



Voorpublicatie ontwerpbesluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat maakt ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer bekend dat een ieder gedurende vier weken na de dagtekening van deze Staatscourant schriftelijk zijn zienswijze naar voren kan brengen over onderstaand ontwerp van een algemene maatregel van bestuur.

Uw zienswijze kunt u op de volgende manieren indienen:

- 1. bij voorkeur per e-mail naar: paralegalsHBJZ@minienw.nl of*
- 2. per brief naar het volgende adres:*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

HBJZ/Paralegals

Postbus 209012500 EX Den Haag

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9.5.2, eerste en zevende lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (definities en reikwijdte)

- In dit besluit en de erop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
huishoudtextiel: tafel-, bed- en huishoudlinnen als bedoeld in hoofdstuk 63, deel I, post 6302, van Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87;
in de handel brengen: voor het eerst in Nederland op de markt aanbieden van textielproducten;
kleding: consumenten- en bedrijfskleding als bedoeld in de hoofdstukken 61 en 62 van Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87;
op de markt aanbieden: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een textielproduct met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de Nederlandse markt;
producent: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, textielproducten in Nederland in de handel brengt;
textielproducten: textielproducten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van Verordening (EU) nr. 1007/2011;
textielvezel: textielvezel als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, gelezen in samenhang met artikel 5 en bijlage I, van Verordening (EU) nr. 1007/2011;
Verordening (EU) nr. 1007/2011: 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 (PbEU 2011, L 272);
Verordening (EEG) nr. 2658/87: Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief zoals deze luidt in het kalenderjaar waarin de textielproducten in de handel worden gebracht (PbEU 1987, L 256);
vezel-tot-vezelrecycling: recycling waarbij textielproducten die afvalstof zijn geworden, worden bewerkt zodat de textielvezels opnieuw worden toegepast in materialen voor kleding of huishoudtextiel;
- Dit besluit heeft betrekking op nieuw gefabriceerde textielproducten van de categorieën kleding en huishoudtextiel.



Artikel 2 (gemachtigd vertegenwoordiger)

1. Een producent die niet in Nederland is gevestigd en die textielproducten in Nederland in de handel brengt, wijst een in Nederland gevestigde rechtspersoon of natuurlijke persoon aan als gemachtigd vertegenwoordiger voor de uitvoering van de verplichtingen van de producent in verband met dit besluit en het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
2. Op de gemachtigd vertegenwoordiger zijn de bij ministeriële regeling vastgestelde vereisten van toepassing, zoals melding en informatie- en verslagleggingsvereisten als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Artikel 3 (voorbereiding voor hergebruik en recycling)

Onverminderd de artikelen 4 en 5 draagt de producent er zorg voor dat per kalenderjaar ten minste het volgende gewichtspercentage van het totaal van de door hem in het daaraan voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled:

- a. in 2025: 50 gewichtsprocent;
- b. in 2026: 55 gewichtsprocent;
- c. in 2027: 60 gewichtsprocent;
- d. in 2028: 65 gewichtsprocent;
- e. in 2029: 70 gewichtsprocent;
- f. vanaf 2030: 75 gewichtsprocent.

Artikel 4 (voorbereiding voor hergebruik)

1. De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten ten minste het volgende gewichtspercentage wordt voorbereid voor hergebruik:
 - a. in 2025: 20 gewichtsprocent;
 - b. in 2026: 21 gewichtsprocent;
 - c. in 2027: 22 gewichtsprocent;
 - d. in 2028: 23 gewichtsprocent;
 - e. in 2029: 24 gewichtsprocent;
 - f. vanaf 2030: 25 gewichtsprocent.
2. De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten ten minste het volgende gewichtspercentage wordt voorbereid om te worden hergebruikt in Nederland:
 - a. in 2025: 10 gewichtsprocent;
 - b. in 2026: 11 gewichtsprocent;
 - c. in 2027: 12 gewichtsprocent;
 - d. in 2028: 13 gewichtsprocent;
 - e. in 2029: 14 gewichtsprocent;
 - f. vanaf 2030: 15 gewichtsprocent.

Artikel 5 (vezel-tot-vezelrecycling)

1. De producent draagt er zorg voor dat per kalenderjaar van het totaal van de door hem in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten die worden gerecycled ten minste het volgende gewichtspercentage vezel-tot-vezel wordt gerecycled:
 - a. in 2025: 25 gewichtsprocent;
 - b. in 2026: 27 gewichtsprocent;
 - c. in 2027: 29 gewichtsprocent;
 - d. in 2028: 31 gewichtsprocent;
 - e. in 2029: 32 gewichtsprocent;
 - f. vanaf 2030: 33 gewichtsprocent.
2. Op bepaalde categorieën van textielproducten zijn de bij ministeriële regeling vastgestelde doelstellingen voor vezel-tot-vezelrecycling van toepassing.

Artikel 6 (toepassing gerecyclede textielvezels)

1. De producent neemt maatregelen die erop zijn gericht dat zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels in de eigen textielproducten worden toegepast.
2. Voor het gehalte aan gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten.



ten in textielproducten die in Nederland in de handel worden gebracht, gelden de bij ministeriële regeling vastgestelde doelstellingen.

Artikel 7 (verslaglegging)

1. Het verslag, bedoeld in artikel 5 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, wordt jaarlijks voor 1 augustus over het voorafgaande kalenderjaar uitgebracht.
2. In afwijking van artikel 5, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kan in het verslag over de jaren 2023 en 2024 worden volstaan met vermelding van het gewicht van de in handel gebrachte textielproducten.
3. In afwijking van artikel 5, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid kunnen producenten die in een kalenderjaar minder dan het bij ministeriële regeling bepaalde gewicht aan textielproducten in de handel hebben gebracht in het verslag over dat jaar volstaan met vermelding van het gewicht van de in de handel gebrachte textielproducten.

Artikel 8 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2023.

Artikel 9 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen*



NOTA VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Met dit besluit wordt geregeld dat producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk zijn voor de recycling en de voorbereiding voor hergebruik van de textielproducten die zij op de Nederlandse markt brengen. Producenten worden bij de inwerkingtreding van dit besluit op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV) tevens verantwoordelijk voor een passend innamesysteem en de financiering hiervan. Voor de recycling en de voorbereiding voor hergebruik worden in dit besluit kwantitatieve doelen gesteld.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

In het Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025¹ en in de voortgangsrapportage circulair textiel 2020-2025² is aan de Tweede Kamer aangekondigd dat via een algemene maatregel van bestuur een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel wordt ingevoerd.

Probleembeschrijving

De textielindustrie is een van de meest vervuilende industrieën wereldwijd waarbij veel grondstoffen worden verspild. Dit komt door het grote gebruik van land, water, energie en chemicaliën. De totale uitstoot van broeikasgassen door de textielindustrie wereldwijd is 1,2 miljard ton CO₂ per jaar.³

Uit onderzoek over 2018 blijkt dat in dat jaar circa 305 kiloton textiel in Nederland is afgedankt door huishoudens (17,7 kg per inwoner). Hiervan werd 44,6% gescheiden ingezameld (136,1 kiloton) in kringloopwinkels of kledingcontainers en 55,4% (169 kiloton) kwam bij het huishoudelijk restafval terecht. In 2012 werd in Nederland nog 255 kiloton textiel afgedankt. Hiervan werd 43% gescheiden ingezameld.⁴ De sterke toename van productie en consumptie en het dalend hergebruik van textiel leidt tot een groeiende hoeveelheid textielafval. Hierbij is hergebruik door verkoop of ruilen door individuele consumenten zelf al dan niet via sites voor de verkoop van tweedehands goederen niet meegenomen. Het beeld ten aanzien van hergebruik is hiermee niet compleet.

Om te zorgen voor meer hergebruik, minder verspilling en minder vervuiling wordt met dit besluit met ingang van 2023 een uitgebreide productenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel ingevoerd. Het stimuleren van betere inzameling, recycling en hergebruik is ook mogelijk via meer vrijblijvende maatregelen, zoals subsidies of het sluiten van convenanten. Gelet op de omvang van de sector, de omvang van de problematiek, en het gebrek aan financiële middelen, is besloten – en ook met de sector overeengekomen – dat er UPV voor textiel wordt ingevoerd. Dit is een eenduidige maatregel die gaat gelden voor alle producenten en die de verantwoordelijkheid voor de textielproducten legt waar deze hoort: bij de producent.

Met deze UPV textiel worden producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk voor de afvalfase van de producten die zij in de handel brengen. Met dit besluit wordt een zogenoemde regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer vastgelegd. Het besluit is gebaseerd op artikel 9.5.2. van de Wet milieubeheer. Op de UPV textiel zijn tevens de regels van het Besluit regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid⁵ (Besluit UPV) van toepassing. In het Besluit UPV worden aan producenten eisen gesteld aan onder andere de inname van afgedankte producten die door hen in de handel zijn gebracht en aan de organisatie en financiering daarvan.

Doordat producenten verantwoordelijk worden voor de gehele levenscyclus van textiel – met UPV voor de afvalfase – is de verwachting dat ze geprikkeld worden om kosten van inzameling, sortering, recycling te verlagen door langere levensduur, hergebruik, reparatie en recycling te stimuleren.

¹ Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 852, nr. 95.

² Voortgangsrapportage circulair textiel, Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156.

³ Ellen McArthur Foundation, A new textile economy, 2017, p. 20.

⁴ FFact, *Massabalans textiel 2018. Onderzoek naar de massabalans van het in Nederland ingezamelde afgedankte textiel en de route en resultaten van de verwerking* (2020), p. 3, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 852, nr. 95.

⁵ Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) (Stb. 2020, 375).



Zoals beschreven in de nota van toelichting van het Besluit UPV zijn producenten verantwoordelijk voor het nakomen van alle op hen rustende verplichtingen waaronder het behalen van de doelstellingen uit het Besluit UPV textiel.

