

UPV Textiel voor producenten: scenario's en impact voor gemeenten

Eindrapport versie 1.0

Samenvatting

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel voor. Uitgangspunt is dat deze in 2023 in werking treedt. 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. Op dit moment voeren gemeenten de gescheiden inzameling van textiel uit vanuit hun zorgplicht op afvalinzameling. Vanaf 2025 wordt de gescheiden inzameling van textiel ook een verplichting voor gemeenten. Deze UPV Textiel voor producenten raakt dus aan de huidige gemeentelijk taak.

De VNG wil aan de voorkant al goede afspraken maken tussen producenten en gemeenten over de uitvoering van de UPV. Daarom heeft VNG aan VNG Realisatie gevraagd om een impactanalyse uit te voeren naar de belangrijkste handelingsperspectieven en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. De uitkomsten van de analyse geven input voor de VNG om (namens gemeenten) met producenten en het rijk afspraken te maken over hoe de uitvoering van de wetgeving door producenten kan worden ingevuld.

De gemeentelijke inzameling en de UPV voor producenten

Er zijn een aantal onderdelen waarop de huidige gemeentelijke uitvoering en nieuwe verplichting voor producenten elkaar raken. Waar gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor het onderdeel gescheiden inzamelen van textiel, moeten producenten straks met (zelf of door gemeenten) ingezameld textiel herdraagbaarheids- en recycledoelstellingen behalen. Voor gemeenten en producenten zijn voor de toekomstige uitvoering kortweg twee hoofdopties; samenwerken, of niet samenwerken. In het eerste geval maken producenten en gemeenten afspraken over de te behalen doelen en eventuele wederzijdse vergoedingen en verantwoordelijkheden. Gemeenten kunnen een belangrijke schakel zijn voor producenten om hun doelstellingen te halen. Gemeenten hebben immers al veel ervaring met gescheiden inzamelen van textiel en een zorgplicht hiervoor. Niet samenwerken is een soort 0-scenario dat realiteit wordt op het moment dat het niet tot een wederzijdse overeenkomst komt. Dit betekent dat gemeenten de inzameling naar eigen invulling voortzetten en daarnaast producenten zelf inzamelen om de doelstelling uit de UPV te bereiken. In dit geval zijn er dus twee concurrerende systemen die beiden baat hebben bij een kwalitatief zo hoogwaardig mogelijke textielinzameling om de eigen doelstellingen te bereiken. In het geval van samenwerking zou het uitgangspunt daarentegen moeten zijn dat de doelstellingen van alle partijen gecombineerd worden en hiervoor naar een zo optimaal mogelijke totaalinzameling wordt gestreefd. In deze analyse gaan we uit van de situatie dat gemeenten en producenten samen optrekken.

Afspraken maken voor de uitvoering

Indien er wordt samengewerkt moet er op een aantal onderdelen afspraken worden gemaakt tussen producenten en gemeenten over de inzameling van textiel en mogelijk ook over de verdere onderdelen. Onderdelen waarover mogelijk afspraken over moeten worden gemaakt, of waar nadere invulling van nodig is, zijn:

- Het inzamelen van niet in de UPV in scope zijnde textielproducten, die wel door gemeenten worden ingezameld volgens de gemeentelijke (zorg)plicht;

- Een toets op haalbaarheid van de doelstellingen;
- Specificatie van passend inzamelsysteem;
- Afspraken rondom inzamelsystemen van producenten (in openbare ruimte);
- Afspraken rondom inzamelinstructies en communicatie met inwoners;
- Afspraken rondom vergoeding door producenten voor diensten die gemeenten uitvoeren;
- Vergoeding van inzameling door gemeenten afhankelijk van betrouwbare en volledige registratie van textiel;
- Afspraken over standaardisatie van meting hoeveelheden en kwaliteit van textiel en monitoring hiervan;
- Toezicht, handhaving en afdwingbaarheid indien producenten zich niet aan de afspraken houden;
- Afspraken over de taken en verantwoordelijkheden over de uitvoering van de UPV.

Onduidelijkheden in de UPV en een krappe planning

Voordat er afspraken gemaakt kunnen worden zijn er in de UPV wel nog een aantal onduidelijkheden op te merken die in de uitvoering consequenties kunnen hebben voor gemeenten. De kaders waarbinnen de afspraken gemaakt moeten worden, zijn nog onvoldoende duidelijk. Ondertussen dringt de tijd; hoewel de doelstellingen zelf pas in 2025 moeten worden behaald, gaat volgens planning de producentenverantwoordelijkheid al in 2023 in. Indien de doelstellingen voor producenten ambitieus zijn, zullen de twee aanloopjaren moeten worden gebruikt om de inzameling te optimaliseren zodat de doelstellingen in 2025 gehaald kunnen worden. Dit wordt erg krap omdat dan eind 2022 definitieve afspraken moeten zijn gemaakt tussen producenten en gemeenten (en overige partijen in de keten) en ook de nieuwe uitvoering van inzameling van textiel al klaar moet staan voor uitvoering. Hieronder benoemen we eerst de geconstateerde randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede uitvoering, de onduidelijkheden die in de UPV nog moeten worden ingevuld voor het maken van afspraken en tenslotte de aanbevelingen die we op basis van deze analyse aan gemeenten doen.

Randvoorwaarden voor een goede uitvoering

De belangrijkste randvoorwaarden voor een goede uitvoering zijn:

- Met de UPV textiel krijgen producenten straks de verantwoordelijkheid om aan hergebruik- en recycle doelstellingen te voldoen. Voor het maken van afspraken met producenten is een toets op haalbaarheid van de doelstellingen nodig. Op basis hiervan moet dan ook inzicht komen, welke aanpassingen of optimalisaties er aan de gemeentelijke kant moeten worden uitgevoerd om de doelstellingen te kunnen behalen.
- Het is belangrijk om de verhouding en de verschillende belangen tussen Producenten, I&W en andere stakeholders (o.a. inzamelaars en verwerkers, recyclers, kringloopwinkels) die hun invloed hebben op het functioneren van UPV systemen goed te borgen. Het gaat niet alleen om een economische afweging voor producenten en gemeenten, maar om een betere integrale afweging tussen economische, milieu en sociaal maatschappelijk belangen en doeltreffend zijn in het kader van de UPV doelen.
- De UPV-verplichtingen voor producenten treden binnen in de bestaande afvalinzamelingstaak van gemeenten. Daarbij is het belangrijk aandacht te hebben voor de implicaties van de samenloop van het nieuwe UPV besluit, de gekozen inzamelopties door producenten en de afvalinzamelingstaak van gemeenten.
- De UPV-regeling en/of de afspraken tussen producenten en gemeenten moeten in ieder geval een vergoedingssystematiek borgen die kostendekkend is en afspraken mogen geen

opdrijvend effect hebben op de afvalstoffenheffing voor inwoners. Hierbij moet het kostendekkende ook gelden in het geval gemeenten investeringen hebben gedaan in nieuwe inzamelsystemen met een afschrijvingstermijn.

Onduidelijkheden in de UPV

In de UPV is in elk geval meer duidelijkheid nodig op de volgende onderdelen:

- Een inschatting over de haalbaarheid van de doelstellingen;
- De laatste stap voor het daadwerkelijk realiseren van hergebruik is niet belegd, het is onduidelijk bij wie deze verantwoordelijkheid straks ligt;
- Wat een passend innamesysteem voor textiel is, is niet nader omschreven. Het is nu niet helemaal duidelijk dat dit 'cherry picking' uitsluit. Ook is niet aangegeven hoe hierop wordt toegezien;
- Toezicht en handhaving is belegd bij de Inspectie van de Leefomgeving, maar ervaring op de inzameling van andere afvalstromen laat zien dat handhaving uiteindelijk lastig uitvoerbaar is. Gemeenten hebben zekerheid nodig dat ze uiteindelijk niet aan het kortste eind trekken omdat de gemaakte afspraken niet handhaafbaar zijn.

Aanbevelingen aan gemeenten ter voorbereiding op afspraken

Op basis van voorliggende analyse komen we tot de volgende aanbevelingen aan gemeenten:

- Tenzij het een expliciet besluit is dat de doelstellingen van circulaire economie voor gaan op (en mogelijk ten koste gaan van) arbeidsparticipatie en aanbod voor inwoners met kleine portemonnee, moeten ook deze doelstellingen in de gemaakte afspraken bewaakt worden. Voor gemeenten is het belangrijk om hierover een standpunt te hebben zodat dit bewaakt kan worden.
- Het is belangrijk om een duidelijk producenten aanspreekpunt, in de vorm van een producentenorganisatie te eisen voor het maken van de afspraken en tijdens de uitvoering van de UPV. Daarbij is een (algemeenverbindendverklaring) AVV een voorkeursconstructie.
- Indien tot afspraken wordt overeengekomen voor vergoedingen vanuit producenten, is het als gemeente belangrijk om ook inzage in de resultaten van inzameling en de kwaliteit te kunnen bieden. Voorbereidend op het maken van afspraken is het belangrijk hiervan alvast een goed beeld te hebben.
- Op basis van bovenstaande inzicht in de cijfers, kan in combinatie met de aanvullingen vanuit de UPV over de verschillende textielgroepen, getoetst worden hoe haalbaar de doelstellingen zijn.
- Het is belangrijk om bij het maken van afspraken al vooraf ook afspraken te maken over hoe er wordt omgegaan met standaardisatie van kwaliteitsmeting en toezicht hierop.
- Producenten mogen niet zomaar inzamelpunten in de openbare ruimte plaatsten, voorbereidend op de afspraken is het handig om alvast zicht te hebben op de mogelijkheden van plekken waar inzamelpunten kunnen staan.

Tenslotte wordt, als de UPV Textiel definitief is, de ministeriele regelingen beschikbaar en de afspraken tussen producenten en gemeenten in concept gemaakt zijn, wordt sterk aanbevolen om een aanvullende impactanalyse te doen op basis van dit nieuwe fundament. Zodat hiermee concreet de impact voor gemeenten bepaald kan worden en op basis daarvan kunnen, als blijkt dat afspraken toch uitdagingen geven in de uitvoering, nog aanpassingen kunnen worden gedaan. Een alternatief zou kunnen zijn om in de te maken afspraken een clause, gerelateerd aan de

uitvoerbaar van de van de UPV Textiel, op te nemen. Hiermee kunnen effecten van de UPV en de afspraken op de uitvoering, binnen de kaders van de UPV en afspraken, bijgesteld worden indien dit nodig blijkt. De effecten van de UPV en de afspraken op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets).¹

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/04/21/tk-inkleuring-en-stand-van-zaken-invoeringstoets/tk-inkleuring-en-stand-van-zaken-invoeringstoets.pdf>

Inhoud

1.	Inleiding.....	6
1.1.	Achtergrond.....	6
1.2.	Vraagstelling	6
1.3.	Scope impactanalyse.....	7
1.4.	Aanpak & methodologie	7
1.5.	Leeswijzer	8
2.	Het juridisch kader	9
2.1.	Korte toelichting	9
2.2.	Huidige (juridische) situatie	11
2.3.	Toekomstige (juridische) situatie.....	12
2.4.	Samenvatting UPV verplichting en raakvlak gemeentelijke uitvoering	20
3.	Beschrijving huidige uitvoering	21
3.1.	De verschillende rollen die gemeenten spelen in de textiel (afval) keten.....	21
3.2.	De wijze van inzamelen en de gevolgen voor de kwaliteit van textiel.....	23
3.3.	Doelstellingen en cijfers van gemeenten.....	23
4.	Impact	26
4.1.	De hergebruik- en recycledoelstellingen	26
4.2.	Inzameling volgens een passend innamesysteem	28
4.3.	Bekostiging inregelen.....	30
4.4.	Informereren van consumenten	31
4.5.	Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de UPV	32
4.6.	Maatschappelijke effecten UPV Textiel	33
5.	Conclusies en aanbevelingen	35
5.1.	Beantwoording onderzoeksvragen	35
5.2.	Aanbevelingen	39
	Bijlage A: Gesprekspartners.....	41
	Bijlage B: Gebruikte bronnen	42

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel voor. Uitgangspunt is dat deze in 2023 in werking treedt. 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. Op dit moment voeren (veel) gemeenten de gescheiden inzameling van textiel uit vanuit hun zorgplicht op afvalinzameling. Vanaf 2025 wordt de gescheiden inzameling van textiel een verplichting voor gemeenten. Deze UPV Textiel voor producenten raakt dus aan de huidige gemeentelijk taak.

De wet heeft tot 13 januari 2022 online gestaan voor consultatie. De VNG heeft hier (evenals een aantal andere partijen) een zienswijze op gegeven:

In de regeling is opgenomen 'dat het voor de hand ligt dat producenten afspraken maken met gemeenten over een passende vergoeding voor de gescheiden inzameling van textiel, gegeven de zorgplicht van gemeenten voor de gescheiden inzameling van textiel'.

Ervaring met andere UPV-trajecten laat zien dat het belangrijk is dat het Rijk regie pakt op het proces, om te komen tot afspraken rond een passende vergoeding in combinatie met een werkbaar en uitlegbaar systeem voor gemeenten en hun inwoners.

Naast het verzoek van meer regie van het Rijk, wil de VNG aan de voorkant al goede afspraken maken tussen producenten en gemeenten over de uitvoering van de UPV. Daarom heeft VNG aan VNG Realisatie gevraagd om een impactanalyse uit te voeren naar de belangrijkste handelingsperspectieven en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. De uitkomsten van de analyse geven input voor de VNG om (namens gemeenten) met producenten en het rijk afspraken te maken over hoe de uitvoering van de wetgeving door producenten kan worden ingevuld.

1.2. Vraagstelling

Het behalen van de voor de UPV-textiel gestelde doelen vraagt dat de partijen in de gehele textielketen, van productie tot afval, beter moeten samenwerken. Specifiek geldt dat producenten en gemeenten in de afvalketen van textiel anders moeten gaan samenwerken vanwege de UPV. De verplichtingen/veranderingen voor producenten door de UPV hebben invloed op de huidige uitvoering van gemeenten. Deze analyse geeft inzage in de wijzigingen, aandachtspunten, impact, handelingsperspectieven en mogelijke effecten van deze veranderingen voor gemeenten. De analyse geeft hiermee inzicht in mogelijke inrichtingen van de uitvoering van de UPV tussen producenten en gemeenten en de impact daarvan.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?²
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Deze onderzoeksvragen worden in het afsluitende hoofdstuk met ook de conclusies één op één beantwoord.

