# Naar een UPV voor textiel

Kaders en doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden

TAUW

ABBEL

# Naar een UPV voor textiel

Kaders en doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden

**Auteur(s):**
Michiel Kort
Maxine van Grootel
Wouter de Waart
Jurgen Ooms

**In opdracht van:**
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

**Plaats, datum:**
Rotterdam, 15 maart 2021

**Status:**
Definitief

**Rebel Circular Economy B.V.**
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

TAUW

# Inhoudsopgave

**1. Achtergrond en opzet van het onderzoek 9**
1.1 Aanleiding en achtergrond 9
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak 9
1.3 Leeswijzer 10
**2. Kaders voor de UPV voor textiel 11**
2.1 Totstandkoming van een regeling voor UPV 11
2.1.1 Vergelijking van beide routes 12
2.2 Wat regelen overheid en producenten in een UPV 15
2.2.1 Wat de overheid kan en ketenpartijen zouden willen regelen 15
2.2.2 Wat producenten regelen 16
2.3 De UPV-textiel als één van de beleidsinstrumenten op weg naar een circulaire textielketen 17
2.4 Concretisering enkele ontwerpkeuzes voor de UPV-textiel 18
2.4.1 Combinatie van beide wegen: AMvB en AVV 18
2.4.2 Afbakening van textiel onder de UPV 18
2.4.3 De producenten en importeurs 19
2.4.4 Registratie van op de markt gebracht 20
**3. Doelstellingen voor een UPV Textiel 21**
3.1 Hoofddoelstelling UPV; focus op recycling in combinatie met hergebruik 21
3.2 Concretisering van de doelstellingen 24
3.2.1 Het meetpunt voor de doelstelling 25
3.2.2 De invulling en hoogte van de recycledoelstelling 26
3.2.3 De gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik 28
3.2.4 Meetpunt voor de doelstelling: voor of na recycling 29
**4. De kosten en tarieven van een UPV-systeem 31**
4.1 Leeswijzer 31
4.2 De variabele kosten van een UPV-systeem 31
4.2.1 Systeemgrenzen 32
4.2.2 Percentages en textielstromen 33
4.2.3 Bandbreedtes voor processtappen 34
4.3 De vaste kosten van een UPV-systeem 36
4.3.1 Kosten voor opzet, organisatie en monitoring van het UPV-systeem 36
4.3.2 Opzet van het innovatiefonds 36
4.4 Van kosten naar een UPV-tarief voor producenten 37
4.4.1 Bandbreedte totale kosten UPV-systeem 38

4.5 Tarieven en tariefdifferentiatie 39
4.5.3 Financieel effect van tariefdifferentiatie met korting 43
**5. Rollen, taken en verantwoordelijkheden 46**
5.1 De wet legt de verantwoordelijkheid bij de producent 46
5.2 Verandering in de keten benodigd 46
5.2.1 In stand houden van de hergebruikspercentages 47
5.2.2 Verhogen recyclingpercentage 47
5.2.3 Meer textiel in een closed loop recyling krijgen 48
5.2.4 Verhogen inzameling 48
5.2.5 Gegevens verzamelen (voor monitoring) 49
5.3 Samenwerking van groot belang 50
5.4 Voorstel voor een governancemodel voor de UPV 50
5.4.1 Producentenorganisatie 51
5.4.2 Uitvoeringsorganisatie 51
5.4.3 Adviescommissie 52
5.4.4 Innovatiefonds 52
5.5 Rol van de Rijksoverheid: kaders en flankerend beleid 53
**6. Conclusies en vervolg 55**
6.1 Conclusies 55
6.1.1 Kaders 55
6.1.2 Doelstellingen 57
6.1.3 Kosten en opbrengsten 57
6.1.4 Rollen en verantwoordelijkheden 58
6.2 Onderwerpen voor het vervolgtraject 59
6.2.1 Onderzoek naar de milieu-impact van hergebruik in relatie tot recycling 59
6.2.2 Onderzoek naar normen voor kwaliteiten textielafval 59
6.2.3 Ontwikkelde basismodel kosten en opbrengsten textielketen samen met producenten verfijnen 60

**Bijlagen**
**1: Wetgeving over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en textiel**
**2: De textielketen, trends en ontwikkelingen**
**3: Lessen van andere UPV-stelsels voor textiel en andere producten**
**4: Definities in het gemodelleerde UPV-systeem**
**5: Rekenmethoden voor tariefdifferentiatie**
**6: Extra ‘knoppen’ in het financieel model**

# Hoofdboodschappen

In het beleidsprogramma circulair textiel heeft de staatssecretaris van IenW aangekondigd dat er uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel komt. Om tot implementatie van een UPV voor textiel te komen heeft de staatssecretaris de textielbranche gevraagd zelf een voorstel te formuleren. Daarnaast laat IenW onafhankelijk onderzoek doen. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek. Om tot een voorstel voor de UPV voor textiel te komen zijn stakeholders uit de Nederlandse textielketen en experts op het gebied van de textielketen en/of UPV betrokken.

Het onderzoek beantwoordt de volgende drie vragen (1) welke doelstellingen kunnen worden geformuleerd voor de UPV, (2) wat zijn kosten van een werkend UPV-systeem (en mogelijkheden voor tariefdifferentiatie en een innovatiefonds) en (3) welke verantwoordelijkheden van de partijen uit de textielketen veranderen wanneer een UPV voor textiel wordt ingevoerd?

<u>UPV is een belangrijk beleidsinstrument voor een circulaire textielketen; daarnaast is flankerend beleid nodig</u>

Textielproducten zijn onmisbaar in het dagelijks leven, maar de impact die de textielindustrie op ons milieu heeft is enorm. Er wordt nog veel gebruik gemaakt van primaire grondstoffen, water en gevaarlijke stoffen in het productieproces. Daarnaast is het energiegebruik (en daarmee de $CO_2$-emissie) hoog. Ook gaan producten verloren: niet alles wordt verkocht, niet alles wordt gebruikt, veel producten zijn lastig te recyclen en een behoorlijke hoeveelheid komt (soms nog in goede staat) in het restafval terecht.

Een circulaire textielketen wil de impact op het milieu en de hoeveelheid afval minimaliseren, wil hergebruik, reparatie en recycling bevorderen en wil de arbeidsomstandigheden verbeteren. Een UPV voor textiel kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer circulaire textielketen. Een UPV betekent dat de producent (degene die het product op de Nederlandse markt brengt) verantwoordelijk wordt gemaakt voor zijn product gedurende de hele levenscyclus van het product, inclusief het afvalbeheer. De kaders voor een UPV worden bepaald door wet- en regelgeving. Een UPV biedt met name mogelijkheden om te sturen op de achterkant van de keten (en zo de voorkant te beïnvloeden). Om de stap naar meer circulariteit te zetten is ook flankerend (Europees) beleid nodig, bijvoorbeeld regelgeving gericht op verplichte toepassing van recyclaat in textielproducten (dat is in een UPV niet mogelijk), het maken van afspraken over eerlijke lonen en arbeidsomstandigheden via convenanten of overheden als grootschalige afnemer van circulair textiel om de markt te stimuleren.

<u>Regel de UPV door een AVV en een AMvB te combineren</u>

Een regeling voor UPV kan tot stand komen via (1) een vrijwillige aanvraag vanuit de branche tot algemeen verbindend verklaring (AVV) van de afvalbeheerovereenkomst, (2) een wettelijke regeling via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of (3) een combinatie van beide. Wij adviseren de laatste optie uit te werken. Wettelijke doelstellingen liggen vast in de AMvB en met een AVV kunnen de producenten collectief invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Deze combinatie heeft voordelen voor zowel producenten als de overheid en is bovendien gangbaar bij andere UPV-systemen in Nederland. Eén collectieve producentenorganisatie betekent een duidelijk aanspreekpunt voor de

overheid en de producenten. Daarnaast leidt collectief organiseren tot doelmatigheid en betekent een AVV dat er in principe geen *free riders* meer zijn; iedereen die textiel op de Nederlandse markt brengt moet de afvalbeheerbijdrage afdragen aan de producentenorganisatie. Door de AMvB naast de AVV kunnen partijen ook direct door de overheid worden gehandhaafd.

Ontwerp een zo eenvoudig mogelijk systeem

Op papier is een UPV wellicht eenvoudig: producenten worden ook verantwoordelijk voor hun producten die in de afvalfase komen. De praktijk is echter weerbarstig. Het goed implementeren van een UPV-systeem kost tijd en gaat niet in een keer helemaal goed, zo leert de ervaring. Mede daarom adviseren we te starten met een duidelijk afgebakende groep textielproducten: kleding (zowel bedrijfs- als consumentenkleding) en huishoud- en woningtextiel en aan te sluiten bij bestaande wijzen van registeren van textiel dat op de markt komt (zoals de GN-codes die door de douane en het centraal bureau voor de statistiek worden gebruikt).

Hetzelfde geldt voor de doelstelling en de tariefopbouw; ontwerp een zo eenvoudig mogelijk systeem met een duidelijke prikkel. De doelstelling wordt gericht op die plek in de keten waar het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel voor meer circulariteit neergelegd kan worden. Dat is in onze ogen: recycling en hergebruik. In een collectief systeem int de producentenorganisatie de afvalbeheerbijdrage. We adviseren een tariefopbouw volgens vier categorieën textielproducten oplopend in omvang en gewicht. En daarnaast een verdere tariefdifferentiatie (eco-modulatie) met inzet van post-use recyclaat als grondslag voor een korting op het tarief. Verdere inrichting van het tariefsysteem is aan de producenten.

Een aantal jaar na invoering kan de afbakening en de tariefopbouw worden aangepast en kunnen doelstellingen worden aangescherpt.

Doelstelling van de UPV: recycling in combinatie met hergebruik

De door de overheid te stellen doelstellingen voor de UPV voor textiel concentreren zich op de achterkant van de keten. Wij adviseren deze te stellen ten opzichte van de hoeveelheid jaarlijks afgedankt textiel. Op deze manier wordt impliciet een prikkel gegeven om meer gescheiden in te zamelen (ten opzichte van de restafvalroute). Omdat in de textielketen sprake is van een groot aandeel hergebruik (anders dan in de meeste andere sectoren waar een UPV voor is ingesteld) adviseren we om naast recycling ook hergebruik in de doelstelling mee te nemen. Dit kan in de vorm van een minimaal percentage hergebruik (van de hoeveelheid jaarlijks afgedankt textiel).

Wij adviseren de doelstelling als volgt vorm te geven. In 2025 wordt in totaal 50% van het afgedankte textiel hergebruikt of gerecycled en in 2030 is dat 75%. Binnen de recycledoelstelling wordt onderscheid gemaakt tussen een *totaal percentage* voor recycling en een aandeel *hoogwaardige recycling* (ook wel closed-loop of vezel-tot-vezel recycling en opnieuw inzetbaar binnen de textielketen). Dit om niet alleen recycling te laten toenemen, maar ook om vezel-tot-vezel recycling te laten groeien. Uiterlijk in 2025 wordt bekeken of het doelbereik tot dat moment aanleiding geeft om de doelstelling voor 2030 te herzien.

Financiële vormgeving UPV is aan de producenten; onderzoek heeft bandbreedte en de knoppen om aan te draaien geïdentificeerd

Bij een regeling voor UPV via een AMvB zijn producenten individueel verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verantwoordelijkheden, tenzij ze zich collectief organiseren. Collectieve organisatie is in onze ogen het meest doelmatig om de afvalbeheerstructuur te organiseren. Daarbinnen bestaan verschillende inzamelaars en inzamelsystemen, sorteerders en recyclers naast elkaar. Wanneer gekozen wordt voor een collectieve organisatie dragen producenten een bijdrage af aan deze organisatie die niet hoger mag zijn dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen. Aan de hand van een (financieel) model van de achterkant van de textielketen is bepaald wat de bandbreedte van kosten van een UPV-systeem is. Deze bandbreedte is onder meer afhankelijk van de kosten en opbrengsten van de verschillende textielstromen in de keten van inzameling, sortering en recycling. De door ons aan de hand van het model bepaalde bandbreedte zien we als het speelveld waarbinnen de UPV verder vorm kan krijgen. Nadere uitwerking is vooral aan de producenten zelf, waarbij de overheid in de regeling (AMvB) en het AVV-besluit voorkeuren en wensen kan meegeven.

Uitvoeren van producentenverantwoordelijkheid vraagt ketensamenwerking onder regie van producenten

Producentenverantwoordelijkheid stelt de producent verantwoordelijk voor de afvalfase van het product. De producent kan deze verantwoordelijkheid echter niet in zijn eentje waarmaken; samenwerking met andere ketenpartijen (zoals inzamelaars, sorteerders, recyclers en gemeenten) is nodig. Producenten hebben de regie, maar andere ketenpartijen hebben ook een verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor de Rijksoverheid als kadersteller. Ervanuit gaande dat er een producentenorganisatie namens de producenten normadressaat is, zal deze met de ketenpartners afspraken maken over de invulling van hun werkzaamheden.

Ons advies voor de vormgeving van een governance model voor de UPV is als volgt:

- Er komt een producentenorganisatie met een uitvoerend apparaat. Deze organisatie is onder meer verantwoordelijk voor het innen van de jaarlijkse bijdrage, het monitoren van de voortgang, het coördineren van de ketensamenwerking, het maken van afspraken over inzameling, sortering en recycling en uitkeren van de daarbij behorende vergoedingen, het voeden van het innovatiefonds en het onderhouden van contact met het Bestuur van het Innovatiefonds en de Rijksoverheid.
- De producentenorganisatie heeft een bestuur dat bestaat uit vertegenwoordigers van producenten en een adviescommissie waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners zitting hebben (zowel vanuit de voorkant als de achterkant van de keten).
- De producentenorganisatie zet een innovatiefonds op. Dit fonds wordt jaarlijks gevoed door (een deel) van de bijdragen van producenten en ondersteunt initiatieven die kansrijk zijn om de transitie naar een circulaire textielketen te versnellen. Het innovatiefonds is een aparte rechtspersoon en heeft een bestuur dat bestaat uit leden die de gehele keten overzien – producenten (garen, stoffen, textiel), afvalbeheerders en (wetenschappelijke) experts – en een eigen uitvoerend apparaat.

Een aantal onderwerpen voor het vervolgtraject

Dit onderzoek heeft een aantal kaders en uitgangspunten voor de UPV voor textiel uitgewerkt en geconcretiseerd. Met onderhavig voorstel en het voorstel vanuit de branche kan de Rijksoverheid volgende stappen zetten in het traject om te komen tot de UPV. We adviseren daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan:

- Het vergroten van inzicht in de milieu impact van hergebruik in relatie tot recycling
- Het opstellen van kwaliteitsnormen voor textielafval
- Het creëren van een gemeenschappelijke basis voor de UPV-textiel door het financiële model gezamenlijk met de producenten te verfijnen.

# 1. Achtergrond en opzet van het onderzoek

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

In het beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025 heeft de Rijksoverheid uiteengezet hoe de transitie naar een circulaire textielketen eruitziet. Het beleidsprogramma stelt tussendoelen voor 2025, 2030 en 2035 om uiteindelijk in 2050 een volledige circulaire economie te bereiken. Er zijn verschillende acties uitgelicht in de drie fases van de levenscyclus van een kledingstuk, namelijk de ontwerp- en productiefase, de gebruiksfase en de afdankfase. Dit is weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1 – Ambities uit Beleidsprogramma Circulair Textiel, 2025-2050

De invoering van een stelsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel is, mede geïnitieerd door Europa, een belangrijk middel om deze doelstellingen te halen. De verwachting is dat wanneer de producent verantwoordelijk wordt voor de gehele levenscyclus van textiel – ook voor de afvalfase – deze geprikkeld wordt om kosten van inzameling, sortering, recycling te verlagen door langere levensduur, hergebruik, reparatie en recycling te stimuleren.

IenW heeft Rebel en TAUW de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar en een voorstel uit te werken voor de inrichting van een UPV-stelsel voor textiel. Het voorliggende rapport doet verslag van het onderzoek en het ontwikkelde voorstel. Als vertrekpunt hanteert het onderzoek het perspectief van de overheid. Parallel aan dit onderzoek heeft de branche een eigen voorstel voor de invulling van een UPV voor textiel ontwikkeld. Op verschillende momenten tijdens het onderzoek is onderling afgestemd over het in ontwikkeling zijnde voorstel.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen en onze aanpak. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

## 1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

Het onderzoek naar de vormgeving van een UPV-stelsel voor textiel beantwoordt de onderstaande drie onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen (op basis van het beleidsprogramma circulair textiel) kunnen worden geformuleerd op het gebied van in ieder geval preventie, hergebruik en recycling van textiel, teneinde te zorgen voor een meer circulaire textielketen? Is tevens een inzameldoelstelling wenselijk en zo ja welke?
2. Wat zijn de mogelijke kosten die gepaard gaan met een werkend UPV-systeem, mogelijke gedifferentieerde tarieven in materialen en/of producten, en mogelijkheden en ideale hoogte van een innovatiefonds, zodat voor het textiel een hoogwaardige toepassing gevonden wordt binnen de in het beleidsprogramma gestelde tijdspad?
3. Met de invoering van een stelsel van UPV komt de verantwoordelijkheid voor een product geheel bij de producent te liggen, ook in de afvalfase. Welke huidige verantwoordelijkheden in het speelveld veranderen hier mogelijkerwijs door?

De aanpak is erop gericht om aan de hand van input van experts en partijen in de textielketen en op basis van ervaringen met UPV in andere sectoren en het buitenland tot een onafhankelijk advies over de vormgeving van een stelsel van UPV voor textiel te komen. Aan de hand van deskresearch zijn (1) de bestaande (wettelijke) kaders voor een UPV-stelsel (voor textiel) in kaart gebracht, (2) een aantal bestaande UPV-stelsels in binnen- en buitenland geanalyseerd en (3) de relevante trends en toekomstige ontwikkelingen in (en om) de textielketen beschreven. Op deze manier is een gemeenschappelijk en eenduidig startpunt gecreëerd voor het ontwerp van een UPV-stelsel voor textiel.

Vervolgens zijn stakeholders uit de textielketen en experts betrokken om de antwoorden op de onderzoeksvragen te concretiseren. Om tot een voorstel voor de doelstellingen van de UPV te komen, inzicht te verkrijgen in kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden te expliciteren, zijn verschillende interviews en werksessies georganiseerd. Met de voor dit onderzoek ingestelde begeleidingscommissie en in het Netwerkoverleg Circulair Textiel is op een aantal momenten gesproken over de voorlopige bevindingen. Ook is afstemming gezocht met de ontwikkelaars van de monitor van het beleidsprogramma circulair textiel.

Op basis van de resultaten van voorliggend onderzoek en het voorstel dat vanuit de branche wordt opgesteld kunnen overheid en branche gezamenlijk vervolgstappen zetten op weg naar de invoering van de UPV voor textiel. De gemaakte ontwerpkeuzes die ten grondslag liggen aan het advies zijn transparant en herleidbaar weergegeven inclusief de voor- en nadelen.

## 1.3 Leeswijzer

Deze rapportage geeft antwoorden op de drie gestelde onderzoeksvragen. Alvorens over te gaan tot beantwoording van de drie vragen worden in hoofdstuk 2 de (juridische) kaders voor UPV in het algemeen en UPV voor textiel in het bijzonder beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de doelstellingen voor de UPV-textiel, hoofdstuk 4 gaat in op de kosten van een UPV-systeem en hoofdstuk 5 op de rollen en verantwoordelijkheden. De rapportage sluit af met conclusies en een aantal suggesties voor vervolgstappen.

Het rapport bevat een aantal bijlagen. De lezer die vooral geïnteresseerd is in de uitkomsten van het onderzoek kan volstaan met het lezen van de hoofdboodschappen en hoofdstuk 6.

# 2. Kaders voor de UPV voor textiel

De kaders voor het opstellen van een UPV-systeem staan in de Europese en Nederlandse wetgeving. De Europese *Kaderrichtlijn afvalstoffen* (KRA) bevat het totaal aan richtlijnen voor een UPV-systeem. Het is aan de lidstaten om hier zelf invulling aan te geven. In Nederland zijn de wettelijke bepalingen over UPV opgenomen in de *Wet milieubeheer* (Wm) en verder uitgewerkt in het *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*. De regelgeving is zo opgebouwd dat voor elk UPV-systeem in een aparte (wettelijke) regeling kan worden vastgelegd wat de randvoorwaarden (zoals definities, reikwijdte, normadressaat en doelstellingen) voor dat specifieke UPV-systeem zijn. Voor een diepgaande beschrijving van de toepasselijke wetgeving verwijzen we naar Bijlage 1. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de mogelijke wegen voor het instellen van een UPV-systeem (in het algemeen, maar ook voor textiel), wat een overheid kan regelen in een UPV, wat aan de producenten zelf is en wat de plaats is van een UPV in het bredere (overheids)instrumentarium. We sluiten af met een aantal voorstellen voor de concretisering van de inrichting van de UPV voor textiel.

## 2.1 Totstandkoming van een regeling voor UPV

Het opstellen van een regeling voor UPV kan op hoofdlijnen op twee manieren:

i. De eerste manier is dat de Rijksoverheid een regeling voor UPV opstelt waarin definities, doelstellingen en normadressaat staan vermeld. Deze *Algemene Maatregel van Bestuur* (AMvB) wordt opgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De verantwoordelijkheid wordt in deze regeling bij een individuele producent gelegd. Het staat producenten vrij via een producentenorganisatie collectief aan de verplichtingen te voldoen.

ii. Een tweede manier om een regeling voor UPV op te stellen is dat de (textiel)branche zelf een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage opstelt en die voorlegt aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat met de vraag deze overeenkomst *algemeen verbindend te verklaren* (AVV). Deze weg gaat uit van een collectieve aanpak en is meer gebaseerd op vrijwilligheid. Er gelden specifieke eisen voor bijvoorbeeld het deel van de branche die zich achter de aanvraag schaart (zie ook bijlage 1).

Nota bene: Er is een derde manier om te sturen in het afvalbeheer van textiel. Dit is door een verplicht statiegeld op te leggen. Deze mogelijkheid is in de Wet milieubeheer opgenomen vanwege de discussie over statiegeld op drankenverpakkingen, omdat daarmee zwerfvuil kan worden verminderd. Voor textiel ligt dit sturingsmechanisme niet voor de hand. Textiel maakt geen groot deel uit van het zwerfafval, en het geniet de voorkeur om doelvoorschriften (bijvoorbeeld een recyclingpercentage) op te nemen in plaats van middelvoorschriften zoals statiegeld.

In de huidige praktijk zijn de meeste UPV-regelingen een combinatie van beide mogelijkheden[1]. In dat geval wordt de UPV inclusief de doelstellingen wettelijk (via een AMvB) opgelegd. Om de uitvoering efficiënt te regelen zetten de producenten een collectieve producentenorganisatie op. Een AVV wordt onder meer aangevraagd om de afdracht van de afvalbeheerbijdrage aan de producentenorganisatie

1 Op dit moment hebben de volgende producten waarvoor ook wettelijke producentenverantwoordelijkheid geldt een AVV: Verpakkingen, Verlichting, Batterijen en accu's, Autobanden en (recent) Elektrische en elektronische apparatuur.

voor alle producenten/importeurs te verplichten. Op deze manier kan worden voorkomen dat er te veel *free riders* zijn die niet bijdragen, maar wel de vruchten plukken van het systeem.

Beide wegen, producentenverantwoordelijkheid via een AMvB of een AVV, moeten voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Dit betekent automatisch dat zij moeten voldoen aan de KRA (onder andere de eisen in artikel 8bis). Deze vereisten zijn:

- Het beheer van de afvalfase en het behalen van de (in een afvalbeheerovereenkomst overeengekomen of wettelijke) doelstellingen;
- De opzet en inrichting van een afvalbeheerstructuur, waaronder in ieder geval een passend inname- of inzamelsysteem voor afgedankte producten;
- Het informeren van afvalstoffenhouders en eindgebruikers, waaronder consumenten;
- De bekostiging (financiële onderbouwing afvalbeheer) en financiering (afvalbeheerbijdrage van betrokken producenten) van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder de uitvoering en naleving van de afvalbeheerovereenkomst;
- Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de afvalbeheerovereenkomst;
- Rapportage en informatievoorziening tussen producenten en in ieder geval naar de minister en betrokken actoren bij de afvalbeheerstructuur.

Hieronder gaan we uitgebreider in op de twee verschillende routes en de overeenkomsten en verschillen.

### 2.1.1 Vergelijking van beide routes

In de AMvB legt de minister vast over welk product de UPV gaat, welke partij(en) welke verantwoordelijkheid krijgen en wat de doelen zijn die moeten worden behaald. Na bespreking in de ministerraad en advies van de Raad van State wordt de (aangepaste) AMvB door de betrokken ministers en de koning ondertekend. Vervolgens wordt hij gepubliceerd in het staatsblad. Stakeholders kunnen invloed uitoefenen op de inhoud van de AMvB door in overleg te gaan met het ministerie, en als het ministerie daarvoor kiest, om in te spreken bij een consultatieronde.

Via de route van een AVV wordt met een merendeel van de markt een "Overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage" afgesproken. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen producenten waarin is geregeld dat zij een afvalbeheerbijdrage zullen afdragen voor de producten die zij op de markt brengen. Die afvalbeheerbijdrage wordt gebruikt om een collectief afvalbeheersysteem op te zetten voor hun producten als die aan het einde van hun levensduur komen. In de overeenkomst moeten afspraken worden vastgelegd over welk product(en) het gaat, wie de afdracht moeten doen, wat de organisatie die de gelden int met de gelden gaat doen, en welke doelen behaald moeten worden.

Om te voorkomen dat producenten (die zich vooraf binden aan de overeenkomst) zich ten opzichte van andere producenten (die zich *niet* vooraf binden aan de overeenkomst) uit de markt prijzen, omdat zij de kosten van het afvalbeheer op zich nemen, kunnen zij aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat vragen om de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage *algemeen verbindend te verklaren*. Alle partijen die een dergelijk product op de markt brengen, zijn dan verplicht om te voldoen aan de afspraken in de overeenkomst, ook de producenten die in eerste instantie niet aangesloten waren

bij de overeenkomst. Alle producenten/importeurs die in Nederland het product op de markt brengen, moeten dan een afvalbeheerbijdrage afdragen aan de organisatie die het afvalbeheer regelt[2].

Stakeholders kunnen invloed uitoefenen door contact te leggen met de organisatie die de overeenkomst opstelt en/of de organisatie die de AVV aanvraagt. Ook is er de mogelijkheid om in te spreken bij de ter inzagelegging van het (voorgenomen) besluit van de minister om de overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. In onderstaande tabel 2.1 worden beide routes vergeleken. Onder de tabel wordt voor enkele onderwerpen een toelichting gegeven.

Tabel 2.1: vergelijking AMvB en AVV

| | AMvB | AVV |
|---|---|---|
| **Trekker/ initiatiefnemer** | Ministerie | Organisatie namens producenten |
| **Verantwoordelijke voor het afvalbeheer** | Individuele producenten. Het staat producenten vrij om het collectief te regelen. De collectieve organisatie is verantwoordelijk voor de aangesloten producenten. | Collectieve organisatie namens de producenten. |
| **Looptijd** | 'Oneindig', of totdat de wetgever aanpassingen doet. | Maximaal 5 jaar, daarna moet een nieuw verzoek ingediend worden. |
| **Recht om afvalproducten in te zamelen van huishoudens** | Producenten dragen een inzamelplicht. Gemeenten staan producenten automatisch toe via de gemeentelijke afvalverordening deze plicht uit te oefenen. | Recht moet per gemeente worden aangevraagd. Gemeente bepaalt wie gerechtigd is om huishoudelijk afval in te zamelen. |
| **Verantwoordelijk-heden in de totstandkoming UPV** | De Rijksoverheid zorgt voor conformiteit met artikel 8 bis van de KRA en de toets op doelmatigheid van het afvalbeheer. | De producenten dienen een verzoek in tot AVV. Het ministerie controleert of de overeenkomst voldoet aan de eisen in de KRA en bijdraagt aan het doelmatig beheer van afvalstoffen. |
| **Handhaving** | De overheid kan handhaven op het behalen van de doelen bij iedere producent. Bij een eventueel collectief systeem is handhaving gericht op de producentenorganisatie. | Alle partijen die deel uitmaken van de Overeenkomst kunnen elkaar (privaatrechtelijk) aanspreken op het voldoen aan de afspraken in de overeenkomst. De overheid kan deze afspraken niet handhaven. |
| **Fondsvorming** | Met fondsvorming kan de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen en onvoorziene omstandigheden.<br>Een innovatiefonds kan onderdeel uitmaken van de afvalbeheerbijdrage die producenten betalen (bij gezamenlijk uitvoeren van de verantwoordelijkheid via een producentenorganisatie). | Idem. In de Regeling verzoek tot AVV staat verder expliciet dat het fonds (voor onvoorziene omstandigheden/als reserve) maximaal 1.5 keer de jaarsom voor afvalbeheer mag zijn. |
| **Doorlooptijd** | De doorlooptijd voor het maken van een AMvB is ongeveer een jaar. | De doorlooptijd die staat tussen het moment van indienen van een AVV-verzoek en het publiceren van het besluit is formeel een half jaar. De tijd die nodig is om de overeenkomst tussen producenten op te stellen komt hierbij. De doorlooptijd tot inwerkingtreding van de AVV is naar schatting ongeveer anderhalf jaar. |

2 De regeling biedt producenten die kunnen aantonen dat zij zorgdragen voor een afvalbeheer dat ten minste gelijkwaardig is aan het (collectieve) beheer onder de UPV de mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen (zie verder bijlage 1).

*Toelichting op recht om afvalproducten in te zamelen van huishoudens*

In de gemeentelijke afvalverordeningen staat meestal dat alleen afval ingezameld mag worden van huishoudens door de gemeente of door partijen die van de gemeente daar expliciet toestemming voor hebben gekregen. In de standaard gemeentelijke afvalverordening[3] wordt hier een uitzondering op gemaakt voor partijen die in het kader van een AMvB voor UPV een verplichting hebben om het afvalbeheer voor hun producten op zich te nemen. Zij krijgen automatisch het recht om in te zamelen van huishoudens. Dit is niet het geval bij een AVV.

*Toelichting op de voorwaarden voor een AVV*

Bij het aanvragen van een AVV moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de eisen van doelmatigheid van afvalbeheer en aan de eisen uit de KRA. Ook dient een belangrijke meerderheid van de producenten achter de overeenkomst te staan. In de beoordeling wordt gekeken naar het aantal producenten dat een verzoek tot AVV steunt ten opzichte van alle producenten die een dergelijk product op de Nederlandse markt brengen. Ook wordt gekeken naar het marktaandeel dat deze producenten hebben op de Nederlandse markt. Beide moeten groter zijn dan 55%. Daarnaast moet een van deze percentages groter zijn dan 75% (zie verder bijlage 1). Wanneer Modint/INretail een aanvraag voor een AVV indienen, zullen zij de vereiste meerderheid van producenten achter zich hebben. Zij nemen dit mee in het voorstel dat zij zelf ontwikkelen voor de invulling van de UPV-textiel.

*Toelichting op handhaving*

In geval van een AVV geldt dat als één van de partijen aanwijzingen heeft dat een andere partij in de overeenkomst zich niet aan de afspraken houdt, deze partij de minister kan vragen om via de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een onderzoek in te laten stellen. De minister zal de bevindingen van dit ILT-onderzoek ter beschikking stellen aan degene die het onderzoek heeft aangevraagd. Deze bevindingen kunnen dan in een privaatrechtelijke procedure worden gebruikt. De overheid heeft dus in de handhaving van de afspraken in de AVV op zich geen rol. De producenten zullen zelf optreden tegen partijen die zich niet aan de afspraken houden en eventuele *free riders*. Bij een UPV op basis van een AMvB kan de ILT direct handhaven als een producent niet kan aantonen te voldoen aan de doelen.

*Toelichting op fondsvorming*

Bij fondsvorming kan onderscheid gemaakt worden tussen een fonds als reserve en het innovatiefonds om innovatie aan te jagen. In de toelichting bij het Besluit 'regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid' staat: "Bij het opzetten van de financiële en organisatorische middelen en het dragen van de kosten moet de producent anticiperen op toekomstige verplichtingen ten aanzien van reeds in de handel gebrachte producten die onder reikwijdte van de regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. Dit kan bijvoorbeeld door fondsvorming, garantiestellingen, verzekeringen, derdegeldrekening, of door producten formeel juridisch in eigendom te houden".

In de toelichting bij de regeling '*verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage*' wordt aangegeven dat deze fondsvorming niet ongelimiteerd is. Uitgangspunt is dat de omvang van het fonds niet groter mag worden dan 1½ keer de in één jaar begrote kosten van

3 Let op: In de gemeentelijke afvalverordening wordt onder inzamelen ook verstaan accepteren van gebrachte afvalstoffen. Dit in tegenstelling tot de definities die op landelijk niveau worden gebruikt, waarin er een onderscheid wordt gemaakt tussen "inzamelen" (ophalen) en accepteren "laten brengen".

de afvalbeheerstructuur. Als de fondsvorming gedurende de looptijd van een AVV de genoemde omvang overschrijdt, dient de afvalbeheerbijdrage (tussentijds) te worden aangepast. De verwachting is dat de vormgeving een dergelijk fonds in de praktijk op eenzelfde manier vormgegeven kan worden, ongeacht of de UPV via een AMvB of via een AVV tot stand komt.

Met betrekking tot een innovatiefonds geeft de toelichting op het Besluit 'regeling voor uitgebreide producenten verantwoordelijkheid' het volgende aan. "De afvalbeheerbijdragen mogen niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheersdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten. Het opzetten van een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn. Het is aan de producenten om hier nader invulling aan te geven". Mochten producenten onder een regeling voor producentenverantwoordelijkheid onder een AMvB besluiten zich collectief te organiseren dan kunnen er in theorie meerdere collectieven naast elkaar bestaan, die elk een eigen afweging kunnen maken voor de inrichting van een dergelijk fonds. In geval van (ook) een AVV is er één producentenorganisatie die dit namens alle producenten kan besluiten.

## 2.2 Wat regelen overheid en producenten in een UPV

Zowel een AMvB als een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die door de minister algemeen verbindend is verklaard vallen onder de definitie van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Deze definitie is opgenomen in de Wet milieubeheer en luidt:

*Regels die ervoor zorgen of een besluit dat ervoor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen.*

Een regeling over UPV is gericht op **de achterkant van de keten**, namelijk vanaf het moment dat de producten in de afvalfase zijn gekomen. De basis voor het opstellen van een AMvB of Overeenkomst voor een afvalbeheerbijdrage en AVV ligt in de Wet milieubeheer. In een UPV kunnen alleen regels worden opgenomen over het beperken van de negatieve milieueffecten, met name die te maken hebben met de effecten van het afvalbeheer van producten die door producenten op de markt zijn gebracht.