Inhoud van de regeling

Producenten

In dit besluit is geregeld dat degene die beroepsmatig een textielproduct voor het eerst op de Nederlandse markt brengt de producent is. Doordat in de definitie van producent is opgenomen dat er sprake moet zijn van «in de handel brengen», valt ook de importeur onder het begrip producent. Het maakt bij 'in de handel brengen' niet uit aan wie het product wordt aangeboden; dit kan zijn aan een bedrijf of direct aan een consument. De definitie die in dit besluit wordt gebruikt, sluit aan bij die in het Besluit UPV.⁶

Textiel

Het besluit heeft betrekking op consumentenkleding, bedrijfskleding en bed-, tafel- en huishoudlinnen. Onder paragraaf 9.1.2 is een tabel opgenomen waarin wordt aangeduid welke textielproducenten wel en niet onder de UPV vallen.

Niet in Nederland gevestigde producent en e-commerce

Een niet in Nederland gevestigde producent, die al dan niet vanuit een opslaglocatie in het buitenland direct aan de Nederlandse consument levert (veelal, maar niet uitsluitend via e-commerce), is verplicht om een in Nederland gevestigde gemachtigd vertegenwoordiger voor de verplichtingen van de producent aan te wijzen. Dit bevordert het toezicht op de naleving van de verplichtingen van niet in Nederland gevestigde producenten die (veelal) via e-commerce hun producten in Nederland in de handel brengen.

Registratie van in de handel gebrachte textielproducten

De producenten zijn verplicht jaarlijks verslag te doen van de hoeveelheid textiel die zij in Nederland in de handel hebben gebracht. Ingevolge het Besluit UPV textiel wordt de jaarlijkse verslaglegging van de hoeveelheid textiel aangeboden aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij is in de handel gebracht beperkt tot de hoeveelheden bestemd voor verkoop en gebruik 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.⁷

Doelstellingen

De doelstellingen zoals geformuleerd in dit besluit komen overeen met de in de voortgangsrapportage van het Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025 aangekondigde doelstellingen.⁸

Doelstellingen voor 2025:

- 50% van de in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled.
- Daarvan is ten minste tweevijfde deel (dus 20% van de in de handel gebrachte textielproducten) voorbereid voor hergebruik, het overige drievijfde deel mag worden behaald met recycling of voorbereiding voor hergebruik.
- 10% van de in de handel gebrachte textielproducten is bestemd voor hergebruik in Nederland.
- Van het gerecyclede deel wordt 25% vezel-tot-vezel gerecycled.

Doelstellingen voor 2030:

- 75% van het in de handel gebrachte textiel wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled.
- Daarvan wordt ten minste eenderde deel voorbereid voor hergebruik, het overige tweederde deel mag worden behaald met recycling of voorbereiding voor hergebruik.
- 15% van de in de handel gebrachte textielproducten is bestemd voor hergebruik in Nederland.
- Van het gerecyclede deel wordt 33% vezel-tot-vezel gerecycled.

⁶ Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) (Stb. 2020, 375).

⁷ Rebel Group, *Naar een UPV voor textiel* (2021), p. 20, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156.

⁸ Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 852, nr. 95



Daarbij is er in dit voorstel voor gekozen om te werken met jaarlijks oplopende percentages. Dit is gedaan door tussen 2025 en 2030 gelijke stappen te zetten die oplopen tot de geldende percentages in 2030.

Hoogte van de doelstellingen

In 2025 wordt in totaal 50% van het in de handel gebrachte textiel voorbereid voor hergebruik of gerecycled en in 2030 is dat 75%. Een gecombineerde doelstelling biedt producenten de mogelijkheid om naar eigen afweging te kiezen om meer te recyclen (bij lagere kwaliteit textielafval) of voor te bereiden voor hergebruik (bij hogere kwaliteit textielafval). Daarbinnen wordt een minimumpercentage voor voorbereiding voor hergebruik gehanteerd. Binnen de recycledoelstelling geldt een minimumaandeel vezel-tot-vezelrecycling (ook wel *closed loop* recycling) dus opnieuw inzetbaar binnen de textielketen. Hier is voor gekozen om niet alleen recycling te bevorderen, maar daarbinnen in het bijzonder de hoogwaardige vezel-tot-vezel recycling.

Uit het aan dit besluit ten grondslag liggende onderzoeksrapport van Rebel Group uit 2021 getiteld *Naar een UPV voor textiel* (hierna: het onderzoeksrapport) blijkt dat het huidige recyclepercentage ongeveer 15% is.⁹ Dit is gemeten ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel. Voor de UPV textiel is de gecombineerde doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik en recycling voor 2025 50%, waarvan maximaal 30% te realiseren door recycling. Dit is een verdubbeling van de huidige situatie. Daarbij wordt in 2025 een kwart (ofwel 25%) van de totale gerecyclede hoeveelheid vezel-tot-vezel gerecycled.

Voor 2030 is de gecombineerde doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik en recycling 75%, waarvan maximaal 50% te realiseren door recycling. Daarbij wordt in 2025 één-derde (ofwel 33%) van de totale gerecyclede hoeveelheid vezel-tot-vezel gerecycled.

Uit het onderzoeksrapport volgt dat deze doelstellingen haalbaar, ambitieus en realistisch zijn.

Hoeveelheid in de handel gebrachte textielproducten

Voor alle doelstellingen geldt dat ze worden gemeten ten opzichte van de hoeveelheid textielproducten die in het voorafgaande jaar in Nederland in de handel zijn gebracht. Dit uitgangspunt sluit niet aan bij de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.¹⁰ Hierin wordt voorgesteld uit te gaan van de hoeveelheid afgedankte textielproducten, zodat producenten worden gestimuleerd hun producten zo te ontwerpen dat ze niet binnen korte tijd worden afgedankt. Hoe minder textielproducten immers afval worden, hoe minder hoeft te worden voorbereid voor hergebruik en gerecycled. Die stimulans werkt evenwel alleen als het percentage afgedankte textielproducten kan worden herleid tot individuele producenten. Dat is in deze opzet niet goed mogelijk. Indien wordt uitgegaan van de totale hoeveelheid afgedankte textielproducten moet naar rato van de hoeveelheid door iedere individuele producent in Nederland in de handel gebrachte textielproducten worden bepaald welk aandeel aan de individuele producent kan worden toegerekend. Dit komt erop neer dat een bepaalde correctie op de gekwantificeerde doelstellingen moet worden doorgevoerd. Daarvan gaat geen stimulans uit naar de individuele producent. Daarom is ervoor voor gekozen de doelstellingen te relateren aan de hoeveelheid textielproducten die in het afgelopen kalenderjaar door de producent in Nederland in de handel zijn gebracht. Hierbij wordt aangesloten bij meetmethoden voor vigerende UPV-systemen in Nederland.

3. Juridisch kader

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA) vormt de basis voor regelingen voor UPV. In Nederland zijn de bepalingen over regelingen voor UPV geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en verder uitgewerkt in het Besluit UPV.

Kaderrichtlijn afvalstoffen en Wet milieubeheer

Veel begrippen in dit besluit zijn afkomstig uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA). Het zijn unierechtelijke begrippen die niet anders kunnen worden gedefinieerd of toegepast dan door de uniewetgever is bedoeld en bepaald. Dat geldt bijvoorbeeld voor de basisbegrippen van het afvalstoffenrecht in het algemeen, zoals *afvalstof*, *voorbereiding voor hergebruik* en *recycling*. Deze begrippen zijn bij de implementatie van de KRA in de Wet milieubeheer expliciet gedefinieerd. Deze definities zijn, behalve in de Wet milieubeheer zelf, tevens van toepassing in de daarop berustende bepalingen, zoals dit

⁹ Rebel Group, *Naar een UPV voor textiel* (2021), p. 27, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156.

¹⁰ Rebel Group, *Naar een UPV voor textiel* (2021), p. 25, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156.



Besluit UPV textiel. Dat betekent dat deze begrippen in dit besluit niet opnieuw of anders kunnen worden gedefinieerd. Om dit besluit zelfstandig leesbaar te maken worden de definities van *afvalstof*, *voorbereiding voor hergebruik*, *hergebruik* en *recycling* uit de Wet milieubeheer hieronder weergegeven en toegelicht.

Afvalstof

Afvalstof is het centrale begrip in het afvalstoffenrecht. In de Wet milieubeheer zijn afvalstoffen gedefinieerd als alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De afbakening van het begrip afvalstof in de praktijk is niet eenvoudig. Enerzijds is de vraag wanneer een stof of voorwerp een afvalstof is geworden en anderzijds wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. Zo gaat in de Wet milieubeheer een artikel over de residuen van een productieproces die onder voorwaarden bijproducten en geen afvalstoffen zijn. Een ander artikel gaat over de vraag onder welke voorwaarden de afvalfase als beëindigd moet worden beschouwd. Ook in het kader van dit besluit is van belang de vraag wanneer textielproducten afvalstoffen zijn geworden en wanneer de afvalfase weer is geëindigd. Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in de Leidraad – 1.2 afvalstof of product.¹¹ Niet zelden moet er een rechter aan te pas komen om in een concreet geval uitsluitsel te geven. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in een zaak over een door een charitatieve instelling georganiseerde huiskamerinzameling van kleding dat daarbij geen sprake was van de inzameling van afvalstoffen.¹² Het door dezelfde instelling via een container ingezamelde textiel werd daarentegen wel als afvalstof aangemerkt. In beide gevallen is de geobjectiveerde intentie van de ontdoener doorslaggevend. De feiten en omstandigheden van het concrete geval zijn daarvoor bepalend. Door deze systematiek is het doorgaans minder goed mogelijk om in zijn algemeenheid uitspraken te doen over de afvalstatus van een materiaal, zoals textiel.