1.3. Scope impactanalyse

Omdat de wetgeving niet nader is ingevuld wordt in deze analyse niet direct getoetst op uitvoering. De UPV geeft op hoofdlijnen de nieuwe verantwoordelijkheden weer voor producenten, maar geeft geen uitwerking van hoe dit samenhangt met de huidige uitvoering van gemeenten. Het is de bedoeling dat producenten en gemeenten hier afspraken over maken. We starten met een juridische analyse van de UPV en geven aan hoe dit juridisch samenhangt met de huidige (zorg)plicht van gemeenten. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de UPV zoals deze voor de consultatie is gepubliceerd.³ Ook geven we een uitgebreider beeld van hoe de huidige uitvoering door gemeenten er in praktijk uitziet. Aan de hand van deze twee onderdelen geven we de mogelijke impact weer op de verschillende onderdelen en schetsen we scenario's en handelingsperspectieven om te overwegen in de uitvoering. Het doel is om tot een beeld te komen van hoe dit er in praktijk uit zou kunnen zien. En wat dit betekent in de praktische invulling die gemeenten geven aan de wettelijke taak om afval in te zamelen, die in sommige gevallen verder gaat dan alleen de inzameling zelf.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van januari tot en met april 2022. In deze paragraaf is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

² Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

³ Op 21 april 2022 is het ontwerpbesluit van de UPV Textiel gepubliceerd.¹¹ Dit ontwerpbesluit en dan met name de NvT daarbij, geeft antwoorden op welke textielstromen wel of niet meetellen in de UPV doelstellingen. Op basis van de conceptversie van de UPV textiel signaleerde we in onze analyse onduidelijkheden hierin. In hoofdstuk 2 is bij de beschrijving van de toekomstige juridische situatie aangegeven hoe in het ontwerpbesluit van de UPV Textiel duidelijk is gemaakt welke textielstromen wel of niet in de UPV worden meegenomen. De verduidelijking helpt in het duidelijk krijgen welke textielstromen wel of niet in de UPV worden meegenomen, maar heeft niet doorgewerkt in de beschreven scenario's en impact hiervan.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Het proces werd begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van de VNG, NVRD en het ministerie van IenW deelnamen. De eindrapportage is met de begeleidingscommissie afgestemd en akkoord bevonden.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en spreiding. Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. In deze rapportage is in eerste instantie gekeken naar de UPV Textiel en de bijbehorende Nota van toelichting. Daarnaast zijn andere relevante kaderwetten en uitwerkingen in lagere regelgeving zoals de Wm en het Landelijk Afvalplan (LAP3) gebruikt om de huidige situatie voor de textielinzameling door gemeenten in kaart te brengen. Tenslotte zijn ook enkele rapporten als input gebruikt die meer inzage geven in de textiel (afdank)keten. Op basis hiervan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met betrokkenen bij gemeentelijk beleid voor afval en/of circulaire economie. Er is in het totaal gesproken met 13 gemeenten. In de bijlage zijn de namen van de gesproken functionarissen opgenomen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. Ook de conceptrapportage is met de klankbordgroep gedeeld waarbij de mogelijkheid is geboden daarop te reageren. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de (zorg)plicht voor de gemeentelijk inzameling van textiel, en de toekomstige situatie na de invoering van de UPV Textiel voor producenten. In hoofdstuk 3 is de huidige gemeentelijke uitvoering in praktijk beschreven. Hierbij gaan we in op het deel van de textielinzameling dat gemeenten vanuit hun wettelijke taak uitvoeren, en het deel waarin gemeenten zelf invulling geven aan de verdere verwerking van textielinzameling. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 gecombineerd, en ontstaat het beeld van de mogelijke impact, handelingsperspectieven en effecten van de UPV Textiel. In hoofdstuk 5 worden tot slot de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Het juridisch kader

Hieronder beginnen we een korte toelichting op de hoofdpunten van de UPV Textiel aan de hand van de 7 W's. Daarna beschrijven we de huidige situatie, waarin de UPV Textiel nog niet van kracht is. Vervolgens gaan we in meer detail in op de UPV Textiel. Hierbij geven we een uitgebreide juridische analyse van de achtergrond en inhoud. Voor dit hoofdstuk maken we met name gebruik van de UPV Textiel (versie internetconsultatie) en de bijbehorende Nota van Toelichting (NvT)⁴, diverse reacties op deze consultaties, het Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025⁵ en het rapport van Rebel Group⁶ dat als advies heeft gediend voor het opstellen van de UPV. Waar we aanvullende referenties gebruiken verwijzen we daar specifiek in de tekst naar. Daarnaast hebben we met het ministerie van IenW gesproken over de UPV om op sommige onderdelen nog een toelichting of verduidelijking te krijgen. Tenslotte is op 21 april 2022 het ontwerpbesluit van de UPV Textiel gepubliceerd.⁷ Dit ontwerpbesluit en dan met name de NvT daarbij geeft antwoorden op welke textielstromen wel of niet meetellen in de UPV doelstellingen. Op basis van de conceptversie van de UPV textiel signaleerde we in onze analyse onduidelijkheden hierin. In dit hoofdstuk is bij de beschrijving van de toekomstige juridische situatie aangegeven hoe in het ontwerpbesluit van de UPV Textiel duidelijk is gemaakt welke textielstromen wel of niet in de UPV worden meegenomen.

2.1. Korte toelichting

Wat

Een regeling voor een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (een UPV) vindt zijn basis in de Wet milieubeheer (Wm). In artikel 1.1 van de Wm wordt dit als volgt beschreven: 'regels die ervoor zorgen of een besluit dat ervoor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen'.

De UPV Textiel heeft betrekking op de productgroepen consumentenkleding, bedrijfskleding en huishoud- en woningtextiel en bevat doelstellingen voor productthergebruik en recycling. De invoering van UPV voor textiel betekent dat producenten van deze textielsoorten verantwoordelijk worden voor de inzameling, recycling, hergebruik en afvalfase van de producten die zij op de markt brengen. Producenten moeten dit logistieke systeem organiseren en financieren. Naast de UPV voor textiel heeft de staatssecretaris de afgelopen jaren bijvoorbeeld ook de UPV voor plastic verpakkingen en voor matrassen ingevoerd.

Op dit moment zijn gemeenten verantwoordelijk vanuit de Wet Milieubeheer voor het verzamelen van het afgedankte textiel van hun inwoners. Voor gemeenten verdwijnt deze verantwoordelijkheid niet, maar blijft deze naast de producentenverantwoordelijkheid bestaan.

⁴ https://www.internetconsultatie.nl/upv_textiel

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/beleidsprogramma-circulair-textiel>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/bijlage-5-eindrapportage-upv-textiel-rebel-group>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/21/ontwerpbesluit-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-textiel>

Op dit moment gaat het hierbij nog om een zorgplicht, in 2025 krijgen gemeenten ook wettelijk de plicht om textiel in te zamelen. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Wie

Producenten: Met de invoering van de UPV textiel, worden de producenten van kleding (financieel) verantwoordelijk voor de gehele levenscyclus van de producten die ze op de markt brengen, inclusief de afvalfase. Het besluit regelt dat met 'producent' wordt bedoeld degene die beroepsmatig een textielproduct voor het eerst op de Nederlandse markt brengt. Doordat in de definitie van producent is opgenomen dat sprake moet zijn van 'in de handel brengen', valt ook de importeur onder dit begrip. Het gaat er bij het in de handel brengen niet om aan wie het product wordt aangeboden. Dat kan zowel zijn aan een bedrijf als direct aan een consument. Producenten zijn soms verenigd in brancheverenigingen zoals Modint (mode, interieur, tapijt en textiel) en INretail (non-food retail).

Gemeenten: Op dit moment zijn, zoals aangegeven, gemeenten verantwoordelijk voor de inzameling van textiel en zij voeren dit ook al langer uit. Gemeenten zamelen het textiel zelf in, of besteden dit uit. Na inzameling wordt het textiel gesorteerd en op verschillende manieren afgezet door veelal (aan de gemeente gelieerde) sociale werkbedrijven en/of charitatieve instellingen (bijvoorbeeld Sympany, Leger des Heils/Reshare en Kringloopwinkels). Gemeenten worden ook in hun afvalbeleid vaak vertegenwoordigd en ondersteund door de VNG.

Netwerkoeverleg circulair textiel: VNG, brancheverenigingen Modint en INretail, de Koninklijke Vereniging voor Afval-en Reinigingsmanagement (NVRD), de Vereniging Herwinning Textiel (VHT) en de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) hebben samen doelen gesteld om toe te werken naar een circulaire textielketen in 2050. Deze partijen vormen, samen met Stichting Natuur en Milieu en de Dutch Circular Textile Valley, het netwerkoeverleg circulair textiel dat het afgelopen jaar meerdere keren bijeen is gekomen om de voortgang van het circulaire textielbeleid te bespreken en de maatregelen verder uit te werken⁸.

Waar

De UPV is een Nederlandse uitwerking van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen en heeft betrekking op textiel dat voor het eerst in Nederland op de markt wordt gebracht.

Wanneer

De UPV Textiel stond van 22 november 2021 tot 13 januari 2022 voor het eerst open voor consultatie². De inwerkingtreding van de UPV is voor 2023 voorzien, waarna er een overgangs- of implementatieperiode is van 2 jaar. Vanaf 2025 moeten producenten aan de doelstellingen gaan voldoen en daarvoor verantwoording afleggen. De idee is dat er voor de inwerkingtreding waar nodig afspraken gemaakt kunnen worden tussen gemeenten en producenten over de uitvoering. Zolang de UPV nog niet definitief van kracht is, zullen afspraken onder voorbehoud van inwerkingtreding moeten worden gemaakt.

Waarom

Om circulair ontwerp en productie te stimuleren, wordt uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel ingevoerd. De idee is dat als producenten

⁸ Voortgangsrapportage circulair textiel, 20 mei 2021

verantwoordelijk worden voor de achterkant van de keten, dit stimuleert om aan de voorkant ook op duurzame materialen in te zetten.

Waarmee

Er zijn geen middelen vrijgemaakt om producenten of gemeenten hiermee te ondersteunen. De producenten worden zelf financieel verantwoordelijk voor de uitvoering. In de UPV wordt aangegeven dat er naar verwachting geen financiële consequenties voor gemeenten zijn, anders dan dat zij in toekomst wellicht betaald worden voor een taak die ze nu al uitvoeren.

Op welke wijze

In de UPV is verder niets geregeld over op welke wijze de uitvoering moet gebeuren. Het Besluit regeling voor UPV bevat geen bepalingen die zien op de relatie tussen de producenten en andere actoren zoals gemeenten en publieke inzamelaars. Wel is bepaald dat de producent waarop een UPV-regeling van toepassing is, in de verplichte melding hierover aan de minister een omschrijving moet geven van de wijze waarop de verplichtingen uit de betreffende UPV-regeling worden nagekomen (zie art. 4 lid 2 onder d Besluit regeling voor UPV). Dit zou ook kunnen zien op de (verdeling van de) verantwoordelijkheden van de verschillende actoren,¹⁶ maar dit is dus niet expliciet bepaald. Partijen worden geacht hier zelf afspraken over te maken

2.2. Huidige (juridische) situatie

Hieronder geven we een feitelijke beschrijving van de juridische context waarin de UPV valt en van de huidige juridische situatie waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzameling van textiel.

Europese richtlijn in Nederlandse wetgeving

De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG) voor de transitie naar een circulaire economie in de Europese Unie wordt in Nederland in de Wet milieubeheer (Wm) op hoofdlijnen geïmplementeerd. De Wet Milieubeheer heeft overkoepelend zowel betrekking op producenten als ook op gemeenten en op alle afvalstromen. In lagere regelgeving wordt specifiek uitgewerkt welke eisen worden gesteld aan de inzameling en verwerking per afvalstroom of per betrokken partij.

Aanvullende wetgeving voor producenten

In een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) wordt de producentenverantwoordelijkheid per productstroom specifiek uitgewerkt. Bij productstromen moet bijvoorbeeld worden gedacht aan autowrakken, batterijen en elektronische apparatuur. Voor verpakking is zo bijvoorbeeld een UPV ingesteld waarin producenten en gemeenten samen afspraken hebben gemaakt over de uitvoering. Een UPV heeft als doel producenten te stimuleren om 'goede' (duurzame, herbruikbare en recyclebare) producten in de handel te brengen en een eenduidige werking van het instrument UPV voor verschillende productstromen in Nederland te waarborgen. Het besluit laat de producenten wel relatief vrij waar het gaat om de manier waarop de doelstellingen op het gebied van afvalpreventie- en reductie worden gehaald⁹. Op dit moment is er voor textiel nog geen UPV.

⁹ <https://blogklimaatenergie.nl/2019/08/01/het-upv-producenten-verantwoordelijk-voor-afvalpreventie-en-reductie/>

Aanvullende wetgeving voor gemeenten

Op dit moment hebben gemeenten een zorgplicht voor het gescheiden inzamelen van textiel. Dit is geregeld in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3), dat ook zijn basis heeft in de Wm en dat de minister ten minste eenmaal in de zes jaar vaststelt (artikel 10.3). Dit wordt niet aangepast naar aanleiding van de nieuwe UPV, waardoor er nu zowel voor gemeenten als voor producenten een verantwoordelijkheid geldt. Daarnaast is sinds 1 juli 2020 het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen van kracht. Gemeenten zijn nu wettelijk verplicht om gft, papier, metaal, kunststof, glas en elektronische apparatuur gescheiden in te zamelen. Voor textiel en gevaarlijke afvalstoffen gaat deze verplichting in per 1 januari 2025¹⁰. In praktijk zal de overgang van de zorgplicht uit het LAP3 en de wettelijke verplichting voor gescheiden inzamelen, naar verwachting niets aan de gemeentelijke uitvoering veranderen.