### 2.2.1 Wat de overheid kan en ketenpartijen zouden willen regelen

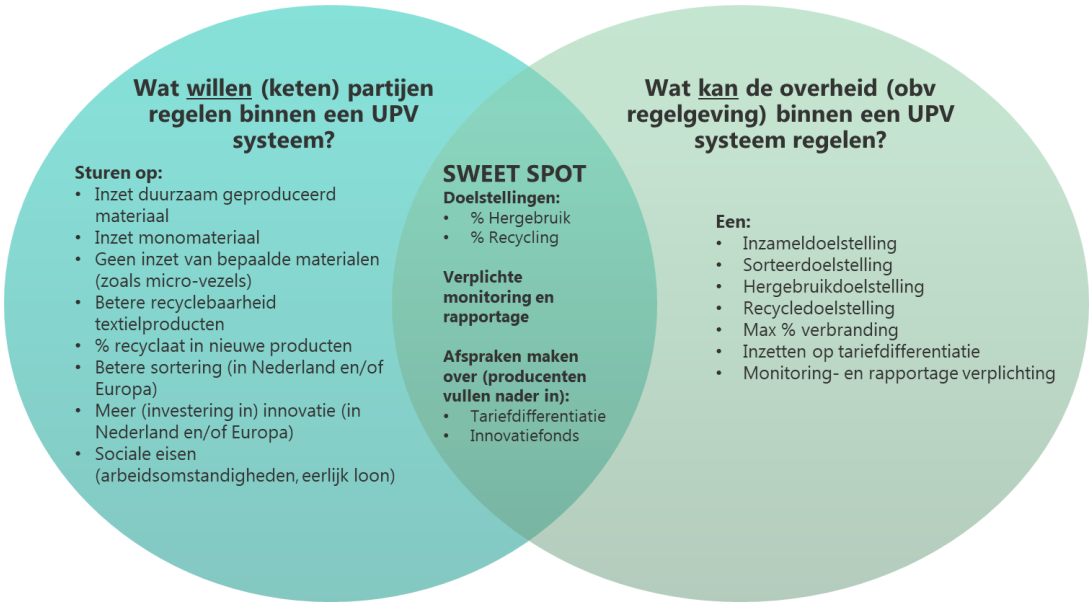
Samengevat kan de Rijksoverheid in een UPV over de volgende zaken regels stellen:

- de producten die onder de UPV vallen;
- wie de normadressaat is (de partij die producent is en de verantwoordelijkheid krijgt);
- de te behalen doelstellingen (aan de achterkant van de keten);
- financiële verplichtingen;
- monitorings- en rapportageverplichtingen;

In het verder vormgeven van de UPV is zaak om een goede balans te vinden tussen wat (de overheid) in een UPV kan regelen en wat ketenpartners in een UPV zouden willen regelen. Tijdens het onderzoek is het duidelijk geworden dat niet alles wat partijen zouden willen regelen ook daadwerkelijk te regelen is in een UPV.

Zo worden aan de mogelijkheid om via de UPV-Textiel eisen te stellen aan de producten die op de markt worden gebracht (bijvoorbeeld in de vorm van duurzaamheidseisen of een aandeel gerecycled materiaal in het product) beperkingen gesteld door de Europees geregelde vrijheid van handel in goederen. Op Europees niveau kunnen hier nadere regels over worden gesteld. En omdat de UPV zijn basis heeft in de Wet milieubeheer, kunnen alleen verplichtingen worden opgenomen over milieu, niet over mensenrechten, arbeidsomstandigheden of internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het staat partijen in de textielketen uiteraard vrij daar zelf aanvullende afspraken over te maken buiten de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

In het onderstaande figuur 2.1 staat weergegeven welke onderwerpen wel en niet binnen een UPV geregeld kunnen worden door de Rijksoverheid. In het midden (de sweet spot) staat weergeven ten aanzien van welke onderwerpen de Rijksoverheid binnen de UPV doelstellingen op kan nemen en welke andere prikkels de overheid kan inbouwen in de UPV om de keten te sturen naar meer circulariteit. In paragraaf drie gaan we in op andere instrumenten die daarnaast (flankerend) ingezet kunnen worden. In hoofdstuk drie werken we de doelstellingen uit.




Figuur 2.1: (wettelijke) mogelijkheden en wensen van ketenpartners voor de UPV-textiel

### 2.2.2 Wat producenten regelen

Producenten zijn vanaf het moment dat de UPV van kracht is verantwoordelijk voor het behalen van de doelen in de UPV. Onder een UPV die alleen via een AMvB is geregeld kunnen producenten individueel voor hun eigen producten regelen dat zij voldoen aan de doelen. Ook kunnen zij zich aansluiten bij een collectieve producentenorganisatie. Als producenten (onder een AMvB en/of een AVV) een producentenorganisatie oprichten die collectief namens meerdere producenten de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de eisen uit de UPV op zich neemt, dan mag deze organisatie niet meer geld ontvangen van de producenten dan nodig is voor het uitvoeren van haar taken die leiden

tot het bereiken van de doelstellingen[4]. Indien mogelijk moet een producentenorganisatie tarieven differentiëren naar verschillende producten. Hierbij moeten producenten volgens de wet kijken naar duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de gehele levenscyclus. Producenten kunnen dus via de producentenorganisatie afspreken dat voor duurzamere producten minder afvalbeheerbijdrage hoeft te worden afgedragen. Hoe zij de criteria vaststellen voor duurzamere producten staat hen vrij, zolang zij daarmee niet in strijd handelen met ander recht, zoals het recht op vrije handel van goederen. De overheid heeft (wanneer er ook een AMvB wordt opgesteld) mogelijkheden om te sturen in de richting van een voorkeursgrondslag; de definitieve vaststelling is aan de producenten(organisatie).

## 2.3 De UPV-textiel als één van de beleidsinstrumenten op weg naar een circulaire textielketen

Om de textielketen in Nederland verder in beweging te krijgen richting een circulair systeem is een UPV een belangrijk beleidsinstrument. Een UPV betekent dat de producent (degene die het product op de Nederlandse markt brengt) verantwoordelijk wordt gemaakt voor zijn product gedurende de hele levenscyclus van het product, inclusief het afvalbeheer. Een UPV is weliswaar een belangrijk beleidsinstrument, maar niet het enige dat volgens ketenpartijen, maar ook volgens de overheid[5] nodig is om de textielsector circulair te maken. Het realiseren van bijvoorbeeld de doelstelling uit het beleidsprogramma voor een verplicht aandeel recyclaat of duurzaam geproduceerd materiaal in nieuwe producten is niet mogelijk via een UPV. Hetzelfde geldt voor de wens vanuit de branche om ook aandacht te besteden aan eerlijke arbeidsomstandigheden in de textielketen. Hiervoor kunnen overheid en ketenpartijen **flankerend beleid** inzetten. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende instrumenten, zoals:

1. **Convenanten;** Een mogelijkheid is om via convenanten in de textielsector verschillende problemen aan te pakken. Hierbij worden afspraken gemaakt met de sector om bijvoorbeeld kinderarbeid uit te bannen of om de arbeidsomstandigheden in de productiefabrieken te verbeteren.
2. **Europese productregelgeving;** Nederland zou kunnen lobbyen voor productregelgeving waarin doelstellingen zijn opgenomen voor alle stappen in de textielketen. Op die manier kunnen meer onderwerpen worden geregeld dan nu binnen de Nederlandse wetgeving het geval is (zoals de verplichting om een percentage recyclaat toe te passen in nieuwe producten of primaire grondstoffen te belasten). Op dit moment is Europese wetgeving in de maak voor batterijen, waarin verplichtingen worden opgenomen voor de gehele keten en voor de producten zelf. Denk hierbij aan verplicht labelen van batterijen om het energiegebruik en aandeel secundair materiaal inzichtelijk te maken, maar ook eisen aan de gevaarlijke stoffen die aanwezig mogen zijn in de batterijen. De richtlijn bevat ook recyclingdoelstellingen. Vergelijkbare eisen zouden kunnen worden gesteld aan textiel. UPV is dan onderdeel van een set aan maatregelen die de hele textielsector moeten transformeren. Deze maatregelen alleen op Nederlands niveau invoeren zou stuiten op verdragen over vrije handel van goederen binnen Europa. Dit probleem ontstaat niet bij invoering op Europees niveau.

4 Er mag een fonds worden ingericht waarmee onvoorziene uitgaven worden gedekt, en waarmee innovatie wordt gestimuleerd.
5 Bron: beleidsprogramma circulair textiel, Kamerstukken II 2019/20, 32 852, nr. 116.

## 2.4 Concretisering enkele ontwerpkeuzes voor de UPV-textiel

In deze afsluitende paragraaf concretiseren we enkele ontwerpkeuzes die samenhangen met de (wettelijke) kaders en die gemaakt moeten worden op weg naar de vormgeving van de UPV-textiel.

### 2.4.1 Combinatie van beide wegen: AMvB en AVV

Op grond van ervaringen met en de vormgeving van andere UPV-systemen in Nederland en het onderhavige onderzoek en in dat kader gevoerde gesprekken met stakeholders in de textielketen, zouden wij kiezen voor een combinatie van een wettelijke regeling en het algemeen verbindend verklaren van de Overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Een wettelijke regeling (via een AMvB) zorgt voor urgentie bij de betrokken producenten, die vervolgens via de AVV zelf collectief invulling kunnen geven aan het UPV-systeem. In de wettelijke regeling worden ook de doelstellingen opgenomen die behaald dienen te worden. Deze doelstellingen worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

Belangrijke randvoorwaarde voor de combinatie is uiteraard dat de gevraagde meerderheid van de producenten (of het merendeel van de markt) zich achter de AVV-aanvraag schaart. Wanneer die grote meerderheid (75% van het aantal producenten, of de producenten die 75% van de markt in handen hebben) voor textiel niet makkelijk tot stand komt, kan de overheid in ieder geval starten met het opstellen van de wettelijke regeling. Dan ligt de basis van de UPV er en ontstaat er druk bij de producenten om tot actie over te gaan. Die actie kan dan zijn om een (of meerdere) collectieve producentenorganisatie(s) op te richten om dit te regelen of om individueel te gaan voldoen aan de doelen van de AMvB.

### 2.4.2 Afbakening van textiel onder de UPV

Onder "textiel" wordt in ons voorstel voor UPV verstaan: (1) kleding (ongeacht de toepassing of markt) en (2) huishoud- en woningtextiel (theedoeken, gordijnen, dekbedhoezen, ook wel bed bad en keuken-textiel of BBK-textiel).

Om een scherper beeld te geven van de producten die wel en niet onder de definitie van textiel voor de UPV vallen, maken we gebruik van de lijst met douanecodes, de zogenaamde GN-codes. Deze GN-codes[6] zijn op Europees niveau vastgesteld en worden gebruikt voor statistieken en voor het indelen van goederen in categorieën waarvoor douanetarieven zijn vastgesteld. De textielproducten waar de UPV-textiel zich op richt, bevinden zich in hoofdstukken 61 (kleding en kledingtoebehoren, van brei- of haakwerk) en 62 (kleding en kledingtoebehoren, andere dan van brei- of haakwerk). Ook het deel van hoofdstuk 63 (andere geconfectioneerde artikelen van textiel; stellen of assortimenten; oude kleren en dergelijke; lompen en vodden) tot en met 63 04 en de codes die beginnen met van 63 07 1 vallen binnen de definitie. Met deze afbakening wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande inzamelstructuur. Hierdoor kan de bestaande inzamelstructuur als basis worden gebruikt voor het verhogen van recycling en hergebruik.

Naast consumentenkleding, valt ook bedrijfskleding (business 2 business of B2B) vanaf de start onder het UPV-stelsel voor textiel. We stellen voor om de B2B textielproducten aan de definitie toe te voegen. Ten eerste maakt het voor de milieu-impact van de productie niet uit wat de toepassing is van een stuk

6 Voor meer informatie over GN codes zie de webpagina van het CBS met uitleg hierover: IDEP - Codelijsten (cbs.nl)

textiel en ten tweede wordt hiermee voorkomen dat de consumenten (B2C) producenten opdraaien voor het B2B textiel dat in de textielbak terechtkomt. Dit is ook in lijn met het *besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* waarin geen onderscheid gemaakt wordt tussen bedrijfsmatig en huishoudelijk afval[7]. Tegelijkertijd kent bedrijfskleding (als bedrijfsmatig afval) op onderdelen een andere afvalbeheerstructuur. Bedrijfskleding wordt (ook) via andere kanalen ingezameld dan kleding die aan consumenten wordt verkocht. Bedrijfskleding wordt teruggenomen door de leverancier, wordt (gescheiden) afgevoerd door het bedrijf dat de bedrijfskleding heeft gekocht, komt in het restafval of komt via de medewerkers van dat bedrijf na gebruik in de textielbak[8]. Aandachtspunt is ook dat bedrijfstextiel vaak wordt geleverd onder langjarige contracten. Als in die contracten geen rekening is gehouden met wijziging in regelgeving en de prijs staat langjarig vast, dan kan dit tot ongewenste effecten leiden.

Uit deze afbakening wordt duidelijk dat een aantal producten nu (nog) niet onder de scope van textiel onder de UPV valt. Dat zijn bijvoorbeeld: schoenen, tassen en riemen, textiel/stof in een samengesteld product, zoals matrassen, parasols, tenten en zonneschermen. Een deel van de uitgezonderde producten (schoenen, tassen) wordt soms wel via de huidige inzamelsystemen samen met textiel ingezameld. Aangezien de waarde van deze producten positief is, is het de verwachting dat deze parallelle inzameling zal blijven bestaan.

We stellen voor om al deze producten (vooralsnog) niet op te nemen, omdat dit de UPV complexer maakt. Het aantal producenten zou toenemen en de producten worden op een andere manier gerecycled, als er al een recyclingmogelijkheid bestaat. We adviseren daarom de UPV zo eenvoudig mogelijk te starten. Daarnaast is er een aantal producten waar gewerkt wordt aan een eigen UPV, zoals matrassen en is er textiel dat onder een andere UPV valt, zoals elektrische dekens. Het is logisch dat deze producten sowieso buiten de scope van de UPV-textiel blijven, zodat producenten niet twee keer af hoeven te dragen.

In de toekomst kan de scope van textiel onder de UPV uitgebreid worden. We adviseren een aantal jaren na invoering te kijken naar eventuele uitbreidingsmogelijkheden op de hierboven genoemde productgroepen (waar geen eigen UPV voor in voorbereiding is).

### 2.4.3 De producenten en importeurs

Om de UPV goed te laten werken is het belangrijk dat er volstrekte helderheid is over welke partij de verantwoordelijkheid draagt voor de doelen die zijn opgenomen de UPV. In het Besluit 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' staan hierover de volgende definities:

*In de handel brengen*: voor het eerst op de markt aanbieden van stoffen[9], mengsels of producten;

7 In de toelichting staat hierover opgenomen: *Bij de in dit besluit opgenomen verplichtingen voor producenten, in het bijzonder de verplichting voor het opzetten van een passend inzamelsysteem en het dragen van de daarbij behorende kosten, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat vrijkomt als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten.*

8 B2B textielinzameling is niet expliciet in het rekenmodel van de textielketen (zie hoofdstuk 4) opgenomen. Om dit in meer detail te modelleren is verder onderzoek nodig.

9 In deze definitie worden chemische stoffen bedoeld en geen textiele stoffen. Textiel valt in deze definitie onder de noemer product.

*Producent*: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt;

Dat betekent dus dat degene die beroepsmatig een textielproduct voor het eerst op de Nederlandse markt brengt de producent/importeur (PI) is volgens de UPV. Het maakt bij "in de handel brengen" niet uit aan wie het product wordt aangeboden. Er is dus geen onderscheid tussen bedrijven of consumenten. In de textielketen zijn dit in ieder geval:

- Een merk/brandowner gevestigd in Nederland, zoals G-star, Scotch&Soda of H&M. Deze partijen kunnen productie zelf in handen hebben of het overlaten aan gecontracteerde partijen.
- Een (online) retailpartij gevestigd in Nederland die (ook) onder eigen merk textiel op de markt brengt, zoals de Bijenkorf of Wehkamp.
- Een importeur van textiel die aan andere bedrijven verkoopt, bijvoorbeeld retailers.
- Een in het buitenland gevestigde online partij die vanuit een opslaglocatie in het buitenland direct aan de Nederlandse consument levert (zoals Amazon). Deze online partij is dan verplicht om via een in Nederland gevestigde representant jaarlijks 'aangifte' te doen van de hoeveelheid op de markt gebracht. Dit komt overeen met hoe Zweden het wil regelen in hun UPV voor textiel (zie bijlage 3).

De wettelijke kaders bieden de mogelijkheid om bij een UPV een uitzondering te maken voor kleine spelers, die slechts een kleine hoeveelheid producten op de markt brengen. Deze uitzondering is bijvoorbeeld gemaakt in het geval van de UPV voor verpakkingen. In die UPV zijn bedrijven die minder dan 50.000 kg verpakkingen op de markt brengen volgens de AMvB niet verplicht om te voldoen aan de doelen en hoeven zij geen verslag uit te brengen over het behalen van die doelen. Ook in de Overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die algemeen verbindend is verklaard worden zij niet verplicht een afvalbeheerbijdrage te betalen. Deze uitzondering zorgt ervoor dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven. Ook in de textielketen zijn er veel kleine bedrijven die een beperkte hoeveelheid textiel op de markt brengen. We adviseren om ook in de UPV-textiel een drempel op te nemen. De precieze vormgeving en hoogte van deze drempel is nader vast te stellen. In de UPV-textiel in Frankrijk is bijvoorbeeld geregeld dat partijen die minder dan € 750.000 per jaar omzetten of jaarlijks minder dan 5000 stuks op de markt brengen geen exacte opgave hoeven te doen. Wel betalen ze een beperkte jaarlijkse bijdrage aan de producentenorganisatie (ongeveer € 40).

### 2.4.4 Registratie van op de markt gebracht

De geadresseerde partijen (de producenten/importeurs) zullen jaarlijks direct aan het ministerie, dan wel aan de producentenorganisatie moeten opgeven hoeveel textiel zij op de Nederlandse markt hebben gebracht. Hierbij is op de markt gebracht beperkt tot de hoeveelheden voor verkoop in Nederland. Dat betekent dat de hoeveelheden die een bedrijf in Nederland importeert om vervolgens weer te exporteren niet onder het stelsel vallen; Nederland is in dat geval slechts een doorvoerland. Om dit aan te tonen kan gebruik worden gemaakt van de btw-administratie en bij grote volumes van de registratie van exporten bij het Centraal Bureau voor de Statistiek volgens de GN-codes (zoals hierboven al benoemd).

# 3. Doelstellingen voor een UPV Textiel

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag:

*Welke doelstellingen (op basis van het beleidsprogramma circulair textiel) kunnen worden geformuleerd op het gebied van in ieder geval preventie, hergebruik en recycling van textiel, teneinde te zorgen voor een meer circulaire textielketen? Is tevens een inzameldoelstelling wenselijk en zo ja welke?*

In het voorgaande hoofdstuk zijn de kaders voor een UPV-stelsel geschetst. Het is duidelijk geworden dat de overheid met een UPV voor textiel doelstellingen kan stellen gericht op de achterkant van de textielketen; de afvalbeheerstructuur (inzameling, sortering en verwerking). De regelgeving geeft de mogelijkheid om prikkels in te bouwen die kunnen sturen op de voorkant van de keten. Hier kan de overheid vooral richtlijnen meegeven; de uiteindelijke invulling is aan de producenten. Dit betreft onder meer tarieven en tariefdifferentiatie en de mogelijke instelling van een innovatiefonds. Producenten zijn gehouden binnen de wettelijke randvoorwaarden van goede en kosten efficiënte uitvoering van de verplichtingen te blijven. Voor een verplichting op het gebruik van recyclaat in nieuw textiel is andere specifieke regelgeving (op Europees niveau) nodig. Naast UPV kunnen overheden (en partijen uit de textielketen) flankerend beleid inzetten om de transitie naar een circulaire textielketen te versnellen.

Om tot nadere invulling van de doelstellingen voor de UPV-textiel te komen, is de ketenstap (aan de achterkant) bepaald waar de overheid met een doelstelling **het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel neer kan leggen om de gehele keten te sturen naar meer circulariteit.** Hierna zijn de doelstellingen geconcretiseerd en is een voorstel voor voortschrijdende normstelling uitgewerkt. Om tot dit voorstel voor doelstellingen te komen, zijn naast interne teamanalyse, ruim vijftien gesprekken en een drietal sessies met stakeholders en experts uit de textielketen georganiseerd.

## 3.1 Hoofddoelstelling UPV; focus op recycling in combinatie met hergebruik

Vanuit het perspectief van de overheid gezien, is de hoofddoelstelling van een UPV-stelsel voor textiel waarin de producenten verantwoordelijk worden gemaakt voor de inzameling en verwerking van afgedankt textiel als volgt te formuleren:

| | |
|---|---|
| **Hoofd-doelstelling UPV Textiel** | **Het verminderen van de milieudruk en de afvalproductie van de textielketen door een proces in gang te zetten gericht op het vergroten van de circulariteit in de keten.**<br>De circulariteit wordt vergroot door:<br>1. Producthergebruik te stimuleren en zo levensduur van producten te verlengen en de aanschaf van nieuwe producten uit te stellen en te vervangen.<br>2. Het aandeel materiaalhergebruik te vergroten en zo vezels te produceren die worden gebruikt in nieuwe (textiel)producten die op de markt worden gebracht en die virgin materialen in die producten kunnen vervangen.<br>Een UPV-stelsel voor textiel introduceert hiertoe het 'vervuiler betaalt' principe: producenten/importeurs dragen de kosten van de afvalbeheersstructuur voor textiel. |

Om tot een circulaire textielketen te komen is het nodig om zowel aan de voorkant (pre-use), in de gebruiksfase (use) als aan de achterkant (post-use) van de keten te sturen op verandering. Met een UPV

kan de overheid eigen doelstellingen formuleren die direct sturen op de achterkant van de keten. Daarnaast kan de overheid via (indirecte) prikkels sturen op de voorkant en gebruiksfase van de keten. Zo is tariefdifferentiatie bij een collectieve organisatie voor producentenverantwoordelijkheid verplicht en is het aan producenten om het tariefsysteem in te vullen. De door de overheid te stellen doelstellingen voor de UPV voor textiel concentreren zich dus op de **achterkant van de keten** (inzameling, sortering en recycling). In onze ogen is **recycling** de plek in de keten waar het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel voor meer circulariteit neergelegd kan worden.

Een doelstelling op recycling geeft ook een prikkel om de (gescheiden) inzameling en sortering te verbeteren. Deze doelstelling zet aan tot meer (en betere) gescheiden inzameling, omdat dit nodig is om de recycledoelstelling te behalen. En gezien het feit dat we in Nederland beschikken over een landelijk dekkende inzamelstructuur voor textiel, is het in onze ogen niet nodig om bij de start van de UPV voor textiel een aparte doelstelling voor (gescheiden) inzameling te formuleren. Het gaat er vooral om dat er een groter deel van het afgedankte textiel gerecycled gaat worden. Wanneer (als gevolg van de doelstelling op recycling) het aanbod van secundair materiaal groter (en kwalitatief hoogwaardiger) wordt, zal de vraag van producenten naar verwachting stijgen en kan de prijs lager worden. In combinatie met een vorm van tariefdifferentiatie aan de voorkant kan een verdere impuls gegeven worden aan de vraag naar recyclaat. Op deze manier wordt een uitweg gevonden voor de 'waiting-game' die wordt geconstateerd[10].

Omdat in de textielketen traditioneel sprake is van een groot aandeel hergebruik en de (fijnmazige) sortering met name gericht is op hergebruik is het van belang om in de concretisering van de doelstelling **naast recycling ook aandacht te hebben voor hergebruik.** Deze combinatie leidt op hoofdlijnen tot drie alternatieven voor de doelstellingen voor de UPV voor textiel. Deze hoofdlijnen staan inclusief een aantal mogelijke voor- en nadelen weergegeven in onderstaande tabel 3.1

| Doelstelling | Mogelijke voordelen | Mogelijke nadelen |
|---|---|---|
| **ALLEEN EEN RECYCLING-DOELSTELLING** | • Overzichtelijk<br>• Relatief eenvoudig te monitoren<br>• Stuurt op een duidelijke plek in de keten waar verandering nodig is. Hergebruik heeft minder (extra) sturing nodig: heeft al een (economische) winst | • Stimulans op alleen recycling gaat mogelijk ten koste van aandeel hergebruik (om doelstelling te halen).<br>• Houdt onvoldoende rekening met de R-ladder (hergebruik staat hoger). |
| **EEN GECOMBINEERDE DOELSTELLING** | • Biedt producenten de mogelijkheid om eigen afweging te maken om meer te recyclen (bij meer lage kwaliteit) of te hergebruiken (bij hogere kwaliteit). | • Houdt niet expliciet rekening met R-ladder (ondervangen door bijvoorbeeld een minimaal aandeel hergebruik mee te nemen).<br>• Extra monitoring en administratie ten opzichte van alleen recycling doelstelling. Zal gezien wenselijkheid beleidsmonitoring apart bijgehouden worden. |

10 Zie: Transition to Circular Textiles in the Netherlands. An innovation systems analysis, Universiteit Utrecht, Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, januari 2021

| | | |
|---|---|---|
| **EEN RECYCLING-DOELSTELLING EN EEN <u>APARTE</u> HERGEBRUIK DOELSTELLING** | • Prikkel op zowel recycling als hergebruik<br>• Onderscheid is duidelijk (vraagt nog wel duidelijke definities van wat als recycling en wat hergebruik telt) | • De doelstelling stuurt de afweging van producenten tussen hergebruik en recycling gericht op het behalen van beide doelstellingen. Gaat mogelijk ten koste van meer hergebruik of meer recycling. Producenten kunnen deze afweging zelf beter maken.<br>• Extra monitoring en administratie ten opzichte van alleen recycling doelstelling. Uitvoerbaarheid lastiger. |

Tabel 3.1 – Combinatie van recycling en hergebruik doelstelling

Omdat in het systeem een afhankelijkheid bestaat van de kwaliteit van hetgeen gescheiden ingezameld wordt, ligt het in onze ogen meer voor de hand ketenpartijen (met producenten als verantwoordelijke) zelf de afweging te laten maken om meer te recyclen of juist te hergebruiken. Een gecombineerde doelstelling (eventueel in de vorm van een minimaal percentage hergebruik; zie ook paragraaf 3.2.3), komt hier in onze ogen het beste aan tegemoet.

Het hanteren van twee aparte doelstellingen, voor recycling en hergebruik, zal het behalen van beide doelstellingen vooropstellen en het maken van de optimale 'economische en ecologische' afweging naar de achtergrond drukken. Als de kwaliteit van het gescheiden ingezamelde textiel een jaar extreem hoog is, wordt de recyclingdoelstelling alleen gehaald als er veel herbruikbaar textiel toch gerecycled wordt. Andersom zal bij lage kwaliteit de neiging kunnen bestaan om gescheiden ingezameld textiel van recyclekwaliteit toch als herbruikbaar te registreren (en te verkopen). Dit is niet alleen (extra) slecht voor het businessmodel van de sorteerders – immers de afnemers zullen de slechtere kwaliteit ook opmerken – het stelt handhaving ook voor de uitdagingen hoe te gaan beoordelen en sanctioneren. Moeten beide doelstellingen behaald worden? Wat als doelstelling 1 ruim wordt behaald en doelstelling 2 net niet?

Alternatief is alleen een recyclingdoelstelling te stellen in de UPV. Dit heeft voordelen qua eenvoud en overzichtelijkheid. Er wordt met de doelstelling gestuurd op een duidelijke plek in de keten waar verandering nodig is om de circulariteit te vergroten. Nadeel is dat deze doelstelling uit zichzelf geen rekening houdt met de hogere r-strategie hergebruik en om de doelstelling te behalen mogelijk ten koste kan gaan van de (opbrengst)potentie van hergebruik.

Wij adviseren alles afwegende om een gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik te hanteren. We verwachten dat de producenten(organisatie) gezien de (gewenste) ontwikkeling in de richting van meer (en meer hoogwaardige) recycling en een aantal trends en ontwikkelingen in de textielketen in de toekomst een afweging (moeten) gaan maken tussen export van een (lage) kwaliteit voor hergebruik naar Afrika en Azië ten opzichte van (hoogwaardige) recycling van deze kwaliteit. Door onder meer de verwachte toename van het aanbod gescheiden ingezameld textiel (in 2025 zijn alle Europese lidstaten verplicht textiel gescheiden in te zamelen), de afnemende mogelijkheden om (lagere kwaliteiten) herbruikbaar/herdraagbaar textiel te exporteren (groeiend aantal landen met importrestricties) en de toename van de zogenaamde 'recommerce' (handel op tweedehandsplatforms zoals Vinted en Marktplaats), zal het aandeel herbruikbaar textiel in het ingezamelde volume verder afnemen[11] en het aandeel 'recyclekwaliteit' daardoor toenemen.

11 De laatste jaren is al een daling zichtbaar. Zowel experts als ketenpartijen zien een daling van tussen de 60 en 70% naar tussen de 50 en 60%.

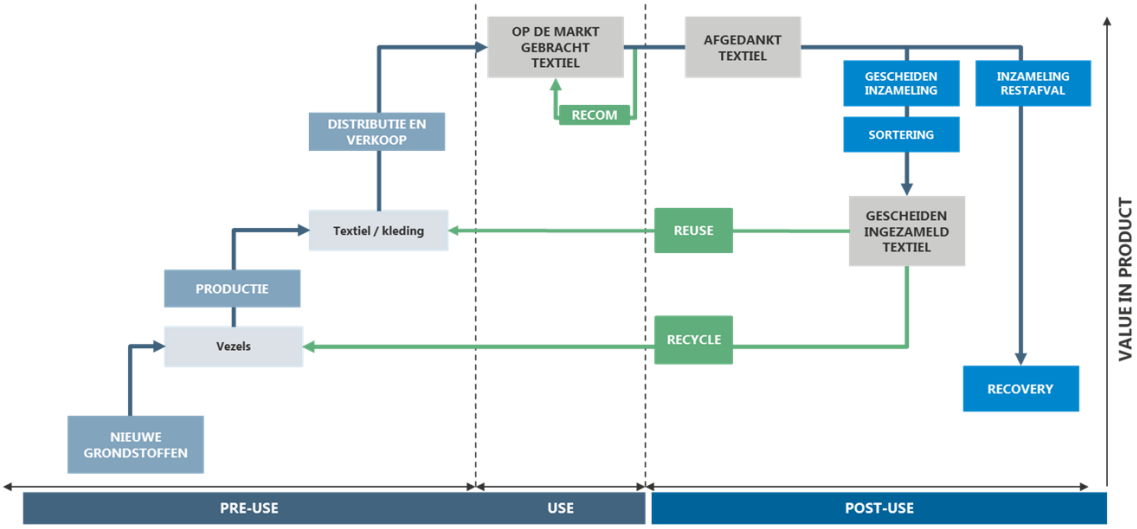
Op dit moment is niet duidelijk hoe beide alternatieven zich verhouden ten aanzien van milieu impact (levensduurverlenging als textiel en vervolgens verwerking in Afrika en Azië versus (fiber-to-fiber) recycling). We adviseren de overheid samen met de desbetreffende partijen uit de textielketen een onderzoek te starten dat meer inzicht geeft in de milieu-impact van deze alternatieven.

## 3.2 Concretisering van de doelstellingen

Doelstellingen moeten prikkelen. Ze moeten **(1) haalbaar zijn, maar niet te gemakkelijk, (2), in de tijd (kunnen) worden aangescherpt en (3) meetbaar zijn zonder al te veel discussie**. Meetbaarheid brengt met zich mee dat er data beschikbaar zijn en/of komen om te kunnen bepalen of het doel is bereikt. Het is bekend dat gezaghebbende en overzichtelijke (jaarlijkse) data over de hoeveelheid in Nederland op de markt gebracht textiel en de samenstelling van textielproducten niet openbaar beschikbaar zijn (zie ook Bijlage 2). Als data niet beschikbaar zijn, kan in samenhang met de monitoring van het beleidsprogramma circulair textiel bekeken worden of en hoe die op termijn beschikbaar te maken zijn. De monitorings- en rapportageplicht van producenten die instelling van een UPV met zich mee brengt en de registratie van de hoeveelheid op de markt (als basis van de afdracht aan een eventuele producentenorganisatie) zullen de databeschikbaarheid ook vergroten.

De uitdaging is om voor het systeem van UPV voor textiel niet alleen die doelstellingen te formuleren die de keten optimaal sturen naar circulariteit, maar ook te borgen dat er **voldoende ruimte is voor producenten om eigen keuzes te maken en een eigen route te kiezen, zodat de producenten de verantwoordelijkheid ook waar kunnen maken.** De haalbaarheid van de doelstellingen en de mogelijke aanscherping in de tijd (voortschrijdende normstelling) hangen samen met onder meer de huidige stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen in de textielketen. Maar ook van de inschatting van de gewenste (en ongewenste) effecten die doelstellingen kunnen hebben.

Figuur 3.1 geeft de textielketen weer met daarbij de sturing vanuit de overheid: met doelstellingen voor recycling en hergebruik en stimuleren van tariefdifferentiatie. In het vervolg van deze paragraaf maken we een concretiseringsslag voor de doelstellingen. Achtereenvolgens gaan we in op: (1) ten opzichte van welke hoeveelheid textiel de doelstelling wordt gemeten; op de markt gebracht, afgedankt, gescheiden ingezameld of de hoeveelheid recyclekwaliteit (na sortering), (2) de hoogte van de recycledoelstelling, (3) de invulling van de dubbeldoelstelling voor recycling en (4) de gecombineerde doelstelling. Daarbij besteden we ook aandacht aan de voortschrijdende normstelling. Tariefdifferentiatie komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.




| | | |
|---|---|---|
| **Sturen op:** | • **Duurzame productie** (inzet recyclaat, duurzaam geproduceerd, levensduur verlengend)<br>• **Design voor recycling** (monomateriaal, recyclebaarheid) | • Een hoger (of gelijkblijvend) percentage **hergebruik**<br>• Een hoger percentage **(**en hoogwaardiger**) recycling** |
| **Sturen via:** | • **Tariefdifferentiatie** als prikkel om 'anders' te produceren ontwerp / productieprocessen / materiaalgebruik. | **Een wettelijke verplichting/doelstelling voor:**<br>• **Recycling** (als % afgedankt textiel) en **hergebruik** (mogelijk als gecombineerde doelstelling met recycling) |

Figuur 3.1 – (wettelijke) doelstellingen aan de achterkant van de keten en prikkels voor tariefdifferentiatie

### 3.2.1 Het meetpunt voor de doelstelling

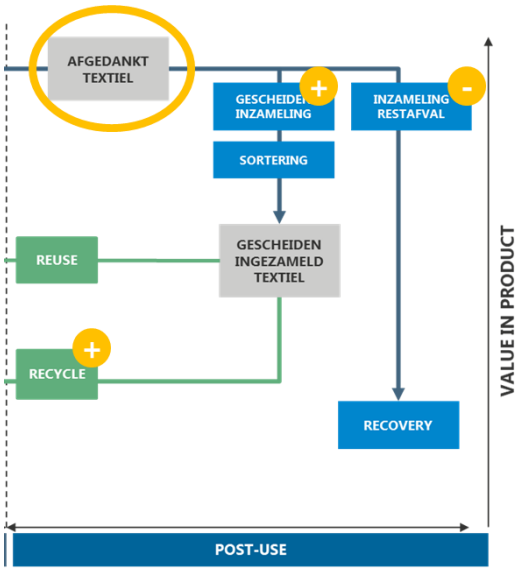
Ten opzichte van welke hoeveelheid textiel wordt de doelstelling voor recycling/hergebruik gesteld en gemeten? Op basis van ons onderzoek stellen we **de hoeveelheid afgedankt textiel** voor (dit is het totaal van 'gescheiden inzameling' en 'inzameling restafval' in figuur 3.1). We kiezen daarmee niet voor de hoeveelheid op de markt gebracht en wijken daarmee af van de formulering van de doelstellingen in het beleidsprogramma circulair textiel (die zijn geformuleerd ten opzichte van de hoeveelheid op de markt gebracht). De keuze voor de hoeveelheid afgedankt textiel als 'meetpunt' heeft de volgende redenen:

- De hoeveelheid jaarlijks *afgedankt* textiel is redelijk goed in beeld. De Massabalans Textiel neemt in de vaststelling van deze hoeveelheid zowel de hoeveelheid gescheiden ingezameld (via textielbakken, kringloopwinkels en huis-huis) als de hoeveelheid in het restafval mee. De hoeveelheid *op de markt gebracht* textiel (zie hoofdstuk 2 voor de afbakening wat onder het stelsel van producentenverantwoordelijkheid valt: consumentenkleding, woontextiel en bedrijfskleding) kent vooralsnog grote onzekerheidsmarges.
- Na invoering van het UPV-systeem komt meer precieze informatie beschikbaar over de hoeveelheid op de markt gebracht (vanuit de jaarlijkse 'aangiftes' die de basis voor de inkomsten van de uitvoeringsorganisatie vormen en de berekening van de tarieven). **Van een percentage ten opzichte van op de markt gebracht kan echter een verkeerde prikkel uitgaan**; **namelijk korter gebruik en eerdere afdanking.** Levensduurverlenging (en niet afdanken) is een hoger circulair doel dan recycling. Daarnaast weten we vanuit ervaringen met andere UPV-stelsels (zoals AEEA) dat een

doelstelling ten opzichte van op de markt gebracht niet altijd de juiste prikkel is om de circulariteit in de keten te verhogen (en hogere r-strategieën ook een hogere prioriteit te geven).

