en verwerkingssysteem is goed, mits er toezicht door de overheid wordt gehouden op de uitvoering. In het algemeen staat men positief tegenover privatisering omdat de ervaring leert dat geprivatiseerde systemen vaak effectiever en efficiënter werken dan door de overheid gestuurde systemen. Over het privatiseren van nutsfuncties in zijn algemeenheid is het panel verdeeld. Men vindt namelijk dat de verschuiving van verantwoordelijkheden van de publieke naar de private sector vooral in het begin veel onrust teweeg kan brengen onder medewerkers van een te privatiseren dienst. Dit wordt als een nadelig effect beschouwd. Een recent voorbeeld is de

privatisering van het openbaar vervoer. De overheid kan tijdens zo'n overgangperiode een goede rol spelen door het verstrekken van voorlichting en door transparantie in de privatiseringsvoorwaarden.

2.3 DOELSTELLINGEN VAN PRODUCENTENVERANTWOORDELIJKHEID

Producentenverantwoordelijkheid in het afvalbeleid wordt gekenmerkt door twee belangrijke doelstellingen:

- *De kosten van het inzamelen en verwerken van afgedankte producten te laten dragen door de gebruiker middels een systeem onder verantwoordelijkheid van producent/importeur;*
- *Het stimuleren van 'Design for recycling'.*

Deze twee doelstellingen worden voorgelegd aan de panelleden met de vraag wat men er van vindt en hoe belangrijk deze doelstellingen in zijn algemeenheid worden gevonden.

Advies Burgerpanel

De doelstellingen op zichzelf zijn goed, maar het Burgerpanel constateert dat deze nauwelijks bekend zijn bij burgers. Dat geldt zeker voor de 'design'- doelstelling, maar bij velen ook voor de kostendoelstelling. Voorts constateert het panel dat men niet op de hoogte is van de toepassing van het systeem op een aantal producten (zoals batterijen en autobanden). Het Burgerpanel vraagt zich af of het systeem toereikend zal zijn om beide doelstellingen te bereiken. Het grootste probleem hierbij is het gebrek aan transparantie van het systeem. De burger heeft te weinig inzicht in de volgende aspecten:

- Wat gebeurt er nadat een afgedankt product is ingenomen? Met andere woorden: waarvoor wordt de verwijderingsbijdrage precies aangewend?
- Hoe kan je aan een product zien dat het is gemaakt of aangepast met het oog op recycling?

2.4 ZICHTBAAR OF ONZICHTBAAR DOORBEREKENEN

De kosten van de inzameling en verwerking van afval worden doorberekend aan de klant. Dit kan zichtbaar (middels een aparte verwijderingsbijdrage) of onzichtbaar (opgenomen in de verkoopprijs). Het Burgerpanel wordt gevraagd welke manier de voorkeur verdient: zichtbaar of onzichtbaar doorberekenen van de kosten aan de klant.

Advies Burgerpanel

Het Burgerpanel is het er unaniem over eens dat er gekozen moet worden voor een zichtbaar systeem. Immers dit creëert duidelijkheid omtrent prijsvorming en bevordert de bewustwording van consumenten dat er een prijskaartje hangt aan het inzamelen en verwerken van afgedankte spullen. Wanneer het gaat om een zeer lage verwijderingsbijdrage, zoals bij een batterijtje in een product (bijvoorbeeld een gehoorapparaatje), hoeft dit niet apart op het product te worden vermeld. Maar, vooral met het oog op de bewustwording, kan ervoor worden gekozen om in alle gevallen (onafhankelijk van de hoogte) de verwijderingsbijdrage apart op de kassabon te vermelden, net zoals dit met BTW gebeurt.

2.5 FONDSVORMING, AANWENDING EN WIJZE VAN FINANCIERING

Het burgerpanel wordt gevraagd wat het vindt van het feit dat de door de consument opgebrachte gelden naast aanwending voor het inzamelen en verwerken van afval, wordt opgespaard als bijvoorbeeld reservefonds en/of wordt aangewend voor andere doelen zoals onderzoek, voorlichting en het opruimen van historische voorraden

Daarnaast wordt aan het panel gevraagd of de overheid hierbij een regulerende functie moet bekleden en, zo ja, in welke gevallen.