Gemeenten moeten volgens de (zorg)plicht textiel inzamelen, maar hebben hierna geen verplichting om bepaalde doelstellingen te behalen met de ingezamelde productstroom. In principe zijn gemeenten vrij om hierna zelf te regelen wat er met het ingezamelde textiel dient te gebeuren. In onderstaande lijst staat aangegeven wat gemeenten als richtlijn gebruiken voor de inzameling¹¹:

Textiel dat gescheiden kan worden aangeboden in een gesloten plastic zak	
Wel	Niet
Algemeen: alle textiel uit onderstaande categorieën, ook als het versleten of kapot is behoudens wat staat in de niet-kolom	Nat en met olie en verf vervuild textiel Huishoudelijk afval
Kleding: zoals broeken, rokken, jurken, dassen, hemden, hoeden, petten, jacks, jassen, kousen, onderkleding, pyjama's, sokken, stropdassen, truien, T-shirts, zwembekleding, vesten	
Schoeisel: zoals gympen, laarzen, sandalen, sport- en wandelschoenen, indien mogelijk per paar samengebonden	
Beddengoed: zoals dekbedovertrekken, kussenslopen, lakens, dekens	Matrassen, dekbedden en kussens
Woontextiel: zoals gordijnen en vitrages, handdoeken en washandjes, knuffels (schoon), lappen groter dan 25X25 cm, poetsdoeken, servetten, tafellakens, theedoeken	Tapijt, matten, vloerbedekking Lappen kleiner dan 25X25 cm, knipselresten, breigaren, bollen wol, vulmateriaal
Accessoires: Zoals tassen en riemen	

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op hoe de uitvoering van de textielinzameling in praktijk door gemeenten wordt uitgevoerd en welke partijen hier verder nog bij betrokken zijn.

2.3. Toekomstige (juridische) situatie

Vanaf 2023 worden producenten verantwoordelijk voor de gehele afvalfase van textiel. Onderdeel van de afvalfase is ook de inzameling van textiel, een taak die nu nog bij gemeenten ligt. De UPV legt de verantwoordelijkheid voor de afvalfase van textiel terug bij de producent. Producenten moeten zorgen voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen. De verwachting van de UPV is dat door doelstellingen op te leggen met betrekking tot hergebruik en recycling, textielafval en de winning van nieuwe grondstoffen wordt teruggedrongen. Hieronder geven we een uitgebreide beschrijving van de verschillende onderdelen en artikelen van de UPV.

¹⁰ <https://vng.nl/nieuws/gescheiden-inzameling-afvalstromen-verplicht-per-1-juli-2020>

¹¹ <https://lap3.nl/beleidskader/deel-f-bijlagen/f12/>

Om sommige onderdelen beter te kunnen duiden of in context te plaatsten maken we ook gebruik van de eerdergenoemde documenten en input van het ministerie van IenW.

Op welke producenten heeft de UPV betrekking?

In de UPV is geregeld dat degene die beroepsmatig een textielproduct voor het eerst op de Nederlandse markt brengt de producent is. Doordat in de definitie van producent is opgenomen dat er sprake moet zijn van ‘in de handel brengen’, valt ook de importeur onder het begrip producent. Het maakt bij ‘in de handel brengen’ niet uit aan wie het product wordt aangeboden; dit kan zijn aan een bedrijf of direct aan een consument. Relevant is dat het gaat over producenten die de textielproducten voor het eerst in Nederland op de markt aanbieden. Dit is met name relevant omdat textiel ook binnen Nederland over verschillende producenten kan worden doorverkocht alvorens het bij de consument terecht komt.

Op welke textielproducten heeft de UPV betrekking?

In de conceptversie van de UPV Textiel werd verwezen naar specifieke hoofdstukken van de Europese Verordening nr. 2658/87. De lezer moest hier zelf ‘puzzelen’ wat wel en niet onder de UPV Textiel valt. In de ontwerpversie van de UPV textiel is dit verduidelijkt; Het besluit heeft betrekking op consumentenkleding, bedrijfskleding en bed-, tafel- en huishoudlinnen. Onderstaand is een tabel¹² opgenomen waarin wordt aangeduid welke textielproducenten wel en niet onder de UPV vallen.

Wel onder UPV (limitatief)	Niet onder UPV (niet limitatief)
Consumentenkleding (61 en 62)	Schoenen, tassen, riemen (geen textielproducten)
Bedrijfskleding (61 en 62)	Onverkochte voorraden bij producenten (niet in de handel gebracht)
Bedlinnen (6302)	Retouren aan producenten bij herroeping koop (niet in de handel gebracht)
Tafellinnen (6302)	Dekens (6301)
Huishoudlinnen (6302), bijvoorbeeld handdoeken en theedoeken	Vitrages, gordijnen en rolgordijnen (6303)
	Bedspreien (6304)
	Zakken (6305)
	Dekkleden, zeilen, tenten (6306)
	Dweilen, vaatdoeken, poetsdoeken, stofdoeken (6307)

¹² Tabel is overgenomen uit de NvT paragraaf 9.1.2 waarin wordt aangeduid welke textielproducenten wel en niet onder de UPV vallen.

Hieruit volgt dat, schoenen en (lederen accessoires) zoals riemen en tassen vallen, in tegenstelling tot wat gemeenten op dit moment inzamelen/afgesproken hebben om in te zamelen, niet onder de UPV textiel. In vergelijking met de afbakening voor gemeenten uit het LAP3, zamelen gemeenten meer in dan waar de UPV voor producenten betrekking op heeft. De tussen haakjes vermelde codes zijn zogenaamde douanecodes en staan in Afdeling XI van Deel II van Bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87.

Op welke textielstromen heeft de UPV betrekking?

De UPV neemt het totaal van het voor het eerst op de markt gebrachte textiel als uitgangspunt. Hierdoor wordt elk afzonderlijk textielproduct maar één keer meegeteld en wordt dubbeltelling voorkomen. Een oplopend percentage van dit totaal moet jaarlijks worden voorbereid voor hergebruik of gerecycled. Als we dit verder uitdiepen om te bekijken waar we het precies over hebben, blijkt echter verdere afbakening van deze twee beschrijvingen noodzakelijk. Hieronder geven we een beschrijving van een aantal vraagstukken die we constateerde bij de conceptversie van de UPV Textiel. Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven is op 21 april 2022 het ontwerpbesluit van de UPV Textiel gepubliceerd. Bij de vraagstukken geven we aan of het ontwerpbesluit het vraagstuk heeft opgelost.

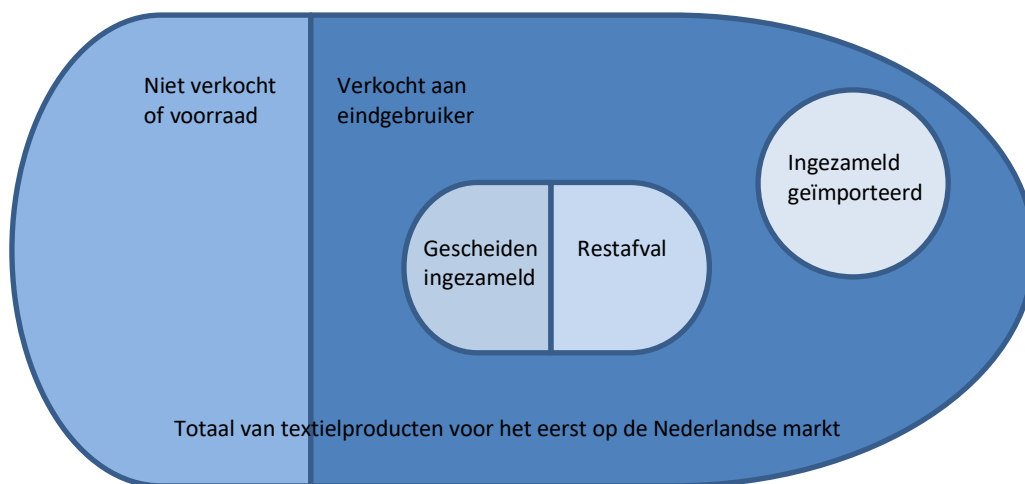
Ten eerste is textiel dat voor het eerst op de markt is aangeboden, niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als textielproducten die ook daadwerkelijk aan eindgebruikers/consumenten verkocht zijn. Doordat in de definitie van producent is opgenomen dat sprake moet zijn van 'in de handel brengen', valt ook de importeur onder het begrip producent. Het maakt bij 'in de handel brengen' niet uit aan wie het product wordt aangeboden; dit kan zijn aan een bedrijf of direct aan een consument. Het was in de conceptversie van de UPV Textiel echter niet nader omschreven op welke manier met de onverkochte voorraad moet worden omgegaan die nog in de winkels of magazijnen hangt. In de NvT van het ontwerpbesluit is in 9.1.4 het volgende toegelicht: onverkochte voorraden tellen niet mee voor de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik. Het besluit heeft betrekking op textielproducten die door een producent in de handel zijn gebracht. Onverkochte voorraden waarvan de producent zich ontdoet zijn niet in de handel gebracht mogen dus niet worden meegeteld voor de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Voor retouren van consumenten aan producenten geldt voor zover de consument met gebruikmaking van zijn herroepingsrecht de koop ongedaan heeft gemaakt, hetzelfde. De geretourneerde producten zijn door het ongedaan maken van de aankoop niet in de handel gebracht en mogen dus niet worden meegeteld voor de doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik. Producenten zullen daarmee bij de inrichting van hun administratie ten behoeve van de verslaglegging in het kader van dit besluit rekening moeten houden.

Ten tweede wordt in de Massabalans Textiel¹³ aangegeven dat naast import van nieuw textiel, ook afgedankt textiel naar Nederland wordt geïmporteerd. Het geïmporteerde deel is geschoond en van ten minste vergelijkbare kwaliteit [als dat in Nederland] en voor het grootste deel afkomstig uit Duitsland en daarnaast uit België en Frankrijk (blz. 4). In de concept UPV werd niet nader afgebakend of dit textiel ook onderdeel uitmaakt van het voor het eerst op de markt aangeboden textiel. Dit is verduidelijkt door in het ontwerpbesluit op te nemen dat het gaat om 'nieuw gefabriceerde textielproducten (artikel 1, punt 2).

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018-2020>

Het is denkbaar dat producenten uit het buitenland geïmporteerd afgedankt textiel kunnen gebruiken om te voldoen aan de doelstellingen. Samen met de beschrijving van artikel 1, punt 2, en de toelichting op blz. 12-13 is in de NvT van het ontwerpbesluit uiteengezet dat tweedehands kleding **niet** onder de UPV meetelt. De kaders van het besluit UPV textiel hebben betrekking op nieuwe textielproducten die in Nederland op de markt worden gebracht. Daarmee kan er niet door middel van (buitenlandse), tweedehands kleding invulling worden gegeven aan de Nederlandse doelstellingen.

Ten derde kijkt de UPV voor wat er moet worden hergebruikt of gerecycled naar het totaal van wat er gescheiden wordt ingezameld. Textiel dat bij het restafval wordt weggegooid, is geen gescheiden ingezameld product. Daarvoor zijn producenten dan ook niet verantwoordelijk en dit valt verder buiten de UPV. In de NvT (blz. 5) is aangegeven dat in 2018 ruim 55% van het totaal afgedankte textiel bij het restafval terecht kwam. De UPV heeft dus alleen betrekking op de textielproducten die ook daadwerkelijk gescheiden worden ingezameld, in 2018 bijna 45% van het totaal afgedankte textiel. Na sortering komen hier de volgende stromen uit: hergebruik, recyclebaar en (alsnog) restafval, die in de te behalen doelstellingen zijn verwerkt. Een schematische weergave van de verschillende typen textielproducten volgens de UPV zou er als volgt uitzien, waarbij het 'Restafval', 'Niet verkocht of voorraad' en 'Ingezameld geïmporteerd' volgens het ontwerpbesluit van 21 april 2022 dus niet meetellen in de UPV.



De doelstellingen voor producenten

Voor de doelstellingen (artikel 3, 4 en 5) is, zoals aangegeven, het totaal op de markt gebrachte textiel in het jaar voorafgaand uitgangspunt (100%), waarvan percentages moeten worden voorbereid voor hergebruik, of moeten worden gerecycled. De tussenstappen 'wat is er verkocht' en 'wat is er gescheiden ingezameld', die wel relevant zijn om van het totaal naar het deel hergebruik/gerecycled te komen, worden zoals hiervoor aangegeven niet benoemd in de UPV. De doelstellingen geven aan dat er in oplopende percentages moet worden voldaan aan een deel voorbereiden voor hergebruik (deels in Nederland) en een deel recycling (deels vezel-tot-vezel). In totaal moet er in 2025 50% worden hergebruikt/gerecycled, in 2030 75% van het totaal op de markt gebrachte textiel (gemeten in het jaar voorafgaand). Hierbij is afgeweken van het advies van Rebel Group om in 2025 in totaal 50% van het afgedankte textiel te hergebruiken of te recycleren en

in 2030 75%¹⁴. De doelstelling heeft nu dus betrekking op een ander onderdeel van de textielberg. Het is nog niet nader berekend of dit ook in praktijk haalbaar is.

Voorbereiden voor hergebruik

Van de te behalen doelstellingen, heeft de doelstelling die betrekking heeft op het voorbereiden voor hergebruik nog een extra aandachtspunt. Hierbij wordt expliciet de knip gelegd tussen voorbereiden voor hergebruik, en niet het daadwerkelijk realiseren van hergebruik. In de UPV textiel is een inspanningsverplichting hierover opgenomen. In theorie is de laatste stap, om hergebruik daadwerkelijk te realiseren, nu juridisch (onder de UPV kan dit niet worden verplicht) en praktisch bij niemand belegd. Navraag bij IenW leert dat de UPV als instrument niet toestaat om eisen te stellen aan de daadwerkelijke toepassing van hergebruik van kleding. In de NvT bij het ontwerpbesluit is dit nader toegelicht door aan te geven wat het verschil is tussen 'voorbereiding van hergebruik' en het 'hergebruik' zelf:

Voorbereiding voor hergebruik

Voorbereiding voor hergebruik is volgens de definitie van artikel 1.1, van de Wet milieubeheer nuttige toepassing, bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is. Voorbereiding voor hergebruik heeft dus betrekking op afvalstoffen.

Hergebruik

Hergebruik is elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. Hergebruik heeft dus geen betrekking op afvalstoffen (artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

Maatregelen ter bevordering van materiaalhergebruik

In de AmvB onder artikel 6 staat dat producenten maatregelen nemen die erop zijn gericht dat zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels in de eigen textielproducten worden toegepast. In de ministeriële regeling wordt uitgewerkt aan welk gehalte van gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten die in NL in de handel worden gebracht moeten voldoen. In het kort wordt onder de ministeriële regeling geregeld hoeveel % recycleert een producent moet toepassen en dus niet welke maatregelen ze moeten nemen. Navraag bij IenW leert dat de UPV als instrument niet toestaat om eisen te stellen aan de daadwerkelijke toepassing van gerecycled materiaal in nieuwe kleding. Het gaat om een inspanningsverplichting. Artikel 6 uit de AmvB (art. 6.1) stelt dat de 'producent maatregelen neemt die erop gericht zijn zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels in de textielproducten toe te passen.

