Onderzoeken in het kader van de UPV Textiel

Rapportage onderdelen 1 en 2

TAUW

ABEL

Onderzoeken in het kader van de UPV Textiel

Rapportage onderdelen 1 en 2

Auteur(s):
Michiel Kort (Rebel)
Jurgen Ooms (TAUW)
Emma Gerritse (Rebel)
Milou van de Burgt (TAUW)

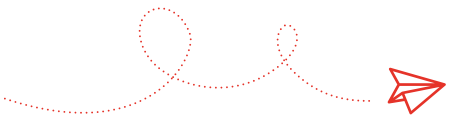
In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:
Rotterdam, 13 juni 2023

Status:
Definitief

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

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



TAUW

Inhoudsopgave

1. Hoofdboodschappen 4
2. Achtergrond en opzet van het onderzoek 6
2.1 De drie onderdelen van het onderzoek 6
2.2 Opzet en aanpak onderdelen 1 en 2 6
2.3 Leeswijzer rapport onderdeel 1 en 2 7
3. Mogelijke categorisering van textielproducten 8
3.1 Uitgangspunten 8
3.2 Onderverdeling naar materiaal 9
3.3 Onderverdeling naar toepassing 10
3.4 Onderverdeling op ontworpen levensduur 11
3.5 Onderverdeling naar wijze van afdanken 11
3.6 Samengevat: overzichtstabel 12
4. Vezel-tot-vezelrecycling 13
4.1 Wenselijkheid en haalbaarheid 13
4.2 Conclusie en aanbevelingen 14
5. Recycled content 16
5.1 Juridische haalbaarheid 16
5.2 Technische haalbaarheid 17
5.3 Beschikbaarheid van recycled content 18
5.4 Meten van het aandeel gerecyclede vezels 19
5.5 Belang van ambitieuze producteisen 20
5.6 Conclusie over recycled content 22

Appendix I: Juridische achtergrond bij producteisen met betrekking tot recycled content

1. Hoofdboodschappen

Op 1 juli 2023 wordt de UPV voor Textiel ingevoerd. Deze sluit aan bij de ambitie van de Nederlandse overheid om de textielketen circulair te maken en draagt bij aan de doelstellingen van het beleidsprogramma Circulair Textiel. Vooruitlopend op de invoering hebben Rebel en TAUW een onderzoek gedaan naar (1) de wenselijkheid en haalbaarheid van aanvullende vezel-tot-vezel doelstellingen (2) de wenselijkheid en haalbaarheid (juridisch, technische en marktvolume) van een recycled content verplichting en (3) een berekeningstool (*laatste is opgenomen in aparte rapportage*).

Aanvullende vezel-tot-vezel doelstellingen

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat vezel-tot-vezel doelstellingen per categorie van textielproducten aanvullend op de in de AMvB opgenomen overkoepelende doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling niet wenselijk zijn. Ook zijn gedifferentieerde doelstellingen in de praktijk niet goed haalbaar. Dit heeft te maken met toenemende complexiteit van uitvoering en handhaving. Bovendien kan het nader specificeren van doelstellingen ook tot perverse prikkels leiden.

We adviseren daarom geen aanvullende doelstellingen per categorie van textielproducten te hanteren. De algemene doelstelling in de AMvB is voldoende ambitieus en stimulerend voor producenten. Wel adviseren we de prestaties binnen verschillende categorieen textielproducten te monitoren om meer transparantie in de keten en relevante inzichten te verkrijgen. Deze inzichten kunnen gebruikt worden voor het ontwerpen van normerend of stimulerend beleid om bijvoorbeeld achterblijvers te ondersteunen om de benodigde stappen te zetten en voorlopers te belonen.

Recycled content

We concluderen dat het juridisch mogelijk is om op nationaal niveau recycled contenteisen te stellen. In de overweging moet wel rekening worden gehouden met de uitwerking van Europees beleid dat grotendeels nog onbekend is. Wanneer dit er komt, moeten eventuele Nederlandse eisen waarschijnlijk worden ingetrokken.

We concluderen daarnaast dat in de meeste producten een recycled content percentage haalbaar is. Dit percentage loopt in de praktijk uiteen van 5% tot 50%. In een beperkt aantal producten is een recycled content percentage (nu nog) helemaal niet haalbaar. Ook concluderen we dat uit het Nederlandse textielafval de komende jaren voldoende materiaal beschikbaar kan komen voor inzet in nieuw op de Nederlandse markt te zetten textielproducten (en daarmee de doelstelling te behalen). Er zitten wel uitdagingen in sortering, recycling en het kunnen aantonen van inzet van gerecyclede vezels. De grootste uitdagingen lijken te zitten bij het spinnen van garens met secundair (mechanisch gerecyclede) vezels.

Om de transitie naar een circulaire textielketen op gang te krijgen en de vraag naar secundaire vezels verder te stimuleren adviseren we de open norm zoals nu opgenomen in het Besluit UPV Textiel als volgt aan te passen:

- Als algemene product eis wordt vanaf 2025 5% gerecycled content geëist voor alle textielproducten die onder de UPV voor textiel vallen. Deze eis loopt in de tijd op met 2%-punt per jaar. Na 5 jaar wordt de eis geëvalueerd. Afhankelijk van de technische en organisatorische ontwikkelingen in de textielmarkt kan deze eis naar boven of beneden worden bijgesteld.

- Voor producten waar het percentage recycled content niet mogelijk is, kunnen producenten via een “pas toe of leg uit”-regel laten zien dat zij voldoen aan de eis of uitleggen waarom zij niet kunnen voldoen. Hierbij kunnen alleen technische/organisatorische redenen worden aangevoerd, kosten zijn geen argument.

Tot slot

Samengevat is ons advies om vooruitlopend op Europees beleid een recycled content verplichting op nationaal niveau in te regelen en aanvullend op de algemene doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling geen doelstellingen per categorie van textielproducten te formuleren. Naast de geschetste toename in complexiteit zijn dergelijke doelstellingen per categorie ook minder nodig als er tegelijkertijd ook een recycled content doelstelling is die wordt bepaald op basis van post-consumer recyclaat. Een dergelijke doelstelling zal ook een belangrijk ondersteunend effect hebben op de vezel-tot-vezel recycling.

2. Achtergrond en opzet van het onderzoek

2.1 De drie onderdelen van het onderzoek

Een **UPV Textiel** sluit aan bij de ambitie van de Nederlandse overheid om de textielketen circulair te maken. Tegelijkertijd, zo kwam ook in eerder onderzoek[1] naar voren, is er meer nodig dan een regeling voor UPV om de textielketen circulair te maken. Het instrument biedt vanuit de regelgeving mogelijkheden en beperkingen. Kortgezegd ziet een UPV toe op de achterkant van de keten en wordt de voorkant van de keten indirect beïnvloed (bijvoorbeeld via ecomodulatie/ gedifferentieerde tariefstelling in geval van collectieve organisatie). Aanvullende beleidsmaatregelen, zoals ook genoemd in het beleidsprogramma circulair textiel, zijn nodig. Bijvoorbeeld het op Europees niveau regelen van designeisen met betrekking tot recyclebaarheid en levensduur van textielproducten of een minimaal percentage recyclaat in (bepaalde) textielproducten.

Rebel en TAUW hebben opdracht gekregen van het Ministerie van IenW om een aanvullend onderzoek uit te voeren in het kader van de UPV Textiel. Concreet bestaat het onderzoek uit **drie onderdelen**:

1. Onderzoek naar percentage vezel-tot-vezel recycling[2] binnen de UPV Textiel.

   Hoe kunnen (aanvullende) doelstellingen voor vezel-tot-vezel recycling er concreet uitzien? Voor welke categorieën van textielproducten?

2. Onderzoek naar percentage/toepassing recyclaat (recycled content)

   Hoe kunnen doelstellingen voor het gehalte aan gerecyclede textielvezels in nieuwe textielproducten er concreet uitzien?

3. Onderzoek naar de berekening van de doelstellingen van UPV Textiel resulterend in een berekeningstool en invulsheet voor producenten (opgenomen in aparte rapportage).

   Hoe kan het doelbereik van de UPV worden bepaald? Hoe ziet een berekeningstool eruit die de producenten ondersteunt bij het uitbrengen van verslag?