Vorbereiding voor hergebruik

Vorbereiding voor hergebruik is volgens de definitie de van artikel 1.1, van de Wet milieubeheer nuttige toepassing¹³ bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is. Vorbereiding voor hergebruik heeft dus betrekking op afvalstoffen.

Hergebruik

Hergerbruik is elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. Hergerbruik heeft dus geen betrekking op afvalstoffen (artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

Einde afval

Er is een moment dat een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. Daarmee is de nuttige toepassing voltooid. Artikel 1.1, achtste lid, van de Wet milieubeheer geeft hiervoor de voorwaarden: afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
- de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en
- het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Of aan de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en/of recycling in het kader van dit Besluit wordt voldaan, moet worden bepaald aan de hand van deze voorwaarden. Kleding die gescheiden is ingezameld, gesorteerd en verkocht gaat worden als tweedehands kleding zal waarschijnlijk aan de voorwaarden voor einde-afval voldoen. Of dat in allerlei specifieke situaties ook daadwerkelijke het geval is, zal echter per geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de voorwaarden die gesteld worden in artikel 1.1, achtste lid, van de Wet milieubeheer. Het Landelijk

¹¹ <https://lap3.nl/achtergrond/documenten/beleid/>.

¹² ABRvS van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:543.

¹³ Nuttige toepassing is zelf weer gedefinieerd als elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn Kaderrichtlijn afvalstoffen.



Afvalbeheerplan (LAP) en de toezichhoudende instanties spelen een belangrijke rol bij de uitleg van deze voorwaarden.

Vezel-tot-vezelrecycling

De term vezel-tot-vezelrecycling is niet gedefinieerd in de Wet milieubeheer, wel de term recycling¹⁴ waarop zoveel mogelijk wordt aangesloten. Vezel-tot-vezelrecycling is in dit besluit gedefinieerd als recycling waarbij textielafvalstof wordt vervezeld waarna de textielvezels opnieuw worden bewerkt tot kleding of huishoudtextiel, of materialen of stoffen hiervoor. Daarmee wordt een hoogwaardige recycling beoogd. Daaraan is gekoppeld de doelstelling van artikel 6 van dit besluit om zoveel mogelijk gerecyclede textielvezels afkomstig uit na gebruik afgedankte textielproducten toe te passen in nieuwe textielproducten. Het is een belangrijke doelstelling van dit besluit om vezel-tot-vezelrecycling te stimuleren. Voor het in de handel brengen van kleding en textielproducten die het resultaat zijn van vezel-tot-vezelrecycling zijn de eerder vermelde voorwaarden van artikel 1.1, achtste lid van de Wet milieubeheer bepalend.

Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV)

Andere unierechtelijke begrippen zijn niet in de Wet milieubeheer gedefinieerd, maar in het eveneens op deze wet berustende Besluit UPV, zoals de begrippen *producent* en *in de handel brengen*. Dat besluit moet in samenhang met dit besluit worden gelezen, omdat de vaststelling van dit Besluit UPV textiel het Besluit UPV activeert. Hoewel de definities van de begrippen uit het Besluit UPV niet rechtstreeks van toepassing zijn in het Besluit UPV textiel, moeten de begrippen wel dezelfde betekenis hebben. Daarbij geldt een nuance: de begrippen in het Besluit UPV textiel kunnen zijn toegespitst op textielproducten. Zo is in het Besluit UPV de producent degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt, terwijl in het Besluit UPV textiel de producent degene is die beroepsmatig ongeacht de gebruikte verkooptechniek textielproducten in Nederland in de handel brengt. De producent in de zin van het Besluit UPV textiel is daarmee tevens producent in de zin van het Besluit UPV.

Dat besluit is van toepassing op elk UPV-systeem dat op grond van artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer wordt vastgesteld, en dus ook op dit besluit. Artikel 9.5.2, derde lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer is ten behoeve van het Besluit UPV aangepast en verduidelijkt bij de Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen. Met deze implementatiewet is in de Wet milieubeheer ook een definitie voor regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgenomen.

Een passend innamesysteem door producenten

Het Besluit UPV verplicht producenten een passend innamesysteem te organiseren voor de stromen waarop een UPV van kracht is. Producenten van textiel moeten op basis hiervan dus een passend innamesysteem organiseren voor de kleding en het huishoudtextiel dat zij op de markt brengen. Onder passend wordt in het Besluit UPV (artikel 2) verstaan dat het innamesysteem:

- gedurende het gehele jaar beschikbaar is en niet beperkt is tot gebieden waar de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest kostenefficiënt is; en
- degene die voornemens is zich van de betreffende stoffen, mengsels of producten te ontdoen in staat stelt om deze kosteloos bij het innamesysteem in te leveren.

Dit houdt onder meer in dat de inname niet mag worden gestaakt zodra de inzameldoelstellingen zijn gehaald.

Verhouding tot de gemeentelijk zorgplicht voor huishoudelijk afval

Bij de 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 huishoudelijk afval en bedrijfsmatig afval. De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid heeft immers betrekking op alle in de handel gebrachte textielproducten. Ook bij een samenwerking tussen de producent en afvalinzamelaars van gemeenten, geldt dat de producent normadres-saat is.

In beginsel is het verboden voor anderen dan de door de gemeenten aangewezen inzameldiensten

¹⁴ Recycling is nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.



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 met dit Besluit voor producenten van textielproducten 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. Per 1 januari 2025 moeten gemeenten daarbij textiel gescheiden inzamelen. Dit is geregeld in het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen, op grond van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer. 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.

Verhouding tot de Algemeen verbindend verklaring (AVV)

Producenten kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV textiel (artikel 6 van het Besluit UPV). De verplichtingen die op de individuele producenten rusten gaan dan over op de producentenorganisatie die namens deze producenten een melding doet aan de Minister van IenW.

Producenten kunnen de Minister van IenW ook verzoeken een onderling gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend te verklaren. Wordt de overeenkomst algemeen verbindend verklaard dan zijn alle producenten daaraan gebonden. Doet de aldus opgerichte producentenorganisatie een melding als bedoeld in artikel 4 van het Besluit UPV dan rusten de verplichtingen van de producenten namens welke de melding is gedaan op de producentenorganisatie.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Met de UPV voor textiel worden producenten van kleding en huishoudtextielverantwoordelijk voor de afvalfase van de producten die zij op de markt brengen. Er worden wettelijke en handhaafbare doelstellingen opgelegd aan producenten met betrekking tot voorbereiding voor hergebruik en recycling. Textielproducenten dragen de verantwoordelijkheid en dus ook de kosten voor het afvalbeheer. Dit houdt in dat producenten na gebruik afgedankte textielproducten moeten innemen en ervoor moeten zorgen dat deze zo hoogwaardig mogelijk (minstens volgens de doelstellingen) worden verwerkt.

4.1. Baten van het voorstel/milieuwinst

Ofschoon de te verwachten milieuwinst van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel nadere studie vergt, bestaat er wel voldoende literatuur over de significante negatieve milieu-impact van de textielindustrie en de urgentie om hier iets aan te doen. Zo bestaan er schattingen dat tussen 2% tot 10% van de totale Europese milieudruk door textielconsumptie plaatsvindt.¹⁵ Die milieu-impact vindt met name plaats in de productielanden. Om die milieudruk te verminderen is hergebruik en recycling noodzakelijk. Een studie van CE-Delft uit 2018 geeft aan dat gerecycled textiel, afhankelijk van type vezel, een 4x tot 50x lagere milieubelasting oplevert dan nieuwe ('virgin') vezels.¹⁶ Ook leidt hergebruik evident tot significante milieudrukverlaging, aangezien de productie van een nieuw stuk textiel hiermee voorkomen wordt.

5. Uitvoering

De uitvoerders van de regelgeving zijn de producenten van textielproducten. Hieronder vallen ook importeurs. De uitvoeringslasten betreffen het innemen van afgedankte textielproducten en het zorgen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling conform de in dit besluit vastgelegde doelstellingen. De doelstellingen gelden per 2025, zodat de producent nog enkele jaren de tijd heeft om zich voor te bereiden op de uitvoering. Producenten zijn op grond van het Besluit UPV verplicht jaarlijks te rapporteren over het nakomen van de verplichtingen op grond van dit besluit. Bij ministeriële regeling

¹⁵ Environmental impact of textile and clothes industry (europa.eu).

¹⁶ CE_Delft_2F453_Milieuinformatie_Textiel_Update_2018_DEF.pdf.



kunnen eisen worden gesteld aan deze verslaglegging.

Producenten worden met dit besluit formeel individueel verantwoordelijk, maar kunnen er – gelet op het Besluit UPV – voor kiezen gezamenlijk uitvoering te geven aan hun verplichtingen.

6. Toezicht en handhaving

De Wet milieubeheer is bepalend voor de wijze waarop zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden. Bij bestuursrechtelijke handhaving kan gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, zoals bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Krachtens de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van dit besluit strafbaar. Op grond van die wet kunnen bijvoorbeeld geldboetes worden opgelegd of kan een onderneming worden stilgelegd.

Toezicht op de naleving van dit besluit en de bestuursrechtelijke handhaving zijn verantwoordelijkheden van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De uitvoering ervan is gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd voor dit besluit. De ILT is daarbij verzocht de benodigde capaciteit te benoemen voor twee scenario's: één waarbij wordt uitgegaan van uitvoering door individuele producenten, het andere scenario betreft uitvoering door een collectief van producenten.

De handhaafbaarheid heeft ILT als onvoldoende beoordeeld indien er geen collectief van producenten wordt opgericht. Daarbij wordt wel opgemerkt dat complete beoordeling voor handhaafbaarheid lastig is vanwege verdere uitwerking van enkele punten onder ministeriële regeling. Naar schatting kost de uitvoering van het besluit 16,8 fte op het niveau van individuele producenten, ten opzichte van een verwachte 5,8 fte bij aanwezigheid van een producentenorganisatie. Tot slot oordeelt de ILT dat de algemene maatregel onder voorbehoud matig fraudebestendig is. Maatregelen ter voorkoming van fraude dienen verder uitgewerkt te worden in de bijbehorende regeling. Specifiek verwijst de ILT naar mogelijke manipulatie van de cijfers, het valideren van producttoepassing in het buitenland en de daadwerkelijke toepassing van hergebruikt textiel na het stadium van voorbereiding.