In eerste instantie waren dit drie aparte vragen. Echter het burgerpanel wilde de vragen niet onafhankelijk van elkaar beantwoorden, waardoor het advies als volgt luidt:

Advies Burgerpanel

Het burgerpanel is het er unaniem over eens dat de overheid een rol moet spelen bij fondsvorming en wel door het instellen van het maximum aan een dergelijk fonds. Het panel is wel van mening dat het bepalen van een dergelijk maximum afhankelijk is van zowel het product als de methode van het inzameling- en verwerkingssysteem. Het vergt dus maatwerk. Inspelend op het dilemma van de overheid dat deze niet zou beschikken over voldoende kennis om een dergelijk maximum te bepalen, luidt het advies van het burgerpanel dat de overheid zich bij het bepalen van een maximum moet kunnen laten leiden door de expertise van de producenten of een derde onafhankelijke partij. Deze laatste zou tevens een toezichthoudende rol kunnen bekleden aangaande de besteding van het geld aan de beoogde doelen. Indien gewenst kan de overheid vervolgens zelf bepalen welke

aanwendungen van de in het fonds beschikbare gelden de prioriteit genieten. Zo kan de overheid besluiten om een groter percentage van de beschikbare middelen aan te wenden voor bijvoorbeeld voorlichting. Het burgerpanel is van mening dat er bij het vaststellen van een maximum ruimte moet zijn voor een redelijk weerstandsvermogen, ten einde risico's die samenhangen met een inzamelings- en verwerkingssysteem af te dekken. Het panel is voorts van mening dat nevenactiviteiten als voorlichting en onderzoek naar verdere hergebruiktoepassingen van reststromen essentieel worden geacht voor een effectief systeem maar waar wel binnen bepaalde grenzen. Uitgaven van middelen dienen te allen tijde gekoppeld te zijn aan het product waarmee de gelden zijn opgebracht. Binnen het burgerpanel heerst verdeeldheid over de vraag hoe ver de overheid moet gaan met het vervullen van een controlerende rol aangaande fondsvorming. Om deze verdeeldheid beter in kaart te brengen wordt aan het burgerpanel een drietal keuzes voorgelegd:

Keuze I:

- Stelling a: De overheid moet zich uitsluitend richten op het bepalen van een maximum aan fondsvorming. Wordt het maximum overschreden dan dient de verwijderingsbijdrage te worden verlaagd.
- Stelling b: Naast het bepalen van een maximum aan fondsvorming moet de overheid ook de percentages per nevenfunctie bepalen.

Van het burgerpanel stemde 13 van de 23 leden voor stelling a en 10 leden voor stelling b.

Keuze II:

- Stelling a: De overheid moet zich uitsluitend richten op het bepalen van een maximum aan fondsvorming. Wordt het maximum overschreden dan dient de verwijderingsbijdrage te worden verlaagd.
- Stelling b: Naast het bepalen van een maximum aan fondsvorming moet de overheid ook een verplichting opleggen tot het geven van voorlichting.

In dit geval waren slechts 6 van de 23 leden van het burgerpanel voor stelling a en 17 leden van het panel voor een actieve rol van de overheid bij controle over fondsvorming en aanwending van beschikbare middelen.

Keuze III:

- Stelling a: Voorlichting is puur een taak van de overheid;
- Stelling b: Voorlichting is puur een taak van producenten;
- Stelling c: Voorlichting is een taak van zowel de overheid als van de producenten.

