

Platform CB'23 – Leidraad

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Versie 1.0 – 29 juni 2023

Platform CB'23 – Toekomstig hergebruik



Deze leidraad is zorgvuldig opgesteld. Desondanks kunnen fouten en onvolledigheden niet worden uitgesloten. Deze leidraad mag worden gedeeld en de inhoud mag – met bronvermelding – worden gebruikt in afgeleide werken. Platform CB'23, de betrokken organisaties en leden van actieteams aanvaarden echter geen aansprakelijkheid die verband houdt met dit document. Dat geldt ook bij directe of indirecte schade ontstaan door toepassing van dit document.

Voorwoord

Upv: die afkorting is bij steeds meer mensen bekend. Upv staat voor 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De upv is een middel om producenten en leveranciers medeverantwoordelijk te maken voor het afvalbeheer van producten die zij op de markt brengen. Een goed ingerichte upv kan recycling en hergebruik stimuleren en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de circulaire economie – ook in de bouw.

De upv is een onderwerp dat leeft. Dat blijkt uit de aandacht voor dit onderwerp in het *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030* (NPCE). En het blijkt ook uit de ruim 160 commentaren die we kregen op de 80%-versie van deze leidraad.

Met deze leidraad wil Platform CB'23 de discussie over upv in de bouw verder stimuleren. Dat is nodig, want er is nog relatief weinig onderzoek naar upv in de bouw en naar hoe upv in de bouw kan worden geïmplementeerd. Bovendien is upv en de onderliggende wetgeving complex. Om die reden is het belangrijk dat meer mensen in de bouwsector dit onderwerp beter leren kennen.

Deze verkennende leidraad laat zien welke kansen de upv biedt voor meer hergebruik en hoogwaardige recycling, maar ook welke hordes nog moeten worden genomen. Deze leidraad geeft aanbevelingen voor vervolgstappen van de overheid, en van producenten en importeurs. De belangrijkste aanbeveling is om vervolgonderzoek te doen naar de implementatie van de upv in de bouwsector. Dat is de eerste stap op weg naar een upv die daadwerkelijk bijdraagt aan een circulaire bouwconomie.

Platform CB'23

Platform CB'23 (Circulair Bouwen 2023) zet zich in voor afspraken over circulariteit in de bouw. Binnen het platform gaan betrokken partijen (onder meer marktpartijen, beleidsmakers en wetenschappers) in gesprek om tot gedragen afspraken te komen. Dat doen zij in verschillende actieteams. Dit document is opgesteld door het actieteam Toekomstig hergebruik.

Voorzitter

Agnes Schuurmans

Coördinatoren

Annemarie Stap NEN
Suzanne Dietz NEN

Rapporteur

Arnaud Bom PgUp Tekst

Werkstudent

Zakaria Semlali NEN

Werkgroeptrekker

Erik van Emst Derbigum

Hoofdauteur

Thomas Hobé TRH Consultancy

Werkgroepleden

Alexander Hooijmaaijer Martens Keramiek/Kerloc
Bertram Zantinge Kingspan Insulation B.V.

Cor Wittekoek
Dorien van der Weele
Edwin Zoontjes
Evert Schut
Frits Zandvoort
Gerrit Maring
Hans Spronken
Hans Verkleij
Jan Slagman
Mark van Ooijen
Menno Rubbens
Paul Ewalds
Rob van Keijsteren
Robin Aalbers
Thies van der Wal
Toos Stants

Vlakglas Recycling Nederland
Wienerberger
VERAS
Rijkswaterstaat
BMI Technical Center
Pilkington Nederland BV
ROCKWOOL BV
Calduran
VHZ Groep
Zehnder Group Nederland B.V
Cepezed projects b.v.
Betonhuis
IsoBouw Systems BV
Alba Concepts
VBI Ontwikkeling bv
Hunter Douglas

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
I Inleiding	7
1.1 Transitie naar circulaire bouwconomie	7
1.2 Rol upv in circulaire bouwconomie	7
1.3 Urgentie invoering upv.....	7
1.4 Rol leidraad voor de upv	7
1.5 Toepassingsgebied leidraad	8
2 Uitgangspunten upv	9
2.1 Definitie	9
2.2 Twee typen upv's.....	9
2.3 Wettelijke inbedding.....	9
2.4 Producentenverantwoordelijkheidsorganisatie (pvo)	9
2.5 Algemeen verbindend verklaring (avv)	10
2.6 Afspraken met producenten	10
2.7 Voorwaarden voor andere partijen	11
3 Kansen en uitdagingen	12
3.1 Kansen	12
3.1.1 Grotere volumes recycling en hergebruik	12
3.1.2 Leren van data	12
3.1.3 Internationale profilering	12
3.2 Uitdagingen.....	12
3.2.1 Kosten	12
3.2.2 Gelijk speelveld	12
3.2.3 Stabiele kringloop.....	13
3.2.4 Logistiek.....	13
3.2.5 Gegevensbescherming	13
3.2.6 Verwisseling doel en middel.....	13
3.2.7 Onvoldoende ambitieuze voorwaarden	13
4 Aanbevelingen overheid	14
4.1 Inleiding.....	14
4.2 Upv voor alle productgroepen in de bouw.....	14
4.3 Ambitieuze eisen.....	14
4.4 Verplichte tariefdifferentiatie.....	14
4.5 Ultieme producentenverantwoordelijkheid	14
4.6 Gelijk speelveld	15
4.7 Realistische doelstellingen	15
4.8 Stabiele kringloop	15
4.9 Paspoort voor de bouw	16
4.10 Verder onderzoek.....	16
5 Aanbevelingen producenten van productgroepen	17
5.1 Inleiding.....	17
5.2 Draagvlak	17
5.3 Pvo	17
5.4 Afspraken met producenten	17
5.5 Voorwaarden voor andere partijen	18