Deze rapportage bevat de onderzoeksresultaten voor de eerste twee onderdelen. Gezien de raakvlakken tussen deze twee onderdelen, is de rapportage van beide onderdelen geïntegreerd. De resultaten van onderdeel 3 zijn opgenomen in een aparte rapportage, waarin de ontworpen tool en een gebruikershandleiding als bijlage zijn gevoegd.

2.2 Opzet en aanpak onderdelen 1 en 2

In de AMvB is opgenomen dat de UPV Textiel betrekking heeft op **consumentenkleding, bedrijfskleding en huishoudtextiel** (tafel, bed- en huishoudlinnen) en is een algemene doelstelling voor vezel-tot-vezelrecycling opgenomen die in de tijd oploopt. In de voorpublicatie ontwerpbesluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel is in artikel 5 lid 2 opgenomen dat op bepaalde categorieën van textielproducten (aanvullende) vezel-tot-vezel doelstellingen van toepassing kunnen

1 Naar een UPV voor textiel | Rapport | Rijksoverheid.nl

2 Vezel-tot-vezel recycling is omschreven als: recycling waarbij textielproducten die afvalstof zijn geworden, worden bewerkt, zodat de textielvezels opnieuw worden toegepast voor kleding of huishoudtextiel.

zijn. In het definitieve Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel[3] is dit artikel vervallen. In de toekomst kunnen (eventuele aanvullende) vezel-tot-vezeldoelstellingen worden opgenomen in een gewijzigd besluit.

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden brengen we niet alleen in kaart welke categoriseringen van textielproducten kunnen worden overwogen (inclusief voor- en nadelen), maar bekijken we daarnaast de wenselijkheid en haalbaarheid van deze doelstellingen.

Omdat de tweede onderzoeksvraag ook betrekking heeft op mogelijk aanvullende doelstellingen, maar dan voor recycled content in textiel, ligt het voor de hand om uit te gaan van dezelfde categorisering. Tegelijkertijd worden in het kader van onderzoeksvraag 2 ook de juridische houdbaarheid en wenselijkheid van dergelijke doelstellingen onderzocht vooruitlopend op het Europese beleid dat hierop wordt ontwikkeld.

De aanpak van het onderzoek is erop gericht om aan de hand van teamanalyse en input van experts en partijen uit de textielketen tot een onafhankelijk advies op beide onderdelen te komen. Aan de hand van deskresearch is een eerste analyse gemaakt van mogelijke categoriseringen van textielproducten en de wenselijkheid en haalbaarheid van het formuleren van (aanvullende) doelstellingen voor beide onderdelen. In een interviewronde met experts en stakeholders is deze analyse vervolgens verdiept, verrijkt en getoetst. Het opgestelde conceptadvies is daarna in een sessie aan verschillende stakeholders voorgelegd. De input van de sessie is meegenomen in deze rapportage over onderdeel 1 en 2.

2.3 Leeswijzer rapport onderdeel 1 en 2

Het volgende hoofdstuk bevat een korte uiteenzetting van de mogelijk te hanteren categoriseringen. Vervolgens werken we de onderzoeksresultaten en het advies van beide onderdelen uit (hoofdstuk 3 en 4). Een samenvattende conclusie 'hoofdboodschappen' is opgenomen aan het begin van dit rapport. Bijlage 1 bij deze rapportage bevat juridische achtergrond bij producteisen met betrekking tot recycled content.

Onderdeel 3 is opgenomen in een zelfstandige rapportage.

3 Staatsblad 2023, 132 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

3. Mogelijke categorisering van textielproducten

3.1 Uitgangspunten

Op hoofdlijnen is de categorisering van textielproducten uit de (concept) AMvB overzichtelijk[4]. Als je inzoomt op de onderdelen die onder de drie (hoofd)categorieën vallen neemt de complexiteit toe: veel verschillende producten en diverse materialen. Wanneer we vervolgens verschillende doelstellingen voor verschillende categorieën textielproducten willen stellen, neemt de complexiteit verder toe. **Het eerste uitgangspunt dat we hanteren is daarom een *simpele, overzichtelijke categorisering* om het systeem uitvoerbaar en handhaafbaar te houden. Daarnaast streven we naar één categorisering voor beide doeleinden vezel-tot-vezel en recycled content.**

We weten vanuit onze ervaring met beleidsmaatregelen in het algemeen en UPV's in het bijzonder dat doelstellingen een belangrijke functie hebben om verbetering te kunnen bereiken. Doelstellingen moeten prikkelen: haalbaar zijn, maar niet te gemakkelijk, in de tijd worden aangescherpt en specifiek en meetbaar zijn zonder al te veel discussie. Ook weten we dat doelstellingen daar in de keten moeten worden gesteld waar (1) ze het meest effectief en eenvoudig sturen op meer circulariteit in de keten en (2) partijen de mogelijkheid bieden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Het tweede uitgangspunt dat we hanteren is dat de te formuleren (aanvullende) doelstellingen krijgen vorm *binnen de algemene doelstellingen van de UPV* zoals ze in de concept AMvB geformuleerd zijn. Voor vezel-tot-vezel recycling (onderzoeksvraag 1) betekent dit dat van de totaal in een jaar te recyclen hoeveelheid textiel een bepaald gewichtspercentage vezel-tot-vezel gerecycled wordt. Voor 2025 is dit vastgesteld op 25 gewichtsprocent. Tot 2030 loopt dit percentage op tot maximaal 33 gewichtsprocent (1/3 deel) en blijft daarna constant. Wanneer (aanvullende) doelstellingen worden geformuleerd voor categorieën van textielproducten kan theoretisch het volgende gelden:

- De vastgestelde percentages van vezel-tot-vezel recycling voor de verschillende categorieën kunnen 25%, hoger dan 25% en/of lager dan 25% zijn. Ze zouden ook 0 kunnen zijn.
- We weten dat voor bepaalde textielproducten vezel-tot-vezel recycling eenvoudiger te realiseren is dan voor andere[5]. Vergelijk bijvoorbeeld nylon met katoen (volgens indeling op materialen; zie hoofdstuk 3) of meerlaags outdoor kleding met een katoenen T-shirt (volgens indeling op toepassing).
- Om **het overall doelbereik van 25%** (uit de AMvB) te kunnen bepalen, is vooraf inzicht nodig in de verhouding tussen de verschillende productgroepen. Dat is complex en maakt sturing op doelbereik vooraf bovendien niet goed mogelijk. Alternatief is achteraf (bijvoorbeeld via monitoring) te bekijken of dit percentage wel of niet gehaald wordt. In dat geval zal directe handhaving van de doelstelling minder eenvoudig zijn.

De nuloptie is om aanvullend op de algemene doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling geen specifieke categorieën te benoemen waar eigen vezel-tot-vezel doelstellingen voor gelden. De

4 Meer concreet gaat het om de productgroepen zoals bedoeld in hoofdstuk 61, 62 en 63 (specifiek 6302), deel I, van Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2568/87.
5 Dit betekent ook dat de mogelijkheid om überhaupt de 25% gewichtsprocent te kunnen behalen zal afhangen van de verdeling van het totaal aan producten dat een producent op de markt brengt over de verschillende categorieën.

producent heeft in dit geval de meeste vrijheid om te bepalen hoe hij de doelstelling van 25% kan bereiken.

Voor recycled content (onderzoeksvraag 2) zijn in de AMvB geen (algemene) doelstellingen opgenomen. Wel wordt in artikel 6 aangegeven dat de producent maatregelen neemt om zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels in de eigen textielproducten toe te passen (in de vorm van een zogenaamde 'inspanningsverplichting').

In ons onderzoek bepalen we of aanvullende, specifieke doelstellingen per categorie wenselijk, haalbaar en/of juridisch mogelijk zijn. We hebben hiertoe een aantal mogelijke categoriseringen op hoofdlijnen uitgewerkt. Dit hoofdstuk sluit af met een korte vergelijkende analyse.

3.2 Onderverdeling naar materiaal

Deze wijze van onderverdeling van textielproducten houdt in dat de materialen waar de textielproducten van zijn gemaakt leidend zijn. De verschillende categorieën kunnen dan bijvoorbeeld zijn:

- 90-100% Wol: verschillende kledingstukken trui, sok, vest, jas, jurk, etc.
- 90-100% Katoen: overhemd, jeans, jeansshirt, -jurk, etc.
- Katoen/polyester blend: zelfde typen kledingstukken
- Nylon: …
- (Innovatieve) hernieuwbare materialen, zoals hennep etc.

