



INZAMELEN ALS UITDAGING

Analyse van de efficiëntie en effectiviteit van het bestaande uitvoeringsinstrumentarium AEEA in het kader van het bijdragen aan de wettelijke inzamelplicht.

Jan Jonker (red.)

*Zoetermeer
(2021)*



INZAMELEN ALS UITDAGING¹

Analyse van de efficiëntie en effectiviteit van het bestaande uitvoerings-instrumentarium AEEA in het kader van het bijdragen aan de wettelijke inzamelplicht met als doel te komen tot een strategische onderzoeksagenda.

03.03.2021

Nederland kent een fijnmazige infrastructuur van inzamelpunten (ca 13.000) voor afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA of e-waste) welke ondersteund wordt door een intensieve (ophaal) logistiek ten behoeve van verwerking (primair recycling en refurbishment). De producenten van EEA hebben sinds 2019 een wettelijke inzameldoelstelling voor e-waste van 65% van de op de markt gebrachte apparaten (POM). Uit de rapportage van het Nationaal (W)EEE Register blijkt dat het in 2019 gerealiseerde inzamelpercentage uitkomt op 48% inclusief zonnepanelen en 58% exclusief zonnepanelen. De vraag is hoe de 'inzamelgap' tot 65% te dichten en of dat kan met het bestaande uitvoerings-instrumentarium.

Het bestuur van Stichting OPEN heeft in 2020 besloten het bestaande AEEA-uitvoeringsinstrumentarium te laten onderzoeken. Doel van dat onderzoek is na te gaan wat de efficiëntie en effectiviteit van het bestaande instrumentarium is dan wel wat daar mogelijk aan ontbreekt. Het onderzoek bestaat in beginsel uit drie fasen en loopt van macro naar micro². De opdracht tot uitvoering van de eerste fase is in september 2020 verstrekt en moet leiden tot het formuleren van verdiepende onderzoeksvragen die samen een strategische onderzoeksagenda vormen.

Het onderzoek en de daaruit voortkomende onderzoeksvragen vinden plaats binnen bestaande kaders en afspraken. Het veld van de inzameling leunt sterk op het 'all actors principe', dat wil zeggen dat alle actoren in de keten verantwoordelijkheden dragen en een actieve inzet van alle actoren vereist is om de inzameldoelstelling te realiseren. Er wordt ingezet op het versterken van de instrumentele configuratie. Als gevolg is er primair naar verbetermogelijkheden

¹ Wij zijn alle kritische reviewers van deze analyse zeer erkentelijk voor hun prettig scherpe en constructieve opmerkingen op de eerdere versie van deze rapportage. Naar we hopen hebben we hun input naar recht en rede verwerkt. Het eindresultaat blijft echter de verantwoordelijkheid van de redactie.

² In de oorspronkelijke opdrachtverlening is gevraagd na te gaan of en in hoeverre er een retourpremie-systeem c.q. -actie ontwikkeld zou kunnen worden n.a.v. de Urgenda-maatregel 43 met betrekking tot retourname van oude koelkasten. Deze wordt hier verder buiten beschouwing gelaten omdat inmiddels een dergelijke actie door Stichting OPEN wordt voorbereid, zie o.a. persbericht 10.02.2021: <https://news.pressmailings.com/urgenda/ouwe-koelkast-levert-perenbomen-op> en <https://www.urgenda.nl/ouwe-koelkast-levert-perenbomen-op>.



gekeken. Parallel daaraan wordt invulling gegeven aan de uitvoering van de Urgenda-maatregel 43. Tegen deze achtergrond worden in dit onderzoek drie grote clusters onderscheiden.

Cluster 1 (inzamelconcepten): is primair gebaseerd op de wettelijke verplichting voor alle producenten en importeurs van EEA te komen tot het organiseren en financieren van de inname en het verwerken van apparaten (AEEA). Inzameling gebeurt aan de hand van een fijnmazig netwerk van permanente en tijdelijke inzamelkanalen. Daarbij is het van belang om een gelijk speelveld te borgen³. De uitvoering hiervan wordt ondersteund door een groot aantal instrumenten en kaders waaronder de registratie- en rapportageplicht voor verwerkers van AEEA (2015) en exporteurs van EEA (2021), voor hergebruik en de afgifteplicht voor inzamelaars (naar verwachting 2022).