De voornaamste zorg van ILT ziet op de uitvoering van het toezicht bij het uitblijven van een producentencollectief. Een individuele producent is volgens de ILT onvoldoende in staat hier vorm aan te geven en over te rapporteren. Voor elk van de beoordeelde punten geldt dat er geen suggesties voor aanpassingen aan dit besluit naar voren zijn gebracht om de handhaving en uitvoerbaarheid ervan te verbeteren. Wel vragen de benoemde aandachtspunten om nadere uitwerking onder ministeriële regeling en vervolggesprekken met ILT om afspraken te maken over de vormgeving van het toezicht – ook bij uitvoering door individuele producenten.

Momenteel wordt er door de brancheverenigingen gewerkt aan de oprichting van een producentenorganisatie om collectief uitvoering te geven aan de UPV. Het is echter aan de producenten om hier invulling aan te geven. Dit besluit heeft als gevolg – gelet op het feit dat er nog geen sprake is van een producentenorganisatie – dat individuele producenten verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de op hen rustende verplichtingen. Het controleren op individueel producentenniveau, kost naar schatting door de ILT 16,8 fte. Hoewel dit meer capaciteit kost dan naleving op collectief niveau, geeft de schatting aan dat naleving wel mogelijk is. Daarom worden met de ILT afspraken gemaakt over de praktische uitwerking voor toezicht op de naleving van de UPV textiel voor beide scenario's (uitvoering door individuele producenten en uitvoering door een collectief van producenten).

In de vervolggesprekken met de ILT zal ook aandacht worden besteed aan verdere uitwerking van monitoring- en rapportageverplichtingen en naleving ervan. Deze verplichtingen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de door ILT gesignaleerde frauderisico's. Daarnaast kan bij ministeriële regeling op basis van verder onderzoek een ondergrens worden vastgesteld voor het grotendeels vrijstellen van kleine bedrijven van de rapportageplicht. Hiertoe is in artikel 7, derde lid, een bepaling opgenomen.

Tenslotte wordt nog ingegaan op een aantal specifieke door ILT genoemde punten. In de nota van toelichting is verduidelijkt wat in het kader van dit besluit moet worden verstaan onder voorbereiding voor hergebruik. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit begrip voldoende hanteerbaar is of dat dit nadere toelichting behoeft.

Binnen de Europese Unie geldt vrij verkeer van goederen. De douane houdt alleen bij wat wordt ingevoerd in en uitgevoerd uit de Europese Unie. Volledige gegevens over de in Nederland in de handel gebrachte textielproducten zijn niet via die weg derhalve niet te achterhalen.



Voor e-commerce geldt dat de verplichting een gemachtigde vertegenwoordiger aan te wijzen de best mogelijke maatregel is om buiten Nederland gevestigde producenten te kunnen aanspreken op hun (overige) verplichtingen voortvloeiend uit dit besluit. Hoe effectief op te treden tegen buitenlandse producenten die geen gemachtigd vertegenwoordiger aanwijzen is een breder vraagstuk dat niet kan worden opgelost binnen de kaders van dit besluit.

7. Financiële gevolgen

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor producenten van textielproducten en mogelijk ook voor gemeenten. De rapportageverplichting voor producenten brengt administratieve lasten met zich mee.

7.1. Financiële gevolgen voor producenten

Indien een producentenorganisatie wordt opgezet die uitvoering geeft aan de verplichtingen van producenten, worden de kosten van UPV gezamenlijk door producenten gedragen. Deze kosten zijn in belangrijke mate afhankelijk van welke keuzes producenten maken en hoe de textielstromen en bijbehorende markt zich ontwikkelen en kennen nog een significante mate van onzekerheid. Dit betreft zowel vaste kosten, zoals wijze van organisatie, het opzetten van een monitoringssysteem en het al dan niet opzetten van een innovatiefonds, alsmede de variabele kosten per kilogram textiel, die onder andere worden bepaald door de kosten van inzameling, sortering, hergebruik, recycling, et cetera. Uit de eerdergenoemd onderzoeksrapport¹⁷ komt de volgende schatting voor de bandbreedte van de totale kosten van het UPV-systeem naar voren: tussen de € 82 en € 196 miljoen.

De kosten voor een individuele producent zijn afhankelijk van de hoeveelheid kilogrammen textiel die deze producent op de markt heeft gebracht. Jaarlijks komt er in totaal 343 miljoen kilogram nieuw textiel op de Nederlandse markt.¹⁸ Een producent draagt dan tussen de € 0,24 en € 0,57 per kilogram af.

De kosten voor een producent kunnen daarnaast ook worden bepaald door een systeem van tariefdifferentiatie. De brancheorganisaties van kleding en textiel hebben reeds aangegeven bij de inrichting van de uitgebreide productenverantwoordelijkheid dit te willen instellen om extra beweging in de sector te bewerkstelligen om de milieu-impact verder te verminderen.

7.2. Financiële gevolgen voor kleine producenten

Aangezien iedereen die kleding beroepsmatig in Nederland in de handel brengt onder de reikwijdte van het Besluit UPV textiel valt, is de groep mogelijke producenten groot. CBS schat in dat ongeveer 25.630 bedrijven hieronder zouden kunnen vallen.¹⁷ Van deze bedrijven is 5% (1.360) verantwoordelijk voor 75% van de productiewaarde (ongeveer € 8 miljard) en 70% van de werkgelegenheid, wat neerkomt op ongeveer 66.300 voltijdbanen. Dat betekent dat de overige 24.270 bedrijven verantwoordelijk zijn voor 25% van de totale productiewaarde (ongeveer € 2.6 miljard) en 27.800 voltijdbanen. Uit deze cijfers blijkt dat mogelijk een deel van de bedrijven die onder de UPV kunnen vallen, gemiddeld gezien weinig werknemers in dienst hebben. In de nog op te stellen ministeriële regeling behorende bij dit besluit, zal bij de verslaglegging rekening moeten worden gehouden met bedrijfsomzet.

7.3. Financiële gevolgen voor gemeenten

Momenteel zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, waaronder textielafval. Met dit besluit worden producenten verantwoordelijk voor de inzameling, recycling en het hergebruik van hun textiel. Gezien de rol van gemeenten bij de gescheiden inzameling van textiel (dat per 2025 ingaat) en de huidige inzamelstructuur, is het aannemelijk dat producenten afspraken met de gemeenten over de inzameling van textiel zullen maken. Het is goed mogelijk dat zij door de producenten worden betaald voor de diensten die ze nu ook al uitvoeren. Hierdoor zijn de financiële en materiele gevolgen voor gemeenten afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt met producenten van textiel. Het ministerie blijft hierover in contact met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, zodat de mogelijke gevolgen voor gemeenten kunnen worden overzien.

7.4. Verslagleggingsverplichting producenten

De producenten van textiel, waaronder importeurs, zijn verplicht jaarlijks op te geven hoeveel textiel (in kilogrammen) zij in Nederland in de handel hebben gebracht. Deze gegevens worden in de huidige

¹⁷ Rebel Group, Naar een UPV voor textiel (2021), p. 27, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156.

¹⁸ Royal Haskoning DHV/KplusV (2021), Monitoring beleidsprogramma circulair textiel – Nulmeting peiljaar 2018.

¹⁷ CBS heeft in opdracht van IenW een dataset aangeleverd met cijfers van de bedrijven die mogelijk onder de UPV vallen.



situatie door veel producenten al bijgehouden. Dit resulteert in minimale extralasten, zowel eenmalig en structureel.

In artikel 7 derde lid, van dit Besluit wordt ingegaan op de uitzondering op verslaglegging. De precieze administratieve lasten worden in beeld gebracht bij de ministeriële regeling waarin de verslagleggingsverplichting wordt geregeld.

8. Evaluatie

Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit wordt een evaluatie uitgevoerd naar de effecten ervan.

9. Advies en consultatie

In het traject voorafgaand aan onderhavig besluit zijn op meerdere momenten relevante belanghebbende uit de textielsector, zoals de Vereniging Herwinning Textiel, de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdiensten, de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen NL en Natuur & Milieu geconsulteerd.

Ook heeft het voorstel voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel van de brancheorganisaties én de resultaten van het door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ingestelde onafhankelijke onderzoek als belangrijke inbreng gediend bij het tot stand komen van onderhavig besluit.

In de onderstaande paragrafen wordt er nader ingegaan op de internetconsultatie die heeft plaatsgevonden, evenals het advies dat is uitgebracht door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

9.1. Internetconsultatie

Van november 2021 tot januari 2022 heeft de internetconsultatie plaatsgevonden. Deze consultatie heeft 34 reacties opgeleverd – van particulieren, maar ook van onder andere textielinzamelaars, textielverwerkers, recyclingbedrijven, kringloopwinkels, gemeenten, brancheverenigingen van producenten en non-profit organisaties. Onder de respondenten is brede steun voor de invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel. De UPV wordt gezien als een belangrijke stap naar een circulaire economie. Wel zijn meerdere aandachtspunten naar voren gebracht. Hieronder wordt ingegaan op deze punten en wordt per punt aangegeven of dit heeft geleid tot een wijziging van het besluit en/of de toelichting.

9.1.1. Definities

In de internetconsultatie zijn verscheidene vragen binnengekomen over de definiëring en toepassing van bepaalde begrippen, zoals voorbereiding voor hergebruik en vezel-tot vezelrecycling. Naar aanleiding daarvan is in de beschrijving van het juridisch kader in paragraaf 3 van deze toelichting nader ingegaan op deze begrippen.