- Van het meten van de doelstelling ten opzichte van de hoeveelheid jaarlijks afgedankt textiel gaat een prikkel uit om meer en beter gescheiden in te zamelen en textiel uit het **restafval** te halen. Immers als (bij gelijkblijvende kwaliteit) het aandeel gescheiden ingezameld hoger is, wordt het eenvoudiger om het percentage ten opzichte van de afgedankte hoeveelheid te halen. We kiezen niet voor de hoeveelheid gescheiden ingezameld en de hoeveelheid textiel van recyclekwaliteit (uitkomst sorteerproces) omdat van deze hoeveelheden deze gewenste prikkel niet uitgaat.

Het figuur 3.2 geeft het gekozen meetpunt weer. Het is van belang om deze keuze goed af te stemmen met de monitoring van de doelstellingen van het beleidsprogramma circulair textiel. Een verschil in meetpunt is niet erg, als het maar duidelijk en uitlegbaar is.




Figuur 3.2 – Meetpunt doelstelling ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel

Zoals beschreven in de nota van toelichting van het *Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid* zijn producenten alleen verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen in de UPV en niet voor de materialen die niet via de door hen georganiseerde (gescheiden) inzamelstructuur zijn ingezameld. Textiel dat bijvoorbeeld via het restafval wordt ingezameld, valt niet onder de verantwoordelijkheid van een producent. Dit valt onder de verantwoordelijkheid zoals die gold voordat de regeling voor UPV in werking trad. Dat betekent dat gemeenten (financieel) verantwoordelijk zijn voor het huishoudelijk restafval en bedrijven voor het restafval van hun bedrijf, ook al zit daar nog een deel textiel in.

### 3.2.2 De invulling en hoogte van de recycledoelstelling

In het beleidsprogramma circulair textiel worden voor 2025 en 2030 de volgende recycledoelstellingen genoemd:

- In **2025** wordt 30% van de grondstoffen, materialen en producten die op de Nederlandse markt worden gebracht, na inzameling – als direct hergebruik niet meer mogelijk is – gerecycled.

- Voor **2030** geldt een percentage van 50%.

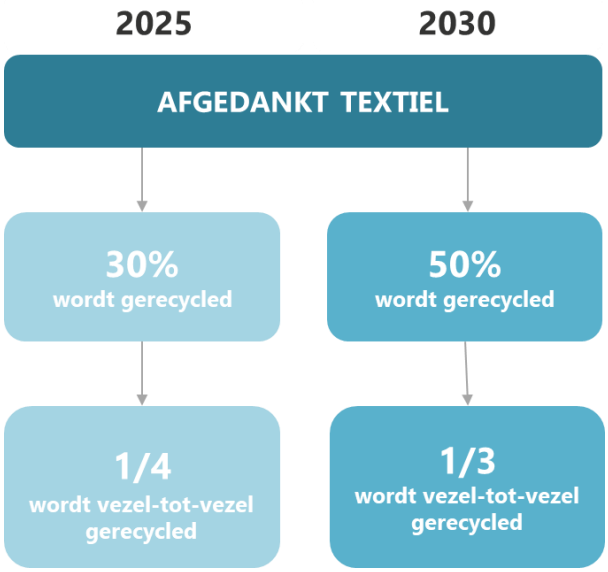
Het huidige recyclepercentage (ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel; zie Massabalans Textiel) is ongeveer 15%. Wij stellen voor om voor de UPV de recycledoelstelling voor 2025 op 30% en voor 2030 op 50% te zetten ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel[12]. Een doelstelling van 30% in 2025 is ambitieus; het is immers een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie. Zoals eerder aangegeven moeten doelstellingen prikkelen, maar tegelijkertijd realistisch en haalbaar zijn. Wij stellen voor om uiterlijk in 2025 te bepalen om de doelstelling voor 2030 zo nodig te herzien.

De milieu-impact van de textielketen zit vooral bij de productiekant van de keten. Om die te verkleinen is het belangrijk om de hoeveelheid primaire grondstoffen te verminderen. Dat kan onder andere door deze te vervangen door secundair materiaal. Omdat er momenteel vooral sprake is van recycling van textiel tot andere producten zoals boksbalvulling, isolatiemateriaal en allerlei vilttoepassingen (onder andere in de auto-industrie) en er nog heel beperkt sprake is van recycling van textiel tot vezels voor nieuwe textielproducten (virgin vervangend/fiber-to-fiber) stellen we voor ook een doelstelling op te nemen voor fiber-to-fiber recycling.

Wereldwijd wordt slechts 1% van de op de markt gebrachte kleding weer gerecycled tot kleren[13]. Voor Nederland is de hoogte van dit percentage niet bekend. Op basis van ons onderzoek verwachten we dat dit hoger ligt dan 1% en de komende jaren zal stijgen, onder meer gezien de lopende initiatieven zoals de Denim Deal. Een aantal experts dat we er gedurende ons onderzoek naar hebben gevraagd schat dat het percentage in Nederland momenteel tussen de 2% en 3% ligt en de komende jaren zal stijgen.

Wij stellen voor om aan de recycledoelstelling het volgende toe te voegen. In 2025 wordt 1/4 deel van de totale gerecyclede hoeveelheid tot materiaal verwerkt dat kan worden toegepast in nieuwe textielproducten die onder het stelsel van UPV vallen (7,5%-punt van de 30%). In 2030 is dit 1/3 deel (16,67%-punt van de 50%). De recycledoelstelling is daarmee een dubbeldoelstelling; een doelstelling voor *open-loop-recycling* (30% voor 2025) en een doelstelling voor *closed-loop-recycling* (1/4 deel van 30% voor 2025). De recycledoelstelling is weergegeven in figuur 3.3.

12 Dit is in overeenstemming met de doelstellingen zoals geformuleerd in het beleidsprogramma circulair textiel, maar dan wel ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel in plaats van de hoeveelheid op de markt gebracht.
13 A New Textiles Economy, Ellen MacArthur Foundation, 2017 en Make Fashion Circular, Ellen MacArthur Foundation, 2018.




Figuur 3.3 - De 'dubbele' recyclingdoelstelling

### 3.2.3 De gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik

In paragraaf 3.1 gaven we het al aan. Het heeft onze voorkeur om te komen tot een 'gecombineerde' doelstelling voor recycling en hergebruik, in de vorm van één percentage. Op deze manier wordt de afweging tussen hergebruik (vooral de lagere kwaliteiten) en recycling gelegd bij de partij die deze het beste kan maken. Voor de vormgeving van deze gecombineerde doelstelling stellen we voor dat als onderdeel van de doelstelling een minimaal percentage wordt vastgesteld voor producthergebruik. Voor 2025 is dat minimaal 20% en voor 2030 is dat minimaal 25%. De doelstelling wordt dan:

- In 2025 wordt minimaal 50% van het in Nederland afgedankte textiel via product- en/of materiaalhergebruik opnieuw ingezet. Het percentage producthergebruik bedraagt minimaal 20% (de overige 30%, of minder, is materiaalhergebruik/recycling).
- In 2030 wordt minimaal 75% van het in Nederland afgedankte textiel via product- en/of materiaalhergebruik opnieuw ingezet. Het percentage producthergebruik bedraagt minimaal 25% (de overige 50%, of minder, is materiaalhergebruik/recycling).

Het hanteren van een gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik houdt in dat het percentage recycling lager mag zijn bij een hoger hergebruikpercentage. Een lager recycling percentage betekent een lager aantal kilogrammen recycling en gezien de dubbeldoelstelling voor recycling ook een lager aantal kilogrammen *closed loop recycling* (met als doel 1/4 deel (in 2025) van de totale recycling).

Momenteel is het hergebruik percentage als percentage van het gescheiden ingezameld textiel ruim 50%[14]. Uitgaande van een verdeling van ongeveer 45/55 voor gescheiden ingezameld textiel en textiel dat in het restafval terechtkomt, zit het huidige percentage producthergebruik (van de totale hoeveelheid afgedankt textiel) tussen de 20% en 25%. In de afgelopen jaren is het percentage hergebruik

14 Zie Massabalans Textiel 2018, Ffact (2020).

gedaald van tussen de 60 en 70% naar het huidige percentage van ruim 50%. We verwachten daarnaast dat dit percentage verder zal dalen gezien de toename van de hoeveelheid tweedehands verkopen voordat het textiel wordt afgedankt ('recommerce'). Daarom is het minimum percentage hergebruik op dit niveau gezet. Nu wordt het weliswaar gehaald, maar in de toekomst zal dit lastiger worden. De gecombineerde doelstelling is weergegeven in onderstaande figuur 3.4.

Figuur 3.4 – De gecombineerde doelstelling

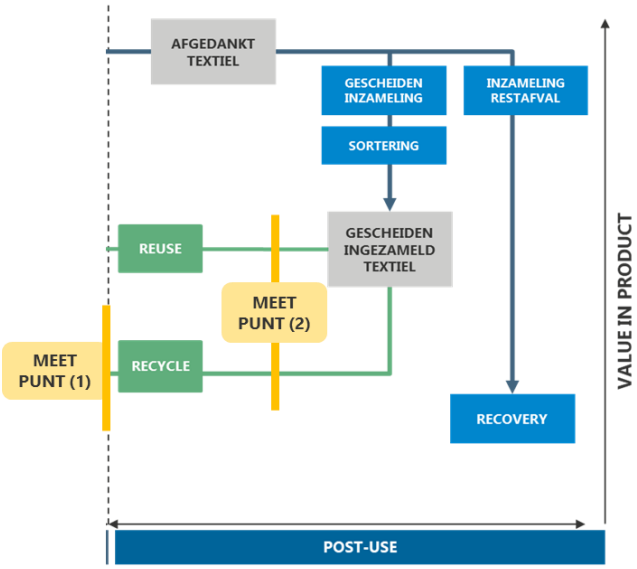
### 3.2.4 Meetpunt voor de doelstelling: voor of na recycling

Het doelbereik kan op verschillende plekken in de afvalbeheersstructuur worden gemeten. Van verpakkingen weten we dat het meetpunt voor de recycledoelstelling eerst lag tussen sorteerder en recycler. Om het recyclingpercentage te bepalen, werd de hoeveelheid genomen die uit sortering kwam en de recycler in ging (poort van de recycler). Nieuwe (Europese) regelgeving heeft bepaald dat het meetpunt voor verpakkingen voortaan na recycling ligt. Op deze manier wordt duidelijk hoeveel gerecycled materiaal er daadwerkelijk op de markt komt om te kunnen dienen als secundaire grondstof voor nieuwe producten.

Idealiter leggen we het meetpunt voor de doelstelling in de UPV-textiel ook direct *na recycling* (zie meetpunt (1) in figuur 3.5). Dit vanwege bovengenoemde reden; duidelijkheid over hoeveel recyclaat beschikbaar is om opnieuw garen van te spinnen of anders te verwerken. Dit zorgt voor meer transparantie in de keten, maar het in kaart brengen is wel complexer dan wanneer we het meetpunt leggen *voor recycling* (zie meetpunt (2) in figuur 3.5). Veel sortering en recycling vindt in het buitenland plaats. Wanneer het meetpunt na recycling wordt gelegd, dienen de stromen textiel vanuit Nederland goed gevolgd te (kunnen) worden. Daarnaast vinden tijdens het recycleproces ook verliezen plaats (bij verpakkingen gemiddeld 10-15%). Dit heeft gevolgen voor de inspanningen die moeten worden gedaan om het gestelde doel te bereiken.

We stellen voor om het meetpunt voor de gecombineerde doelstelling vanaf de start van de UPV voor textiel *voor recycling* te leggen (meetpunt (2) in figuur 3.5). Naast dat meten van de hoeveelheid voor recycling minder bewerkelijk is, sluit het bovendien beter aan op het meetpunt van het percentage hergebruik dat na sortering ligt. Er is voor textiel op dit moment (nog) geen regelgeving die bepaalt dat

het meetpunt (net als bij verpakkingen) na recycling moet komen te liggen. Met betrekking tot monitoring en rapportage (in het kader van de UPV) raden we aan vanaf de start zoveel mogelijk in kaart te brengen wat de hoeveelheid recyclaat is die op de markt komt. Dit vergroot de transparantie in de textielketen. Een aantal jaar na invoering (als de recyclingsector verder is geprofessionaliseerd, de textielketen transparanter is geworden en er mogelijk eenzelfde regelgeving is als voor Verpakkingen), kan het meetpunt worden heroverwegen en alsnog worden verschoven naar na de recycler. Dit laatste geeft zoals hierboven aangegeven een beter beeld, en geeft een betere prikkel om in het traject van inzameling tot aan recycler de juiste dingen te doen die leiden tot meer en een betere kwaliteit recyclaat.




Figuur 3.5 – Meetpunt voor of na recycling

# 4. De kosten en tarieven van een UPV-systeem

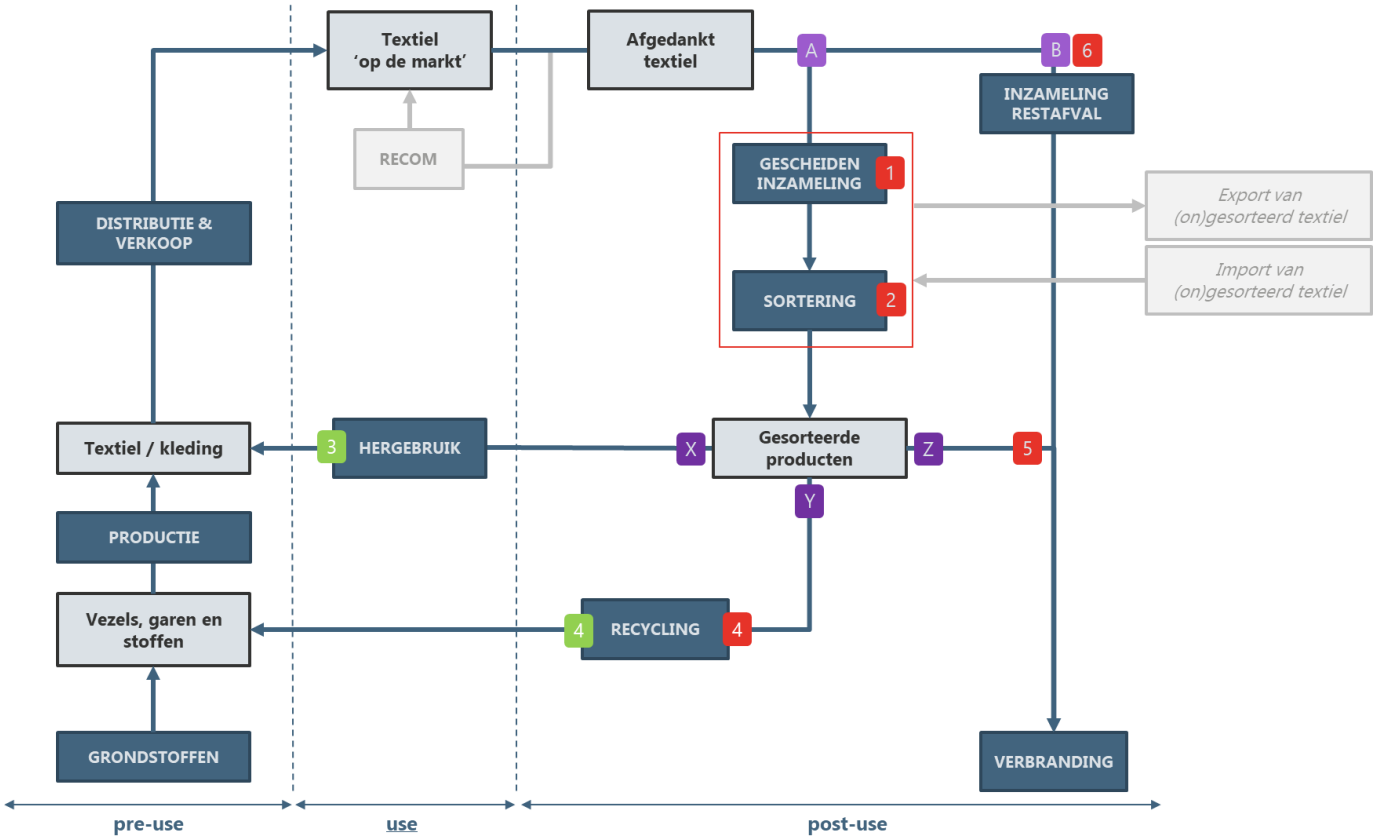
## 4.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal: *Wat zijn de kosten van een UPV-systeem, wat is de ideale hoogte van een innovatiefonds daarbinnen en welke mogelijkheden zijn er met betrekking tot tariefdifferentiatie?*

We beginnen met het in kaart brengen van de variabele en vaste kosten van een UPV-systeem (paragraaf 4.2 en 4.3). Dit doen we met behulp van een in het kader van dit onderzoek opgesteld (financieel) model van de textielketen. De variabele kosten van een UPV-systeem zijn de kosten van het inzamelen en verwerken van textiel. Vaste kosten zijn de kosten voor de opzet van het UPV-systeem, de organisatie, de monitoring en het innovatiefonds. Op basis van beschikbare data en ons model komen we tot een bandbreedte van de kosten van een UPV-systeem. Deze bandbreedte is de basis voor het bepalen van een UPV-tarief voor producenten (paragraaf 4.4). Vervolgens werken we een aantal mogelijkheden voor tariefdifferentiatie uit, komen we tot een voorkeursgrondslag en doen we enkele voorbeeldberekeningen om inzicht te geven in het effect van tariefdifferentiatie (paragraaf 4.5). We sluiten af met een beschrijving van de knoppen in het model (paragraaf 4.6).

## 4.2 De variabele kosten van een UPV-systeem

Om een beeld te krijgen van de variabele kosten van een UPV-systeem is de textielketen in figuur 4.1 gemodelleerd. Om de kosten van een UPV-systeem te berekenen, beginnen we met de variabele kosten aan de achterkant van de keten. De variabele kosten verwijzen naar de kosten per kilo textiel voor inzameling, sortering, recycling en hergebruik. De lichtgrijze blokken in figuur 4.1 verwijzen naar producten in een bepaald stadium. De donkere pijlen en donkere blokken verwijzen naar een processtap. De paarse letters verwijzen naar percentages, de rode cijfers verwijzen naar kostenposten en de groene cijfers naar (mogelijke) opbrengsten.




Figuur 4.1 – De textielketen

### 4.2.1 Systeemgrenzen

De gedetailleerde definities van alle product- en proces-stappen in figuur 4.1 zijn te vinden in bijlage 4. De systeemgrenzen van de gemodelleerde textielketen zijn als volgt:

- Het model maakt onderscheid tussen verschillende 'textielstromen' zoals ze worden geproduceerd, op de markt komen, worden afgedankt en verwerkt. Als aanname voor de hoeveelheid 'textiel op de markt' is de hoeveelheid afgedankt textiel uit de Massabalans genomen. Dit betreft (consumenten)kleding en ander huishoudelijk textiel dat via een (gescheiden) inzamelsysteem wordt ingezameld en daarnaast de hoeveelheid die in het restafval terecht komt.
- De scope van het model is de Nederlandse markt. Het model gaat uit van de hoeveelheid textiel die in Nederland op de markt komt, wordt gedragen en daarna wordt afgedankt. Dat betekent bijvoorbeeld dat in Nederland geïmporteerde hoeveelheden (nieuwe) kleding die direct weer worden geëxporteerd niet binnen de scope van het model (en de UPV) vallen. Het model (en de UPV) hebben betrekking op producten die in Nederland op de markt komen. De percentages (paarse letters) zijn daarmee gebaseerd op in Nederland afgedankt textiel. En niet op in het buitenland afgedankt textiel dat (in Nederland) wordt geïmporteerd om te verwerken.
- De bandbreedtes voor de kosten (en opbrengsten) van de verschillende routes uit de afvalbeheerstructuur (de rode cijfers) zijn gebaseerd op informatie over de kosten (en opbrengsten) van inzameling, sortering en recycling in Nederland. We weten dat veel in Nederland ingezameld

textiel ongesorteerd de grens over gaat om in het buitenland gesorteerd en gerecycled te worden. De (doorgaans) lagere kosten voor verwerking in het buitenland hebben we niet in het model meegenomen. We gaan ervan uit dat de kosten voor verwerking in het buitenland binnen de in het model gehanteerde bandbreedte zitten. Ten opzichte van de werkelijkheid zal het model dus tot een beperkte overschatting van de kosten leiden.

- Gezien de vorige twee punten zijn de blokken 'import' en 'export' in figuur 4.1 lichtgekleurd. Het model focust op de kosten en opbrengsten van de verschillende deelprocessen als onderdeel van de afvalbeheerstructuur in Nederland voor in Nederland afgedankt textiel. De kosten voor in Nederland ingezameld, maar in het buitenland *verwerkt* textiel wordt door het model meegenomen alsof het textiel in Nederland zou zijn verwerkt.
- Recommerce betreft textielproducten die *voordat ze worden afgedankt* als tweedehands product opnieuw op de markt worden gebracht (al dan niet via een platform). Dit zorgt voor levensduurverlenging van het product en valt buiten de scope van de UPV voor wat betreft de hoeveelheid op de markt gebracht. De producent die het textielproduct als eerste op de markt heeft gezet, heeft al een tarief afgedragen voor het op de markt zetten. Bovendien komt het textielproduct nog niet in de afvalbeheerstructuur. Daarom is 'recom' lichtgekleurd in figuur 4.1.
- Het model gaat uit van 100% efficiëntie, dit betekent dat als een stuk textiel wordt afgedankt, het eindigt in de processtap hergebruik, recycling of verbranding. Stukken textiel kunnen onderweg niet 'kwijtraken'.
- Bedrijfskleding – een stroom die we ook onder het UPV-stelsel willen laten vallen – is in dit model niet meegenomen. De afvalbeheerstructuur voor bedrijfskleding ziet er anders uit. Ook is onduidelijk hoeveel bedrijfskleding er jaarlijks op de markt komt (geschat wordt 50 miljoen stuks[15]). Voor bedrijfsmatige afvalstromen sluit de afdankende partij zelf inzamelcontracten af. De ingezamelde kleding gaat in dat geval vaak direct naar een verwerker (voor gecertificeerde vernietiging). Voor bedrijfsmatig textiel is ook zichtbaar dat producenten oud textiel terugnemen, om dit (na verwijdering van logo's) opnieuw te gebruiken of te verwerken in nieuwe bedrijfskleding. Tenslotte komt bedrijfskleding ook beperkt (als iemand het toch in de textielbak gooit) in het collectieve inzamelsysteem terecht.

### 4.2.2 Percentages en textielstromen

De variabele kosten van een UPV-systeem worden bepaald door de hoogte van de kosten per processtap (de rode blokjes in figuur 4.1) en het gewogen percentage van een bepaalde 'textielstroom' (de paarse blokjes in figuur 4.1). Om de grootte (of het gewicht) van deze textielstromen te bepalen, gebruiken we actuele percentages[16]. Op basis van deze percentages komen we tot het gewogen percentage van de vier verschillende textielstromen in de textielketen, zie tabel 4.2.

15 De Nederlandse kledingmarkt in cijfers, Modint, 2020.
16 Zie onder meer: Massabalans Textiel 2018, Ffact (2020).

| Inzameling | | Verwerking | | Percentage textielstroom |
|---|---|---|---|---|
| **A. Gescheiden inzameling** | *45%* | X. Hergebruik | *53%* | *24%* |
| | | Y. Recycling | *33%* | *15%* |
| | | Z. Verbranding | *14%* | *6%* |
| **B. Inzameling via restafval** | *55%* | | | *55%* |

Tabel 4.2 – Percentages per textielstroom (ten opzichte van afgedankt textiel)

### 4.2.3 Bandbreedtes voor processtappen

De rode blokjes in figuur 4.1 verwijzen naar de hoogte van de kosten per processtap, de groene verwijzen naar (mogelijke) opbrengsten. Uitgaande van de systeemgrenzen is op basis van input van Nederlandse inzamelaars, sorteerders en recyclers, voor iedere processtap een bandbreedte van de variabele kosten en opbrengsten vastgesteld. In tabel 4.3 staat een overzicht van deze bandbreedte per processtap. Twee belangrijke opmerkingen zijn:

- De genoteerde kosten refereren naar de kosten van één specifieke processtap *binnen Nederland*. Voor een inzamelaar bestaan de kosten uit het daadwerkelijke inzamelen van textiel. Eventuele kosten van apparatuur, afdrachten aan een gemeente en overhead zijn hierin niet meegenomen. Voor een sorteerder en een recycler kijken we alleen naar de kosten van het sorteren en recyclen en niet naar de kosten die deze partijen kwijt zijn aan inkopen van textiel. Kosten en opbrengsten uit het buitenland zijn niet meegenomen in het model.
- Zoals te zien in de tabel, zijn voor de processtap 'hergebruik' en 'recycling' de bandbreedte van de opbrengsten per kilo textiel genoteerd. Op dit moment is er een verdienmodel voor herbruikbare kleding. Voor textiel-recyclaat is dit verdienmodel nog in ontwikkeling. Omdat de recycling ook kosten met zich meebrengt, heeft recycling zowel een bandbreedte voor kosten per kilo als voor opbrengsten per kilo.

| Processtap | Laag | Gem. | Hoog | Toelichting |
|---|---|---|---|---|
| **1. Kosten van gescheiden inzameling** | € 0,20 | € 0,31 | € 0,42 | Aan de onderkant van de bandbreedte zit kraanlos-inzameling (20 cent inclusief opschonen). Aan de bovenkant zit hand-los en huis-aan-huis inzameling. De kosten hiervoor zijn (maximaal) € 0,42 per kilo. |
| **2. Kosten van sortering** | € 0,35 | € 0,40 | € 0,45 | De onderkant van de bandbreedte voor sortering is € 0,35 per kilo, de bovenkant is € 0,45. De hoge waarde refereert naar fijn-sortering in een groot aantal textielstromen. |
| **3. Opbrengst van hergebruik** | € 0,20 | € 0,80 17 | € 4,50 | Kiloprijzen voor hoogwaardig textiel leveren maximaal € 4,50 per kilo op. Laagwaardig textiel levert minder op. Omdat de definitie 'laagwaardig' per sorteerder verschilt gaan we voor de bandbreedte uit van de laagst genoemde categorie boven 'recycling'. Dat is € 0,20. |
| **4. Kosten van recycling** | € 0,30 | € 0,65 | € 1,- | De onderkant van de bandbreedte is € 0,30 per kilo (mechanische recycling in Nederland), de bovenkant is ingeschat op € 1,- per kilo (chemisch recyclen). |
| **4. Opbrengst van recycling** | € 0,- | € 0,50 | € 1,- | Op dit moment is het verdienmodel voor textiel-recyclaat nog in ontwikkeling. De bandbreedte is daarom tussen de 0 en 1 euro. |
| **5. Verbranding** | € 0,15 | € 0,225 | € 0,30 | Textiel dat na verwerking niet kan worden hergebruikt of gerecycled wordt verbrand. Textiel-verwerkers ontdoen zich van deze stukken textiel via het reguliere bedrijfsafval of via een contractuele afspraak met een afvalverwerker. Tarieven variëren tussen de € 0,15 en € 0,30 per kilo. |
| **6. Restafval** | - | € 0,20 | - | Op basis van openbare bronnen stellen we de kosten van het inzamelen en het verwerken van restafval op een gemiddelde van € 0,20 18. |

Tabel 4.3 – Kosten per kilo textiel per processtap

17 In het berekenen van de gemiddelde prijs moet de grootte van de stromen 'hoog-', 'midden-' en 'laagwaardig' mee worden genomen. Omdat laagwaardig een significant groot onderdeel vorm van de totale opbrengst van herbruikbaar textiel is het *gewogen* gemiddelde lager dan het midden van hoog en laag.
18 Benchmarkafval.nl rapporteert een gemiddelde prijs van € 100,- per ton voor het inzamelen en € 100,- per ton voor het verwerken van huishoudelijk restafval in Nederland. Dit maakt samen een gemiddelde prijs van € 0,20 per kilo.

## 4.3 De vaste kosten van een UPV-systeem

### 4.3.1 Kosten voor opzet, organisatie en monitoring van het UPV-systeem

De vaste kosten van een UPV-systeem bestaan uit de kosten voor de opzet, organisatie en monitoring van het UPV-systeem. Op basis van gesprekken met experts en informatie van andere UPV-systemen (zoals ReFashion in Frankrijk) hanteren we voor de opzet en organisatie van een UPV-systeem voor textiel een bandbreedte tussen de € 5.000.000 en € 10.000.000. Zie ook tabel 4.4.

### 4.3.2 Opzet van het innovatiefonds

Naast de kosten voor de opzet en organisatie van het UPV-systeem, is ook het innovatiefonds te beschouwen als een vaste kostenpost. Gebaseerd op ervaringen in andere UPV-stelsels en het UPV-stelsel voor textiel in Frankrijk, hanteren we een jaarlijks bedrag tussen de € 5 en € 15 miljoen, zie ook tabel 4.4. Dit bedrag is in procenten weliswaar een beperkt bedrag van de totale som van producentenbijdragen (zie paragraaf 4.4), maar in absolute zin een bedrag dat een impuls kan geven aan het verder brengen van de benodigde innovatie om de transitie naar een circulaire textielketen te versnellen. Eerder onderzoek [19] heeft uitgewezen dat de financieringsbehoefte voor circulaire textielprojecten in Nederland in de periode tot 2025 tussen de € 10 en € 160 miljoen ligt. De meeste projecten bevinden zich in de fase tussen de eerste start-up en de latere scale-up fase. Een enkel project zit al in de hogere TRL-niveaus[20] (7-9) en is gericht op aanvullende (chemische) verwerkingscapaciteit. Om de recyclecapaciteit uit te breiden zullen er meer van dit soort projecten ontstaan wat de financieringsbehoefte naar de bovenkant van de bandbreedte kan sturen.

Er is ruimte om de opzet en financiering van een innovatiefonds binnen het UPV-systeem te organiseren. In het besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid[21] staat dat de financiële bijdrage die een producent betaalt aan een producentenorganisatie bestemd is voor goede en kostenefficiënte uitvoering van de verplichtingen die de producent heeft. Het opzetten van een kennisinstituut en/of een innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn. In de genoemde bandbreedte van het innovatiefonds gaan we uit van één gezamenlijk innovatiefonds dat door één producentenorganisatie wordt beheerd. Dit is niet alleen eenvoudiger te modelleren, het is daarnaast onze overtuiging dat bundeling van de middelen meer effect kan bereiken. In de praktijk van de UPV-textiel is het echter mogelijk, dat er (afhankelijk van de vormgeving van de regeling; zie hoofdstuk 2) meer producentenorganisaties actief zijn. Dit kan betekenen dat elke producentenorganisatie zijn eigen 'innovatiegelden' beheert.

19 EIB, Design of an Investment Platform for Circular Economy projects in the Netherlands, Feasibility study, Final Report, September 2019.
20 TRL staat voor Technology Readiness Level en geeft aan in welk stadium van ontwikkeling een innovatie is. Zie bijvoorbeeld: https://rwsinnoveert.nl/uitleg-trl/uitleg-trl/
21 Staatsblad Jaargang 2020, nr. 375

| Vaste kosten (per jaar) | Laag | Gemiddeld | Hoog |
|---|---|---|---|
| **7. Organisatie van UPV** | € 5.000.000 | € 7.500.000 | € 10.000.000 |
| **8. Innovatiefonds** | € 5.000.000 | € 10.000.000 | € 15.000.000 |
| **Totale vaste kosten totaal** | € 10.000.000 | € 17.500.000 | € 25.000.000 |

Tabel 4.4 – Overzicht van vaste kosten van een UPV

## 4.4 Van kosten naar een UPV-tarief voor producenten

Nu de vaste en variabele kostenposten van een UPV-systeem voor textiel in beeld zijn, kan de vertaling worden gemaakt naar (een bandbreedte voor) een UPV-tarief voor producenten. Om van de kosten naar een UPV-tarief voor producenten (per kilo of per item) te komen, volgen we de stappen zoals beschreven in tabel 4.5. Ter illustratie geven we voor iedere stap een indicatief voorbeeld. In deze paragraaf behandelen we de stappen tot aan tariefdifferentiatie in meer detail. In de volgende paragraaf staan we stil bij tariefdifferentiatie.

| Van kosten naar een UPV-tarief | Indicatief voorbeeld |
|---|---|
| Kosten van inzameling en verwerking… | € 0,50 per kilo |
| …keer de totale hoeveelheid afgedankt textiel. | 300 kiloton |
| **1. Subtotaal variabele kosten** | 150 miljoen euro |
| Plus de kosten van systeem en innovatiefonds. | 20 miljoen euro |
| **2. Subtotaal variabel + vast** | 170 miljoen euro |
| Plus de kosten van tariefdifferentiatie. | n.v.t. |
| **3. Totale kosten UPV-systeem** | 170 miljoen euro |
| | |
| Kilo's op de markt | 300 kiloton22 |
| **4. UPV-tarief producenten per kilo** | (170 miljoen/ 300 kton =) € 0,56 per kilo |
| UPV-tarief producenten voor shirt van 200 gram | € 0,11 per shirt23 |

Tabel 4.5 – Rekenstappen om van kosten naar een UPV-tarief voor producenten te komen

22 Voor het voorbeeld gaan we ervan uit dat het aantal kilo's op de markt gelijk is aan het aantal afgedankte kilo's. In de realiteit zal hier verschil tussen zitten.