Een passend innamesysteem voor producenten

Met de uitgebreide UPV krijgen textielproducenten op grond van het Besluit UPV al vanaf 2023 de verplichting te zorgen voor een passend innamesysteem waar het gaat om kleding en huishoudtextiel dat zij op de markt brengen. Onder 'passend' verstaat artikel 2 van het Besluit UPV dat het innamesysteem:

- a. gedurende het gehele jaar beschikbaar is en niet beperkt is tot gebieden waar de inname en het beheer van de betreffende afvalstoffen het meest kostenefficiënt is; en

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/bijlage-5-eindrapportage-upv-textiel-rebel-group>

- b. degene die voornemens is zich van de betreffende stoffen, mengsels of producten te ontdoen in staat stelt om deze kosteloos bij het innamesysteem in te leveren. Dit houdt onder meer in dat de inname niet mag worden gestaakt zodra de inzameldoelstellingen zijn gehaald.

Deze uitwerking in het Besluit UPV vindt zijn oorsprong in Europese wetgeving, de Kaderrichtlijn afvalstoffen (artikel 8 bis). Hierin staat eenzelfde verplichting opgenomen, maar net anders verwoord:

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat elke producent van producten (of organisatie die namens producenten van producten) verplichtingen uit hoofde van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid nakomt:

- a. een duidelijk omschreven geografisch gebied, product en materiaal bestrijkt, zonder deze te beperken tot de gebieden waar de inzameling en het beheer van afval het winstgevendst zijn;
- b. zorgt voor een passende beschikbaarheid van afvalinzamelingssystemen binnen de onder a) bedoelde gebieden;

Een passend innamesysteem specifiek voor textielproducten wordt in de NvT niet nader toegelicht, het is niet volledig duidelijk wat dit precies inhoudt. Bijvoorbeeld of bij de inname wel onderscheid mag worden gemaakt voor het type textiel of de kwaliteit van het textiel. Wel volgt uit de UPV dat textiel dat niet volgens een passend innamesysteem is ingenomen, ook niet meegeteld kan worden voor het behalen van de doelstelling.

Een passend innamesysteem in de openbare ruimte

Relevant voor de uitvoering van de UPV door producenten is daarnaast ook of producenten met de UPV het recht hebben om inzamelpunten voor textiel in de openbare ruimte te plaatsen, of dat ze dit op basis van afspraken en toestemming met de gemeente moeten overeenkomen. Uit een juridisch adviesstuk dat voor de NVRD is opgesteld¹⁵ over innamepunten voor statiegeld op blik, komt naar voren dat producenten niet zomaar innamepunten mogen plaatsen. 'De inzamelaar mag zonder toestemming van de gemeente geen inzamelpunt op openbaar terrein/gemeentegrond realiseren. Doet hij dat toch, dan kan de gemeente verwijdering verlangen. Ook kan de gemeente alsnog toestemming verlenen. De gemeente is daar als eigenaar niet toe verplicht, maar als zij in een aanwijzingsbesluit een bepaalde locatie op openbaar terrein aanwijst voor een inzamelpunt (zie onder C), dan kan zij als eigenaar geen toestemming meer weigeren. Wij adviseren de gemeente om dan naast het besluit duidelijke afspraken over het gebruik van de locatie te maken, met name over de duur, over de aansprakelijkheid richting derden en over hoe de grond aan het einde van het gebruik aan de gemeente teruggegeven moet worden¹⁶'.

Hoewel er meer te zeggen is over *hoe* er afspraken gemaakt moeten worden hierover met producenten, volstaan we voor deze analyse met de constatering dat producenten (naar alle waarschijnlijkheid) niet zomaar inzamelpunten in de openbare ruimte mogen plaatsen zonder hierover afspraken te maken met gemeenten. Wel hebben producenten over het algemeen het recht om textiel in te zamelen, mits ze volgens het besluit UPV voldoen aan een passend innamesysteem. Indien dit in de openbare ruimte moet plaatsvinden, moeten ze hierover afspraken maken met gemeenten.

¹⁵ Juridische aspecten innamepunten statiegeld op blik, 2022

¹⁶ Juridische aspecten innamepunten statiegeld op blik, 2022

Fijnsortering textiel

Nadat het textiel is ingezameld, moet het voor het behalen van de doelstellingen worden uitgesorteerd naar verschillende productgroepen; fijnsortering. Hoewel deze stap niet expliciet in de UPV beschreven is, valt deze wel als onderdeel van de UPV te beschouwen omdat je zonder sortering niet aan de doelstellingen kunt voldoen. Hiervoor zal de verantwoordelijkheid dus, net als voor het inzamelen, bij producenten komen te liggen.

Informereren consumenten

Producenten zijn bij de inwerkingtreding van de UPV Textiel op grond van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit UPV) ook verantwoordelijk voor het informeren van consumenten. In artikel 2 van het Besluit UPV staat hierover dat de producent, afvalstoffenhouders van de stoffen, mengsels of producten die hij in de handel brengt en waar de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betrekking op heeft, informeert over afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of nuttige toepassing en de preventie van zwerfafval. De UPV zelf geeft geen specifiekere invulling over hoe dit in het geval van textiel er uit moet zien, maar het is straks wel onderdeel van de uitvoering door producenten.

Rapportage en verantwoording

Producenten moeten jaarlijks verslag uitbrengen (artikel 7). Dit verslag moet voldoen aan de eisen die hieraan gesteld worden in het Besluit UPV (artikel 5), waarin is aangegeven dat producenten gegevens moeten leveren over het nakomen van verplichtingen, over de uitvoering van het innamesysteem en over de informatieplicht. Op dit moment is nog niet nader ingevuld hoe producenten aan deze cijfers moeten komen, volgens welke standaard of op welke wijze de cijfers (uniform) tot stand moeten komen. Dit wordt in een ministeriele regeling uitgewerkt.

Toezicht en handhaving

In de NvT is beschreven dat toezicht en handhaving is belegd bij de Inspectie van de Leefomgeving en kan worden uitgeoefend in de vorm van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Relevant hiervoor is dat op eerdere UPV's een rechterlijke uitspraak heeft aangetoond dat handhaving in praktijk lastig uitvoerbaar is. Een recente rechterlijke uitspraak¹⁷ laat zien dat het opleggen van een dwangsom bijvoorbeeld niet altijd mogelijk is. De uitspraak heeft betrekking op de inzameling van glas, maar kan ook worden overgenomen op andere afvalstromen. Samengevat wordt gesteld dat het niet mogelijk is om een dwangsom op te leggen aan de verantwoordelijke, indien deze te veel afhankelijk is van derden om aan de doelstelling te voldoen: 'Afvalfonds heeft er in dit verband terecht op gewezen dat zij bij het op hetzelfde niveau houden van de inzameling en recycling en het verhogen van het niveau daarvan afhankelijk is van de medewerking van derden die zich van verpakkingen ontdoen, te weten gemeenten, bedrijven niet zijnde inzamelaars, en burgers. Indien deze derden niet de vereiste medewerking verlenen, zal het percentage van inzameling en recycling dalen. Afvalfonds kan de medewerking van deze derden echter niet afdwingen'. Zoals ook in de zienswijze van Recycling Netwerk (bron) al is benoemd heeft de ITL in de toelichting op het Besluit beheer verpakkingen 2014¹⁸ aangegeven dat: 'recente jurisprudentie uitwijst dat de normadressaat te zeer afhankelijk is van derden om de doelstellingen te kunnen afdwingen middels handhaving'. Het ministerie van IenW heeft bij navraag aangegeven op de hoogte te zijn van deze uitspraak.

¹⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2020:2234>

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-305.html>

Financiële gevolgen

Textielproducenten dragen de verantwoordelijkheid en dus ook de kosten voor het afvalbeheer (blz. 9). Een eerste inschatting in de UPV zelf is dat er voor gemeenten [op financieel vlak] niet heel veel verandert. Het is goed mogelijk dat zij door de producenten worden betaald voor de diensten die ze nu ook al uitvoeren. Er vindt overleg plaats met de VNG over de mogelijke gevolgen voor gemeenten (blz. 11).

Wat niet beschreven is in de UPV; de rol van de gemeente en andere betrokkenen

In de rapportage van Rebel Group¹⁹ die als advies heeft gediend voor het opstellen van de UPV, wordt aangegeven dat volgens Europese wetgeving de UPV 'een duidelijke omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren' moet bevatten. Op dit punt blijft de huidige UPV in gebreke; de rol van gemeenten wordt zijdelings benoemd, maar niet verder uitgewerkt naar de nieuwe situatie. Ook andere betrokken instanties die de Rebel Group al benoemde in het adviesstuk komen niet concreet aan bod.

Het Besluit regeling voor UPV bevat verder geen bepalingen die zien op de relatie tussen de producenten en andere actoren zoals gemeenten en publieke inzamelaars. Wel is bepaald dat de producent waarop een UPV-regeling van toepassing is, in de verplichte melding hierover aan de minister een omschrijving moet geven van de wijze waarop de verplichtingen uit de betreffende UPV-regeling worden nagekomen (zie art. 4 lid 2 onder d Besluit regeling voor UPV). Dit zou ook kunnen zien op de (verdeling van de) verantwoordelijkheden van de verschillende actoren,¹⁶ maar dit is dus niet expliciet bepaald.

Mogelijke uitvoering op basis van Nota van Toelichting

Hoewel de UPV producenten zo veel mogelijk vrij laat om zelf invulling te geven aan de UPV, worden in de NvT een aantal suggesties gedaan volgens welke lijnen het zou kunnen worden uitgevoerd.

Collectief van producenten: Producenten kunnen een producentenorganisatie (PRO) oprichten waarmee collectief invulling gegeven kan worden aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het Besluit UPV textiel. Producenten kunnen binnen een producentenorganisatie afspraken maken, die bindend kunnen worden gemaakt voor de hele sector door middel van een algemeenverbindendverklaring (AVV) door het Rijk. Producenten blijven – ook bij een AVV - individueel verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het besluit UPV textiel. Het is dan ook mogelijk om als individuele producent ontheffing aan te vragen van de eventuele AVV, als deze producent kan aantonen dat deze individueel voldoet aan de verplichtingen voortvloeiend uit het Besluit UPV Textiel (blz. 9).

Passende vergoeding aan gemeenten: Gegeven de wettelijke plicht van gemeenten voor de gescheiden inzameling van textiel (per 2025) ligt het voor de hand dat producenten afspraken maken met gemeenten over een passende vergoeding voor deze gescheiden inzameling van textiel. Een vergelijkbare vergoeding wordt door producenten van verpakkingen aan gemeenten betaald voor de inzameling van plastic en metalen verpakkingen (blikjes) en drankenkartons (blz. 9). Samenwerking tussen producenten en gemeenten kan voortkomen uit afspraken die deze partijen, op basis van bovenstaande wederkerigheid, op eigen initiatief onderling maken. Daarbij

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/bijlage-5-eindrapportage-upv-textiel-rebel-group>

blijft de producentenverantwoordelijkheid uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid, die producenten dienen na te komen (blz. 9).

Eigen inzamelsysteem producenten: Producenten van textiel kunnen er ook voor kiezen om daarnaast een eigen inzamelsysteem voor textiel op te zetten. Dit laatste is reeds staande praktijk op grond van artikel 4, lid 1c van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (blz. 9).

2.4. Samenvatting UPV verplichting en raakvlak gemeentelijke uitvoering

Samengevat zijn er een aantal onderdelen waarop de huidige gemeentelijke uitvoering en nieuwe verplichting voor producenten elkaar raken. Een van de scenario's is dat er op een aantal onderdelen afspraken worden gemaakt tussen producenten en gemeenten over de inzameling van textiel en mogelijk ook over de verdere onderdelen. Hiervoor zijn er in de UPV wel nog een aantal onduidelijkheden op te merken die in praktijk ook consequenties kunnen hebben voor gemeenten, indien er op basis hiervan afspraken gemaakt moeten worden. Onderdelen waarover mogelijk afspraken over moeten worden gemaakt, of waar nadere invulling van nodig is, zijn:

- Het verzamelen van niet in de UPV in scope zijnde textielproducten, die wel door gemeenten worden ingezameld volgens de gemeentelijke (zorg)plicht;
- Een toets op haalbaarheid van de doelstellingen;
- Specificatie passend inzamelsysteem;
- Afspraken rondom inzamelsystemen van producenten (in openbare ruimte);
- Afspraken rondom inzamelinstructies en communicatie met inwoners;
- Afspraken rondom vergoeding door producenten voor diensten die gemeenten uitvoeren;
- Vergoeding van inzameling door gemeenten afhankelijk van betrouwbare en volledige registratie van textiel;
- Afspraken over standaardisatie van meting hoeveelheden en kwaliteit van textiel en monitoring hiervan;
- Toezicht, handhaving en afdwingbaarheid indien producenten zich niet aan de afspraken houden;
- Afspraken over de taken en verantwoordelijkheden over de uitvoering van de UPV.

Deze onderdelen komen als uitgangspunten terug in hoofdstuk 4 waarin we nader ingaan op de impact en handelingsperspectieven voor gemeenten.

3. Beschrijving huidige uitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige uitvoering van textielinzameling door gemeenten. In dit hoofdstuk maken we zowel gebruik van de input uit de gesprekken als deskresearch²⁰. Bij deze beschrijving onderscheiden we:

- De verschillende rollen die gemeenten spelen in de textielketen
- De wijze van inzamelen en de gevolgen voor de kwaliteit van textiel
- Cijfers en doelstellingen van gemeenten

3.1. De verschillende rollen die gemeenten spelen in de textiel (afval) keten

Op dit moment zijn gemeenten nog verantwoordelijk voor het inzamelen en de kosten van het afgedankte textiel van hun inwoners. Gemeenten zijn vrij in de keuze hoe zij textiel willen inzamelen en sorteren. Daarmee kunnen zij de inzamelsystematiek inrichten op de specifieke kenmerken van de gemeente en de inzameling afstemmen met de andere stromen huishoudelijk afval. Sommige gemeenten doen de inzameling en/of sortering zelf en andere gemeenten laten het over aan de markt.



De keuzevrijheid brengt ook met zich mee dat er geen uniforme structuur is voor de inzameling, en sortering van textiel. In het plaatje hiernaast is de textielketen weergegeven met daarbij rood omcirkeld waar gemeenten een rol spelen.

