



Zienswijze Concept Besluit UPV Textiel

Bestemd voor : Ministerie I&W
Van : NVRD
Datum : 20 december 2021
Onderwerp : Consultatie Concept Besluit UPV Textiel

Inleiding

Met veel belangstelling hebben we het Concept Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel gelezen. Het besluit is in onze ogen een belangrijke bouwsteen om tot een meer circulaire textielketen te komen, wat gezien de grote milieu-impact van de textielketen zeer noodzakelijk is. We zijn blij met de ambitie die het concept besluit uitstraalt en met de ruimte die het laat aan onze leden, gemeenten en publieke afvalbedrijven, om hun belangrijke rol te blijven spelen. Toch zijn er ook nog veel vragen en wensen over het besluit. Onderstaand gaan we hier nader op in.

In onze reactie hebben we ons laten leiden door de eerder door ons opgestelde 'Visie Circulair Textiel' van februari 2020, onze reactie op het Beleidsprogramma circulair textiel van juni 2020 en ons Manifest UPV Textiel (samen met BKN) van november 2021.

Circulaire doelstellingen

Wij pleiten ervoor om de UPV voor textiel maximaal te benutten om invulling te 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.

Voor een circulaire textielketen is het in de eerste plaats noodzakelijk dat textiel wat in Nederland op de markt wordt gebracht voldoet aan minimale kwaliteitseisen die zich richten op:

- het garanderen van een optimale gebruiksduur van het product, overeenkomstig het doel;
- de geschiktheid van het product, na afdanking, voor reparatie en recycling (design for recycling);
- de inzet van een zo hoog mogelijk percentage textielrecycklaat in nieuwe producten;

De concept-UPV richt zich met name op de afvalfase van het textiel, maar niet of veel minder op de hiervoor genoemde doelen. Hierdoor wordt onvoldoende geborgd dat de instroom van nieuw textiel bijdraagt aan de noodzakelijke circulariteit, waardoor er een groot risico is dat uiteindelijk de hele afvalketen niet goed kan functioneren.

Gedeeltelijke verantwoordelijkheid en de gevolgen voor gemeenten

We verzoeken om een volledige financiële verantwoordelijkheid voor de afvalfase van het textiel in het besluit op te nemen. Indien hiervoor niet gekozen wordt vinden wij het van groot belang dat het besluit beter ingaat op de gevolgen van een gedeeltelijke producentenverantwoordelijkheid voor andere betrokken partijen zoals gemeenten en achten wij het noodzakelijk dat deze een betere

positie in het besluit krijgen zodat zij tenminste de garantie hebben dat ze gecompenseerd worden voor de kosten die ze moeten maken voor het beheer van afgedankt huishoudelijk textiel.

In het samen met het concept besluit gepubliceerde Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving, alsook op verschillende plaatsen in de toelichting bij het besluit zelf, wordt gesteld dat het besluit ertoe leidt dat producenten volledig verantwoordelijk worden voor de afvalfase van het textiel. In het IAK staat dat producenten de kosten voor het afvalbeheer gaan dragen. In de toelichting bij het besluit staat onder meer "De verwachting is dat wanneer de producent verantwoordelijk wordt voor de gehele levenscyclus van textiel – met UPV ook voor de afvalfase – deze geprikkeld wordt om kosten van inzameling, sortering, recycling te verlagen door langere levensduur, hergebruik, reparatie en recycling te stimuleren."

Wij delen die verwachting, maar niet de conclusie dat het concept-besluit hierin voorziet: de UPV leidt er enkel 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.

Door deze gedeeltelijke UPV ontstaat er voor producenten een prikkel om zich met name te richten op het deel van de textielstroom waarmee de doelstellingen het gemakkelijkst behaald kunnen worden en waarmee de grootste opbrengsten gegenereerd kunnen worden. Het deel van het textiel wat het meest problematisch is en wat de meeste kosten met zich meebrengt zal zoveel mogelijk buiten het systeem gehouden worden en via de gemeentelijke afvalstoffenheffing moeten worden gefinancierd. Dit kan leiden tot een hogere afvalstoffenheffing voor burgers aangezien de beste kwaliteit textiel wel gedeeld moet worden met meer partijen. Het besluit, noch het IAK, gaan in op de mogelijke gevolgen van de gedeeltelijke UPV en de risico's van 'cherry-picking' die hierdoor ontstaan.

Onze ervaring met andere systemen voor UPV (bijvoorbeeld verpakkingen) is voorts dat een beperkte UPV onvoldoende prikkels oplevert om tot de noodzakelijke verbeteringen te komen aan het begin van de keten. In dat geval leidt de UPV vooral tot een financiering van een deel van het ketendeficit, maar niet tot meer circulariteit.

In dit verband verwijzen we ook graag naar recente de studie van PBL en CPB over het ontwerp, de werking en de effecten van UPV¹ waarin eveneens wordt aanbevolen om de UPV te verbreden tot een volledige financiële verantwoordelijkheid zodat producenten meer worden geprikkeld om ecodesign na te streven en om de inzamel- en recyclingprestaties te verbeteren.

Verduidelijken van doelstellingen, definities en rapportageverplichtingen

Wij vragen om een verduidelijking van de doelstellingen van de UPV zodat mogelijke interpretatieverschillen worden voorkomen. Daarnaast moet de betrouwbaarheid en volledigheid van de monitoring van de hoeveelheid op de markt gebracht textiel snel verbeteren. Wij denken dat het noodzakelijk is om in de UPV textiel aanvullende bepalingen op te nemen over de meetpunten en over de rapportageverplichtingen. Het besluit moet ook de ruimte laten voor de inzameling van textiel volgens de scheidingsregels van LAP3.

De doelstellingen in artikel 3 t/m 5 van het concept besluit zijn complex opgebouwd. Dit kan gemakkelijk leiden tot verschillen in interpretatie. De doelstellingen kunnen verduidelijkt worden door middel van een schema of figuur in de toelichting.

¹ Extended Producer Responsibility, design functioning and effects; PBL / CPB, July 2021.

De doelstellingen zijn gebaseerd op de hoeveelheid textiel die op de Nederlandse markt wordt gebracht. Wij begrijpen de overweging waarom hiervoor is gekozen boven een doelstelling die gerelateerd is aan de hoeveelheid afgedankt textiel. Tegelijkertijd constateren wij dat de gegevens over de hoeveelheid op de Nederlandse markt gebracht textiel op dit moment nog onvoldoende solide zijn om als basis te kunnen dienen, er zijn nog veel witte vlekken. Illustratief in dit verband is dat volgens de nulmeting van het beleidsprogramma er in 2018 meer textiel is afgedankt (376 Kton) dan dat er nieuw op de markt werd gebracht (343 Kton)². Wij dringen dan ook aan op een snelle verbetering van de monitoring zodat de hoeveelheid op de markt gebracht textiel betrouwbaar, verifieerbaar en transparant kan worden vastgesteld en er een solide ijkpunt ontstaat voor de doelstellingen.

Ten aanzien van de definitie van 'in de handel brengen' in artikel 1 van het besluit zien wij graag verduidelijkt hoe wordt omgegaan met de hoeveelheid onverkocht textiel. Nog los van de discussie over de onwenselijkheid van het vernietigen van nieuwe onverkochte kleding, moet in elk geval geborgd worden dat het onverkochte textiel meetelt voor de hoeveelheid die op de Nederlandse markt is gebracht als het ook meetelt bij de hoeveelheid die wordt gerecycled.

Ook hebben wij vragen over de wijze waarop de doelstellingen worden gemeten en welke meetpunten daarvoor gelden. Ten aanzien van de doelstelling 'voorbereiding voor hergebruik' vragen wij ons bijvoorbeeld af waar het meetpunt ligt voor het deel van het textiel dat geëxporteerd wordt voor buitenlands producthergebruik. Is dat de hoeveelheid textiel die is gesorteerd en geëxporteerd voor producthergebruik, of is dat de hoeveelheid textiel die in het land van bestemming daadwerkelijk is ingezet voor producthergebruik? Dit kan een aanmerkelijk verschil opleveren. Het besluit geeft geen toelichting over de precieze interpretatie van de begrippen 'voorbereiding voor hergebruik', 'recycling' of 'vezel-tot-vezelrecycling' en wat hiervoor de meetpunten zijn. Dat laat ruimte voor interpretatie, zoals in het hiervoor geschetste voorbeeld. Ook de rapportageverplichtingen uit het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zijn heel generiek geformuleerd en gaan niet in op de meetpunten. Doordat de doelstellingen van de UPV ambitieus zijn kan hiervan een stimulans uitgaan om de meest voordelige interpretatie te kiezen. Het lijkt ons daarom noodzakelijk om de rapportageverplichtingen hierover in het besluit te preciseren.

De doelstellingen voor vezel-tot-vezelrecycling is algemeen geformuleerd, zonder onderscheid naar vezelsoorten. Het besluit verwijst in artikel 5 lid 2 naar een ministeriële regeling met meer specifieke doelstellingen. Deze ministeriële regeling is echter nog niet gepubliceerd. Het is daardoor niet duidelijk of, en in welke mate, dit verder wordt uitgewerkt en wanneer dat gaat gebeuren. Verduidelijking op dit punt is wenselijk.

Hetzelfde geldt voor de ministeriële regeling op basis van artikel 6 lid 2, waarmee doelstellingen kunnen worden vastgesteld voor het gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten. Dergelijke doelstellingen zijn hard nodig om de vraag naar gerecyclede textielvezels te stimuleren.

Ketentransparantie is essentieel om vertrouwen te kunnen hebben in het functioneren van de textielketen. Dit vertrouwen is van groot belang voor het draagvlak van het systeem bij consumenten en burgers. Wij benadrukken, als vertegenwoordiger van publieke partijen, daarom de noodzaak van een transparante textielketen, zowel bij de productie van textiel als bij het beheer van afgedankt textiel. Door middel van meer specifieke rapportageverplichtingen kan de UPV bijdragen aan het vergroten van de transparantie van de textielketen.

² Monitoring beleidsprogramma Circulair Textiel, RoyalHaskoningDHV / KplusV, 28 april 2021.

Het huidige inzamelsysteem voor textiel is mede gebaseerd op de verplichting van gemeenten om bij de uitvoering van de gemeentelijke zorgplicht rekening te houden met het LAP3. Hierin is in bijlage F.12.3. een scheidingswijzer opgenomen voor textiel. Deze scheidingswijzer omvat naast het textiel wat valt onder het concept-besluit ook andere textiele producten of aanverwante producten die geassocieerd worden met de textielinzameling, zoals: schoenen, handtassen, riemen, knuffels e.d. De UPV leidt mogelijk tot ongewenste belemmeringen om deze producten samen met het textiel in te blijven zamelen. In de toelichting bij het besluit en in het integraal afwegingskader worden de mogelijke gevolgen van het besluit op dit vlak niet benoemd. We verzoeken om het besluit zodanig in te richten dat de UPV geen belemmering vormt voor de inzameling van textiel conform de scheidingsregels van LAP3.

Relatie gemeentelijke inzamelplicht en UPV

Wij dringen erop aan dat in de UPV zodanige bepalingen worden opgenomen over de inzameling van textiel, dat gemeenten hun rol als regisseur op lokaal niveau kunnen blijven invullen en bestaande contracten en verplichtingen hierover gerespecteerd worden.

Verder stellen we voor dat in de UPV voor textiel de mogelijkheid wordt opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels vast te stellen voor het bepalen van de hoogte van inzamelvergoedingen voor de gescheiden inzameling van textiel; voor het vaststellen van criteria ten aanzien van de samenstelling en kwaliteit van gescheiden ingezameld textiel en voor het vaststellen van meetprotocollen hiervoor. Dit geeft de zekerheid dat een oplossing kan worden geforceerd in het geval het niet lukt om in goed overleg tot afspraken te komen.

Om de uitvoering van de UPV te begeleiden en te evalueren is het nodig dat het Rijk initiatief neemt voor een regie-organisatie waarin de meest betrokken stakeholders kunnen participeren en die de uitvoering van de UPV begeleidt en evalueert.

De AMvB bevat geen regels of doelstellingen over de inzameling van textiel. Dat is vreemd aangezien gemeenten vanaf 2025 wettelijk verplicht zijn om textiel gescheiden in te zamelen. Deze wettelijke verplichting raakt nauw aan de verantwoordelijkheid van producenten voor textiel. Alleen in de toelichting bij het besluit wordt er ingegaan op de verhouding tussen de gemeentelijke verplichtingen en de UPV. Hierin wordt gesteld dat het voor de hand ligt dat producenten afspraken maken met gemeenten over een passende vergoeding voor de gescheiden inzameling van textiel. Daarbij wordt verwezen naar de situatie voor verpakkingen waar gemeenten eveneens een vergoeding ontvangen.

De ervaringen met andere UPV systemen zijn op dit punt niet positief. Bij de UPV voor verpakkingen verkeren producenten en gemeenten in een voortdurend conflict over het inzamelsysteem en de vergoedingen. Bij de UPV voor AEEA heeft de NVRD door middel van een rechtszaak moeten bewerkstelligen dat producenten hun verplichtingen nakomen. Nu de opzet van de UPV voor textiel grote gelijkens vertoont met die voor verpakkingen is het niet vreemd om te veronderstellen dat zich in de uitvoering dezelfde problemen kunnen voordoen.

Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk om ervoor te zorgen dat wanneer zij de verantwoordelijkheid verlegt, er ook daadwerkelijk een nieuw evenwicht kan ontstaan. De inhoud van de regelgeving is hiervoor bepalend, doordat hierin niet alleen een nieuwe (gedeeltelijke) probleemeigenaar wordt benoemd, maar doordat ook de governance wordt geschetst. Dat wil zeggen: de rollen en verantwoordelijkheden van andere betrokken stakeholders en de wijze waarop die met elkaar in balans worden gehouden. Dit is op dit moment onvoldoende het geval. Niet alleen de rol van gemeenten is niet belicht, dat geldt evenzeer voor bijvoorbeeld kringloopbedrijven die in veel gemeenten een belangrijke maatschappelijke rol hebben welke door de UPV op de tocht kan komen te staan. Naar onze overtuiging hoort bij een UPV dan ook een duidelijk kader wat schetst hoe de hele keten is betrokken, hoe met verschillende belangen wordt omgegaan en waarbij zaken als onafhankelijkheid, objectiviteit en transparantie cruciaal zijn.

In aanvulling daarop stellen wij voor dat het Rijk verantwoordelijkheid neemt voor het UPV-systeem door ervoor te zorgen dat er onder onafhankelijk voorzitterschap een regie-orgaan tot stand komt waaraan de meest betrokken stakeholders deelnemen en wat de invoering en de werking van de UPV voor textiel monitort, begeleidt en evalueert.

Daarnaast is het 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. Met het creëren van een UPV draagt het Rijk immers medeverantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem. Met het oog daarop stellen wij voor dat in de AMvB de mogelijkheid wordt opgenomen om per ministeriële regeling nadere regels te stellen over (de berekeningswijze van) inzamelvergoedingen, criteria voor de samenstelling en kwaliteit van het ingezamelde textiel en voor het vaststellen van meetprotocollen hiervoor.

Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat waarin gemeenten verplicht zijn om textiel gescheiden in te zamelen zonder dat er enige garantie is dat de kosten hiervan door de producenten worden gedragen. Deze kosten komen dan immers toch bij de belastingbetaler terecht.

Tot slot vragen we aandacht voor het feit dat veel gemeenten geïnvesteerd hebben in de inzameling en/of sortering van textiel, of langjarige contracten hebben gesloten voor de inzameling en sortering van textiel, of daarin zelf direct of indirect participeren. Met het oog daarop is het van groot belang dat gemeenten, met inachtneming van overeengekomen kwaliteitsnormen en kaders, de vrijheid behouden om zelf te bepalen hoe de inzameling van textiel wordt uitgevoerd en tot hoever ze in deze keten actief zijn, en dat ook de kosten van de verschillende activiteiten in de gehele keten door de producenten worden gedragen, alsook de kosten die gemoeid zijn met de organisatie van de verschillende ketenstappen en de kosten van communicatie.

Wij zien uit naar de uiteindelijke versie van het besluit en zijn intussen graag bereid om nader van gedachten wisselen om onze inbreng verder toe te lichten.