23 Ter referentie: Frankrijk rekent op dit moment € 0,01 voor een shirt van 200 gram. Ter toelichting: de UPV-textiel in Frankrijk voorziet alleen in de kosten van het sorteren van textiel en dus niet in de kosten van inzameling, recycling en verbranding.

### 4.4.1 Bandbreedte totale kosten UPV-systeem

Op basis van de geldende systeemgrenzen, de variabele kosten van inzameling en verwerking en de vaste kosten voor organisatie en innovatiefonds (zie paragraaf 4.2 en 4.3), is een bandbreedte voor de totale kosten voor een UPV-systeem vast te stellen. In figuur 4.2 en figuur 4.3 zijn de kosten in het LAAG- en HOOG-scenario te zien. De bandbreedte van de totale kosten van het UPV-systeem in de desbetreffende scenario's is € 0,27 aan de onderkant en € 0,64 aan de bovenkant. Voor meer informatie over de mogelijkheden en de 'knoppen' van het model, zie bijlage 6.

| Inputs | | | | UPV tarief | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variabele kosten** | **AAN / UIT** | | euro / kilo | **UPV Tarief per kilo textiel** | | |
| 1 Inzameling | AAN | < > | € 0.30 | Inzameling | € 0.135 | |
| 2 Sortering | AAN | < > | € 0.40 | Sorteren | € 0.180 | |
| 4 Recycling | AAN | < > | € 0.50 | Recycling | € 0.074 | |
| 5 Verbranding | AAN | < > | € 0.20 | Verbranding | € 0.013 | |
| **Opbrengsten** | | | euro / kilo | | | |
| 3 Herbruikbaar textiel | AAN | < > | € 0.80 | Hergebruik | € (0.191) | |
| 4 Recycling | AAN | < > | € - | Recycling | € - | |
| **Vaste kosten** | | | euro | | | |
| 7 Organisatie | AAN | < > | € 8,000,000 | Organisatie | € 0.026 | |
| 8 Innovatiefonds | AAN | < > | € 10,000,000 | Innovatiefonds | € 0.033 | |
| **Restafvalstroom** | | | | | | |
| 6 Restafvalstroom in UPV tarief | UIT | | € - | Restafvalstroom | € - | |
| **Percentages inzameling** | | | | **UPV kosten** | € 0.270 | / kilo |
| A. Gescheiden inzameling | | < > | 45% | | | |
| **Percentages verwerking** | | | | | | |
| X. Hergebruik | | | 53% | Afgedankt textiel | 305,100,000 | kg |
| Y. Recycling | | | 33% | | | |
| Z. Verbranding | | | 14% | Totale kosten UPV | € 82,391,355 | euro |

Figuur 4.2 – Kosten UPV-systeem: LAAG-scenario

*LAAG-scenario*

Voor het LAAG-scenario gaan we uit van de kosten die op dit moment door inzamelaars, sorteerders en recyclers worden gemaakt. De opbrengst van herbruikbaar textiel staat op € 0,80 per kilo. De kosten voor de organisatie van het UPV-systeem en het innovatiefonds staan op het gemiddelde. Deze keuzes resulteren in kosten van € 0,27 per kilo textiel. Met 305 kiloton afgedankt textiel is de som van alle variabele en vaste kosten € 82,4 miljoen euro.

| Inputs | | | | UPV tarief | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variabele kosten** | **AAN / UIT** | | euro / kilo | **UPV Tarief per kilo textiel** | | |
| 1 Inzameling | AAN | | € 0.42 | Inzameling | € 0.189 | |
| 2 Sortering | AAN | | € 0.45 | Sorteren | € 0.203 | |
| 4 Recycling | AAN | | € 1.00 | Recycling | € 0.149 | |
| 5 Verbranding | AAN | | € 0.30 | Verbranding | € 0.019 | |
| **Opbrengsten** | | | euro / kilo | | | |
| 3 Herbruikbaar textiel | AAN | | € - | Hergebruik | € - | |
| 4 Recycling | AAN | | € - | Recycling | € - | |
| **Vaste kosten** | | | euro | | | |
| 7 Organisatie | AAN | | € 10,000,000 | Organisatie | € 0.033 | |
| 8 Innovatiefonds | AAN | | € 15,000,000 | Innovatiefonds | € 0.049 | |
| **Restafvalstroom** | | | | | | |
| 6 Restafvalstroom in UPV tarief | UIT | | € - | Restafvalstroom | € - | |
| **Percentages inzameling** | | | | **UPV kosten** | € 0.641 | / kilo |
| A. Gescheiden inzameling | | | 45% | | | |
| **Percentages verwerking** | | | | | | |
| X. Hergebruik | | | 53% | Afgedankt textiel | 305,100,000 | kg |
| Y. Recycling | | | 33% | | | |
| Z. Verbranding | | | 14% | Totale kosten UPV | € 195,520,390 | euro |

Figuur 4.3 – Kosten UPV-systeem: HOOG-scenario

*HOOG-scenario*

Voor het HOOG-scenario gaan we uit van de maximale kosten die inzamelaars, sorteerders en recyclers zouden kunnen maken. We gaan er in dit scenario vanuit dat er chemisch wordt gerecycled, met een kostenpost van € 1,- per kilo. De opbrengst van herbruikbaar textiel staat op € 0 per kilo. De kosten voor de organisatie van het UPV-systeem en het innovatiefonds staan op hun hoge waarde. Deze keuzes resulteren in kosten van € 0,64 per kilo textiel. Met 305 kiloton afgedankt textiel is de som van alle variabele en vaste kosten € 195,5 miljoen euro.

## 4.5 Tarieven en tariefdifferentiatie

In artikel 6 van het besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is onder meer bepaald dat *'de financiële bijdrage die de producent aan de producentenorganisatie betaalt in ieder geval de kosten dekt die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'*. Daarnaast bepaalt dit artikel het volgende: '*De aan de producent doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering*[24] *te kunnen geven aan deze verplichtingen, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten .....'*.

24 Onder goede en kostenefficiënte uitvoering wordt onder meer verstaan het professioneel opzetten, onderhouden, opereren, continueren en ook innoveren van de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de gestelde verplichtingen, ook in de toekomst, te kunnen voldoen. Het opzetten van bijvoorbeeld een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn.

De aan de producenten doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering te geven aan de verplichtingen. In de toelichting van het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' is (gebaseerd op de Kaderrichtlijn Afvalstoffen) daarnaast opgenomen dat de producentenorganisatie indien mogelijk verschillende tarieven moet rekenen voor afzonderlijke (of groepen van soortgelijke) producten die op de markt worden gebracht. In het rekenen van verschillende tarieven dient met name rekening gehouden worden *'met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen'*.

Nu met behulp van het financieel model een inschatting is gemaakt van de kosten van de afvalbeheerstructuur (totaal en per kg textiel) is de volgende stap dit te verfijnen naar een voorstel voor de tariefopbouw en tariefdifferentiatie (eco-modulatie). In het formuleren van een advies over de tarieven hanteren we een drietal uitgangspunten:

- Een zo eenvoudig mogelijk systeem voor tariefopbouw met een beperkt aantal duidelijk onderscheiden en eenduidige groepen (dus geen ingewikkeld systeem met verschillende tarieven voor een veelheid aan verschillende producten en materialen).
- Via tariefkorting een duidelijke prikkel inbouwen om de textielketen te sturen naar meer circulariteit. Ook hier een eenvoudig systeem (en geen ingewikkeld systeem om de korting vast te stellen met veel eisen en kortingspercentages): je krijgt de korting wel of je krijgt de korting niet. De korting is bovendien significant. Ter vergelijking: voor verpakkingen ligt de korting op iets minder dan de helft van de afvalbeheerbijdrage. En in de Franse UPV voor textiel gelden percentages van 75%, 50% en 25% op het basistarief.
- Het tariefsysteem beperkt de administratieve lasten. Zowel voor producenten om aan te tonen dat een textielproduct aan de gestelde specificaties voor een tariefgroep valt als voor de producentenorganisatie om vast te stellen dat de producten ook inderdaad in de tariefgroep vallen.

NB. Het voorstel op hoofdlijnen is opgesteld rekening houdend met beleidsdoelen van de overheid en ervaringen met andere UPV-stelsels. Het bepalen van het tariefsysteem, het vaststellen van de jaarlijkse tarieven en grondslagen voor tariefdifferentiatie wordt doorgaans gedaan door de producentenorganisaties binnen door de overheid gestelde randvoorwaarden.

### 4.5.1 Mogelijkheden voor tariefopbouw

Via een UPV-stelsel betalen producenten/importeurs voor de producten die ze op de markt brengen. Gezien de grote diversiteit van textielproducten en de in deze producten gebruikte materialen stellen we voor om tarieven te bepalen voor een aantal tariefgroepen in plaats van voor elk product een apart tarief vast te stellen. De tariefgroepen willen we definiëren aan de hand van omvang en daarmee gewicht van een textielproduct. In de Franse UPV voor textiel worden er vier van dergelijke tariefgroepen onderscheiden: heel klein (bijvoorbeeld sokken), klein (bijvoorbeeld ondergoed of een theedoek), gemiddeld (bijvoorbeeld een broek of een tafelkleed) en groot (bijvoorbeeld een jas en een tweepersoonsdekbedovertrek).

Deze indeling kan ook voor de UPV in Nederland gehanteerd worden. Op deze manier zijn de tarieven gekoppeld aan gewichtscategorieën en niet aan individuele gewichten van producten. Een tarief per

kilogram (zoals dat bijvoorbeeld wel voor verpakkingen geldt) is bij textiel niet nastrevenswaardig. Dit omdat lichtere textielproducten doorgaans van mindere kwaliteit zijn, minder lang meegaan en daardoor eerder worden afgedankt (uitzonderingen daargelaten). Bovendien zijn veel textielproducten de afgelopen jaren al lichter geworden door onder meer de opkomst van fast fashion. Het versterken van deze ontwikkeling door het invoeren van een tarief per kilogram op de markt gebrachte producten is niet gewenst.

Daarnaast kunnen ook verschillende tarieven worden vastgesteld op basis van materialen en/of de kwaliteit en bestendigheid (de verwachte levensduur) van een textielproduct. Voor materialen kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen een tarief voor natuurlijke materialen (zoals katoen en wol), kunstmatige materialen (zoals acryl en polyester) en gemengde materialen (zoals polyester/katoen en wol/acryl). Ook kan onderscheid gemaakt worden in het tarief van materialen die meer of minder milieu impact hebben in het productieproces, het gebruik en/of de verwerking. Zo kan voor kunstmatige materialen die microplastics afscheiden die lang in het milieu blijven en schadelijk zijn voor dieren een hogere bijdrage gelden dan voor materialen die dat niet doen. Of voor materialen die veel energie, water en chemicaliën vragen in de totstandkoming geldt een hogere bijdrage dan voor materialen die minder gebruiken. Verschillende tarieven voor verwachte levensduur relateren aan de kwaliteit van een product. Het aantal keren dat je het kunt wassen zonder zichtbare verandering van de producteigenschappen bijvoorbeeld of de gebruikte materialen.

Wij adviseren de tariefopbouw voor het Nederlandse UPV-stelsel te baseren op de Franse groepen en de andere mogelijkheden niet mee te nemen in de tariefopbouw. Deze leiden, zeker als allemaal tegelijk toegepast, tot een ingewikkeld en complex systeem dat bovendien niet eenduidig is. Het vraagt onder meer om accurate informatie over de samenstelling van textielproducten en transparantie over het productieproces van textiel. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat hier nog flinke stappen te maken zijn[25]. De levensduur van een textielproduct is niet goed objectief vast te stellen en wordt sterk bepaald door de intensiteit van gebruik en niet onbelangrijk de modetrends. Producenten van textiel doen bijvoorbeeld geen beloftes dat een textielproduct een minimaal aantal wasbeurten of jaren meegaat. Hoe neem je levensduur dan mee in een tariefstelling? Het meenemen van beide in de tariefopbouw zorgt bovendien voor een aanzienlijke bewijs- en controle last in de uitvoering van productenverantwoordelijkheid.

### 4.5.2 Tariefdifferentiatie via een korting

Ten opzichte van de standaardtarieven kan via een korting een extra stimulans gegeven worden om de keten te sturen naar meer circulariteit. In de UPV voor verpakkingen geldt momenteel een korting voor recyclebare kunststofverpakkingen (aan te tonen via de zogenaamde recyclecheck). Voor deze verpakkingen geldt momenteel een tarief dat ongeveer 40% lager is dan niet-recyclebare verpakkingen (of verpakkingen waarvan de recyclebaarheid niet is aangetoond). Naast een prikkel voor meer circulariteit kan een korting ook gezien worden als het belonen van partijen die het al goed doen.

Voor de vormgeving van de korting zijn verschillende grondslagen denkbaar. Ook een aantal van de grondslagen die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen. In onderstaande tabel is een aantal mogelijkheden opgenomen inclusief de voor- en nadelen van de keuze voor die specifieke grondslag.

25 Zie bijvoorbeeld: Clothing Labels: accurate or not? Circle Economy, 2020

| Grondslag korting | Voordelen | Nadelen |
|---|---|---|
| **Materiaal (bijvoorbeeld voor mono ten opzichte van gemengd)** | • Textielproducten die bestaan uit (voornamelijk) een materiaal zijn over het algemeen beter te recyclen.<br>• Relatief goed meetbaar (aan de hand van accurate labels). | • Deze grondslag zegt niets over productieproces (en impact daarvan) en de kwaliteit/levensduur.<br>• Samenstelling is niet altijd goed vast te stellen. |
| **Duurzame productie van materiaal (duurzaam aan te tonen via keurmerk/certificering geeft recht op korting)** | • Sluit goed aan bij doelstellingen beleidsprogramma.<br>• Duurzame productie verlaagt de milieu impact | • De grote diversiteit aan duurzaam geproduceerde materialen maakt deze grondslag ingewikkeld, specifiek en lastig meetbaar. |
| **Inzet van recyclaat (een bepaald % geeft recht op korting)** | • Sluit goed aan bij doelstellingen beleidsprogramma<br>• Minder inzet van virgin verlaagt de milieu impact<br>• De vraag naar recyclaat neemt toe<br>• Relatief goed meetbaar (aan te tonen door producent) | • Recycling kan (afhankelijk van de techniek) de vezel verkorten. Inzet van recyclaat kan daarmee gevolgen hebben voor de mogelijkheden nogmaals te recyclen (met behoud van kwaliteit). |
| **Levensduur (bijvoorbeeld meer dan aantal jaren geeft recht op korting)** | • Sluit goed aan bij doelstellingen beleidsprogramma. Vertraging van de vernieuwing/vervanging van producten. | • Vooraf lastig (objectief) vast te stellen. Is mede afhankelijk van handelen consument.<br>• Levensduur verlengend verhoudt zich doorgaans minder goed met recyclebaarheid<br>• Kan dubbel werken: Producenten die producten op de markt zetten met een langere levensduur zullen, zullen naar verwachting jaarlijks al relatief minder afdragen via het standaardtarief. |
| **Recyclebare producten** | • Zal recycling (en sortering) eenvoudiger maken en kan kostenverlagend werken<br>• Draagt (in theorie) bij aan minder milieu impact | • Een recyclebaar product op de markt zetten, wil niet zeggen dat het ook gerecycled wordt.<br>• Eisen voor recyclebaarheid kunnen complex zijn en zijn nu nog niet duidelijk. |

Tabel 4.6 – Mogelijke grondslagen voor tariefdifferentiatie inclusief voor- en nadelen.

Alles afwegende is ons advies te kiezen voor de **inzet van recyclaat van afgedankt textiel** als grondslag voor tariefdifferentiatie. Ten eerste is de inzet van recyclaat (van afgedankt textiel) een belangrijke doelstelling van het beleidsprogramma circulair textiel. Daarnaast gaat van deze grondslag in onze ogen op dit moment de grootste prikkel uit om het proces naar meer circulariteit in de textielketen op gang te brengen. Wanneer producenten/importeurs een financiële prikkel hebben om gerecyclede vezels in nieuwe textielproducten te gebruiken (in de vorm van een lager tarief), ontstaat er meer vraag naar gerecyclede vezels. Om aan de vraag te voldoen zal de markt ervoor zorgen dat er meer recyclecapaciteit komt. Ook zal dit een stimulans geven aan de ontwikkeling van innovatieve nieuwe recycletechnieken die in de toekomst industrieel kunnen opschalen.

De keuze voor inzet van recyclaat als grondslag voor tariefdifferentiatie komt ook tegemoet aan een van de bestaande belemmeringen voor de inzet van recyclaat; recyclaat is momenteel duurder dan primaire grondstoffen voor textielproductie. Dit geldt ook voor veel kunststoffen gezien de lage olieprijs. Een lager tarief voor producten met recyclaat kan de hogere prijs van recyclaat voor een klein deel compenseren (en als de vraag toeneemt en als gevolg daarvan het aanbod zal de marktprijs ook kunnen dalen). Flankerend beleid (zoals productregelgeving op Europees niveau of (hogere) belasting op grondstof) zal de inzet van recyclaat (van afgedankt textiel) verder kunnen doen toenemen.

De andere genoemde grondslagen kunnen ook worden toegepast, maar zijn complexer om op te zetten en te controleren (zoals recyclebaarheid en duurzame productie) en geven een minder effectieve prikkel naar vergroting van circulariteit (zoals levensduur en inzet op mono materiaal). Deze grondslagen voldoen daarmee minder goed aan de eerder gedefinieerde uitgangspunten. Zo zal een keuze voor duurzaam geproduceerd naar verwachting leiden tot een complexer systeem; er bestaat veel discussie over wat duurzaam of duurzaam geproduceerd materiaal precies is en hoe dat transparant en

aantoonbaar gemaakt kan worden. Voor recyclebaar geldt dat een recyclebaar product op de markt brengen nog geen garantie is dat het product ook daadwerkelijk gerecycled wordt. Deze grondslag zal de vraag naar recyclaat minder stimuleren dan de voorgestelde grondslag. Het gebruik van mono-materialen kan (mits de labels correct zijn) relatief eenvoudig bepaald worden, maar lijkt vooral van invloed te zijn op betere recyclebaarheid in plaats van gebruik van recyclaat. Bovendien zijn er bepaalde materialen die juist in het gebruik weer tot meer impact leiden (zoals kunstmatige materialen die microplastics afscheiden).

Essentiele randvoorwaarde voor de toenemende inzet van recyclaat (van textiel) in nieuwe textielproducten is dat er duidelijke specificaties voor de output van recycleprocessen komen. Gestandaardiseerde specificaties waarmee spinners en wevers in staat zijn om garens en doek te maken. Deze zijn er nu nog niet, net als eenduidige outputspecificaties voor sorteerders. Deze worden nu vooral een-op-een bepaald tussen leverancier en afnemers. De interesse van de recyclemarkt en spinners en wevers zal groter zijn naarmate de vraag vanuit de producenten/importeurs groter is; immers dit vergroot de opbrengstpotentie van recyclaat. De halverwege 2020 gepresenteerde Nederlands Technische Afspraak (NTA) die met spelers uit de hele keten is opgesteld kan hierbij worden betrokken. Deze NTA kan de basis vormen voor een Europees of internationaal normalisatietraject met betrekking tot eisen voor circulair textiel en een nog te ontwikkelen certificatieschema.

### 4.5.3 Financieel effect van tariefdifferentiatie met korting

Na het opstellen van de bandbreedte van de kosten van een UPV-systeem en de grondslagen voor tariefdifferentiatie (via een korting), verkennen we de mogelijkheden om deze differentiatie in de praktijk te brengen. Zoals hierboven is toegelicht, is het belangrijk dat het UPV-tarief voor producenten recht doet aan de kosten die worden gemaakt. Als producenten besluiten te werken met een grondslag voor korting, wordt deze korting onderdeel van de kosten van het UPV-systeem (zie ook het voorbeeld in de box hieronder). Er zijn diverse 'rekenkundige' methoden om dit in het model toe te passen. In bijlage 5 zijn twee methoden in meer detail uitgewerkt. De tweede methode wordt in het vervolg gebruikt. Deze wordt zowel bij de UPV-verpakkingen als bij de UPV textiel Frankrijk toegepast. Om het effect in beeld te brengen werken we – overeenkomstig de in de inleiding van deze paragraaf geformuleerde uitgangspunten – met een significante korting: een percentage van 50% (half tarief) en 100% (vrijstelling).

In de invulling en uitwerking van de tariefopbouw en -differentiatie is het aan de producentenorganisatie om een zorgvuldige keuze te maken voor de grondslag, het kortingspercentage en de rekenmethode voor deze differentiatie. Het voorbeeld in deze paragraaf kan daarvoor als aanzet dienen.

**VOORBEELD TARIEFDIFFERENTIATIE MET KORTING**

Stel dat er een markt is met 10 producenten die allemaal 10 kilo textiel op de markt zetten. Er is in totaal 100 kilo textiel op de markt. Stel dat het 40 euro kost om deze 100 kilo in te zamelen en te verwerken. Het kostendekkende UPV tarief is dan 40 / 100 = € 0,40 per kilo.

Stel nu dat 2 producenten via tariefdifferentiatie korting krijgen en geen tarief meer hoeven te betalen. Zij betalen € 0 voor hun 20 kilo. De opbrengst van de UPV is nu 80 kilo * € 0,40 = 32 euro. Er is een tekort ontstaan van € 8. Deze € 8 moet op een bepaalde manier worden teruggewonnen. Dit kan enerzijds door het starttarief van € 0,40 per kilo te verhogen met een kortingsbuffer (methode 1) en anderzijds door het tekort het volgende jaar te verrekenen onder de resterende producenten (methode 2).

De methode voor tariefdifferentiatie met korting werkt volgens de gedachte dat het nieuwe UPV-tarief voor producenten wordt bepaald op basis van de gemaakte kosten van het voorgaande jaar (net zoals bij de UPV-verpakkingen). Om de kosten van de korting te visualiseren, toont figuur 4.5 een overzicht van 10 opeenvolgende jaren. Links staat de hoeveelheid 'tarifeerbaar textiel'. Dit zijn de kilo's waarover het UPV-tarief geheven wordt. Net zoals het voorbeeld in tabel 4.5 gaan we ervan uit dat er 300 kton textiel 'op de markt' is. Iedere producent betaalt een tarief van € 0,57 per kilo in jaar 1 en 2.

Stel nu dat in jaar 3 een producent met 10 kton textiel succesvol aanspraak maakt op tariefdifferentiatie met een korting van 50% (oftewel: het half tarief). Omdat de kosten van deze korting te compenseren, wordt het tarief in jaar 4 verhoogd tot € 0,59 per kilo. In jaar 5 is de korting van jaar 3 gecompenseerd en herstelt het tarief zich naar een nieuw evenwicht van € 0,58 per kilo. Als in jaar 6 weer een producent aanspraak maakt op tariefdifferentiatie en een vrijstelling ontvangt voor zijn 30 kton, herhaalt het mechanisme zich. Omdat het nu gaat om vrijstelling en niet om een half tarief, is de stijging in jaar 7 fors. In jaar 8 komt het tarief op een nieuw evenwicht van € 0,71 per kilo. Figuur 4.5 toont het effect van tariefdifferentiatie in een gesloten systeem met 300 kton. Zodra een producent eenmalig succesvol aanspraak heeft gemaakt op een korting, zijn de kilo's (in het model) van de markt. In jaar 7 is er nog 265 van de 330 kton over. In de realiteit is dit niet het geval en wisselt het aantal kilo's de op markt elk jaar.

| Tariefdifferentiatie | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *toename in aantal kilo's* | | |
| | **Tarifeerbaar textiel** | | **UPV tarief** | **Halftarief** | **Vrijstelling** | *% markt* |
| *Start* | 300,000,000 | | € **0.566** | | | |
| Jaar 1 | 300,000,000 | kg | € **0.566** | - | - | - |
| Jaar 2 | 300,000,000 | kg | € **0.566** | - | | - |
| Jaar 3 | 300,000,000 | kg | € **0.566** | 10,000,000 | - | 1.67 % |
| Jaar 4 | 295,000,000 | kg | € **0.585** | - | - | - |
| Jaar 5 | 295,000,000 | kg | € **0.575** | - | - | - |
| Jaar 6 | 295,000,000 | kg | € **0.575** | - | 30,000,000 | 10.17 % |
| Jaar 7 | 265,000,000 | kg | € **0.706** | - | - | - |
| Jaar 8 | 265,000,000 | kg | € **0.640** | - | - | - |
| Jaar 9 | 265,000,000 | kg | € **0.640** | - | - | - |
| Jaar 10 | 265,000,000 | kg | € **0.640** | - | - | - |

Figuur 4.5 – Rekenvoorbeeld tariefdifferentiatie met korting

# 5. Rollen, taken en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk brengen we de verschuivingen van verantwoordelijkheden onder invloed van de UPV en de gevolgen daarvan in kaart. We beantwoorden de derde onderzoeksvraag:

*Met de invoering van een stelsel van UPV komt de verantwoordelijkheid voor een product geheel bij de producent te liggen, ook in de afvalfase. Welke huidige verantwoordelijkheden in het speelveld veranderen hier mogelijkerwijs door?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn documenten geanalyseerd, zijn interviews met spelers uit de textielketen gehouden en is een tweetal sessies georganiseerd met experts van de verschillende partijen in de textielketen en vertegenwoordigers van het ministerie. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van de verantwoordelijkheid van de producent, wordt ingegaan op mogelijke verandering in rollen en verantwoordelijkheden van andere partijen en specifiek op de rol van de overheid. Het hoofdstuk sluit af met een voorstel voor de organisatie en governance van het UPV-stelsel voor textiel. Overigens is de invulling van de (gezamenlijke) governance in de eerste plaats aan de producenten zelf.

## 5.1 De wet legt de verantwoordelijkheid bij de producent

In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn de verantwoordelijkheden opgenomen die horen bij de UPV (zie bijlage 1). Uitgangspunt in dit besluit is dat de verantwoordelijkheid alleen bij de producent wordt gelegd. Alle andere spelers in de markt hebben volgens dit besluit geen verantwoordelijkheid in het behalen van de opgelegde doelstellingen. Invoering van een UPV betekent daarmee een verschuiving van de huidige verantwoordelijkheden. De andere spelers in de keten zullen zich moeten gaan verhouden tot de producenten. Als de producenten een producentenorganisatie oprichten om collectief de doelstellingen te behalen dan zal die producentenorganisatie de andere spelers in de keten gaan bewegen dat zij bijdragen aan het behalen van de doelstelling; immers betrokkenheid van en samenwerking met de gehele keten is van belang om de doelstellingen te behalen. Dat betekent dat de producentenorganisatie de keten waar nodig anders moet gaan organiseren en waar nodig (financiële) bijdragen moet leveren om de gewenste doelstellingen te behalen en vanuit de gehele keten de juiste gegevens te verkrijgen waarmee zij aan kunnen tonen dat de doelstellingen behaald worden.

Omdat de producenten de financiële bijdrage leveren om de doelen te kunnen halen, ligt het voor de hand dat de producenten het in de producentenorganisatie voor het zeggen hebben. Zij beslissen over het innen van de benodigde afvalbeheerbijdrage en waar die aan wordt besteed. Producenten hebben daarnaast de regie over de samenwerking met stakeholders.

## 5.2 Verandering in de keten benodigd

Het behalen van de voor de UPV-textiel gestelde doelen (zie hoofdstuk 3) vraagt dat de partijen in de afvalketen van textiel anders gaan samenwerken. In het kort zijn de benodigde veranderingen in de keten als volgt:

- In stand houden van de hergebruikspercentages

- Meer textiel recyclen
- Meer textiel in een closed loop recyling krijgen
- Meer textiel gescheiden inzamelen, of nascheiden uit het restafval
- Verzamelen van gegevens zodat kan worden onderbouwd dat de doelen worden behaald

In de uitwerking van bovenstaande punten gaan we uit van de vormgeving van de samenwerking tussen producenten in een producentenorganisatie om de veranderingen in de keten te sturen.

### 5.2.1 In stand houden van de hergebruikspercentages

Op dit moment wordt ruim 20% van het afgedankte textiel hergebruikt. Ongeveer 45% van het afgedankte textiel wordt gescheiden ingezameld, waarvan iets meer dan de helft wordt hergebruikt. Dit percentage moet ongeveer in stand worden gehouden. Er is een aantal trends (zie bijlage 2) in de markt dat dit percentage negatief beïnvloedt: meer fast fashion, minder mogelijkheden voor export van tweedehands textiel naar Afrikaanse landen, en vanaf 2025 verplichte gescheiden inzameling van textiel in Europa. Ook de opkomst van tweedehands handel voordat het textiel wordt afgedankt kan een negatieve invloed hebben op het aandeel hergebruik van de afgedankte hoeveelheid textiel. De producenten zullen in de toekomst dus stappen moeten ondernemen om het hergebruikspercentage in stand te houden.

Om de hergebruikspercentages in stand te houden zijn de gemeenten en inzamelaars van belang, omdat de manier van inzamelen een belangrijke rol speelt bij de kwaliteit van het ingezamelde textiel. Maar ook kringloopwinkels en vooral sorteerders spelen hierbij een belangrijke rol. De producenten zullen met deze partijen afspraken moeten maken om de hergebruikspercentages te blijven behalen.

### 5.2.2 Verhogen recyclingpercentage

Op dit moment is het recyclingpercentage op basis van het afgedankte textiel ongeveer 15%[26]. Het voorgestelde doel voor 2025 is 50% minus het percentage hergebruik (zie hoofdstuk 3). Om het voorgestelde doel van 30% recycling te halen zal een groter deel van het afgedankte textiel moeten worden gerecycled. Dat betekent dat het aandeel gescheiden ingezamelde textiel omhoog moet en/of dat de 10-15% van het gescheiden ingezameld textiel dat alsnog naar verbranding gaat moet worden omgebogen naar recycling. De snelste stappen zijn waarschijnlijk te zetten door het verhogen van het inzamelpercentage. Bij onveranderde verdeling over de verwerkingsmethoden (hergebruik/recycling/verbranding) zou het voldoende kunnen zijn om het inzamelpercentage te verhogen tot ongeveer 60%. Daarnaast lijkt het vanuit een business oogpunt verstandig om het materiaal dat naar verbranding gaat af te buigen naar recycling.

Om het aandeel recycling te verhogen zullen de producenten invloed uit moeten oefenen op de burgers die het materiaal aanleveren, zodat de materialen die aangeleverd worden zo veel mogelijk geschikt zijn voor recycling. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de ingeleverde textiel schoon en droog is. Daarnaast zal ook bij inzamelaars een verbeterslag moeten worden doorgevoerd om ervoor te zorgen

26 Het recyclingpercentage is 33% van het gescheiden ingezamelde textiel dat weer ongeveer 45% is van het afgedankte textiel. Zie Massabalans Textiel 2018, Ffact (2020).

dat de kwaliteit van het ingezamelde materiaal tijdens inzameling niet verslechtert. Ook de sorteerders zullen moeten worden gestimuleerd om zo veel mogelijk textiel in de recycling te krijgen en zo weinig mogelijk in de verbranding. Daarnaast zullen er voldoende recyclingmogelijkheden moeten zijn voor textiel. Om die te vergroten, zullen de producenten de recyclers moeten stimuleren daar werk van te maken. Dit betekent dat er door de gehele keten heen gewerkt moet worden aan de kwaliteit van het afgedankte textiel. Om die kwaliteit vast te stellen kan het nodig zijn om standaarden op te stellen voor recyclekwaliteiten[27]. De producenten kunnen hier een rol in spelen.

### 5.2.3 Meer textiel in een closed loop recyling krijgen

Het meer inzetten van gerecycled materiaal uit post-use textiel in nieuwe textielproducten is een grote opgave in het circulair maken van de textielketen. Op dit moment is niet precies bekend in hoeverre dat gebeurt. Duidelijk is wel dat het aandeel klein is. Volgens de Ellen MacArthur foundation is dit wereldwijd ongeveer 1%. De schattingen van de experts die wij hebben gesproken tijdens dit onderzoek liggen rond de 2 à 3% voor Nederland. Om de closed loop doelstelling van een kwart van het gerecyclede materiaal (zie hoofdstuk 3) waar te maken zal de hoeveelheid textiel die met closed loop recycling wordt verwerkt moeten stijgen. Dit lijkt nu nog te worden beperkt doordat er onvoldoende closed loop recyclecapaciteit beschikbaar is. Er zijn veel ontwikkelingen gaande (zie onder meer bijlage 3) en er zijn enkele technieken die op het punt van doorbreken staan. De producenten kunnen stimuleren dat er wordt ontwikkeld en vervolgens opgeschaald, bijvoorbeeld door vanuit het innovatiefonds subsidies te verstrekken. Zie paragraaf 5.4 waarin we dieper ingaan op fondsvorming.

### 5.2.4 Verhogen inzameling

De inzameling van textiel bij huishoudens wordt nu georganiseerd door gemeenten die daar in veel gevallen contracten met inzamelaars voor afsluiten. Wij adviseren om op deze bestaande inzamelstructuur verder te bouwen en de gescheiden inzameling te verhogen, zodat de doelstelling voor recycling kan worden behaald. De bij inzameling betrokken partijen zullen door de producenten moeten worden gestimuleerd om meer textiel in te zamelen. Zowel gemeenten als inzamelaars hebben er belang bij om meer textiel in te zamelen. Momenteel ligt de hoeveelheid textiel in het restafval rond de 6%. Gemeenten hebben een doelstelling op het verlagen van de hoeveelheid restafval. Textiel dat niet bij het restafval komt, hoeft niet te worden verwerkt op kosten van de gemeenten. Meer textiel inzamelen betekent voor inzamelaars in principe meer omzet. Belangrijk aandachtpunt is de kwaliteit van het ingezamelde textiel. Wanneer gestreefd wordt naar een hoger inzamelpercentage is het waarschijnlijk dat de kwaliteit van het ingezamelde textiel vermindert. Dit omdat het aandeel van de fracties met een lagere waarde in het ingezamelde textiel toeneemt. Het ingezamelde textiel wordt hierdoor minder waard. De afgelopen jaren is een daling van de opbrengsten van ingezameld textiel waarneembaar. Dat heeft ook te maken met de toename van de vervuiling van (niet textiel) restafval in de textiel, wat weer samenhangt met het bredere afvalbeleid (bijvoorbeeld diftar) van gemeenten.

27 Op dit moment is er al een Nederlandse Technische Afspraak (NTA 8195) over circulair textiel, die zich voornamelijk richt op de voorkant van de keten. Een deel van het werk voor deze NTA kan wellicht ook een rol spelen in het opstellen van normen voor de achterkant van de keten.

De producenten zullen met de gemeenten en de inzamelaars afspraken moeten maken over hoe hiermee om te gaan. De opbrengsten die een aantal gemeenten nog ontvangt van inzamelaars als vergoeding voor het mogen inzamelen van textiel in desbetreffende gemeenten moet ook bij het maken van deze nadere afspraken worden betrokken. Overigens geeft een vergelijking van de uitkomsten van de Benchmark Huishoudelijk Afval[28] over verschillende jaren aan dat de opbrengst van textiel voor gemeenten daalt. Het vragen van een vergoeding aan inzamelaars in nieuwe gemeentelijke inzamelcontracten is volgens betrokken partijen geen praktijk meer. De opbrengsten voor gemeenten zullen naar verwachting verder afnemen.

Producenten kunnen ook zelf een rol spelen in de textielinzameling door deze (samen met partners) zelf te organiseren, bijvoorbeeld via reverse logistics in hun eigen retailkanalen. Uit onderzoek van INretail en Modint blijkt dat een fors deel van hun achterban nadenkt over zelf inzamelen van textiel. Door zelf in te zamelen kan de inzamelstructuur fijnmaziger worden en kan de ingezamelde hoeveelheid toenemen. Het zou eventueel ook kunnen leiden tot een verschuiving van de meer hoogwaardige kwaliteiten van de (gemeentelijke) textielcontainer naar de inzameling via de retail. Hierdoor kan de businesscase van de inzameling van de gemeente verslechteren. In principe staat het producenten vrij om te kiezen welke inzamelstructuur zij willen opzetten of behouden. Daarnaast blijven gemeenten verantwoordelijk voor hun wettelijke taak om restafval in te zamelen van hun inwoners, ongeacht of daar nog textiel in aanwezig is (zie paragraaf 2.1.1).

Een derde optie voor het verkrijgen van textiel kan in de toekomst nascheiding zijn. Textiel wordt nu niet nagescheiden, omdat de kwaliteit textiel die dit oplevert niet voldoet aan de benodigde specificaties voor hergebruik of recycling. Het kan zijn dat (laagwaardig) textiel in de toekomst meer chemisch gerecycled kan worden en dat die recycleweg andere eisen stelt aan de inputmaterialen. In dat geval kan nascheiding van textiel mogelijk een bijdrage leveren aan het verhogen van de inzameling van textiel.

### 5.2.5 Gegevens verzamelen (voor monitoring)

Jaarlijks zullen producenten moeten aantonen hoe zij invulling geven aan de producentenverantwoordelijkheid en in hoeverre zij aan de doelstellingen voldoen. Hiervoor zullen zij gegevens moeten verzamelen, bijvoorbeeld over de hoeveelheden gescheiden ingezameld textiel, en het textiel in het restafval. Maar ook over de hoeveelheden per verwerkingsmethode (hergebruik, recycling, verbranding). Er moet dus veel meer transparantie komen in de keten. Dat is een uitdaging. De benodigde gegevens zijn beschikbaar bij verschillende spelers in de afvalketen van textiel. Deze zijn niet alleen gevestigd in Nederland, maar ook in het buitenland. Veel in Nederland afgedankt en ingezameld textiel gaat immers ongesorteerd de grens over om daar verder te worden verwerkt. Ook wordt in Nederland gesorteerd textiel geëxporteerd om in het buitenland gerecycled te worden. In de afspraken die de producenten maken met de verschillende ketenspelers zal verzamelen van gegevens een rol moeten spelen, zodat de producentenorganisatie kan voldoen aan haar rapportageverplichting. Hierbij moet ook geborgd worden dat de gegevens alleen op voldoen hoog geaggregeerd niveau worden vrijgegeven. Anders kan het de bedrijfsvoering van de verschillende ketenpartijen schaden.

28 Zie hiervoor rapportage Benchmark Huishoudelijk afval, Analyse Peiljaar 2019, NVRD, RWS en Cyclus Management

Naast deze gegevensverzameling aan de achterkant van de keten zal de producentenorganisatie ook gegevens moeten verzamelen over de hoeveelheid textiel die op de markt komt. Dit is nodig om de afvalbeheerbijdrage te kunnen innen en om inzicht te krijgen op eventuele free riders. Ook is het van belang om inzichtelijk te maken hoe via de tariefdifferentiatie wordt gestuurd op textiel met lagere verwerkingskosten.

## 5.3 Samenwerking van groot belang

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt de producent verantwoordelijk voor de afvalfase van het product. Om deze verantwoordelijkheid vorm te geven is samenwerking met andere ketenpartijen nodig; de producent kan de verantwoordelijkheid niet in zijn eentje vormgeven. Het tot stand brengen van de benodigde samenwerking en het maken van afspraken met andere ketenspelers is aan de producenten. Producenten hebben de regie, maar andere ketenpartijen hebben ook een verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor de Rijksoverheid. Het Rijk stelt de kaders.

Om de producentenverantwoordelijkheid goed uit te voeren en de gelden effectief te besteden moeten de producenten gevoed worden met kennis door alle partijen in de keten. Denk hierbij aan producenten van virgin materialen, spinners, wevers/breiers, confectioneerders, (online) detailhandel, textieldrukkers, consumentenorganisaties, gemeenten, kringloopwinkels, inzamelaars, sorteerders, recyclers en onderzoeksinstituten. Daarom zien wij nu voor ons dat zo veel mogelijk van deze partijen via een afvaardiging in een adviescommissie (of samenwerkingsoverleg) betrokken worden bij het optimaliseren van de keten. Alle partijen in de keten benadrukken dat samenwerking nodig is om de doelen van de UPV te behalen.

Ook bij het besteden van de gelden uit een innovatiefonds is input vanuit de keten belangrijk. Vandaar ons voorstel om het innovatiefonds te laten aansturen door een bestuur waarin vertegenwoordigers namens producenten, afvalbeheerders (inzameling tot recycling) en wetenschap zitting nemen. Dit moeten uiteraard wel onafhankelijke vertegenwoordigers zijn om te voorkomen dat zij hun eigen voorstellen goed kunnen keuren.

## 5.4 Voorstel voor een governancemodel voor de UPV

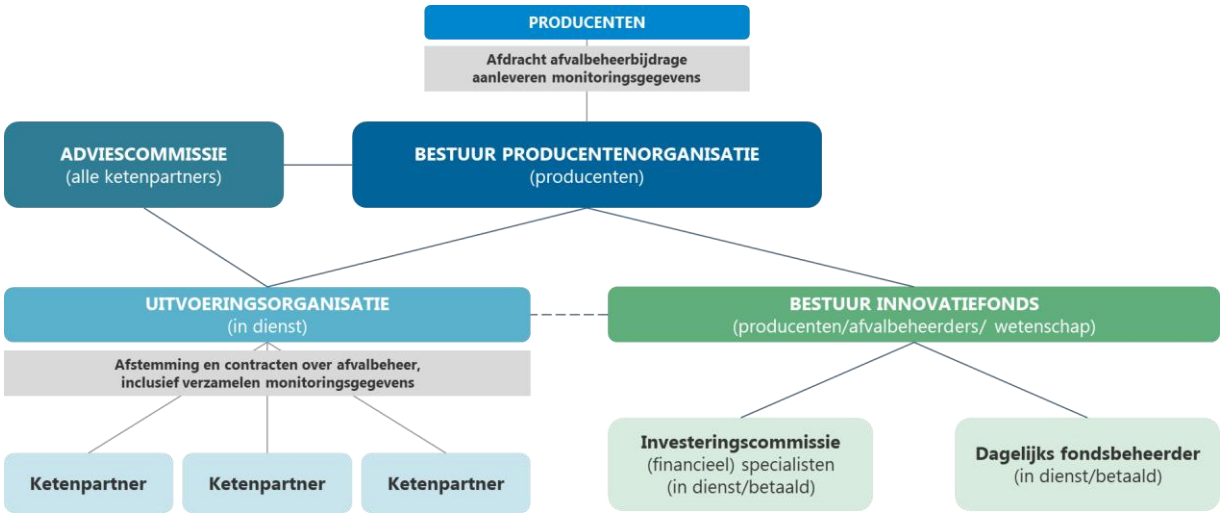
Als een UPV van kracht wordt, is het aan de producenten om individueel dan wel collectief (al dan niet via een AVV) de gestelde doelen te behalen. Als de producenten ervoor kiezen om de verantwoordelijkheid collectief op te pakken dan zullen zij een producentenorganisatie oprichten waarop de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen overgaat. De producenten vullen de opzet en besturing van deze producentenorganisatie zelf in. In deze paragraaf doen wij een voorstel voor een governancemodel, waarmee producenten de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het behalen van de doelen die zij in de UPV dienen te halen.

Bij het opstellen van dit voorstel zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Degenen die de verantwoordelijkheid hebben voor het behalen van de doelen, de producenten, staan aan het stuur. Door één groep stakeholders aan het stuur te zetten, zullen zij streven naar doelbereik tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten.

- Producenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het inleggen van de afvalbeheerbijdrage, en beslissen dus waaraan die beheerbijdrage wordt besteed. Dit houdt onder meer in dat zij via de producentenorganisatie een reservefonds aan kunnen leggen voor tegenvallers.
- De producenten beschikken niet over alle kennis van de keten om de meest optimale keuzes te maken. Zij moeten gevoed worden met de kennis van alle andere partijen in de keten, van producenten van de ruwe grondstoffen, tot de recyclers, en van inzamelaars tot wetenschappers.
- Omdat de producenten niet over alle kennis beschikken is het onmogelijk om alle schakels van de keten goed te overzien. Dit is juist van belang als het gaat om investeringen in innovaties. Daar is input van ketenpartners extra van belang.

Gebaseerd op deze uitgangspunten komen wij tot het volgende voorstel voor een governance structuur voor de UPV.




Figuur 5.1 – schematische weergave van de governance structuur van een UPV voor textiel

### 5.4.1 Producentenorganisatie

De producentenorganisatie heeft een bestuur dat bestaat uit producenten van textiel. Om het bestuur van de organisatie een goede afspiegeling te laten zijn van alle variëteiten van textielproducenten lijkt een bestuur van 3 tot 5 personen passend, waarin producenten van verschillende omvang, en in verschillende markten vertegenwoordigd zijn. Dit bestuur zorgt dat er voldoende financiële middelen zijn voor het uitvoeren van de afvalbeheertaken door de uitvoeringsorganisatie. Hier hoort ook het aanleggen van een reservefonds bij voor het geval er tegenvallers zijn.

### 5.4.2 Uitvoeringsorganisatie

Het bestuur bestuurt en controleert op afstand een uitvoeringsorganisatie van mensen die in dienst zijn bij die organisatie. De organisatie staat onder leiding van een directeur. De operationele uitvoeringsorganisatie stuurt de ketenpartners zodat de doelstellingen worden behaald. Dit gebeurt door contracten af te sluiten met de verschillende partijen waarin afspraken staan over de uit te voeren

werkzaamheden en de op te leveren gegevens voor monitoring. Hierbij moet oog zijn voor de gezamenlijke belangen maar ook de verschillende belangen van de ketenpartners.

### 5.4.3 Adviescommissie

In de uitvoering van de werkzaamheden wordt het bestuur en de uitvoeringsorganisatie bijgestaan door een adviescommissie waarin alle ketenpartners zijn vertegenwoordigd. Deze adviescommissie kan gevraagd en ongevraagd advies leveren aan het bestuur en aan de uitvoeringsorganisatie.

### 5.4.4 Innovatiefonds

Een producentenorganisatie is verplicht de financiële verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het bereiken van de doelen in de UPV. Hiervoor zal zij een afvalbeheerbijdrage vragen aan de producenten die textiel op de markt brengen. De hoogte van deze bijdrage moet zo hoog zijn dat de producentenorganisatie aan haar verplichtingen kan voldoen en mag niet hoger zijn dan het bedrag dat nodig is om de afvalbeheerdiensten op kosteneffectieve wijze te verrichten. Een fonds waar innovaties mee kunnen worden gestimuleerd, zodat de kosten van de afvalbeheersdiensten in de toekomst lager kunnen worden, kan hier onderdeel van zijn.

Wij stellen voor het innovatiefonds in een aparte rechtspersoon onder te brengen. Een deel van de afvalbeheerbijdrage die wordt geïnd door de producentenorganisatie wordt ter beschikking gesteld aan dit innovatiefonds. Dit fonds heeft als taak innovaties op de juiste plekken in de keten aan te jagen. Innovaties die ervoor zorgen dat circulariteit in de textielketen toeneemt en de afvalbeheerkosten kunnen dalen.

De uitwerking en vormgeving van (de hoogte van) een innovatiefonds is aan de producenten(organisatie(s)). Op basis van ons onderzoek en bredere ervaring met fondsen geven we een aantal richtlijnen mee voor de uitwerking van het fonds: (1) het doel van het fonds, (2) de financiële structuur van het fonds en (3) de governance van het fonds.

<u>Doel van het fonds</u>

We raden aan het fonds te richten op circulaire textielprojecten die in ontwikkelingsfasen zitten waarvoor in het huidige landschap van financiële instrumenten niet of nauwelijks financiering beschikbaar is. Voor startende projecten (tot aan het proof of concept) zijn er over het algemeen wel mogelijkheden om bekostiging/financiering te vinden. Ook voor projecten die bewezen zijn en naar een industriële schaal gaan lukt het doorgaans financiering te vinden. Het 'gat' zit hier tussenin (TRL 4-6). Het fonds kan projecten ondersteunen van start-up naar scale-up en in het realiseren van productie of verwerkingscapaciteit op pilotschaal.

<u>Financiële structuur van het fonds</u>

Bovengenoemde projectcategorieën hebben een andere financieringsbehoefte. Startende bedrijven/initiatieven zijn op zoek naar kleinere bedragen (tot maximaal zo'n € 250.000) en zijn vooral gebaat bij een bijdrage. Voor realisatie van infrastructuur op een pilotschaal zal de behoefte aan financiële middelen groter zijn (1 tot enkele miljoenen euro's). Een (achtergestelde) lening met een tijdhorizon van 5-10 jaar kan hier uitkomst bieden ('geduldig kapitaal'). De voorgestelde focus voor het fonds is (kleinere) subsidies voor het verder brengen van startende bedrijven en (grotere) leningen voor

het realiseren van infrastructuur op pilotschaal. Een nader te bepalen cofinancieringsverplichting maakt het innovatiefonds niet de enige partij. Ook andere partijen financieren mee, zodat niet alle financiering van een project uit het innovatiefonds komt. Het (mee) financieren van projecten op industriële schaal zouden wij geen onderdeel van dit innovatiefonds laten zijn. Naast dat deze financiering grote bedragen vraagt (10-tallen miljoenen) die of een grotere afdracht aan het fonds vragen of de ondersteuning van minder projecten mogelijk maakt, bestaan er voor dergelijke projecten andere mogelijkheden voor financiering als de business case goed is.

Governance van het fonds

Het fonds is gebaat bij een zo eenvoudig mogelijke vormgeving van de governance waarbij voldoende recht wordt gedaan aan de verschillende belangen aan de voor- en achterkant van de textielketen. De middelen in het fonds kunnen aan projecten in de gehele keten van het spinnen van garen en het weven van stof tot aan sortering en recycling worden besteed.

Naast inhoudelijke expertise over het initiatief en het oplossend vermogen vraagt het beoordelen van aanvragen voor subsidies en/of financiering specifieke financiële expertise. Voor de governance van het fonds zien wij op hoofdlijnen de volgende organisatie voor ons: (1) een fondsbeheerder voor het dagelijkse management van het fonds en het voorbereiden van investeringsbeslissingen, (2) een investeringscommissie met onafhankelijke (financiële) specialisten die de investeringsbeslissingen beoordeelt op haalbaarheid en risico's en (3) een bestuur die het besluit over toekenning neemt. Dit bestuur bestaat uit drie vertegenwoordigers namens de producenten, de afvalbeheersstructuur (inzameling, sortering en recycling) en de wetenschap.

Overweeg bredere voeding van het fonds

Zoals aangegeven is de uitwerking en keuze voor de definitieve inrichting van het innovatiefonds aan de producenten. In onze ogen kan het fonds aan draagvlak en investeringskracht winnen als het niet alleen gevoed wordt door de producenten, maar ook door bijdragen van andere ketenpartijen en de overheid. Een gezamenlijk fonds benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen en de gezamenlijke ambitie om de textielketen circulair te maken.

## 5.5 Rol van de Rijksoverheid: kaders en flankerend beleid

De Rijksoverheid speelt in de voorgestelde governance structuur geen rol, maar is wel een belangrijke speler voor het laten slagen van de UPV. Zij stelt met de invoering van de UPV prikkelende, maar realistische doelen en biedt vervolgens de producenten de mogelijkheid om deze doelen te behalen. De producenten zijn namelijk wel verantwoordelijk voor het bereiken van de doelen, maar zij zijn daarbij afhankelijk van anderen. Als die anderen niet mee kunnen of willen werken aan het behalen van de doelen kunnen de producenten dat niet afdwingen omdat de wettelijke of contractuele basis daarvoor ontbreekt [29]. De Rijksoverheid zal daarom de producenten in meer of mindere mate moeten ondersteunen in het vormgeven van de verantwoordelijkheid en het behalen van de doelstellingen. Dit betekent niet dat de Rijksoverheid daarmee de verantwoordelijkheid krijgt voor het organiseren en financieren van het afvalbeheer, maar dat ze faciliteert en ondersteunt.

29 De rechter heeft dit in haar uitspraak over een last onder dwangsom over het behalen van de doelen van de UPV voor verpakkingsglas toegelicht. Uitspraak 202000586/1/R4 en 202000589/1/R4 - Raad van State

Hierbij kan worden gedacht aan het indien nodig opleggen van rapportageverplichtingen aan inzamelaars, sorteerders en handelaren van tweedehands kleding, zodat de producenten inzicht kunnen krijgen in hoeveelheden ingezameld, hergebruikt en gerecycled textiel. Een ander onderwerp waarmee de overheid het behalen van doelstellingen kan ondersteunen, is door op de juiste plaatsen te handhaven. Regels kunnen ervoor zorgen dat de bonafide bedrijven zullen gaan veranderen. Om ook de bedrijven die het wat minder nauw nemen met de regels te stimuleren om aan de regels te voldoen is voldoende handhavingsdruk nodig. In andere UPV's bestaat de mogelijkheid dat producenten (via de producentenorganisatie) de ILT verzoeken om handhavend op te treden als het vermoeden bestaat dat een bedrijf niet (voldoende) bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen.

Ook kan de overheid haar inkoopkracht gebruiken om toepassen van secundair materiaal te stimuleren. Dit zorgt naast een push in de markt ook een pull waardoor recyclingbedrijven eerder geneigd zullen zijn om te innoveren. De Rijksoverheid kan daarnaast een belangrijke rol spelen in het samenbrengen van de partijen in textielketen, zodat zij samen kunnen werken naar een duurzamere textielketen. Hiervoor kan zij ketenoverleggen initiëren en faciliteren, waarbij ze ervoor zorgt dat alle schakels in de keten betrokken zijn. In dit soort ketenoverleggen kunnen onder andere verduurzamingsonderwerpen worden besproken die buiten de UPV vallen. De producenten zijn hierin dan één van de deelnemers.

Nederland is een vooruitstrevende, maar kleine speler in de textielrecycling. Om een omslag in de wereldwijde textielketen te krijgen, is meer slagkracht nodig dan Nederland alleen kan mobiliseren. Nederland kan echter wel op Europees niveau lobbyen voor stappen naar een circulaire textielketen. Nederland zou bijvoorbeeld kunnen bepleiten dat er voor textiel een verordening moet komen zoals nu is voorgesteld voor batterijen waarin alle fasen van de levenscyclus van een batterij zijn meegenomen (zie paragraaf 2.3).

# 6. Conclusies en vervolg

In dit verkennende onderzoek naar de vormgeving van een UPV-stelsel voor textiel zijn drie onderzoeksvragen beantwoord over (1) doelstellingen, (2) kosten en opbrengsten en (3) rollen en verantwoordelijkheden. De antwoorden geven richting aan en bieden aanknopingspunten voor het verder vormgeven en uitwerken van de UPV in overleg met de producenten en partijen uit de textielketen (inzamelaars, sorteerders, recyclers en spinners en wevers).

Het uitwerken en invoeren van een UPV-stelsel kost tijd en is geen eenvoudige opgave. Het vraagt zorgvuldige (juridische) voorbereiding, een goed doordacht ontwerp en afhankelijk van de gekozen vorm voor de regeling draagvlak van een ruime meerderheid van de producenten (of de markt). Het invoeren van een UPV-stelsel is een grote beslissing en betekent dat de verhoudingen tussen partijen in de textielketen veranderen. Ook het invoeren en inregelen van een ontworpen stelsel vraagt tijd en zorgvuldigheid. Partijen moeten wennen aan de nieuwe situatie en hun nieuwe rol en er zullen altijd onverwachte en onbedoelde effecten optreden. Natuurlijk kunnen partijen vooraf anticiperen op deze effecten, maar het volledig voorkomen is niet realistisch. Niet alles zal in één keer lukken.

Ook de lessen van andere UPV-systemen kunnen worden meegenomen in het ontwerp en de invoering van de UPV-textiel. De ervaringen laten zien dat de UPV-systemen ook na invoering een continue ontwikkeling doormaken. De ontwikkeling die verpakkingen heeft doorgemaakt sinds de invoering is enorm; van focus op meer inzameling naar de kwaliteit van inzameling in relatie tot mogelijkheden voor recycling, de opkomst van nascheiding en de ontwikkeling in doelstellingen bijvoorbeeld. En voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur is de overeenkomst voor de afvalbeheerbijdrage recent algemeen verbindend verklaard, nadat er eerst verschillende collectieve verbanden van producenten voor verschillende apparaten naast elkaar bestonden. Een UPV-systeem kan en moet meebewegen met de veranderingen in de wereld en zich blijven ontwikkelen.

In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies en benoemen we een aantal onderwerpen die in onze ogen meegenomen moeten worden in het vervolgtraject van uitwerking en invoering van de UPV voor textiel.

## 6.1 Conclusies

In deze paragraaf formuleren we conclusies in vier categorieën: kaders, doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden.

### 6.1.1 Kaders

<u>Werk een regeling voor UPV uit waarin een AVV en een AMvB worden gecombineerd</u>

Het regelen van een UPV volgens zowel een AMvB (op te stellen door de overheid) als een AVV (de branche vraagt aan en de overheid neemt een besluit) heeft voor zowel de overheid als de branche een aantal voordelen. Met een AMvB komt de druk bij de producenten te liggen. Zij zullen stappen zetten om aan hun verplichtingen te voldoen. Wij verwachten dat zij de inzameling en hergebruik/recycling collectief willen uitvoeren. De druk vanuit de AMvB kan ervoor zorgen dat een meerderheid in de markt zich achter een AVV schaart waardoor een collectieve aanpak kan worden verzekerd. Een collectieve

producentenorganisatie betekent een duidelijk aanspreekpunt voor de overheid en de producenten (één normadressaat). Voor de producenten heeft collectief organiseren nog het voordeel dat de producentenorganisatie een aantal zaken regelt die ze anders individueel zouden moeten regelen. Vooral in een branche, die naast een aantal grotere partijen ook bestaat uit veel kleinere spelers en buitenlandse partijen die textiel in Nederland op de markt brengen, zal collectief organiseren de uitvoering van producentenverantwoordelijk kunnen versterken. Ook betekent een AVV met een producentenorganisatie dat er in principe geen *free riders* meer zijn; iedereen die textiel op de Nederlandse markt brengt moet de afvalbeheerbijdrage afdragen. Door de AMvB naast de AVV kunnen partijen ook direct door de overheid worden gehandhaafd, wat het vertrouwen in het systeem kan vergroten.

De combinatie van AMvB en AVV is gangbaar voor Nederlandse UPV-systemen. Wettelijke doelstellingen liggen vast in de AMvB en via de AVV kunnen de producenten invulling geven aan de verantwoordelijkheid. In de verpakkingsketen vullen AMvB en AVV elkaar aan en wordt vanuit de AMvB verwezen naar de inhoud van de AVV. Een dergelijke opzet lijkt ook geschikt voor textiel, maar vraagt goede afstemming in het vervolgproces.

Het ook regelen van producentenverantwoordelijkheid via een AVV vraagt wel iets van de producenten, namelijk dat zij de aanvraag met een ruime meerderheid (zie bijlage 1 voor nadere uitleg hierover) van de producenten opstellen. Mocht het in het vervolgproces toch niet lukken om beide processen parallel te laten lopen dan kan de overheid altijd starten met het opstellen en invoeren van de AMvB om een start te maken met de UPV. Het algemeen verbindend verklaren kan dan later volgen. Ook kunnen zich in die tijd meerdere collectieve systemen ontwikkelen om uitvoering te geven aan de producentenverantwoordelijkheid. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij AEEA, voordat de stap naar één collectieve organisatie is gemaakt via een AVV. Alles overwegend heeft het onze voorkeur om direct vanaf de start van een UPV de AVV te hebben.

<u>Start met een zo eenvoudig mogelijke afbakening voor de UPV-textiel</u>

De UPV voor textiel start bij voorkeur met de volgende productgroepen: (1) kleding ongeacht de toepassing of markt (dus zowel consumenten- als bedrijfskleding) en (2) huishoud- en woningtextiel (zoals theedoeken, gordijnen en dekbedhoezen). Hierbij kan aangesloten worden bij het systeem dat de douane hanteert (de GN-codes). Overigens zou deze codering ook gebruikt kunnen worden bij de registratie van de totale hoeveelheid jaarlijks op de markt gebracht.

Een aantal jaar na invoering kan bekeken worden of er productgroepen kunnen worden toegevoegd (bijvoorbeeld alles wat er in de textielbak mag). Omdat er voor bepaalde producten, zoals matrassen, wordt gewerkt aan een eigen UPV zullen er altijd producten zijn waar textiel in zit die niet onder de UPV voor textiel vallen. Duidelijkheid over welke producten wel of niet onder de UPV vallen, is daarmee van belang. Hetzelfde geldt voor duidelijkheid over producenten en importeurs. De regelgeving spreekt hier over alle partijen die textiel voor het eerst op de Nederlandse markt brengen. Daar zitten dus ook buitenlandse online-partijen bij die hun producten in Nederland rechtstreeks aan de afnemer (consument of bedrijf) levert. Zij zullen zelf (of via een in Nederland gevestigde vertegenwoordiger) 'aangifte' moeten doen van de jaarlijkse hoeveelheid op de markt gebracht textiel.

### 6.1.2 Doelstellingen

Een gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik

De door de overheid te stellen doelstellingen voor de UPV voor textiel concentreren zich op de *achterkant van de keten* (inzameling, sortering en recycling). Recycling is de plek in de keten waar het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel voor meer circulariteit neergelegd kan worden. Omdat in de textielketen traditioneel sprake is van een groot aandeel hergebruik (anders dan in andere sectoren waar een UPV voor is ingesteld) is het van belang om hergebruik ook in de doelstelling te betrekken.

Deze doelstelling krijgt vorm via een te behalen percentage ten opzichte van de hoeveelheid jaarlijks afgedankt textiel. Het meten van het doelbereik ten opzichte van de hoeveelheid jaarlijks op de markt gebracht geeft geen goed beeld van de praktijk en geeft ook niet de juiste prikkel voor circulariteit, omdat de prikkel juist gericht moet zijn op levensduurverlenging en niet het binnen het jaar afdanken.

Binnen de recycledoelstelling wordt onderscheid gemaakt tussen een *totaal percentage* voor recycling (voor 2025 gesteld op 30% en voor 2030 op 50%) en een aandeel hoogwaardige recycling (ook wel closed-loop of vezel-tot-vezel recycling). Dit om niet alleen het aandeel recycling te doen toenemen, maar ook om vezel-tot-vezel recycling te laten groeien. Uiterlijk in 2025 wordt bekeken of het doelbereik tot dat moment aanleiding geeft om de doelstelling voor 2030 te herzien.

### 6.1.3 Kosten en opbrengsten

De geïdentificeerde bandbreedte van de kosten voor een UPV-systeem vormt het speelveld voor de nadere uitwerking van de financiële structuur van de UPV voor textiel.

Om de kosten van de huidige afvalbeheerstructuur voor in Nederland afgedankt textiel in kaart te brengen, zijn de huidige processtappen in de textielketen gemodelleerd met een focus op de achterkant van de keten (inzameling, sortering, recycling en verbranding). Voor elk van deze stappen zijn bandbreedtes voor kosten opgenomen. Ook worden de kosten van de producentenorganisatie en de kosten van het eventuele innovatiefonds meegenomen. Daar waar een textielstroom de afvalbeheerstructuur verlaat (als textiel geschikt voor producthergebruik na sortering en recyclaat als product van het recyclingproces) is een bandbreedte voor de opbrengsten daarvan opgenomen. Op deze manier ontstaat inzicht in het saldo van kosten en opbrengsten van een UPV voor textiel.

Op basis van het model en de gehanteerde aannames is een bandbreedte bepaald die inzicht geeft in de financiële consequenties van de organisatie van een UPV. Een belangrijk uitgangspunt is kostendekkendheid. Dat wil zeggen dat de opbrengsten van de heffingen die de producenten betalen voor het op de markt zetten van textielproducten de netto-kosten (saldo van kosten en opbrengsten) dekken.

Het onderzoek heeft de volgende bandbreedte geïdentificeerd: € 0,27 - € 0,64 per kilo afgedankt textiel. Deze bandbreedte kan gehanteerd worden als startpunt voor de verdere uitwerking van de financiële structuur van de UPV en met name het tariefsysteem.

Een eenvoudig systeem van tariefopbouw met een duidelijke prikkel in de tarieven voor inzet van recyclaat

Nu de kosten van de afvalbeheerstructuur (totaal en per kg textiel) bekend zijn, is de volgende stap dit te vertalen naar een voorstel voor de tariefopbouw en tariefdifferentiatie (eco-modulatie). Op basis van drie uitgangspunten: (1) een eenvoudig systeem, (2) via een tariefkorting een duidelijke prikkel inbouwen voor meer circulariteit en (3) beperking administratieve lasten is ons voorstel het volgende. Maak – vergelijkbaar met Frankrijk – onderscheid naar vier tariefgroepen voor omvang (en gewicht) van textielproducten: heel klein, klein, gemiddeld en groot. Daarnaast wordt voorgesteld een korting te hanteren voor textielproducten die recyclaat van post-use textiel inzetten in nieuwe producten. In het model is gerekend met een tarief van 50% en een volledige vrijstelling (0-tarief). De precieze invulling van de benodigde recyclaatpercentages in textielproducenten is nader vast te stellen. Gedacht kan worden aan een korting van 50% voor producten met minimaal 20% (post-use textiel) recyclaat en 100% voor producten met minimaal 45% recyclaat. Het is aan de producent om dit overtuigend aan te tonen, bijvoorbeeld met een certificaat.

Afhankelijk van het aandeel van het op de markt gebrachte textiel dat aanspraak maakt op de korting, is de impact van deze tariefdifferentiatie op het totaal aan inkomsten van de UPV groter of kleiner. Onder aanname dat het UPV-systeem kostendekkend moet zijn, zal het bedrag van de korting (extra) opgebracht moeten worden door de producten die geen aanspraak maken op de korting. Een simpel rekenvoorbeeld om dit toe te lichten. Wanneer 1/15 van de markt aanspraak maakt op een tariefkorting van 100% moeten de totale kosten opgebracht worden door de overige 14/15 van de markt. Dit betekent dat zij een tarief van 15/14 betalen van het tarief dat zou gelden als de gehele markt hetzelfde zou betalen.

NB. Het bepalen van het tariefsysteem, het vaststellen van de jaarlijkse tarieven en grondslagen voor tariefdifferentiatie wordt gedaan door de producentenorganisaties binnen door de overheid gestelde randvoorwaarden.

Een innovatiefonds om de transitie naar de circulaire textielketen te versnellen

De regelgeving biedt de mogelijkheid een innovatiefonds in te richten. Een dergelijk fonds heeft toegevoegde waarde in het aanjagen van innovatie daar waar de transitie naar circulariteit momenteel wordt geremd (bijvoorbeeld nieuwe recycletechnieken). Voor het innovatiefonds gaan we uit van één gezamenlijk fonds dat door één partij (fondsbeheerder) wordt beheerd. Onder meer omdat het onze overtuiging is dat bundeling van de middelen meer effect kan bereiken. Het innovatiefonds is te beschouwen als een vaste kostenpost. Voeding vindt plaats vanuit de producentenorganisatie. Gebaseerd op ervaringen in andere UPV-stelsels en het UPV-stelsel voor textiel in Frankrijk, gaan we uit van een jaarlijks bedrag tussen de € 5 en € 15 miljoen voor het innovatiefonds. Dit bedrag is in procenten weliswaar een relatief beperkt bedrag van de financiële omvang van de UPV, maar in absolute zin een bedrag waarmee een impuls gegeven wordt aan het verder brengen van de benodigde innovatie en de versnelling van de transitie naar een circulaire textielketen.

### 6.1.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Producenten zijn verantwoordelijkheid; ketensamenwerking nodig om doelen te bereiken

De verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen uit de UPV ligt alleen bij de producenten. Om deze verantwoordelijkheid vorm te geven is samenwerking met andere ketenpartijen nodig; de producent kan de verantwoordelijkheid niet in zijn eentje waarmaken. Het tot stand brengen van de

benodigde samenwerking en het maken van afspraken met andere ketenspelers is aan de producenten. Producenten hebben de regie en kunnen door sturing te geven aan de andere ketenpartijen veranderingen doorvoeren in de keten zodat zij de doelen uit de UPV behalen. De producenten hebben echter geen pressiemiddelen als bepaalde partijen in de keten weigeren om mee te werken. Het is daarom van belang voor de overheid om vinger aan de pols te houden. Als de doelen niet gehaald worden doordat ketenpartijen onvoldoende meewerken dan moeten de producenten gefaciliteerd worden bij het behalen van hun doelen. De overheid kan dan ketenpartijen met flankerend beleid stimuleren, dan wel dwingen om bij te dragen aan het behalen van de doelen. Denk hierbij aan de verplichting tot aanleveren van monitoringsgegevens voor het rapporteren of het inkopen van textiel met een minimum aandeel gerecycled materiaal. Daarnaast heeft de Rijksoverheid niet alleen een belangrijke kaderstellende rol, maar ook een belangrijke rol in de handhaving.

Producenten kunnen hun eigen keuzes maken in het inrichten van de governance structuur voor een eventuele producentenorganisatie. In dit onderzoek is een voorstel voor een governance structuur opgesteld waarin rekening wordt gehouden met vertegenwoordiging van de belangen van de verschillende stakeholders. De producenten kunnen ervoor kiezen deze structuur over te nemen; als geheel of de onderdelen die hen het best passen.

## 6.2 Onderwerpen voor het vervolgtraject

Hieronder doen we een aantal suggesties om mee te nemen in het vervolgtraject. Het is niet de ambitie van deze afsluitende paragraaf om een allesomvattend procesontwerp voor de verdere uitwerking van en besluitvorming over de UPV voor textiel te schetsen. Het is wel de ambitie om hiervoor input te leveren.

### 6.2.1 Onderzoek naar de milieu-impact van hergebruik in relatie tot recycling

In dit onderzoek is uitgegaan van de afvalhiërarchie, waarbij hergebruik voorgaat op recycling. In het onderzoek is duidelijk geworden dat er niet alleen verschillende kwaliteiten hergebruik zijn, maar ook verschillende kwaliteiten recycling. Gezien de benodigde opschaling van recycling en een aantal ontwikkelingen rondom de toename van textielinzameling in Europa en beperkingen voor export, verwachten we dat producenten de afweging gaan maken tussen export voor hergebruik in het (verre) buitenland en hoogwaardige recycling in Nederland (closed loop recycling). Het is onvoldoende duidelijk hoe de milieu-impact van beide zich tot elkaar verhouden. Wat is bijvoorbeeld de milieu-impact van laagwaardig hergebruik in het verre buitenland, als het textiel na korte tijd een afvalstof wordt en er geen goed afvalbeheersysteem is. Wij adviseren nader onderzoek te doen om de milieu-impact van beide verwerkingsketens in kaart te brengen om producenten te ondersteunen met het maken van een goed geïnformeerde afweging tussen beide ketens, mede in het licht van de gecombineerde doelstelling die betrekking heeft op beide ketens.