In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze gemeenten uitvoering geven aan het inzamelen en sorteren van textiel.

²⁰ Bijvoorbeeld op Handboek Regie op de textielketen: <https://www.vang-hha.nl/kwaliteit/handboeken/regie-textielketen/introductie/handboek/>, 2021 en op Onderzoek naar de organisatie van de herkomst, inzameling en verwerking van de grondstoffen Textiel, Plastic en Luiers: <https://www.amsterdameconomicboard.com/app/uploads/2018/10/Onderzoek-inzameling-en-verwerking-textiel-plastic-en-luiers-MRA.pdf>, 2018

Inzamelen van textiel

Gemeenten zamelen afgedankt textiel zelf in of in samenwerking met een inzamelaar. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de infrastructuur om textiel in te zamelen en doen dit via onder- of bovengrondse inzamelcontainers of via zakken aan huis. Inzameling aan huis kan ook plaatsvinden door (charitatieve) organisaties die hiervoor toestemming hebben gekregen van de gemeente. In sommige gemeenten zamelen verenigingen of scholen daarnaast ook textiel in. Deze organisaties mogen textiel inzamelen als gecontroleerd wordt dat het draagbaar textiel en geen afval is. Ook zijn er partijen actief die selectief textiel inzamelen, dit gaat dan (meestal) over herdraagbare kleding. Inzamelen op deze manier vindt plaats via kringloopwinkels waarbij consumenten de spullen direct aanleveren.

Sommige gemeenten hebben ook de organisatie van de inzameling aan inzamelaars uitbesteed. Een aantal grote organisaties, waaronder ReShare en Sympany -beide charitatieve organisaties- domineren de inzamelmarkt. Indien gemeenten de inzameling van textiel overlaten aan inzamelaars, dan wijzen gemeenten de locaties aan waar de containers geplaatst mogen worden. Gemeenten sluiten een meerjarencontract af met inzamelaars voor de inzameling van textiel, waarin een kilovergoeding wordt afgesproken. Andere gemeenten laten deze kilovergoeding los en/of maken aanvullende afspraken over transparantie in de hoeveelheid en soorten ingezamelde kleding, de bijdrage aan goede doelen, arbeidsparticipatie, duurzame of lokale verwerking.

Sommige gemeenten stimuleren daarnaast actief initiatieven voor uitwisseling van tweedehandskleding door deze ondernemers actief bij de inwoners onder de aandacht te brengen. Ook organisaties als Swap Shop en platforms als Marktplaats en Vinted spelen een toenemende rol in de uitwisseling van tweedehands textiel tussen consumenten. Daarnaast zamelen sommige particuliere kledingwinkels textiel in via retourstromen en danken deze samen met onverkochte voorraden af. Grote kledingbedrijven willen volgens het sectorplan van InRetail, Modint en VGT vaker zelf kleding inzamelen. Kledingbedrijven geven bijvoorbeeld korting in ruil voor aangeleverd textiel.

Sorteren ingezameld textiel

Gemeenten zijn niet wettelijk verantwoordelijk voor sortering en verwerking van textiel. Net als bij de inzameling van textiel verschilt de organisatie van de verwerking per gemeente. Omdat gemeenten niet wettelijk verantwoordelijk zijn (en voor zover bekend, zullen ze dit ook niet worden) voor sortering en verwerking van textiel, is de invloed na inzameling beperkt. Het sorteren (of verwerken) en de afzet van het textiel is dan ook meestal uitbesteed. Na inzameling voeren sommige inzamelaars zelf een grove sortering uit. Een deel van het textiel wordt door inzamelaars opgeschoond en ongesorteerd in balen verkocht. Andere gemeenten/inzamelaars leveren het ingezameld textiel aan bij sorteerbeidrijven die de fijne sortering van het textiel uitvoeren. In Nederland zijn ongeveer tien sorteerbeidrijven die het textiel sorteren naar kwaliteit. Deze bedrijven sorteren voor recycling, bedienen verschillende afzetmarkten met herbruikbaar textiel en verwijderen het restafval dat bij de inzameling is meegekomen. Dat laatste restdeel wordt verbrand. De beste kleding is bestemd voor de tweedehandsmarkt. Daarmee verdienen de partijen zoals inzamelaars en sorteerders hun geld.

Na het grof sorteren wordt het textiel oftewel opgeboukt en verkocht, oftewel fijn gesorteerd. Door fijnsortering kunnen tot wel 350 verhandelbare stromen staan, die in het verdere traject relatief goed kunnen worden gevolgd. Als de stromen naar het buitenland verdwijnen, verdwijnt het zicht en regie steeds verder. Zoeken naar een fijnsorteerder kan zowel als de gemeente een

eigen inzameldienst heeft, als bij de zoektocht naar een nieuwe inzamelaar of het uitwerken van een contract met een nieuwe inzamelaar.

3.2. De wijze van verzamelen en de gevolgen voor de kwaliteit van textiel

De kwaliteit van het textiel en de mogelijkheid tot hergebruik en recycling wisselt. Gemeenten hebben maar deels invloed op de kwaliteit van het textiel. Op de productie en kwaliteit van textiel hebben gemeenten geen invloed, terwijl de kwaliteit van de input van textiel in de keten ook van invloed is op de output van textiel. Zo is door fast fashion hergebruik minder vaak mogelijk. De samenstelling van deze textielproducten staat hoogwaardige recycling in de weg. Gemeenten hebben wel invloed op de kwaliteit van de verzameling van textiel. Een aantal instrumenten waarmee gemeenten op deze kwaliteit sturen is:

- Het verzamelmiddel, en de plek daarvan in de openbare ruimte, denk hierbij aan het soort container (bovengronds/ondergronds, met de hand legen of met een kraan) en een plaats in het zicht of vlakbij de container voor het restafval.
- Het transport van textiel na verzameling is van invloed op de kwaliteit van textiel, denk hierbij aan de wijze van transport (open/gesloten wagens), de maximale vracht per wagen, controle en feedback van de chauffeur over verontreiniging/kwaliteit;
- Een goede communicatie naar inwoners draagt bij aan een optimalisering van de verzameling en kwaliteit van het ingezamelde textiel.

Doordat de textielcontainer altijd toegankelijk is, blijkt het verleidelijk voor inwoners daar hun restafval in te dumpen, bijvoorbeeld bij milieustraten of containerparkjes waar de restafvalbak vol zit. Dat is helemaal het geval als de restafvalcontainer afgesloten is door een pasjessysteem waarbij bijvoorbeeld voor restafval betaald moet worden. Hierdoor is het verleidelijk om restafval in de 'gratis' textiel bak te dumpen. Textiel is kwetsbaar voor deze vervuiling, waardoor al snel een hele container ongeschikt is voor hergebruik. Uit onderzoek blijkt daarnaast dat voor inwoners onvoldoende duidelijk is wat er precies in de textielcontainer moet. Een groot deel van de vervuiling bestaat uit ongewenst textiel, zoals kussens, dekbedden, hele gordijnen, of textiel met olie- of verfvlekken. Nat textiel wordt ook en als grootste vervuiling aangemerkt. Vocht kan bij het textiel komen doordat er vocht in (ondergrondse) containers komt, of doordat zakken langdurig in de regen staan tijdens de verzameling.

Nat en vervuild textiel is op dit moment vaak niet kostenefficiënt te recyclen. Het reinigen en drogen van kleding kost tijd, ruimte en energie en dit kan niet snel uit in het hedendaags verdienmodel. Nat en vies textiel wordt om deze reden vrijwel altijd als restafval afgevoerd. Nat textiel is zwaarder dan droog textiel, dus in het geval van verbranding is het verwijderen van nat textiel ook relatief duurder. Ook het rijden met een open verzamelwagen tijdens neerslag of het textiel na verzameling onbeschermd lossen en opslaan maakt dat deze ingezamelde kleding niet te recyclen is.

3.3. Doelstellingen en cijfers van gemeenten

Van oudsher hebben gemeenten met de textielverzameling vooral 'goede doelen' gesteund en bijgedragen aan arbeidsplaatsen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In sommige gevallen kon de textielverkoop vanuit gemeenten nog iets opleveren, maar als er al bedragen te noemen zijn speelt dit geen echte rol als inkomsten voor gemeenten.

Doelstellingen; van arbeidsparticipatie naar een circulaire economie

Gemeenten hebben vaak maatschappelijke doelstellingen die ze willen behalen met het inzamelen van textiel. Kringlopen vervullen bijvoorbeeld een belangrijke rol in het bieden van werkgelegenheid voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, onder meer bij het inzamelen/sorteren/bewerken en de verkoop van textiel. Ook spelen ze een belangrijke rol in het aanbod van goederen voor inwoners met een kleine portemonnee. Tenslotte zijn er charitatieve instellingen (bijvoorbeeld ReShare van Leger des Heils) die de opbrengsten gebruiken voor goede doelstellingen zoals bijvoorbeeld projecten met tienermoeders, jeugdzorg of arbeidsre-integratie²¹. Andere inzamelaars (bijvoorbeeld Sympany) hebben doelstellingen die bijdragen aan de circulaire economie, maar bieden ook arbeidsplaatsen aan voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt²².

Vanuit de Transitieagenda Consumptiegoederen wordt ingezet op circulaire ambachtscentra. Een circulair ambachtscentrum combineert de functies van een milieustraat, kringloopwinkel en reparatiewerkplaats en bevordert hergebruik en reparatie. Met de opgedane ervaring van deze circulaire ambachtscentra wordt duidelijk dat materialen langer in gebruik blijven, een tweede en zelfs derde leven krijgen, en de hoeveelheid grof huishoudelijk (rest)afval gereduceerd wordt. Gemeenten kunnen eenmalig subsidie aanvragen om een circulair ambachtscentrum op te richten²³.

Inzicht in de keten

De keten van textiel is complex en internationaal in vergelijking met andere afvalketens, zowel in de productie-, gebruiks- en recyclefase. Een deel van de textielketen is ondoorzichtig, met name in de fase van verwerking, recycling en afdanking. Het is niet altijd duidelijk waar het afgedankt ingezamelde textiel eindigt, zelfs niet voor inzamelaars van het textiel zelf. Dit wordt bevestigd door de massabalans textiel. In de Massabalans textiel 2018²⁴ worden aanbevelingen gegeven om de marktregistratie en massabalans te verbeteren:

- Verhoog de registraties bij vooral kringloopbedrijven
- Registreer, waar dat mogelijk is, het gewicht van het textiel
- Registreer altijd en beter de gespecificeerde reststroom
- Maak na sortering van het textiel onderscheid tussen de kwaliteit en de feitelijke route en bestemming van het textiel
- Bouw meer verificaties in voor een hogere betrouwbaarheid van de massabalans en monitoring, bijvoorbeeld door verificatie van de leveringen en bestemmingen met name buiten Nederland
- Meet ook het gewicht van nieuw op de markt gebracht textiel en relateer de massabalans hieraan, zodat een extra onafhankelijke verificatie ontstaat.

Dit is ook voor gemeenten relevant, gemeenten hebben vaak geen goed beeld van de opbrengsten van inzameling, sortering of de afzetmarkt.

²¹ <https://www.reshare.nl/reshare-stores>

²² <https://www.sympany.nl/gemeenten-ontzorgen/>

²³ Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval, herijking voor de periode t/m 2025 | februari 2022

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018-2020>

Gemeenten die vooral het uitvoeren van de textielinzameling of het steunen van 'goede doelen', arbeidsparticipatie, of mensen met een kleine portemonnee, als belangrijkste doelstelling hebben, hebben vaak weinig tot geen zicht in de keten. Ook de kosten en/of baten zijn vaak niet helemaal scherp. Het is vooral aan de inzamelaar of sorteerder zelf om er een business case op te maken. Als gemeenten zelf meer circulaire doelstellingen nastreven, hebben ze ook een beter beeld van wat erin om gaat, maar ook dan is dit meestal nog in de opbouwfase van beter zicht krijgen in de verwerkingscijfers in de keten.

4. Impact

Het behalen van de voor de UPV-textiel gestelde doelen vraagt dat de partijen in de afvalketen van textiel anders gaan samenwerken. De verplichtingen/veranderingen voor producenten door de UPV hebben invloed op de uitvoering van gemeenten. In de UPV Textiel is opgenomen dat het voor de hand ligt dat producenten afspraken maken met gemeenten over een passende vergoeding voor de gescheiden inzameling van textiel, gegeven de zorgplicht van gemeenten voor de gescheiden inzameling van textiel.

Voor gemeenten en producenten zijn er kortweg twee hoofdopties; samenwerken, of niet samenwerken. In het eerste geval maken producenten en gemeenten afspraken over de te behalen doelen en eventuele wederzijdse vergoedingen en verantwoordelijkheden. Gemeenten kunnen een belangrijke schakel zijn voor producenten om hun doelstellingen te halen. Gemeenten hebben immers al veel ervaring met gescheiden inzamelen van textiel en een zorgplicht hiervoor. Niet samenwerken is een soort 0-scenario dat realiteit wordt op het moment dat het niet tot een wederzijdse overeenkomst komt. Dit betekent dat gemeenten de inzameling naar eigen invulling voortzetten en daarnaast producenten zelf inzamelen om de doelstelling uit de UPV te bereiken. In dit geval zijn er dus twee concurrerende systemen die beiden baat hebben bij een kwalitatief zo hoogwaardig mogelijke textielinzameling om de eigen doelstellingen te bereiken. In het geval van samenwerking zou het uitgangspunt daarentegen moeten zijn dat de doelstellingen van alle partijen gecombineerd worden en hiervoor naar een zo optimaal mogelijke totaalinzameling wordt gestreefd.

Hieronder gaan we uit van de situatie dat gemeenten en producenten samen optrekken. We beginnen in dit hoofdstuk met per onderdeel van de UPV aan te geven hoe zich dit verhoudt met de huidige uitvoering van gemeenten en wat de mogelijke impact op de gemeentelijke uitvoering is. Hierbij geven we aan wat de handelingsperspectieven voor gemeenten zijn in het maken van afspraken. Tenslotte gaan we nog in op de mogelijke (maatschappelijke) effecten van de UPV.

4.1. De hergebruik- en recycledoelstellingen

Zoals in hoofdstuk 2 uitgebreider beschreven, krijgen producenten straks de verantwoordelijkheid om aan hergebruik- en recycledoelstellingen te voldoen. Voor gemeenten wijzigt er met de doelstellingen voor producenten sec niets; zij zijn niet verantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen uit de UPV. De (zorg)plicht van gemeenten ligt bij het gescheiden inzamelen van textiel en inzamelen van restafval, er zijn verder geen verplichtingen voor de uit te voeren stappen hierna zoals het sorteren van textiel.