Verder is naar voren gebracht dat niet duidelijk is of onder producent ook importeur wordt verstaan en dat het beter is de importeur expliciet te benoemen. Dat lijkt een verduidelijking, maar toch wordt dit voorstel om de navolgende reden niet overgenomen. In het Besluit UPV worden producent en importeur ook niet naast elkaar gebruikt, maar wordt als volgt uitgelegd dat onder de term producent mede importeur wordt verstaan:

‘De bepalingen in dit besluit hebben betrekking op degene die stoffen, mengsels of producten in Nederland als eerste in de handel brengt. Dat kan een binnenlandse producent zijn. Indien producten buiten Nederland worden geproduceerd zijn de bepalingen van toepassing op de importeur van het product, zijnde diegene die het eerst een product in Nederland in de handel brengt. Indien er sprake is van verkoop op afstand, waarbij een leverancier van buiten Nederland middels online-verkoop producten aanbiedt op de Nederlandse markt, is deze ook gehouden aan de bepalingen in dit besluit. De individuele producent of importeur is daarmee de normadressaat voor de verplichtingen in dit besluit.’

Een andere vraag is of een winkelier die tweedehands kleding verkoopt moet worden aangemerkt als producent. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen voortgezet gebruik en voorbereiding voor hergebruik. Gaat het om voortgezet gebruik dan is er geen afvalfase aan de verkoop vooraf gegaan. Dan biedt de winkel de kleding niet voor het eerst op de markt aan en is de winkelier dus geen producent in de zin van dit besluit. Gaat het om voorbereiding voor hergebruik, dan is er wel een afvalfase aan de verkoop voorafgegaan en kan worden beargumenteerd dat de kleding in de handel



wordt gebracht. De winkelier die tweedehands kleding verkoopt zou dan producent in de zin van dit besluit zijn. Dat is evenwel niet de bedoeling van dit besluit, omdat de verkoop van deze tweedehands kleding juist bijdraagt aan de met dit besluit beoogde bevordering van hergebruik. Dit besluit heeft dan ook betrekking op producenten van *nieuw gefabriceerde* textielproducten en niet op (kringloop-)winkels waar tweedehands textielproducten worden aangeboden die zijn voorbereid voor hergebruik. Om dat duidelijk te maken is in artikel 1, tweede lid, bepaald dat dit besluit betrekking heeft op nieuw gefabriceerde textielproducten van de categorieën kleding en huishoudtextiel.

9.1.2. Reikwijdte UPV

In verschillende reacties zijn suggesties naar voren gebracht om de reikwijdte van de UPV aan te passen. Zo is de suggestie gedaan om woningtextiel, schoenen en tassen toe te voegen. In de internetconsultatieversie van de UPV textiel is aangesloten bij het advies uit het onderzoeksrapport om de UPV betrekking te laten hebben op de categorieën van textielproducten die daar werden aangeduid met de termen kleding en huishoudtextiel.¹⁸ De suggestie om de UPV uit te breiden met woningtextiel, schoenen en tassen is niet gevolgd, omdat het de UPV complexer zou maken. Het gaat dan om meer en andere producenten en andere recyclingprocessen. Aan het advies uit het onderzoeksrapport om zo eenvoudig mogelijk te starten en eventueel op een later moment de reikwijdte uit te breiden, is vastgehouden.

Voorts is de suggestie gedaan om gordijnen en kleine productgroepen zoals dekens, slaapzakken en dweilen niet onder de reikwijdte van de UPV te laten vallen. Deze suggestie wordt – mede gelet op bovenstaande redenering – wel overgenomen. De UPV is aldus beperkt tot kleding, waaronder bedrijfskleding, en huishoudtextiel, waaronder wordt verstaan tafel-, bed- en huishoudlinnen.

Hieronder is in een tabel weergegeven welke producten wel en niet onder UPV textiel vallen. De opsomming van de zaken die wel onder de UPV vallen is limitatief. De opsomming van de zaken die niet onder de UPV vallen, is niet limitatief. De tussen haakjes vermelde codes zijn zogenaamde douanecodes en staan in Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87.

Wel onder UPV (limitatief)	Niet onder UPV (niet limitatief)
Consumentenkleding (61 en 62)	Schoenen, tassen, riemen (geen textielproducten)
Bedrijfskleding (61 en 62)	Onverkochte voorraden bij producenten (niet in de handel gebracht)
Bedlinnen (6302)	Retouren aan producenten bij herroeping koop (niet in de handel gebracht)
Tafellinnen (6302)	Dekens (6301)
Huishoudlinnen (6302), bijvoorbeeld handdoeken en theedoeken	Vitrages, gordijnen en rolgordijnen (6303)
	Bedspreien (6304)
	Zakken (6305)
	Dekleden, zeilen, tenten (6306)
	Dweilen, vaatdoeken, poetsdoeken, stofdoeken (6307)

9.1.3. Textielservicebedrijven, online platforms en kringloopwinkels

De vraag is gesteld of textielservicebedrijven kunnen worden uitgezonderd van de UPV, omdat zij reeds een grote bijdrage aan circulariteit zouden leveren. Textielservicebedrijven worden aangemerkt als producent in de zin van dit besluit als zij degene zijn die de textielproducten in Nederland in de handel brengen. Dan vallen zij onder de werkingssfeer van de UPV. Als zij niet degene zijn die de producten in Nederland in de handel brengen, bijvoorbeeld omdat zij de producten van een Nederlandse producent hebben gekocht, dan zijn zij geen producent in de zin van dit besluit. De bijdrage die textielservicebedrijven leveren aan een circulaire textielketen is hiervoor geen criterium. In hoeverre textielservicebedrijven afval ontvangen en/of zich van afval ontdoen wordt bepaald door de definitie van afvalstof zoals in de Wet milieubeheer is opgenomen. Omdat bij een beoordeling of een materiaal wel of geen afvalstof is alle omstandigheden van het geval beoordeeld moeten worden, is hier niet mogelijk zo aan te geven of er sprake is van een afvalstof of niet.

Een andere respondent vraagt of online koop- en verkoopplatforms kunnen worden meegenomen bij de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Voorbereiding voor hergebruik is gericht op opnieuw en voor hetzelfde doel gebruiken van een product na een afvalfase. Dit moet worden

¹⁸ Onder huishoudtextiel werd daarbij verstaan: dekens, tafel-, bed- en huishoudlinnen, vitrages en (rol)gordijnen, andere artikelen voor stoffering, dweilen en poetsdoeken. Dit zijn de productgroepen zoals bedoeld in hoofdstuk 63, deel I, posten 6301, 6303, 6304 en 6307, van Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2568/87.



onderscheiden van voortgezet gebruik. Bij voortgezet gebruik blijft het product in de gebruiksfase zonder dat het op een gegeven moment afval is geworden, in het bijzonder gebruik door een andere gebruiker. Ervan uitgaande dat online platforms een marktplaats zijn voor tweedehands kleding die per stuk, niet bedrijfsmatig en voor een marktconform bedrag door de ene consument aan de andere consument wordt verkocht om opnieuw te worden gedragen, dan is dat een aanwijzing dat het om voortgezet gebruik gaat en niet om voorbereiding voor hergebruik van een afvalstof. Voor zover de verkopen van gebruikte kleding via online platforms dergelijke verkopen zijn, zullen deze daarom in de regel niet kunnen meetellen bij de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik.

Bij kringloopwinkels ligt dat mogelijk anders. De kleding die daar wordt verkocht zal in de regel afkomstig zijn van de gescheiden inzameling van textielafval gevolgd door de sortering (voorbereiding voor hergebruik) daarvan. Als de gesorteerde kleding daarna in de kringloopwinkel wordt verkocht, kan deze eventueel wel meetellen bij de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik.

9.1.4. Onverkochte voorraden bij producenten

De vraag is gesteld of onverkochte voorraden textielproducten meetellen voor de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik. Dit is niet het geval. Dit besluit heeft betrekking op textielproducten die door een producent in de handel zijn gebracht. Onverkochte voorraden waarvan de producent zich ontdoet zijn niet in de handel gebracht en mogen dus niet worden meegeteld voor de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Voor retouren van consumenten aan producenten geldt voor zover de consument met gebruikmaking van zijn herroepingsrecht de koop ongedaan heeft gemaakt, hetzelfde. De geretournerde producten zijn door het ongedaan maken van de aankoop niet in de handel gebracht en mogen dus niet worden meegeteld voor de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Producenten zullen daarmee bij de inrichting van hun administratie ten behoeve van de verslaglegging in het kader van dit besluit rekening moeten houden.

9.1.5. Hoogte doelstellingen en milieudoelstellingen

Een aantal respondenten geeft aan de doelstellingen te weinig ambitieus te vinden. Daar tegenover staat dat een aantal respondenten de doelstellingen nu juist te ambitieus acht. Ook voor de hoogte van de doelstellingen geldt dat hier het advies uit het onderzoeksrapport is gevolgd waarin doelstellingen zijn geformuleerd die naar hun oordeel haalbaar, ambitieus en realistisch zijn. Voor de hergebruikdoelstelling geldt dat deze is gebaseerd op een eerder voorstel van de partijen uit de textielketen. Het voorstel is op dit punt niet aangepast. Op basis van de evaluatie – die uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van het besluit wordt uitgevoerd – kunnen de doelstellingen voor 2030 (omhoog of omlaag) worden bijgesteld. Voorts is de suggestie gedaan om de doelstellingen te kwantificeren in absolute aantallen. Deze suggestie is niet overgenomen, omdat bij absolute aantallen geen rekening kan worden gehouden met eventuele groei of krimp van de textielmarkt.