De categorieën die beter en eenvoudiger mechanisch en/of chemisch te recyclen zijn, kunnen een hoger vezel-tot-vezel recyclingpercentage en recycled content percentage hebben.

Voordeel van deze benadering:

- Doet recht aan de verschillen die er zijn in recyclebaarheid tussen verschillende materialen.
- Door specifieke percentages per materiaalsoort en goede monitoring op de behaalde resultaten per materiaalsoort kunnen de doelstellingen zo worden bijgesteld dat de hoogst mogelijke recyclebaarheid (technisch en organisatorisch) behaald wordt. Dit vereist van de overheid wel voortdurend onderzoek en bijsturing.

Nadeel van deze benadering:

- Er worden veel verschillende materialen gebruikt in textiel. Dat kan dus een hele lijst aan verschillende doelstellingen betekenen. Als alternatief kan gekozen worden om verschillende materialen te bundelen (dierlijke vezels, plantaardige vezels, kunststof vezels), zodat er minder doelstellingen hoeven te worden gedefinieerd. Hiermee gaat de nauwkeurige sturing wel verloren.
- Veel textielproducten zijn blends van verschillende materialen in een verschillende verhouding. Wat hiermee te doen? Categorieën met (grotere) bandbreedtes maken of veel verschillende categorieën? Het wordt al snel complex.
- Er bestaat een risico van verschuiving naar die materialen waarvoor een lager vezel-tot-vezel recyclingpercentage of recycled content percentage geldt.

- Als er nieuwe materialen worden ontwikkeld voor textieltoepassingen dan vereist dat ook nieuwe doelstellingen

3.3 Onderverdeling naar toepassing

De AMvB maakt onderscheid tussen drie categorieën: consumentenkleding, bedrijfskleding en huishoudtextiel. Dit kan een eerste onderverdeling op hoog abstractieniveau zijn. Omdat bedrijfskleding in de huidige situatie vaker wordt ingezameld via een gesloten systeem zou je kunnen zeggen dat bedrijfskleding een hoger percentage vezel-tot-vezel recycling en/of recycled content zou moeten kunnen hebben.

Aan de andere kant bevatten bepaalde categorieën bedrijfskleding, zoals werkuniformen met reflecterende elementen weer lastiger te recyclen materialen. Dit laatste geldt ook voor consumentenkleding en huishoudtextiel; bepaalde categorieën hierbinnen zijn lastiger te recyclen dan andere. En als we verder gaan (door bijvoorbeeld binnen de drie hoofdcategorieën subcategorieën te formuleren op basis van de douanecodes) gaan we al snel naar een hoog detailniveau waardoor het systeem ook weer complex wordt.

Iets hiertussen kan zijn enkele subcategorieën per hoofdcategorie te formuleren, zoals voor kleding:

- Jeansproducten, zoals jurken, overhemden en (lange en korte) broeken
- Overhemden, truien, T-shirts en polo's
- Broeken
- Jurken
- Sokken en onderkleding

En voor huishoudtextiel bijvoorbeeld: beddengoed, handdoeken, keukentextiel, etc.

De categorieën die beter en eenvoudiger mechanisch en/of chemisch te recyclen zijn, kunnen een hoger vezel-tot-vezel recycling percentage en recycled content percentage hebben.

Voordeel van deze benadering:

- Doet recht aan verschillende hoofdcategorieën met elk hun eigen producttypen.
- Zet aan tot verduurzamen van productcategorieën als geheel en niet zozeer tot het switchen van materialen binnen categorieën.
- De indeling sluit aan bij de productcategorieën die al in de concept AMvB staat.

Nadeel van deze benadering:

- Wordt al snel complex, gezien de vele verschillende producten die gegroepeerd moeten worden.
- Het is lastig om een generieke doelstelling te maken voor productcategorieën die uit verschillende materialen (kunnen) bestaan met verschillende samenstelling. Bijvoorbeeld onderkleding kan bestaan uit katoen, wol, bamboe of synthetische stoffen. Ieder van die stoffen kan gemakkelijker of minder gemakkelijk worden gerecycled.

3.4 Onderverdeling op ontworpen levensduur

Deze categorisering houdt kortgezegd in dat producten die ontworpen worden voor een lange(re) levensduur andere doelstellingen kunnen krijgen dan producten die ontworpen worden voor een korte(re) levensduur. Dat kan betekenen dat producten als winterjassen die ontworpen zijn voor meerdere jaren geoptimaliseerd kunnen worden op repareerbaarheid en (soms andere) materialen en minder op recyclebaarheid. Fast Fashion kan in deze categorisering juist wel strenge eisen krijgen met betrekking tot vezel-tot-vezel recycling en zal in die redenering vooral goed recyclebaar moeten zijn. Voor recycled content is deze categorisering naar verwachting minder onderscheidend, al kan het wellicht moeilijker zijn om bepaalde categorieën textielproducten met een lange levensduur met een goede kwaliteit te maken als er recycled post consumer content in zit.

Voordeel van deze benadering:

- Doet recht aan het belang van een lange levensduur van producten waarvoor wellicht andere (minder goed) recyclebare materialen geschikt zijn.
- Stimuleert fast fashion naar betere recyclebaarheid.
- Brengt waarschijnlijk hogere kosten met zich mee voor fast fashion waardoor de prijzen van deze producten omhooggaan waardoor er minder fast fashion verkocht wordt.

Nadeel van deze benadering:

- Wat is lang en wat is kort? Waar de knip tussen ontworpen voor lange en korte levensduur het meest optimaal gelegd kan worden is onduidelijk en niet eenduidig.
- Legt naar verwachting de prijsverhoging met name neer bij goedkopere producten, waardoor mensen met een kleinere beurs minder eenvoudig producten kunnen kopen.

3.5 Onderverdeling naar wijze van afdanken

In deze categorisering wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende wijzen waarop textiel wordt afgedankt: via (gescheiden) inzameling in het consumentenkanaal, bedrijfsmatig of in het (huishoudelijk) restafval. Vanuit de gedachte dat bedrijfsmatige afvalstromen in meer gesloten systemen met naar verwachting meer producten van min of meer dezelfde samenstelling en kwaliteit (beddengoed en handdoeken van bijvoorbeeld hotels of bedrijfskleding) worden ingezameld, zouden hiervoor vezel-tot-vezel recycling doelstellingen kunnen gelden die hoger zijn dan wanneer het via het consumentenkanaal (meer kans op vervuiling) of via het restafval (is sowieso de vraag of het textiel dat via het restafval wordt afgedankt geschikt gemaakt kan worden voor vezel-tot-vezel recycling zonder al te veel kosten) wordt ingezameld. Hetzelfde geldt voor de toepassing van recycled content.

Voordeel van deze benadering:

- De categorie waar producten worden ingezameld met (de meest) constante kwaliteit kunnen hogere doelstellingen meekrijgen. De andere categorieën een lagere (of geen). Hierdoor wordt technologie/organisatie ontwikkeld voor de producten met de hoogste kans van slagen op recycling. Door de doelstellingen steeds hoger te maken, moet er steeds meer technologie/organisatie ontwikkeld worden voor slechter te recyclen producten.

Nadeel van deze benadering:

- De categorisering maakt geen onderscheid naar producten en materialen, waardoor het lastig is om een algemene doelstelling te bepalen. Immers producten en materialen verschillen in geschiktheid voor recycled content en vezel-tot-vezel recycling.