Gemeenten kunnen uiteraard wel bijdragen aan het behalen van de doelstellingen door de inzameling en de stappen daarna in opdracht van (en in samenwerking met) producenten uit te voeren (dat wordt in de volgende paragrafen uitwerkt, met name in de paragraaf 'Inzameling volgens een passend innamesysteem'). Voor het maken van afspraken met producenten is een toets op haalbaarheid van de doelstellingen nodig.

Nadere uitwerking van de doelstellingen en toets op haalbaarheid nodig

Indien gemeenten afspraken met producenten maken om bij te dragen aan het halen van deze doelstellingen, is de voorwaarde wel dat deze vooral helder zijn en getoetst kunnen worden op haalbaarheid.

De onduidelijkheid over de haalbaarheid van de doelstellingen is een risico, omdat er gesteggel kan ontstaan over de resultaten die gemeenten moeten behalen zodat producenten aan hun doelstellingen kunnen voldoen. Ook lijken de oplopende percentages op voorhand niet haalbaar als de inwoners niet beter gaan scheiden. Het gedrag van de inwoners gaat echter verder dan alleen wat betrekking heeft op de inzameling van textiel, maar bijvoorbeeld ook over het 'dumpen' van restafval in de textielbak. En, hoewel de UPV strikt genomen over de afvalfase gaat, lijkt het met de doelstellingen alsof het beter is om meer kwalitatief minder goede kleding in te zamelen, dan kwalitatief betere kleding op de markt te brengen, die langer gedragen kan worden en dus niet bijdragen aan oplopende percentages.

Duidelijkheid is verder nodig wie verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk realiseren van hergebruik? Voorbereiding voor hergebruik lijkt meer een inspanningsverplichting. Een mogelijk risico is dat textiel dat is voorbereid voor hergebruik als zodanig wordt geregistreerd, maar dat het daadwerkelijk hergebruik nooit zal plaatsvinden. Gemeenten als inzamelaars zouden dan met deze voorraad kunnen blijven zitten en kosten moeten maken om deze bulk alsnog te (laten) verwerken. De vraag is ook hoe te controleren is of het daadwerkelijk hergebruik van textiel heeft plaatsgevonden?

Producenten moeten naast het behalen van de doelstellingen ook maatregelen nemen om materiaalhergebruik te bevorderen. Het is niet nader ingevuld wat voor maatregelen dit kunnen zijn. Inschatting is dan ook dat er geen extra impact voor gemeenten is en gemeenten hierbij een beperkte rol kunnen spelen daar dit zich meer 'aan de voorkant' van de keten bij de totstandkoming van producten afspeelt. Indien hier toch inspanning van gemeenten op wordt gevraagd moet dit vergoed worden.

De daadwerkelijke impact van de doelstellingen voor producenten is lastig in te schatten, omdat dit heel afhankelijk is van het gedrag van de producenten in het behalen van de doelstellingen, en of de doelstellingen realistisch en haalbaar zijn. Een onderzoek of doorberekening hiervan zou hierop meer zekerheid moeten bieden. Op basis daarvan moet dan ook inzicht komen, welke aanpassingen of optimalisaties er aan de gemeentelijke kant moeten worden uitgevoerd om de doelstellingen te kunnen behalen.

Afweging ten opzichte van andere doelstellingen is nodig

Voor gemeenten is het daarnaast belangrijk dat er naast de doelstellingen die bijdragen aan de circulaire economie, vaak ook nog andere belangrijke doelstellingen zijn die gemeente nastreven bij de inzameling van textiel. Dit zijn zoals eerder beschreven het creëren van arbeidsplekken voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en het steunen van diverse goede doelen of de inzameling voor specifieke noodsituaties. Vanuit Rijksniveau is er geen aandacht besteed aan deze huidige rol van gemeenten hierbij, en voor producenten is dit ook niet het eerste belang. Het komt erop neer dat de afweging hoe de doelstellingen zich tot elkaar verhouden en welke voorgaan indien ze elkaar bijten, op gemeentelijke niveau moet worden gemaakt.

4.2. Inzameling volgens een passend innamesysteem

Over het onderdeel ‘inzameling’ is het meeste te zeggen omdat gemeenten tot aan de UPV-inwerkingtreding verantwoordelijk zijn voor het inzamelen en de kosten van het afgedankte textiel van hun inwoners. Na de UPV-inwerkingtreding hebben gemeente nog steeds een zorgplicht voor het gescheiden inzamelen van textiel en vanaf 2025 een wettelijke verplichting hiervoor. De UPV-verplichtingen voor producenten treden hiermee binnen in de bestaande afvalinzamelingstaak van gemeenten. Daarbij is het belangrijk aandacht te hebben voor de implicaties van de samenloop van het nieuwe UPV besluit en de afvalinzamelingstaak van gemeenten.

Specificatie passend inzamelsysteem

De producent moet zorgen voor een passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor de producten in de afvalfase waar de regeling voor producentenverantwoordelijkheid betrekking op heeft. Zoals eerder in hoofdstuk 2 aangegeven is dit specifiek voor de textielinzameling niet nader ingevuld. Dit kan een probleem opleveren, omdat hiermee niet uitgesloten kan worden dat producenten kunnen ‘cherry picken’ waarbij alleen of voornamelijk textiel wordt ingezameld dat de hoogste economische waarde oplevert of dat het meeste bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen. Dit vormt voor gemeenten een risico om op basis van deze onduidelijkheid afspraken met producenten te maken over de inzameling. Hierbij vrezen gemeenten vooral het indirecte effect van aanvullende inzameling door producenten zelf in combinatie met ‘cherry picking’ op de beste textielstromen. Een gevolg kan zijn dat bij de textielinzameling van de gemeente, de kwaliteit van deze textielstromen minder wordt. Dit kan tot gevolg hebben dat de kosten van gemeenten omhoog gaan als door hen alleen een laagwaardige stroom wordt ingezameld. De inzameling en sortering wordt nu bekostigd doordat sortering een hoogwaardige stroom oplevert die kan worden hergebruikt. Valt die stroom weg, dan moeten voor het laagwaardig textiel nog altijd allerlei stappen worden genomen zoals fijnsortering. Maar daar staat dan geen opbrengst meer tegenover. Dit heeft gevolgen voor de afvalstoffenheffing. Verder zijn, soms op basis van jarenlange afspraken, veel instellingen betrokken die hiermee andere maatschappelijke doelstellingen vervullen dan de doelstellingen zoals gesteld in de UPV die hiermee indirect ook de gemeente raken.

Indien uitgevoerd volgens een ‘passend innamesysteem’ is de producent in principe vrij in het opzetten van een alternatief innamesysteem. Sterker nog, in de beleidsbrief van de minister geeft zijn aan dat ‘het zaak [is] om producenten in de gelegenheid te stellen zelf textiel in te zamelen, bijvoorbeeld in kledingwinkels, zodat zij onafhankelijk van gemeenten verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun product in de afdankfase’²⁵. Een producent kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de inname van de door hem in de handel gebrachte producten vorm te geven door de producten in eigendom te houden gedurende de gebruiksfase, middels een terugnamegarantie, door terugname bij verkooppunten, middels oud-voor-nieuw-regelingen, middels statiegeldsystemen, door afgedankte producten op te halen bij de eindgebruiker, of door met de afvalinzamelaars afspraken te maken over afvalinzameling. Ook een combinatie van dergelijke systemen is mogelijk²⁶. Hierbij is het belangrijk om uit te sluiten, dat textiel dat op andere manieren wordt ingezameld dan volgens een ‘passend innamesysteem’, toch kan meetellen voor het behalen van de doelstelling. Zowel juridisch, maar ook in praktijk moet dit worden voorkomen door de systematiek van verantwoording of enige vorm van toezicht.

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/beleidsprogramma-circulair-textiel>

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2020/10/12/besluit-regeling-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid>

Scope van textielproducten volgens UPV en gemeentelijke inzameling

Ook de eerdere constatering dat de inzameling van gemeenten niet overeenkomt met de definitie van textiel dat onder de UPV valt, heeft impact op de uitvoering van inzameling indien gemeenten hier iets voor moeten aanpassen. Dit kan bijvoorbeeld door de inzameling aan te passen (de acceptatie van textielstromen of beter gezegd, het niet meer accepteren van bepaalde textielstromen), waarmee je het probleem naar de inwoners verlegt die nog gedifferentieerder moeten gaan scheiden. Daarbij is wel de vraag bij wie de verantwoordelijkheid terecht komt als dit niet goed voor elkaar te krijgen is, omdat het gedrag van inwoners zich moeilijker laat aanpassen. Of dit kan in de sortering worden opgelost, waardoor een extra stroom textiel ontstaat die niet onder de producentenverantwoordelijkheid valt, maar waar de gemeente wel een oplossing voor moet bedenken.

Afspraken rondom inzamelsystemen van producenten (in openbare ruimte)

Indien de doelstellingen uit de UPV met de huidige inzameling niet kunnen worden gehaald, zullen er afspraken gemaakt moeten worden over de verbetering van de inzameling. Zoals eerder aangegeven raakt dit mogelijk niet alleen de inzameling van textiel zelf, omdat vervuiling van textiel nauw samenhangt met de inzamelmiddelen en de manier van inzameling van andere afvalstromen. Uitgaande van de situatie dat gemeenten en producenten samen optrekken en afspraken maken, zijn er de volgende opties voor de inzameling en mogelijke impact voor gemeenten:

1. De bestaande inzamelstructuur van gemeenten blijft zoals het is. Producenten gebruiken dit bestaande inzamelsysteem om doelstellingen te behalen. Producenten bekostigen deze wijze van inzameling, mogelijk nemen ze bestaande contracten van gemeenten met inzamelaars over of;
2. De bestaande inzamelstructuur van gemeenten moet verbeterd/aangepast worden om de gescheiden textiel inzameling te verhogen om daarmee de doelstellingen te behalen. Producenten bekostigen deze wijze van inzameling en de aanpassingen die moeten worden gedaan, en mogelijk aanvullend;
3. Producenten spelen ook een rol in de textielinzameling door deze te zelf organiseren (volgens een passend innamesysteem), waarmee de doelstellingen **deels** behaald kunnen worden. Bijvoorbeeld eigen containers neerzetten en/of via reverse logistics in hun eigen retailkanalen. Belangrijk hierbij is dat producenten niet zomaar inzamelpunten in de openbare ruimte mogen plaatsten, hier moeten afspraken over gemaakt worden. Producenten moeten wel gelegenheid krijgen om in te zamelen, maar gemeenten hoeven hiervoor niet de openbare ruimte ter beschikking te stellen.

Voor gemeenten kan dit op hoofdlijnen de volgende aanpassingen betekenen (afhankelijk van de gemaakte keuzes door producenten):

- De manier van inzamelen moet worden aangepast/verbeterd in de gemeentelijke organisatie;
- Aanpassen/vervangen van (type) containers, maar dus ook de manier waarop deze gelost worden;
- Mogelijk ook andere afvalstromen aanpassen, bijvoorbeeld in gemeenten waar betaald wordt voor restafval. Of een oplossing zoek voor de textielstroom die niet onder de UPV valt (zoals schoenen en lederwaar);
- Veranderen van de (logistieke en financiële) stromen van ingezameld textiel en nieuwe of aanvullende afspraken met de huidige en nieuwe partners in de textiel keten;

- Met producenten afspraken maken over plaatsing extra containers indien producenten zelf ook hiernaast willen inzamelen;
- Informeren van inwoners over wijzigingen, communicatiecampagne opzetten.

Bij bovenstaande impact moet er niet alleen op gerekend worden dat dit met een vergoeding in euro's is opgelost. In een krappe arbeidsmarkt moeten mensen worden gevonden die hier expertise hebben in de veranderde wijze van textiel afval inzamelen.

Ook hier is de impact nog niet concreter in te schatten omdat deze afhankelijk is van de gekozen inzamelopties die producenten gaan kiezen en hoe dit past in het bestaande inzamelsysteem van gemeenten. Als in de huidige inzamelmethodiek van gemeenten veel moet worden aangepast is de impact hiervan in potentie groot.

4.3. Bekostiging inregelen

Textielproducenten dragen de verantwoordelijkheid en dus ook de kosten voor het afvalbeheer van textiel. In de NvT bij de UPV Textiel staat dat een eerste inschatting is dat er voor gemeenten [op financieel vlak] niet heel veel verandert omdat het heel goed mogelijk is dat gemeenten betaald worden door de producenten voor de diensten die ze nu ook al uitvoeren. Over deze mogelijkheid is echter niets vastgelegd in de UPV textiel. Hierover moeten aanvullende afspraken gemaakt worden.

Afspraken rondom vergoeding door producenten voor diensten die gemeenten uitvoeren

Hoe deze vergoeding eruit gaat zien en wat dit betekent voor gemeenten is in dit stadium nog lastig in te schatten. Het is nog onduidelijk in hoeverre producenten gaan investeren, wat hun business case wordt, hoe ze de doelstellingen gaan halen en wat gemeenten daardoor meer of minder moeten doen in het inzamelen van textiel. Mogelijk komt er een keuzemodel voor gemeenten om te bepalen tot hoever ze regie willen blijven voeren in de textielafvalketen. Als een gemeente er bijvoorbeeld voor kiest om zelf te bepalen hoe de inzameling van textiel wordt uitgevoerd en het vervolgtraject, namelijk sortering en mogelijk verwerking (ketenregie), moeten 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. De UPV-regeling en/of de afspraken tussen producenten en gemeenten moeten dus in ieder geval een vergoedingensystematiek borgen die kostendekkend is en afspraken mogen geen opdrijvend effect hebben op de afvalstoffenheffing voor inwoners. Hierbij moet het kostendekkende ook gelden in het geval gemeenten investeringen hebben gedaan in nieuwe inzamelsystemen met een afschrijvingstermijn.

Gemeenten zullen aan de ene kant inspanning moeten verrichten om kosten-baten van de huidige inzameldienstverlening goed in kaart te brengen om goede afspraken te kunnen maken. Dit zou in gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt met behulp van NVRD en/of VNG. Aan de andere kant zullen de keuzes die producenten gaan maken in het inzamelen van textiel van invloed zijn op over welke kostencomponenten afspraken gemaakt moeten worden. De kostenberekening is echter het sluitstuk van gemaakte afspraken; voordat dit opgezet kan worden moeten nog veel vragen beantwoord worden en nadere uitwerkingen van afspraken worden gemaakt. Verslaglegging Producenten moeten voldoen aan de monitorings- en rapportageverplichtingen. Hiervoor moeten ze gegevens verzamelen zodat kan worden onderbouwd dat de doelen worden behaald.

Vergoeding voor gemeenten afhankelijk van betrouwbare en volledige registratie van textiel

Gemeenten moeten transparantie kunnen bieden over de inzameling. In hoeverre dit ook voor de volgende stappen in de textielafvalketen geldt, is waarschijnlijk afhankelijk van in hoeverre een gemeente hier zelf bij betrokken is. Gemeenten zullen (in elk geval) gegevens moeten aanleveren over de hoeveelheden gescheiden ingezameld textiel en mogelijk meer specifiek over de hoeveelheden per verwerkingsmethode (hergebruik, recycling, verbranding) van textiel. Voor het aanleveren van deze cijfers van inzameling zal een registratieproces moeten worden opgezet en zal systematisch moeten worden gemeten hoeveel en welke kwaliteit textiel wordt ingezameld. Afhankelijk van het gekozen innamesysteem door producenten en de vrijheid die gemeenten hierin hebben en/of kiezen (op basis van de te maken afspraken) zal dit een grote of minder grote inspanning zijn en meer of minder administratieve lasten met zich meebrengen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat er nog onduidelijkheden zijn over de te behalen doelstellingen en de differentiatie tussen de verschillende textielstromen. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een deel van de textielketen ondoorzichtig is en is door anderen de aanbeveling gedaan om registratie van de kwaliteit en hoeveelheid textiel te verbeteren. Beide zijn voorwaarden om op basis daarvan goede afspraken te kunnen maken.

Afspraken over standaardisatie van meting hoeveelheden textiel en monitoring hiervan

Gemeenten en producenten moeten daarnaast afspraken maken over een betrouwbare/verifieerbare meetmethode omdat dit mede de vergoeding van de inzameling bepaalt. Uit ervaring met de UPV verpakkingen en de gemaakte afspraken hierover, vinden gemeenten dat duidelijke onafhankelijke meetprotocol- en certificering (om de hoeveelheid, samenstelling en de kwaliteit van textiel te bepalen) aanwezig moeten zijn. Als deze protocollen en certificering niet aanwezig zijn, kan discussie over de kwaliteit en de daarvan afhankelijke vergoeding voor de inzameling ontstaan. Het is nodig dat hierbij een monitoringsysteem wordt opgezet. Hoe dit monitoringsysteem eruit gaat zien en wie verantwoordelijk wordt voor de opzet daarvan, is afhankelijk van de uitwerking van de UPV in een ministeriële regeling. Deze is nog niet beschikbaar.

4.4. Informeren van consumenten

Producenten moeten inwoners informeren over textiel afvalpreventiemaatregelen, innamesystemen, voorzieningen voor hergebruik of recycling en de preventie van restafval. Op dit moment doen voornamelijk gemeenten dat in de totale communicatie met de inwoner over afvalscheiding.

Afspraken rondom inzamelinstructies en communicatie met inwoners

- Een goede afdankfase van de textielstroom is voor een heel groot deel afhankelijk van de inzet van inwoners. Het mag hierbij voor inwoners in elk geval niet duurder, moeilijker of ingewikkelder worden om het juiste textiel op de juiste plek in te leveren. Daarbij vinden gemeenten het belangrijk om te zorgen voor een transparante textielketen, waarbij het voor burgers, bedrijven en overheden inzichtelijk en eenvoudig duidelijk is hoe en welk textiel wordt ingezameld en gerecycled. In samenwerking met producenten zullen gemeenten de informatieverschaffing aan inwoners moeten aanpassen aan de eventuele nieuwe manier die producenten gaan inzetten om textiel in te zamelen. In de voorlichting zal ook het informeren over de te behalen doelstellingen en de preventie van textielafval moeten worden ingebed. Belangrijk aandachtspunt hierbij is ook dat de huidige gescheiden ingezamelde textielsoorten

anders zijn dan vanuit de UPV wordt voorgeschreven (schoenen en lederwaren horen niet bij de UPV). Consumenten moeten worden geïnformeerd over deze verandering en moeten duidelijkheid hebben over hoe deze verschillende stromen te scheiden. Door goede informatie over textielafval wordt voor burgers inzichtelijk en duidelijk hoe en welk textiel wordt ingezameld en gerecycled. Dit kan helpen om minder textiel in het restafval terecht te laten komen en draagt uiteindelijk bij aan een sluitende textielketen.

4.5. Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de UPV

Het Besluit UPV en de UPV Textiel bevatten geen bepalingen respectievelijk uitwerking die zien op de relatie tussen de producenten en andere actoren zoals gemeenten en publieke inzamelaars. Dit is wel een vereiste uit de Europese kaderwetgeving.

Afspraken over taken en verantwoordelijkheden over de uitvoering van de UPV

Het wordt volledig aan de partijen in de textielketen overgelaten om de verantwoordelijkheden en taken zelf vast te leggen in aparte afspraken. Er moet een nieuwe omschrijving en afspraken komen van taken en verantwoordelijkheden tussen producenten, gemeenten, afvalverwerkers, plaatselijke instanties en sociale ondernemingen. Het maken van afspraken hierover is een enorme uitdaging gezien de onduidelijkheden die er nog zijn. Dit maakt het lastig om de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten helder en transparant vast te leggen. Het kan een bron zijn van belangenconflicten tussen producenten en gemeenten (en overige actoren in de textielketen) en tussen verschillende doelstellingen die met de textielinzameling worden bereikt. Gemeenten willen graag een duidelijk aanspreekpunt voor het maken van de afspraken en tijdens de uitvoering van de UPV. Ze hebben de voorkeur voor een producentenorganisatie. Daarbij is een (algemeenverbindendverklaring) AVV voor gemeenten een voorkeursconstructie. Met zo'n AVV geven de producenten collectief invulling aan hun verantwoordelijkheid. Een risico zien gemeenten bijvoorbeeld als een producent zich toch niet aansluit bij een producentenorganisatie en een eigen inname gaan doen. Dan kan niet uitgesloten worden dat consumenten ook kleding van deze producent in gemeentelijke containers gaan doen. Het lijkt onmogelijk om met zo'n individuele producent afspraken te maken. Deze individuele producent moet dan aan gemeenten gaan vragen om hun product apart in te zamelen of uit te sorteren; dat lijkt omslachtig en is heel duur.

Het is belangrijk om de verhouding en de verschillende belangen tussen Producenten, I&W en andere stakeholders (o.a. inzamelaars en verwerkers, recyclers, kringloopwinkels) die hun invloed hebben op het functioneren van UPV systemen goed te borgen. Het gaat niet alleen om een economische afweging voor producenten en gemeenten, maar om een betere integrale afweging tussen economische, milieu en sociaal maatschappelijk belangen en doeltreffend zijn in het kader van de UPV doelen.

Een onafhankelijk orgaan zou de strategische doelstellingen kunnen formuleren voor het UPV-systeem en de transparantie kunnen bewaken van de organisatie.²⁷ Dit orgaan kan verder zorgen voor de volgende zaken:

- Dat financiële en operationele verantwoordelijkheid voor het behalen van circulaire doelstellingen gescheiden is van de strategische doelstellingen.

²⁷ <https://www.uu.nl/sites/default/files/White-paper-over-Transitiepaden-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-op-weg-naar-een-circulaire-economie.pdf>

- Monitoren, begeleiden en evalueren van de invoering en de werking van de UPV voor textiel en de gemaakte afspraken.
- Mogelijk kan zo'n organisatie ook de strategische rol vervullen in het bepalen van aanvullende circulaire doelstellingen
- Daarnaast zou het orgaan kunnen gaan over een innovatieagenda

Op basis van deze nieuwe afspraken moeten gemeenten bestaande of nieuwe contracten afsluiten met private afvalverwerkers en de plaatselijke instanties. Indien van toepassing zal ook de betrokkenheid van sociale ondernemingen en exploitanten van installaties voor (voorbereiding van) hergebruik moeten worden meegenomen. Daarnaast zullen overlegstructuren en verantwoordingscyclus moeten worden ingericht om de uitvoering van de UPV regelmatig te monitoren en te evalueren met betrokken partijen.

Toezicht, handhaving en afdwingbaarheid indien producenten zich niet aan de afspraken houden.

Afspraken en een goede uitvoering van de textielinzameling en verwerking zijn voor iedereen het uitgangspunt. Maar als afspraken ter discussie staan, partijen verzaken of doelstellingen niet worden behaald, is uiteindelijk toezicht en handhaving het sluitstuk van een goed werkende systematiek. In de NvT is beschreven dat toezicht en handhaving is belegd bij de Inspectie van de Leefomgeving en kan worden uitgeoefend in de vorm van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Uit jurisprudentie blijkt dat bij onduidelijke doelstellingen of te veel onderlinge afhankelijkheid bij het bereiken van doelstellingen het lastig is om zaken juridisch te kunnen afdwingen. Gemeenten zien hier een groot risico (mede op basis van ervaringen met de UPV Verpakkingen) omdat ze volledig afhankelijk zijn van onderling te maken afspraken en niet kunnen terugvallen op goed vastgelegde wettelijke regelgeving die afdwingbaar is.

Krappe planning

Hoewel de doelstellingen zelf pas in 2025 moeten worden behaald, gaat volgens planning de producentenverantwoordelijkheid al in 2023 in. Indien de doelstellingen lastig te behalen zijn, zullen de twee aanloopjaren moeten worden gebruikt om de inzameling te optimaliseren zodat de doelstellingen in 2025 gehaald kunnen worden. Dit wordt erg ambitieus omdat dan eind 2022 afspraken moeten zijn gemaakt tussen producenten en gemeenten (en overige partijen in de keten en ook de nieuwe organisatie van inzameling van textiel zal werkend moeten zijn, maar de kaders waarbinnen de afspraken gemaakt moeten worden, zijn nog onvoldoende duidelijk.

4.6. Maatschappelijke effecten UPV Textiel

Waar producenten zich kunnen toespitsen op textiel en hierbij een balans moeten vinden tussen economische belangen en circulaire doelstellingen, rijkt de gemeentelijke verantwoordelijkheid veel verder. Gemeenten hebben veel taken; een gezonde en schone leefomgeving, een goede service aan de inwoners, arbeidsparticipatie, een zorgvuldige inrichting van de openbare ruimte en ze zijn hierbij verantwoordelijk voor alle huishoudelijke afvalstromen en moeten zorgen dat al deze stromen ingezameld worden hetgeen afstemming vergt. Bovendien kan een optimale inzameling van het geheel een suboptimale inzameling op een bepaalde afvalstroom betekenen. Zoals aangegeven vervullen gemeenten meer maatschappelijke doelstellingen met het inzamelen van textiel dan alleen het bevorderen van de circulaire economie. Kringlopen vervullen bijvoorbeeld een belangrijke rol in het bieden van werkgelegenheid voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, onder meer bij het inzamelen/sorteren/bewerken en de verkoop van textiel. Ook spelen ze een belangrijke rol in het aanbod van goederen voor inwoners met een kleine

portemonnee. Tenslotte zijn er vaak goede doelen actief die kleding direct inzamelen voor een specifieke situatie (donatie aan rampgebied) of de opbrengst van het textiel aan een specifiek goed doel besteden. Bij de inzameling moeten gemeenten daarnaast rekening houden met de inrichting van de openbare ruimte, een goede bereikbaarheid voor inwoners en het voorkomen van bijplaatsing van afval of zwerfafval. Indien gemeenten op basis van afspraken bijdragen aan de doelstellingen van producenten, is het belangrijk dat dit niet ten koste gaat van andere positieve baten die nu met de textielstroom worden behaald en dat belangrijke overwegingen die niet direct betrekking hebben op textielinzameling worden meegewogen. Het moet passen in het geheel van de inzameling en opbrengsten van *alle* huishoudelijke afvalstromen.

Producenten hebben met de UPV de prikkel om te zorgen voor meer hergebruik en recycling en de gestelde percentages te halen, en hiermee indirect om de hoeveelheid textiel in het restafval te verminderen indien dit nodig is om de doelstellingen te behalen. Echter is er geen directe prikkel vanuit de UPV om de hoeveelheid textiel in het restafval te verminderen omdat producenten voor het verwerken van dit deel van het afval niet hoeven te betalen. Onder anderen in de zienswijze van de VNG is al aangegeven dat een risico is dat deze UPV alleen toeziet op de 'achterkant' van de textiel stroom. Maar het bevorderen van de circulaire economie moet het echte te bereiken doel zijn, het gaat niet alleen om de afvalfase van textiel. Volgens gemeenten is een circulaire, optimaal functionerende textielketen alleen te bereiken door een serieuze verandering aan de voorkant van de keten te bewerkstelligen en een passende samenwerking met gemeentelijke inzamelsystemen te realiseren, waarin lokale beleidsvrijheden worden gerespecteerd. Gemeenten vinden het daarom belangrijk om de overeenkomst met producenten maximaal te benutten en in de overeenkomst ook invulling te geven aan de circulaire doelstellingen. In de overeenkomst kunnen hiertoe bijvoorbeeld maatregelen worden afgesproken die sturen op hogere treden op de r-ladder voor strategieën voor circulariteit. Voor een circulaire textielketen is het in de eerste plaats noodzakelijk dat textiel dat 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 textielrecycalaat in nieuwe producten.

Om een echte circulaire keten te bereiken is er meer nodig dan alleen de UPV Textiel, voor gemeenten is het belangrijk dat alle inspanning uit de hele keten ook daadwerkelijk hieraan bij gaan dragen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de UPV Textiel. Dit hoofdstuk geeft richting voor de VNG (namens gemeenten) voor het maken van afspraken met producenten en het rijk over hoe de uitvoering van de wetgeving door producenten kan worden ingevuld.