Een aantal respondenten benadrukte het belang van het formuleren van milieudoelstellingen, omdat huidige doelstellingen niet zouden sturen op milieu-impact zoals CO₂-emissies en watergebruik. Ook is verduidelijking gevraagd over hoe het wetgevingsvoorstel helpt om de milieu-impact van de industrie te verminderen. Specifiek wordt hierbij de milieuwinst genoemd van vezel-tot-vezel recyclen ten opzichte van andere vormen van recycling. In het onderzoeksrapport wordt opgemerkt dat de textielsector een sector is met een hoge milieudruk en veel afval. Dit hangt samen met overwegend gebruik van *virgin* materialen, de milieu-impact van het productieproces, de beperkte vezel-tot-vezel recycling en het aankoop en afdankgedrag van consumenten. Door meer te recyclen, kan de milieudruk aan het begin van de keten worden verminderd. Er is, op basis van het onderzoeksrapport, daarom gekozen om onderscheid te maken tussen een totaalpercentage voor recycling en een aandeel hoogwaardig recycling (ook wel vezel-tot-vezel recycling). Niet alleen om recycling te laten toenemen, maar ook om vezel-tot-vezel recycling te laten groeien. De doelstellingen sturen daarmee wel degelijk op vermindering van milieu-impact, echter uitgedrukt in percentages recycling en hergebruik en niet in CO₂-gebruik of liters water.

9.1.6. Stellen van producteisen

Er is een groot aantal suggesties gedaan om in dit besluit eisen te stellen die bijdragen aan een meer duurzame en circulaire textielketen. Een aantal voorbeelden hiervan is: eisen aan het aantal keer dat een kledingstuk gewassen en gedragen moet kunnen worden, eisen aan de arbeidsomstandigheden in productielanden, *design for recycling* en *design for sustainability*, kwaliteitseisen aan productie, een preventiedoelstelling, een verbod op de vernietiging van onverkochte goederen, aanpak van microplastics en fiscale vergroening. Zoals ook in het Besluit UPV is vastgelegd, bevat een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid regels of overheidsmaatregelen die ervoor zorgen dat een producent financiële verantwoordelijkheid of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor de afvalfase van de producten, stoffen of mengsels die hij in de handel heeft gebracht. Het



systeem van UPV richt zich uitdrukkelijk op de afvalfase van producten.

Dit betekent dat de werkingskracht van de UPV gericht is op de inzameling, recycling en het hergebruik van textiel en op toepassing van gerecyclede textiel in nieuw textiel. Het is niet mogelijk om in een regeling voor UPV kwaliteitseisen aan producten te stellen. Het besluit is hier dan ook niet op aangepast. Wel zijn de aangedragen suggesties waardevol voor het bredere textielbeleid van dit kabinet. Dergelijke producteisen kunnen op Europees niveau worden gesteld en hier heeft Nederland zich ook voor ingezet en zal Nederland in Europees verband ook blijven doen.

9.1.7. Samenhang met Europese wetgeving en Europees beleid

In een aantal reacties wordt aandacht gevraagd voor de harmonisatie van Europese wetgeving. Zo wordt verwezen naar de Textielstrategie van de EU, het *Sustainable Product Initiative* en een eventuele bijmengverplichting voorgerecyclede textielvezels. Hiervoor geldt dat de UPV voor textiel in overeenstemming is met vigerende Europese wet- en regelgeving, zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen, en dat bij nieuwe relevante wetgeving het besluit UPV textiel wordt aangepast indien nodig.

9.1.8. Ministeriële regeling verslaglegging en toepassing gerecyclede textielvezels

Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de verslaglegging door producenten. Er is een aantal aandachtspunten meegegeven door de respondenten, waaronder traceerbaarheid en transparantie. Ook wordt aandacht gevraagd voor de regeldruk en de meetbaarheid van de doelstellingen bij individuele producenten. Deze punten hebben de aandacht en zullen in de ministeriële regeling worden uitgewerkt. Een respondent vraagt om ambitieuzere doelstellingen in de ministeriële regeling dan in artikel 5 van het besluit. Dit is niet mogelijk – in de ministeriële regeling kunnen geen eisen worden gesteld die verder gaan dan in het besluit is vastgelegd. Een ander punt betreft het stellen van nadere regels rondom inzamelvergoedingen, tariefdifferentiatie, criteria van samenstelling en kwaliteit van ingezameld textiel. Tariefdifferentiatie valt gelet op artikel 6, vierde lid, van het Besluit UPV evenwel onder de verantwoordelijkheid van de producentenorganisatie(s). Ook wordt gevraagd om een nadere toelichting op de mogelijkheid om in de ministeriële regeling kleine producenten vrij te stellen van de verslagleggingsverplichting. Dit laatste is inderdaad mogelijk: er kan een vrijstelling worden opgenomen voor producenten die tot een bepaalde omvang produceren. Bij kunststof verpakkingen is bijvoorbeeld in de ministeriële regeling verslaglegging verpakkingen besloten dat producenten die jaarlijks minder dan 50.000 kilogram verpakkingen gebruiken, op grond van het Besluit zijn vrijgesteld van de verslagleggingsverplichting. Er is nog geen besluit genomen of een vrijstelling wordt toegepast voor textielproducenten en waar de grens zou komen te liggen. Dit wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. In dit besluit is hiervoor in artikel 7, derde lid, een grondslag opgenomen.

Er wordt gevraagd hoe de inzet van recyclelaat in nieuw textiel wordt gestimuleerd. Artikel 6, eerste lid, verplicht producenten om maatregelen te nemen die erop zijn gericht dat zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels opnieuw in eigen textielproducten worden toegepast. Daarnaast zet Nederland zich in voor een Europeesrechtelijke verplichting tot het toepassen van recyclelaat van textiele oorsprong in nieuw textiel.

Ook wordt in een reactie in overweging gegeven om bij de uitwerking in de ministeriële regeling van artikel 6, tweede lid, mee te nemen dat het moet gaan om gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten waarvoor een wettelijk minimum percentage zou moeten gelden. Dit sluit aan bij het beleidsprogramma circulair textiel. In genoemde bepaling is daarom opgenomen dat de textielvezels afkomstig moeten zijn van na gebruik afgedankte textielproducten.

9.1.9. Tariefdifferentiatie

Een groot aantal opmerkingen is gemaakt over tariefdifferentiatie. Respondenten bepleiten onder meer een financiële prikkel voor circulaire producten (eco-modulatie), een voordeliger tarief voor mono-materiaal ten opzichte van de mixed-stroom, een vast tarief voor kleine bedrijven en differentiatie voor baby- en kinderkleding. Met dit besluit worden producenten financieel verantwoordelijk gesteld voor hun producten in de afvalfase. Hoe dit wordt bekostigd is aan de producenten zelf. Als er een producentenorganisatie wordt opgericht, dragen producenten een bijdrage af aan de producentenorganisatie. Het geheel aan bijdragen moet kostendekkend zijn. Dit is geregeld in artikel 6, derde lid, van het Besluit UPV. Het vierde lid van dit artikel verplicht de producentenorganisatie de bijdrage van producenten indien mogelijk te differentiëren, met name door rekening te houden met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Dit betekent dat producenten die producten in de handel brengen die lang meegaan (duurzaam zijn), herbruikbaar of recyclebaar zijn en daarmee zorgen voor lagere kosten voor het beheer van deze producten afkomstige afvalstoffen, ook een lagere bijdrage betalen. Een progressieve tariefdifferentiatie levert een belangrijke bijdrage aan de circulariteit van textiel. Het is



echter aan de producentenorganisatie, en niet aan het Rijk, om tariefdifferentiatie toe te passen. Ook wordt de suggestie gedaan om de inkomsten uit de heffingen mede in te zetten voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in internationale productieketens van kleding en textiel. Deze onderwerpen vallen evenwel buiten de reikwijdte van een regeling voor UPV zoals thans gedefinieerd in de KRA en de Wet milieubeheer.

9.1.10. Gemachtigd vertegenwoordiger

Buitenlandse e-commerce platforms die textielproducten op de Nederlandse markt brengen worden op grond van artikel 2 van dit besluit verplicht om een gemachtigd vertegenwoordiger in Nederland aan te wijzen. Een respondent vraagt hoe dit geëffectueerd en handhaafbaar gemaakt kan worden. Ten eerste kunnen grote platforms worden aangeschreven en aangespoord een gemachtigd vertegenwoordiger aan te wijzen. Er zijn op dit moment nog geen handhavingsmogelijkheden van de ILT om in te grijpen als dit niet gebeurt. Dit is onderdeel van een bredere problematiek rond onderdelen van e-commerce die met dit besluit niet kan worden opgelost. Nederland zal dit thema bespreken met de Europese Commissie. Bij de evaluatie van dit besluit kan dit punt ook uitdrukkelijk worden meegenomen.

9.1.11. Samenwerking tussen producenten en andere partijen uit de textielketen en regie rijksoverheid

Een belangrijk deel van de reacties in de internetconsultatie is afkomstig van belanghebbende partijen. Zij spelen een rol in de huidige situatie – zoals textielinzamelaars, -sorteerders, -verwerkers of als kringloopwinkel, gemeente of regionaal samenwerkingsverband. Vanuit deze hoeken wordt het aanbod gedaan om in de nieuwe situatie (na inwerkingtreding van de UPV) een actieve rol te spelen en samen te werken met producenten. De brancheverenigingen Modint en INretail werken aan de oprichting van een producentenorganisatie. Deze organisatie in oprichting gaat met de belanghebbende partijen in overleg om te komen tot samenwerking. Het is dus primair aan de producenten en andere belanghebbenden om deze samenwerking vorm te geven. De oproep van belanghebbende partijen is ook breder, er wordt gevraagd om inspraak in de vormgeving van het UPV-systeem. Het Ministerie van IenW is via het netwerkoverleg circulair textiel (een periodiek overleg met de brancheverenigingen van partijen uit de textielketen) in gesprek met belanghebbenden en gaat via separate gesprekken in overleg met hen om de – ook hier gegeven – overwegingen mee te kunnen nemen in de verdere vormgeving van het UPV-systeem. Hierbij geldt dat de rijksoverheid over de juridische kaders gaat en het aan de producenten is om de praktische, organisatorische en financiële invulling vorm te geven.