3.6 Samengevat: overzichtstabel

Onderverdeling obv	Eenvoud	Milieurendement	Rechtvaardig	Mogelijke neveneffecten
Materiaal	Eenvoudig te definiëren, lastig compleet te maken	Hoog milieurendement want hoogste recycling percentages zijn per materiaal voor te schrijven.	Daar waar al veel mogelijk is wordt meer geëist. Degene die achter blijven worden minder gestimuleerd. Mogelijk verschuiving naar materiaal met een lagere doelstelling.	Ontwikkeling van nieuwe materialen om onder een recyclingpercentage uit te komen. Verschuiving tussen materialen vanwege verschillen in recyclingpercentage.
Toepassing	Eenvoudig bij alleen hoofdcategorieën, sluit ook al aan bij de definities uit de concept AMvB. Als subcategorieën worden geïntroduceerd dan wordt het veel lastiger.	Alleen bij onderverdeling in subcategorieën hoog milieurendement. Bij hoofdcategorieën te weinig sturing om maximaal milieurendement te halen.	Level-playing-field alle producenten mogen en moeten hetzelfde binnen een productcategorie. Minder kans op verschuiving.	Vraagt veel monitoring en waar nodig bijsturing bij subcategorieën om de doelstellingen bij te stellen.
Levensduur	Lastig te definiëren.	Bij goede definiëring hoog milieurendement door stimulans op verlengen levensduur of recycling	Doordat ingezet wordt op verschillende R-strategieën (levensduurverlening of recyclebaarheid) ontstaat er een tweedeling.	Mogelijk verschuiving tussen categorie lange levensduur en korte levensduur op basis van minste kosten.
Wijze van afdanken	Lastig een link te maken tussen wijze van afdanken en productcategorieën	Onduidelijk want wijze van afdanken bepaalt maar voor een deel de recyclebaarheid	Doordat er lastig een link te leggen is tussen manier van afdanken en product ontstaat er mogelijk willekeur.	Mogelijk verschuiving naar restafval vanwege lagere recyclingdoelstelling.
Geen onderverde-ling	Meest eenvoudige oplossing	Niet mogelijk om het maximale milieurendement te behalen.	De slecht recyclebare producten liften mee op de goed recyclebare producten.	Meeste vrijheid voor producenten om zelf keuzes te maken.

4. Vezel-tot-vezelrecycling

In dit hoofdstuk werken we onze bevindingen en conclusies uit met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag over een percentage vezel-tot-vezel recycling[6] binnen de UPV Textiel. De vraagstelling luidt:

> *Hoe kunnen (aanvullende) doelstellingen voor vezel-tot-vezel recycling er concreet uitzien? Voor welke categorieën van textielproducten?*

We gaan eerst in op de wenselijkheid en haalbaarheid van dergelijke doelstellingen om vervolgens hieruit een conclusie te trekken.

4.1 Wenselijkheid en haalbaarheid

Onze gesprekspartners zijn het er snel over eens: in theorie is het goed mogelijk om te differentiëren naar verschillende categorieën van textielproducten. Daarnaast ligt categorisering van textielproducten ook voor de hand. Immers, het ene textielproduct is beter recyclebaar dan het andere. Een T-shirt is bijvoorbeeld eenvoudiger te recyclen dan (werk)jassen met reflecterende elementen. Hetzelfde geldt voor materialen. Enerzijds is er het onderscheid tussen mono materiaal en blends van materialen en ook het type materiaal maakt een verschil.

Op de vraag of dit ook zou betekenen dat er aanvullende doelstellingen voor vezel-tot-vezel recycling gesteld moeten worden, volgt een genuanceerder antwoord. Het stellen van aanvullende, gedifferentieerde doelstellingen gaat – in de ogen van gesprekspartners – vooral gepaard met het optreden van een aantal nadelen. Zo vergroot het stellen van verschillende vezel-tot-vezel recycledoelstellingen voor verschillende categorieen van textielproducten (ongeacht wat deze categorieen en de hoogte van de doelstellingen ook zullen zijn) **de complexiteit van de uitvoering**. Voor producenten bij melding van producten die op de markt komen, de verslaglegging van de geleverde prestaties en het vooral het kunnen aantonen daarvan. En met name ook voor uitvoerende overheidsonderdelen in de controle en handhaving.

Daarnaast kan een systeem met gedifferentieerde doelstellingen leiden tot **perverse prikkels** voor producenten. Wanneer voor een bepaalde (materiaal)categorie lagere doelstellingen (of in het meest extreme geval een doelstelling van nul) gelden dan is het mogelijk dat producenten de afweging maken om juist te switchen naar die categorieen. Dat is vanzelfsprekend ongewenst. Daarnaast kan zich nog iets paradoxaals voordoen. Categorieen van textielproducten of -materialen waarvoor recycling al beter mogelijk is, zullen naar verwachting hogere doelstellingen krijgen dan categorieen waarvoor dat veel minder mogelijk is. Dit kan betekenen dat de prestaties van categorieen die het al beter doen, eigenlijk als normaal worden beschouwd en deze categorieen min of meer gestraft of in ieder geval niet beloond worden voor deze vooruitstrevendheid. Het stellen van hogere doelstellingen voor categorieen die het al goed doen, zou dan in ieder geval gepaard moeten gaan met passend stimuleringsbeleid voor deze categorieen.

6 Vezel-tot-vezel recycling is omschreven als: recycling waarbij textielproducten die afvalstof zijn geworden, worden bewerkt, zodat de textielvezels opnieuw worden toegepast voor kleding of huishoudtextiel.

Andersom kan het richten van de hoogte van de doelstellingen naar die categorieen die nog een grote ontwikkeling moeten doormaken er weer toe leiden dat bepaalde categorieen de doelstellingen te makkelijk behalen en niet dat stapje extra zetten dat ze zouden kunnen zetten in de transitie naar circulariteit. En ook dat is suboptimaal.

Kortom: het stellen van aanvullende doelstellingen voor vezel-tot-vezel recycling heeft in onze ogen meer nadelen dan voordelen. En dat is nog afgezien van welke categorieen gehanteerd worden en de (verschillende) hoogtes van deze doelstellingen. De gesprekspartners onderschrijven deze bevindingen.

Dat neemt niet weg dat de wenselijkheid van een toenemende ambitie ten aanzien van vezel-tot-vezel recycling van groot belang is. Dit wordt door de gesprekspartners ook onderschreven. De in artikel 5 van de AMvB opgenomen algemene doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling van 25% van de hoeveelheid gerecycled) is daarom zeer relevant. En voldoende ambitieus en stimulerend bovendien om de recycling verder te laten toenemen. Het nader specificeren is niet alleen zeer complex, maar heeft ook allerlei perverse prikkels in zich.

4.2 Conclusie en aanbevelingen

Concluderend vinden wij vezel-tot-vezel doelstellingen per categorie van textielproducten aanvullend op de in de AMvB opgenomen overkoepelende doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling niet wenselijk en zijn deze in de praktijk ook niet goed haalbaar. De complexiteit van de uitvoering neemt flink toe. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek verwachten wij dat dergelijke doelstellingen ook heel lastig handhaafbaar zijn, zeker per producent.

We constateren daarnaast dat aanvullende vezel-tot-vezel doelstellingen per categorie ook minder nodig zijn als er tegelijkertijd ook een recycled content doelstelling is die wordt bepaald op basis van post-consumer recyclaat (zie volgende hoofdstuk). Een dergelijke doelstelling zal een belangrijk effect hebben op het steeds verder circulair maken van de textielketen.

Het hanteren van (alleen) de overkoepelende doelstelling voor vezel-tot-vezel recycling van 25% van hoeveelheid gerecycled materiaal voor elke producent (of het collectief), geeft producenten de ruimte (tijd en mogelijkheden) om zelf te optimaliseren binnen hun productaanbod en wat zij aanleveren bij een recycler.

Het hanteren van verschillende categorieen van textielproducten zetten we echter niet helemaal overboord. Op basis van ons onderzoek adviseren we om een nader te bepalen indeling van categorieen te hanteren in de verschillende monitoringstrajecten die er zijn (bijvoorbeeld in het kader van het Beleidsprogramma Circulair Textiel of de Denim Deal) om meer transparantie in de keten en relevante inzichten te verkrijgen.

Qua indeling van categorieen hebben we op dit moment geen concreet advies. Een indeling naar type producten ligt wat ons betreft het meest voor de hand, waarbij het van belang is een indeling te kiezen op een niveau dat leidt tot het benodigde inzicht en niet gedetailleerder is dan nodig. We adviseren om de te hanteren categorieen goed af te stemmen met de huidige monitoringsinitiatieven, de berekeningstool (deel 3 van dit onderzoek, zie hiervoor de aparte rapportage) en het onderzoek naar designeisen voor textiel. Het scherpere en diepere inzicht dat vervolgens ontstaat, kan gebruikt worden voor het ontwerpen van normerend of stimulerend beleid. Zo kunnen achterblijvende

categorieen wellicht verder worden ondersteund om de benodigde stappen te zetten en voorlopers worden beloond en op een podium worden gezet.

Het uitwerken en voorschrijven van nadere designeisen of design-for-recycling voorschriften bijvoorbeeld is in onze ogen beter geïnformeerd mogelijk aan de hand van de resultaten van de monitoring. Die kunnen zich focussen op gebruik van materialen (stoffen, garens, etc.). Ook kunnen de resultaten van de monitoring gebruikt worden bij nadere definiëring van wat circulair textiel is en wanneer textiel circulair is (doorontwikkeling NTA 8195, CirTex, etc.). Wat is bijvoorbeeld een duurzame vezel? En hoe kan de herkomst van de vezel worden gegarandeerd? Bijvoorbeeld aan de hand van een productpaspoort of via certificering?

5. Recycled content

In huidige AMvB staat over de toepassing van recycled content in artikel 6:

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.

Deze open norm[7] brengt de vraag met zich mee wanneer een producent in voldoende mate maatregelen heeft genomen om zoveel mogelijk gerecyclede textielvezels in zijn producten op te nemen. Dit kan vragen oproepen bij producenten en leidt mogelijk tot complicaties bij toezichthouden. Om toezicht te kunnen houden op deze open norm zal de ILT eerst een beleidsregel[8] moeten opstellen waarin deze open norm verder is uitgewerkt. Als geen uitwerking wordt gemaakt, is de norm in de praktijk niet handhaafbaar. Dit heeft geleid tot de tweede onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord:

> *Hoe kunnen doelstellingen voor het gehalte aan gerecyclede textielvezels in nieuwe textielproducten er concreet uitzien?*

Om tot beantwoording te komen, is een analyse gemaakt op de volgende aspecten:

- Juridische haalbaarheid
- Technische haalbaarheid
- Beschikbaarheid van recycled content

Daarnaast is in de gesprekken met stakeholders naar voren gekomen dat meten/garanderen van de recycled content een aandachtpunt is. In de volgen de paragrafen zijn deze aspecten verder uitgewerkt. Dit hoofdstuk sluit af met conclusies en een onderbouwing van het belang van een gerecycled content eis (en het invullen van de open norm).

5.1 Juridische haalbaarheid

In de Nederlandse wetgeving is het mogelijk om eisen te stellen aan producten die op de markt worden gebracht. Dit is vastgelegd in de wet milieubeheer artikel 5.2. Zie voor meer uitleg hierover bijlage 1.

Bij het stellen van producteisen moet echter wel rekening worden gehouden met het Verdrag over de werking van de Europese Unie. In dat verdrag zijn tussen de lidstaten van de EU afspraken gemaakt over vrij verkeer van goederen. Producteisen kunnen dit vrije verkeer belemmeren. Er zijn echter mogelijkheden om, met een beroep op het belang van het milieu, toch producteisen te stellen, zelfs

7 Bij een open norm is het op voorhand niet expliciet duidelijk wanneer een normadressant genoeg heeft gedaan. De norm moet onder verschillende omstandigheden nader ingevuld worden. Dit in tegenstelling tot een gesloten norm waarbij de normadressant precies weet wat er van hem verwacht wordt, omdat de norm precies is ingevuld.
8 Deze beleidsregels worden ook gepubliceerd zodat iedereen weet waar zij op worden gecontroleerd. Een voorbeeld van een (vervallen) beleidsregel die een open norm invult is Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving verontreinigd papier-, kunststof- en metaalafval 2015

als dit de vrije handel van goederen zou belemmeren. Dit moet dan wel overtuigend worden onderbouwd. In praktijk wordt een dergelijke producteis voorgelegd aan de EU-commissie en daarmee aan andere lidstaten en belanghebbenden, zodat zij hierover hun mening kunnen delen. Als er grote bezwaren zijn vanuit de EU of andere lidstaten dan kan overwogen worden om de producteisen anders te formuleren of ze te laten vervallen.

Daarnaast kan overwogen worden of het nu het juiste moment is om producteisen op te nemen in Nederlandse wetgeving als bekend is dat over enkele jaren Europese ecodesigneisen voor textiel van kracht zullen worden. Op dit moment is nog niet bekend welke vorm de ecodesigneisen op Europees niveau aan zullen nemen en wanneer zij precies van kracht worden. De verwachting is dat de designeisen rond 2027/2028 van kracht worden. Als de Europese designeisen van kracht worden dan moeten eventuele Nederlandse eisen naar alle waarschijnlijkheid worden ingetrokken.

Dit betekent enerzijds dat Nederland een voorloper kan worden en enkele jaren eerder al kan laten zien wat er mogelijk is wat betreft recycled content percentages. De Nederlandse recycled content eisen zouden daardoor kunnen leiden tot Europese designeisen met vergelijkbare recycled content eisen. Anderzijds kunnen de latere op Europees niveau te stellen ecodesigneisen ook lagere recycled content verplichtingen (of in een extreem geval) geen eisen hierover kunnen stellen. Dit zou een zwabberend beleid tot gevolg kunnen hebben.

Geconcludeerd kan worden dat het juridisch mogelijk is om op nationaal niveau recycled contenteisen te stellen. In de overweging moet rekening worden gehouden met de uitwerking van Europees beleid dat grotendeels nog onbekend is, maar dat als het er komt waarschijnlijk met zich mee brengt dat eventuele Nederlandse eisen moeten worden ingetrokken.

5.2 Technische haalbaarheid

Het recycled content percentage dat met de huidige techniek kan worden behaald in een nieuw textielproduct hangt van veel verschillende factoren af. Denk hierbij onder andere aan type materiaal (katoen, polyester), type product (spijkerbroek of panty), recycling technologie (mechanisch, thermisch-chemisch of solvolyse) en recycling feedstock (post consumer of post production). In grote lijnen is het technisch gezien makkelijker om een hoger percentage recycled content te halen als garens van het product dikker zijn, als er chemisch gerecycled is en als de feedstock post production is. Er zijn voorbeelden waar tot 50% recycled content is toegepast[9]. En in de Dutch Green Deal on Circular Denim is overeengekomen dat 20% post consumer materiaal wordt toegepast in jeans[10]. Recyclers geven aan dat zij meerdere voorbeelden hebben van verschillende producten waar 20% recycled content afkomstig van post consumer textiel is toegepast. Tegelijkertijd zijn er ook producten waar het lastig is om recycled content toe te passen. Denk daarbij aan producten van zeer fijne stoffen gemaakt uit dunne garens, zoals lingerie, of fijne gebreide stoffen met patronen erin, of aan werkkleding waar vanuit veiligheidsoogpunt hoge eisen worden gesteld.

In gesprekken met ketenspelers is aangegeven dat een recycled content percentage van 5% wel het minimum zou moeten zijn als er een producteis wordt gesteld. Bij minder dan 5% is 1) het milieurendement klein omdat slechts een heel klein deel virgin materiaal wordt vervangen en 2) bij het gebruik van de gerecyclede vezels komen wel de technische uitdagingen om de hoek kijken. Men

9 Circulaire Bedrijfskleding – Schijvens
10 Green Deal Circular Denim - Afval Circulair

begint er liever niet aan als het recycled content lager is dan 5% omdat de kosten niet tegen de baten zouden opwegen.

Geconcludeerd kan worden dat in de meeste producten een recycled content percentage haalbaar is. Dit percentage loopt in de praktijk uiteen van 5% tot 50%. In een beperkt aantal producten is een recycled content percentage (nu nog) helemaal niet haalbaar.

5.3 Beschikbaarheid van recycled content

Naast dat er technische grenzen zitten aan de hoeveelheid gerecyclede vezels die in een product kunnen worden gebruikt moeten deze vezels ook beschikbaar zijn. Dat betekent in praktijk dat er voldoende textiel gescheiden ingezameld moet worden, dat dit gesorteerd moet worden in herbruikbaar en recyclebaar en dat er voldoende recycling capaciteit beschikbaar is voor vezel-tot-vezel recycling.

Beschikbaarheid textielafval

Vanaf 2025 geldt er in Europa een verplichte gescheiden inzameling van textiel (artikel 11 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen). Alle lidstaten moeten dan gescheiden inzameling van textiel in hun land hebben geregeld. Hoewel er geen inzameldoelstelling is opgenomen, ligt het in de lijn der verwachting dat het aanbod van gescheiden ingezameld textiel (sterk) toe gaat nemen. Recent is door Finland al gescheiden inzameling van textiel ingevoerd[11] en dit leidt volgens sorteerders/recyclers al tot overschotten op de tweedehands textielmarkt voor sortering. Tegelijkertijd is er steeds meer weerstand tegen het exporteren van textielproducten voor hergebruik in Afrika en Azië. Deze twee trends zullen ertoe leiden dat er naar verwachting een overschot komt aan textielafval dat gerecycled kan worden.

Uit gesprekken met sorteerders en recyclers van textiel blijkt dat de sorteercapaciteit en recyclingcapaciteit snel kan groeien. Dit moet ook omdat er een doelstelling in het Besluit UPV textiel voor vezel-tot-vezel recycling is opgenomen. Deze doelstelling is voor 2025:

- Hergebruik en recycling samen: 50 gewichts% van de hoeveelheid die in het voorgaande kalenderjaar op de markt is gebracht.
- Hiervan moet minimaal 20% hergebruik bedragen, dus maximaal 30% mag worden gerecycled.
- Van het deel dat gerecycled wordt, moet 25% vezel-tot-vezel worden gerecycled.

Bij een onveranderde jaaromzet van textielproducten in 2025 ten opzichte van 2024 betekent dit dat 7,5% van het volume textiel dat op de markt wordt gebracht in 2025 vezel-tot-vezel moet worden gerecycled. Dit percentage kan iets lager uitvallen als een groter deel van het ingezamelde textiel wordt hergebruikt, en er dus iets minder wordt gerecycled. In 2018 werd 32% van het ingezamelde huishoudelijk textiel gerecycled en 74% van het ingezamelde bedrijfsmatige textiel[12]. Als de inzameling toeneemt vanwege de invoering van de UPV en de Europese inzamelverplichting dan ligt het voor de hand dat er meer textiel van een recycle kwaliteit op de markt komt. Het ligt dus niet voor de hand dat er minder dan de maximaal toegestane hoeveelheid van 30% van het ingezamelde textiel zal worden gerecycled. Naar verwachting zal er dus ruim voldoende textielafval beschikbaar zijn om de

11 ZWE factsheet_Finland textiles (zerowasteeurope.eu)
12 Massabalans Bedrijfsmatig textiel 2020

7,5% van de op de markt gebrachte massa aan textiel in Nederland in te zetten voor vezel-tot-vezelrecycling.

Beschikbare capaciteit voor sortering en recycling

Als de hoeveelheden bij het van kracht worden van de UPV in 2025 niet significant wijzigen opzichte van 2018 zou ongeveer 23 kton textiel moeten worden gerecycled tot nieuwe garens[13]. Uit gesprekken met textielsorteerders en recyclers is gebleken de opschaling tot de hoeveelheid die wordt geëist in het Besluit UPV Textiel naar verwachting in twee jaar mogelijk moet zijn. Verschillende partijen geven aan dat zij nu al werken aan productiecapaciteit met een omvang van 3 tot 11 kton. De capaciteit van een van de (mechanische) recyclers moet naar verwachting in 2025 al 50% van de benodigde capaciteit dekken, en dit kan nog snel worden opgeschaald als dat nodig is. Daarmee lijkt de benodigde capaciteit voor sortering en recycling haalbaar. Of dat in de praktijk ook zo zal uitpakken moet blijken. Handmatig sorteren vraagt veel arbeid, en personeel is moeilijk te vinden. Sorteren voor recycling zal ook deels geautomatiseerd worden, en daar zijn de eerste stappen wel in gezet, maar de capaciteit moet nog worden vergroot. Een drijvende kracht zoals in de UPV helpt in ieder geval met deze ontwikkelingen.

Beschikbare capaciteit voor spinnen

Op dit moment zit een bottleneck voor het maken van garens met gerecyclede vezels bij spinners. Die moeten ervaring opdoen met secundaire vezels. Als spinners dit niet hoeven, omdat er geen vraag naar garens met recycled content is, zullen de grote spinners niet overschakelen op (deels) secundaire vezels. Grote spinners zijn gericht op grootschalig met hoge snelheid spinnen van garens van een constante kwaliteit. Fluctuatie van de samenstelling van hun feedstock zal de snelheid van het spinproces sterk vertragen. De uitdaging is om te laten zien dat spinnen met gerecyclede vezels wel kan, door dit via relatief kleinschalige spininfrastructuur te bewijzen. Er zijn al wel kleinere spinners die zich richten op secundair materiaal. In Nederland is dat bijvoorbeeld Spinning Jenny[14]. Doel van spinning Jenny is om over enkele jaren 3 kton per jaar aan garen te produceren. 3 kton betekent ongeveer een zesde van de benodigde hoeveelheid om te voldoen aan de 7,5% eis. Ook in het buitenland waar het grootste deel van de garens voor Nederlandse textiel vandaan komt, wordt hard gewerkt aan opschaling bij kleinere spinners. De verwachting is dan ook dat de combinatie van Nederlandse en buitenlandse spincapaciteit de komende jaren zal groeien totdat de spincapaciteit voldoende zal zijn voor de vezel-tot-vezeldoelstellingen. Daarbij kan de Nederlandse UPV een belangrijke drijvende kracht vormen.

Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat uit alleen al het Nederlandse textielafval de komende jaren ongeveer 7,5% materiaal beschikbaar komt voor inzet in nieuw op de Nederlandse markt te zetten textielproducten. De grootste uitdagingen lijken te zitten bij het spinnen van garens met secundaire (mechanisch gerecyclede) vezels.

5.4 Meten van het aandeel gerecyclede vezels

In gesprekken met de verschillende stakeholders, zowel producenten, recyclers als toezichthouders is opgemerkt dat het meten van het aandeel gerecyclede vezels in een textielproduct een aandachtspunt

13 Bij aanname dat op de markt even veel is als het afval in het jaar erna. Totaal als afval in 2018: (136,1 kton Gescheiden + 169 kton naar verbranding)*30%*25%=22,9 kton.
14 Home - Spinning Jenny

is. Aan een textielproduct is met het oog niet zichtbaar of het secundaire vezels bevat. Als er mechanisch is gerecycled dan kan dit misschien nog met meetmethoden (microscopisch onderzoek) worden vastgesteld, maar bij chemische recycling is dit al veel lastiger. Om te bewijzen dat er voldoende recycled content aanwezig is in een kledingstuk dat op de markt wordt gebracht, zal er dus een vorm van een track and trace systeem moeten worden opgezet. Dat track and trace systeem moet dan lopen vanaf de inzamelaar van het textielafval langs de hele keten van sortering, vezel-tot-vezelrecycling, spinnen, weven/breien en confectioneren tot aan de UPV-producent. Op die manier kan de producent voldoen aan zijn verplichting om aan te kunnen tonen dat het recycled content percentage wordt behaald. Hiervoor zijn al verschillende technieken beschikbaar. Enerzijds kan de informatie via chemische tracers aan de vezels worden toegevoegd[15], anderzijds kan een track en trace systeem digitaal worden opgebouwd waarbij iedere stap in de keten gecertificeerd wordt en zij steeds informatie toevoegen aan een informatiesysteem[16] dat kan worden uitgelezen via een QR-code of een chip in het kledingstuk.

5.5 Belang van ambitieuze producteisen

In 2050 wil de Nederlandse overheid volledig circulair zijn[17]. Ook de textielketen zal moeten veranderen om deze ambitie te halen. In het Beleidsprogramma Circulair textiel 2020 – 2025[18] staan de doelstellingen van het Rijk en de textielketen waarmee wordt bijgedragen aan een circulaire economie in 2050.

In het beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025 staan tussendoelstellingen voor het jaar 2025, 2030, 2035 om zo in 2050 volledig circulair te zijn[19]. Voor het jaar 2025 betekent dit:

- Het aandeel gerecycled (post-consumer)/ duurzaam materiaal in textielproducten is 25%
- 30% van de grondstoffen, materialen en producten die op de Nederlandse markt worden gebracht, worden na inzameling – als direct hergebruik niet meer mogelijk is – gerecycled met open of closed loop recycling[20].