### 6.2.2 Onderzoek naar normen voor kwaliteiten textielafval

Momenteel zijn er geen 'algemene' sorteerspecificaties voor textiel zoals er bijvoorbeeld bij kunststoffen wel zijn. Specificaties worden tussen sorteerder en recycler op individuele basis afgesproken. Vergelijkbaar met hoe er momenteel door partijen uit de textielketen wordt gewerkt aan een systematiek

ter onderbouwing van claims met betrekking tot de circulariteit van textiel dat op de markt gebracht wordt (NTA en Certificering) raden wij aan onderzoek te doen naar een normering voor de kwaliteiten van textielafval (na sortering en als input voor de recycler). Dergelijke normen zullen meer eenduidigheid scheppen over beschikbare en gevraagde recyclekwaliteiten en zullen het eenvoudiger maken de stromen volgens de juiste specificaties bij de recycler te krijgen. Dit is van belang bij de (benodigde) opschaling van recycling.

### 6.2.3 Ontwikkelde basismodel kosten en opbrengsten textielketen samen met producenten verfijnen

In het kader van dit onderzoek is een basismodel ontwikkeld waarin de kosten en opbrengsten van de achterkant van de keten zijn gemodelleerd. Dit met als doel een indruk te krijgen van de kosten die de producenten met een systeem voor UPV voor textiel zouden moeten opbrengen om de afvalbeheerstructuur te kunnen bekostigen.

Het model is dynamisch en bevat bandbreedtes voor de verschillende variabelen, zoals kosten van inzameling en de (producenten)organisatie en opbrengsten van hergebruik en recycling. Daarnaast bevat het model aannames over de verhouding tussen gescheiden ingezameld textiel en textiel dat via het restafval wordt afgedankt. Het is mogelijk om in het model binnen de bandbreedtes andere keuzes te maken en de verhoudingen te veranderen. De gebruikers kunnen het model zo goed mogelijk toespitsen op de actuele situatie. Het model sluit daarmee goed aan op de dynamische omstandigheden in de markt waar kosten, maar vooral opbrengsten fluctueren. De invoering van een UPV zal de markt en de verhoudingen tussen partijen beïnvloeden. Doel van de UPV is een markt voor recyclaat te creëren waar producenten/importeurs gestimuleerd worden om gerecyclede vezels in nieuwe textielproducten te gebruiken. Het ontstaan van deze markt en de mogelijkheden voor textiel recyclers om industrieel te gaan opschalen beïnvloeden de verhouding tussen kosten en opbrengsten van recycling. Dit zal effect hebben op de kosten van de afvalbeheerstructuur en daarmee het tarief dat producenten moeten betalen voor de UPV.

Het ontwikkelde basismodel kan door producenten worden gebruikt om nader invulling te geven aan de financiële kant van de UPV voor textiel. Wij adviseren het model beschikbaar te stellen aan de producenten en dit als overheid samen met de producenten te verfijnen, zodat dit een gemeenschappelijke basis vormt voor de verdere ontwikkeling van de UPV. Het is hierbij van belang om expliciet aandacht te besteden aan de keten voor bedrijfskleding/textiel. We weten dat deze keten anders is georganiseerd dan die voor huishoudelijk textiel. Dit kan mogelijk tot een andere tariefstelling leiden voor bedrijfstextiel net zoals bij verpakkingen aan de orde is. Daarnaast kan in het vervolg gezamenlijk tot een nadere invulling gekomen worden van een drempel voor kleine spelers, opdat die niet hoeven te voldoen aan de gestelde doelen, het betalen van een bijdrage en/of opgave en rapportage.

# Appendix 1 Wetgeving over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en textiel

In deze bijlage worden de relevante Europese en Nederlandse wetgeving beschreven.

## Europese wetgeving

Deze is onder te verdelen in Europese regelgeving die gaat over uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in zijn algemeenheid en de wetgeving die handelt over textiel.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA);
- De Verordening betreffende textielvezelbenamingen en de desbetreffende etikettering en merking van de vezelsamenstelling van textielproducten;
- Het besluit van de Europese Commissie tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de EU-milieukeur aan textielproducten

### 1.1 De Kaderrichtlijn afvalstoffen

De Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA) [30] beschrijft het wetgevingskader voor de behandeling van afvalstoffen. In deze richtlijn wordt een definitie gegeven van een "regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid", en wordt UPV beschreven in artikel 8 en 8 bis. Bepalingen over textiel komen ook nog op andere plaatsen voor in de KRA. Hierna beschrijven we eerst de artikelen 3, 8 en 8bis en vervolgens de andere artikelen waar textiel wordt genoemd.

#### 1. Definitie

De KRA geeft de volgende definitie van 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' in artikel 3:

> *21. „regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid": een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product.*

#### 2. UPV in de KRA: artikelen 8 en 8bis

Artikel 8 beschrijft dat als een lidstaat UPV voorschrijft voor een groep producenten dat deze dan moet voldoen aan de eisen zoals beschreven in artikel 8 bis. Als producenten vrijwillig een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op zich nemen kan een lidstaat kiezen of zij sommige of alle algemene vereisten opleggen aan die producenten:

- Verplichting tot het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten overgebleven afvalstoffen.

30 RICHTLIJN 2008/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Pb L312/3, gewijzigd op 30 mei 2018 met richtlijn 2018/851/EU

- Het beheer van die afvalstoffen.
- De financiële verantwoordelijkheid van die activiteiten.
- De verplichting tot het openbaar maken van informatie over de mate waarin een product herbruikbaar en recyclebaar is.

In artikel 8 staat daarnaast dat lidstaten passende maatregelen kunnen nemen die ertoe stimuleren om de producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en afvalproductie worden verminderd, zowel tijdens productie als tijdens het gebruik. Ook kan worden gestimuleerd dat de producten aan het einde van hun levensduur volgens de afvalhiërarchie worden verwerkt. Hierbij wordt gekeken naar de milieu-impact van de hele levensduur, en waar mogelijk wordt gekeken naar meervoudige recycling.

Bij de toepassing van UPV wordt door de lidstaten rekening gehouden met de technische uitvoerbaarheid, de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, om een goede werking van de interne markt te garanderen.

In artikel 8 bis staan de eisen waaraan een regeling over UPV aan moet voldoen. De lidstaten moeten de volgende onderwerpen in de nationale wetgeving regelen als zij UPV introduceren:

a) Een duidelijke omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren. Hierbij worden de volgende actoren met naam genoemd:
    - Producenten.
    - Organisaties die namens de producenten de verplichtingen uit de wetgeving nakomen (Producenten verantwoordelijkheidsorganisaties, in het Engels Producer Responsibility Organisation (PRO)).
    - Publieke of private afvalverwerkers.
    - Plaatselijke instanties (denk aan gemeenten), en waar van toepassing,
    - Exploitanten van installaties voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik, en
    - Ondernemingen van de sociale economie (dit wordt in de richtlijn niet verder uitgelegd, maar hierbij kan gedacht worden aan sociale werkplaatsen)
b) Vaststelling, in overeenstemming met de afvalhiërarchie, van doelstellingen voor afvalbeheer, met als doel ten minste de kwantitatieve doelstellingen te behalen die zijn vastgelegd in de KRA zelf (zoals de minimale recycling doelstellingen voor huishoudelijk afval[31] en bouw en sloopafval) en andere relevante richtlijnen (zoals richtlijnen over verpakkingen, auto's, batterijen en elektrische apparaten).
c) Opzetten van een verslaglegginssysteem om gegevens te verzamelen over de producten die in de handel worden gebracht in de lidstaat door producenten van producten waarop UPV van toepassing is en gegevens over de inzameling en verwerking van bijbehorende afvalstromen.
d) Waarborging van gelijke behandeling en non-discriminatie van producten.

De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffenhouders van producten waarop een UPV rust worden geïnformeerd over afvalpreventiemaatregelen, centra voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik. Daarbij worden maatregelen genomen zodat afvalstoffenhouders

31 De recyclingdoelstelling voor huishoudelijk afval is 50% in 2020 en loopt op tot 65% in 2035

worden geprikkeld om hun verantwoordelijkheid te nemen om hun afval in te leveren bij (bestaande) systemen voor gescheiden inzameling.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten individueel of als collectief de verplichtingen van de UPV nakomen. Deze verplichtingen zijn:

a) Inzameling in een duidelijk omschreven geografisch gebied van het product, ongeacht of een gebied winstgevend is.
b) Zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen in deze gebieden.
c) Beschikken over de nodige financiële en organisatorische middelen
d) Voorzien in een adequaat mechanisme voor zelfbeheer (gesteund door controles op het financiële beheer en kwaliteit van de verzamelde gegevens).
e) Openbaar beschikbaar maken van informatie over het behalen van de doelstellingen voor afvalbeheer. De verstrekking van informatie aan het publiek doet geen afbreuk aan het bewaren van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie.

Als wordt gekozen voor een collectief systeem dan is de organisatie die namens de producenten de verplichtingen uitvoert verplicht om de volgende informatie openbaar beschikbaar te maken:

i) De eigenaars en de leden.
ii) De door producenten betaalde financiële bijdragen per verkochte eenheid of per ton in de handel gebracht.
iii) De selectieprocedure van de afvalbeheerders.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de financiële bijdragen van de producent:

a) De kosten dekt voor de producten die de producent in de lidstaat in de handel brengt, waaronder kosten van de gescheiden inzameling van afval en het vervoer en verwerking hiervan (rekening gehouden met inkomsten van o.a. hergebruik), kosten voor verstrekken van informatie aan afvalstoffenhouders, en kosten voor het verzamelen en rapporteren van gegevens.
b) In geval van collectieve uitvoering, kunnen de kosten worden verdeeld in groepen van soortgelijke producten, rekening houdend met de duurzaamheid, repareerbaarheid en recycleerbaarheid.

Mocht het nodig zijn, dan kan de verdeling van financiële verantwoordelijkheid anders plaatsvinden om zo een adequaat afvalbeheer en de economische levensvatbaarheid te waarborgen.

De lidstaten stellen een kader op voor de monitoring en handhaving om te waarborgen dat aan de verplichtingen worden voldaan door de producenten en organisaties. In dat kader kunnen ook verplichtingen worden opgenomen dat andere betrokkenen bij de UPV betrouwbare gegevens moeten rapporteren. Met andere woorden de lidstaten moeten zorgen voor toezicht op de producenten, om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen voldoen. Maar kunnen ook bijvoorbeeld afvalinzamelaars verplichten gegevens aan te leveren aan die producenten zodat zij op de juiste manier kunnen rapporteren aan de toezichthouder over het al dan niet bereiken van de doelstellingen.

Lidstaten moeten zorgen voor regelmatig overleg tussen alle betrokken partijen bij een regeling voor UPV.

## 3. Samenvatting van de keuzes die een lidstaat moet maken over UPV

Als een lidstaat een UPV in wil voeren voor een bepaald product dan moet voldaan worden aan de vereisten in de artikelen 8 en 8bis. Daarmee is dus duidelijk welke onderdelen in ieder geval in de wetgeving van een lidstaat moeten worden opgenomen. Daarbij moet de lidstaat een keuze maken over de invulling van de volgende onderwerpen:

1. Of de UPV verplicht moet worden of dat een vrijwillige UPV wordt toegestaan.
2. Wat de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen zijn.
3. Welke doelen worden gesteld aan het afvalbeheer.
4. Op welke manier er gerapporteerd moet worden en hoe die informatie wordt gepubliceerd.
5. Hoe de houders van afvalstoffen die onder de UPV vallen worden geïnformeerd over het UPV systeem.
6. Op welke manier er wordt geregeld dat er toezicht is of er voldoende financiële middelen aanwezig zijn om aan de verplichtingen te voldoen.
7. Op welke manier er wordt geregeld dat er toezicht is op het behalen van de doelstellingen van de UPV.

## 4. Andere plaatsen waar textiel voorkomt in de KRA

Naast de bepalingen over UPV die opgenomen zijn in artikel 8 en 8 bis komt textiel op nog een aantal andere plaatsen voor in de KRA. Deze subparagraaf bespreekt deze artikelen. Het gaat hierbij om artikel 9 en artikel 11.

In **artikel 9** gaat het om afvalpreventie. In het eerste lid staat:

> *1. De lidstaten nemen maatregelen om afvalproductie te voorkomen. Deze maatregelen behelzen ten minste het volgende:*
>
> *a) ...*
>
> *b)...*
>
> *d) zij moedigen het hergebruik van producten en de invoering van systemen aan die reparatie- en hergebruikactiviteiten stimuleren, met name voor elektrische en elektronische apparatuur, textiel en meubelen, alsmede verpakkingen, bouwmaterialen en -producten;*

Bij het ontwerpen van een UPV zal moeten worden gezorgd dat de UPV niet in strijd is met deze bepaling. Met name de doelstellingen voor enerzijds hergebruik en anderzijds recycling kunnen hier invloed op hebben.

**Artikel 11** gaat over voorbereiding voor hergebruik en recycling. In het eerste lid van het artikel staat het volgende:

*De lidstaten nemen maatregelen om recycling van hoge kwaliteit te bevorderen en voeren hiertoe, in overeenstemming met artikel 10, leden 2 en 3[32], gescheiden afvalinzameling in. Onder voorbehoud van artikel 10, leden 2 en 3, voeren de lidstaten een gescheiden inzameling in voor ten minste papier, metaal, plastic en glas en, uiterlijk 1 januari 2025, voor textiel.*

Bij het vaststellen van een doelstelling is het dus van belang om rekening te houden met deze verplichting. In Nederland bestaat al geruime tijd een gescheiden inzameling van textiel. En op milieustraten moet al verplicht een container voor textiel staan (activiteitenregeling milieubeheer artikel 3.115, tweede lid onder q). Ook bedrijfsmatige ontdoeners moeten textiel apart houden voor inzameling. In Nederland zal dit dus naar verwachting weinig effect hebben op de markt voor textiel, maar het effect van de verplichting om gescheiden in te zamelen zal er naar verwachting toe leiden dat er in heel Europa meer textiel ingezameld wordt. Dit kan effecten hebben op de hergebruiksmarkt en de recyclingmarkt.

## 1.2 Verordening 1007/2011 betreffende textielvezelbenamingen en de desbetreffende etikettering en merking van de vezelsamenstelling van textielproducten

In de verordening 1007/2011[33] staan de Europese regels voor het labelen van vezels in het textielproduct. [6, 7] De verplichting bestaat om de volledige vezelcompositie van textielproducten en het niet textiel deel met dierlijke oorsprong bekend te maken. Alleen textielproducten die uit één vezelsoort zijn samengesteld mogen als 100%, zuiver of puur worden geëtiketteerd of gemerkt. Markttoezichtautoriteiten controleren of de vezelsamenstelling van de textielproducten overeenkomt met de aangaande vezelsamenstelling. De richtlijn geeft in artikel 2 een overzicht van welke producten wel en niet onder de richtlijn vallen.

Artikel 2 vermeldt het volgende:

*Artikel 2 Toepassingsgebied*

*1. Deze verordening is van toepassing op textielproducten die op de uniale markt worden aangeboden, alsmede op de in lid 2 bedoelde producten.*

*2. Voor de toepassing van deze verordening worden de volgende producten op dezelfde wijze als textielproducten behandeld:*

*a) producten die ten minste 80 gewichtsprocent textielvezels bevatten;*

*b) overtrekken van meubels, paraplu's en parasols die ten minste 80 gewichtsprocent uit textiel bestaande delen bevatten;*

*c) de uit textiel bestaande delen van:*

32 Artikel 10 leden 2 en 3 gaan over de verplichting om verschillende materialen gescheiden in te zamelen, en wanneer van deze verplichting mag worden afgeweken.
33 VERORDENING (EU) Nr. 1007/2011 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 27 september 2011 betreffende textielvezelbenamingen en de desbetreffende etikettering en merking van de vezelsamenstelling van textielproducten, en houdende intrekking van Richtlijn 73/44/EEG van de Raad en Richtlijnen 96/73/EG en 2008/121/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L272/1

*i) de bovenste laag van vloerbedekkingen met verscheidene lagen;*

*ii) matrasbedekkingen;*

*iii) bedekkingen van kampeerartikelen; op voorwaarde dat deze uit textiel bestaande delen ten minste 80 gewichtsprocent van deze bovenste lagen of bedekkingen uitmaken;*

*d) textiel dat is verwerkt in andere producten en een integrerend deel ervan uitmaakt, indien de samenstelling ervan wordt gespecificeerd.*

*3. Deze verordening is niet van toepassing op textielproducten die, zonder dat eigendomsoverdracht onder bezwarende titel van de materialen plaatsvindt, voor verdere bewerking aan thuiswerkers of aan zelfstandige ondernemingen tegen betaling van maakloon worden toevertrouwd.*

*4. Deze verordening is niet van toepassing op door zelfstandige kleermakers op maat gemaakte textielproducten.*

Artikel 3 geeft aanvullend houvast omdat dit artikel de definities geeft van verschillende termen in de bovenstaande afbakening. In artikel 3, eerste lid, staat onder andere:

*a) „textielproducten", alle onbewerkte, halfbewerkte, bewerkte, halfafgewerkte, afgewerkte, halfgeconfectioneerde of geconfectioneerde producten die uitsluitend uit textielvezels zijn samengesteld, ongeacht het toegepaste meng- of assemblageprocedé;*

b) „textielvezel",

i) een element dat wordt gekenmerkt door zijn soepelheid, fijnheid en de grote lengte in verhouding tot de maximale dwarsdoorsnede, waardoor het geschikt is voor textieltoepassingen, of

ii) een soepele strook of buis waarvan de schijnbare breedte niet meer dan 5 mm bedraagt, met inbegrip van stroken die uit bredere stroken of uit folie zijn geknipt, die zijn vervaardigd op basis van de materialen die dienen voor de fabricage van de in bijlage I, tabel 2, genoemde vezels en die geschikt zijn voor textieltoepassingen;

## 1.3 Verordening (EG) Nr. 66/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de EU-milieukeur

In deze verordening staan regels over het mogen voeren van het vrijwillige EU-milieukeur. Als een product voldoet aan bepaalde milieucriteria dan mag zij het EU-milieukeur voeren. Per productgroep worden de milieucriteria opgesteld. In deze verordening staat ook hoe de controle plaats vindt. De uitwerking van de milieucriteria voor textiel ligt vast in besluit (2014/350/EU).

### 1. Vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de EU-milieukeur aan textielproducten

In dit document [34], gemaakt door de Europese Commissie op 5 juni 2014, staat vermeldt aan welke criteria textiel moet voldoen om de EU-milieukeur (ecolabel) te krijgen. De criteria zijn specifiek voor

34 BESLUIT VAN DE COMMISSIE van 5 juni 2014 tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de EU-milieukeur aan textielproducten, PB L174,45

verschillende soorten vezels en hangen af van het productieproces. Alle vezels die minder dan 5% van het totale gewicht van het product uitmaken of die worden gebruikt als opvulmateriaal of voering, mogen worden gebruikt zonder dat zij hoeven te voldoen aan de criteria voor textielvezels. De criteria voor het toekennen van de specifieke vezels staan in de bijlage van deze Europese regelgeving en in onderstaande afbeelding van een factsheet [9]. Gerecycleerd materiaal moet helemaal tot aan het recycleproces van de grondstoffen traceerbaar zijn. Dit moet worden gecontroleerd door de certificering door een onafhankelijke derde partij in de controleketen of door documentatie die door grondstofleveranciers en -recyclers wordt verstrekt.

Ter vervaardiging van het eindproduct mag het gehalte in de recepten van het eindproduct en de productie van een op de lijst van aan beperkingen onderworpen stoffen voorkomende gevaarlijke stof niet gelijk zijn aan of hoger zijn dan de aangegeven concentratiegrenzen of volgens de aangegeven beperkingen. Deze lijst (Restricted Substance List, RSL) is terug te vinden in dat document. De controle- en testeisen staan voor elke productiefase en voor het eindproduct in de RSL gespecificeerd.

In Nederland wordt het Ecolabel afgegeven door Stichting Milieukeur. In Europa zijn 68 producenten gecertificeerd voor in totaal 7099 producten (getallen van september 2020).

## Nederlandse wetgeving

De wettelijke bepalingen over UPV zijn in Nederland opgenomen in de *Wet milieubeheer (Wm)*. Deze wet regelt de bevoegdheden rondom dit onderwerp. Een verdere uitwerking van UPV is opgenomen in het *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*. Dit besluit bevat alle onderwerpen die in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moeten worden opgenomen. In een wettelijke regeling per type product, bijvoorbeeld textiel, kan de overheid doelen stellen aan de UPV. Een andere manier van het instellen van een UPV is het door de overheid algemeen verbindend kan verklaren van door een collectief van producenten gemaakte afspraken. De *Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage* bevat de bepalingen hiervoor.

### 1.4 Wet milieubeheer

In de Wm worden een aantal algemene zaken geregeld die tot doel hebben de milieuhygiëne te verbeteren. Deze wet is ook de basis voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). In artikel 1.1 is hierover ook een definitie opgenomen:

> *regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: regels die ervoor zorgen of een besluit dat er voor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen;*

Voor UPV is vooral hoofdstuk 9 van de Wm (Stoffen en producten) van belang. In dat hoofdstuk zijn artikel 8 en 8 bis van de KRA geïmplementeerd. In hoofdstuk 15 Financiële bepalingen van de Wet staan regels over algemeen verbindend verklaringen (AVV). De volgende subparagrafen beschrijven achtereenvolgens de voor UPV relevante delen van hoofdstuk 9 en hoofdstuk 15.

## 1. Artikel 9.5.2 over uitgebreide producenten verantwoordelijkheid

Artikel 9.5.2, eerste lid, regelt dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB) kan worden opgesteld met daarin regels die ter stimulering van hergebruik, preventie en andere nuttige toepassingen, doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu. Die regels kunnen gaan over het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen. In deze AMvB mogen geen regels worden gesteld aan de luchtverontreiniging of geluidshinder veroorzaakt door producten. Regels op dat vlak moeten worden gebaseerd op een ander artikel (Wm ,artikel 9.5.1).

Er zijn verschillende typen regels die kunnen worden gesteld. In de verschillende leden van artikel 9.5.2 worden deze benoemd:

2. Verboden om handelingen te doen met producten
3. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
4. Verplichtingen voor het inzamelen van afvalstoffen, of andere stoffen, producten of mengsels

De Wet milieubeheer geeft de minister de mogelijkheid om regels uit de AMvB verder uit te werken in een ministeriele regeling.

Lid 3 van artikel 9.5.2 luidt *regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens behoren regels, inhoudende de verplichting voor degene die bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten op de markt brengt:*

***a.*** *die stoffen, mengsels of producten of de verpakking ervan te voorzien van een door Onze Minister aangegeven aanduiding;*

***b.*** *om geheel of gedeeltelijk de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor de inname en het beheer van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen te dragen, waarbij, in het geval van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de verplichtingen die daaruit voortvloeien tevens kunnen worden uitgevoerd door een organisatie die namens diegene de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;*

***c.*** *zorg te dragen voor het treffen van voorzieningen die erop gericht zijn om die stoffen, mengsels of producten na inname op een bij de maatregel aangegeven wijze nuttig toe te passen of te verwijderen;*

***d.*** *zorg te dragen voor het, na inname, afgeven van die stoffen, mengsels of producten aan een persoon, behorende tot een bij de maatregel aangewezen categorie;*

***e.*** *openbaar beschikbare informatie te verstrekken over:*

***1°.*** *de mate waarin die stoffen, preparaten of producten geschikt zijn voor hergebruik en recycleerbaar zijn;*

***2°.*** *voorzieningen die er op gericht zijn om die stoffen, mengsels of producten in te nemen voor hergebruik of nuttig toepassing; en*

***3°.*** *afvalpreventiemaatregelen.*

Artikel 9.5.2 vormt de grondslag voor 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. Dit besluit wordt beschreven in de volgende paragraaf.

## 2. Titel 15.8 Statiegeld, retourpremies

Deze titel bestaat uit maar één artikel (15.32). In dit artikel wordt geregeld dat in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook verplichtingen opgenomen kunnen worden voor het terugnemen van producten en verpakkingen voor producten door personen die die producten en die verpakkingen op de markt brengen. Hierbij moet dan statiegeld of een premie worden betaald aan degene die het product inlevert.

Het kan ook zijn dat deze verplichting wordt opgelegd aan anderen dan degene die het product op de markt brengt. Bijvoorbeeld een wederverkoper of detailhandelaar. Dan kan ook in een dergelijke regeling worden vastgelegd hoe de geldstromen van het statiegeld of de premie dienen te lopen. Als in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verplichtingen worden opgenomen ten aanzien van statiegeld of premies dan moet er een overgangsperiode worden geregeld voor producten en verpakkingen die al op de markt waren.

Waar artikel 9.5.2 de mogelijkheid geeft om een verplichting op te leggen aan de producent, geeft dit artikel de mogelijkheid om de manier waarop die producent een deel van de verplichting na moet komen vorm moet geven. Namelijk de inzameling dient via statiegeld te verlopen. En andere partijen kunnen verplicht worden die statiegelden te innen en af te dragen, en kunnen worden verplicht de gebruikte producten of verpakkingen weer in te nemen.

## 3. Titel 15.10 Afvalbeheerbijdragen

In de artikelen 15.36 tot en met 15.41 worden regels gesteld over algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage is in artikel 15.35 als volgt gedefinieerd:

> *overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage: schriftelijke overeenkomst tussen degenen die een stof, mengsels of product in Nederland invoeren of op de markt brengen, tot het afdragen van een afvalbeheerbijdrage.*

De definitie van afvalbeheerbijdrage wordt op dezelfde plaats gegeven:

> *afvalbeheerbijdrage: bijdrage in de kosten van het beheer van een afvalstof;*

Een algemeen verbindend verklaring houdt in dat als een groep van producenten[35] een verzoek doet tot een algemeen verbindend verklaring (AVV), de minister de mogelijkheid heeft om een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren. Dat betekent dat iedereen die producent is van de producten waar de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage over gaat verplicht is een afvalbeheerbijdrage af te dragen als een product op de markt wordt gebracht. Ook de partijen die zich in eerste instantie niet achter de aanvraag hadden geschaard.

35 Bij een AVV kan het ook een schakel later in de keten zijn die de AVV aanvragen, en dus normadressaat worden van de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage. Dit kunnen bijvoorbeeld de groothandels zijn of de retailers.

Via het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (zie volgende paragraaf) wordt een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die algemeen verbindend is verklaard gezien als een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Hieronder beschrijven we per artikel in titel 15.10 de belangrijkste onderwerpen waarover regels zijn gesteld.

Artikel 15.36

In dit artikel wordt de bevoegdheid aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat toegekend om een overeenkomst voor een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend te verklaren voor een iedere die die stof, dat product of dat mengsel in Nederland invoert of op de markt brengt. Ook staat er dat de minister dat alleen kan als dat in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen en als dit in overeenstemming is met artikel 8bis van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Voordat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de verklaring afgeeft moet eerst overlegd worden met de Minister van Economische Zaken.

Ook moet de Minister regels opstellen over waaraan de aanvraag moet voldoen en hoe de beoordeling van de aanvraag wordt gedaan. Belangrijk is hierbij dat uit de aanvraag duidelijk wordt hoe wordt voorkomen dat de ontdoeners niet meer dan één keer betalen voor het beheer van afval. Bijvoorbeeld bij aanschaf via de producent en bij afdanken nog een keer via de afvalverwerker. Deze regels zijn uitgewerkt in de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage. In paragraaf 2.3 staat uitleg over deze regeling.

De regels die in artikel 9.5.2 lid 1 van de Wet worden genoemd en kunnen worden vastgesteld in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kunnen ook via een AVV worden vastgesteld. De minister kan dus in de AVV zelf regels toevoegen bij de algemeen verbindend verklaring.

Artikel 15.37

Alleen een collectief van producenten die een belangrijke meerderheid vormen in Nederland kunnen een verzoek tot een AVV indienen. De meerderheid slaat in ieder geval op het aantal producenten in het collectief ten opzichte van het totaal aantal producenten in Nederland. Deze meerderheid wordt nader uitgewerkt in de Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheer. Zie hiervoor paragraaf 2.3.

Op het besluit van de minister is de procedure van toepassing zoals beschreven in afdeling 3.4 van de Wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd en dat de minister daar over moet communiceren. Belanghebbenden mogen hun zienswijze op het besluit geven. Het besluit moet zo snel mogelijk worden genomen, maar binnen maximaal 6 maanden na de aanvraag. Dit termijn kan eenmaal worden verlengd met 8 weken.

Artikel 15.38

Van de algemeen verbindend verklaring kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, na overleg met de Minister van Economische zaken, een ontheffing verlenen als een producent dat verzoekt. Er kunnen beperkingen worden opgenomen en voorschriften aan de ontheffing worden verbonden.
De ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als de omstandigheden veranderen. De houder van de ontheffing moet in dat proces worden betrokken.

Artikel 15.39

Een algemeen verbindend verklaring kan worden afgegeven voor ten hoogste 5 jaar. De AVV kan na overleg met de Minister van Economische zaken worden ingetrokken als blijkt dat de aanvraag niet correct of onvolledig was, als de omstandigheden of inzichten zijn veranderd, of als de AVV in strijd is met een internationaal verdrag dat bindend is voor Nederland. Bij het intrekken van een AVV gelden de regels uit de Wet bestuursrecht zoals beschreven in artikel 15.37.

Artikel 15.40

Dit artikel is opgenomen zodat duidelijk is dat alle belanghebbenden elkaar aan de AVV kunnen houden, en dat dit in een civielrechtelijke procedure kan worden afgedwongen.

Artikel 15.41

Als een producent het vermoeden heeft dat anderen zich niet aan de voorwaarden houden die in de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage zijn opgenomen kunnen ze de minister vragen onderzoek in te stellen. De resultaten uit dat onderzoek worden ter beschikking gesteld aan de aanvrager zodat die kunnen worden gebruikt in een civielrechtelijke procedure.

## 1.5 Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

De implementatie van artikel 8 en 8 bis uit de kaderrichtlijn afvalstoffen die over UPV gaan, zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid'. In de Wm is opgenomen dat een dergelijke AmvB kan worden opgesteld en wat daarin geregeld mag worden. In het besluit zelf staan de algemene eisen waar regelingen voor een UPV-systeem aan moeten voldoen. Het besluit is op 9 november 2020 in werking getreden en is van toepassing wanneer een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van artikel 9.5.2 van de Wm is vastgesteld. Het besluit geeft dus niet aan voor welke producten de regeling geldt dat moet in een apart stuk wetgeving worden vastgesteld.

Het besluit bestaat uit 9 artikelen:

1. Definities en reikwijdte
2. Verplichtingen producent
3. Financiële verplichtingen producent
4. Melding
5. Verslag
6. Producentenorganisatie
7. Overgangsrecht
8. Inwerkingtreding
9. Citeertitel

Waar relevant staat hieronder per artikel de inhoud beschreven:

### 1. Artikel 1 definities en reikwijdte

In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden de volgende definities gehanteerd:

*in de handel brengen:* voor het eerst op de markt aanbieden van stoffen, mengsels of producten;

*producent:* degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt;

*producentenorganisatie:* de organisatie die namens producenten verplichtingen uit hoofde van een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt;

Het besluit is alleen van toepassing als in een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van artikel 9.5.2 van de wet is vastgesteld

## 2. Artikel 2 Verplichtingen producent

- De producent is verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen en gestelde doelstellingen zoals opgenomen in een aparte regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.[36]
- De producent zorgt voor een passende beschikbaarheid van innamesysteem voor stoffen, mengsels of producten waar UPV betrekking op heeft. Dit innamesysteem moet het gehele jaar beschikbaar zijn en dekkend zijn voor de gebieden waar de producten op de markt worden gebracht. De houders van de afvalstof moet de afvalstof kosteloos kunnen inleveren.
- De producent informeert afvalstoffenhouders van de stoffen waar UPV betrekking op heeft over afvalpreventie en afvalbewerkingsmogelijkheden.

## 3. Artikel 3: Financiële verplichtingen producent

- De producent beschikt over de financiële en organisatorische middelen om te voldoen aan de verplichtingen van UPV.
- De producent draagt de kosten voor het nakomen van de verplichtingen van de UPV (zoals vastgelegd in artikel 2, 4 en 5). In hoeverre dit in de prijzen voor aanschaf aan de consument is verrekend, is aan de producent.
- De producent zorgt voor een adequaat mechanisme voor zelfbeheer (financiële continuïteit en verslaglegging).

## 4. Artikel 4 Melding

De producent of producentenorganisatie moet binnen zes weken nadat een regeling voor UPV inwerking is getreden aan de minister melden hoe ze de verplichtingen gaan uitvoeren.

## 5. Artikel 5 Verslag

Elk jaar wordt een verslag aan Onze Minister uitgebracht door de producent of producentorganisatie, met daarin gegevens over het nakomen van verplichtingen (inclusief verificatie), gegevens over de uitvoering van het innamesysteem en gegevens over de uitvoering van de informatieplicht. De producent is ook verplicht om gegevens over het al dan niet behalen van de doelstelling (digitaal) openbaar te maken.

36 Op dit moment zijn er in Nederland regelingen voor de volgende producten: Elektrische en elektronische apparatuur, Batterijen en accu's 2008, Autowrakken, Autobanden en Verpakkingen

## 6. Artikel 6 Producentenorganisatie:

Als er een producentenorganisatie wordt opgericht, dan delegeren de producenten de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen aan de producentenorganisaties. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het behalen van de verplichtingen bij de producentenorganisatie. De producentenorganisatie is daarmee normadressaat en zal dus degene zijn die wordt gehandhaafd als de doelstellingen niet worden behaald. De financiële bijdragen van producenten aan de organisatie mag niet hoger zijn dan nodig om alle kosten voor de uitvoering te dekken. Indien mogelijk moet de producentenorganisaties verschillende tarieven rekenen voor verschillende producten. Hierbij wordt rekening gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de stoffen, mengsels of producten en met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin. In combinatie met de verplichting om alleen de kosten te dekken zorgt dit er voor dat als er minder kosten worden gemaakt omdat een product in te zamelen en verwerken er ook minder kosten mogen worden doorgerekend en dat producten met minder milieu-impact minder kosten met zich meebrengen.

Een producentenorganisatie maakt de volgende informatie openbaar beschikbaar:

- Eigenaren en leden van de organisatie
- Door de producenten betaalde financiële bijdragen
- Selectieprocedure voor de afvalbeheerders

Er kan mogelijk een ondergrens worden gesteld aan de minimale hoeveelheid producten die de producent in de handel moet brengen, zodat een gelijke behandeling en non-discriminatie gewaarborgd blijft.