Bij deze keuzemogelijkheden was men unaniem voor stelling c: voorlichting is zowel een taak van de overheid als van de producenten. Een kleine minderheid van de leden van het burgerpanel is van mening dat, op het gebied van fondsvorming, aanwending en wijze van financiering, de overheid slechts een controlerende taak mag uitvoeren bij het bepalen van een maximum aan fondsvorming en aldus indirect aan het maximum van de verwijderingsbijdrage (immers die twee maxima zijn aan elkaar gekoppeld). De meerderheid van het panel vindt dat de overheid naast het bepalen van een maximum aan fondsvorming ook inspraak moet hebben over de manier waarop de beschikbare gelden (opgebracht door de consument middels de verwijderingsbijdrage) worden aangewend. De nadruk hierbij moet liggen op het aanwenden van gelden voor het financieren van voorlichtingscampagnes.

2.6 SYSTEEMLEKKEN EN 'MANNETJES'

Systeemlekken betekenen dat er geld- en product(afval)stromen plaatsvinden buiten het systeem om. Hierdoor blijven uitvoeringsorganisaties met minder waardevolle restproducten zitten waardoor ze de door de overheid opgelegde hergebruikpercentages niet bereiken. Aan het Burgerpanel wordt gevraagd of ze dit soort praktijken aanvaardbaar vindt.

Advies Burgerpanel

Het Burgerpanel is verdeeld over de manier waarop met dit soort systeemlekken of 'mannetjes' moet worden omgegaan. Argumenten vóór het toelaten zijn:

- Zolang mannetjes bijdragen aan een beter milieu (bijvoorbeeld door producten langer in het gebruikscircuit te houden) is er geen reden om er iets aan te doen;
- Sommige bedrijven (verkooppunten van het product) hebben juist graag 'mannetjes' omdat deze efficiënter werken dan het systeem en/of geld betalen voor afgedankte producten met restwaarde.

Argumenten tegen het toelaten van 'mannetjes' zijn:

- Wanneer geldstromen niet meer via het systeem gaan (door de invloed van dergelijke 'mannetjes'), gaat dat ten koste van de verwijderingorganisatie en dat is een ongewenst effect;
- Wanneer afvalstromen weglekken naar vanuit milieuoogpunt onverantwoorde locaties, is dat ongewenst.

Tegenstanders vinden dat het weren van mannetjes een onderdeel moet zijn van het beleid inzake producentenverantwoordelijkheid.

2.7 BEOORDELING VAN HET SYSTEEM VAN PRODUCENTENVERANTWOORDELIJKHEID

Het burgerpanel wordt gevraagd het systeem als geheel te beoordelen, gebaseerd op ervaringen uit de afgelopen jaren, en daarbij aan te geven wat de risico's zijn en hoe deze kunnen worden opgevangen.

Advies Burgerpanel

Het systeem van producentenverantwoordelijkheid werkt goed, mits er aan een aantal randvoorwaarden is voldaan:

- Men is unaniem van mening dat de transparantie van het systeem moet worden verhoogd en dat er meer kenbaarheid aan moet worden gegeven.
- Controle op het systeem moet plaatsvinden en zich richten op de manier waarop fondsvorming tot stand komt. De overheid kan dit controleren door in ieder geval een bepaald maximum te stellen aan de hoogte van het bedrag van het fonds. Wordt dit maximum overschreden dan dient de verwijderingsbijdrage te worden verlaagd.

De geconstateerde tekortkomingen van het systeem zijn de volgende:

- Er is geen voorlichtingsdoelstelling opgenomen binnen het beleid;
- Er bestaat geen verplichting tot het doen van onderzoek naar verbeterde inzameling- en verwerkingsmethodes;
- Een verplichting tot het inzamelen van historische (afval-)voorraden ontbreekt.

Hoewel niet voor elke verwijderingorganisatie dezelfde tekortkomingen zullen gelden, moet toch per organisatie (maatwerk!) worden nagegaan welke aanvullende randvoorwaarden gesteld kunnen worden.

2.8 ROL EN POSITIE VAN BURGERS

Momenteel beperkt de rol van de burger binnen het beleid over producentenverantwoordelijkheid zich tot het - als consument - betalen van de verwijderingsbijdrage. Het Burgerpanel wordt gevraagd of ze vindt dat de burger een sterkere rol moet gaan spelen binnen het beleid.