9.1.12. Rol gemeenten

In de huidige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, waaronder textielafval. Een groot deel van het huishoudelijk textielafval wordt door of in opdracht van gemeenten gescheiden ingezameld, hoewel de verplichting daartoe eerst op 1 januari 2025 ingaat.¹⁹ In een aantal reacties wordt gevraagd om bestending van de rol van de gemeente als regisseur van de gescheiden inzameling van textielafval, het respecteren van bestaande overeenkomsten en het borgen van de vergoedingssystematiek. Ook wordt gevraagd om de financiële en materiële gevolgen voor gemeenten nader te onderzoeken. In de nota van toelichting wordt ingegaan op de verhouding van de UPV tot de gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval. Naar aanleiding van de opmerkingen uit de internetconsultatie is deze paragraaf verduidelijkt. Met dit besluit worden producenten verantwoordelijk voor de inzameling, recycling en het hergebruik van hun textiel. Gegeven de zorgplicht van de gemeenten voor de gescheiden inzameling van textiel (per 2025) en de huidige inzamelstructuur ligt het echter voor de hand dat producenten afspraken maken met de gemeenten en/of textielinzamelaars over de inzameling van textiel. De financiële en materiële gevolgen voor gemeenten zijn afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt.

Er is ook gevraagd of de inzameling van textiel volgens de scheidingsregels van Landelijk afvalbeheerplan 3 (LAP 3) blijft plaatsvinden. Bij de invulling van de gemeentelijke zorgplicht moet inderdaad – nu en in de toekomst – het LAP 3 en de bijbehorende scheidingswijzer (die meer producten omvat dan waar de UPV op ziet) in acht genomen worden. De reikwijdte van UPV is beperkt tot kleding, bedrijfskleding, en tafel-, bed- en huishoudlinnen. Het is niet ondenkbaar dat daar een separaat inzamelsysteem voor wordt opgezet. Dit ontslaat de gemeente echter niet van haar zorgplicht, die in overeenstemming met de geldende kaders moet plaatsvinden. Ook hier geldt dat er goede afspraken moeten worden gemaakt tussen producenten, gemeenten en inzamelaars.

¹⁹ Op grond van artikel 3.115, tweede lid, onderdeel q, van de Activiteitenregeling milieubeheer moeten op milieustraten al wel voorzieningen zijn voor het gescheiden achterlaten van textiel.



9.1.13. Consumentenperspectief

Er is gevraagd hoe consumenten straks weten waar ze hun kleding kunnen inleveren. Het is inderdaad belangrijk dat het voor consumenten duidelijk is waar ze hun textiel kwijt kunnen. Dit is afhankelijk van de organisatie van de inzameling, die straks in handen ligt van gemeenten en producenten. Primair zijn producenten daarvoor verantwoordelijk. Uit artikel 2, derde lid, van het Besluit UPV volgt dat producenten afvalstoffenhouders van de stoffen, mengsels of producten die hij in de handel brengt en waar de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betrekking op heeft, informeert over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. Het Ministerie van IenW draagt er via Rijkswaterstaat en via Milieu Centraal zorg voor dat de voorlichting aan consumenten hier goed op aansluit.

9.1.14. Planning en inwerkingtreding en evaluatie

Sommige respondenten geven aan de inwerkingtreding van het besluit per 1 januari 2023 (te) ambitieus te vinden. Het is goed te onderstrepen dat de formele inwerkingtreding per 1 januari 2023 effectief betekent dat producenten in 2024 voor het eerst gegevens dienen te verstrekken over het textiel dat zij in 2023 de markt hebben gebracht. Het besluit is hierop aangepast. De eerste doelstellingen gelden per 2025. De formele inwerkingtreding laat dus ruimte voor een ingroeipad, ook met het oog op een nog op te zetten producentenorganisatie.

Een respondent geeft in overweging de doelen voor 2030 naar boven bij te stellen. De evaluatie is voorzien binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het besluit. Op basis van deze evaluatie kunnen de doelstellingen voor 2030 indien nodig – omhoog of omlaag – worden bijgesteld.

9.1.15. Overig

Een respondent vraagt of de IAK-toets voor de effecten op ontwikkelingslanden is uitgevoerd. Dit is niet gebeurd. Wel valt hierover op te merken dat een deel van de ingezamelde kleding wordt verkocht aan *Global South*-landen voor hergebruik. Een van de doelen van de UPV voor textiel is om hergebruik binnen Nederland te stimuleren. Dit zou een effect kunnen hebben voor de verkoop aan andere landen. Tegelijkertijd zou de UPV in zijn totaliteit moeten leiden tot meer hergebruik. Een ander mogelijk gevolg is dat recycleert wordt toegepast in nieuwe kleding die wordt geproduceerd in derde landen. Dit vraagt goed opdrachtgeverschap van de producenten.

Tot slot zijn er suggesties gedaan om een duurzaamheidslabel in te voeren en dit label te gebruiken als prikkel om de productie van textiel met een korte levensduur te verminderen. Dit kan niet worden geregeld via het systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, maar in Europees verband zet Nederland zich in voor een verplicht duurzaamheidslabel voor textiel. Bovendien zou de invoering van UPV voor textiel kunnen fungeren als prikkel om textiel met een langere levensduur en betere recyclebaarheid te produceren.

9.2. Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft de gevolgen voor de regeldruk van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van dit besluit beoordeeld en op basis daarvan een aantal adviezen gegeven.

Wat betreft het toetsingskader nut en noodzaak van de UPV, geeft het ATR twee adviezen. Allereerst oordeelt het ATR dat de effectiviteit van het voorstel niet goed te beoordelen is, mede omdat gegevens over de huidige situatie onvolledig zijn. Specifiek verwijst het ATR naar het ontbreken van gegevens over de hoeveelheid textiel die jaarlijks op de markt wordt gebracht en jaarlijks wordt hergebruikt en gerecycled. Het college adviseert daarom de productie, het hergebruik en de recycling van textiel volledig (kwantitatief) in beeld te brengen, zodat het maatschappelijk effect van het voorstel kan worden bepaald. Ten tweede bevat het voorstel geen tussentijdse monitoring- of evaluatiebepaling. Het onderzoeksrapport adviseert om dit wel te doen. Het college deelt die visie om de effecten van de UPV tussentijds te monitoren. Als overweging geeft het college tot slot mee om de milieueffecten nader in kaart te brengen en aandacht te besteden aan de effecten van de tweedehands verkoop van textiel op de werking van de UPV.

Sinds 2020 wordt de voortgang ten opzichte van de doelen uit het beleidsprogramma circulair textiel jaarlijks gemonitord. Hierbij wordt de hoeveelheid op de markt gebracht textiel alsmede het aandeel hergebruik en recycling in beeld gebracht. Bij de verdere ontwikkeling van de monitoring wordt aansluiting gezocht bij de UPV, zodat er geen zaken dubbel worden gemonitord. Ter uitvoering van de



aangenomen motie van het lid Hagen (D66)²⁰ wordt bovendien in 2023 de massabalans textiel herhaald, die eerder over 2012 en 2018 werd uitgevoerd. De massabalans biedt inzicht in de hoeveelheid textiel die wordt afgedankt, gescheiden ingezameld, voorbereid voor hergebruik en gerecycled en de bestemming van deze stromen. Deze massabalans kan dienen als nulmeting voor de UPV. Met het invoeren van de producentenverantwoordelijkheid en de bijbehorende jaarlijkse rapportageverplichting ontstaat er eveneens meer zicht op de huidige situatie en de effecten van de UPV.

Een eerdere evaluatie is niet zinvol, omdat de effecten pas na een paar jaar zichtbaar en meetbaar zijn. Een verantwoordelijkheid voor producenten heeft ook een aantal jaar nodig om tot wasdom te komen. Specifiek voor de kwantitatieve doelstellingen geldt dat de voortgang jaarlijks worden gemonitord door producenten uit hun UPV-rapportage. Dit betekent in de praktijk dat de effecten van de UPV textiel worden gemonitord en dat vóór 2030 een tussentijds evaluatierapport verschijnt. Op basis van dit rapport kan worden bepaald of de doelstellingen voor 2030 bijstelling behoeven.

Vanuit het toetsingskader voor aanwezigheid van minder belastende alternatieven, adviseert het college duidelijk te maken welke alternatieven voor de UPV mogelijk zijn inclusief inhoudelijk te motiveren waarom daar niet voor is gekozen. Er wordt door de ATR enerzijds verwezen naar alternatieven voor UPV als instrument, zoals maatregelen die zich richten op het op de markt brengen van textiel. Anderzijds wordt gevraagd om toelichting van alternatieve uitwerkingen bij de invulling van de UPV en daarin huidige keuze voor het formuleren van de huidige doelstellingen mee te nemen. Ook geeft het college in overweging om de definitie van producent te verduidelijken, zodat partijen weten of ze moeten voldoen aan de verplichting van de UPV.

In reactie op het ATR-advies geldt dat er om meer en betere inzameling, hergebruik en recycling maar één juridisch instrument is dat we op nationaal niveau kunnen inzetten, en dat is het instrument van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De aanleiding en de noodzaak hiertoe staan beschreven op pagina 7 en 8. Daarbij is toegelicht waarom meer vrijblijvendere maatregelen niet hetzelfde effect sorteren.

Daarbij dient de UPV gezien te worden in een breder kader van beleidsmaatregelen met als doel het verminderen van textielafval en grondstofgebruik en het bevorderen van een circulaire textielketen. Het ATR verwijst hierbij specifiek naar een verbod op bepaalde textielproducten en het bevorderen van het aanbod duurzamer textiel. Voor dergelijke maatregelen, zoals een verplicht percentage recycalaat, pleit Nederland op Europees niveau.