Wanneer op grond van artikel 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage algemeen verbindend is verklaard, is dit een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgens de definitie van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Dit staat in de gemeentelijke afvalstoffenverordening. Uitzondering hierop zijn producenten die middels een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is gevestigd, een innameplicht dragen.

## 7. Verdeling van verantwoordelijkheden

De verdeling van verantwoordelijkheden in de keten is heel belangrijk in bij het vastleggen van producentenverantwoordelijkheid. In de nota van toelichting bij het besluit staat daarover het volgende:

> *Samenwerking met andere ketenspelers. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stelt de producent geheel of gedeeltelijk, financieel of organisatorisch verantwoordelijk voor de afvalfase van het product. Doel van deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de producent bewust te maken van de gehele levenscyclus van een product en de producent te stimuleren om producten in de handel te brengen die duurzaam, herbruikbaar, repareerbaar en recyclebaar zijn. Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de individuele producent geeft een directe stimulans en*

*verantwoordelijkheid om de door hem in de handel gebrachte producten te verduurzamen. De producent kan om zijn verantwoordelijkheden na te komen afspraken maken met andere ketenspelers, zoals verkooppunten, kringloopbedrijven, inzamelaars, afvalverwerkers of gemeenten. Het tot stand brengen van een dergelijke samenwerking is de verantwoordelijkheid van de producent. Het is aan de producent om te voorkomen dat hij voor het nakomen van zijn verantwoordelijkheid afhankelijk wordt van derden. Bij de in dit besluit opgenomen verplichtingen voor producenten, in het bijzonder de verplichting voor het opzetten van een passend inzamelsysteem en het dragen van de daarbij behorende kosten, wordt geen onderscheid gemaakt tussen afval dat vrijkomt als huishoudelijk afval of als bedrijfsmatig afval. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle op de markt gebrachte producten. De producent wordt gehouden aan zijn verplichting om zorg te dragen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem. Met dit innamesysteem moeten de betreffende producten gedurende het hele jaar kosteloos kunnen worden ingenomen. Ook bij een samenwerking tussen de producent en afvalinzamelaars van gemeenten, geldt dat de producent normadressaat is.*

*In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Uitzondering hierop zijn producenten die middels een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer is gevestigd, een innameplicht dragen. Dat is voor regelingen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die onder dit besluit vallen, het geval. Gemeenten dienen middels de gemeentelijke afvalstoffenverordening producenten met een innameplicht toe te staan deze verplichting na te kunnen komen. Dit is reeds staande praktijk en is ook opgenomen in artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Producenten hebben dan een mogelijkheid zelf hun stromen in te zamelen. Naast deze verantwoordelijkheid voor producenten blijft – in het geval van huishoudelijk afval – de zorgplicht van gemeenten onverkort gelden. Gemeenten zijn er in elk geval aan gehouden zorg te dragen dat huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. Deze zorgplicht blijft onverkort van kracht, ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit dit besluit afdoende nakomen. Hierbij geldt dat de kosten van de producten die buiten het door producenten opgezette passende inzamelsysteem in andere afvalstromen terecht komen, niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen. De gemeenten hebben ook geen recht op een vergoeding van de kosten van deze stromen. Samenwerking tussen producenten en gemeenten kan voortkomen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken. Daarbij blijft de producentenverantwoordelijkheid uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid, die producenten dienen na te komen. Indien gemeenten in het uiterste geval van mening zijn dat producenten hun verplichtingen onvoldoende nakomen kunnen zij bij de Inspectie van Leefomgeving en Transport een handhavingsverzoek indienen. Ook voor bedrijfsmatige afvalstromen en voor de afvalverwerking na inzameling geldt dat afvalstoffenhouders gehouden zijn aan hun verplichtingen uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, ongeacht of producenten hun verantwoordelijkheden uit dit besluit afdoende nakomen. Ook bij deze stromen geldt dat de kosten van de producten die buiten het door producenten opgezette passende inzamelsysteem in andere afvalstromen terechtkomen, niet onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vallen en andere ketenspelers ook geen recht hebben op een vergoeding van de kosten van deze stromen. Bedoelde afvalstoffenhouders krijgen daarmee een stimulans om de producten kosteloos aan te leveren bij het passende inzamelsysteem dat producenten dienen op te zetten. Ketensamenwerking tussen producenten en overige afvalstoffenhouders, dient dus ook voor te*

*komen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken.*

In Nederland is ervoor gekozen om de verdeling van de verantwoordelijkheden zoals die verplicht is op te nemen in nationale wetgeving volgens artikel 8bis van de KRA voor alle soorten producten op één manier vast te leggen. De producent is verantwoordelijk en alle andere partijen hebben geen verantwoordelijkheden onder dit besluit. Als een producent andere partijen in de keten ertoe aan wil zetten om taken uit te voeren waarmee hij als producent voldoet aan zijn verplichtingen onder de UPV dan zal die producent dat via privaatrechtelijke overeenkomsten moeten regelen.

## 8. Over het mogen inzamelen van textiel door producenten

Hoe is geregeld dat een producent (of een collectief van producenten) textiel in mag zamelen van huishoudens. In artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten waar in de Nota van inlichtingen naar wordt verwezen staat de volgende tekst:

***Artikel 4. Regulering van andere inzamelaars***

*1. Het is anderen dan de inzameldienst verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, tenzij de inzamelaar:*

*a. daartoe is aangewezen door burgemeester en wethouders;*

*b. bij nadere regels van burgemeester en wethouders van het verbod is vrijgesteld; of*

*c. verplicht is tot inname, bedoeld in artikel 9.5.2, derde lid, aanhef en onderdeel b, of vierde lid, van de Wet milieubeheer.*

Daarmee wordt geregeld dat producenten hun producten aan het einde van de levensduur (huis aan huis) mogen inzamelen, mits er een verplichting is zoals bedoeld in de Wet milieubeheer artikel 9.5.2 derde lid aanhef en onder b, of vierde lid. Echter niet alle gemeenten hebben de modelverordening op deze manier overgenomen. Een korte steekproef laat zien dat de meeste gemeenten wel een dergelijk artikel hebben in hun afvalstoffenverordening, maar dat die anders verwoord is. Een veel voorkomende tekst uit de gemeentelijke afvalstoffenverordening luidt als volgt:

*Artikel X Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens aanwijzing*

1. *Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen.*
2. *Het verbod geldt niet voor de inzameldienst of andere inzamelaars.*
3. *Het verbod geldt niet voor personen of instanties die in het kader van producentenverantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling een inzamelplicht hebben gekregen voor categorieën van huishoudelijke afvalstoffen.*

Beide teksten richten zich op producenten die in het kader van een AMvB (of een ministeriele regeling) een inzamelplicht hebben. Een UPV die is ingesteld via een AVV is geen AMvB of ministeriele regeling maar een besluit, en daarmee krijgen partijen die via een AVV onder een regeling voor UPV vallen niet automatisch het recht om hun producten aan het einde van de levensduur (huis aan huis) in te zamelen. Gemeenten kunnen de inzameling echter wel toestaan door die partijen aan te wijzen als inzamelaar of

vrij te stellen van het inzamelverbod. Dat producenten die via een AMvB een inzamelverplichting hebben mogen inzamelen in een gemeente staat los van de verplichting om precariobelasting te betalen als op gemeentelijke grond een inzamelcontainer wordt geplaatst. Een gemeente kan het via een hoge precariobelasting alsnog producenten lastig maken om in te zamelen op haar grondgebied.

Inzamelen op privaat terrein is uiteraard wel toegestaan zonder dat daar precariobelasting over hoeft te worden betaald. Bij inzamelen van textiel mag tot 10 000 ton opgeslagen worden zonder dat daarvoor een vergunningplicht geldt (categorie 28.7 van Onderdeel C van het besluit omgevingsrecht). Ook de verplichting tot het melden van de acceptatie van textiel is niet van toepassing (artikel 2 lid 2, onder a, 1° lid d). Producenten kunnen dus zonder administratieve lasten textiel inzamelen in hun winkels.

## 1.6 Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage

In deze regeling is vastgelegd waaraan de overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage moet voldoen en waar een aanvraag voor een algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage moet voldoen. In deze paragraaf staan de belangrijkste onderwerpen die hiermee te maken hebben. In de overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage moeten de volgende gegevens worden opgenomen[37]:

- Gegevens van de aanvragers
- Het product waar de beheerbijdrage betrekking op heeft.
- Doelstelling(en)
- Communicatieplan voor het delen van informatie onder alle actoren in de keten
- Afvalbeheersplan, inclusief actoren
- Financiële organisatie en borging daarvan
- Hoogte van de beheerbijdrage en de eventuele differentiatie daarin
- Wie de afdracht moet doen
- Wie de beheerbijdrage int
- Hoe en wanneer de beheerbijdrage wordt gegeind
- Beschrijving van toezicht en controle op de beheerbijdrage
- Beschrijving hoe de producent gebruik kan maken van de afvalbeheerstructuur
- De looptijd van de overeenkomst.

Bij de aanvraag voor een AVV moet naast de overeenkomst zelf de volgende informatie worden aangeleverd:

- Gegevens van de partij(en) die het verzoek indient en namens wie het verzoek wordt ingediend.
- Gegevens over hoe groot de hoeveelheid producten is die op de markt wordt gebracht (in stuks of kg of grootte).
- Gegevens over het aantal partijen die producten op de markt brengen.
- Onderbouwing van de belangrijke meerderheid van de aanvragers (zie de toelichting onder deze opsomming).
- Communicatieplan naar eindgebruikers van het product en afvalstoffenhouders over de werking van het afvalbeheersysteem.

37 De omschrijving in de regeling zelf is uitgebreider en bevat meer details. Deze opsomming is slechts ter informatie opgenomen.

- Hoe is geprobeerd de verschillende producenten en de afvalstoffenhouders te betrekken bij de aanvraag voor de AVV.
- Wijze van verslaggeving en communicatie richting het ministerie.
- Gegevens over de eventuele uitvoeringsorganisatie van het afvalbeheersysteem.
- Gegevens over de financiële middelen voor de afvalbeheerstructuur en de te behalen doelstellingen.

In de toelichting van de regeling wordt nader ingegaan op de manier waarop de belangrijke meerderheid moet worden bepaald. Hierbij wordt gekeken naar twee aspecten:

- Het aantal producenten dat zich achter de aanvraag heeft geschaard ten opzichte van alle producenten in Nederland. Dit moet minimaal 55% zijn.
- Het marktaandeel van de producenten die zich achter de aanvraag hebben geschaard. Ook dit moet minimaal 55% zijn.

Daarnaast moet één van beide percentages minimaal 75% zijn.

# Appendix 2 De textielketen, trends en ontwikkelingen

Momenteel is textiel een sector met een hoge milieudruk waar veel afval wordt gegenereerd. Dit hangt samen met het nog vooral gebruiken van virgin materialen in de productie, de milieu-impact van het productieproces, de beperkte vezel-tot-vezel recycling (wereldwijd minder dan 1%) en het aankoop en afdankgedrag van consumenten. Er zijn de nodige stappen te zetten in de transitie naar een circulaire textielketen. Deze bijlage geeft een beeld van de huidige textielketen, en geeft daarna inzicht in de stappen die worden gezet in de richting van een circulaire keten.

In de beschrijving van de textielketen onderscheiden we drie onderdelen, namelijk "pre-use", "use" en "post-use". Pre-use zijn de stappen van productie en vervaardiging van materialen tot eindproducten, Use is de gebruiksfase van de consument, en post-use zijn de stappen na afdanking van gebruikt textiel.

## 2.1 De huidige textielketen

**Pre-use:** De textiel- en kledingmarkt is grotendeels een internationaal gedreven markt, waar veel van de productie buiten Nederland plaatsvindt. Zo'n 65% van de kleding komt van buiten Europa, met name uit Azië [38]. Zowel de extractie van nieuwe grondstoffen, zoals vezels of chemicaliën, als de vervaardiging tot garen, stoffen of textiel vindt met name plaats in het buitenland [39]. Er zijn dus maar weinig producenten of fabrikanten met productie in Nederland. Op kleine schaal wordt er kleding ontwikkeld en een aantal 'brandowners' opereert vanuit Nederland. Veelal wordt de grootschalige productie (van en namens deze partijen) in het buitenland uitgevoerd. Er is een aantal gespecialiseerde partijen dat de eindafwerking van textiel in Nederland uitvoert, zoals bijvoorbeeld voor gespecialiseerde textielproducten en de tapijtindustrie.

Na de productiestap in het buitenland worden kledingstukken of textiel geïmporteerd en gedistribueerd door internationale en Nederlandse 'brandowners' in de Nederlandse markt en de verschillende retailkanalen. Nederland is daarnaast een doorvoerland. Een groot deel van de textielproducten worden direct weer geëxporteerd naar buitenlandse markten. In Nederland zijn 14.000 bedrijven ingeschreven die textiel, kleding of schoenen maken of als agent of groothandel verhandelen [40]. Van de totale bedrijven zijn er 29% die meerdere mensen in dienst hebben, naar schatting telt dit op naar 68.000 medewerkers. In de retail werken 80.000 mensen in 20.000 vestigingen. Dit aantal is exclusief de webshops zonder fysieke winkels (de zogenaamde *'pure players'*). Het CBS geeft als indicatie dat er ruim 1500 bedrijven zijn die kleding importeren of exporteren, dat er 450 groothandels zijn voor textiel en 3500 voor kleding [41]. Qua distributie wordt uitgegaan van 20.000 winkels of retail bedrijven (inclusief warenhuizen) [42].

38 Inschatting Modint, "Structuur van de kledingbranche", April 2020.
39 Zie onder meer data World Trade Organisation, export of textile and garments.
40 Inschatting Modint, "Structuur van de kledingbranche", April 2020.
41 Idem.
42 Idem.

Figuur 6-1 Een lineaire textielketen

**Use**: Er bestaan tot dusver geen eenduidige cijfers over de hoeveelheid in Nederland op de markt gebrachte textiel. Voor consumentenkleding kennen de inschattingen een ruime bandbreedte en liggen tussen de 348 en 900 miljoen kledingstukken die in de verkoop worden gebracht. Voor bedrijfskleding is de jaarlijkse inschatting tussen de 42-53 miljoen kledingstukken in Nederland per jaar[43]. Modint schat op basis van GfK gegevens dat er via retailkanalen jaarlijks 350 miljoen stuks bovenkleding op de Nederlandse markt wordt gebracht. Inclusief andere kleding (onderkleding, sportkleding, kleding gekocht via buitenlandse webshops) komt dit neer op 600 miljoen stuks, maar hier ontbreekt nog het aandeel schoenen, textiel, tassen en andere textielproducten[44]. Ander onderzoek, zoals dat van KplusV[45] laat zien dat er gemiddeld 46 stuks per persoon worden gekocht per jaar. Dit komt neer op ongeveer 800 miljoen stuks in Nederland.

**Post-use:** Na het gebruik van textiel worden kledingstukken afgedankt. Op basis van het FFact onderzoek uit 2018 wordt aangenomen dat er ongeveer 305 Kton aan afgedankt textiel wordt gegenereerd, wat neerkomt op 17,7 kg per inwoner per jaar. Afdanking vindt plaats via twee hoofdroutes, namelijk gescheiden inzameling (via textielbakken, afgifte bij kringloopwinkels en huis-aan-huis inzameling; ongeveer 45%) en via de restafvalstroom (ongeveer 55%). Gescheiden ingezameld textiel wordt opgeschoond (niet textiel afval wordt verwijderd), gesorteerd en vervolgens verhandeld voor hergebruik of gerecycled. Afgedankt textiel in het restafval volgt de restafvalroute en wordt verbrand met energieterugwinning.

Na inzameling (en opschoning) is de eerstvolgende stap sortering. Sortering kan gedaan worden op basis van grof sorteren in een beperkt aantal fracties herbruikbaar en niet-herbruikbaar textiel of fijnmazig waar het herbruikbare textiel wordt gecategoriseerd op kleur, maat, vezel etc.[46] Dit kan oplopen tot een paar honderd verschillende fracties. De verwerking van ingezameld textiel wordt grotendeels buiten Nederland uitgevoerd. Ongeveer 84% van het gescheiden ingezamelde textiel is buiten Nederland afgezet nadat het is ingezameld en opgeschoond[47]. Van het totaal aan herbruikbare textiel blijft een klein percentage in Nederland voor verkoop in tweedehands winkels (zoals kringloopwinkels). Gesprekspartners geven aan dat dit percentage op maximaal 10% ligt. Het overige herbruikbare textiel wordt geëxporteerd naar andere landen in Europa, Afrika of Azië. Het niet-herbruikbare textiel wordt deels verwerkt in Nederland, maar ook in het buitenland.

43 Onderzoek naar Vernietiging van Textiel, Rebel 2020, op basis van Milieucentraal, Modint en GfK informatie over gemiddelde kledingstukken per persoon (20-40 kledingstukken en 6 schoenen per jaar).
44 Bron: GfK, Modint.
45 Quick Scan Impact EPR Textiel, KplusV, 2018.
46 Quick Scan Impact EPR Textiel, KplusV, 2018.
47 Massabalans Textiel 2018, FFact.

Naast dat een groot gedeelte van in Nederland ingezameld textiel in het buitenland wordt verwerkt, wordt er ook in het buitenland ingezameld textiel in Nederland verwerkt door Nederlandse sorteerbedrijven. Dit textiel wordt geïmporteerd.

In Nederland is er tenslotte een aantal bedrijven die niet-herbruikbaar textiel mechanisch recyclen (zoals Frankenhuis) en een aantal initiatieven op het gebied van chemische recycling (zoals Saxcell). De transitie naar een circulaire textielketen zal opschaling (in Nederland en/of buiten Nederland) van de sorteer- en recyclingcapaciteit vragen.

## 2.2 Naar een circulaire keten

Er is al een aantal bewegingen in Nederland die hoogwaardigere vormen van verwerking of alternatieve vormen van gebruik realiseren (getoond in Figuur 2-2 in groen). Zo zijn er recommerce initiatieven die de levensduur van kleding verlengen doordat ze tweedehands verkoopkanalen (of ruilen) aanbieden voordat de kleding wordt afgedankt en in de afvalbeheerstructuur voor textiel komt (zoals marktplaats, Vinted, United Wardrobe, the Next Closet, Swap Shops en Kledingbibliotheken). Ook worden ingezamelde producten uit textielbakken die nog herbruikbaar zijn (zo'n 53% van het apart ingezamelde textiel) hergebruikt. Dit hergebruik gebeurt hoofdzakelijk buiten Nederland, in bijvoorbeeld Afrika en Oost-Europa. Ongeveer 33% van het apart ingezamelde textiel is geschikt voor recycling. Deze stroom wordt met name binnen Europa als poetsdoeken of geperste vezels ingezet, of gaan naar landen zoals India en Pakistan voor verdere sortering, vervezeling of verwerking. Vezel-tot-vezel recycling is nog erg beperkt, er wordt wereldwijd maar 1% van textiel gerecycled tot nieuwe garens[48].

In de textielketen wordt momenteel nog veel gebruik gemaakt van nieuwe, virgin grondstoffen met een hoge milieudruk. Om de milieudruk te verminderen kan er meer worden ingezet op recommerce (tweedehands verkopen of ruilen), hergebruik (na afdanking) en (hoogwaardiger) verwerking en het verminderen van het gebruik van nieuwe grondstoffen en beperken van laagwaardige vormen van verwerking zoals verbranding.

Door meer te recyclen kan de milieudruk aan het begin van de keten worden verminderd. Momenteel is er nauwelijks vezel-tot-vezel recycling. Betere sortering door bijvoorbeeld de Fibersort-technologie en innovaties in recycling technologieën zouden dit kunnen veranderen. Tegelijkertijd is ook zichtbaar dat de kwaliteit van het ingezamelde textiel omlaag is gegaan door het gebruik van goedkopere en lichtere materialen. Ook is het aantal textielstromen dat in de textielbak kan worden afgedankt uitgebreid (en mag er ook kapot textiel in). Ten slotte wordt aangegeven dat gemeentelijk beleid (en specifiek diftar) een negatief effect kan hebben op de vervuiling in de textielbak. Als betaald moet worden voor het afdanken van bepaalde afvalstromen en het afdanken van textiel kan kosteloos dan ontstaat er mogelijk de prikkel om ook andere afvalstromen in de textielbak te doen. Dat maakt inzameling, sortering en recycling lastiger.

Momenteel wordt er een deel van ingezameld textiel hergebruikt in het buitenland. Deze exportmarkt komt steeds meer onder druk te staan wegens importrestricties van tweedehands draagbaar textiel[49]. Dit betekent dat het aandeel hergebruik in het buitenland in de toekomst mogelijk zal dalen.

48 Make Fashion Circular, Ellen MacArthur, 2018.
49 Zoals het importverbod van Rwanda, Uganda en Tanzania per 01-01-2019.

## 2.3 Relevante trends en toekomstige ontwikkelingen

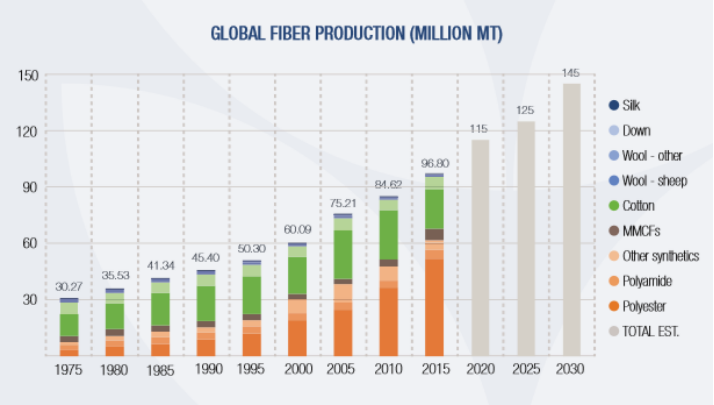
De textielmarkt is in beweging en heeft zich de laatste jaren al meer op verduurzaming in de brede zin van het woord gericht. Hieronder wordt ingegaan op een aantal trends en ontwikkelingen in de textielketen die invloed kunnen hebben op de werking van een UPV-systeem. De verdeling *pre-use, use* en *post-use* wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen de onderdelen in de keten. Een samenvatting van de trends en ontwikkelingen wordt weergegeven in onderstaande tabel.

| Pre-use | Use | Post-use |
|---|---|---|
| • Vezelproductie neemt toe, met name katoen en polyester.<br>• Brand-owners hebben steeds ambitieuzere duurzame ambities | • Kleding wordt gemiddeld minder lang gedragen<br>• Opkomst van meer alternatieve gebruiksmodellen: tweedehands, reparatie en kledingbibliotheken | • Business case van inzamelaars komt onder druk<br>• Innovatie in sortering en recyclingtechnieken, schaalbaarheid<br>• Verplichte inzameling van Textiel in Europa vanaf 1-1-2025 |

### 1. Pre-use

**<u>Vezelproductie neemt toe, met name katoen en polyester.</u>**

In de laatste 20 jaar is de wereldwijde productie van vezel meer dan verdubbeld, met de verwachting dat vezelproductie zal oplopen naar 145 miljoen MT per jaar in 2030[50]. Polyester heeft het grootste marktaandeel: 51.5% van de totale wereldwijde vezelproductie voor textiel in 2018 was polyester, een flinke toename sinds 1990 toen katoen nog de grootste vezelsoort was. Momenteel staat katoen op de tweede plaats, met een marktaandeel van 24.4% in 2018. Nederland kenmerkt zich echter door een hoog gebruik van katoen, het marktaandeel voor katoen ligt op 65%, met polyester op 19%[51].




In de totale levenscyclus van een kledingstuk speelt productie en het gebruik van nieuwe grondstoffen de grootste rol. Rond 80% van de totale uitstoot van kleding is veroorzaakt in de productiefase[52]. Verschillende vezels hebben verschillende mate van impact op het milieu. Katoen heeft vooral een hoog zoetwatergebruik en een hoge ecotoxiteit, oftewel milieuschade door het weglekken van bestrijdingsmiddelen. Polyester is vooral milieubelastend in de productiefase, waar veel grondstoffen (olie) worden gebruikt. Maar in de gebruiksfase draagt textiel van polyester ook bij aan de plastic soep en veroorzaakt microplastics.

50 Textile Exchange, 2019.
51 Textiel als secundaire grondstof, CPB, 2019.
52 Zie onder andere: Environmental assessment of Swedish clothing consumption – Mistra Future Fashion, report 2019:05

De vezelproductie laat zien dat er nog veel wordt ingezet op nieuwe vezels in plaats van gerecyclede materialen. Hoewel er een aantal initiatieven[53] bestaan om bijvoorbeeld katoenafname te realiseren en om de impact van vezels te verminderen door biologische teelt, blijft het gebruik van nieuwe, niet hernieuwbare vezels een probleem in de transitie naar een circulaire economie. Er worden wel vezels ontwikkeld die een lagere milieu-impact met zich meebrengen, zoals Tencel, organisch katoen of linnen. De volumes van deze vezels zijn echter nog beperkt omdat deze vaak nog niet op grote schaal worden verbouwd of omdat er niet voldoende vraag naar is.

**Brand-owners hebben steeds hogere duurzame ambities**

Er is toenemende aandacht voor de milieudruk van verschillende vezels. Zo zijn er meerdere onderzoeken en benchmarks (zoals de HIGG-index) die proberen op een transparantere manier de milieudruk in kaart te brengen om zo duurzamere materialen te stimuleren. Wegens toenemende aandacht op de textielmarkt voor duurzaamheid, zijn meerdere merken ('brandowners') actief aan het communiceren op verduurzaming of eigen initiatieven aan het opzetten om bijvoorbeeld kleding in te nemen, te repareren of de levensduur van kleding te verhogen.

Een aantal voorbeelden. Mud jeans leaset jeans om aan het einde van de levensduur van de jeans de materialen weer terug te krijgen en zetten mechanisch gerecyclede vezels in. Ook Loop.a Life en WE Fashion gebruiken gerecyclede vezels. En H&M zet zich in om alle instore ingezamelde kleding her te gebruiken of te recyclen, en om katoen geheel duurzaam te sourcen per 2020. Adidas heeft schoenen gecreëerd van geheel gerecycled materiaal. Ook zijn er bedrijven die hun bedrijfskleding (ongeveer 5 % van de kledingconsumptie in Nederland) terug innemen, recyclen en zo weer terugbrengen in nieuwe bedrijfskleding. De overheid kan het goede voorbeeld geven in tenders waarin ze bedrijfskleding inkoopt (past in beleid op maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen).

## 2. Use

**Kleding wordt gemiddeld minder lang gedragen**

Hoewel de productie van kleding stijgt, worden kledingstukken juist minder vaak gedragen. In de afgelopen 15 jaar is de kledingproductie wereldwijd verdubbeld, met name door 'fast fashion'. Echter is het gebruik van kleding (de gemiddelde aantal keren een kledingstuk is gedragen voor dat het wordt afgedankt) met 36% gedaald[54]. Rond 70% van Nederlanders geeft aan dat ze tussen de 5 en 20 ongedragen kledingstukken in de kast laten hangen. Dit betekent dus ook dat er meer textiel afval wordt verwacht in de komende jaar. Waar in Nederland eerder gemiddeld 14 kg textiel weg gooide in 2012, is dit inmiddels gestegen naar 17,7 kg in 2018.

Het aandeel textiel dat geschikt is voor producthergebruik neemt af gezien de slechtere/mindere kwaliteit op het moment van afdanken. Met de toenemende productie en omdat er minder beschikbaar is voor producthergebruik, blijft er meer "over" voor recycling, waar innovatie en ontwikkeling nodig is (zie ook hoofdstuk 0).

**Ontwikkeling in alternatieve gebruiksmodellen van kleding**

53 Bijvoorbeeld Better Cotton Initiative (BCI) en Cotton Made in Africa (CmiA).
54 A New Textiles Economy, Ellen MacArthur Foundation, 2017.

Een tegengestelde ontwikkeling is ook zichtbaar. Er is meer aandacht bij consumenten voor duurzaamheid van kleding en er worden nieuwe businessmodellen ontwikkeld op levensduurverlenging. Dit zorgt ervoor dat textiel een langere levensduur krijgt of een lagere omloop. Sinds een aantal jaar is er een toename van verkoop van tweedehands kleding, gedreven door de opkomst van onder andere digitale platforms zoals Vinted, United Wardrobe of The Next Closet, fysieke winkels zoals Episode en door merken die via hun kanalen hun eigen kledingstukken tweedehands aanbieden, zoals Filippa K of Patagonia. De verwachting is dat de totale tweedehandskledingmarkt de potentie heeft om binnen tien jaar groter te zijn dan de gehele *fast fashion* markt[55]. Ook zijn er initiatieven die kleding uitlenen, zoals Lena-Library of www.dekledingbieb.nl.

Steeds meer merken zetten zich in voor reparatie of verkopen tijdloze kleding die voor langere tijd gebruikt kan worden zodat de levensduur langer wordt. Een bekend voorbeeld is Patagonia, dat zich inzet om kleding te verkopen die je maar één keer in je leven hoeft aan te schaffen.

## 3. Post-use

**Innovatie in sortering en recycling**

Hoewel er jaarlijks grote hoeveelheden kleding in de textielbakken komt (in Nederland alleen al ruim 135 miljoen kilo textiel), schat de Ellen MacArthur Foundation in dat er minder dat 1% daadwerkelijk wordt gerecycled naar kleding. Van de recycling die plaatsvindt, is het allergrootste deel downcycling naar toepassingen zoals bijvoorbeeld opvulling van stoelen in de automobielindustrie, isolatiemateriaal en poetslappen. Deze manier van recyclen levert ook milieuwinst op, met name als het gerecyclede textiel een meer vervuilend materiaal vervangt. Deze markt lijkt voldoende verzadigd gezien de lage prijzen op deze markt.

Upcycling (van textiel terug naar garens om opnieuw in kleding te gebruiken) wordt nog met name gedaan via mechanische recycling technologieën. De vezels worden als het ware uit elkaar getrokken om daarna opnieuw te worden ingezet om nieuwe textiel mee te produceren. Vaak worden gerecyclede vezels met primaire vezels gemengd om kwaliteit te borgen, want vezels kunnen door het proces korter worden. Chemisch recyclen brengt het materiaal terug tot de oorspronkelijke bestanddelen en vergoot hiermee de kwaliteit en daarmee de inzetbaarheid in nieuwe producten. De technologieën zijn echter momenteel nog kleinschalig en relatief duur. Ook zijn er verschillende barrières rondom het overkomen van strenge eisen op milieuvervuiling van de technologie en samenstelling van het materiaal[56].

Verdere innovatie is nodig, zowel voor chemische recycling als het mechanisch vervezelen van textiel. Vervolgens is ook opschaling van belang zodat er meer hoogwaardige vormen van recycling (oftewel van downcycling naar upcycling) plaats kan vinden en de milieudruk van de textielketen omlaag gebracht kan worden. Met de ambities van kledingmerken kan de vraag naar recyclaat wellicht stijgen. Er zijn al een aantal innovaties gaande, zoals Saxcell (in Nederland), re:newcell, Worn Again en RETEX.

NB. Nascheiding wat bij kunststofverpakkingen en drankenkartons steeds meer gebeurt is ook voor textiel in theorie ook een optie. Proeven die (Nederlandse) nascheiders hebben gedaan met textiel laten zien dat nascheiding van textiel relatief duur is met als doel hergebruik. Dit omdat het grondig gereinigd

55 ThredUp, 2020 voorspelt dat tweedehandskledingmarkt in 2029 zelfs twee keer groter zal zijn dan fast fashion.
56 Textiel als secundaire grondstof, CPB, 2019.

moet worden. Wanneer er meer (hoogwaardige) recyclecapaciteit voor textiel in bedrijf wordt genomen zou nascheiding opnieuw overwogen kunnen worden, en dan in eerste instantie gericht op recycling.

**De businesscase van inzamelaars, sorteerders en recyclers staat onder druk**

In de huidige afvalbeheerstructuur wordt het voor de betrokken partijen steeds lastiger om een positieve businesscase te behouden. Zo staat de prijs die inzamelaars kunnen krijgen van sorteerders voor gescheiden ingezameld textiel onder druk. De prijs voor ingezameld textiel die inzamelaars in het buitenland kunnen krijgen is soms beter, zodat er veel afgedankt textiel ongesorteerd naar het buitenland gaat. Nederland heeft een aanzienlijke sorteercapaciteit (onder meer Wieland, BoerGroup en Erdotex zijn grote sorteerders en daarnaast hebben Sympany en Reshare ook beperkt eigen sorteercapaciteit in Nederland). Een groot deel van die capaciteit wordt ingevuld door partijen (in het buitenland ingezameld) textiel. De wijze van inzamelen in het buitenland (bovengronds in combinatie met handlos) leidt tot een betere kwaliteit van het textiel (droger en minder vervuiling) waardoor Nederlandse sorteerders niet zelden de voorkeur hebben voor buitenlandse partijen textiel. Voor sorteerders geldt dat de opbrengsten van de verkoop van verschillende kwaliteiten herbruikbaar (herdraagbaar) textiel onder druk staat. Dit komt onder meer door de mindere kwaliteit van het ingezamelde textiel (sommige productie is gericht op een snelle omloopsnelheid) en het grotere aandeel 'recyclekwaliteit' (waar sorteerders doorgaans voor betalen). En recyclers hebben te maken met een lagere prijs van virgin materiaal in vergelijking met textielrecyclaat. Het Centraal Planbureau geeft aan dat voor een kledingitem van 225 gram het verschil in productiekosten tussen nieuw en gerecycled materiaal ongeveer 1 euro is[57]. Dit komt onder meer omdat er voor gerecycled materiaal nog beperkte schaalgrootte is, en omdat productie van primaire grondstoffen vaker plaatsvindt in Azië met lagere loon- en schaalkosten vergeleken met productie van secundaire grondstoffen in Europa. Het prijskaartje voor recyclaat maakt het aanbieden van gerecycled materiaal in kleding op grote schaal dus minder aantrekkelijk voor commerciële partijen en voor inzamelaars om te scheiden specifiek voor recycling.

Daarnaast is de toename van het aandeel vervuiling (of vervuild textiel) in de textielbak ook aanleiding voor de druk op de businesscase. De Vereniging Herwinning Textiel geeft aan dat er een toename was van 8 naar 13% tussen 2014 en 2018[58]. Volgens betrokken stakeholders heeft dit met name te maken met de middelen voor en manieren van inzamelen. Sinds het gebruik van ondergrondse containers voor inzameling is de vervuilingsgraad gestegen, met name door de hogere vochtigheid ondergronds. Dit maakt de kosten voor inzameling (relatief) hoger, aangezien een deel van het textiel niet meer herbruikbaar is en er extra kosten gemaakt moeten worden in sorteren. Ook kan het vocht zorgen voor een hoger gewicht waardoor eventueel nog bestaande kilovergoedingen aan gemeenten hoger zijn. Daarnaast wordt als mogelijke verklaring voor de toename van de vervuiling het flankerend beleid van gemeenten (VANG-doelstelling en diftar) gegeven, waardoor men eerder geneigd is andere afvalstromen aan de 'gratis' textielbak toe te voegen

**Verplichte inzameling van Textiel in Europa vanaf 1-1-2025**

De lidstaten in de Europese Unie moeten per 1 januari 2025 gescheiden inzameling organiseren voor textiel[59]. Hierdoor is de verwachting dat er in Europa naast meer herbruikbaar ook meer afgedankt

57 Textiel als secundaire grondstof, CPB, november 2019.
58 VANG, 2018.
59 Europese Commissie, April 2018, link.

textiel op de markt komt om te verwerken. Dat is positief. Immers de mogelijkheid om afgedankt textiel te kunnen verwerken in plaats van verbranden en storten is een stap in de goede richting van de circulaire economie. Tegelijkertijd is het dan wel behoefte aan de juiste sorteer- en verwerkingstechniek om deze stromen te kunnen verwerken. En daarnaast is er behoefte aan opschaling van capaciteit. Aan de 'achterkant' van de keten zijn er daarmee voldoende uitdagingen. Bij een groter aanbod van gescheiden ingezameld textiel bestaat de kans dat de prijs voor het textielafval daalt en het verdienmodel voor hergebruik onder druk komt te staan.