Advies Burgerpanel

Het Burgerpanel is unaniem van mening dat de burger in geen geval een controlerende rol (bijvoorbeeld bij de vaststelling van de hoogte van de verwijderingsbijdrage, de aanwending van de middelen of het toezicht houden op uitvoerende organisaties) moet gaan vervullen. Immers, dit zou een doorkruising van het systeem betekenen. Het is wel raadzaam om periodiek te peilen hoe burgers een inzameling- en verwerkingssysteem beleven. Binnen het panel gaan er stemmen op om bij burgers een groter verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen met betrekking tot de inzameling en verwerking van afgedankte producten. Men vindt dat producenten en consumenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inzameling en verwerking van afgedankte producten, die vervolgens dient plaats te vinden op een wijze die het milieu zo min mogelijk belast. De consument heeft daarbij de belangrijke taak om zijn afgedankte producten in te leveren. In dit kader spraken sommige panelleden zich positief uit over de wenselijkheid van een nieuwe naam voor het onderwerp van hun panel: consumenten- en producentenverantwoordelijkheid.

3 AANVULLEND ADVIES

Naast de negen vragen waarop VROM antwoord wilde hebben, is er tijdens de adviesdag ook discussie geweest over relevante zaken die niet waren opgenomen in de vraagstelling, vooral de kwestie of de naam "verwijderingsbijdrage" gerechtvaardigd is.

Advies Burgerpanel

De naam verwijderingsbijdrage is te beperkt en daardoor misleidend. Immers de gelden opgebracht door de consument middels de verwijderingsbijdrage moeten ook aangewend kunnen worden voor andere doeleinden dan slechts het inzamelen en verwijderen van afgedankte producten. De volgende alternatieve benamingen zijn overwogen tijdens de discussie:

- "*milieubijdrage*" - zoals in België; echter ook hieraan kleven nadelen; zowel verwijderingsbijdrage als milieubijdrage hebben het karakter van een aflaat. Daarbij wordt er door de benaming "*milieubijdrage*" voorbij gegaan aan het doel van de verwijderingsbijdrage;
- "*milieubelasting*" – het kan de voorkeur verdienen om af te stappen van het woord "bijdrage";
- "*recyclebijdrage*" – dit woord bevat de hele cyclus van verwerking en bewerking tot nieuwe grondstof.

Het woord moet in ieder geval herkenbaar zijn en een betere positie in de markt krijgen. Deze benaming kan vervolgens door middel van een publiciteitscampagne worden ingevoerd.