Deze doelstellingen hebben dus invloed op zowel de voorkant als de achterkant van de textielketen. Vervolgens wordt gesteld voor 2030:

- In alle textielproducten die in Nederland op de markt worden gebracht is 50% duurzaam materiaal verwerkt. Van dat percentage is minimaal 30%(punt) recyclaat en maximaal 20%(punt) duurzaam materiaal.
- 50% van de grondstoffen, materialen en producten die in Nederland op de textielmarkt worden gebracht, worden (na inzameling, als hergebruik niet meer mogelijk is) gerecycled

Om deze doelstellingen te behalen wordt onder andere de UPV voor textiel ingevoerd. Het Besluit UPV textiel treedt in werking op 1 juli 2023. Na ongeveer 2 jaar moeten de eerste doelstellingen worden behaald. Volgens het beleidsprogramma moet het aandeel gerecycled (post-consumer)/ duurzaam materiaal in textielproducten 25% zijn in 2025. Duurzaam materiaal is niet heel duidelijk gedefinieerd

15 Bijvoorbeeld via FibreTrace of tex.tracer
16 Bijvoorbeeld via Textile Genesis of EON | Unlock the potential of your products
17 Nederland-circulair-in-2050.pdf
18 Beleidsprogramma circulair textiel 2020 - 2025
19 Beleidsprogramma circulair textiel 2020 - 2025
20 Closed loop betekent dat de materialen uit het ingezamelde textiel weer gebruikt worden in nieuwe textielproducten. Open loop betekent dat de materialen uit het ingezamelde textiel weer worden gebruikt in nieuwe producten anders dan textiel.

in het beleidsprogramma[21], maar onder duurzaam materiaal nemen wij vooralsnog aan dat de duurzame(re) alternatieven voor de gangbare virgin materialen, bijvoorbeeld biologisch katoen meetellen. De schatting van de globale productie van biologisch katoen bedraagt 1,4% van de totale katoenproductie[22]. De vraag die opkomt is dan ook in hoeverre duurzaam materiaal, dat niet gerecycled materiaal is, kan bijdragen aan de duurzame content doelstelling? Vooralsnog concluderen we dat recycled content een belangrijke rol zal moeten spelen om de 25% gerecycled materiaal/duurzame materialendoelstelling in 2025 te behalen.

De doelstellingen op EU-niveau zijn iets meer algemeen gesteld maar wijzen in dezelfde richting. In de EU-strategie voor duurzaam en circulair textiel [23] staat een visie die ervanuit gaat dat:

Textielproducten die in de EU in de handel worden gebracht tegen 2030 lang meegaan en kunnen worden gerecycled, grotendeels gemaakt zijn van gerecyclede vezels, …

Op dit moment is er voor marktpartijen naast intrinsieke motivatie tot verbeteren van het milieuprofiel van hun textiel geen drijvende kracht om de (recycled content) ambities uit de Nederlandse en de EU-strategie te behalen. Een product met meer recycled content zal naar verwachting duurder zijn dan een product uit alleen virgin materiaal, en daar is maar een klein deel van de consumenten bereid voor te betalen. Vanuit de producenten is dus maar een beperkte vraag naar textielproducten met daarin secundaire materialen.

Omdat er een beperkte vraag is naar secundaire vezels ontstaat het risico dat de verplichting om een deel van de ingezamelde textiel vezel-tot-vezel te recyclen wordt gehinderd. Enerzijds geven partijen in de toetssessie aan dat dit geen probleem hoeft te zijn. Dan moeten de producenten wel meer geld meegeven met dit gerecyclede materiaal, het is tenslotte hun verantwoordelijkheid volgens de UPV. Daarbij heeft de textielsector zich geschaard achter ambitieuze doelstellingen[24]. Andere partijen in de toetssessie verwijzen naar de kunststof verpakkingsketen waar door het ontbreken van eisen aan de verpakkingen tussen 2014 en 2021 geen verbetering is opgetreden in de recyclebaarheid van de verpakkingen[25].

Geconcludeerd kan worden dat het belangrijk is om een sterke drijvende kracht in de textielketen in wetgeving in te bouwen om meer recycled content in de textielproducten op te nemen. Enerzijds is dit nodig om de recycled content ambities van het Nederlandse en Europese beleid te behalen. Anderzijds zorgt een recycled content eis voor een sterke prikkel die bijdraagt aan het behalen van de vezel-tot-vezel recycling doelstelling.

Hoewel de Europese Commissie aan het werk is gegaan om voor textiel designeisen te ontwikkelen is het belangrijk om een recycled-contenteis in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Ten eerste zal een Nederlandse recycled-contenteis naar verwachting eerder van kracht worden en zal dus eerder een pull creëren die helpt bij het behalen van de vezel-tot-vezelrecyclingdoelstelling. Ten tweede is het niet duidelijk of er een recycled-contentprodcteis vanuit Europa zal komen. Naar verwachting zal dat wel het geval zijn, maar misschien is de Europese eis niet ambitieus genoeg om voldoende pull te

21 In de beleidsmonitoring die binnenkort uitkomt zou een scherpere definitie worden gegeven van "duurzaam materiaal".
22 Textile-Exchange_OCMR_2022.pdf (textileexchange.org)
23 EU strategie voor duurzaam en circulair textiel
24 Sectorplan Nederlandse kleding- en textielsector | Milieu & Circulariteit | Modint
25 Recyclebaarheid van Nederlandse kunststofverpakkingen De status van 2021

creëren. Ten derde kan een Nederlandse recycled-contenteis laten zien wat er mogelijk is, zodat de Europese normen ook ambitieuzer worden gesteld. En als laatste kan een Nederlandse recycled contenteis de Nederlandse textielrecyclingindustrie een voorsprong geven.

Het nadeel van het invoeren van een Nederlandse recycled content eis is dat deze zal moeten worden ingetrokken als er Europese eisen van kracht worden.

5.6 Conclusie over recycled content

Garens met daarin secundaire vezels zijn in de regel duurder dan garens van virgin materiaal. Dit geldt zeker voor garens van post consumer herkomst. Secundaire vezels zijn namelijk lastiger te verwerken dan virgin vezels, doordat de samenstelling kan verschillen en daarmee de eigenschappen vaak meer fluctueren. Daarnaast zijn vezels na een keer gebruiken vaak korter en meer versleten. Bovendien zijn de beschikbare volumes ook relatief klein ten opzichte van de volumes die spinners nodig hebben. Een producent van secundaire vezels zal op dit moment lastig zijn vezels kwijt kunnen bij een spinner, omdat zijn product het op zowel prijs, kwaliteit als volume aflegt tegen virgin materialen. Voor chemische gerecyclede vezels geldt overigens alleen het prijsargument (momenteel nog). De kwaliteit van chemisch gerecyclede vezels is (zo goed als) virgin kwaliteit, waardoor het volume ook minder een issue is.

Een vraag creëren naar gerecycleerde vezels is dus belangrijk om de recycling van textielproducten op gang te brengen. Wanneer deze vraag niet wordt gecreëerd verwachten wij dat secundaire vezels alleen kunnen worden afgezet bij spinners als een financiële bijdrage (leveren onder kostprijs) wordt geleverd. Om de vezel-tot-vezeldoelstelling te behalen moeten producenten dan dit financiële ketentekort bijleggen vanuit de afvalbeheerbijdrage. De spininfrastructuur zal zich vervolgens moeten ontwikkelen om secundaire vezels goed te kunnen verwerken. Op deze manier wordt er op één plek een duw gegeven aan het wiel van de textielketen.

Om dit circulaire wiel op gang te krijgen is het belangrijk dat er ook op andere plekken wordt geduwd (push) of getrokken (pull). Dit kan door een vraag te creëren naar secundaire vezels. De verwachting is dat als het circulaire wiel eenmaal op gang is dat het als een vliegwiel zal werken omdat de recycling industrie op gang is gebracht en dit zal leiden tot dalende prijzen voor secundaire textielvezels. Naar verwachting kunnen de kosten van secundaire materialen dan dalen door schaalvoordelen en innovaties, terwijl de kosten voor virgin grondstoffen in de tijd toenemen.

Ook bij andere UPV's zien we dat een pull creeeren belangrijk is. In de UPV verpakkingen zien we dat de afzet van bepaalde fracties kunststof verpakkingasafval (met name de mix) geregeld stokt[26] en dat de secundaire materialen worden in minder veeleisende toepassingen gebruikt[27]. Voor die minder veeleisende toepassingen wordt een lagere prijs betaald wat weer een financieel ketentekort als gevolg heeft[28]. Er is wel een (groeiende) markt en dus continue afzet voor andere fracties zoals bijvoorbeeld PET. Deze markt wordt, onder andere, veroorzaakt door een recycled content verplichting van 25% in 2025 vanuit de Europese SUP richtlijn. De technologie voor de recycling van PET is ook meer volwassen, en daardoor kan PET ook weer ingezet worden als foodgrade verpakkingsmateriaal. Daar wordt een relatief hoge prijs voor betaald waardoor PET recycling een betere business case heeft dan andere fracties.

