

Zienswijze: beleidssuggesties om Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor textiel te versterken

13 januari 2022

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is bezig met de voorbereiding voor de invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel. Dit besluit moet per 2023 ingaan, met als doel de vermindering van de milieu-impact van textiel(productie). Textiel is een van de meest vervuilende industrieën ter wereld. Het terugdringen van klimaat- en milieuvervuiling door verschillende industrieën behoeft daadkrachtig beleid. Alleen op die manier kunnen de in het regeerakkoord gestelde klimaat- en milieudoelen behaald worden.

Het is daarom belangrijk dat UPV voor textiel wordt geïntroduceerd in Nederland. De huidige textielindustrie is gebaseerd op een lineaire economie. Met de invoering van UPV worden textielproducenten verantwoordelijk gemaakt voor een groot deel van de levenscyclus van hun product. Door onder andere doelstellingen voor preventie, hergebruik en recycling op te leggen en producenten een zekere mate van vrijheid te geven over hoe die doelstellingen te bereiken, kan in potentie grote milieuwinst worden geboekt tegen een beperkte financiële kost.

Om maximale milieuwinst te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat Nederland ambitieus en handhaafbaar beleid ontwikkelt. Wij zijn dan ook ingenomen met de ontwikkeling van een UPV-systeem voor textiel. Wij denken dat Nederland, samen met onder meer Frankrijk, kan behoren tot de kopgroep op het gebied van een circulaire textielketen. Wij zien het voorstel als een belangrijke maatregel die producenten ertoe kan bewegen om meer hoogwaardige producten te maken en het gebruik van grondstoffen terug te dringen.

Het [concept AmvB](#) bevat een aantal goede punten en is mede gebaseerd op aanbevelingen uit de studie "[Naar een UPV voor textiel](#)" van Rebel en Tauw. Naast recycling wordt ingezet op hergebruik en voorbereiding voor hergebruik, wat een stap hoger is op de afvalhiërarchie. Een aanpak op preventie ontbreekt echter en de regeling wordt gekenmerkt door denken in termen van afval. Grondstoffenreductie moet de hoofddoelstelling zijn en subdoelstellingen voor preventie, hergebruik en recycling zouden daarvoor moeten worden geformuleerd.

De regelgeving is voldoende ruim geformuleerd, zodat niet alleen kleding, maar ook huishoudelijk textiel meegenomen wordt. Ook het feit dat er bepalingen zijn opgenomen voor hoogwaardige vezel-tot-vezel is een goede ontwikkeling, al hebben we kanttekeningen bij de formulering daarvan.

We zijn echter ook van mening dat het voorstel op een flink aantal punten dient te worden aangescherpt. Het initiatief is goed, maar de ambitie moet flink omhoog. We pleiten voor een aanpak die vertrekt vanuit het realiseren van maximale milieuwinst. De regeling moet helpen om het grondstoffengebruik sterk terug te dringen, maar ook vervuiling door bijvoorbeeld plastic microvezels dient onder de verantwoordelijkheid van de producent te worden geschaard.

In het kader hiervan hebben [Recycling Netwerk Benelux](#) en [Plastic Soup Foundation](#) een aantal beleidssuggesties opgesteld en kritische vragen geformuleerd.

Deze zienswijze bevat de volgende onderdelen:

- Algemene beleidssuggesties m.b.t. UPV textiel
- Beleidssuggesties m.b.t. de governance van de UPV voor textiel
- Beleidssuggesties m.b.t. de doelstellingen (artikelen 3 tot en met 5)
- Overige en aanvullende artikelen

Algemene beleidssuggesties m.b.t. UPV textiel

Onderbouwing UPV-systeem om milieu-impact textiel te verminderen

In de Nota van toelichting bij de concept AmvB staat dat “textiel [...] een van de meest vervuilende industrieën wereldwijd [is] waarbij veel grondstoffen worden verspild. Dit komt door het grote gebruik van land, water, energie en chemicaliën. De totale uitstoot van broeikasgassen door de textielindustrie wereldwijd is 1,2 miljard ton CO₂ per jaar” (p. 5). In de toelichting staat verder dat “er wel voldoende literatuur [is] over de significante negatieve milieu-impact van de textielindustrie en de urgentie om hier iets aan te doen. Zo bestaan er schattingen dat tussen 2% tot 10% van de totale Europese milieudruk door textielconsumptie plaatsvindt. Die milieu-impact vindt met name plaats in de productielanden. Om die milieudruk te verminderen is hergebruik en recycling noodzakelijk. Een studie van CE-Delft uit 2018 geeft aan dat gerecycled textiel, afhankelijk van type vezel, een 4x tot 50x lagere milieubelasting oplevert dan nieuwe (‘virgin’) vezels” (p. 9-10).