Tevens is expliciet aangegeven dat de definitie van producent aansluit op die in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV).

Het vroegtijdig betrekken van partijen die moeten voldoen aan de wettelijke verplichtingen middels een MKB-toets, draagt bij aan een werkbare wetgeving. De MKB-toets is echter door beperkt aantal aanmeldingen niet doorgegaan. Het college adviseert in 2022 de MKB-toets alsnog te organiseren of op een andere wijze aandacht te besteden aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor (MKB) bedrijven. Graag ziet het ATR wat de uitkomsten zijn van de consultatie over het voorstel en een toelichting over hoe opvolging is gegeven aan aandachtspunten over de werkbaarheid.

In samenspraak met de brancheorganisaties voor textiel zal het ministerie in overleg gaan met bedrijven over de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het voorstel. Bij de uitvoering van het voorstel en bij het vormgeven van de ministeriële regeling zal rekening worden gehouden met de uitkomsten van deze gesprekken.

Tot slot adviseert het ATR de regeldrukeffecten volledig in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij in ieder geval opvolging te geven aan de volgende punten: de kosten voor bedrijfsmatig ingezameld of afgedankt textiel, de kosten voor rapportageverplichtingen over de in handel gebracht textiel, aanscherping van de inschatting van het aantal eenmanszaken die onder de regeling vallen, en het stellen van een ondergrens voor de UPV-verplichtingen om producenten uit te zonderen.

In het besluit is reeds een eerste indicatie van de financiële gevolgen van het voorstel gegeven. Bij ministeriële regeling wordt de rapportageverplichting nader uitgewerkt. In die ministeriële regeling wordt een ondergrens gesteld voor de bedrijven die onder de rapportageverplichting vallen. Hierbij wordt de aanbeveling van de ATR overgenomen en worden de regeldrukeffecten volledig in kaart gebracht.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 935 XII, nr. 32.



9.3.

PM – Uitkomsten voorhangprocedure

9.4.

PM – Voorpublicatie in Staatscourant

10. Notificatie

Op grond van de notificatierichtlijn is een ontwerp van deze regeling op PM aan de Europese Commissie voorgelegd (notificatienummer PM).

B. Artikelsgewijs deel

Artikel 1 (definities en reikwijdte)

In het eerste lid wordt een aantal begrippen gedefinieerd.

De begrippen in de handel brengen en producent hebben nagenoeg dezelfde definities als in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Aan het begrip in de handel brengen is de beperking toegevoegd dat het alleen om Nederland gaat waarmee buiten twijfel is dat de verplichtingen uit dit Besluit uitsluitend betrekking hebben op het in Nederland in de handel brengen van textielproducten.

Voor de begrippen textielproducten en textielvezel wordt aansluiting gezocht bij de definities in Verordening (EU) nr. 1007/2011 betreffende textielvezelbenamingen en de desbetreffende etikettering en merking van de vezelsamenstelling van textielproducten. Daarnaast is een definitie van Verordening (EEG) nr. 2658/87 opgenomen om het toepassingsbereik van dit besluit in termen van de textielproducten waarop het betrekking heeft eenduidig te kunnen afbakenen.

Ten slotte wordt het begrip vezel-tot-vezelrecycling gedefinieerd waarmee wordt bedoeld op een vorm van hoogwaardige recycling van textielvezels.

In het tweede lid wordt het toepassingsbereik van het besluit in termen van de textielproducten waarop het betrekking heeft, afgebakend. Dit besluit heeft betrekking op de categorieën van textielproducten die worden aangeduid met de termen kleding en huishoudtextiel. Daarbij dient te worden opgemerkt dat onder kleding ook bedrijfskleding wordt verstaan en dat met huishoudtextiel niet woningtextiel wordt bedoeld. Dit toepassingsbereik is ingegeven door het aan dit besluit ten grondslag liggende onderzoeksrapport.

In het onderzoek wordt voorts geadviseerd om voor nadere afbakening van de begrippen kleding en huishoudtextiel aansluiting te zoeken bij zogenoemde GN-codes. Die productcodes zijn terug te voeren op Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief. De onder dit besluit vallende textielproducten zijn opgenomen in de hoofdstukken 61 en 62 die betrekking hebben op kleding en kledingtoebehoren, hier aangeduid met de term kleding, alsmede onderdeel 6302 van hoofdstuk 63, dat betrekking heeft op tafel-, bed- en huishoudlinnen, hier aangeduid met de term huishoudtextiel. Omdat deze verordening ieder kalenderjaar wordt aangepast, is in de definitie van Verordening (EEG) nr. 2658/87 een dynamische verwijzing opgenomen, zodat de in het besluit opgenomen verplichtingen steeds gelden in het licht van de verordening zoals die dat kalenderjaar luidt.

Artikel 2 (gemachtigd vertegenwoordiger)

Voor buiten Nederland gevestigde producenten geldt een verplichting om een in Nederland gevestigde rechtspersoon of natuurlijke persoon als gemachtigd vertegenwoordiger aan te wijzen. In het bijzonder wordt hiermee tegemoetgekomen aan de zorg dat buiten Nederland gevestigde online aanbieders die textielproducten rechtstreeks aan Nederlandse consumenten verkopen niet aan de uit dit besluit voortvloeiende verplichtingen zullen kunnen worden gehouden.

In overeenstemming met artikel 8bis, vijfde lid, vierde alinea, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen²¹ kan de minister nadere regels stellen met betrekking tot gemachtigd vertegenwoordigers.

²¹ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2018, L 150/109).



Artikel 3 (voorbereiding voor hergebruik en recycling)

De basis voor het opleggen van gecombineerde doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling is de gewichtshoeveelheid textielproducten die door de betreffende producent in het voorafgaande jaar in Nederland in de handel is gebracht. In het artikel wordt vanaf 2025 een doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik en recycling aan producenten opgelegd. De jaren 2023 en 2024 kunnen door producenten worden gebruikt om zich hierop voor te bereiden. Er is gekozen voor een aanvangspercentage van 50% in 2025 omdat dit het niveau is dat reeds wordt bereikt via de gescheiden inzameling van textiel door gemeenten en de verwerking hiervan door textielrecyclingbedrijven. Ieder jaar worden doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling (met 5%) verhoogd tot deze een niveau van 75% in 2030 hebben bereikt. Om te zorgen voor geleidelijke verhogingen van percentages zijn deze jaarlijkse tussendoelstellingen opgenomen.

Artikel 4 (voorbereiding voor hergebruik)

Het eerste lid legt de producent voorbereiding-voor-hergebruikdoelstellingen op. Voorbereiding voor hergebruik staat hoger op de afvalhiërarchie dan recycling. Het is om die reden dat naast de gecombineerde doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van artikel 3 specifieke doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik zijn opgenomen. Het tweede lid specificeert dat een deel van dit hergebruik in Nederland dient plaats te vinden. Alleen afgedankte textielproducten van goede kwaliteit vinden nog aftrek in Nederland. In deze doelstelling ligt daarom voor producenten een stimulans besloten om producten van goede kwaliteit in de handel te brengen. Daarnaast wordt met het opnemen van deze doelstelling beoogd dat de uitvoer van herbruikbare producten naar derde landen wordt beperkt om te voorkomen dat zij aldaar uiteindelijk zonder te worden gerecycled worden verwijderd.

Artikel 5 (vezel-tot-vezelrecycling)

Teneinde te bewerkstelligen dat gerecycled materiaal hoogwaardig kan worden toegepast, zijn ook vezel-tot-vezelrecyclingdoelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen zijn bepaald als percentage van hetgeen door de producent feitelijk wordt gerecycled teneinde de hierboven genoemde stimulans om voorbereiding voor hergebruik boven recycling te stellen niet te doorkruisen. Verder kan de minister bij ministeriële regeling recyclingdoelstellingen per productcategorie vaststellen. Een dergelijke regeling steunt rechtstreeks op artikel 9.5.2, zevende lid van de Wet milieubeheer, en bepaalt zowel de recyclingdoelstellingen als de productcategorieën.

Artikel 6 (toepassing gerecyclede textielvezels)

Om ervoor te zorgen dat het ingezamelde en gerecyclede textiel zijn weg terugvindt naar nieuwe textielproducten, moet de textielproducent maatregelen treffen om de toepassing van gerecyclede textielvezels in de eigen textielproducten te bevorderen. Voorts kan de textielproducent bij ministeriële regeling ertoe worden verplicht om gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten te gebruiken in nieuwe textielproducten die in Nederland in de handel worden gebracht.

Artikel 7 (verslaglegging)

Met de inwerkingtreding van dit besluit geldt de verslagverplichting van artikel 5, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zij het dat voor zover het onderdeel a betreft, dit verslag ingevolge artikel 7, eerste lid, van dit besluit de eerste twee jaar slechts betrekking heeft op de hoeveelheid in de handel gebrachte textielproducten.

Bij ministeriële regeling kunnen kleine producenten grotendeels worden vrijgesteld van de verslagleggingsverplichtingen van dit besluit en kunnen nadere eisen worden gesteld aan het verslag.

Artikel 8 (inwerkingtreding)

Tussen de datum van inwerkingtreding op 1 januari 2023 en de datum waarop het behalen van de in de artikelen 3 tot en met 6 gestelde voorbereiding-voor-hergebruik- en recyclingdoelstellingen ligt een periode van twee jaar waarin de producenten zich kunnen voorbereiden op het behalen van deze doelstellingen.

Wel geldt ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor producenten de verplichting om zich binnen zes weken na inwerkingtreding van



dit besluit te melden bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat onder overlegging van de in het tweede lid gespecificeerde gegevens.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen*