Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2023

132

Besluit van 14 april 2023, houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textielproducten (Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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 lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 december 2022, nr. W17.22.00077/IV);

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)

1. 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 bij Verordening (EEG) nr. 2658/87;

in de handel brengen: voor het eerst in Nederland op de markt aanbieden van een product;

kleding: consumenten- en bedrijfskleding als bedoeld in de hoofdstukken 61 en 62 van afdeling XI van deel II van bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87;

op de markt aanbieden: in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik;

producent: degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, textielproducten in de handel brengt;

textielproducten: textielproducten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, 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, in samenhang met artikel 5 en bijlage I bij 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 statistieknomenclatuur 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;

2. 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, 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.

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)

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.

Artikel 6 (toepassing gerecyclede textielvezels)

De producent neemt maatregelen die erop zijn gericht dat in textielproducten die hij in de handel brengt zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten worden toegepast.

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 de hoeveelheid in de handel gebrachte textielproducten.

Artikel 8 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 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.

's-Gravenhage, 14 april 2023

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *eenentwintigste* april 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

stb-2023-132
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2023

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 in Nederland in de handel brengen. Producenten worden bij de inwerkingtreding van dit besluit op grond van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: 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. Hoofdlijnen van UPV voor textiel

§ 2.1 Aanleiding

In het beleidsprogramma circulair textiel 2020–2025[1] en in de voortgangsrapportage circulair textiel 2020–2025[2] is aan de Tweede Kamer aangekondigd dat via een algemene maatregel van bestuur een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel wordt ingevoerd.

§ 2.2 Probleembeschrijving

De textielindustrie is een van de meest vervuilende industrieën wereldwijd waarbij veel grondstoffen worden verspild. Dit komt door het omvangrijke gebruik van land, water, energie en chemicaliën. De totale uitstoot van broeikasgassen door de textielindustrie wereldwijd is 1,2 miljard ton CO_2 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 leidt dus tot een groeiende hoeveelheid textielafval.

Om te zorgen voor meer hergebruik, minder verspilling en minder vervuiling wordt met dit besluit met ingang van 2023 een uitgebreide productenverantwoordelijkheid (hierna ook: UPV) voor textiel ingevoerd. Het stimuleren van betere inzameling, recycling en hergebruik is ook mogelijk via meer vrijblijvende maatregelen, zoals het verlenen van subsidies of het sluiten van convenanten. Dat is gedaan, maar heeft onvoldoende geleid tot toename van gescheiden inzameling, recycling en hergebruik van textielafval. 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 een UPV voor textiel wordt

---

[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.

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 voor 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 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 hiermee ook verantwoordelijk worden voor de afvalfase, is de verwachting dat ze geprikkeld worden om kosten van inzameling, sortering en recycling te verlagen door langere levensduur, hergebruik, reparatie en recycling te stimuleren.

Op grond van artikel 2 van het Besluit UPV zijn producenten verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen die in dit besluit zijn gesteld, waaronder het behalen van in dit besluit opgenomen doelstellingen voor UPV.

§ 2.3 Concrete inhoud van dit besluit

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 artikel 1 van het Besluit UPV.

Textiel

Dit besluit heeft betrekking op nieuw gefabriceerde kleding en huishoudtextiel. In de toekomst wordt het besluit mogelijk uitgebreid met andere textielproducten. Voor de precieze afbakening van de begrippen kleding en huishoudtextiel is aangesloten bij de gedetailleerde indeling van producten in Verordening (EEG) nr. 2658/87.
In paragraaf 9.1.2 van deze nota van toelichting is een tabel opgenomen waarin nader wordt toegelicht welke textielproducten wel en niet onder dit besluit vallen.

Niet in Nederland gevestigde producent en e-commerce

Een niet in Nederland gevestigde producent is verplicht om een in Nederland gevestigde gemachtigd vertegenwoordiger voor de verplichtingen van de producent aan te wijzen.[5] 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. Een gemachtigd vertegenwoordiger is in Nederland

[5] Artikel 2 van dit besluit.

gevestigd als hij staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Verslaglegging van in de handel gebrachte textielproducten

De producenten zijn verplicht jaarlijks aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verslag te doen van de hoeveelheid textielproducten die zij in Nederland in de handel hebben gebracht[6] en die dus zijn bestemd voor verkoop en gebruik in Nederland. Dat betekent dat textielproducten die een bedrijf in Nederland importeert om vervolgens weer te exporteren zonder dat deze in Nederland in de handel worden gebracht, niet onder het UPV-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 twee vijfde deel (dus 20% van de in de handel gebrachte textielproducten) voorbereid voor hergebruik; het overige drie vijfde deel van die doelstelling mag worden behaald met recycling of voorbereiding voor hergebruik.
• 10% van de in de handel gebrachte textielproducten is bestemd voor hergebruik in Nederland. (Deze 10% is dus onderdeel van de hierboven genoemde 20% die wordt voorbereid voor hergebruik.)
• 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 een derde deel voorbereid voor hergebruik; het overige twee derde deel van die doelstelling 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.

Daarbij is er in dit besluit 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.

Onderbouwing 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%.[9] Een gecombineerde doelstelling biedt producenten de mogelijkheid om naar eigen afweging te kiezen om meer te recyclen (bij lagere kwaliteit textielafval) of om meer voor te bereiden voor hergebruik (bij hogere kwaliteit textielafval). Daarbinnen wordt een minimumpercentage voor

---

[6] Artikel 7 van dit besluit en artikel 5 van het Besluit UPV
[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.
[9] Artikel 3 van dit besluit.

voorbereiding voor hergebruik gehanteerd.[10] Binnen de recycledoelstelling geldt een minimumaandeel vezel-tot-vezelrecycling (ook wel *closed loop* recycling). Dit houdt in dat een aandeel opnieuw moet worden toegepast in materialen voor kleding of huishoudtextiel.[11] Hier is voor gekozen om niet alleen recycling te bevorderen, maar in het bijzonder de hoogwaardige vezel-tot-vezelrecycling te bevorderen.[12] Er wordt nog onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van het opnemen van doelstellingen voor vezel-tot-vezelrecycling.

De doelstellingen zoals geformuleerd in het besluit zijn gebaseerd op het onafhankelijke onderzoeksrapport van Rebel Group uit 2021 getiteld *Naar een UPV voor textiel* (hierna ook: het onderzoeksrapport). In dit onderzoek zijn mogelijke uitwerkingen van het UPV-instrument in de textielsector onderzocht om goede besluitvorming hieromtrent mogelijk te maken. Uit dit onderzoeksrapport blijkt dat het huidige recyclepercentage ongeveer 15% is.[13] Dit is gemeten ten opzichte van de hoeveelheid afgedankt textiel. Voor de UPV voor 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 een derde deel (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

Uitgangspunt voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid van individuele producenten voor de afvalfase van de producten die zij in de handel hebben gebracht. Producenten kunnen gezamenlijk invulling geven aan de verantwoordelijkheid door een producentenorganisatie op te richten, maar zijn daartoe niet gehouden. Bovendien kunnen zij niet worden verplicht zich bij een producentenorganisatie aan te sluiten. Bij het invoeren van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid moet daarom steeds de mogelijkheid worden opengehouden dat producenten individueel invulling geven aan de hen opgelegde uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De hergebruik- en recyclingdoelstellingen gelden daarom, net als in andere UPV-regelingen, primair voor individuele producenten. Deze doelstellingen zijn geformuleerd als gewichtspercentage van de door de producent in het voorafgaande jaar in de handel gebrachte textielproducten. Verondersteld mag worden dat de producent beschikt over deze gegevens en ze naar juistheid zal verstrekken. Deze gegevens vormen de

---

[10] Artikel 4 van dit besluit.
[11] Artikel 5 van dit besluit.
[12] In 2025 moet (conform artikel 3) 50% worden voorbereid voor hergebruik of worden gerecycled. Daarvan moet (conform artikel 4) ten minste 20% worden voorbereid voor hergebruik. Dan moet dus (50-20=) 30% worden gerecycled, waarvan (conform artikel 5) 25% (=7,5%) via vezel-tot-vezelrecycling. Als meer wordt voorbereid voor hergebruik, bijvoorbeeld 30%, dan is de doestelling voor vezel-tot-vezelrecycling dus (50-30=20x25%=) 5%.
[13] Rebel Group, *Naar een UPV voor textiel* (2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 156, p. 27.

basis van het stelsel. Ten opzichte daarvan moet de producent aantonen dat hij aan de doelstellingen voor hergebruik en recycling voldoet.

In de situatie dat een producentenorganisatie namens alle producenten verantwoordelijk is voor het behalen van de hergebruik- en recyclingdoelstellingen zouden deze – zoals in het aan dit besluit ten grondslag liggende onderzoeksrapport wordt voorgesteld – kunnen worden afgemeten aan de (totale) hoeveelheid in Nederland in een jaar afgedankt textiel. Dan moeten individuele producenten een afvalbeheerbijdrage betalen aan de producentenorganisatie. Voor het behalen van de hoogte van de afvalbeheerbijdrage ligt het voor de hand aan te sluiten bij de hoeveelheid textielproducten die individuele producenten in de handel hebben gebracht. Ook in die situatie zijn gegevens daarover nodig.[14]

Kortom, om aan te sluiten bij de meetmethoden die gehanteerd worden bij de andere UPV-regelingen in Nederland en de doelstellingen goed aan te laten sluiten op zowel collectieve als individuele uitvoering, is ervoor gekozen om de doelstellingen te relateren aan de hoeveelheid textielproducten die in het afgelopen kalenderjaar door de producent in Nederland in de handel zijn gebracht.

§ 3. Juridisch kader

De artikelen 8 en 8bis van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: KRA) vormen de basis voor regelingen voor UPV. In Nederland zijn de bepalingen over regelingen voor UPV geïmplementeerd in de Wet milieubeheer[15] en het Besluit UPV.

Kaderrichtlijn afvalstoffen en Wet milieubeheer

Veel begrippen in dit besluit zijn afkomstig uit 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 op de daarop berustende bepalingen, zoals op dit besluit. Dat betekent dat deze begrippen in dit besluit niet opnieuw of anders 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 is in de praktijk niet eenvoudig. Enerzijds is de vraag wanneer een stof of voorwerp een afvalstof is geworden en anderzijds wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. In de Wet milieubeheer wordt in verscheidene bepalingen aandacht besteed aan de afbakening van het afvalbegrip. Artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer gaat bijvoorbeeld over de residuen van een productieproces die onder voorwaarden bijproducten en geen afvalstoffen zijn. Artikel 1.1, achtste lid, van de Wet milieubeheer

[14] Dat zou ook een andere maatstaf kunnen zijn, maar deze ligt voor de hand.
[15] Artt. 1 en 9.5.2. Wet milieubeheer.

werkt uit 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.[16] Niet zelden moet er een rechter aan te pas komen om in een concreet geval uitsluitsel te geven. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zaak over een door een charitatieve instelling georganiseerde huiskamer-inzameling van kleding dat daarbij geen sprake was van de inzameling van afvalstoffen.[17] 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.

Voorbereiding voor hergebruik

Voorbereiding voor hergebruik is nuttige toepassing[18] 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. Voorbereiding voor hergebruik heeft dus betrekking op afvalstoffen.[19]

Hergebruik

Hergebruik is elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. Hergebruik heeft dus geen betrekking op afvalstoffen.

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:

a. de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;

b. er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;

c. de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en

---

[16] Leidraad 1.2 afvalstof of product, zie: https://lap3.nl/achtergrond/documenten/beleid/.

[17] ABRvS van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:543.

[18] 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 afvalstoffen.

[19] Bij gescheiden ingezameld textielafval is sorteren de belangrijkste en veelal enige voorbereidingshandeling.

d. het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Aan de hand van deze voorwaarden moet worden bepaald of aan de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en/of recycling in het kader van dit besluit wordt voldaan. 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 daadwerkelijk 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 Afvalbeheerplan (LAP3), het daarin opgenomen sectorplan textiel en de toezichthoudende 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 recycling waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten.[20] 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 de zorgplicht van artikel 6 van dit besluit gekoppeld 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.

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.

Het Besluit UPV 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

[20] 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 energieterugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

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 op grond van artikel 2 van het Besluit UPV verstaan dat het innamesysteem:

a. 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

b. 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 bedrijfsafval. 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 normadressaat is.

Gemeenten kunnen bij de gemeentelijke afvalstoffenverordening UPV-plichtige producenten toestaan huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen. Een bepaling van die strekking is opgenomen in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de modelafvalstoffenverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, die door veel gemeenten wordt toegepast. Producenten hebben dan een mogelijkheid zelf afgedankte textielproducten in te zamelen.

Naast deze verantwoordelijkheid voor producenten blijft de zorgplicht van gemeenten voor de inzameling van huishoudelijk afval onverkort gelden.[21] Per 1 januari 2025 moeten gemeenten daarbij textiel gescheiden inzamelen. Dit is geregeld in het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen. Samenwerking tussen producenten en gemeenten kan voortkomen uit afspraken die zij daarover 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.[22] De verplichtingen die op de individuele producenten rusten, gaan dan over op de producentenorganisatie die namens deze producenten uitvoering geeft aan de UPV en de verplichtingen die daaruit volgen, zoals het doen van een melding aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.[23]

---

[21] Wet milieubeheer, artikel 10.22.
[22] Artikel 6, eerste lid, Besluit UPV.
[23] Artikel 6, tweede lid, Besluit UPV.

Een belangrijke meerderheid van de producenten kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ook verzoeken een onderling gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend te verklaren. Als de afvalbeheerovereenkomst algemeen verbindend wordt verklaard dan zijn alle producenten van de producten in kwestie daaraan gebonden. Deze algemeen verbindend verklaring bindt ook de producenten die geen partij waren bij de afvalbeheerovereenkomst en verplicht ook hen tot het betalen van een afvalbeheerbijdrage.

Verhouding tot mededingingsrecht

Bedrijven mogen niet in strijd handelen met het mededingingsrecht, dus ook niet bij de uitvoering van UPV-verplichtingen. Met name in geval van collectieve uitvoering van UPV-verplichtingen door een producentenorganisatie is van belang dat aandacht wordt besteed aan de mededingingsrechtelijke kaders. Daarbij bestaan immers zekere risico's met betrekking tot het maken van mededingingsbeperkende afspraken en het misbruiken van een economische machtspositie, hetgeen beide verboden is op grond van de Mededingingswet.[24] Marktpartijen zijn zelf verantwoordelijk voor het handelen conform het mededingingsrecht. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) ziet toe op naleving van deze regels. Bij een vermoeden van overtreding van het mededingingsrecht kan door eenieder bij de ACM een melding worden ingediend, waarop de ACM deze zal onderzoeken en op passende wijze zal handelen. Bij duurzaamheidsinitiatieven, zoals de oprichting van een producentenorganisatie in het kader van duurzaamheid, kan bij de ACM een verzoek worden gedaan om een risicoanalyse te laten doen op basis van de door partijen aan te leveren stukken, zoals onderling gemaakte afspraken en een *self-assessment* over de mogelijke risico's met betrekking tot het mededingingsrecht.[25] Voor zover partijen hierbij te goeder trouw handelen en steeds proberen eventuele mededingingsproblemen in overleg met de ACM op te lossen kan de ACM ervoor kiezen haar boetebevoegdheid niet te hanteren ook al mochten na de risicoanalyse door de ACM alsnog mededingingsbezwaren rijzen.

Verhouding tot het vrij verkeer van goederen

Enkele bepalingen uit dit besluit zouden kunnen worden aangemerkt als mogelijke belemmeringen van het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Mogelijke belemmeringen van het vrij verkeer kunnen echter worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu. De maatregelen genomen in dit besluit dienen het belang van de bescherming van het milieu, waaronder mede begrepen de beperking van het gebruik van primaire grondstoffen en het voorkomen van het verwijderen van afvalstoffen. De maatregelen stimuleren producenten om textielproducten van goede kwaliteit in de handel te brengen. Textielproducten van goede kwaliteit hebben een langere levensduur, waardoor minder nieuwe textielproducten nodig zijn en een beperkter beslag op primaire grondstoffen hoeft te worden gelegd. Het hergebruik van producten kan ertoe leiden dat er minder nieuwe producten nodig zijn.

---

[24] Kartelverbod in artikel 6 en verbod op misbruik economische machtspositie in artikel 24 Mededingingswet.

[25] Meer informatie over de procedure van de ACM met betrekking tot duurzaamheidsafspraken is te vinden op hun website: https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-en-afspraken-tussen-bedrijven/duurzaamheid-en-concurrentie/afspraken-tussen-bedrijven-over-duurzaamheid

Ten slotte wordt door hergebruik in Nederland te stimuleren verwijdering van deze producten in derde landen door storten of verbranden voorkomen of althans uitgesteld, waarmee het milieu in deze landen is gediend.

De inhoud van dit besluit is in lijn met de voorgenomen aanscherping van UPV-vereisten met betrekking tot afvalpreventie, voorbereiding voor hergebruik en hoogwaardige recycling in de Kaderrichtlijn afvalstoffen.[26] Al met al zijn deze maatregelen geschikt in het licht van het belang van de bescherming van het milieu en gaan deze niet verder dan waarvoor nodig zijn.

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

Met de UPV voor textiel worden producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk 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 Gevolgen voor het milieu

Hoewel de te verwachten milieuwinst van de UPV voor textiel nadere studie vergt, bestaat er voldoende literatuur over de significante negatieve milieu-impact van de textielindustrie en de urgentie om dit tegen te gaan. Zo bestaan er schattingen dat tussen 2% tot 10% van de totale Europese milieudruk door textielconsumptie plaatsvindt.[27] Deze milieu-impact vindt met name plaats in de productielanden. Hergebruik en recycling is noodzakelijk om de milieudruk te verminderen. Een studie van CE-Delft uit 2018 geeft aan dat gerecycled textiel, afhankelijk van type vezel, een 4 tot 50 keer lagere milieubelasting oplevert dan nieuwe («virgin») vezels.[28] Ook leidt hergebruik evident tot significante milieudrukverlaging, aangezien de levensduur van een textielproduct en productie van een nieuw stuk textiel hiermee wordt voorkomen.

§ 4.2 Gevolgen voor administratieve lasten

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 situatie door producenten al bijgehouden. Dit resulteert in minimale administratieve lasten.

De precieze administratieve lasten worden in beeld gebracht bij de ministeriële regeling waarin de verslagleggingsverplichting wordt geregeld.

---

[26] Europese Commissie, «Call for evidence», januari 2022 (Ref. Ares(2022)577247)..
[27] European Parliament, Briefing: Environmental impact of the textile and clothes industry, PE 633.143 – Januari 2019
[28] CE Delft, rapport: Milieu-informatie textiel, mei 2018.

§ 5. Uitvoering

De uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel is de verantwoordelijkheid van de producenten in deze sector. Er zijn echter vele andere partijen betrokken die zich nu ook bezighouden met de inzameling van textiel. Om meer duidelijkheid te geven over hoe de verschillende partijen zich tot elkaar verhouden, zal in dit onderdeel van de nota van toelichting de inzamelpraktijk voor en na invoering van de UPV voor textiel- uiteengezet worden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de uitvoeringspraktijk in de verschillende scenario's van individuele uitvoering en collectieve uitvoering.

§ 5.1 Inzamelpraktijk textiel vóór invoering UPV voor textiel

Gemeenten hebben op basis van artikel 10.21 van de Wet milieubeheer een zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Per 1 januari 2025 zijn gemeenten wettelijk verplicht tot het gescheiden inzamelen van textiel op grond van het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen. Textiel is een van de afvalstromen die nagenoeg alle gemeenten gescheiden inzamelen. Zij hebben keuzevrijheid in de manier waarop zij inzamelen en daartoe hebben zij elk hun eigen infrastructuur opgezet. Inzameling van textiel gebeurt meestal via onder- of bovengrondse containers (brengsysteem) en in mindere mate via zakken aan huis (haalsysteem). Een enkele gemeente zamelt textiel alleen in bij de milieustraat. Daar moet textiel op grond van artikel 3.115 van de Activiteitenregeling milieubeheer gescheiden worden opgeslagen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft deze verplichting bestaan op grond van artikel 4.623 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Als textiel op de gemeentelijke milieustraat niet gescheiden wordt opgeslagen, moet via nascheiding of op een andere wijze eenzelfde niveau van afvalscheiding als bij bronscheiding worden bereikt.

Gemeenten organiseren de inzameling zelf of besteden het uit aan inzamelaars. Dat kunnen gemeentelijke of regionale publieke afvalbedrijven zijn of gespecialiseerde textielinzamelaars; vaak charitatieve instellingen. Gemeenten geven soms ook sportverenigingen, kerken en scholen een vergunning om textiel in te zamelen. Daarnaast zijn er kringloopwinkels die (herdraagbare) kleding en schoenen innemen. Sommige winkeliers en kledingketens hebben in de eigen winkel een inzamelsysteem opgezet waar klanten kleding kunnen inleveren. Ook hiervoor is toestemming van de gemeente noodzakelijk.

Gemeenten communiceren via hun kanalen rechtstreeks met hun inwoners over textielinzameling. Door veel gemeenten wordt in de communicatie met inwoners de scheidingsregel textiel (uit de Green Deal Textielinzameling) en het (door Rijkswaterstaat ontwikkelde) pictogram voor kleding en textiel gebruikt, bijvoorbeeld op de inzamelpunten voor textiel. Via het programma VANG Huishoudelijk Afval worden gemeenten ondersteund bij het verbeteren van de kwaliteit van inzameling door Rijkswaterstaat en de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD).

Over het jaar 2018 heeft Rijkswaterstaat een Massabalans voor het textiel afkomstig uit huishoudens laten maken[29]. Daaruit blijkt dat huishoudens in dat jaar in totaal 305,1 kton textiel (inclusief schoeisel)

[29] FFact (2020), Massabalans textiel 2018 – Onderzoek naar de massabalans van het in Nederland ingezamelde afgedankte textiel en de route en resultaten van de verwerking, zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018–2020

afdankten. Daarvan verdween 169 kton in het restafval en werd verbrand. Het percentage textiel in het restafval schommelt tussen 4 en 6%.[30] In 2018 werd 136,1 kton textiel en gescheiden ingezameld waarvan het merendeel hergebruikt of gerecycled kon worden. Van deze 136,1 kton zamelden (publieke) afvalbedrijven 30,3 kton in, (charitatieve) textielinzamelbedrijven 62,9 kton en kringloopbedrijven 42,9 kton.

Textielinzamelaars verkopen het gescheiden ingezamelde textiel aan sorteerbedrijven. Deze in en buiten Nederland gevestigde bedrijven sorteren het ingezamelde textiel in diverse kwaliteitsklassen voor hergebruik en recycling. In Nederland is conform sectorplan 5 van het Landelijk afvalbeheerplan 2017–2019 recycling dan wel andere nuttige toepassing de minimumstandaard voor gescheiden ingezameld textiel en gescheiden afgegeven textiel door zowel particulieren als bedrijven. Is het textiel geschikt voor hergebruik of recycling, dan is recycling de minimumstandaard. Is het textiel niet geschikt voor hergebruik of recycling, dan is een andere nuttige toepassing de minimumstandaard. Recycling is dan of niet mogelijk of zo duur dat de kosten voor afgifte aan de poort van de verwerker door de ontdoener meer bedragen dan € 205,– per ton.[31]

Na sortering verhandelen de sorteerders het textiel; voor het grootste deel van het in Nederland ingezamelde textiel (84%) vindt afzet in het buitenland plaats. Uit de Massabalans textiel 2018 blijkt dat van het ingezamelde textiel en schoeisel in 2018 53% geschikt was om opnieuw te worden gedragen, 33% werd gerecycled en 14% bestond uit een deels textiele en een deels niet-textiele reststroom.[32]

De gemeentelijke zorgplicht strekt zich niet uit tot textiel dat door bedrijven wordt afgedankt. Voor het beheer van hun afval sluiten bedrijven in de regel een contract af met een inzamelaar. Gescheiden inzameling van textiel is daarbij een optie. Sinds 2021 zijn bedrijven die wekelijks textiel afdanken of eenmalig textiel afdanken van ten minste 1 m^3 verplicht om dit te scheiden. Overigens bestaan er bij bedrijfsmatig textiel al vele voorbeelden van circulaire businessmodellen waarbij textielverzorgingsbedrijven kleding of linnengoed beschikbaar stellen aan gebruikers en zo tot optimaal gebruik komen en het textiel aan het einde van de levensduur ervan verwerken.

Rijkswaterstaat heeft over het jaar 2020 voor het bedrijfsmatige textiel eveneens een Massabalans laten opstellen.[33] Naar raming dankten bedrijven in dat jaar 13,2 kton textiel af. Daarvan werd 3,8 kton gescheiden ingezameld. Van deze gescheiden fractie kon 2,8 kton gerecycled worden en 0,2 kton hergebruikt. Het overgrote deel van het afgedankte bedrijfsmatige textiel wordt verbrand.

---

[30] Rijkswaterstaat (2022), Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeranalyses 2021, zie: www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/monitoring-cijfers/afvalcijfers/afvalcijfers-land/samenstelling

[31] Rijkswaterstaat, Landelijk Afvalbeheerplan 3, sectorplan 05 Gescheiden ingezameld/afgegeven textiel (inclusief schoeisel), zie: https://lap3.nl/sectorplannen/sectorplannen-1-85. De minimumstandaard geeft de minimale hoogwaardigheid aan van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen. Het vaststellen van een minimumstandaard voorkomt dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is.

[32] FFact (2020), Massabalans textiel 2018 – Onderzoek naar de massabalans van het in Nederland ingezamelde afgedankte textiel en de route en resultaten van de verwerking, zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018–2020

[33] FFact (2022), Massabalans Bedrijfsmatig textiel 2020 – Onderzoek naar afdanking en verwerking van bedrijfsmatig textiel – nulmeting 2020, zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/06/bijlage-bij-kamerbrief-rapport-massabalans-bedrijfsmatig-textiel-2020-ffact

§ 5.2 Inzamelpraktijk na invoering UPV voor textiel

Gemeenten houden ook na introductie van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid een wettelijke zorgplicht voor de inzameling van textiel in het huishoudelijk afval. De introductie van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid biedt producenten de mogelijkheid om zelf textiel in te zamelen. Naar verwachting zal de omvang van inzameling door producenten en winkeliers beperkt zijn. Er zijn – naast websites waar consumenten zelf onderling handelen in kleding – steeds vaker initiatieven van retailers die werken met nieuwe circulaire businessmodellen. Zo zamelen ze bijvoorbeeld zelf in ten behoeve van (voorbereiding voor) hergebruik of recycling, onder andere door het geven korting op nieuwe kleding in ruil voor oude kleding, of verkopen zij naast nieuwe kleding ook tweedehands kleding. In verhouding tot de traditionele inzameling via gemeenten gaat het hier vooralsnog om een mogelijk groeiende nichemarkt.

Te verwachten valt dat een of meer organisaties namens de producenten de inzameling en verwerking gaan organiseren, waarbij in eerste instantie gebruik wordt gemaakt van de bestaande inzamelstructuur van de gemeenten. Een producentenorganisatie zal afspraken moeten maken met de gemeenten en textielinzamelaars over de inzamelinfrastructuur en inzamelvergoedingen. Om de doelen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling te behalen, is een effectieve en efficiënte organisatie van de inzameling een voorwaarde. Meer hergebruik en recycling betekent dat er meer en beter ingezameld moet worden. Daarbij zal een aanzienlijk kleiner deel van het textiel in het restafval en de verbranding moeten belanden. De producentenorganisatie moet om een en ander praktisch en effectief vorm te geven samenwerken met de bestaande partijen die inzameling, sortering en verwerking organiseren en uitvoeren. Net zoals in de meeste andere UPV-systemen is er sprake van een bepaalde wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en producenten, ondanks dat de producent wettelijk verantwoordelijk blijft. Voorts wordt de producentenorganisatie verantwoordelijk voor communicatie naar de consument over praktische aspecten van het inzamelen, zoals waar en hoe deze textiel kan inleveren. Ook hierover zal de producentenorganisatie afspraken met gemeenten moeten maken, zodat deze hun burgers op een adequate manier kunnen informeren.

Om meer bedrijfsmatig textiel gescheiden in te zamelen en te recyclen zal de producentenorganisatie afspraken kunnen maken met inzamelaars van bedrijfsafval over scheiding of met leveranciers van bedrijfskleding, bijvoorbeeld over het opzetten van retourlogistiek.

In het geval dat de producenten er niet in slagen om een producentenorganisatie in het leven te roepen, betekent dit dat elke producent individueel aan de doelstellingen van de UPV moet voldoen, een inzamelstructuur moet opzetten, hierover moet communiceren en tot afspraken moet komen met andere partijen, zoals gemeenten en textielinzamelaars.

§ 5.3 individuele en collectieve 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 voldoende 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 zullen op grond van artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer 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. Bij bestaande UPV-systemen van andere productgroepen is er door producenten gekozen voor collectieve uitvoering. De aanwezigheid van een producentenorganisatie verbetert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de UPV (zie paragraaf 6 van deze nota van toelichting). Collectieve uitvoering ligt ook bij de UPV voor textiel in de lijn der verwachting. De brancheverenigingen Modint en INretail hebben in 2022 gezamenlijk een producentenorganisatie opgericht, genaamd Stichting UPV Textiel (hierna: de stichting), waar producenten van kleding en huishoudtextiel zich bij kunnen aansluiten. De stichting is voornemens zorg te dragen voor de meldings- en verslagleggingsverplichtingen namens de deelnemende producenten en voor het collectief organiseren van de inzameling, voorbereiding voor hergebruik en recycling van het textielafval.

Gezien het belang van een producentenorganisatie voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de UPV faciliteert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waar nodig en passend bij de opstart van initiatieven. Via het zogenoemde periodieke netwerkoverleg circulair textiel is er contact tussen de brancheorganisaties en het ministerie over de inrichting van de UPV-regeling voor textiel. De aanwezigheid van wettelijke verplichtingen, zoals de minimumdoelstellingen, draagt bij aan het feit dat de sector zich organiseert. De staatssecretaris heeft zich in het licht hiervan bereid verklaard om de sector te ondersteunen bij de collectieve invulling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid door garant te staan voor een lening van een financíële instelling.[34]

De bereidheid van het ministerie om mee te denken met collectieve initiatieven, doet geen afbreuk aan de verplichting van de producent. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het UPV-systeem ligt volledig bij de producenten. Er zijn ook scenario's mogelijk dat er geen of meerdere producentencollectieven worden opgericht. In alle gevallen zal uitvoering gegeven moeten worden aan de verplichtingen en zal op passende wijze op niet-naleving worden gehandhaafd.

§ 6. Toezicht en handhaving

Op grond van de Wet milieubeheer kan zowel op bestuursrechtelijke als strafrechtelijke wijze gehandhaafd worden. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd om op grond van artikel 18.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer een last onder bestuursdwang op te leggen of op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom. Ingevolge artikel 1a, onder 2^{e}, van de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van dit op artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer gebaseerde besluit economische delicten. Ingevolge artikel 2 zijn deze economische delicten misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan en anders zijn zij overtredingen. Artikel 6 regelt vervolgens daarvoor de strafmaat. 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.

---

[34] Kamerstukken II, 2022–23, 35 267, nr. 31.

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.

Dit besluit heeft als gevolg – zolang geen sprake is van een producentenorganisatie – dat individuele producenten verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de op hen rustende verplichtingen. Hoewel dit meer capaciteit kost dan handhaving op collectief niveau, geeft de schatting aan dat handhaving wel mogelijk is. Monitoring- en verslagleggingsverplichtingen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de door ILT gesignaleerde frauderisico's. Daarnaast kan op basis van verder onderzoek een ondergrens worden vastgesteld voor het grotendeels vrijstellen van kleine bedrijven van de verslagleggingsplicht.

Tenslotte wordt nog ingegaan op een aantal specifieke door de 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 de Europese Unie en wordt uitgevoerd uit de Europese Unie. Volledige gegevens over de in Nederland in de handel gebrachte textielproducten zijn 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

§ 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 het eerder genoemde onderzoeksrapport komt de volgende schatting voor de bandbreedte van de totale kosten van het UPV-systeem voor textiel naar voren: tussen de € 82 en € 196 miljoen.[35]

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.[36]

De kosten voor een producent kunnen daarnaast ook worden bepaald door een systeem van tariefdifferentiatie. Op grond van artikel 6, vierde lid, van het Besluit UPV is een producentenorganisatie ook verplicht om indien mogelijk gedifferentieerde tarieven te hanteren, waarbij rekening wordt gehouden met de gehele levenscyclus, duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recyclebaarheid van de stoffen, mengsels of producten en met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin. Bij de evaluatie van dit besluit zal nadrukkelijk worden gekeken of tariefdifferentiatie in voldoende mate wordt toegepast.

§ 7.2 Financiële gevolgen voor kleine producenten

Aangezien iedereen die kleding beroepsmatig in Nederland in de handel brengt onder de reikwijdte van dit besluit valt, is de groep mogelijke producenten groot. CBS schat in dat ongeveer 25.630 bedrijven hieronder zouden kunnen vallen.[37]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.

§ 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 en de huidige inzamelstructuur, is het aannemelijk dat producenten afspraken met de gemeenten over de

---

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

[36] Royal Haskoning DHV/KplusV, 2021, Monitoring beleidsprogramma circulair textiel – Nulmeting peiljaar 2018.

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

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 gevolgen voor gemeenten afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt met producenten van textiel maar naar alle waarschijnlijkheid positief.

§ 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 dit besluit zijn op meerdere momenten relevante belanghebbenden uit de textielsector, zoals de Vereniging Herwinning Textiel, de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdiensten, de Brancheverenigingen Kringloopbedrijven Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen NL en Natuur & Milieu geconsulteerd.

Ook hebben het voorstel voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel van de brancheorganisaties[38] en de resultaten van het door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ingestelde onafhankelijke onderzoek (zie paragraaf 2) als belangrijke inbreng gediend bij het tot stand komen van dit besluit.

In de onderstaande paragrafen wordt 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 nota van 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 de nota van toelichting van het Besluit UPV worden producent en importeur ook niet naast elkaar

[38] Sectorplan Nederlandse kleding- en textielsector, zie: https://modint.nl/thema/milieu-circulariteit/documenten/26-sectorplan-nederlandse-kleding-en-textielsector

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 gestelde 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, van dit besluit 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 voor textiel aan te passen. Zo is de suggestie gedaan om woningtextiel, schoenen en tassen toe te voegen. In de internetconsultatieversie van dit besluit is aangesloten bij het advies uit het onderzoeksrapport om de UPV voor textiel betrekking te laten hebben op de categorieën van textielproducten die daar werden aangeduid met de termen kleding en huishoudtextiel.[39] De suggestie om de UPV voor textiel 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 voor textiel te laten vallen. Deze suggestie wordt – mede gelet op bovenstaande redenering – wel overgenomen. De UPV voor textiel is aldus beperkt tot kleding, waaronder bedrijfskleding, en huishoudtextiel, waaronder wordt verstaan tafel-, bed- en huishoudlinnen.

---

[39] 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.

Hieronder is in een tabel weergegeven welke producten wel en niet onder UPV voor textiel vallen. De opsomming van de zaken die wel onder de UPV voor textiel vallen is limitatief. De opsomming van de zaken die niet onder de UPV voor textiel vallen, is indicatief. 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	**Niet onder UPV**
Consumentenkleding (61 en 62)	Schoenen (64), tassen, riemen (42) (geen textielproducten)
Bedrijfskleding (61 en 62)	Hoofddeksels (65)
Bedlinnen (6302)	Dekens (6301), Bedspreien (6304)
Tafellinnen (6302)	Vitrages, gordijnen en rolgordijnen (6303)
Huishoudlinnen (6302), bijvoorbeeld handdoeken en theedoeken	Zakken (6305), dekkleden, zeilen, tenten (6306), dweilen, vaatdoeken, poetsdoeken, stofdoeken (6307)
Geretourneerde producten (wel in de handel gebracht)	Onverkochte voorraden (niet in de handel gebracht)

§ 9.1.3 Textielservicebedrijven, online platforms en kringloopwinkels

De vraag is gesteld of textielservicebedrijven kunnen worden uitgezonderd van de UPV voor textiel, 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, dat wil zeggen voor het eerst in Nederland op de markt aanbieden. Dan vallen zij onder de werkingssfeer van de UPV voor textiel. 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.

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 onderscheiden van voortgezet gebruik. Bij voortgezet gebruik blijft het product in de gebruiksfase zonder dat het op een gegeven moment afval is geworden. 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 dat deze textielproducten weliswaar in de handel zijn gebracht, maar dat zij door het retourneren geen afval zijn geworden. Ze tellen dus mee bij de hoeveelheid textielproducten die door de producent in de handel is gebracht. Maar als de producent deze textielproducten vervolgens weer verkoopt, tellen ze niet mee voor de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Voorbereiding voor hergebruik heeft immers betrekking op afvalstoffen en deze textielproducten zijn dat niet. 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 het oordeel van de onderzoekers 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 dit 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 CO_2-emisses 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-vezelrecycling 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-vezelrecycling en het aankoop- en afdankgedrag van consumenten. Door meer te recyclen en bij productie gebruik te maken van gerecycled materiaal in plaats van primaire grondstoffen, 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 het aandeel hoogwaardige recycling (ook wel vezel-tot-vezelrecycling). De doelstellingen sturen daarmee wel degelijk op vermindering van milieu-impact, echter uitgedrukt in percentages recycling en hergebruik en niet in CO_2-gebruik of liters waterverbruik.

Ook is gevraagd hoe de inzet van recyclaat in nieuw textiel wordt gestimuleerd. Artikel 6 verplicht producenten om maatregelen te nemen die erop zijn gericht dat in textielproducten die in de handel worden gebracht zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten worden toegepast. Onderzocht wordt nog of hiervoor doelstellingen kunnen worden vastgesteld. Daarnaast zet Nederland zich in voor een Europeesrechtelijke verplichting tot het toepassen van recyclaat van textiele oorsprong in nieuw textiel.

§ 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 gerecycled 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 het kabinet. Dergelijke producteisen kunnen op Europees niveau worden gesteld en hier heeft Nederland zich ook voor ingezet en zal dit 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 het EU *Sustainable Products Initiative* en de daarbij behorende Textielstrategie van de EU, en een eventuele bijmengverplichting voor gerecyclede textielvezels die zou kunnen worden uitgewerkt onder de door de Europese Commissie voorgestelde verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten[40]. Hiervoor geldt dat de UPV voor textiel in overeenstemming is met vigerende Europese wet- en regelgeving, zoals de KRA, en dat dit besluit bij nieuwe relevante wetgeving indien nodig wordt aangepast.