Het instellen van een UPV-systeem voor een productgroep is een manier om milieu-impact van de betreffende producten omlaag te brengen. De wereldwijd gekwantificeerde 1,2 miljard ton CO₂-uitstoot is daar helaas maar een onderdeel van. Volgens het rapport “[Progress towards preventing waste in Europe - the case of textile waste prevention](#)” van de European Environment Agency, is de impact van consumptie van kleding, schoeisel en huishoudtextiel na voedselgebruik het grootste. Wat betreft land en watergebruik staat het op de vierde plaats, terwijl het in termen van CO₂-uitstoot de vijfde meest vervuilende sector is. Verder komen er bij het productieproces chemische stoffen vrij en komen er door het gebruik en wassen van kleding chemische stoffen en microplastics vrij in het milieu.

Gezien de grote en brede impact van de textielsector en het doel van de AmvB om die impact te verminderen, is het naar ons idee belangrijk dat dit in de nota van toelichting centraal wordt gesteld en deze meer uitgebreid en gedetailleerder beschrijft wat de milieu-impact is van de sector en ook hoe het wetgevende voorstel helpt om die impact te verminderen.

Afdwingbaarheid wetgeving

De doelstellingen die in de AmvB worden geformuleerd, zijn van toepassing op producenten of de producentenorganisatie wanneer die wordt opgezet. Voor de integriteit van de wetgeving is het van belang dat de doelstellingen niet alleen ambitieus, haalbaar en controleerbaar zijn, maar ze moeten ook kunnen worden afgedwongen. Wanneer doelstellingen niet gehaald worden dient de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in te grijpen. Dan kan in eerste instantie in de vorm van een waarschuwing, maar daarna volgen er sancties. De ILT kan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen. Maar er is inmiddels jurisprudentie waaruit blijkt dat doelstellingen mogelijk minder goed kunnen worden gehandhaafd dan gedacht.

Recycling Netwerk heeft in 2019 voor de rechter afgedwongen dat [de overheid moest optreden](#) toen producentenorganisatie Stichting Afvalfonds Verpakkingen de recyclingdoelen voor glazen verpakkingen niet haalde. Maar in de uiteindelijke uitspraak van de Raad van State stond dat “een last onder dwangsom niet [mag] worden opgelegd wanneer aannemelijk is dat de overtreder het niet in zijn macht heeft om aan die last te voldoen. Uit deze uitspraak volgt voorts dat een last vanwege de afhankelijkheid van Afvalfonds van derden niet verder kan strekken dan tot het treffen of onderzoeken van concrete maatregelen om de recyclingnorm ten minste dichter te benaderen” (Raad van State, 16 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2234)). Het idee hierachter is dat de producentenorganisatie van bijvoorbeeld gemeenten afhankelijk is voor het realiseren van doelstellingen voor de recycling van glazen verpakkingen.

Deze uitspraak heeft verstrekkende consequenties. De ILT heeft in een ‘HUF toets’ met betrekking tot het [“Besluit beheer verpakkingen 2014”](#) en ook het [“Besluit maatregelen metalen drankverpakkingen”](#) aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kenbaar gemaakt dat het moeilijk is om zogenaamde herstelmaatregelen te formuleren. In de Nota van toelichting bij het “Besluit beheer verpakkingen 2014” staat zelfs dat “recente jurisprudentie uitwijst dat de normadressaat te zeer afhankelijk is van derden om de doelstellingen te kunnen afdwingen middels handhaving.”

Dat wettelijke doelen die worden opgelegd ook afdwingbaar moeten zijn, moet boven elke twijfel verheven zijn. We vragen daarom aan de overheid om te verzekeren dat de doelen, ongeacht op welk ambitieniveau ze worden geformuleerd, kunnen worden gehandhaafd. Dat vragen we niet alleen voor de regeling voor textiel, maar voor alle regelingen waarin producenten verantwoordelijk worden gemaakt voor het realiseren van milieudoelen.

Recycled content doelstellingen

Nederland moet binnen de Europese Unie actief pleiten voor recycled content doelstellingen voor textiel. Vanwege het internationale karakter van de textielindustrie, moeten er op Europees niveau maatregelen worden genomen om reductie van grondstoffengebruik en betere recycling te bevorderen. Deze hoogwaardige, gerecyclede grondstoffen moeten voortkomen uit de eigen sector en niet gebaseerd zijn op material displacement vanuit andere sectoren (zoals bottle to fibre). We vragen aan de Nederlandse overheid om zich hierover uit te spreken en in te zetten in aanvulling op de AmvB voor textiel.

UPV woningtextiel en tapijten

Tapijten en woningtextiel beslaan een groot deel van de totale voorraad textielproducten in Nederland ([CBS, 2021](#)). Gezien het feit dat deze producten andere inname- en recyclingsystemen behoeven dan kleding en huishoudtextiel, is het begrijpelijk dat deze niet zijn meegenomen in de voorliggende concept AmvB. Echter hebben deze textielstromen evenzeer een [schadelijke impact](#) op het milieu. Daarom dringen wij erop aan dat er voor tapijten en woningtextiel spoedig een aparte UPV regeling wordt opgesteld.

Beleidssuggesties m.b.t. de governance van de UPV voor textiel

In het [Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid](#) (Besluit regeling UPV) is opgenomen dat producenten zorg dragen voor het behalen van de door de overheid gestelde doelstellingen en het verstrekken van de financiële middelen hiervoor, het verzorgen van passende innamesystemen en verslaglegging. Producenten organiseren hun producentenverantwoordelijkheid vaak (vrijwillig) in een collectieve vorm via zogenoemde producentenorganisaties. [Artikel 6](#) van het Besluit regeling UPV bepaalt dat producentenorganisaties namens producenten uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen, namens hen aan de meldplicht kunnen voldoen en de benodigde financiën kunnen innen bij de individuele producenten. Het totaal van deze financiële bijdragen mag niet hoger zijn dan de kosten die de producentenorganisatie maakt om de verplichtingen na te komen. Producentenorganisaties onderscheiden zich van andere organisaties door het feit dat zij via regelgeving een mandaat hebben om een maatschappelijk doel te vervullen: de milieu-impact van productsystemen verminderen. De huidige regelgeving laat teveel ruimte voor producentenorganisaties om naast hun wettelijke verplichtingen aanvullende, negatieve, invloed uit te oefenen op doelstellingen en regelgeving. De praktijk laat zien dat economische belangen zwaarder worden gewogen dan het maatschappelijk belang. Onderstaande suggesties hebben als doel deze kwalijke praktijk te reguleren.

- Er [is gebleken](#) dat producentenorganisaties hun strategische positie als uitvoeringsorganisatie namens het bedrijfsleven gebruiken om te lobbyen tegen milieumaatregelen terwijl dit geenszins het doel moet zijn van een producentenorganisatie. Wij pleiten daarom voor de introductie van een onafhankelijke organisatie voor circulair waardeketenbeheer textiel. Dit

voorstel is geënt op [het advies](#) van de Universiteit Utrecht, die stelt dat de financiële en operationele verantwoordelijkheid voor het behalen van circulaire doelstellingen gescheiden zou moeten worden van de strategische doelstellingen. Deze organisatie (of eventueel een bestuurslaag binnen de UPV-organisatie) formuleert strategische doelstellingen voor het UPV-systeem en bewaakt de transparantie van de organisatie. De organisatie moet bestaan uit een bredere groep actoren die betrokken zijn bij de transitie naar een circulaire economie, dus niet enkel producenten.

- Vanuit de kant van de overheid wordt beleid rond de verduurzaming van productgroepen voornamelijk afgestemd met producenten en producentenorganisaties, terwijl het gaat om milieuwetgeving voor algemeen maatschappelijk belang. Het primaire doel is het streven naar maximale milieuwinst om milieucrisis het hoofd te bieden. Door de zienswijze van een bredere groep van actoren die betrokken zijn/belang hebben bij de circulariteit van de textielketen, even zwaar te wegen als die van de producenten ontstaat een beter beeld van haalbaarheid en effectiviteit. Denk hierbij onder andere aan academici, milieuorganisaties, consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van gemeenten. Hierdoor wordt ervoor gewaakt dat economische belangen zwaarder worden gewogen dan milieubelangen, waardoor aan het doel van de UPV, namelijk het realiseren van maximale milieuwinst, voorbij zal worden gegaan. Hierin kan de bovengenoemde 'onafhankelijke organisatie voor circulair waardeketenbeheer textiel' een belangrijke rol in spelen.
- Het is niet toelaatbaar dat producentenorganisaties die door wetgeving worden opgericht om een milieudoel te realiseren, zich veelal ontpoppen tot ferme lobbyisten namens producenten. Gezien de spilfunctie die producentenorganisaties hebben en hun maatschappelijke doel, dient de overheid hier scherp op toe te zien.

Wij pleiten daarom voor de introductie van regelgeving betreffende de lobbypraktijken van producentenorganisaties. Zoals uit [onderzoek](#) van OESO is gebleken, blijft Nederland achter ten opzichte van andere Europese lidstaten waar het gaat om lobbyregelgeving. De overheid dient ten aanzien van producentenorganisaties onder meer vast te leggen dat zij vanuit hun kennis enkel beleidsinformerend, maar niet beleidsbeïnvloedend te werk dienen te gaan.

Beleidssuggesties m.b.t. de doelstellingen (artikelen 3 tot en met 5)

Het doel van doelstellingen

De voorgestelde doelstellingen voor voorbereiding tot hergebruik en recycling (artikels 3, 4 en 5) zijn in feite minimale verplichtingen voor producenten. Het is belangrijk om dit los te zien van wat de eigenlijke doelstelling zou moeten zijn, en dat is een maximaal circulaire keten met minimale milieudruk.

Om de minimale milieudruk te bereiken moeten de doelstellingen op een goede manier sturen in de keten en geen of zo min mogelijk negatieve rebound-effecten hebben. De doelstellingen moeten ook kunnen worden geëvalueerd in termen van milieu-impact, moeten meetbaar zijn en moeten aanpasbaar zijn. De Rebel/Tauw-studie "Naar een UPV voor textiel" stelt dat "doelstellingen moeten prikkelen. Ze moeten (1) haalbaar zijn, maar niet te gemakkelijk, (2) in tijd kunnen worden aangescherpt en (3) meetbaar zijn zonder al te veel discussie." Naar ons idee wordt hier volledig vergeten dat doelstellingen moeten sturen op milieu-impact.

Preventie ontbreekt in doelstellingen en doelstellingen dienen zich te richten op een reductie van grondstoffenconsumptie

Nederland heeft als ambitie een circulaire economie te realiseren. Een circulaire economie gaat over reductie van grondstoffen, maar de doelstellingen in de concept AmvB hebben betrekking op afval. Recycling Netwerk heeft eerder commentaren ingediend op wijzigingen betreffende het Besluit beheer verpakkingen 2014 en werkt samen met partijen uit de academische wereld om doelstellingen te

formuleren die worden gemeten in termen van grondstoffenconsumptie. Hierover volgt binnenkort een publicatie. Op dit moment wordt recycling bijvoorbeeld gedefinieerd in termen van hoeveel materiaal een recyclingproces in gaat, wat in feite betekent dat het doel is dat materiaal door een machine wordt verwerkt. Maar het uiteindelijke doel van recycling moet zijn om nieuwe (virgin) grondstoffen te vervangen. Doelen en meetmethodes zouden op die manier moeten worden geformuleerd.

Daarbij ontbreekt preventie in de doelstellingen. Het woord 'preventie' komt in de concept AmvB in zijn geheel niet voor. Het achterliggende onderzoek van Rebel en Tauw heeft als onderzoeksvraag: "welke doelstellingen (op basis van het beleidsprogramma circulair textiel) kunnen worden geformuleerd op het gebied van in ieder geval preventie, hergebruik en recycling van textiel, teneinde te zorgen voor een meer circulaire textielketen?" Maar in de beantwoording van de vraag ligt de focus in de Rebel/Tauw-studie enkel op hergebruik en recycling. Nochtans stelt artikel 4 van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) dat "bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:

- a) preventie;
- b) voorbereiding voor hergebruik;
- c) recycling;
- d) andere nuttige toepassing, bv. energierugwinning; en tevens
- e) verwijdering."

Vorbereiding voor hergebruik en recycling zijn wezenlijk anders dan preventie. Preventie gaat bijvoorbeeld over het verlagen van de hoeveelheid textiel die op de markt wordt gebracht. Producentenorganisaties kunnen daar een rol in spelen, ook richting de consument door intensieve en langdurige campagnes te voeren. Consumptie van grondstoffen kan uiteraard ook worden verminderd door meer te hergebruiken en te recyclen, maar deze stappen zijn in aard anders dan initiatieven die onder preventie kunnen worden geschaard. Daarom zijn het ook gescheiden concepten.

We vragen daarom dat een nieuw artikel wordt toegevoegd met een preventiedoelstelling ten aanzien van de hoeveelheid textiel die per kalenderjaar op de markt wordt gebracht. Het artikel dient:

- een referentiejaar te bepalen voor de hoeveelheid op de markt gebracht textiel. Wij stellen voor dat dit 2022 is;
- doelstellingen voor 2026 tot en met 2030 te formuleren ten aanzien van het referentiejaar. Dit kan bijvoorbeeld 2% zijn in 2026 en oplopen tot 10% minder op de markt gebracht textiel in 2030. Deze percentages zijn enkel bedoeld om een idee te geven. We stellen voor dat de overheid onderzoekt wat een maximaal haalbaar en realistisch reductiepercentage is.

Beschouwing artikel 3

Verduidelijking gecombineerde doelstelling

De gecombineerde doelstelling in artikel 3 is een optelsom van voorbereiding voor hergebruik en recycling. Voor voorbereiding voor hergebruik kan in theorie een percentage van 100% worden gerealiseerd. Voor recycling geldt hetzelfde. Dit betekent dat de doelstelling van 50% in 2025 en 75% in 2030 moet worden afgezet tegen een theoretisch maximum van 200%. Er zijn verschillende redenen waarom die 200% niet gehaald zal kunnen worden, maar om het ambitieniveau van de doelstelling van artikel 3 te begrijpen, dient de AmvB te verduidelijken dat de doelstelling in artikel 3 niet 100% als theoretische bovengrens heeft. Zowel artikel 3 als de nota van toelichting dienen hier aandacht aan te besteden.

De gecombineerde doelstelling wordt verkeerd toegepast

Volgens de Nota van toelichting bij de concept AmvB biedt “een gecombineerde doelstelling [...] producenten de mogelijkheid om naar eigen afweging te kiezen om meer te recyclen (bij meer lage kwaliteit) of te laten hergebruiken (bij hogere kwaliteit)” (p. 7). In de achterliggende studie van Rebel en Tauw wordt gepleit voor een gecombineerde doelstelling met het argument dat producenten zo zelf een optimale ‘economische en ecologische’ afweging kunnen maken (p. 23).

Producentenorganisaties zoeken naar de meest efficiënte (lees: goedkoopste) manier om de wettelijke doelstellingen te realiseren. Producentenorganisaties en de achterliggende producenten worden niet beloond voor de beste afweging tussen economische en ecologische principes, zo is het systeem helemaal niet ingericht (tenzij onze opmerkingen over governance eerder in deze zienswijze ter harte worden genomen). Het idee dat producenten zelf de beste afweging kunnen maken is daarom ook ongefundeerd. Het is logischer om sterke afzonderlijke hergebruik- en recyclingdoelstellingen te formuleren op basis van te realiseren milieuwinst. Met de gecombineerde doelstelling wordt een zo goedkoop mogelijk systeem belangrijker gemaakt dan het realiseren van milieuwinst. Hergebruik en recycling moeten allebei worden gemaximaliseerd. Waarom daar een trade-off in gevonden zou moeten worden, is onduidelijk.

Een gecombineerde doelstelling kan naar ons inzien wél nuttig zijn als aanvulling op ambitieuze doelstellingen voor preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling. Naarmate er steeds meer wordt gerecycled en hergebruikt, treedt de ‘law of diminishing returns’ in, waardoor het steeds duurder wordt om hergebruik en recycling te realiseren. Een toegepast voorbeeld: 60% recycling en 40% hergebruik zijn individueel haalbare doelstellingen. Maar de extra stappen zijn vaak het duurst en dan zou een gecombineerde doelstelling van boven de 100% (verderop stellen we 122% voor) producenten de vrijheid geven om de extra milieuwinst op de meest kostenefficiënte manier te realiseren.

Onderbouwing ambitieniveau gecombineerde doelstelling is afwezig

Artikel 3 stelt dat de producent er zorg voor draagt dat per kalenderjaar tenminste een x-percentag van het totaal van de door hem in het daaraan voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled. In 2025 is het doel 50% en het loopt jaarlijks met 5% op tot 75% in 2030. De Nota van toelichting noemt het aanvangspercentage van 50% conservatief omdat dit een niveau is dat reeds wordt bereikt via de gescheiden inzameling van textiel. Het percentage van 75% wordt niet toegelicht.

In de achterliggende Rebel/Tauw-studie worden eveneens percentages van 50% voor 2025 en 75% voor 2030 voorgesteld. Allereerst wordt verwezen naar het beleidsprogramma circulair textiel en daarin wordt voor 2025 30% recycling en voor 2030 50% recycling als doel geformuleerd. Tel daarbij op dat Rebel en Tauw voor 2025 minimaal 20% hergebruik en voor 2030 minimaal 25% hergebruik voorstelt (het huidige hergebruikpercentage is volgens Rebel en Tauw overigens 20 tot 25%), en het is duidelijk waar de doelstellingen voor 2025 en 2030 vandaan komen (20% + 30% = 50% voor 2025 en 50% + 25% = 75% voor 2030). Volgens Rebel en Tauw ligt het percentage voor voorbereiding voor hergebruik plus recycling van textiel op dit moment op zo’n 39%, dus iets lager dan de 50% waar de Nota van toelichting over spreekt.

De Nota van toelichting bij de concept AmvB en de Rebel/Tauw-studie die als basis diende voor het voorbereiden van de AmvB, geven allebei geen onderbouwde toelichting bij de hoogte en dus het ambitieniveau van de gecombineerde doelstelling. Het realiseren van milieuwinst - toch hét doel van het opzetten van een UPV-systeem - wordt nergens gekoppeld aan het bepalen van de doelstelling. Meer hergebruik en meer recycling moet betekenen dat er ook minder milieuschade ontstaat in de textielketen. Het is belangrijk dat dit wordt gekwantificeerd omdat we moeten weten wat precies het belang is van alle inspanningen die worden gevraagd van producenten, maar ook waarom er niet wordt ingezet op hogere doelstellingen.

Een doelstelling dient ook haalbaar te zijn dus dat kan een reden zijn om te kiezen voor het huidige ambitieniveau. Maar ook hierbij is er geen onderbouwing in de nota van toelichting of de achterliggende studie van Rebel en Tauw. De doelstelling van 50% in 2025 en 75% in 2030 lijken vooral 'gevoelsmatig' te zijn bepaald, met de achterliggende kennis dat nu reeds zo'n 15% wordt gerecycled en 20-25% wordt hergebruikt. De milieucrisis waarmee we worden geconfronteerd zijn zodanig urgent dat het noodzakelijk is om zo hoog mogelijke doelstellingen te formuleren die ook haalbaar zijn. Dat is niet gebeurd.

Op basis van de verstrekte informatie is er geen reden om terughoudend te zijn met het stellen van ambitieuze doelstellingen. Indien de gecombineerde doelstelling in de huidige vorm in de definitieve AmvB wordt opgenomen, dan stellen wij een gecombineerde doelstelling van 122% voor, te realiseren in 2030. Dit getal is opgebouwd op basis van de verwachting dat zeker 80% gescheiden kan worden ingezameld en gerecycled. Van het textiel dat gescheiden wordt ingezameld zal 53% worden hergebruikt (wat nu het geval is volgens "[Massabalans Textiel 2018](#)" van Ffact). We nemen aan dat het aandeel hergebruik van hetgeen dat gescheiden wordt ingezameld, op hetzelfde niveau van 53% kan blijven. Hiermee komen we uit op een gecombineerd percentage van $80\% + 53\% * 80\% = 122,4\%$.

Het voordeel van een dergelijke hoge doelstelling, is - buiten de veel grotere milieuwinst - ook dat er direct wordt gekozen voor systemen die passen bij de doelstelling. Nederland heeft nota bene zelf de ambitie om in 2030 voor 50% circulair te zijn en in 2050 volledig circulair te zijn. Een aanpak van stapsgewijze verhogingen loopt het risico dat wordt gekozen voor systemen die minder geschikt zijn om de hoge ambitie te realiseren, waardoor er een lock-in ontstaat. Op basis van een hoge doelstelling kan zich direct ook een goede hergebruik-economie ontwikkelen en ontstaat er meer zekerheid ten aanzien van investeringen in recyclingtechnologie.

Beschouwing artikel 4 (voorbereiding voor hergebruik)

Artikel 4.1 stelt dat in 2025 20% van het textiel moet worden voorbereid voor hergebruik en in 2030 dient dit 25% te zijn (met jaarlijkse stappen van 1%).

Eerder in deze zienswijze hebben we beargumenteerd dat doelstellingen geformuleerd moeten worden in termen van grondstoffenconsumptie. Dat geldt ook voor artikel 4. Bij artikel 3 hebben we ook beargumenteerd dat het ambitieniveau voor de gecombineerde doelstelling van voorbereiding voor hergebruik en recycling niet onderbouwd is. Die conclusie geldt ook voor de afzonderlijke doelstellingen.

Wat betreft het ambitieniveau van de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik: in tabel 4.2 van het Rebel/Tauw-onderzoek staat dat reeds 24% van het textiel wordt hergebruikt (merk trouwens op dat op pagina 28 van de studie wordt gesproken over 20% tot 25%). Het is dan ook niet logisch om 20% als doelstelling in 2025 en 25% als doelstelling in 2030 te formuleren. We stellen voor dat voor 2025 direct wordt gestart met een doelstelling van 25%. Dit loopt op naar 42% in 2030 (bij de beschouwing van artikel 3 hebben we beredeneerd dat 53% hergebruik van 80% inzameling mogelijk moet zijn, dus dat is 42%).

Hergebruik in Nederland en derde landen

Artikel 4.2 stelt dat een deel van het hergebruik in Nederland dient plaats te vinden. Voor 2025 wordt een percentage van 10% geformuleerd en dat loopt jaarlijks op met 1% tot 15% in 2030. In navolging van ons voorstel om de doelstellingen onder artikel 4.1 aan te scherpen, stellen we voor dat artikel 4.2 aanvangt met een doelstelling van 15% in 2025, dat jaarlijks met 2% oploopt tot 25% in 2030.

Verder vragen we om een artikel 4.3 toe te voegen aan de AmvB die vastlegt dat de producent een systeem opzet waarmee wordt verzekerd dat textiel bedoeld voor hergebruik, ook effectief wordt hergebruikt.

Beschouwing artikel 5 (hoogwaardige recycling)

Artikel 5 stelt dat per kalenderjaar van het totaal in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten die worden gerecycled ten minste een x-gewichtspercentage vezel-tot-vezel moet worden gerecycled. In 2025 ligt de doelstelling op 25 gewichtsprocent en dat loopt op tot 33% in 2030.

Ter verduidelijking: artikel 5 stelt dus niet een minimum recyclingpercentage vast, maar stelt vast dat áls er wordt gerecycled, welk gewichtspercentage daarvan vezel-tot-vezel moet worden gerecycled. Artikel 5 bevat dus niet zozeer een doelstelling als wel een voorwaarde. Een rekenvoorbeeld: er kan dus eventueel 30% worden gerecycled en de wet verplicht dan dat in 2030 daarvan 33% vezel-tot-vezel moet worden gerecycled. Dat is dan 10% van wat op de markt wordt gebracht.

In de Nota van toelichting wordt niet beargumenteerd waarom er geen aparte recyclingdoelstelling wordt gehanteerd. In het achterliggende onderzoek van Rebel en Tauw stellen ze in hoofdstuk 3.2.2 voor om voor 2025 een recycledoelstelling van 30% (waarvan 1/4de vezel-tot-vezel recycling) en in 2030 een recycledoelstelling van 50% (waarvan 1/3de vezel-tot-vezel recycling) op te nemen. In hoofdstuk 3.2.3 stellen Rebel en Tauw vervolgens voor om te kiezen voor een gecombineerde doelstelling van 75% in 2030 waarbij enkel 25% voorbereiding voor hergebruik als minimum is gedefinieerd, dus zonder minimum aandeel recycling, wat in tegenspraak is met het voorstel voor een recyclingdoelstelling van 50% in 2030.

We zijn voorstander van doelstellingen op het niveau van hoogwaardige recycling omdat hiermee meer milieuwinst geboekt wordt. We hadden graag gezien dat de Nota van toelichting dieper was ingegaan op de milieuwinst van vezel-tot-vezel recycling ten opzichte van andere vormen van recycling. Er ontbreekt ook een inschatting van het potentieel van vezel-tot-vezel recycling ten opzichte van wat op de markt is gebracht, waardoor het onduidelijk is wat de basis is achter de voorgestelde vezel-tot-vezel recyclingpercentages in artikel 5.

Doordat de percentages in artikel 5 voorwaarden en geen doelstellingen zijn, is er sprake van een negatieve prikkel voor recycling. Producenten worden immers niet verplicht om te recyclen, maar áls ze recyclen dan is er een extra voorwaarde van hoogwaardige recycling. De recycledoelen die Rebel en Tauw in hoofdstuk 3.2.3 voorstellen hebben dat probleem niet.

We stellen voor 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. Het achterliggende onderzoek van Rebel en Tauw en de Nota van toelichting geven niet aan wat een haalbaar percentage zou zijn, dus onze inschatting hebben we gebaseerd op wat bij andere UPV-systemen mogelijk is. De periode van 8 jaar tot 2030 is voldoende om een systeem op te zetten dat dit mogelijk maakt. Vanuit milieuoogpunt is het noodzakelijk dat een zo hoog mogelijk doel wordt gerealiseerd en zonder dwingende redenen om dat niet te doen, achten wij het de plicht van de overheid om ons voorstel over te nemen.

Omdat nu ongeveer 15% van het textiel wordt gerecycled (aldus het onderzoek van Rebel en Tauw), nemen we het voorstel van Rebel en Tauw uit hoofdstuk 3.2.3 over om in 2025 te starten met een verplichting van 30% recycling en dit jaarlijks met 10% te laten oplopen tot 80% in 2030. We steunen de aanpak om een deel hiervan vezel-tot-vezel te laten recyclen. Op basis van de beschikbare informatie kunnen we zelf echter geen geschikt percentage voorstellen. We vragen aan de overheid om te onderzoeken wat het maximaal haalbare percentage vezel-tot-vezel recycling is en de doelen daarop te baseren.

Overige en aanvullende artikelen

Beschouwing artikel 8: Evaluatietermijn

De conceptregeling stelt dat de maatregelen uiterlijk na vijf jaar zullen worden geëvalueerd. Wij raden echter aan om drie jaar na ingang (dus begin 2026) van de regeling te evalueren. Als blijkt dat de gestelde doelstellingen niet worden behaald, moeten er, gezien de ernst van deze vervuilende afvalstroom, extra maatregelen worden getroffen. Wanneer echter blijkt dat de doelstellingen relatief eenvoudig gerealiseerd kunnen worden, moeten de doelstellingen naar boven toe worden bijgesteld.

Nieuw artikel: maak producenten verantwoordelijk voor niet-ingezameld textiel

In de nota van toelichting van de concept AmvB staat dat met een UPV de producent verantwoordelijk wordt voor de gehele levenscyclus van textiel, inclusief de afvalfase. De concept AmvB stelt echter voor om producenten enkel financieel verantwoordelijk te maken voor het inzamelen en verwerken van textiel dat gescheiden wordt ingezameld, en niet voor het deel textiel dat in het restafval terecht komt. Hierdoor worden producenten enkel gestimuleerd om de wettelijk vastgelegde doelstellingen te halen en worden producenten juist ontmoedigd om meer dan de doelstelling te realiseren. Immers: meer inzamelen, hergebruiken en recycelen, leidt ook tot extra kosten. Dit is een problematische weeffout die bij veel UPV-systemen voorkomt.

We stellen daarom ook voor een artikel aan de AmvB toe te voegen die regelt dat de hoeveelheid textiel in het restafval als prikkel dient om meer te hergebruiken en te recycelen. Dit kan door:

- de producenten te laten betalen voor de inzameling en verwerking van het textiel dat in het restafval terecht komt, wat passend is bij het 'vervuiler betaalt principe'. Naarmate producenten meer hergebruiken en recycelen, nemen de kosten af voor het in het restafval aanwezige textiel. Dit principe kan worden vervat in de AmvB zelf en is volgens ons niet in strijd met artikel 8bis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen of het Besluit regeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
- alternatief kan (in een andere wet) een belasting worden ingesteld op de hoeveelheid in het restafval aanwezige textiel. Het voordeel van deze aanpak is dat de overheid met de hoogte van de belasting meer sturingsmogelijkheden heeft om producenten te stimuleren meer te hergebruiken en te recycelen ten opzichte van wanneer producenten voor de verwerking van het restafval in het restafval betalen.

Nieuw artikel: stimuleer beter design

Levensduur

De nota van toelichting bevat de theorie dat wanneer textielproducenten middels juridische kaders verantwoordelijk worden gemaakt voor de afvalfase van hun product, zij mogelijk geprikkeld worden om hergebruik, langere levensduur en reparatie in hun productketens te stimuleren. Echter hebben meerdere onderzoeken (zie o.a. [Ecologic](#), [Universiteit Utrecht](#)) uitgewezen dat de huidige (Nederlandse) UPV-systemen dit niet bewerkstelligen. De Universiteit Utrecht stelt in hun rapport dat dit mede komt doordat "economische overwegingen een schaduw [werpen] over duurzaamheidscriteria" (p. 23).

Het is belangrijk dat producenten gestimuleerd worden om hogere hergebruik- en recyclingdoelen na te streven dan het wettelijk minimum. Wij pleiten daarom voor het toepassen van eco-modulatie naar voorbeeld van de Franse UPV voor textiel. De [Franse UPV voor textiel](#) bevat een bonus-malus systeem die producenten onder meer beloont voor 1) een aantoonbaar langere levensduur van hun producten¹,

¹ De duurzaamheid van een textielproduct wordt binnen het Franse systeem bepaald aan de hand van laboratoriumtesten, waarbij onder meer de dimensionale stabiliteit, scheurweerstand, kleurvastheid en afbraak door kunstlicht wordt bepaald ([Barème éco-modulé](#), 2021, ReFashion).

2) het gebruik van gerecyclede materialen afkomstig uit de post-consumer fase in hun producten, en 3) het gebruik van gerecyclede materialen afkomstig uit de post-production fase in hun producten. Het is hierbij belangrijk dat onderzocht wordt welke tarieven gehanteerd zouden moeten worden binnen het bonus-malus systeem om producenten daadwerkelijk te stimuleren.

Een langere levensduur van producten komt ook de herbruikbaarheid ten goede zodat later in de keten een groter aandeel van het gescheiden ingezamelde textiel kan worden voorbereid op hergebruik. De levensduur van textielproducten is uit te drukken in het aantal wasbeurten dat het kan doorstaan voordat het niet meer voor het originele doeleinde gebruikt kan worden. Hiervoor kan mogelijk gebruik gemaakt worden van [ISO 15487:2018](#) waarin wordt gespecificeerd welke testmethodes bestaan voor het beoordelen van het uiterlijk van kleding en huishoudelijk textiel na huishoudelijk wassen. Een kledingstuk moet tijdens dragen en wassen van dermate kwaliteit blijven dat een hergebruiksfase ingecalculeerd is (second life).

Voorkom verlies plastic vezels

Tijdens het maken, dragen en vooral ook het wassen van plastic textiel, komen plastic vezels terecht in het milieu. Via artikel 8 van de [Single Use Plastics Directive](#) zijn producenten van een aantal plastic producten waaronder plastic flessen en sigarettenpeuken reeds financieel verantwoordelijk gemaakt voor de opruimkosten van hun producten die in het zwerfafval terechtkomen. Het principe dat producenten een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van plastic vervuiling van hun producten is dus al vastgelegd in wetgeving. Dat is ook logisch, want plastic vervuiling van producten heeft veel te maken met het design van producten en het type inzamelsystemen die worden opgezet. Producenten hebben daar veel invloed op.

In het verlengde hiervan vragen we dat aan de AmvB een artikel wordt toegevoegd dat betrekking heeft op het verlies van kunststof vezels van textielproducten. Vanwege de effecten van microplastics op het milieu en de menselijke gezondheid (zie [Barboza et al, 2018](#); [Wright en Kelly, 2017](#); [Zarus et al., 2021](#)), moeten er maatregelen worden genomen om het volume en het verlies van kunststof vezels tijdens de gehele levenscyclus terug te dringen. Dat zal deels moeten gebeuren via productnormen, maar de vervuiling kan ook al worden teruggedrongen via producentenverantwoordelijkheid. We vragen om:

- eco-modulatie die erop gericht is om kunststof textiel dat veel vezels loslaat, te ontmoedigen. Er dient een standaard en een testmethode te worden ontwikkeld om een onderscheid te kunnen maken tussen producten die veel en weinig kunststof vezels verliezen;
- het verantwoordelijk stellen van producenten voor het afvangen en opruimen van microplastic vezels. Industrieel voorwassen van nieuwe textielproducten, waarbij gebruik wordt gemaakt van filters om microplastics af te vangen (incl. tijdens het snijden, printen etc.), zou verplicht moeten worden. Ook het zuiveren van plastic vezels uit het rioolwater zou onder de verantwoordelijkheid van producenten moeten vallen. Daarnaast kunnen maatregelen voor het afvangen van microplastics tijdens de gebruiksfase ook worden genomen, zoals het verplichten van filters in wasmachines.

Nieuw artikel: verbied vernietiging onverkochte kleding

Aan de AmvB moet een artikel worden toegevoegd waarin wordt bepaald dat onverkochte kleding niet vernietigd of elders gestort mag worden. In 2019 werden in Nederland zo'n [597.000 tot 1.193.000 ongebruikte kledingstukken verbrand](#). Dit is een enorme verspilling van grondstoffen en is ook niet uit te leggen aan de burger. Daarnaast is verbranding onnodig wanneer recyclebaarheid van kleding al aan de voorkant is ingecalculeerd. Daarom pleiten we voor een verbod op de verbranding van ongebruikte textielproducten.