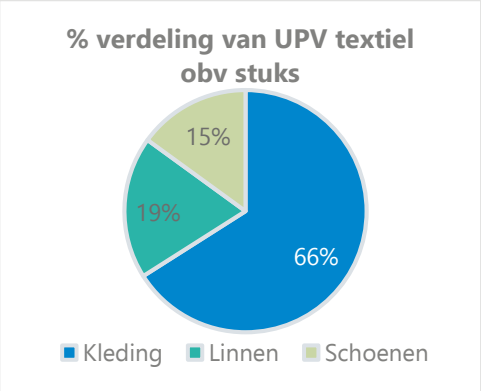
# Appendix 3 Lessen van andere UPV-stelsels voor Textiel (Buitenland) en andere producten (Nederland)

In Europa bestaan UPV-systemen voor verschillende productgroepen, zoals afgedankte elektrische en elektronische apparaten, papier, autowrakken en verpakkingen. Ook zijn er al bestaande UPV-systemen specifiek voor textiel in zowel Frankrijk (sinds 2007) als Zweden (vanaf 2022).

## 3.1 UPV Textiel

### 1. Frankrijk

Sinds 2007 zijn alle partijen die textielproducten op de markt brengen in Frankrijk verplicht om bij te dragen aan het inzamelen en sorteren van het textiel aan de achterkant van de keten. Frankrijk is momenteel het enige land waar een UPV-systeem voor textiel is ingevoerd. Het systeem geldt voor kleding, huishoudlinnen en schoenen. Bedrijfskleding valt niet onder de UPV-textiel in Frankrijk. De uitvoerende instantie in Frankrijk is ReFashion (eerder bekend als Eco TLC). In het kader van UPV Frankrijk zijn de volgende drie doelen vastgesteld:




- Minimaal 50 % inzameling van al het afgedankte textiel.
- Minimaal 95 % product- of materiaal hergebruik van het ingezamelde textiel.
- Maximaal 2 % restafval van het ingezamelde textiel.

In 2020 is het UPV-systeem geprofessionaliseerd en is onder meer een nieuwe website en een online platform waar producenten hun declaraties en aanvragen kunnen doen geïntroduceerd. Daarnaast zijn nieuwe (sub)doelstellingen geformuleerd op het gebied van duurzame textielproducten (durability). Tijdens de UPV is het aantal inzamelpunten gestegen van circa 16 duizend in 2011 tot circa 46 duizend in 2019 en is de inzameling per persoon toegenomen van 2,7 kilo in 2014 tot 9,7 kilo in 2019. Over het succes van het UPV-systeem in Frankrijk bestaan echter verschillende inzichten. De inzameling en sortering is in de afgelopen 10 jaar in Frankrijk minder hard gestegen dan in een aantal landen waar geen UPV voor textiel is ingevoerd, zoals Duitsland, Nederland en België.

### 2. Budget en tarifering

ReFashion in Frankrijk ontving in 2019 ongeveer 30 miljoen euro aan bijdragen van producenten. Hiervan is 22 miljoen euro besteed aan vergoedingen voor inzameling en sortering en 8 miljoen voor 'operating expenses'.[60] De hoogte van het tarief wordt bepaald door de uitgaven van het voorgaande jaar te delen door het aantal items op de markt gebracht textiel in het voorgaande jaar. Om te komen tot het aantal items op de markt, geeft iedere producent jaarlijks de volumes van het aantal stuks op de markt gebracht

60 Kosten van personeel, monitoring, communicatiecampagnes, eigen onderzoeken, overhead etc. Zie ook het Annual Report ReFashion 2019 op https://refashion.fr/

textiel op. Voor de afgelopen drie jaar hanteerde ReFashion gemiddeld een tarief van € 0,01 per stuk textiel. De hoogte van het bedrag per producent kan verschillen, de hoogte wordt op drie manieren berekend:

1. De actuele kosten: Gebaseerd op het op de markt gebrachte aantal stuks en de grootte van elk item. Per categorie (kleding, thuistextiel en schoenen) zijn er vier maten, namelijk extra klein, klein, gemiddeld en groot.
2. Flat-rate bijdrage: Voor kleine partijen (omzet minder dan €750k of minder dan 5000 items verkocht) is er een lump sum contributie (€45 per jaar).
3. Tariefdifferentiatie: ReFashion hanteert drie mogelijke opties voor tariefdifferentiatie (een korting op de bijdrage). In tabel 3.1 staan deze mogelijkheden toegelicht. Producenten dienen met het overleggen van benodigde documenten aan te tonen dat ze voor de korting in aanmerking komen. In 2019 maakte 2% van de producenten in Frankrijk gebruik van een deze mogelijkheden. De kortingsmogelijkheid op durability (97% van de aanvragen) wordt het meest gebruikt. We hebben begrepen dat het aantonen van toepassing van recyclaat over het algemeen lastig wordt gevonden.

| | **1. Durability** | **2. Recycled materials (post-consumer)** | **3. Recycled materials (post-production)** |
|---|---|---|---|
| Voorwaarden | Items voor mannen, vrouwen en kinderen die voldoen aan 'durability standards' | Items waarvan 15% of meer van het gewicht gemaakt is van gerecycled materiaal van post-consumer textiel (kleding, linnen of schoenen) | Items waarvan 30% of meer van het gewicht gemaakt is van gerecycled materiaal van post-productie textiel (snij afval) |
| Korting op tarief | 50% | 50% | 25% |
| Aantal producenten in 2019 dat gebruikt maakte van deze mogelijkheid | 77 | 2 | 1 |
| Benodigde documenten | ISO standaarden voor 'dimensional stability', 'solidity of dye during washing' en 'resistance to abrasion'. | Certificaat van leverancier van recyclaat met bewijs van oorsprong (van recyclaat).<br>Certificaat van producent van kledingstuk met bewijs van geïntegreerde 15-30%.<br>Certificaten als: Global Recycled Standard, Recycled Content Standard, Recycled Content Certification | |

Tabel 3.1 – Tariefdifferentiatie in UPV textiel Frankrijk

### 3. UPV Textiel in andere landen

Frankrijk is momenteel het enige land met een operationele textiel UPV. Zweden heeft aangekondigd in 2022 te willen starten met een UPV-textiel. Deze UPV gaat gelden voor consumentenkleding, huishoudelijk textiel, tassen en accessoires.

De doelstelling van de UPV-textiel in Zweden ligt op het reduceren van textiel in restafval: *"The average amount of textiles thrown away per Swedish person is to have decreased by 90% in 2036."*[61] Dit gaat in drie stappen: 70% in 2028, 80% in 2032 en 90% in 2036. Tegelijkertijd hanteert Zweden een gecombineerde doelstelling van 90% vanaf 2028 voor producthergebruik en materiaalhergebruik (remake of recycling).

Producenten die in Zweden textiel op de markt brengen zijn verplicht ervoor te zorgen dat hun producten worden ingezameld via een inzamelingssysteem waarvoor een vergunning is afgegeven (licensed collection systems). Deze partij moet zorgen dat het systeem wordt toegepast en functioneert in overeenstemming met de voorschriften. Het Zweedse agentschap voor milieubescherming (onder het Ministerie van Milieu) verleent de vergunningen en houdt toezicht op deze officiële, vergunde inzamelsystemen. Hiervoor is gekozen omdat dit doeltreffender is dan toezicht houden op elke afzonderlijke producent.

Naast Zweden hebben ook ander landen onderzoek gedaan naar mogelijke UPV-systemen. Uit onderzoeken van de Nordic Council of Ministers en Mistra Future Fashion komt naar voren dat:

- Verplichte en vrijwillige UPV-systemen mogelijk grote impact hebben op de inzameling van afgedankt textiel, maar naar verwachting een minder groot effect op de pre-consumer fase in de textiel levenscyclus.
- Met name een verplicht systeem grote afgedankte textielstromen zal creëren. Deze grote stromen hebben mogelijk positieve invloed op investeringen in sorteer en recycling technologieën.

## 3.2 Best practices uit andere sectoren

Aan de hand van interviews met meerdere experts op UPV-systemen uit andere sectoren, zoals verpakkingen, elektronica en vistuigen, is een aantal lessen gedestilleerd. Deze lessen zijn gecategoriseerd onder normadressaat, definitie, doelstellingen, tarifering en organisatie.

### 1. Normadressaat

- In de kunststofketen is het lang onduidelijk geweest wie de normadressaat was. Verschillende materiaalorganisaties (papier, hout, glas) hebben allemaal een tijd invloed uitgeoefend op de manier waarop het UPV-systeem was opgezet, terwijl zij geen normadressaat waren. Dit heeft vertragend gewerkt bij het op gang brengen van de inzameling en recycling.
- In de UPV-regeling voor de kunststofverpakkingsketen was er tot 2012 geen mogelijkheid opgenomen om een producentenorganisatie op te richten om collectief de doelstellingen te

61 Producentansvar för textil (EPR for textile) – State Department of Sweden, 2020

behalen. In de verpakkingsketen is het voor kleine partijen haast onmogelijk om individueel te voldoen aan de doelstellingen. Maar de individuele producenten bleven ook bij collectieve aanpak normadressaat, terwijl de materialen van de individuele producenten in het geheel niet meer terug te vinden waren. Het is dus belangrijk om te regelen dat ook via een producentenorganisatie kan worden voldaan aan de doelstellingen. Dit is inmiddels geregeld in het Besluit regeling UPV.

- Het is belangrijk om helder te maken wie er verantwoordelijk is voor wat. Het is niet de bedoeling dat bijvoorbeeld gemeenten in hun eigen beleid hogere doelstellingen opnemen dan in de UPV-regeling en die op kosten van de producenten proberen te behalen.

## 2. Definitie

- De definitie van verpakking is op het eerste gezicht logisch en helder. In de praktijk zijn er heel wat voorwerpen waarvan het onduidelijk is of het een verpakking is of niet. Daarmee is het ook onduidelijk of er een afvalbeheerbijdrage moet worden betaald. In de textiel UPV dient dit zo veel mogelijk te worden voorkomen. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat een definitie nooit in een keer helemaal sluitend is en dat voortschrijdend inzicht ertoe kan leiden de definitie onderweg aan te passen. Het is van belang die mogelijkheid open te houden.

## 3. Doelstellingen

- Alleen al de invoering van een UPV-systeem gaat een transitie op gang brengen (min of meer ongeacht waarop de doelstelling zich focust).
- UPV-systemen in Nederland combineren doorgaans wettelijke doelstelling en een vrijwillige overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage die via een algemeen verbindend verklaring (AVV) op alle producenten van toepassing is verklaard. Uitzondering is papier (niet verpakkingen) waarin afzetgarantieprijzen zijn afgesproken en er uitkeringen plaatsvinden als de marktprijzen onder deze prijzen komen te liggen.
- Het is belangrijk om bij het formuleren van de doelstelling goed te kijken naar de stand van zaken in de keten. Nederland heeft bijvoorbeeld al geruime tijd een inzamelstructuur met een behoorlijk resultaat. Frankrijk startte het UPV-systeem met een laag inzamelresultaat. Het startpunt is dus verschillend en hier zullen andere doelstellingen voor nodig zijn om te prikkelen of haalbaar te zijn.
- De (wettelijke) doelstelling is sturend voor de ontwikkelingen in de keten ("je krijgt wat je vraagt"). Het UPV-systeem van AEEA leert bijvoorbeeld dat een inzameldoelstelling de focus legt op vooral inzameling en minder impact heeft op daadwerkelijke recycling.
- Tot dusverre zijn de doelstellingen in Nederlandse UPV-regelingen gericht op recycling. Dit heeft tot gevolg dat soms een bepaalde toepassing wordt gecreëerd voor het ingezamelde materiaal. De vraag is of dan daadwerkelijk virgin materiaal wordt vervangen. Daarnaast geeft een doelstelling waarbij het toegestaan is om afvalproducten te recyclen in toepassingen buiten de eigen keten producenten geen prikkel om hun producten zo aan te passen dat zij beter recyclebaar worden.
- Het is belangrijk om de doelstellingen in verband met het meetpunt te zien. Hoe later in de keten gemeten met een lagere doelstelling kan overeenkomen met eerder in de keten meten en een hogere doelstelling.

- Het is heel belangrijk om helder te zijn over de eisen die worden gesteld aan de monitoring van de doelstellingen. Door de internationale textielketen zal het niet eenvoudig zijn om gegevens uit de gehele opwerkingsketen van het textielafval te verzamelen. Dit is ook gebleken in de kunststofverpakkingsketen.

## 4. Tarifering

- Een tariefstelling per kg heeft in de verpakkingswereld een beweging op gang gebracht naar lichtere verpakkingen. Voor textiel is een dergelijke prikkel minder nastrevenswaardig, omdat lichter textiel doorgaans minder lang meegaat en eerder bij het afval belandt. Bovendien is veel textiel de afgelopen jaren al lichter geworden, door onder meer de opkomst van fast fashion. De trend zou zeker niet moeten worden versterkt door het invoeren van een tarief per kilogram op de markt gebrachte producten. Het is wellicht beter om net als in het Franse systeem een tarief per product in rekening te brengen.
- Momenteel is tariefdifferentiatie ingevoerd voor recyclebare verpakkingen. Als verpakkingen aantoonbaar recyclebaar zijn (aan de hand van de recyclecheck) en het recyclaat vermarkt kan worden dan komt de producent in aanmerking voor een korting. De drempel om voor tariefdifferentiatie in aanmerking te komen is hoog (met andere woorden: de recyclecheck is zwaar), maar de korting is er dan ook naar (38 cent i.p.v. 64 cent per kilo). Momenteel krijgt een klein percentage van de op de markt gebrachte verpakkingen het lagere tarief. Ook in het Franse UPV-systeem voor textiel is er slechts een klein percentage van de producenten die via het lage tarief bijdragen. In het Nederlandse kunststof verpakkingen UPV-systeem is gebleken dat het voor grote producenten te veel werk is om in het totaal van de verpakkingen die zij op de markt brengen uit te zoeken welke verpakkingen wel en niet voldoen aan de eisen. Het is dan goedkoper om dit niet uit te zoeken en voor alle verpakkingen het hogere tarief te betalen. Het is dus van belang dat de verhouding tussen de prikkel door tariefdifferentiatie in verhouding staat tot de inspanning die moet worden verricht om een product te laten voldoen aan de eisen voor tariefverlaging en de daarbij behorende administratie.

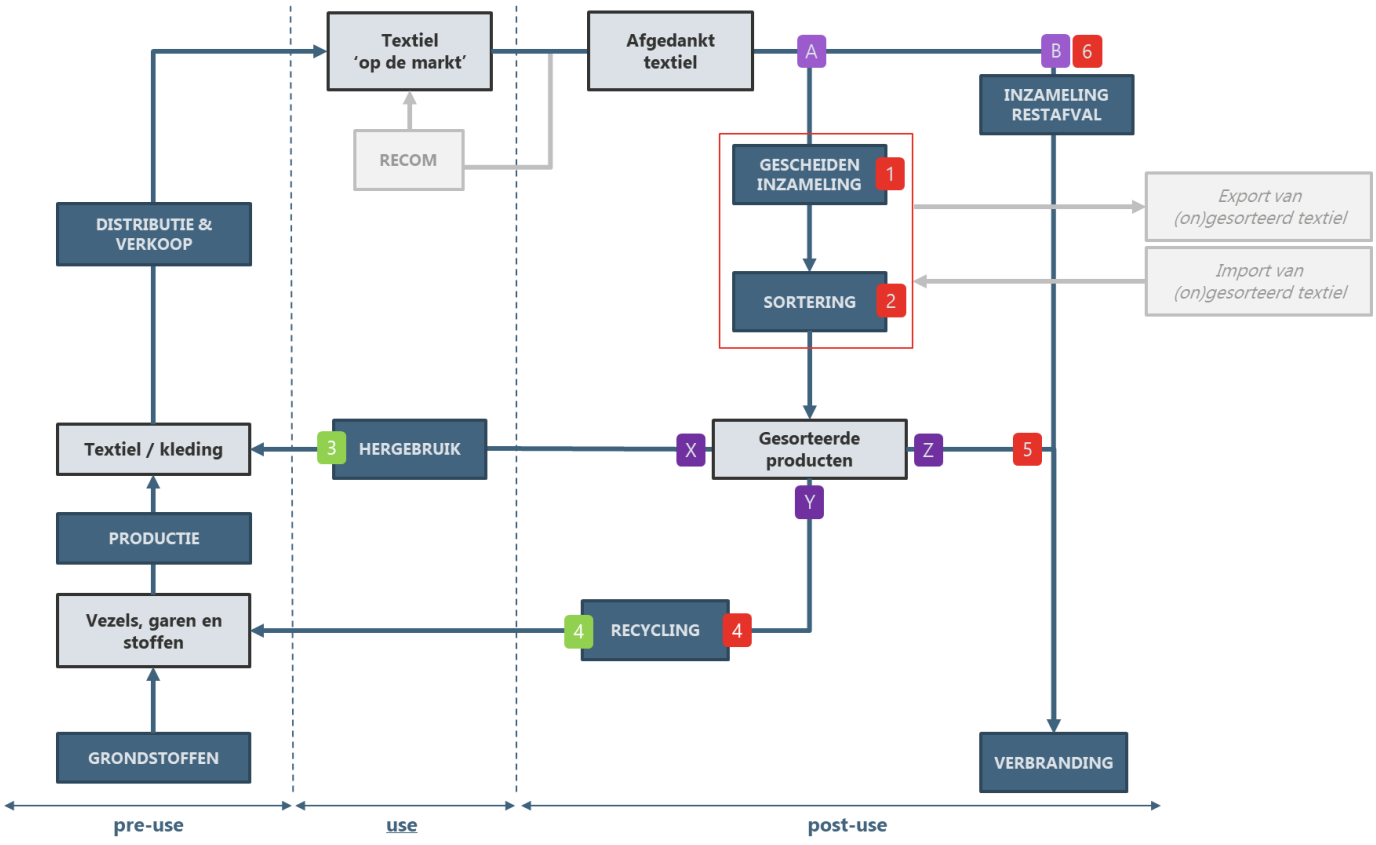
## 5. Organisatie

- Verschillende productstichtingen met verschillende producenten, tarieven en bijdragen aan de begroting maken het systeem niet eenvoudiger. Met betrekking tot AEEA is er door Stichting OPEN als normadressaat een AVV-aanvraag gedaan, zodat het systeem minder versnipperd is en de regie eenduidiger gevoerd kan worden.
- In verschillende overeenkomsten tussen partijen in de kunststof verpakkingsketen lagen de verantwoordelijkheden steeds anders. Het is belangrijk vanaf het begin helderheid te hebben over waar de knip in rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen normadressaat en gemeenten wordt gelegd. Eerst lag regie bij verpakkingen bij private sector, vervolgens meer bij de overheid (gemeenten), nu weer meer bij de private sector.
- Uiteindelijk moet het recyclaat ook weer toegepast worden in een nieuw product. Wanneer dit onvoldoende op gang komt, is het van belang om aandacht te besteden aan het stimuleren van de vraag. Soms is het vanzelfsprekend (papier), soms veel minder (kunststof).

- In de verpakkingsketen was het in eerste instantie lastig om een meerderheid van de partijen achter een AVV te laten scharen. Pas toen de B2B verpakkers aansloten werd de benodigde meerderheid behaald. Het is goed om hier rekening mee te houden bij het opzetten van een producentenorganisatie voor textiel.
- UPV-systemen zijn in principe eenvoudig: Producenten worden ook verantwoordelijk voor hun producten die in afvalfase komen. In de praktijk blijkt dit weerbarstig: Vraag maar aan iemand wat er wel en niet in de PMD bak moet. Het is dus belangrijk om het systeem zo eenvoudig mogelijk te houden en bij voorkeur over heel Nederland op dezelfde manier te regelen.

# Appendix 4 Definities in het gemodelleerde UPV-systeem

In Figuur 4.1 is een weergave van de textielketen te zien zoals die is gebruikt voor het modelleren van het UPV-systeem. De lichtgrijze blokken verwijzen naar producten in een bepaald stadium. De donkere pijlen en donkere blokken verwijzen naar een processtap. De paarse letters verwijzen naar percentages, de rode cijfers verwijzen naar kostenposten en de groene cijfers naar (mogelijke) opbrengsten. De definities van iedere product- en processtap zijn te vinden in tabel 4.1. In het kader van de functie van het model – inzicht geven in de dynamiek en bandbreedte van de variabele kosten – is hier in een aantal gevallen een (versimpelde) definitie gehanteerd die niet geheel overeenkomt met de juridische definitie.




Figuur 4.1 – De textielketen

| Onderdeel | Definitie |
|---|---|
| Grondstoffen | Nieuwe grondstoffen die gebruikt worden in de productie van vezels, bijvoorbeeld olie, katoenplanten, ruwe wol. |
| Textielvezels | Vezels die geschikt zijn voor het maken van textieltoepassingen. Vezels kunnen zijn gemaakt van *'virgin materiaal'* [1] en '*gerecycled materiaal'* [2]. Voorbeelden van textielvezels zijn: katoen, wol en polyester. De vezels worden gesponnen tot garen, garen wordt geweven of gebreid tot stof (doek) en daarvan worden producten gemaakt.<br><br>[1] Virgin materiaal: 'Materialen (grondstoffen) die nooit eerder gebruikt of verwerkt werden'.<br>[2] Gerecycled materiaal: 'Materialen die eerder zijn gebruikt of verwerkt'. |
| Textiel | Textielproducten die onder de reikwijdte van UPV vallen en gereed zijn om via distributie en verkoop op de markt te worden gebracht. We kunnen verschillende categorieën onderscheiden, bijvoorbeeld: consumenten- en bedrijfskleding, huishoudelijk en woningtextiel. |
| Textiel 'op de markt' | Textiel dat op de Nederlandse markt wordt aangeboden via online of offlinekanalen. We gaan uit van *het eerste moment* dat een producent of importeur het textielproduct of kleding in Nederland op de markt brengt (zie ook hoofdstuk 3). Tussen de producent en het moment van verkoop aan de eindklant kunnen verschillende schakels zitten, zoals de groothandel en de (online) retailer. Wanneer een buitenlandse (online) retailer een product rechtstreeks levert aan een Nederlandse eindklant zal dit meetellen in de hoeveelheid die in Nederland op de markt wordt gebracht. |
| Gescheiden inzameling | Het inzamelen en opschonen van afgedankt textiel georganiseerd door de gemeente en uitgevoerd door een textielinzamelaar (een charitatieve instelling, een kringloopwinkel of een afvalinzamelaar). Gescheiden inzameling refereert zowel aan het ophalen als het innemen van afgedankt textiel. Opschonen refereert naar het verwijderen van niet-textiel uit de ingezamelde stroom (denk aan restafval, papier of plastic). |
| Inzameling restafval | De inzameling van huishoudelijk restafval, georganiseerd door de gemeente en uitgevoerd door een afvalinzamelaar. |
| Sortering | Het sorteren van textielproducten nadat deze zijn ingezameld en opgeschoond en het aanmerken van textielproducten als 'herdraagbaar' of 'niet-herdraagbaar'. Als iets is aangemerkt als 'niet-herdraagbaar' volgt vaak de verdere specificering 'recyclebaar' of 'rest'. Textielproducten die opnieuw worden gebruikt als poetsdoek of worden versneden voor bijvoorbeeld boksbalvulling vallen in de categorie recyclebaar62. Sorteren kan grof (sortering in een klein aantal stromen) of fijn (sortering in een heel groot aantal stromen). |

62 Wat betreft de categorieën herbruikbaar, recyclebaar en rest volgen we dezelfde afbakening als de Massabalans Textiel, 2018.

| | |
|---|---|
| Gesorteerde producten | De producten die overblijven nadat textiel gescheiden is ingezameld en gesorteerd. De producten bestaan uit textielproducten (kleding, handdoeken, etc.) en niet-textiel producten (schoenen, tassen, etc.). |
| Hergebruik | Het verwerken van afgedankte en gesorteerde producten voor producthergebruik. Denk hierbij aan het opnieuw op de markt brengen van herbruikbare kleding (al dan niet via een intermediair) in Nederland of elders. |
| Recycling | Het verwerken van gesorteerde producten voor recycling. Dit kan mechanisch (versnijden en/of vervezelen) of chemisch (het afbreken van een stof op moleculair niveau, waar de moleculen opnieuw in kunnen worden gezet bij productie van nieuwe materialen)63. Er is *closed-loop recycling:* recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een gelijke of vergelijkbare toepassing (textiel wordt textiel) en *open-loop recycling*: recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing (textiel wordt poetsdoek, of de moleculen van kleding worden gebruikt voor verfproductie). |
| Verbranding | Het verbranden van textiel, al dan niet met energieterugwinning. In de gemodelleerde textielketen gaat dit om de stromen (textiel en niet-textiel) vanuit de algemene restafval-verbranding (route B in figuur 5.1) en de stromen (textiel) die door inzamelaars en sorteerders worden aangemerkt als 'vervuiling' of 'reststroom' (route AZ in figuur 5.1). |

Tabel 4.1 – Definities van onderdelen in textielketen, zoals weergegeven in figuur 4.1

63 "Het gaat hier om het afbreken tot eenvoudige chemische moleculen als CO, H2, etheen met als doel deze vervolgens te gebruiken als basischemicaliën voor de productie van nieuwe materialen. Ook het afbreken van polymeren in de oorspronkelijke monomeren – bijvoorbeeld door oplossen – valt onder chemische recycling." – Bron: LAP3

# Appendix 5 Rekenmethoden voor tariefdifferentiatie

| | Methode 1 | Methode 2 |
|---|---|---|
| Beschrijving | Boven op het totaal aan vaste en variabele kosten wordt een extra buffer gezet voor tariefdifferentiatie. Deze buffer wordt gebruikt om producenten korting te geven als ze in aanmerking komen voor de in te stellen grondslag hiervoor (ons advies: recyclaat van afgedankt textiel) | Het UPV-tarief voor producenten wordt berekend door bij het totaal aan vaste en variabele kosten de kosten van tariefdifferentiatie in het voorgaande jaar op te tellen. Dit leidt tot een nieuw, gecorrigeerd, tarief voor het opvolgende jaar. |
| Rekenmethode | *Tarief:*<br>Totale kosten achterkant<br>+ buffer voor tariefdifferentiatie (van tevoren vastgesteld)<br>= totale kosten voor UPV<br>/ aantal kilo's op de markt<br>= tarief voor producenten | *Tarief:*<br>Totale kosten achterkant<br>+ gemaakte kosten tariefdifferentiatie voorgaande jaar<br>= totale kosten voor UPV in nieuwe jaar<br>/ aantal kilo's op de markt<br>= tarief voor producenten |
| Komt voor in: | n.v.t. | UPV-verpakkingen<br>UPV-textiel in Frankrijk |
| Voordeel | + één standaard kostendekkend tarief met daarbovenop een buffer, dus weinig jaarlijkse fluctuatie<br>+ makkelijk om mee te rekenen en over te communiceren<br>+ lage monitoringskosten | + rekenmethode gebaseerd op daadwerkelijke kosten in voorgaande jaar<br>+ mogelijkheid op vrijstelling van tarief voor producenten die het goed doen<br>+ prikkel voor producenten om niet als 'laatste aanspraak te maken op tariefdifferentiatie' |
| Nadeel | - Discutabel of de buffer in lijn is met de filosofie dat 'producenten niet meer betalen dan nodig is voor kostenefficiënte uitvoering van verplichtingen'<br>- Producenten die helemaal circulair zijn betalen nog steeds het basistarief | - Jaarlijks fluctuerend tarief<br>- Terugkerende kosten voor monitoring en berekening van nieuwe tarief |

Tabel 5.1 – Rekenmethoden voor tariefdifferentiatie

# Appendix 6 Extra 'knoppen' in het financieel model

Voor het berekenen van de bandbreedte van de kosten van een UPV-systeem en de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie, maken we gebruik van een financieel model. Waar men op basis van de figuren en tabellen in hoofdstuk 4 kan denken dat het model een statische weergave is van de realiteit, is het omgekeerde waar. Op basis van de beschreven figuur, de systeemgrenzen en de input van inzamelaars, sorteerders en recyclers, is een dynamisch model gebouwd met diverse knoppen om aan te draaien. Los van de eerdergenoemde kosten, opbrengsten en percentages, zijn er meer knoppen die recht doen aan de dynamiek van de textielketen. Hieronder lichten we enkele 'knoppen' nader toe.

- Hoeveelheid afgedankt textiel en hoeveelheid textiel op de markt

In het rapport zijn we ervan uitgegaan dat de hoeveelheid kilo's op de markt (305 kton) gelijk was aan de hoeveelheid afgedankt textiel. In de realiteit is dit niet het geval. In het model is het mogelijk om te draaien aan de knop 'afgedankt textiel' en aan de knop 'textiel op de markt'. Het effect van deze hoeveelheden op het totale tarief wordt direct zichtbaar.

- Procentuele verandering in hoeveelheid afgedankt textiel

De hoeveelheid afgedankt textiel kan per jaar toe- of afnemen. Zoals beschreven in bijlage 2 over trends en ontwikkelingen zien we de afgelopen jaren een toename van het aantal kilo's afgedankt textiel. Om hiervoor te corrigeren in het model, is er een knop waarmee men de procentuele stijging (of daling) van de hoeveelheid textiel per jaar kan veranderen.

- Procentuele verandering in kosten en opbrengsten

Naast de hoeveelheid textiel kunnen ook de kosten en opbrengsten van het inzamelen en verwerken van textiel over de jaren heen veranderen. Om hier recht aan te doen is er voor alle variabele kosten een knop waarmee de procentuele verandering per jaar in kan worden gesteld. Een toename van de sorteerkosten met 10% per jaar bijvoorbeeld leidt tot een significante toename in de kosten van het UPV-systeem.

- Inzamel- en verwerkingspercentages na vijf jaar

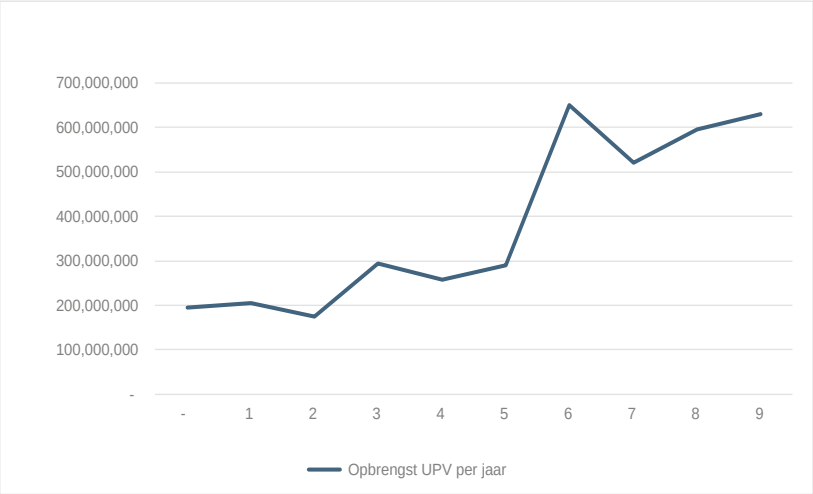
Om recht te doen aan de doestellingen van de UPV-textiel, is het ook mogelijk de inzamel- en recycle-percentages over vijf jaar vast te zetten. In figuur 6.1 is het effect te zien als na vijf jaar 70% van het afgedankte textiel gescheiden inzamelen. In ditzelfde figuur zie je de effecten op de opbrengst als het recyclepercentage is gestegen van 33% naar 40% en als de hoeveelheid afgedankt textiel met 5% per jaar toeneemt en de sorteerkosten met 10% per jaar stijgen.

| Inputs | | | | UPV tarief | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variabele kosten** | **AAN / UIT** | | euro / kilo | **UPV Tarief per kilo textiel** | | |
| 1 Inzameling | AAN | | € 0.42 | Inzameling | € 0.189 | |
| 2 Sortering | AAN | | € 0.45 | Sorteren | € 0.203 | |
| 4 Recycling | AAN | | € 1.00 | Recycling | € 0.149 | |
| 5 Verbranding | AAN | | € 0.30 | Verbranding | € 0.019 | |
| **Opbrengsten** | | | euro / kilo | | | |
| 3 Herbruikbaar textiel | AAN | | € - | Hergebruik | € - | |
| 4 Recycling | AAN | | € - | Recycling | € - | |
| **Vaste kosten** | | | euro | | | |
| 7 Organisatie | AAN | | € 10,000,000 | Organisatie | € 0.033 | |
| 8 Innovatiefonds | AAN | | € 15,000,000 | Innovatiefonds | € 0.049 | |
| **Restafvalstroom** | | | | | | |
| 6 Restafvalstroom in UPV tarief | UIT | | € - | Restafvalstroom | € - | |
| **Percentages inzameling** | | | | **UPV kosten** | € 0.641 | / kilo |
| A. Gescheiden inzameling | | | 45% | | | |
| **Percentages verwerking** | | | | | | |
| X. Hergebruik | | | 53% | Afgedankt textiel | 305,100,000 | kg |
| Y. Recycling | | | 33% | | | |
| Z. Verbranding | | | 14% | Totale kosten UPV | € 195,520,390 | euro |

**Opbrengst UPVtarief**

| Stijging / daling per jaar (%) | | |
|---|---|---|
| Afgedankt textiel | 5.00 % | % |
| 1. Kosten inzameling | - | % |
| 2. Kosten sortering | 10.00 % | % |
| 3. Opbrengst hergebruik | - | % |
| 4. Kosten recycling | - | % |
| 5. Kosten verbranding | - | % |

| Percentages vanaf jaar 5 | | |
|---|---|---|
| Gescheiden inzameling | 70.00 % | % |
| Hergebruik | 50.00 % | % |
| Recycling | 40.00 % | % |
| Verbranding | 10.00 % | % |




Figuur 6.1 – Het effect op de jaarlijkse opbrengst van de UPV met een inzamelpercentage van 70% in jaar 5, een toename in de hoeveelheid textiel van 5% per jaar en een toename in de sorteerkosten van 10% per jaar.

**Michiel Kort**
+31 6 53 41 68 59
Michiel.Kort@rebelgroup.com

**Jurgen Ooms**
+31 6 53 16 67 48
Jurgen.Ooms@tauw.com

**Maxine van Grootel**
+31 6 40 94 45 85
Maxine.vanGrootel@rebelgroup.com

**Wouter de Waart**
+31 6 11 28 78 15
Wouter.deWaart@rebelgroup.com

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com