6	Aanbevelingen individuele producenten.....	19
6.1	Inleiding.....	19
6.2	Circulair ontwerpen	19
6.3	Retournamegarantie	19
6.4	Onderhoudsvorschriften en demontagehandleidingen	19
	Literatuur	20

I Inleiding

I.1 Transitie naar circulaire bouwconomie

De bouwsector wil en moet toe naar meer circulariteit. Dit blijkt onder meer uit het *Grondstoffenakkoord* (Rijksoverheid, 2017), dat ruim 400 partijen ondertekenden. Hierin is afgesproken transitieteams op te richten voor verschillende sectoren. Het Transitieteam Circulaire Bouweconomie ontwerpt het plan voor een geheel circulaire Nederlandse bouwsector in 2050. Het meest recente deel van dit plan is het *Uitvoeringsprogramma richting het basiskamp* (De Circulaire Bouweconomie, 2021).

Begin 2023 is het *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030* (NPCE) door het Ministerie van I&W gepubliceerd. Voor dit programma is onder meer input van de transitieteams gebruikt. Het NPCE bevat een speciale paragraaf over circulariteit in de bouw. Dit toont de wil van de Nederlandse overheid om vaart te zetten achter de transitie naar een circulaire bouwconomie.

I.2 Rol upv in circulaire bouwconomie

Voor een circulaire Nederlandse bouwsector is de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (upv) een veelbelovend instrument. Een goed ingerichte upv met een goede governance kan namelijk recycling en hergebruik (technische kringlopen sluiten) stimuleren en het storten en verbranden van afval verminderen. Daarmee draagt de upv bij aan de drie doelen van circulair bouwen: het behouden van materiaalvoorraden, milieu en bestaande waarde (Platform CB'23 2022a). Dat kan de upv doen via een verplichte afvalbeheerbijdrage voor producenten of importeurs (hierna: 'producenten').

In Nederland is het aantal productgroepen met een upv nog beperkt. Er zijn wel upv's, bijvoorbeeld voor verpakkingen, autobanden, vlakglas en matrassen. Daarnaast zijn voor verschillende productgroepen systemen opgetuigd om producten terug te halen na gebruik. Dit geldt bijvoorbeeld voor kunststof leidingsystemen en bitumen dakbedekking. Ook is recent een samenwerkingsverband in de gevelbouw aangekondigd.

I.3 Urgentie invoering upv

De meest recente *Integrale Circulaire Economie Rapportage* (PBL, 2023) benadrukt dat dwang en drang nodig zijn om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Een verplichte upv (zie 2.2.) is een vorm van dwang die recycling en hergebruik stimuleert. In andere sectoren dan de bouw, zoals de textielsector, bleek al dat meer vrijblijvende maatregelen met hetzelfde doel – zoals het verlenen van subsidies en het sluiten van convenanten – onvoldoende effect hebben (Overheid.nl, 2023a). Om die reden vindt Platform CB'23 dat de upv in de bouw voor alle productgroepen moet worden verplicht.

Hoe de upv in de hele bouw moet worden geïmplementeerd, is nog onduidelijk. Wel zijn er verschillende partijen die al onderzoek doen naar aspecten van de upv. Er wordt bijvoorbeeld een haalbaarheidsstudie gedaan naar een upv voor kunststoffen in de bouw per 2025 (Ministerie van I&W, 2023).

I.4 Rol leidraad voor de upv

Platform CB'23 verkent met deze leidraad de kansen en uitdagingen bij het praktisch implementeren van upv in de bouw. De leidraad doet aanbevelingen voor drie doelgroepen:

- beleidsmakers bij de overheid die upv willen stimuleren (hoofdstuk 4);
- producenten binnen productgroepen die een upv willen of moeten implementeren (hoofdstuk 5);

- individuele bedrijven die zonder verplichte upv toch al ‘een soort upv’ willen organiseren (hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 2 gaat verder in op wat de upv is, hoe deze werkt en hoe deze wettelijk is ingebed. Hoofdstuk 3 gaat in op de kansen en uitdagingen die het actieteam van Platform CB’23 ziet voor upv in de bouw.

Deze leidraad is verkennend van aard. Een belangrijke aanbeveling voor beleidsmakers bij de overheid is dan ook om het voortouw te nemen bij verder onderzoek naar upv in de bouw (zie 4.10).

