

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Invoering uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel

(Internetconsultatie van 22 november tot en met 13 januari 2021)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel voor. Die moet ingaan per 2023. Textiel is een van de meest vervuilende industrieën wereldwijd waarbij veel grondstoffen worden verspild. De UPV maakt producenten van textiel verantwoordelijk voor de inzameling, hergebruik, recycling en afvalverwerking van hun producten. Dit moet zorgen voor meer hergebruik, minder verspilling en minder vervuiling.

Doelgroepen die door de regeling worden geraakt:

- Textiel producenten en importeurs;
- Gemeenten;
- Textielinzamelaars;
- Burgers.

Het besluit is bedoeld als financiële prikkel waardoor er zo min mogelijk textielafval is en er zo min mogelijk nieuwe grondstoffen nodig zijn. Op dit moment wordt maar 12% van het ingezamelde textiel gerecycled en maar 2% hergebruikt. De rest wordt verbrand of gestort. Voor nieuw textiel worden vooral nieuwe grondstoffen gewonnen, terwijl het afgedankte textiel wordt verspild.

Verwachte effecten van de Regeling voor de doelgroepen

In Nederland werken we toe naar een circulaire economie in 2050 waarin (textiel)afval niet meer bestaat. Op dit moment zijn gemeenten nog verantwoordelijk voor het inzamelen en de kosten van het afgedankte textiel van hun inwoners. Na invoering van de regelgeving in 2023 wordt de producent verantwoordelijk voor recycling en hergebruik. Zij betalen ook de kosten voor het afvalbeheer. Dit geeft een financiële prikkel voor kleding van hogere kwaliteit, die beter kan worden gerecycled en hergebruikt.

De brancheorganisaties (INretail en Modint) hebben zelf een voorstel gedaan voor een UPV voor textiel. Daarnaast is onderzoek gedaan naar een UPV voor textiel door Rebel Group, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ter achtergrondinformatie bevindt zich het rapport van Rebel Group in de bijlagen. Het onderzoek van de brancheorganisaties is desgewenst bij de brancheorganisaties zelf op te vragen. Op basis van dit voorstel en onderzoek en op basis van gesprekken met partijen uit de textielsector is de huidige AMvB UPV Textiel tot stand gekomen.

De reacties

Er kon worden gereageerd op deze Regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 35 reacties ingediend, hiervan zijn er 29 openbaar. Indieners zijn:

- Producenten, retail en brancheorganisaties (ca 32% van de indieners);
- Inzamelaars, sorteerders en recyclers (ca 18% van de indieners);
- Kringloopbedrijven (ca 12% van de indieners);
- Overheden (ca 12% van de indieners);
- Milieuorganisaties en stichtingen (ca 12% van de indieners);
- Particulieren (ca 12% van de indieners);
- ATR (ca 2% van de indieners).

1. Algemeen beeld van de reacties

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende thema's:

- Over het algemeen wordt de Regeling ondersteund. Wel hebben indieners nog veel opmerkingen, aanvullingen en kanttekeningen;
- Het bedrijfsleven richt zich met name op doelstellingen en haalbaarheid;
- De milieuorganisatie is positief over de ambitie betreffende recycling en hergebruik, en benadrukt de noodzaak van hogere stappen op de R-ladder alsmede de formulering van realistische recyclingdoelstellingen;
- Inzamelaars, sorteerders en recyclers benadrukken onder meer het belang van meten van doelstellingen, toezicht op de ontwikkelde monitoringsystemen, handhaving, en formulering van realistische doelen gebaseerd op correct beschikbaar cijfermateriaal;
- Kringloopbedrijven richten zich met name op meetpunten, hergebruik, handhaafbaarheid, toetsing van uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid alsmede de juistheid van beschikbare cijfers;
- Overheden leggen sterk de nadruk op zorgplicht gemeenten, lokale beleidsvrijheid, behoud van de regierol en het belang van meer beleidsinstrumenten;
- Particulieren leggen de nadruk op duurzaamheid en fiscale sturing.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst met inkleuring door citaten uit de individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Uitvoering Regeling

Producenten, retail en brancheorganisaties

- Maak import van gecancelde orders mogelijk.
- Beperkte nadruk op de voorkant van de textielketen: het design, inclusief financiering van innovaties op dit gebied.
- Tevens weinig aandacht voor de eindgebruikers (de consument).

Inzamelaars, sorteerdere en recyclers

- Gevraagd wordt hoe producenten aan de contacten voor het voorbereiden voor hergebruik en recycling als zij niet met gemeentes willen/gaan samenwerken.
- Gevraagd wordt wat er moet gebeuren met onverkochte voorraad van producenten, en of er onderscheid wordt gemaakt tussen pre-consumer en post-consumer textiel?
- Volledige financiële verantwoordelijkheid voor de afvalfase van het textiel in het besluit opnemen.
- Maximaal invulling geven aan de circulaire doelstellingen. Voor zover dat nu nog niet mogelijk is pleiten wij ervoor om in de toelichting van de AMvB aan te geven welke aanvullende maatregelen genomen worden die sturen op hogere treden op de R-ladder en daarbij tevens het tijdspad te schetsen zodat partijen hierop kunnen anticiperen.
- Wanneer er gesproken wordt over voorbereiding voor hergebruik en recycling, specifiek aangeven dat dit in Nederland of minimaal binnen de EU dient plaats te vinden.
- Gevraagd wordt hoe de doelstellingen per producent gemeten gaan worden.
- Indien het ingezameld textiel niet gesorteerd gaat worden op merk/afkomst van desbetreffende producent, hoe kan de producent dan aantonen wat er met het door hem op de markt gebracht textiel gebeurd is.
- Gevraagd wordt welke verslagleggingseisen worden gesteld, hoe dit wordt gefaciliteerd en -bij niet naleving- gesanctioneerd, en hoe het toezicht op de ontwikkelde monitoringsystemen is geregeld.
- Een grote uitdaging voor de UPV wordt de transparantie en traceerbaarheid van de verwerking van het gebruikte textiel. Dit betreft niet alleen de realisatie van producthergebruik, maar ook de realisatie van de recyclingdoelstellingen.
- Handhaving en controle zijn essentieel. Gevraagd wordt op welke manier ervoor gezorgd kan worden dat handhaving m.b.t. de doelstellingen binnen deze UPV op waarde wordt geschat en daarmee een hoge prioriteit ontvangt binnen bestuursorganen.
- Hoewel producenten zelf uit mogen maken welke informatie er gedeeld wordt, lijkt het beter een uniforme en onafhankelijke tool in te zetten om hergebruik- en recycledoelstellingen te meten, zoals de ECAP-tool.
- Wanneer producenten op eigen initiatief afspraken mogen maken met gemeenten ligt hierin een mogelijke belangenverstremming. De vergoedingen die tegenover de uitvoering van de UPV staan, zouden binnen de textielketen moeten blijven en niet eventueel moeten wegvloeien naar gemeenten.

- Gepleit wordt voor de opzet van een collectieve producentenorganisatie. Producenten moeten de kans krijgen nieuwe vormen van inzameling te organiseren.

Kringloopbedrijven

- Kringloopwinkels dienen een inzamelvergoeding vanuit het producentenfonds te krijgen gelijk een inzamelende gemeente.
- Niet als meetpunt hoeveelheid afgedankt textiel nemen, maar hoeveelheid op de markt gebracht.
- Voorbereiding voor hergebruik lijkt meer een inspanningsverplichting, We zien een mogelijk risico dat kleding als voorbereiding voor hergebruik zal worden geregistreerd, maar dat het daadwerkelijk (product)hergebruik uiteindelijk nooit zal plaatsvinden (of niet te controleren valt dat het plaatsvindt).
- Gevraagd wordt hoe om te gaan (met de registratie van) onverkochte voorraden en retouren.
- Bij de verschuiving van de verantwoordelijkheid van publiek naar privaat: aanvullende randvoorwaarden zijn nodig om gemeenten voldoende in staat te stellen om regie te kunnen blijven voeren.
- Samenwerking tussen gemeenten en producenten: in de huidige situatie werken gemeenten samen met textielinzamelbedrijven. Het is van belang dat producenten juist direct de samenwerking met textielinzamelaars aangaan.
- In de afval hiërarchie (R-ladder) is hergebruik (re-use) één van de beste keuzes voor het verkleinen van de CO2 uitstoot en de verdere milieu impact.
- Er moet een landelijke mix bekend zijn uit alle sorteeranalyses van de huidige textielsorteerders. Daaruit kan een veel betere schatting ontstaan dan die nu gebruikt wordt.

Overheden

- Het is belangrijk dat het Rijk de mogelijkheid heeft om de regie over het systeem meer naar zich toe te trekken wanneer producenten en andere stakeholders elkaar gevangen houden in conflicten. Zo zou er bv een centraal Rijksbreed aanspreekpunt voor textiel moeten komen.
- Neem in de AMvB de mogelijkheid op om per ministeriële Regeling nadere regels te stellen over (de berekeningswijze van) inzamelvergoedingen.
- Het is onduidelijk op welke manier de wettelijke zorgplicht van gemeenten zich verhoudt tot de verplichtingen van de producenten.
- Gemeenten moeten hun rol als regisseur op lokaal niveau kunnen blijven invullen en bestaande contracten en verplichtingen hierover moeten gerespecteerd worden. Lokale beleidsvrijheid is van belang.
- Het besluit moet ook ruimte laten voor de inzameling van textiel volgens de scheidingsregels van LAP3.
- De huidige versnippering van textiel als beleidsonderwerp tussen de overheidslagen gemeente-provincie-Rijk, tussen de Ministeries, en tussen de regio's, maakt het lastig om op Europees en internationaal niveau duidelijk verder te komen.
- Beperkte nadruk op de voorkant van de textiel keten: het design, inclusief financiering van innovaties op dit gebied. Tevens weinig aandacht voor de eindgebruikers (de consument).

- Er zijn meer beleidsinstrumenten van overheidswege nodig, zoals: circulaire doelstellingen voor textiel in de Ecodesign richtlijn, fiscale vergroening, belastingaftrek voor circulaire ondernemers, goed organiseren van digitaal datamanagement.
- Er zal geld beschikbaar moeten komen om de transformatie van de textielketen procesmatig te ondersteunen.
- De Rijksoverheid dient ervoor te zorgen dat er onder onafhankelijk voorzitterschap een regie- orgaan tot stand komt dat de invoering en de werking van de Regeling voor textiel monitort, begeleidt en evalueert.
- De Regeling moet een vergoedingensystematiek borgen, die kostendekkend is, zodat de Regeling geen opdrijvend effect kan hebben op de afvalstoffenheffing.

Milieuorganisaties en stichtingen

- Voor circulair beleid dient gestuurd te worden op minder afhankelijkheid van primaire grondstoffen.
- Een duurzame kleding- en textielindustrie vraagt een geïntegreerde aanpak. Een aanpak met inzet en maatregelen die uitdagingen op milieu, mensenrechten, arbeidsomstandigheden en handelspraktijken op coherente wijze aangaan.
- Van de geschatte 50.000 producenten zijn er 35.000 éénmanszaken, dus vrijstelling van kleine producenten is niet effectief. Een alternatief is om de doelstellingen af te stemmen op de hoeveelheid afgedankt textiel.
- Ook online platforms via welke veel textiel wordt geïmporteerd dienen als producent gedefinieerd te worden.
- Hogere stappen op de R-ladder zijn absolute noodzaak om de potentiële milieuwinst van CE in textiel te realiseren.
- De uitdaging wordt om ervoor te zorgen dat in ontwikkelingslanden bestaande textielproductieketens en de mensen die er voor hun inkomen van afhankelijk zijn, economisch versterkt gaan worden indien een UPV tot stand komt.
- Onderdeel van het IAK is de verplichte kwaliteitseis 'Effecten op ontwikkelingslanden'. Deze toets lijkt niet te zijn uitgevoerd.
- Geef aan wat er moet gebeuren met onverkochte voorraad van producenten. Verbied vernietiging onverkochte kleding.

Particulieren

- Duurzaamheid van inname/verzameling, transport en reiniging moet worden gemeten en belast.
- Op het etiket moet worden vermeld hoe duurzaam het kledingstuk is (qua grondstoffen en recycling).
- Chemische en dierlijke producten moeten extra zwaar worden belast.
- Om productie van textiel met een lange levensduur financieel aantrekkelijk te maken, elke producent een vast bedrag per kg aan belasting laten betalen en een variabel bedrag per kg als subsidie ontvangen.

- De hier voorgestelde aanpak stimuleert de productie van textiel met een korte levensduur, waarmee snel een hoog innamepercentage valt te scoren. Ontwikkel een systeem waarbij in elk kledingstuk een label wordt genaaid met een code, welke producent het wanneer op de markt heeft gebracht.

Doelstellingen Regeling

Producenten, retail en brancheorganisaties

- Het is niet doelmatig en proportioneel om een doelstelling van 10% 2de-hands afzet in Nederland in 2025 na te streven als de marktvraag voor afzet van tweedehands kleding uit de gescheiden inzameling in 2018 slechts 1-2% bedraagt.
- Textielservicebedrijven zien het als onlogisch, onrechtvaardig en onnodig om hen onder de Regeling te laten vallen.
- Doelstellingen niet benoemen in termen van percentages, maar betrekken op de afvalstroom textiel zoals die afgedankt wordt via de gescheiden textielinzameling en het gemengde huishoudelijk afval.
- Preventie ontbreekt in doelstellingen.
- Doelstellingen dienen zich te richten op een reductie van grondstoffenconsumptie.
- Neem een recyclingdoel op van 80% voor 2030 in de wetgeving ten opzichte van de hoeveelheid textiel die in een kalenderjaar op de markt wordt gebracht om rekening te houden met inefficiënties bij de inzameling en de recycling.
- Schrap het doel voor nationaal hergebruik.
- Start met de doelen die de sector voor 2025 heeft voorgesteld.

Inzamelaars, sorteerdere en recyclers

- De ervaring leert dat van het textiel dat in Nederland ingezameld wordt 8-10% geschikt is om op de Nederlandse 2e handsmarkt verkocht te worden. Hogere doelstellingen lijken niet realistisch.
- Het gestelde percentage voor hergebruik van 25% in 2030 is niet ambitieus genoeg. Stel deze doelstelling omhoog bij tot 50% voor al het ingezamelde textiel in 2030.
- Het percentage hergebruik van ingezamelde textielproducten in Nederland van 15% in 2030 is te ambitieus. Momenteel wordt ongeveer 2% van het textiel dat in Nederland wordt ingezameld, verkocht voor product hergebruik in Nederland.
- Een belangrijke omissie is het feit dat er geen doelstellingen voor arbeidsomstandigheden zijn gesteld. Het is cruciaal om hiervoor doelstellingen te formuleren.
- Schoenen en microplastics in de doelstellingen meenemen.
- De Regeling richt zich met name op de afvalfase van het textiel, hierdoor wordt onvoldoende geborgd dat de instroom van nieuw textiel bijdraagt aan de noodzakelijke circulariteit.
- Aangezien er bij de betreffende brancheverenigingen niet of nauwelijks cijfers beschikbaar zijn over het volume op de markt gebracht textiel is het niet mogelijk de doelstellingen in volume per kilo te kwantificeren en dit te relateren aan de huidige situatie.

- In de doelstellingen is er gekozen voor een combinatie van producthergebruik en recycling. Hierin ligt een mogelijk risico dat kleding verkeerd wordt geregistreerd.
- Gevraagd wordt of de doelstellingen gericht op de individuele retailer/merk of de moederfirma wordt belast?
- Milieudoelstellingen formuleren zodat de CO2 in kilo's uitstoot en liters watergebruik jaarlijks op de kilo's geïmporteerde kleding artikelen afneemt.

Kringloopbedrijven

- Gevraagd wordt waarom Marktplaats en Vinted niet worden meegenomen in de doelstellingen, omdat deze partijen veel meer info hebben over consumentengedrag dan gemeenten en kringlopers.

Overheden

- Gevraagd wordt om een verduidelijking van de doelstellingen zodat mogelijke interpretatieverschillen worden voorkomen.
- De doelstellingen van recycling zijn niet ambitieus genoeg geformuleerd.
- De doelstellingen in de Regeling leiden er uitsluitend toe dat producenten verantwoordelijk worden voor het halen van de gestelde doelstellingen. Daarmee zijn producenten in 2025 slechts verantwoordelijk voor de helft van de textielstroom, oplopend naar 75% daarvan in 2030. Het beheer van het restende textiel zal een maatschappelijke verantwoordelijkheid blijven die onder de zorgplicht van gemeenten valt.
- De doelstelling om 50% reductie van primair grondstofgebruik in 2030 te realiseren betekent radicalere stappen hoger op de R-ladder van circulariteit.

Milieuorganisaties en stichtingen

- Het is goed dat het Rijk de ambitie heeft om vezel-tot-vezelrecycling de norm te maken en niet alleen op recycling maar ook op hergebruik van textiel te sturen.
- Voorkeur voor doelstellingen waarbij het werkelijk hergebruik of recycling in de AMvB wordt voorgeschreven. Vergelijkbaar met het "Besluit beheer verpakkingen" waar ook recyclepercentages voor diverse verpakkingsmaterialen worden voorgeschreven.
- Hergebruik: een doelstelling geformuleerd in termen van een percentage van de op de markt gebrachte kleding dat voorbereid is voor hergebruik, is op zichzelf onvoldoende. Gepleit wordt voor doelstellingen die sturen op het minimaal aantal keren dat stukken textiel gewassen en gedragen moet kunnen worden.
- Voorgesteld wordt om een recyclingdoel van 80% voor 2030 in de wetgeving op te nemen ten opzichte van de hoeveelheid textiel die in een kalenderjaar op de markt wordt gebracht. Hiermee houden we rekening met inefficiënties bij de inzameling en de recycling.

Definities

- De term "voorbereid voor hergebruik" is erg onduidelijk.
- Geef toelichting over de precieze interpretatie van de begrippen 'voorbereiding voor hergebruik', 'recycling' of 'vezel-tot-vezelrecycling'.

- Meetpunten zijn nog onvoldoende concreet. Geef aan waarop de doelstellingen worden gemeten en welke meetpunten daarvoor gelden.
- Niet als meetpunt hoeveelheid afgedankt textiel nemen, maar hoeveelheid op de markt gebracht.
- Marktplaats en Vinted definiëren als producenten.
- Definieer 'recycling': betreft dit de inzameling en sortering of behelst dit ook stappen verderop in de keten.
- Term 'producent': wanneer is een product nieuw en wat te doen met producenten van halffabricaten.
- Definieer wat wel en wat niet tot de producentenverantwoordelijkheid wordt gerekend en tot hergebruik (in NL) doelstellingen.

Haalbaarheidsfactoren

- De conceptRegeling stelt dat de maatregelen uiterlijk na vijf jaar zullen worden geëvalueerd. Aangeraden wordt om drie jaar na ingang (dus begin 2026) van de Regeling te evalueren.
- De ingangsdatum staat op gespannen voet met het gereedkomen van de op te richten collectieve PRO op basis van het raamwerk voor een UPV en PRO conform het Besluit Regeling voor UPV (september 2020).
- Wat betreft de lastendruk voor het organiseren en financieren van de verplichting tot gescheiden inzameling en verwerking conform de beoogde doelstellingen zal de lastendruk voor individuele bedrijven buitenproportioneel hoog zijn indien bedrijven zich niet kunnen aansluiten bij een collectief systeem.
- Producenten zijn op dit moment al bezig met de collecties voor de komende jaren, daarom is het essentieel om de invoering van de UPV te verschuiven zodat de UPV goed kan worden voorbereid en ingericht.
- Het is de vraag of de verplichting tot aanwijzing van een gemachtigd vertegenwoordiger afdoende en effectief zal zijn om de toenemende stroom van directe e-commerce vanuit buitenlandse platforms onder de UPV te brengen.
- Producteisen kunnen niet op nationaal schaalniveau binnen de Europese Unie worden genomen, vanwege het behouden van een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven op de belangrijke Europese afzetmarkt.

Inzamelaars, sorteerdere en recyclers

- Het is lastig de in het concept gestelde doelstellingen op haalbaarheid te beoordelen. Tot op heden is bij het meten van percentages hergebruik en recycling altijd uitgegaan van het volume afgedankt textiel (Massabalans 2008 en 2012). Nu is de basis het volume op de markt gebracht textiel.
- Uit ervaring blijkt dat van het textiel dat in Nederland ingezameld wordt 8-10% geschikt is om op de Nederlandse tweedehandsmarkt verkocht te worden. Hogere doelstellingen lijken niet realistisch.

Kringloopbedrijven

- Introductie 2023 is te ambitieus. De organisatie moet nog helemaal vorm krijgen en aanpassingen kunnen beter rustig en goede worden voorbereid.
- Toetsen van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid kan pas worden uitgevoerd wanneer er meer concreet zicht is op de uitwerking van een collectieve producentenorganisatie. Die zal najaar 2022 naar verwachting voldoende helder zijn.
- Wat betreft gehalte gerecyclede textielvezels in textielproducten die in Nederland op de markt zijn gebracht: Het moet hier altijd gaan om het gehalte gerecycled textiel uit post-consumer textiel.
- Cijfers over het volume op de markt gebracht textiel zijn cruciaal om de doelstellingen in gewichtsprocenten goed te kunnen beoordelen.
- De aanname dat één stuk textiel een gewicht van 1 kilogram heeft en er op basis hiervan jaarlijks 700-900 miljoen kilo op de markt gebracht wordt lijkt niet juist. Tot op heden heeft de kringloopbranche zich altijd gebaseerd op het volume afgedankt textiel.

Adviezen ATR

- Het college geeft een groot aantal adviespunten mee en adviseert de regeldrukeffecten volledig in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek. Geadviseerd wordt het voorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.