26 kunststofketen_mix_kunststoffen_samenvatting.pdf (kidv.nl)
27 Recyclebaarheid van Nederlandse kunststofverpakkingen : de status van 2021
28 kunststofketen_mix_kunststoffen_samenvatting.pdf (kidv.nl)

Het is daarom goed dat in de UPV textiel een artikel is opgenomen om de vraag naar secundaire vezels te creëren. In het huidige Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel is een open norm opgenomen waarin een producent de verantwoordelijkheid krijgt om zo veel mogelijk post consumer recycled content op te nemen in zijn producten. Een open norm roept veel vraagtekens op en kan leiden tot onduidelijkheid bij toezicht en handhaving. Om voor alle partijen zo snel mogelijk helderheid te scheppen adviseren wij de open norm als volgt in te vullen via een aanpassing van het Besluit UPV Textiel:

- Als algemene product eis wordt vanaf 2025 5% gerecycled content geëist voor alle textielproducten die onder de UPV voor textiel vallen. Deze eis loopt in de tijd op met 2%-punt per jaar. Na 5 jaar wordt de eis geëvalueerd. Afhankelijk van de technische en organisatorische ontwikkelingen in de textielmarkt kan deze eis naar boven of beneden worden bijgesteld.
- Voor producten waar het percentage recycled content niet mogelijk is, kunnen producenten via een "pas toe of leg uit"-regel[29] laten zien dat zij voldoen aan de eis of uitleggen waarom zij niet kunnen voldoen. Hierbij kunnen alleen technische/organisatorische redenen worden aangevoerd, kosten zijn geen argument.

Randvoorwaarden

Om een recycled content eis op te leggen zal aan enkele randvoorwaarden moeten worden voldaan. Denk hierbij aan:

- Een zo efficiënt mogelijke invulling van de rapportageverplichting van de producenten over recycled content en de comply-or-explain-regel om de administratieve lasten tot een minimum te beperken.
- Manieren waarmee het aandeel recycled content in een product kan worden vastgesteld moeten verder worden ontwikkeld en worden erkend door de ILT als een goedgekeurde methode. Dit is nodig omdat producenten anders niet weten hoe zij aan kunnen tonen dat zij voldoen aan de eisen.
- De producteis over recycled content moet worden genotificeerd bij de EU. De reacties van de Europese Commissie, de andere lidstaten en stakeholders op deze notificatie moet worden beoordeeld en afgewogen tegen de ambities uit het Nederlandse textielbeleid.

29 Vaak ook "Comply or explain" genoemd

Appendix 1 Juridische achtergrond bij producteisen met betrekking tot recycled content

1.1 Nederlandse wetgeving

De Nederlandse wet staat toe dat in het kader van een beter milieu producteisen worden gesteld. Dit is vastgelegd in de Wet milieubeheer in hoofdstuk 9: Stoffen en producten. De mogelijkheid om voor producten eisen te stellen ligt in artikel 9.5.2. Dit artikel luidt:

WM artikel 9.5.2:
Lid 1
Bij algemene maatregel van bestuur ***kunnen ter stimulering van*** *hergebruik,* ***preventie****, recycling en andere nuttige toepassing, van een doelmatig beheer van afvalstoffen* ***of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld*** *met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan* ***een ander ter beschikking stellen****, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bij de maatregel aangewezen* ***stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen****. Met betrekking tot producten worden zodanige regels niet gesteld in het belang dat artikel 9.5.1 beoogt te beschermen.*

Er kunnen dus producten worden aangewezen in een AMvB waarvoor in het belang van de bescherming van het milieuregels worden gesteld. Dit is dus een vrij brede mogelijkheid in de wet waaronder producteisen kunnen worden afgedwongen. In lid 2 staat verder uitgewerkt waar dan aan moet worden gedacht.

Artikel 9.5.2 lid 2

Tot de regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen behoren regels, inhoudende een verbod met betrekking tot zodanige stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen een of meer van de in het eerste lid genoemde handelingen:

a. *te verrichten;*

b. *te verrichten anders dan met inachtneming van de omtrent die handelingen of die stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen bij de maatregel gestelde regels;*

c. *te verrichten op een bij de maatregel aangewezen wijze, onder daarbij aangegeven omstandigheden, of voor daarbij aangewezen doeleinden;*

d. te verrichten indien de stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen niet voldoen aan de bij de maatregel gestelde eisen.

In Lid 2 onder d staat dus specifiek beschreven dat een verbod kan worden ingesteld om specifieke producten op de markt te brengen (op de markt brengen is ook een handeling) die niet voldoen aan de gestelde eisen, ofwel het opleggen van producteisen.

Conclusie is dus dat onder Nederlandse wetgeving via een AMvB een producteis kan worden opgelegd.

In het *Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel*[30] dat op 1 juli 2023 in werking treed is in artikel 6 het volgende opgenomen:

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.

1.2 Rekening houden met Europese wetgeving

In de toekomst kan deze open norm verder worden ingevuld. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met verdragsrechtelijke bepalingen op Europees niveau. De Raad van State (RvS) schreef daarover in haar advies[31] naar aanleiding van het concept *Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel*[32]*:*

4. Verhouding tot het Unierecht

Hoewel de UPV een instrument is uit de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen, mag de nationale uitvoering niet in strijd komen met het overige Unierecht, in het bijzonder de in de EU-verdragen neergelegde fundamentele vrijheden. Hier zijn, meer specifiek, de regels inzake het vrij verkeer en de mededinging relevant.

a. Verhouding tot het vrij verkeer van goederen

Van de in het ontwerpbesluit neergelegde regels gaat mogelijk een belemmering uit voor het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in artikelen 34-36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

…

Verder kan de verplichting om een bepaald gehalte aan gerecyclede textielvezels in de textielproducten te verwerken (zie noot 45) worden aangemerkt als een producteis, die als zodanig een belemmering kan vormen voor de invoer van goederen. Dergelijke belemmeringen kunnen worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld om dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu (zie noot 46). Voorwaarde is dat de maatregel geschikt is om dat milieudoel te behalen en niet verder gaat dan daarvoor nodig is.

De RvS vermeld dat er in de toelichting bij het concept besluit niet wordt ingegaan op de samenhang van de producteisen in de UPV-regeling en de eisen die daaraan worden gesteld vanuit de EU. Dit is extra belangrijk omdat er op Europees niveau gewerkt wordt aan wetgeving voor textiel. In de nieuwe Ecodesign richtlijn die vanuit de EU wordt ontwikkeld specifiek wordt benoemd dat er ecodesigneisen (producteisen vanwege het milieu) zullen worden ontwikkeld voor textiel. En bij de aanpassing van de Kaderrichtlijn afvalstoffen ook wordt gesproken over een EU brede UPV voor textielproducten.

Geconcludeerd kan worden dat als vanwege de bescherming van het milieu producteisen worden gesteld dat dat niet tot strijdigheid met EU verdragen hoeft te leiden. In praktijk wordt een dergelijke

30 Ontwerp Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
31 Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel. - Raad van State
32 Overheid.nl | Consultatie Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel (internetconsultatie.nl)

producteis voorgelegd aan de EU commissie en daarmee aan andere lidstaten, zodat zij hierover hun mening kunnen delen. Als er grote bezwaren zijn vanuit de EU of andere lidstaten dan kan overwogen worden om de producteisen anders te formuleren of ze te laten vervallen.

1.3 Rekening houden met Europese ontwikkelingen met betrekking tot textiel

Daarnaast kan overwogen worden of het nu het juiste moment is om producteisen op te nemen in Nederlandse wetgeving als bekend is dat over enkele jaren Europese ecodesigneisen voor textiel van kracht zullen worden. Op dit moment is nog niet bekend welke vorm de ecodesigneisen op Europees niveau aan zullen nemen. Dit betekent enerzijds dat Nederland een voorloper kan worden en enkele jaren eerder al kan laten zien wat er mogelijk is wat betreft recycled content percentages. Anderzijds kan het betekenen dat er op Europees niveau ecodesigneisen worden opgesteld over heel andere onderwerpen dan recycled content, bijvoorbeeld over levensduurverlenging. In dat geval zouden er conflicten kunnen ontstaan tussen de Nederlandse en Europese producteisen.

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

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

Emma Gerritse
+31 6 57 98 23 28
Emma.Gerritse@rebelgroup.com

Milou van de Burgt
+31 62 53 86 24 0
Milou.vandeburgt@tauw.com

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

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com