1.5 Toepassingsgebied leidraad

Deze leidraad is van toepassing op:

- de hele bouwsector (B&U en GWW);
- alle producten in de bouwsector die producenten op de markt brengen;
- producten die worden ingezameld voor recycling (op materiaalniveau) en hergebruik (op het niveau van bouwproducten en elementen) met en zonder bewerking.

De insteek van de leidraad is overkoepelend: er wordt niet ingaan op specifieke productgroepen. Voor welke productgroepen de upv het meest kansrijk is, hoe productgroepen moeten worden afgebakend en hoe de upv voor specifieke productgroepen moet worden ingevuld, komt niet aan de orde. Om die vragen te beantwoorden is aanvullend onderzoek nodig (zie 4.10).

2 Uitgangspunten upv

2.1 Definitie

Een upv houdt in ‘dat producenten of importeurs (mede)verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen op de markt zijn (of worden) gebracht’ (Ilent, 2023). De upv maakt producenten qua financiën, organisatie en informatie verantwoordelijk voor het product na gebruik (Vermeulen et al., 2021). Wanneer producenten voor wie een upv geldt een product voor het eerst op de Nederlandse markt brengen, moeten zij ‘onder andere een logistiek systeem opzetten voor het afvalbeheer en ook de financiering hiervan organiseren’ (Ilent, 2023).

2.2 Twee typen upv’s

Er zijn twee typen upv’s voor productgroepen:

- een **wettelijk opgelegde upv** (verplicht). In Nederland zijn de upv’s voor verpakkingen en autobanden wettelijk opgelegd;
- een niet-wettelijk opgelegde upv. Bij dit type upv stellen producenten van een productgroep op eigen initiatief een upv in. In deze leidraad wordt dit type upv een ‘**vrijwillige upv**’ genoemd. In Nederland zijn de upv’s voor vlakglas en matrassen vrijwillig. Met een vrijwillige upv tonen producenten van een productgroep de wil om de transitie naar circulariteit te maken. Een vrijwillige upv geeft de producenten bovendien meer vrijheid om het upv-systeem te organiseren.

2.3 Wettelijke inbedding

De wettelijke basis voor de wettelijk opgelegde upv is het *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* (Overheid.nl, 2020a) en artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer (Overheid.nl, 2023c). Het besluit bevat algemene eisen voor een upv-systeem en specifieke eisen voor productgroepen waarvoor een upv geldt.

De wettelijke basis voor de vrijwillige upv is de *Regeling verzoek algemeen bindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage* (Overheid.nl, 2020b, zie ook 2.5).

Producenten van een productgroep waarvoor een upv geldt, hebben ook te maken met (Europese) productwetgeving voor hun productgroep. In productwetgeving kunnen onder meer doelen worden geformuleerd voor het inzamelingspercentage van een productgroep.

2.4 Producentenverantwoordelijkheidsorganisatie (pvo)

Als producenten collectief een upv willen of moeten invoeren, kunnen ze één of meer partijen hiervoor verantwoordelijk maken. Dergelijke partijen worden in deze leidraad producentenverantwoordelijkheidsorganisaties genoemd (pvo’s, Backes en Boeve 2022). Tabel I geeft weer welke andere termen hiervoor in omloop zijn.

Tabel I – Synoniemen voor ‘producentenverantwoordelijkheidsorganisatie’

Term	Bronnen
Producentenverantwoordelijkheidsorganisatie (pvo)	Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten (Backes en Boeve 2022)
Producentenorganisatie	Besluit regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (Overheid.nl, 2020a)
	Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage (Overheid.nl, 2020b)
Producer Responsibility Organisation (PRO)	Extended producer responsibility. Design, functioning and effects (Dimitropoulos et al., 2021)

Een pvo organiseert het logistieke systeem en zorgt dat partijen zich aan de afspraken (zie 2.6) houden en rapporteren. Ook kan een pvo de afvalbeheerbijdrage heffen. Hiermee worden de inzameling en de verwerking voor de volgende cyclus (recycling of hergebruik) zo kostenefficiënt als mogelijk geregeld.

2.5 Algemeen verbindend verklaring (avv)

Voor beide typen upv's (zie 2.2) kunnen producenten de afvalbeheerbijdrage in de upv wettelijk laten verplichten via een algemeen verbindend verklaring (avv). Op deze manier kunnen producenten het systeem voor inzameling en verwerking voor een volgende cyclus (recycling of hergebruik) financieel inrichten.

Een aanvraag voor een avv van de afvalbeheerbijdrage gaat via de minister. Als de minister de afvalbeheerbijdrage algemeen bindend verklaart, zijn alle producenten binnen de productgroep in Nederland verplicht deze te betalen.

Om voor een avv van de afvalbeheerbijdrage (hierna 'avv') in aanmerking te komen, moeten producenten aan de voorwaarden voldoen uit de *Regeling verzoek algemeen bindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage* (Overheid.nl, 2020b). Een voorwaarde is onder meer dat betrokken producenten een meerderheid van de markt vormen en deze meerderheid kunnen onderbouwen in termen van omzet en aantallen. De Wet milieubeheer (onder titel 15.10) stelt ook nog andere eisen aan de aanvraag van een avv, zoals dat het voorgestelde afvalbeheer doelmatig moet zijn (Overheid.nl, 2023c).

Bij een vrijwillige upv wordt eerst de pvo opgericht. De pvo doet vervolgens meestal de aanvraag voor de avv. Op het moment dat die aanvraag is goedgekeurd, treedt de vrijwillige upv in werking.

2.6 Afspraken met producenten

Een pvo met een avv kan afspraken maken met producenten binnen de productgroep. Dergelijke afspraken kunnen verder gaan dan de minimale wettelijke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van MKI.

Deze afspraken kunnen eventueel worden ondersteund met een tariefdifferentiatie, waarbij verschillende producenten een verschillende afvalbeheerbijdrage betalen. Een voorbeeld van een pvo die tariefdifferentiatie gaat invoeren, is het Afvalfonds Verpakkingen. Deze pvo gaat onderscheid maken tussen producten met een aandeel secundaire input uit recycling en producten met alleen primaire input (AfvalOnline, 2023).

2.7 Voorwaarden voor andere partijen

Een pvo kan voorwaarden stellen aan andere partijen, zoals inzamelaars, recyclers en hergebruikpartijen, maar ook bouwwerkeigenaars in de gebruiksfase.

3 Kansen en uitdagingen

3.1 Kansen

3.1.1 Grotere volumes recycling en hergebruik

De upv stimuleert het inzamelen van producten. Daardoor ontstaat een groter volume en dat heeft schaalvoordelen. Transport en vermarkting worden goedkoper en door een groter volume kan een positieve businesscase ontstaan voor productgroepen waar de volumes nu nog klein zijn. Dit alles draagt bij aan meer recycling en hergebruik.

3.1.2 Leren van data

Met een inzamelingsstelsel op landelijk niveau worden data bijgehouden, bijvoorbeeld over inzamelings- of recyclingspercentages van de product- of materiaalstromen. Uit deze data kunnen lessen worden getrokken voor de productgroep waarover de data gaan en voor andere productgroepen. Op basis van deze data kunnen doelstellingen over inzamelings- of recyclingspercentages in productwetgeving (zie 2.3) worden herzien.

3.1.3 Internationale profilering

Producenten van productgroepen waarvoor in Nederland een upv geldt, kunnen zich hiermee internationaal profileren. De verwachting is dat dit kansen biedt omdat steeds meer landen doelen en regelgeving zullen formuleren op het gebied van circulaire economie.

3.2 Uitdagingen

3.2.1 Kosten

Producenten kunnen weerstand hebben tegen een upv, omdat deze kosten met zich meebrengt. Er zijn onder meer kosten voor het inzamelingsstelsel en de bijbehorende administratie. Door dit collectief te organiseren in een pvo kunnen deze kosten wel worden beperkt.

De aanvraag van een avv (zie 2.5) is gratis, maar een avv-verzoek onderbouwen brengt ook veel kosten met zich mee. Een avv zorgt echter wel voor de benodigde volumes om een upv financieel stabiel te maken.

3.2.2 Gelijk speelveld

Met een upv is het speelveld voor producenten niet automatisch gelijk. Producenten kunnen bang zijn voor concurrentievervalsing als er onvoldoende wordt gehandhaafd. Een nationale upv kan er ook toe leiden dat Nederlandse bedrijven een concurrentienadeel krijgen ten opzichte van buitenlandse bedrijven.

Het speelveld kan ook ongelijk worden als verschillende regels gelden voor producten met eenzelfde toepassing/functie gemaakt van verschillende materialen. Een voorbeeld is isolatiemateriaal van kunststof of steenwol. Er kan een ongelijk speelveld ontstaan als voor een van beide typen isolatiemateriaal een upv geldt en voor het andere type niet, of als voor beide typen isolatiemateriaal een verschillende upv geldt.

3.2.3 Stabiele kringloop

De upv is een manier om producenten te stimuleren om de technische kringloop te sluiten. Om dit te bereiken is een stabiele businesscase nodig voor producenten: een businesscase met voldoende zekerheid. Daarbij is het de uitdaging aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- er is een stabiele input van materialen;
- er zijn technieken voor recycling en hergebruik qua ontwerp, demontage en remontage/verwerking;
- er is een stabiele afzetmarkt.

3.2.4 Logistiek

Bij een upv is het een grote uitdaging om de logistiek zo in te richten dat ook kleine volumes terugkomen voor recycling of hergebruik. Voor kleine volumes ontbreekt de businesscase vaak (al verschilt dit per productgroep). Ophalen kost dan meer dan het oplevert.

3.2.5 Gegevensbescherming

Voor de monitoring van de upv moeten producenten bedrijfsgevoelige informatie delen, bijvoorbeeld over hoeveelheden. Het is een uitdaging om hiervoor heldere afspraken te maken en gevoelige gegevens goed te beschermen.

3.2.6 Verwisseling doel en middel

De upv is een middel om bij te dragen aan de drie doelen van circulair bouwen: het beschermen van materiaalvoorraden, milieu en bestaande waarde (Platform CB'23, 2022, zie ook 1.2). Een mogelijk gevaar is dat de upv een doel op zich wordt. Regels over de upv zouden moeten worden bepaald op basis van de impact op de drie doelen voor een specifieke productgroep. Een strategie hoger op de R-ladder is bijvoorbeeld niet altijd gunstiger qua milieu-impact. Als een levenscyclusanalyse (LCA) uitwijst dat de milieu-impact voor recycling of voor primaire grondstoffen gunstiger is dan voor hergebruik, dan moet hergebruik niet de verplichte strategie worden in het upv-systeem.

3.2.7 Onvoldoende ambitieuze voorwaarden

Uit recent onderzoek (Hobé, 2021) blijkt dat er aan huidige upv-systemen (veel) te weinig eisen en voorwaarden worden gesteld. Voor impact op de drie doelen van circulair bouwen zijn ambitieuze voorwaarden noodzakelijk.

4 Aanbevelingen overheid

4.1 Inleiding

De overheid kan de upv en het speelveld daaromheen beïnvloeden, en daarmee bijdragen aan een circulaire bouwconomie, door te:

- bepalen voor welke productgroepen een verplichte upv geldt;
- bepalen hoe productgroepen waarvoor een verplichte of vrijwillige upv (zie 2.2) geldt worden afgebakend;
- bepalen welke algemene eisen gelden voor een avv (zie 2.5);
- bepalen welke specifieke eisen gelden voor de avv voor productgroepen;
- zorgen dat aan randvoorwaarden voor de upv is voldaan, bijvoorbeeld in productwetgeving.

Dit hoofdstuk geeft aanbevelingen voor hoe de overheid de upv en het speelveld daaromheen het best kan beïnvloeden.

4.2 Upv voor alle productgroepen in de bouw

Het actieteam van Platform CB'23 vindt dat de upv in de bouw voor alle productgroepen moet worden verplicht (zie 4.10).

4.3 Ambitieuze eisen

Het actieteam raadt aan om ambitieuze eisen (zie 3.2.7) te stellen op het gebied van circulariteit, zowel voor de algemene avv als voor specifieke avv's voor productgroepen. Voor beide typen eisen geldt dat het goed is om deze te baseren op de impact op de drie doelen van circulair bouwen (zie 3.2.6).

Ook via productwetgeving heeft de overheid invloed op de eisen die gelden voor productgroepen waarop een upv van toepassing is. Deze invloed is meestal indirect omdat de meeste productwetgeving Europees is.

4.4 Verplichte tariefdifferentiatie

Het actieteam raadt aan om voor een avv te eisen dat er wordt gedifferentieerd in tarieven op basis van circulariteit (zie 2.6). In 2021 schreven onderzoekers van de Universiteit Utrecht (Campbell-Johnston et al., 2021) dat het idee van tariefdifferentiatie bij een avv breder wordt gedragen. Ook bij tariefdifferentiatie is het belangrijk om de drie doelen van circulair bouwen voor ogen te houden (zie 3.2.6).

Het werkt bevorderlijk als tariefdifferentiatie wordt gebaseerd op reeds ingestelde kaders en wetgeving en daarmee wordt geïntegreerd. Het is voor de sector lastig om te werken met verschillende, losse wetgevingen. Een voorbeeld van een ingesteld kader is het Bouwwaardemodel uit de betonindustrie (Betonhuis, 2020).

4.5 Ultieme producentenverantwoordelijkheid

De overheid zou voor een avv als algemene eis kunnen stellen dat de upv ook geldt voor grensoverschrijdend transport. Op dit moment is dat nog niet zo en eindigt de verantwoordelijkheid van producenten als een product wordt geëxporteerd (Vermeulen, Campbell-Johnston & Thapa, 2022). Vier onderzoekers van verschillende universiteiten en 24 e-waste-experts pleiten voor een zogeheten 'ultieme producentenverantwoordelijkheid'. Daarbij blijven producenten verantwoordelijk voor hun producten, ongeacht de bestemming (Thapa et al., 2022). Dit zorgt voor

grensoverschrijdende grip op de producten. Het zorgt er ook voor dat kan worden gekozen voor een zo hoog mogelijke kwaliteit van recycling of hergebruik.

Bij het verkennen van de ultieme producentenverantwoordelijkheid is het verstandig om samen te werken met juristen die dit kunnen inbedden in het EU-recht, zoals de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (Overheid.nl, 2023b).

4.6 Gelijk speelveld

De overheid kan onder meer voor een gelijk speelveld (zie 3.2.2) zorgen door productgroepen voor upv's goed te definiëren. Idealiter geldt voor productgroepen met eenzelfde toepassing/functie dezelfde upv, ongeacht het gebruikte materiaal.

De overheid moet ook zorgen dat er voldoende geld en aandacht is voor handhaving. Daarnaast moet ze terughoudend zijn met ontheffingen om ongelijke behandeling en ongewenste praktijken te voorkomen.

4.7 Realistische doelstellingen

De overheid formuleert in productwetgeving doelstellingen voor het inzamelingspercentage van een productgroep. Het is belangrijk om ambitieuze doelstellingen qua circulariteit te formuleren (zie 2.2.7), maar deze doelstellingen moeten wel zijn gebaseerd op actuele gegevens. Dit betekent dat doelstellingen voortdurend moeten worden gemonitord en waar nodig moeten worden bijgesteld.

Doelstellingen baseren op actuele gegevens is onder meer lastig als de (functionele en/of technische) eisen voor een product veranderen. In dat geval moet in productwetgeving hiermee rekening worden gehouden. Eisen kunnen vooral bij langcyclische producten veranderen. Pvc-buizen werden bijvoorbeeld vroeger met lood gemaakt, waardoor deze op een gegeven moment niet meer mochten worden gerecycled. Voor isolatieglas is de isolatiewaarde de laatste jaren sterk verbeterd, waardoor oud glas niet meer aan de eisen voldoet.

Bij doelstellingen voor het inzamelingspercentage is het ook goed om kritisch te kijken naar de (input- en output)data en het gekozen meetpunt. Bij batterijen is hierover discussie. De batterijen die op de markt worden gebracht, worden gezien als input. De gemiddelde inzameling van de afgelopen drie jaar wordt gezien als output. Op basis hiervan wordt het inzamelingspercentage berekend. Omdat batterijen steeds langer meegaan, daalt het inzamelingspercentage, terwijl het inzamelingsstelsel misschien wel is verbeterd (Stichting Stibat Services, 2022). Dit zal voor producten in de bouw nog meer gelden, omdat de levenscyclus van die producten vaak langer is.

Bij doelstellingen voor het inzamelingspercentage is het ook goed om rekening te houden met vervuiling en degradatie in de gebruiksfase. Dit speelt bij verschillende productgroepen in de bouw een rol, waardoor niet alle producten in een volgende cyclus te gebruiken zijn.

4.8 Stabiele kringloop

Om te zorgen dat de upv bijdraagt aan de drie doelen van circulair bouwen, is een belangrijke randvoorwaarde om de upv in te bedden in een groter circulair systeem met een stabiele kringloop (zie 3.2.3). De overheid kan hieraan op drie manieren bijdragen:

- door verbod op verbranding en stort van materialen die recyclebaar of herbruikbaar zijn. Dit draagt bij aan een stabiele input van materialen;
- door bij een avv tariefdifferentiatie te eisen op basis van circulariteit (zie 4.3). Dit stimuleert hoogwaardige recycling en hergebruik;

- door een bepaald percentage secundaire input (uit recycling of hergebruik) in elk product of bouwwerk te verplichten. Dit vergroot de afzetmarkt voor secundaire stromen. Deze eis zal uiteindelijk op nationaal en Europees niveau moeten worden gesteld.

4.9 Paspoort voor de bouw

Meerdere partijen pleiten voor een verplicht digitaal paspoort voor de bouw (Platform CB'23, 2022b), waarbij producenten gegevens beschikbaar stellen voor toekomstig gebruik. Zo is het in de toekomst duidelijker wat er mogelijk is met vrijgekomen materialen en producten. De overheid kan deze ontwikkeling stimuleren. Ook in het kader van de upv heeft een paspoort voor de bouw meerwaarde.

4.10 Verder onderzoek

Voordat in de bouw upv worden ingevoerd, is verder onderzoek naar de concrete invulling daarvan essentieel. Er komt namelijk veel kijken bij het organiseren van een upv. Het actieteam van Platform CB'23 ziet het als de verantwoordelijkheid van de overheid om bij dit onderzoek het voortouw te nemen.

Onderwerpen in het onderzoek moeten in ieder geval zijn:

- hoe een upv die een concurrentienadeel voorkomt voor Nederlandse bedrijven kan worden ingericht (gelijk speelveld, zie 3.2.2);
- voor welke productgroepen een upv het meest kansrijk is op basis van de mogelijkheden om een type product in een volgende cyclus opnieuw te gebruiken (recycling of hergebruik);
- welke doelstellingen (bijvoorbeeld inzamelingspercentages, zie 4.7) voor productgroepen realistisch zijn.

Onderzoek naar upv's in de bouw moet worden geleid door een partij met kennis van de sector, upv's en circulariteit. Dit laatste is vooral belangrijk, omdat circulair bouwen een andere manier van denken vraagt dan lineair bouwen. In het onderzoek moeten partijen worden benaderd die een transitie naar een circulaire bouw kunnen aanwakkeren en die producenten kunnen verbinden.

5 Aanbevelingen producenten van productgroepen

5.1 Inleiding

Producenten van productgroepen kunnen een verplichte upv opgelegd krijgen of zelf een vrijwillige upv opzetten (2.2). Dit hoofdstuk bevat aanbevelingen voor producenten van een productgroep voor beide typen upv's.

5.2 Draagvlak

Voor een upv-systeem moeten producenten van een productgroep draagvlak organiseren. Voor de aanvraag van een avv is bijvoorbeeld een meerderheid in de productgroep nodig, in zowel aantal organisaties als volumes (zie 2.5). Draagvlak kan voortkomen uit intrinsieke motivatie of uit de wil om het imago van de productgroep te verbeteren.

5.3 Pvo

Voor een efficiënt upv-systeem is een producentenverantwoordelijkheidsorganisatie (pvo) aan te bevelen. Met een pvo is er één partij die, namens de producenten van een productgroep, de verantwoordelijkheid neemt en een landelijk dekkend en sectorbreed systeem organiseert voor inzameling en/of recycling of hergebruik. Bij het opzetten van een pvo is het belangrijk om mensen te betrekken met kennis van de productgroep, omdat een breed netwerk belangrijk is om partijen te verbinden.

De pvo moet duidelijke afspraken maken die resulteren in een gelijk speelveld (3.2.2). Ook is aandacht voor een efficiënte logistiek (3.2.4) belangrijk, vooral als het gaat om kleine volumes. Daarnaast moeten afspraken worden gemaakt over gegevensbescherming (zie 3.2.5), bijvoorbeeld in een 'non-disclosure agreement' (NDA).

5.4 Afspraken met producenten

Een pvo kan afspraken maken met producenten, eventueel gecombineerd met een tariefdifferentiatie voor verschillende prestaties (zie 2.6). Bij deze afspraken moet de impact op de drie doelen van circulair bouwen (zie 3.2.6) het uitgangspunt zijn en is het zaak om doel en middel niet te verwisselen.

Afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op de mate van herbruikbaarheid, recyclebaarheid en repareerbaarheid en op de losmaakbaarheid, modulariteit en adaptiviteit die daar eventueel voor nodig zijn.

Ook qua informatie kunnen afspraken worden gemaakt. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat producenten losmaakbare detailleringen (zie Platform CB'23, 2023a) of een digitaal paspoort voor de bouw meeleveren. Producenten van een productgroepen die hebben afgesproken een paspoort voor de bouw mee te leveren, krijgen hiermee een 'first-mover advantage' mocht de overheid besluiten dit paspoort verplicht te stellen (zie 4.9).

De afspraken in een upv-systeem moeten worden afgestemd op de eisen die in de bouw al gesteld worden, bijvoorbeeld op het gebied van MKI.

5.5 Voorwaarden voor andere partijen

Een upv maakt afspraken met producenten en kan voorwaarden stellen aan andere partijen die invloed hebben op de (kwaliteit van) retouren (zie 2.7). Voorbeelden zijn inzamelaars, recyclers en hergebruikpartijen, maar ook bouwwerkeigenaars in de gebruiksfase. Het is goed om binnen een upv-systeem (streng) voorwaarden te stellen aan dergelijke partijen, zodat deze partijen goed met het product omgaan.

6 Aanbevelingen individuele producenten

6.1 Inleiding

Producenten die binnen hun productgroep geen meerderheid hebben, kunnen zelfstandig eerste stappen zetten richting ‘een soort upv’. Dit hoofdstuk biedt aanbevelingen voor deze producenten.

6.2 Circulair ontwerpen

In de ontwerpfase hebben producenten veel invloed op de mate waarin hun product kan worden gerecycled of hergebruikt. Voor producenten die een inzamelingssysteem willen opzetten, is het verstandig om aandacht te besteden aan circulair ontwerpen en in het bijzonder losmaakbaarheid en losmaakbare detaillering. Inspiratie kan worden opgedaan in de leidraden *Circulair ontwerpen* (Platform CB'23, 2021) en *Losmaakbaar detailleren* (Platform CB'23, 2023b) en in de *Horizontale richtlijn productprestaties van bouwproducten in volgende cyclus* (Platform CB'23, 2023a).

6.3 Retournamegarantie

Om recycling en hergebruik te bevorderen, kunnen producenten afnemers van hun product een retournamegarantie geven. Als het product kapotgaat, kan de producent het product repareren of terugnemen voor recycling of hergebruik. Hiermee zet de producent een stap richting een eigen inzamelingssysteem.

6.4 Onderhoudsvorschriften en demontagehandleidingen

Ook onderhoudsvorschriften en een demontagehandleiding kunnen bijdragen aan recycling en hergebruik. Onderhoudsvorschriften verlengen de levensduur van een product en dragen bij aan het behoud van de kwaliteit ervan. Met een demontagehandleiding kan een product aan het eind van de cyclus uit elkaar of uit het bouwwerk worden gehaald en hoogwaardig worden verwerkt.

Koppel de demontagehandleiding en onderhoudsvorschriften bij verkoop waar mogelijk aan het product, om de kans te verkleinen dat deze verloren gaan. Dit kan bijvoorbeeld met een QR-code of door deze op te nemen in een paspoort voor de bouw.

Literatuur

AfvalOnline (2023). *Afvalfonds wil gebruik recycelaat meer belonen*. Utrecht: Uitgeverij Noordhoek B.V. Geraadpleegd 31-5-2023 via afvalonline.nl/bericht/37831/afvalfonds-wil-gebruik-recycelaat-meer-belonen.

Backes, C. en M. Boeve (2022). *Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: rol en verantwoordelijkheden gemeenten en inzamelingsorganisaties in relatie tot producenten. Juridische kaders voor de afbakening van verantwoordelijkheden*. Utrecht: Utrecht University. Geraadpleegd 17-5-2023 via uu.nl/sites/default/files/rebo-Eindrapport%20UPV%20onderzoek%20NVRD%20met%20ISBN.pdf.

Betonhuis (2020). *Circulair ontwerpen volgens het Bouwwaardemodel*. Woerden: Betonhuis. Geraadpleegd 28-3-2023 via betonhuis.nl/betonhuis/contactgegevens-betonhuis.

Campbell-Johnston, K. M de Munck, W. Vermeulen en C. Backes (2021). Future perspectives on the role of extended producer responsibility within a circular economy: A Delphi study using the case of the Netherlands. In: *Business Strategy and the Environment*, Volume 30, Issue 8, pp. 4054-4067. Geraadpleegd 28-3-2023 via onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/bse.2856.

De Circulaire Bouweconomie (2021). *De inrichting van het basiskamp. Uitvoeringsprogramma 2021-2023*. Den Haag: RVO. Geraadpleegd 28-3-2023 via circulairebouweconomie.nl/wp-content/uploads/2021/11/CirculaireBouweconomie_Brochure2021.pdf.

Dimitropoulos, A., J. Tijm en D in 't Veld (2021). *Extended Producer Responsibility. Design, Functioning and Effects*. Den Haag: PBL. Geraadpleegd 17-5-2023 via pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-cpb-2021-extended-producer-responsibility-design-functioning-effects-4511.pdf.

Hobé, T. (2021). *Quality assurance. About quality assurance systems in the Dutch recycling industry*. Utrecht: Utrecht University. Geraadpleegd 30-3-2023 via webdog.brbs.nl/files/HobethesisQUALITYASSUR7NCE.pdf.

Ilent (2023). *Producentenverantwoordelijkheid*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport. Geraadpleegd 28-3-2023 via ilent.nl/onderwerpen/producentenverantwoordelijkheid.

Ministerie van I&W (2023). *Nationaal Programma Circulaire Economie. 2023-2030*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 28-3-2023 via rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/02/03/nationaal-programma-circulaire-economie-2023-2030.

Overheid.nl (2020a). *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 15-5-2023 via wetten.overheid.nl/BWBR0044197/2020-11-09.

Overheid.nl (2020b). *Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 15-5-2023 via wetten.overheid.nl/BWBR0043795/2020-07-08.

Overheid.nl (2023a). *Besluit van 14 april 2023, houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijk voor textielproducten (Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel)*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 17-5-2023 via zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-132.html.

Overheid.nl (2023b). *Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 30-5-2023 via wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2023-01-01.

Overheid.nl (2023c). *Wet milieubeheer*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 28-3-2023 via wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2023-01-01.

PBL (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd 28-3-2023 via pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-icer-2023-4882.pdf.

Platform CB'23 (2021). *Circulair ontwerpen. Werkafspraken voor een circulaire bouw*. Delft: Platform CB'23.

Platform CB'23 (2022a). *Metten van circulariteit. Meetmethode voor een circulaire bouw*. Delft: Platform CB'23.

Platform CB'23 (2022b). *Paspoorten voor de bouw. Deel A + B. Werkafspraken en onderbouwing voor paspoorten in een circulaire bouwsector*. Delft: Platform CB'23.

Platform CB'23 (2023a). *Leidraad Losmaakbaar detailleren*. Delft: Platform CB'23.

Platform CB'23 (2023b). *Horizontale richtlijn productprestaties bouwproducten in volgende cyclus. Bepaling en vastlegging van toekomstige prestaties voor circulair bouwen*. Delft: Platform CB'23.

Rijksoverheid (2017). *Grondstoffenakkoord. Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor de Circulaire economie*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd 28-3-2023 via open.overheid.nl/documenten/ronl-e7081689-7484-40ac-b339-bcb2af364769/pdf.

Stichting Stibat Services (2022). *Annual Report 2021*. Zoetermeer: Stichting Stibat Services. Geraadpleegd 29-3-2023 via stibat.nl/assets/uploads/2022/09/Stibat-Services-Jaarverslag-2021-ENG.pdf

Thapa, K. W. Vermeulen, O. Olayide & P. Deutz (2022). *Policy Brief: Blueprint for Ultimate Producer Responsibility*. Geraadpleegd 30-3-2023 via zenodo.org/record/5957809#.ZCWjQ3ZBxej.

Vermeulen, W. K. Campbell-Johnston & K. Thapa (2022). *Extended Producer Responsibility and Circular Economy: Three Design Flaws*. In: *Ökologische Wirtschaften 2022* (37), pp 21-23.

Vermeulen, W. et al (2021). *Transitiepaden voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op weg naar een circulaire economie. Een white paper gebaseerd op literatuuronderzoek en de resultaten van een Delphistudie over de ervaringen met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland* Utrecht: Utrecht University, Circular Economy and Society Hub. Geraadpleegd 28-3-2023 via uu.nl/sites/default/files/White-paper-over-Transitiepaden-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-op-weg-naar-een-circulaire-economie.pdf.