Bijlage 2: Producentenverantwoordelijkheid in Nederland, stand van zaken

EU regelgeving	Inhoud NL regelgeving	Resultaten
Auto's (Besluit beheer autowrakken (2002)) ook avv verwijderingsbijdrage (2003 tot 2007)		
Richtlijn 2000/53/EG	Vanaf 1993 een vrijwillig systeem, gefinancierd met een Algemeen verbindend verklaarde verwijderingsbijdrage. Door EU nu regelgeving: Verbod op gebruik gevaarlijke stoffen; Hergebruik doelstellingen doelen nuttige toepassing (in NL eerder te bereiken dan EU richtlijn, wordt overwogen te wijzigen) voorschriften demontage p/i verantwoordelijk voor inname en verwerking wrakken	Doelen 2004 gehaald: 85% hergebruik ARN ontvangt 90% van de NL wrakken Sanering van demontagesector
Batterijen (Besluit beheer batterijen (1995))		
RI 91/157/EEG Vanaf 26-9-2008 dient 2006/66/EG geïmplementeerd	Inzameldoelstelling voor producenten 80% van afgedankte batterijen Reikwijdte < 1 kg Nieuwe richtlijn: inzameldoelstelling voor draagbare batterijen van 25% naar 45% van 3 jaar eerder verkochte batterijen. Recyclingdoelstelling van 50%	Veel publiciteit voor inzameling; via gemeenten, scholen, detailhandel 80% van de afgedankte batterijen wordt door de producenten ingezameld én milieuverantwoord verwerkt
Banden (Besluit beheer autobanden (2004))		
geen	Vanaf 1995 regelgeving. Hiermee werd geen lekvrije inname- en verwerkingsstructuur bereikt. Regelgeving ingrijpend gewijzigd. Inhoud nieuwe regelgeving: Oud voor nieuw verplichting door gehele keten; Terugnameplicht van door gemeenten ingezamelde banden Doelstellingen hergebruik en nuttige toepassing	Na publicatie nieuwe wetgeving zijn producenten constructief aan de slag gegaan. geheel lekvrij beheer opgezet. Afgedankte banden krijgen deels tweede leven, worden verbrand met energierugwinning of worden nieuw rubberproduct doelstellingen voor materiaalhergebruik worden ruim gehaald.
Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (Besluit en Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (2004))		
RI 2002/96/EG en 2002/95/EG	Vanaf 1998 regelgeving, in 2004 omzetting van EU richtlijnen Rol/verplichtingen voor: gemeenten, detailhandel, producenten (incl. importeurs), verwerkers; Bijzonderheden: financiële verantwoordelijkheid producenten begint bij afgifte bij gemeenten en detaillisten; het gebruik van gevaarlijke bestanddelen in nieuwe apparaten is gereguleerd; ook producentenverantwoordelijkheid voor professioneel gebruikte apparatuur.	Goed lopende systemen opgezet. problemen: aantal interpretatiekwesaties (oa. financiering gemeentelijke milieustraat), problemen bij verlichtingsapparatuur tussen private-label producenten die tevens detaillist zijn en grote merkenproducenten. Momenteel 2 systemen voor tl-buizen en spaarlampen uit particuliere huishoudens.
Oud Papier en karton (avv) (Besluit beheer verpakkingen (01-01-06))		
geen	75 % recycling verpakkingen overig papier en karton geen verplichtingen sinds 1997 AVV, in 2002 verlengd tot 2006. Verwijderingsbijdrage wordt geïnd als afzet oud papier geld kost. Aangesloten gemeenten (40%) kunnen dan beroep doen op fonds.	Beroep op fonds is slechts eenmaal (kwartaal 1999) voorgekomen
Verpakkingen (Besluit beheer verpakkingen (01-01-06))		

94/62/EG 2004/12/EC	Vanaf 1990 zijn er op vrijwillige basis, in de vorm van convenanten, afspraken gemaakt met het bedrijfsleven over de organisatie en financiering van preventie en het hergebruik van verpakkingen. Per 1-1-2006 is het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton van toepassing: Doelstellingen inzameling en 70% nuttige toepassing waarvan 65% recycling Doelstellingen per materiaalsoort en voor grote en kleine drankenflessen Kwalitatieve preventie Kwantitatieve preventie Statiegeld drankenverpakkingen (niet in werking)	Jaarlijks door particulieren en bedrijven 2,8 miljoen ton verpakkingafval afgedankt (). Hiervan jaarlijks sinds 1999 ongeveer 62% als materiaal hergebruikt. Afspraak in het convenant was in 2005 70% materiaalhergebruik. Zo komt van de circa 30 kilo verpakkingsglas die iedere Nederlander jaarlijks gebruikt, 78% in de glasbak terecht. Dat glas wordt gebruikt bij het maken van nieuw glas. Materiaalhergebruik (63%) stijgt vanaf 2000 niet meer (70% is de afspraak) Producenten van verpakkingen zijn vanaf 1 januari 2006 ook verantwoordelijk voor de inzameling van gebruikte verpakkingen. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van veel Europese landen. Preventieresultaat: de economie is vanaf 1999 (t.m. 2005) gegroeid met 12,2%. De hoeveelheid verpakkingen is in diezelfde periode gegroeid met 10,4%.
Vlakglas (Algemeen verbindend verklaring verwijderingsbijdrage vlakglas)		
	Avv, 1 ^e voor 2 jaar; verlenging tot 08	152 deelnemers (96%) landsdekkend inzamelnetwerk, jaarlijks sterke stijging van inzameling recycling tot glaswol, hoogwaardiger dan storten of in granulaten

Bovenstaand overzicht is een zeer beknopte samenvatting van de ontwikkelingen in de afgelopen 16 jaar rond de introductie van producentenverantwoordelijkheid. Voor alle producten zijn ook daadwerkelijk inzamel- en verwerkingssystemen opgezet en er zijn aansprekende resultaten bereikt. Hieronder worden de producten besproken waar ooit producentenverantwoordelijkheid was ingevoerd, maar waarvoor dat inmiddels niet meer het geval is.

Land- en tuinbouwfolies.

Voor land- en tuinbouwfolies was in het Besluit beheer land- en tuinbouwfolies producentenverantwoordelijkheid geïntroduceerd. Voor landbouwfolies is deze regelgeving in 1997 inwerking getreden en voor tuinbouwfolies in 1999. Tegelijkertijd is er een stortverbod voor beide afvalstromen ingesteld. In het kader van de uitvoering van het kabinetsstandpunt tot vermindering van regels (herijking VROM-regelgeving) is besloten deze regelgeving in te trekken per 1 oktober 2003. Bij landbouwfolies was er geen door de overheid op te leggen producentenverantwoordelijkheid (meer) nodig om de gestelde doelen te bereiken. Via het door producenten opgezette systeem werd hooguit 35% van de gebruikte kunststof landbouwfolie ingezameld en verwerkt, terwijl de overige folie via andere (commerciële) inzamelkanalen werd ingezameld en verwerkt. Omdat deze folie een positieve waarde heeft bij afdanking, zal deze folie (op basis van marktwerking) in de meeste gevallen ook zonder regelgeving worden ingenomen en verwerkt. Het stortverbod heeft hier positief aan bijgedragen. Voor tuinbouwfolie is (ondanks alle inspanningen van betrokkenen) geen goed werkend systeem gerealiseerd. Reden daarvan is dat afgedankte tuinbouwfolies veel groenafval bevatten (meer dan 400 gewichtsprocent) en het voor tuinders niet rendabel is om dit groenafval en de folie te scheiden. Producenten van kunststof folies zouden bij introductie van producentenverantwoordelijkheid mee moeten betalen voor het beheer van dat groenafval. Bij de intrekking van de regelgeving heeft stichting Folined (de door de producenten en importeurs opgezette collectieve uitvoeringsorganisatie) aangegeven de werkzaamheden nog een jaar voort te zetten totdat de opgebouwde financiële middelen waren uitgeput. Bij de intrekking van de regelgeving speelde ook mee dat het om een relatief kleine afvalstroom gaat (10 kiloton per jaar) Het gevolg van deze intrekking van de regelgeving is dat er geen materiaalhergebruik meer geëist wordt maar genoeg genomen worden met verbranding met energijeterugwinning. Na de intrekking van de regelgeving wordt deze afvalstroom gezien als een reguliere stroom kunststofafval.

Kunststof gevelelementen.

Voor kunststof gevelelementen is producentenverantwoordelijkheid ingevoerd door een avv in de periode 1997 - 2005. Door de branche van kunststof gevelelementen is geen verlenging van de avv

aangevraagd vanwege onenigheid tussen de branchevereniging van producenten van kunststof gevelementen en de uitvoeringsorganisatie die zeggenschap had over de uitvoering. Momenteel worden nog steeds gevelementen ingezameld en verwerkt, wat gefinancierd wordt uit de reserves van het systeem. Er wordt nu gewerkt aan het opzetten van een marktconform systeem, zonder een avv.

Autowrakken

Ook voor de financiering van het afvalbeheer van autowrakken is door de producenten geen verlenging gewenst van de avv (die tot 31 december 2006 loopt). Nu er sinds 2002 een wettelijke verplichting is tot het beheer van de wrakken, is het niet meer noodzakelijk de financiering te verplichten via een avv. De plicht tot deelname is reeds wettelijk geregeld. Door de producenten is aangekondigd dat per 1 januari 2007 de verwijderingsbijdrage wordt verlaagd naar € 15.