§ 9.1.8 Ministeriële regeling verslaglegging

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

[40] COM (2022) 142

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 kleine producenten vrij te stellen van de verslagleggingsverplichting. Dit laatste is inderdaad mogelijk: er kan bij algemene maatregel van bestuur een vrijstelling worden opgenomen voor producenten die tot een bepaalde omvang produceren. Er is nog geen besluit genomen of een vrijstelling wordt toegepast voor textielproducenten en waar de grens zou komen te liggen.

§ 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 dat 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. Het is dus aan de producentenorganisatie, en niet aan het Rijk, om tariefdifferentiatie toe te passen. Tariefdifferentiatie kan bijvoorbeeld betekenen dat producenten die producten in de handel brengen die lang meegaan, herbruikbaar of recyclebaar zijn en daarmee zorgen voor lagere kosten voor het beheer van afvalstoffen afkomstig van deze producten, ook een lagere bijdrage betalen. Een progressieve tariefdifferentiatie levert een belangrijke bijdrage aan de circulariteit van textiel. Bij de evaluatie van dit besluit zal nadrukkelijk worden gekeken of tariefdifferentiatie in voldoende mate wordt toegepast.

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. Er zijn op dit moment beperkte handhavingsmogelijkheden voor de ILT. Grote platforms kunnen wel worden aangeschreven en aangespoord een gemachtigd vertegenwoordiger aan te wijzen. 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 partijen 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. Er is een stichting opgericht die in overleg gaat met de belanghebbende partijen om te komen tot samenwerking. Het is aan de producenten om deze samenwerking vorm te geven. De belanghebbende partijen vragen ook om inspraak in de 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.[41] In een aantal reacties wordt gevraagd om bestendiging 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 deze 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 voorbereiding voor 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 (LAP3) blijft plaatsvinden. Bij de invulling van de gemeentelijke zorgplicht moet inderdaad – nu en in de toekomst – het LAP3 en de bijbehorende scheidingswijzer (die meer producten omvat dan waar de UPV op ziet) in acht worden genomen. 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 voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk textielafval, die in overeenstemming met de geldende kaders moet plaatsvinden. Ook hier geldt dat er goede afspraken moeten worden gemaakt tussen producenten, gemeenten en inzamelaars.

[41] 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. Met de invoering van UPV worden producenten daarvoor verantwoordelijk, althans voor de textielproducten die onder de UPV vallen. Uit artikel 2, derde lid, van het Besluit UPV volgt dat een producent 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. Producenten, of een producentenorganisatie die de verantwoordelijkheid gaat dragen namens de producenten, zullen de consument dus moeten informeren waar zij hun kleding en huishoudelijk textiel kunnen inleveren. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat draagt er via Rijkswaterstaat en via Milieu Centraal zorg voor dat de voorlichting vanuit de rijksoverheid aan consumenten hier goed op aansluit.

§ 9.1.14 Planning en inwerkingtreding en evaluatie

Sommige respondenten geven aan de inwerkingtreding van dit besluit per 1 januari 2023 (te) ambitieus te vinden. Inmiddels is de inwerkingtredingsdatum op 1 juli 2023 bepaald. Het is goed te onderstrepen dat de inwerkingtreding in 2023 effectief betekent dat producenten in 2024 voor het eerst gegevens dienen te verstrekken over het textiel dat zij in 2023 op de markt hebben gebracht. De eerste doelstellingen gelden per 2025. De 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 dit besluit. Op basis van deze evaluatie kunnen de doelstellingen voor 2030 indien nodig – omhoog of omlaag – worden bijgesteld.

§ 9.1.15 Overig

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. Wel beoogt de UPV voor textiel een prikkel te geven aan producenten om textiel met een langere levensduur en betere recyclebaarheid te produceren, omdat dit hun UPV-bijdrage kan verminderen.

§ 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)[42] wordt bovendien in 2023/2024 de Massabalans textiel herhaald, die eerder over 2012 en 2018 werd uitgevoerd. De massabalans biedt inzicht in de hoeveelheid textiel die wordt afgedankt, gescheiden wordt ingezameld, wordt voorbereid voor hergebruik en wordt 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 verslagleggingsverplichting 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 voor 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 keuzes 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 om duidelijk te maken welke alternatieven voor UPV mogelijk zijn en inhoudelijk te motiveren waarom die alternatieven niet zijn gekozen, wordt opgemerkt dat ter vermindering en nuttige toepassing van textielafval, op dit moment op nationaal niveau een regeling voor UPV het meest effectief geacht wordt. De aanleiding en noodzaak voor de introductie van een UPV-regeling voor textiel staan beschreven in paragraaf 2.1 en 2.2. Daarin is toegelicht waarom meer vrijblijvende maatregelen niet hetzelfde effect sorteren. Waarom bij de formulering van de UPV-doelstellingen niet is uitgegaan van de hoeveelheid afgedankt textiel is toegelicht in paragraaf 2.3. De

[42] Kamerstukken II 2021/22, 35 935 XII, nr. 32.

UPV-regeling dient 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, evenals een verplicht percentage recyclaat, pleit Nederland op Europees niveau.

In reactie op het advies van de ATR over de verduidelijking van de definitie van producent is in de nota van toelichting expliciet aangegeven dat de definitie van producent aansluit bij die in het Besluit UPV. Indien bij de uitvoering van het besluit nadere uitwerking van het begrip producent voor deze sector nodig blijkt, zal het besluit daarop worden aangepast.

Het ATR merkt op dat het vroegtijdig via een MKB-toets betrekken van partijen die moeten voldoen aan de wettelijke verplichtingen bijdraagt aan een werkbare wetgeving, maar dat de MKB-toets door een beperkt aantal aanmeldingen van MKB-bedrijven niet is doorgegaan. Het college adviseert daarom 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.
In samenspraak met de brancheorganisaties voor textiel is overleg gevoerd met MKB-bedrijven over de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het besluit. Daaruit zijn geen noties voortgekomen die aanleiding hebben gegeven tot aanpassing van het besluit. Wel zijn bij deze gesprekken nuttige inzichten opgedaan, waarmee bij het vormgeven van de ministeriële regeling rekening zal worden gehouden.

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 verslagleggingsverplichtingen over de hoeveelheid in de handel gebracht textiel, aanscherping van de inschatting van het aantal eenmanszaken die onder de regeling voor UPV vallen, en het stellen van een ondergrens voor de UPV-verplichtingen om producenten met een klein marktaandeel uit te zonderen.
In paragraaf 7 is reeds een eerste indicatie van de financiële gevolgen van dit besluit gegeven. Bij ministeriële regeling wordt de verslagleggingsplicht nader uitgewerkt.

§ 9.3 Voorhangprocedure

Het ontwerpbesluit UPV textiel is overgelegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. De bespreking ervan die op 11 mei 2022 heeft plaatsgevonden in de Commissie Infrastructuur en Waterstaat[43] van de Tweede Kamer geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

§ 9.4 Voorpublicatie

Het ontwerpbesluit UPV textiel is in de Staatscourant bekendgemaakt.[44] Twee zienswijzen zijn naar voren gebracht. Daarin zijn geen nieuwe inzichten ten opzichte van de internetconsultatie aangedragen en deze zienswijzen hebben dus geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het besluit.

---

[43] Kamerstukken II, 2021/22, 32 852 & 30 872, nr. 191.
[44] Stc. 2022, 10785.

§ 10. Notificatie

Op grond van de notificatierichtlijn is een ontwerp van deze regeling op 9 mei 2022 genotificeerd bij de Europese Commissie (notificatienummer: 2022/334/NL[45]). De *stand still* periode is geëindigd op 10 augustus 2022. Zweden heeft opmerkingen ingediend. Verder zijn zienswijzen naar voren gebracht door Policy Hub en de Federation of the European Sporting Goods Industry. De opmerkingen en zienswijzen geven geen aanleiding voor aanpassing van het besluit.

Verschillende indieners hebben gewezen op het belang van geharmoniseerde wetgeving. Dit wordt weliswaar onderschreven, maar het laat onverlet dat lidstaten de bevoegdheid hebben om, vooruitlopend hierop, nationale regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vast te stellen. Voor wat betreft een nationale regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textielproducten voorziet, om redenen hierboven uitvoerig uiteengezet, bestendig beleid erin dat hiermee in 2023 een begin wordt gemaakt.

Zweden verwelkomt de kennisgeving en vindt het positief dat Nederland een circulaire economie wil bevorderen. Ook in Zweden wordt een voorstel voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgesteld, en maatregelen om een circulaire economie tot stand te brengen zijn een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling en voor de transitie die moet worden gemaakt naar een circulaire economie.

In het algemeen pleit Zweden voor meer geharmoniseerde wetgeving op dit gebied ten behoeve van een goed functionerende interne markt. Geharmoniseerde regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid vergemakkelijken de handel en verminderen de lasten voor bedrijven.

Wat het voorstel betreft, wijst Zweden erop dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat gerecycled materiaal uit andere lidstaten niet wordt uitgesloten. Het voorstel moet ook worden verduidelijkt om te specificeren waar de verantwoordelijkheden van de producenten beginnen en eindigen. Kleine en middelgrote ondernemingen moeten een redelijke kans krijgen om de doelstellingen voor de inzameling van textiel te halen.

Met betrekking tot de stelling van Zweden dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat gerecycled materiaal uit andere lidstaten niet wordt uitgesloten, zij opgemerkt dat dit voorstel de invoer van gerecycled materiaal en van textielproducten waarin gerecycled materiaal is verwerkt niet belemmert.

Wat betreft de oproep om het voorstel te verduidelijken om te specificeren waar de verantwoordelijkheden van de producenten beginnen en eindigen, zij opgemerkt dat bij ministeriële regeling nadere regels zullen worden gesteld met betrekking tot de onderwerpen die nadere uitwerking behoeven, zoals melding en verslaglegging. Verder zij opgemerkt dat de verplichtingen voor producenten in 2023 beginnen met een melding en dan stapsgewijs opbouwen naar het behalen van doelstellingen voor hergebruik en recycling vanaf 2025.

Tenslotte vraagt Zweden terecht aandacht voor de positie van kleine en middelgrote ondernemingen die een redelijke kans moeten krijgen om de doelstellingen te halen. In dit verband zij opgemerkt dat de regelgeving de mogelijkheid biedt om gezamenlijk aan deze doelstellingen te voldoen

[45] Notificatie TRIS, nr. 2022/334/NL.

door een producentenorganisatie op te richten die namens alle producenten invulling geeft aan de verplichtingen voor het behalen van de voorgeschreven doelstellingen overgaan.

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 UPV, zij het dat het begrip producent is toegespitst op textielproducten en het begrip in de handel brengen alleen betrekking heeft op Nederlandse markt.

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 in dit lid het begrip vezel-tot-vezelrecycling gedefinieerd waarmee wordt gedoeld 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, zoals in paragraaf 9.1.2 is toegelicht, dat onder kleding ook bedrijfskleding wordt verstaan en dat met huishoudtextiel bijvoorbeeld niet woningtextiel wordt bedoeld. Dit toepassingsbereik is ingegeven door het aan dit besluit ten grondslag liggende onderzoeksrapport.

De begrippen kleding en huishoudtextiel zijn nader afgebakend waarbij aansluiting is gezocht bij zogenoemde GN-codes. Die productcodes zijn terug te voeren op Verordening (EEG) nr. 2658/87 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur 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 ingevolge artikel 12 jaarlijks met uitvoeringsverordeningen van de Commissie wordt gewijzigd, 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.

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 tweede helft van 2023 en het gehele jaar 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 nu reeds wordt bereikt via de gescheiden inzameling van textiel door gemeenten en de verwerking hiervan door textielrecyclingbedrijven. Ieder jaar na 2025 worden de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en recycling met 5% verhoogd tot deze een niveau van 75% in 2030 hebben bereikt.

Artikel 4 (voorbereiding voor hergebruik)

Het eerste lid legt de producent doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik 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. Vooral afgedankte textielproducten van goede kwaliteit vinden 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 hergebruikt of gerecycled worden verwijderd. Deze maatregel vormt daarmee een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van goederen, en is geschikt en proportioneel ten aanzien van de bescherming van het milieu zoals toegelicht in paragraaf 3 van de nota van toelichting.

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 stimulans om voorbereiding voor hergebruik boven recycling te stellen niet te doorkruisen.

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.

Artikel 7 (verslaglegging)

Met de inwerkingtreding van dit besluit geldt de verslagverplichting van artikel 5, eerste lid, van het Besluit UPV, zij het dat dit verslag ingevolge artikel 7, eerste lid, van dit besluit de eerste anderhalf jaar slechts betrekking heeft op de hoeveelheid in de handel gebrachte textielproducten.

Artikel 8 (inwerkingtreding)

Tussen de datum van inwerkingtreding op 1 juli 2023 en de datum waarop het behalen van de in de artikelen 3 tot en met 6 gestelde doelstellingen voor voorbereiding voorhergebruik en recycling ligt een periode van anderhalf jaar waarin de producenten zich kunnen voorbereiden op het behalen van deze doelstellingen.

Wel geldt ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit UPV 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 van dat artikel gespecificeerde gegevens.

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