Cluster 2 (terugnameconcepten): focus in dit cluster is het stimuleren van (positief) gedrag bij consumenten om AEEA op een juiste manier in te leveren. Inlevergemak wordt bevorderd door het gebruik van een fijnmazig netwerk van inzamelkanalen. Maar simpelweg nog meer inleverpunten lijkt niet zinvol of de oplossing: voor batterijen staan 23.000 inzameltonnen uit en desondanks ligt de inzameling niet hoger dan 50%. Centraal staat de gedragskant van het 'waarom niet' kunnen of willen retourneren van een afgedankt apparaat. Als centraal instrument wordt 'communicatie' via een breed scala aan kanalen en partijen ingezet. Er staan geen negatieve of positieve sancties op het gedrag van consumenten.

Cluster 3 (recycleconcepten): ingezameld AEEA dienen conform de CENELEC-verwerkingsnormen verwerkt te worden door gecertificeerde recyclers. Daarbij wordt ernaar gestreefd meer materialen te herwinnen voor hergebruik in nieuwe producten en te vermijden dat toxische materialen in het milieu terechtkomen. De verantwoordelijkheid voor deze doelen wordt bij de verwerker gelegd. Hier kleven nadelen aan waaronder administratielast, kosten, export, scheidingstechnologie, logistiek, toezicht etc. Dit alles tezamen leidt tot een 'ongelijk speelveld' en oneerlijke concurrentie voor verwerkers.

Wat opvalt is dat Cluster 1 het meest beïnstroomd is. Bij de twee andere clusters is dat beduidend bescheidener. Echt verwonderlijk is dat niet. Producentenverantwoordelijkheid verplicht tot het organiseren van inzamelen van AEEA en in het verlengde daarvan genormeerd verwerken. Dat zegt niets over een verplichting van consumenten in deze. Feitelijk hebben consumenten 'vrij spel'

³ Met name voor 'nieuwe' of wellicht beter 'jonge' producten, zoals E-bikes en zonnepanelen welke nog in het begin van hun levenscyclus staan, zijn er wel producenten met POM, maar nog geen afval. Deze producenten moeten ook geïntegreerd worden in de afvalbeheerstructuur. Dit is belangrijk om een gelijk speelveld te behouden. Dit gelijke speelveld is op zijn beurt belangrijk voor de financiering van de inzameling en recycling.



want zij worden nergens toe verplicht⁴. Zeker, ze worden geïnformeerd en uitgenodigd maar kunnen zich niettemin sanctieloos op een verkeerde manier van afgedankte apparaten ontdoen. Het lijkt dus zinnig om juist in te zetten op het ontwikkelen en verder uitwerken van instrumenten die zich richten op gedragsverandering bij de consument.

Uit het onderzoek komen de navolgende (groepen van) elkaar soms overlappende bottlenecks in beeld:

Organisatorische bottlenecks

Onvoldoende ketensamenwerking (systeemoptiek)

Er is onvoldoende samenwerking tussen de partijen die de inzameling van AEEA beïnvloeden. Partijen zijn van elkaar afhankelijk om acties effectief te kunnen uitvoeren. Er is een aantal factoren die deze samenwerking beïnvloeden. Met de komst van Stichting OPEN is een begin gemaakt met het creëren van een level-playing field waardoor de bestaande concurrerende setting tussen organisaties omgezet kan worden in een constructieve ketensamenwerking.

Uitvoering MRF-deal

Het formaliseren van de inzamelstructuur van de metaalhandelaren met de MRF-deal heeft niet het gewenste effect teweeggebracht. Aan de MRF-deal, die liep tot 1 januari 2021, deed een zeer beperkt aantal van de MRF-leden mee. De deal werd (te) complex bevonden vanwege de grote hoeveelheid deelnemende producentenorganisaties (acht) en hierdoor het grote aantal te tekenen contracten. Essentie is: betalen voor extra ingezamelde tonnages omdat handhaving niet goed functioneert en daardoor de lekstromen blijven bestaan.

Gebrek aan regie

Om de verschillende partijen te betrekken en ketenverantwoordelijkheid te realiseren, moet iemand het voortouw nemen. Samenwerking kan worden vergroot door een meerjarig programma op te stellen als basis voor gezamenlijke activiteiten. Het gaat hier met name om het versterken van de samenwerking van de ketenpartners onder regie van Stichting OPEN. Dit wordt benoemd als de '65% Alliantie'. De overheid heeft een aantal randvoorwaardelijke rollen en een voorbeeldfunctie. Deze zou zij meer moeten inzetten door het stellen van eisen rondom verwerking, inkoop, aanbesteding en subsidieverlening. Zij heeft daarnaast een belangrijke faciliterende rol, door met heldere wet- en regelgeving te

⁴ Dit wordt mede doordat politiek, overheid (EP, PBL, 'Hamer-brief', verkiezingsprogramma's, NGO'S) druk op het huidige systeem zetten door hergebruik, recyclen, circulair gebruik van grondstoffen en bewust consumeren te stimuleren. Dit leidt tot niet altijd verenigbare doelen. De vraag is of dit wenselijk is en recyclen én hergebruik én vrijheid van de consument. Het geheel zet hoe dan ook alles bij elkaar druk op de financiering van het systeem.



voorkomen dat er te veel interpretatieruimte is binnen de inzamelstructuur van AEEA.

Europese ontwikkelingen

De EU zet fors in op het bereiken van een circulaire economie (CE). De transformatie van recyclen naar een CE is niet een lineair proces, maar vraagt nieuwe doelstellingen, (korte en lange termijn) strategie en passende instrumenten. Europese acties gaan vaak verder dan de door Stichting OPEN uitgezette acties in het Actieplan 65%. Bovendien richt Actieplan 65% zich op de korte termijn, zeg de komende twee jaren. De Europese Commissie focust met het 'sustainable product policy legislative initiative' op preventieve afvalvermindering en duurzaamheidsregelgeving. Met dit 'sustainable product policy legislative initiative' beoogt de Europese Commissie dat apparaten recyclebaar, herstelbaar en ontworpen worden om langer mee te gaan. Deze insteek omvat de hele levenscyclus inclusief de ontwerpfase van een apparaat, het recht op reparatie en gaat daarmee verder dan de gangbare producentenverantwoordelijkheid die alleen de afvalfase omvat.

Wettelijke bottlenecks

Wettelijke kaders voor inzameling

Voor effectieve inzameling en het tegengaan van de lekstromen moeten er duidelijke wettelijke kaders geformuleerd worden⁵. Het eerdere Plan van Aanpak 65% van de gezamenlijke producentenorganisaties heeft hier in een vorige fase positief aan bijgedragen door veel eenduidiger te bepalen welke apparaten, componenten en onderdelen binnen de scope vallen van de regeling afgedankte elektrische en elektronische apparaten. Er zijn echter nog onvoldoende wettelijke kaders en randvoorwaarden voor de scope van producten.

Effectieve handhaving

Het huidige wettelijke kader geeft ILT onvoldoende handvatten voor effectieve handhaving. Toezicht en handhaving zijn belangrijk maar blijken nog onvoldoende effectief en zichtbaar. Hierdoor "... lijkt er een situatie te zijn ontstaan waarin min of meer gedoogd wordt dat apparatuur illegaal ingezameld en verwerkt wordt" (Grootel & Kort, 2020, p 22). De afgifteplicht en registratieplicht kunnen hierbij helpen met wetgeving die goed handhaafbaar is. Het doel is om deze respectievelijk in januari 2022 en december 2020 (2022???) in te voeren. Dit komt aan het eerder benoemde 'all actors principe' tegemoet.

⁵ Wat mist is wet- of regelgeving met een gezamenlijk beleidsdoel voor de gehele keten. Producenten hebben met 65% doelstelling te maken, maar gemeenten of metaalrecyclers hebben daar geen binding mee. Een ketendoelstelling vanuit het ministerie met een duidelijke vertaling naar taken voor betrokken partijen in keten kan een serieuze oplossingsrichting zijn. Mogelijk dat hier een perspectief geboden wordt dat Stichting Open kan gaan opzetten?



Rol certificering

De verplichte CENELEC-certificering heeft voor verwerkers geleid tot grotere transparantie van AEEA 'monostromen'. Hier is ook een toegenomen hoeveelheid verwerkte AEEA door het Nationaal (W)EEE Register (NWR) geregistreerd. De keerzijde is dat recyclers zonder CENELEC-certificering steeds minder bereid zijn om gegevens te verstrekken, omdat ze zichzelf hiermee indirect schuldig verklaren aan onwettig handelen. Om dit aan te pakken zijn strengere wettelijke kaders nodig en moet er handhaving zijn op het CENELEC-certificaat.

Instellen waarborgfonds

De ILT heeft geconstateerd dat "de wijze van waarborgverplichting, zoals in 2004 vastgesteld, met het oog op het veranderde landschap van collectieven niet meer voldoende is om voor de toekomst uitvoering te geven aan de financieringsplicht van AEEA". Er moet meer rekening gehouden worden met de ontwikkelingen in de markt en het creëren van een gelijk speelveld. Stichting OPEN wil hierop inspelen met o.a. een waarborgfonds ten behoeve van bepaalde soorten EEA die nu in grote aantallen op de markt worden gebracht maar nog niet of nauwelijks als AEEA vrijkomen en waarvoor in de toekomst kosten moeten worden gemaakt.

Hinder door bestaande wetgeving

Een aantal actiepunten werd de afgelopen jaren vertraagd door bestaande wetgeving. Zo worden acties gericht op het vergroten van het inlevergemak en het uitbreiden van het aantal inleverpunten deels gehinderd door bestaande milieuvergunningen. Daarnaast is het operationeel maken van de afgifteplicht uitgesteld vanwege de koppeling met de invoering van de Omgevingswet, terwijl deze afgifteplicht een uitgangspunt is voor het dichten van de lekstroom binnenland en daarmee het behalen van de inzameldoelstelling.

Technische bottlenecks

Metten van inzameling

Aan het meetbaar maken van de inzameling kleeft een aantal problemen waardoor dit niet voor elke productcategorie realistisch is. Gedacht moet worden aan de 'nieuwe' e-waferstromen zoals e-bikes, zonnepanelen en LED-lampen die momenteel wel in groten getale worden verkocht, maar door de lange levensduur in de komende jaren nog niet worden afgedankt. Daarnaast is er de toenemende focus op levensduurverlenging en hergebruik van apparaten vanuit de Europese Commissie en is er meer aandacht voor reparatie (bijvoorbeeld Repair cafés). Ook wordt een deel van de in Nederland afgedankte apparaten geëxporteerd voor hergebruik en kunnen dus niet meer in Nederland worden ingezameld, verwerkt en geregistreerd. Er moet meer gekeken worden naar kwaliteit van inzameling en verwerking. Denk hierbij aan een selectieve behandeling en een zo passend mogelijke verwerking per apparaat. Ook zou er meer aandacht moeten komen voor



reparatie en producthergebruik. Deze blijven nu nog grotendeels buiten beschouwing door de wettelijke focus op inzameling ten behoeve van verwerking.

Onduidelijke definities en wettelijke kaders

Om effectieve inzameling te bevorderen, is eenduidigheid over definities nodig. Wanneer niet duidelijk is welke apparaten onder de reikwijdte van de regeling AEEA vallen, kan ook de inzameling niet goed uitgevoerd worden. Er zijn veel soorten EEA op de markt, ingedeeld in verschillende productcategorieën. Zo zijn de UNU-KEYS (bestaande uit 54 categorieën) zodanig opgezet dat productgroepen een aantal vergelijkbare zaken delen (bijv. gewicht). Deze kunnen worden gegroepeerd in zes primaire productcategorieën volgens de EU WEEE-richtlijn en het Nationaal (W)EEE Register (tot 2019 waren dit er tien). De ‘open scope’ apparaten vormen een extra probleem, immers dit zijn producten die voorheen niet maar nu wel onder de reikwijdte van de regeling vallen. Deze moesten nog worden ingedeeld in een van de zes categorieën. Daarnaast moet nog worden vastgesteld wat precies verstaan wordt onder ‘hergebruik’ en ‘voorbereiding voor hergebruik’ en welke activiteiten hieronder uitgevoerd mogen worden (met of zonder CENELEC-certificering).

Toezicht CENELEC-verwerking

Tijdens de Internetconsultatie in de periode 7 april – 18 mei 2020 in het kader van de voorgenomen wijziging regeling AEEA is een omvangrijk aantal bezwaren naar voren gebracht ten aanzien van de controle op de naleving van de CENELEC-verwerking. Deze zijn globaal in te delen in (elkaar soms overlappende) categorieën als technisch, wettelijk, definitie, normering, handhaving, economisch en – niet in de laatste plaats dat ‘buitenlandse verwerkers van Nederlands AEEA moeten voldoen aan dezelfde eisen van passende verwerking als Nederlandse verwerkers’. Gesteld wordt dat hierdoor een ‘ongelijk speelveld en oneerlijke concurrentie’ bestaat.

Metten van impact

Het gehanteerde POM-gemiddelde is gebaseerd op het verondersteld AEEA-gewicht. Gelet op het bestaande gebruik van onduidelijke definities, is de vraag wat precies met de POM gemeten wordt. Immers de elektromechanische installatie nodig om een bureau in hoogte te kunnen verstellen staat in een bescheiden verhouding tot het gewicht van het bureau zelf. Dit pleit ervoor deze POM ‘norm’ te heroverwegen en in plaats daarvan te kijken naar de impact van de inzameling. Die impact kan o.a. gemeten worden in het vermijden dat toxische materialen die in het milieu terechtkomen en/of het percentage herwonnen bruikbare materialen en/of onderdelen. Niet in de laatste plaats kan meten van impact ook gebeuren op basis van vermeden CO₂-uitstoot aan de hand van de gangbare trits reduce, reuse en recycle.



Financiële bottlenecks

De waarde van lekstromen

Een belangrijke reden waarom er binnenlandse en buitenlandse lekstromen zijn is dat er sprake is van afval met een positieve metaalwaarde, waar buiten het formele circuit meer mee verdiend kan worden dan door afgifte aan een gecertificeerde verwerker. De afgesproken vergoeding per ton is zodanig laag dat het financieel aantrekkelijker is deze niet formeel (en daarmee gecertificeerd) te recyclen. Doorverkopen c.q. exporteren, onderdelen hergebruiken en shredderen (zonder afscheiding van toxische delen, 'depollutie') leveren in economische zin allemaal meer op dan zaken 'volgens het boekje' te doen. Dit is te benoemen als een structurele perverse prikkel. Zolang deze situatie blijft bestaan, blijven lekstromen ook bestaan.

Financiële haalbaarheid inzamelmethodieken

Het ontwikkelen en opschalen van nieuwe inzamelmethodieken is tot heden nauwelijks gelukt door onder andere de soms problematische financiële en wettelijke haalbaarheid van ideeën. Een voorbeeld is dat postbezorgers ook (kleinere) afgedankte elektrische apparaten retour zouden mogen meenemen. Er valt immers met kleine apparatuur nog veel extra inzameling te behalen. Het inzetten van een retourpremie (zie ook consumentengedrag) voor kleinere apparatuur is lastig omdat een retourpremie een relatief groot deel van de kostprijs en de administratieve en logistieke organisatie opeist.

Verplichte doorberekening kosten circulaire e-waste

Met het stijgen van de wettelijke inzameldoelstelling, gaan de kosten voor het met zorg verzamelen en herbestemmen van e-waste onvermijdelijk toenemen. Het is vooralsnog onduidelijk hoe deze kosten voor de producent, de consument en de maatschappij uitpakken. Het reactiveren van de eerder afgeschafte verplichte zichtbare verwijderingsbijdrage maar dan in de vorm van een dedicated verplichte zichtbare circulariteitsbijdrage zou een waardevolle oplossingsrichting kunnen zijn. Een dergelijke bijdrage kan o.a. ingezet worden om tegemoet te komen aan de logistieke kosten en ook in het doen van dedicated operationeel onderzoek naar o.a. demontageprotocollen. Het oprichten van een sectoraal kennisinstituut zou dergelijke activiteiten kunnen bundelen en coördineren.

Consumentenhouding en kennis bottlenecks

Consumentengedrag

Weggooigedrag door consumenten zal nooit helemaal verdwijnen ondanks de ongeveer 13.000 inzamelpunten voor e-waste. Bij het vaststellen van de AEEA-inzameldoelstelling dient rekening gehouden te worden met het afdankgedrag van consumenten. Dit heeft te maken met het niet gemakkelijk kunnen verzamelen. Dit



kan maar deels ondervangen worden door het verhogen van het aantal inzamel-punten en de bereikbaarheid van milieustraten. De bottleneck kent meerdere kanten. Ook hier is sprake van beperkte samenwerking tussen de ketenpartners. Er wordt immers maar door een klein aantal gemeenten aanvullende actie ondernomen. Daarnaast komt de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe inzamel-methodieken niet goed van de grond. Als oplossingsrichtingen kan gedacht worden aan de inzet van Diftarsystemen welke aantoonbaar beter scheidingsgedrag laten zien, of bijvoorbeeld meer kleinere, onbemande milieustraten die 24 uur per dag bereikbaar zijn en al dan niet gekoppeld aan een gemeentepas en -credits. De vraag is wel of de volumes van dit soort stromen voldoende is om dit efficiënt te organiseren.

Bewustwording

Om de consument te bereiken en bewustwording rond AEEA te creëren, is veel en bij herhaling gedaan aan communicatie. Het is niet eenduidig of dit geleid heeft tot meer inzameling. Gezien de stroom consumenten restafval valt hier nog veel te halen. Daarnaast blijft de inzameling van AEEA bij de detailhandel achter. De vraag is of in aanvulling op de organisatie van een fijnmazige retourlogistiek en naamsbekendheid, de juiste doelen zijn gezet om verandering in het gedrag van consumenten te realiseren. Aangegeven wordt dat er meer aandacht besteed moet worden aan de eenduidigheid van de informatie die de verschillende partijen verstrekken aan de consument. Dit zou de basis kunnen vormen voor de introductie van een circulariteitslabel (zoals per 1 januari 2021 in Frankrijk ingevoerd is).

De inventarisatie en analyse van dit brede bestaande instrumentarium laat tegelijkertijd zien dat er in de komende vier jaar nieuwe instrumenten operationeel gaan worden, deels geïnitieerd door de sector en deels geïnitieerd door Europese ontwikkelingen en daaraan gelieerde wet- en regelgeving. Onderstaand wordt eerst kort stil gestaan bij het Actieplan 65% om vervolgens in vogelvlucht een schets te geven van ontwikkelingen rond de circulaire economie.

Actieplan 65% 2021-2024

Door Stichting OPEN is eind 2020 voor de komende vijf jaar een Actieplan 65% (AP 65%) opgesteld, met als doel om op korte termijn aantoonbaar het wettelijke inzamelpercentage van 65% te halen. Dit AP 65% bestaat uit een brede instrumentele aanpak en is een cruciaal onderdeel voor het verlenen van de AVV. Het AP 65% staat eerst en vooral in het teken van het versterken en uitbreiden van bestaande inzamelkanalen binnen de bestaande wettelijke c.q. verplichtende kaders teneinde de 65% inzamelnorm te halen. In de komende jaren komt daar een mix van elkaar versterkende instrumenten bij zoals de Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) per 1 maart 2021 de Afgifteplicht (naar verwachting 2022) nog verder in de tijd als in Europa het WEEE-concept 'Available for Collection' wordt uitgewerkt.



Een relevante vraag is of en in hoeverre de uitgebreide productenverantwoordelijkheid (UPV, 2023) noodzaakt tot extra instrumentarium.

Centraal beginsel in het AP 65% (en in een groot aantal andere strategische en beleidsdocumenten) is het 'all actors' principe. Met deze 'all actors' wordt primair bedoeld 'Stichting OPEN, de diverse inzamelkanalen (gemeenten, retail en publieke afvalinzamelbedrijven), de (legale) verwerkers en de rijksoverheid. In aanvulling hierop wordt ingezet op ketensamenwerking als invulling van dit principe. Ook de AVV kan gezien worden als een vertaling en verdere invulling van dit principe. Essentie van het all actors principe is dat alle partijen verantwoordelijkheden hebben en dienen bij te dragen aan het halen van het inzamelpercentage. Door deze invulling van het principe blijft de verantwoordelijkheid van consumenten feitelijk buiten beeld.

Hierbij valt op dat de overheid wel aangeeft in te zetten op handhaving van het huidige instrumentarium, maar dat de feitelijke inzet in FTE's niet in verhouding staat tot de inspectie-opgave. Dit vraagt blijvend aandacht en onderzoek op meer tactisch niveau.

Instrumenteel kan er daarnaast ruimte zijn voor onderzoek naar o.a. een retourpremiesysteem voor professionele productgroepen waarvoor het huidige instrumentarium niet effectief is, al dan niet aangevuld met een verplichte zichtbare circulariteitsbijdrage (voorheen verwijderingsbijdrage).

Het AP 65% laat zien dat de organisatorische inspanningen voor de periode van de komende vijf jaar vooral plaatsvinden binnen door de overheid versterkte wettelijke c.q. verplichtende kaders met het oog op de inzameling en verwerking van AEEA. Bij het inzetten van die maatregelen is het zaak te letten op de 'Wet van de Afnemende Meeropbrengst': het inzetten op meer inzamelen zal verhoudingsgewijs steeds meer kosten met zich meebrengen. Wat het effect is van deze maatregelen en tegen welke (stijgende) kosten deze uitgevoerd worden, kan daarmee pas met enige zekerheid in 2024 of 2025 beoordeeld worden. Hoe dat vervolgens gerelateerd is aan het in het AP 65% genoemde budget op korte en lange termijn wordt niet duidelijk.

Wanneer het vooronderzoek en de daarin gesignaleerde bottlenecks en het AP 65% samen genomen worden kan met de nodige voorzichtigheid gesteld worden dat de combinatie van bestaande en nieuwe instrumenten (die nog operationeel moeten worden) het aannemelijk maken dat het nieuwe wettelijke inzamelpercentage gerealiseerd kan worden. Toch is het toezeggen van de realisatie van dat nieuwe inzamelpercentage kwetsbaar. Het actieplan noemt een fors aantal randvoorwaardelijke (organisatorische) acties waarvan de impact groot maar ook heel 'ongewis' is (zoals bijvoorbeeld bijdrage communicatie), 'een structuur die klaarstaat op het moment dat dat nodig is' of 'registratie van alle POM die op de markt komt'. Het bewust inzetten en invloed uitoefenen op het stimuleren van positief inzamelgedrag van o.a. consumenten en zakelijke ondoeners is nagenoeg



geen ‘instrumenteel’ onderwerp. Het effectieve toezicht op en handhaving van de feitelijke verwerking conform CENELEC binnen en buiten Nederland blijft kwetsbaar. En wat nog niet doorklinkt in deze configuratie van instrumenten is een visie op de periode na de huidige AVV – dus vanaf 2025. Er is feitelijk sprake van een versterking van het bestaande. De vraag is hoe houdbaar dat is in het licht van toekomstige ontwikkelingen.

Op weg naar een circulaire economie⁶

Centraal in die ontwikkelingen staat het streven naar een circulaire economie. Het recente (2021) ICER-rapport van PBL laat zien dat het totale grondstoffengebruik sinds 2010 nauwelijks veranderd is. Het circulaire-economiebeleid bevindt zich nog in de startfase. Er is vooral ingezet op de facilitering van circulaire initiatieven op basis van vrijwillige afspraken. Vrijwilligheid en vrijblijvendheid zijn echter ontoereikend voor de ambitie van het kabinet om in 2050 te zijn overgeschakeld naar een volledig circulaire economie. Recyclen alleen is daarbij onvoldoende. Om productie- en consumptieketen circulair te maken, zijn nieuwe circulaire business-modellen nodig, mede georganiseerd op deelplatformen en ander consumptiegedrag.

In de sector is sprake van toenemende aandacht voor het bijdragen aan de circulaire economie. In het licht daarvan is de vraag hoe een inzameldoelstelling van 65% aansluit bij de CE-agenda van de EU die immers gericht is op principes zoals levensduurverlening, repareerbaarheid en waardebehoud. Deze beginselen botsen met het streven naar een zo hoog mogelijk inzamelpercentage. Het is dus relevant hier ook een schets te geven van deze ontwikkelingen en de implicaties voor de sector.

Om een volgende stap in de transitie naar een circulaire economie te maken, adviseert het PBL dat het beleid op korte termijn meer gebruik maakt van ‘drang en dwang’. Gedacht kan worden aan heffingen, reguleringen, normstelling en het stellen van voorwaarden bij vergunningverlening. Er gaan ook stemmen op die pleiten voor één circulaire economiewet.

Om de kabinetsdoelen voor een circulaire economie te halen, moet de urgentie hoger en de slagkracht van maatregelen groter. Dat vindt de SER Reflectiegroep Circulaire Economie. Voor de noodzakelijke versnelling is het huidige beleid te vrijblijvend en ontoereikend. De overheid moet sturing geven en kaders stellen om richting en tempo te bepalen. Dat vraagt om overheidssturing, een

⁶ Na het afronden van het onderzoeksrapport medio december 2020 zijn er drie publicaties verschenen die relevant zijn in het kader van het opstellen van een onderzoeksagenda. Dat zijn: ‘De Integrale Circulaire Economie Rapportage’ (ICER) van het PBL, (Januari 2021), het verslag van de EU over de invulling van de verbijzondering van het EU Circulaire Economie Actieplan (28.01.2021) en de SER ‘Reflecties op de Circulaire Economie’ (21.01.21.). Een belangwekkend aanvullend achtergrond documenten is het adviesrapport van het RLI ‘Digitaal Duurzaam’ (Februari 2021). Inzichten uit deze publicaties zijn meegenomen in deze uitgebreide managementsamenvatting.



organisatievorm, een uitvoeringsprogramma, de nodige beschikbare middelen en doelen. Ketensturing – met duidelijk doelen per keten voor alle betrokken partijen – is daarvoor een effectief instrument. Het kost weinig moeite hier het all actors principe in te herkennen. Ook moeten er volgens de reflectiegroep (meer) normen, belastingen, subsidies en een actief beleid van de overheid als inkoper komen. Doelstellingen moeten specifiek en concreet worden.

De EU dringt aan op economische stimuleringsmaatregelen zoals CO2-beprijzing, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met eco-gemoduleerde heffingen en pleit ervoor om regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te ontwikkelen in het kader waarvan producenten verantwoordelijk worden gesteld voor het einde van de levensduur van elektrische apparaten. Deze ontwikkelingen samen schetsen op termijn een verbinding tussen voor- en achterkant van de keten met grote impact op de totale levenscyclus van een product.

Onderzoeksvragen

Voorgaande analyse laat de kwetsbaarheid van instrumenten én de verwachte toenemende kosten zien om 65% te halen. De insteek is immers primair een ‘end of pipe’ strategie waarvan het rendement alleen maar beter wordt door het versterken van de bestaande organisatorische effectiviteit. Tegelijkertijd wordt de ‘perverse prikkel’ om met meer rendement buiten het systeem te acteren niet opgelost, waardoor lekstromen niet worden gedicht. Ook blijft de vrijblijvendheid van de consument met betrekking tot het afdanken bestaan. Dit alles maakt dat de kosten van de laatste percentages inzameling verhoudingsgewijs heel hoog zullen zijn. Onderzoek zou inzicht moeten geven op de vraag wat er nodig is aan (nieuwe) instrumenten en middelen gezien bovenstaande. Op basis van deze observaties zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd voor de korte en langere termijn. Beantwoording van deze vragen zal mede de basis vormen voor de strategische agenda van Stichting OPEN, waarin het circulair maken van de e-wastesector centraal staat⁷. Deze vragen zijn:

1) Wat is de (organisatorische en financiële) effectiviteit en efficiëntie van de structuur, instrumenten, logistiek etc. van de landelijke inzamelorganisatie welke op grond van de AVV onder Stichting OPEN vanaf 1 maart 2021 opereert? Zeker nu Stichting OPEN een organisatie is met een landelijke dekking lijkt een doorlichting van de nationale inzamelingsorganisatie functioneel. Onderdeel van deze vraag zou kunnen zijn te verkennen hoe een ketensamenwerking op te tuigen met alle partijen in de keten.

⁷ Het is niet de intentie hier een dogmatische onderzoeksagenda neer te zetten maar eerder richting te geven aan onderzoek zonder dat dit additionele onderzoeken in de weg staat die kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld van producenten. Denk aan de (juridische) mogelijkheden van het afdwingen van compliance voor solar via subsidies, vergunningen, keurmerken, etc. Dit geldt overigens niet alleen voor zonnepanelen, maar mogelijk ook voor warmtepompen, LED's, e-bikes enz. enz.



- 2) Welke binnen de sector vigerende – en in Europa in ontwikkeling zijnde - meetconcepten en –methoden gericht op het meten van o.a. recycling (inclusief aandacht voor de terugwinning van kritische materialen), refurbishment en CO2-reductie worden gebruikt of ontwikkeld en hoe kunnen deze toegepast worden in de context van Stichting OPEN?
- 3) Wat mist er in de kennis met betrekking tot de potentiële en feitelijke configuratie van factoren (o.a. fun, goed-doen, geld et cetera) die van invloed zijn op het passieve en actieve AEEA-afdankgedrag van o.a. zakelijke ontdoeners en consumenten?
- 4) Welke gedifferentieerde retourconcepten kunnen ontwikkeld worden waar het huidige instrumentarium niet effectief kan worden ingezet. Daarbij is relevant te onderzoeken bij welke productgroepen AEEA er nu de meeste potentie is. Kernvraag daarbij is hoe dat te financieren tegen acceptabele kosten (mogelijk met een bijdrage van betrokken partijen) meer inzameling gaat geven.
- 5) Wat is de impact op de sector van het toenemende (Nederlandse en Europese) streven naar een circulaire economie? Bij dit laatste gaat het dan niet alleen om de implementatie van Europese regels, richtlijnen en verplichtingen maar ook om te verkennen welke grondslag voor nieuwe businessmodellen dit biedt in de sector.

Vervolgonderzoek

Bovenstaande vijf vragen kunnen als geheel of partieel de basis vormen voor een strategische onderzoeksagenda van Stichting OPEN. Dit in aanvulling op de tactische onderzoeken en de aangekondigde verkenningen in het Actieplan 65%. Gelet op de verschillende disciplines die deze onderzoeken vragen, lijkt het wijs deze onder regie van één centrale partij te plaatsen en deze partij te vragen deelonderzoeken aan te besteden bij verschillende instellingen die deskundigheid terzake hebben. Teneinde de voortgang van het onderzoek te waarborgen, wordt voorgesteld een (beknopte) begeleidingscommissie in te stellen bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken (keten)partijen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Hoe e.e.a. concreet vorm kan krijgen vraagt overleg.



Dankwoord

Wij zijn alle mensen en instellingen die hebben bijgedragen aan dit verkennende kwalitatieve onderzoek zeer erkentelijk. Op openhartige wijze zijn inzichten, achtergronden en lopende andere onderzoeken en rapporten gedeeld. In het bijzonder zijn we Bart de Bruin (Directeur Dar, Nijmegen) erkentelijk voor het kritisch en constructief becommentariëren van deze analyse.

Team

Dit rapport is samengesteld, geschreven en geredigeerd door prof. dr. J. Jonker. In het ad-hoc onderzoeksteam zaten voorst Julia van de Warenburg, Stef van Bakel en Dirk Brantjes. Het team is zeer erkentelijk voor de input en de hulp van Eva Gobits (Stichting OPEN) en de systematische feedback op (de voortgang van) dit rapport door Jan Vlak en Jan Storm.

Contact

Voor toelichting op de inhoud van deze samenvatting kan contact opgenomen worden met de auteur via: janjonker@wxs.nl. Alleen schriftelijke verzoeken worden (naar vermogen en strekking) in behandeling genomen.