De samenvattende conclusie is dat er nog veel onduidelijk is in de UPV en dat de tijd dringt. Hoewel de doelstellingen zelf pas in 2025 moeten worden behaald, gaat volgens planning de producentenverantwoordelijkheid al in 2023 in. Indien de doelstellingen lastig te behalen zijn, zullen de twee aanloopjaren moeten worden gebruikt om de inzameling te optimaliseren zodat de doelstellingen in 2025 gehaald kunnen worden. Dit wordt erg ambitieus omdat dan eind 2022 afspraken moeten zijn gemaakt tussen producenten en gemeenten (en overige partijen in de keten) en ook de nieuwe organisatie van inzameling van textiel zal werkend moeten zijn, maar de kaders waarbinnen de afspraken gemaakt moeten worden, zijn nog onvoldoende duidelijk, daarnaast zijn er nog flink wat randvoorwaarden die nog ingevuld moeten worden (zie hiervoor het antwoord op de laatste onderzoeksvraag).

Hieronder geven we antwoord op de onderzoeksvragen op basis van de beschrijving uit de voorafgaande hoofdstukken.

5.1. Beantwoording onderzoeksvragen

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Er zijn een aantal onderdelen waarop de huidige gemeentelijke uitvoering en nieuwe verplichting voor producenten elkaar raken. Dit zijn onderdelen waarover mogelijk afspraken moeten worden gemaakt, of waar nadere invulling van nodig is, zijn:

- Het verzamelen van niet in de UPV in scope zijnde textielproducten, die wel door gemeenten worden ingezameld volgens de gemeentelijke (zorg)plicht;
- Toets op haalbaarheid van de doelstellingen;
- Specificatie passend inzamelsysteem;
- Afspraken rondom inzamelsystemen van producenten (in openbare ruimte);
- Afspraken rondom inzamelinstructies en communicatie met inwoners;
- Afspraken rondom vergoeding door producenten voor diensten die gemeenten uitvoeren;
- Vergoeding van inzameling door gemeenten afhankelijk van betrouwbare en volledige registratie van textiel;
- Afspraken over standaardisatie van meting hoeveelheden en kwaliteit van textiel en monitoring hiervan;
- Toezicht, handhaving en afdwingbaarheid indien producenten zich niet aan de afspraken houden;
- Afspraken over de taken en verantwoordelijkheden over de uitvoering van de UPV.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Het behalen van de voor de UPV-textiel gestelde doelen vraagt dat de partijen in de afvalketen van textiel anders gaan samenwerken. Voor gemeenten en producenten zijn er kortweg twee

hoofdopties; samenwerken, of niet samenwerken. In het eerste geval maken producenten en gemeenten afspraken over de te behalen doelen en eventuele wederzijdse vergoedingen en verantwoordelijkheden. Gemeenten kunnen een belangrijke schakel zijn voor producenten om hun doelstellingen te halen. Gemeenten hebben immers al veel ervaring met gescheiden inzamelen van textiel en een zorgplicht hiervoor. Niet samenwerken is een soort 0-scenario dat realiteit wordt op het moment dat het niet tot een wederzijdse overeenkomst komt. Dit betekent dat gemeenten de inzameling naar eigen invulling voortzetten en daarnaast producenten zelf inzamelen om de doelstelling uit de UPV te bereiken. In dit geval zijn er dus twee concurrerende systemen die beiden baat hebben bij een kwalitatief zo hoogwaardig mogelijke textielinzameling om de eigen doelstellingen te bereiken. In het geval van samenwerking zou het uitgangspunt daarentegen moeten zijn dat de doelstellingen van alle partijen gecombineerd worden en hiervoor naar een zo optimaal mogelijke totaalinzameling wordt gestreefd.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Hierbij wordt uitgegaan van de situatie dat gemeenten en producenten samen optrekken. Gemeenten hebben in de uitvoering andere belangrijke doelstellingen die ze nastreven bij de inzameling van textiel. Hier wordt in de UPV geen rekening mee gehouden. Gemeenten moeten zelf afwegen hoe de doelstellingen zich tot elkaar verhouden en welke voorgaan indien ze elkaar bijten. Vervolgens moeten gemeenten de afgewogen belangen bij de producenten voor het voetlicht brengen en de urgentie daarvan aangeven. Dit kan een grote inspanning en strijd zijn als voor de producenten het economische belang bij het behalen van de UPV-doelstellingen voorop staat.

Indien uitgevoerd volgens een 'passend innamesysteem' is de producent in principe vrij in het opzetten van een alternatief innamesysteem. Voor gemeenten kan dit op hoofdlijnen de volgende aanpassingen betekenen (afhankelijk van de gemaakte keuzes door producenten):

- De manier van inzamelen moet worden aangepast/verbeterd in de gemeentelijke organisatie;
- Aanpassen/vervangen van (type) containers, maar dus ook de manier waarop deze gelost worden;
- Mogelijk andere afvalstromen aanpassen, bijvoorbeeld in gemeenten waar betaald wordt voor restafval. Of een oplossing zoek voor de textielstroom die niet onder de UPV valt (zoals schoenen en lederwaar)
- Veranderen van de (logistieke en financiële) stromen van ingezameld textiel en nieuwe of aanvullende afspraken met de huidige en nieuwe partners in de textiel keten;
- Met producenten afspraken maken over plaatsing extra containers indien producenten zelf ook hiernaast willen inzamelen;
- Informeren van inwoners over wijzigingen, communicatiecampagne opzetten.

Bij bovenstaande impact moet er niet alleen op gerekend worden dat dit met een vergoeding in euro's is opgelost. In een krappe arbeidsmarkt moeten mensen worden gevonden die hier expertise hebben in de veranderde wijze van textiel afval inzamelen.

Gemeenten zullen (in elk geval) gegevens moeten aanleveren over de hoeveelheden gescheiden ingezameld textiel en mogelijk meer specifiek over de hoeveelheden per verwerkingsmethode (hergebruik, recycling, verbranding) van textiel. Voor het aanleveren van deze cijfers van inzameling zal een registratieproces moeten worden opgezet en zal systematisch moeten worden

gemeten hoeveel en welke kwaliteit textiel wordt ingezameld. Afhankelijk van het gekozen innamesysteem door producenten en de vrijheid die gemeenten hierin hebben en/of kiezen (op basis van de te maken afspraken) zal dit een grote of minder grote inspanning zijn en meer of minder administratieve lasten met zich meebrengen.

Daarnaast zullen gemeenten een inspanning moeten verrichten om kosten-baten van de huidige inzameldienstverlening goed in kaart te brengen om goede afspraken te kunnen maken. Dit zou in gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt met behulp van NVRD en/of VNG.

Omdat het volledig aan de partijen in de textielketen wordt overgelaten om de verantwoordelijkheden en taken zelf vast te leggen in aparte afspraken, moet een nieuwe omschrijving komen van taken en verantwoordelijkheden tussen producenten, gemeenten, afvalverwerkers, plaatselijke instanties en sociale ondernemingen. Het maken van afspraken hierover is een enorme uitdaging gezien de onduidelijkheden die er nog zijn. Dit maakt het lastig om de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten helder en transparant vast te leggen. Het kan een bron zijn van belangenconflicten tussen producenten en gemeenten (en overige actoren in de textielketen) en tussen verschillende doelstellingen die met de textielinzameling worden bereikt.

Op basis van deze nieuwe afspraken moeten gemeenten bestaande of nieuwe contracten afsluiten met private afvalverwerkers en de plaatselijke instanties. Indien van toepassing zal ook de betrokkenheid van sociale ondernemingen en exploitanten van installaties voor (voorbereiding van) hergebruik moeten worden meegenomen. Daarnaast zullen overlegstructuren en verantwoordingscyclus moeten worden ingericht om de uitvoering van de UPV regelmatig te monitoren en te evalueren met betrokken partijen.

Tenslotte biedt de UPV op enkele cruciale onderdelen onduidelijkheden of ruimte voor interpretatie. Om goede afspraken te kunnen maken met producenten, die ook controlebaar en handhaafbaar zijn, moeten deze onduidelijkheden eerst worden weggenomen. Uit eerdere ervaringen blijkt dat er ander gaandeweg onenigheden kunnen ontstaan over gemaakte afspraken, financiering en tenslotte ook de handhaving door de toezichthouder.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Hier kan pas nader op worden gereflecteerd als er meer zicht is op de verschillende onderdelen waarop er afspraken gemaakt gaan worden. Voor gemeenten is hierbij met name relevant of het huidige proces van individuele gemeenten hetzelfde blijft, of dat er voor een grote groep gemeenten aanpassingen moeten worden gedaan aan de manier van verzamelen, sorteren en distribueren. Dit geldt ook voor de mate waarin de bestaande afspraken met ketenpartners kunnen blijven bestaan.

Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Het belangrijkste verwachte effect van de UPV is het bevorderen van de circulaire economie, specifiek op het onderdeel textiel. Voor het behalen van deze doelstelling is het belangrijk om ook aandacht te hebben voor de 'voorkant' van de keten, en niet alleen het deel dat over de afdankfase gaat. Volgens gemeenten is een circulaire, optimaal functionerende textielketen alleen te bereiken door een serieuze verandering aan de voorkant van de keten te bewerkstelligen en

een passende samenwerking met gemeentelijke inzamelsystemen te realiseren, waarin lokale beleidsvrijheden worden gerespecteerd.

Daarbij vervullen gemeenten meer maatschappelijke doelstellingen met het inzamelen van textiel dan het bevorderen van de circulaire economie. Bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid of het aanbod van goederen voor inwoners met een kleine portemonnee. Daarnaast hebben gemeenten met allerlei randvoorwaarden te maken, zoals een goede service aan de inwoner en leefbaarheid van de openbare ruimte. De UPV heeft echter alleen de circulaire economie als doelstelling. Een mogelijk effect kan zijn dat andere maatschappelijke doelstellingen en gemeentelijke taken hiermee in de knel komen.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De volgende randvoorwaarden dienen te worden ingevuld:

- Met de UPV textiel krijgen producenten straks de verantwoordelijkheid om aan hergebruik- en recycle doelstellingen te voldoen. Voor het maken van afspraken met producenten is een nadere uitwerking van de doelstellingen en toets op haalbaarheid nodig. Op basis hiervan moet dan ook inzicht komen, welke aanpassingen of optimalisaties er aan de gemeentelijke kant moeten worden uitgevoerd om de doelstellingen te kunnen behalen.
- Het is belangrijk om de verhouding en de verschillende belangen tussen Producenten, I&W en andere stakeholders (o.a. inzamelaars en verwerkers, recyclers, kringloopwinkels) die hun invloed hebben op het functioneren van UPV systemen goed te borgen. Het gaat niet alleen om een economische afweging voor producenten en gemeenten, maar om een betere integrale afweging tussen economische, milieu en sociaal maatschappelijk belangen en doeltreffend zijn in het kader van de UPV doelen.
- De UPV-verplichtingen voor producenten treden binnen in de bestaande afvalinzamelingstaak van gemeenten. Daarbij is het belangrijk aandacht te hebben voor de implicaties van de samenloop van het nieuwe UPV besluit, de gekozen inzamelopties door producenten en de afvalinzamelingstaak van gemeenten.
- Gemeenten willen een duidelijk aanspreekpunt voor het maken van de afspraken en tijdens de uitvoering van de UPV.
- De UPV-regeling en/of de afspraken tussen producenten en gemeenten moeten in ieder geval een vergoedingssystematiek borgen die kostendekkend is en afspraken mogen geen opdrijvend effect hebben op de afvalstoffenheffing voor inwoners. Hierbij moet het kostendekkende ook gelden in het geval gemeenten investeringen hebben gedaan in nieuwe inzamelsystemen met een afschrijvingstermijn.
- Er moet een betrouwbare en volledige registratie van textiel komen voor het meten van de doelstellingen en het bepalen hoogte van vergoeding voor gemeenten.
- Er moet duidelijke onafhankelijke meetprotocollen- en certificering (om de hoeveelheid, samenstelling en de kwaliteit van textiel te bepalen) komen. Het is nodig dat hierbij een monitoringssysteem wordt opgezet.
- Producenten mogen niet zomaar inzamelpunten in de openbare ruimte (eigendom) plaatsten. Of gemeenten haar eigendom ter beschikking stelt, is aan gemeenten zelf.
- Het is belangrijk om uit te sluiten, dat textiel dat op andere manieren wordt ingezameld dan volgens een 'passend innamesysteem', toch kan meetellen voor het behalen van de doelstelling. Zowel juridisch, maar ook in praktijk moet dit worden voorkomen door de systematiek van verantwoording of enige vorm van toezicht.

- Consumenten moeten worden geïnformeerd over de veranderingen in de textiel inzameling en moeten duidelijkheid hebben over hoe deze verschillende stromen te scheiden.

Een risico voor gemeenten zit in het indirecte effect van aanvullende inzameling door producenten zelf in combinatie met ‘cherry picking’ op de beste textielstromen. Een gevolg kan zijn dat bij de textielinzameling van de gemeente, de kwaliteit van deze textielstromen minder wordt. Dit kan tot gevolg hebben dat de kosten van gemeenten omhoog gaan als door hen alleen een laagwaardige stroom wordt ingezameld. De inzameling en sortering wordt nu bekostigd doordat sortering een hoogwaardige stroom oplevert die kan worden hergebruikt. Valt die stroom weg, dan moeten voor het laagwaardig textiel nog altijd allerlei stappen worden genomen zoals fijnsortering. Maar daar staat dan geen opbrengst meer tegenover. Dit heeft gevolgen voor de afvalstoffenheffing. Verder zijn, soms op basis van jarenlange afspraken, veel instellingen betrokken die hiermee andere maatschappelijke doelstellingen vervullen dan de doelstellingen zoals gesteld in de UPV die hiermee indirect ook de gemeente raken.

Het wordt volledig aan de partijen in de textielketen overgelaten om de verantwoordelijkheden en taken zelf vast te leggen in aparte afspraken. Het maken van afspraken is een enorme uitdaging gezien de onduidelijkheden die er nog zijn. Het kan een bron zijn van belangenconflicten tussen producenten en gemeenten (en overige actoren in de textielketen) en tussen verschillende doelstellingen die met de textielinzameling worden bereikt.

Gemeenten willen hierbij graag een duidelijk aanspreekpunt voor het maken van de afspraken en tijdens de uitvoering van de UPV. Ze hebben de voorkeur voor een producentenorganisatie. Daarbij is een (algemeenverbindendverklaring) AVV voor gemeenten een voorkeursconstructie. Een risico zien gemeenten bijvoorbeeld als een producent zich toch niet aansluit bij een producentenorganisatie en een eigen inname gaan doen. Dan kan niet uitgesloten worden dat consumenten ook kleding van deze producent in gemeentelijke containers gaan doen. Het lijkt onmogelijk om met zo'n individuele producent afspraken te maken. Deze individuele producent moet dan aan gemeenten gaan vragen om hun product apart in te zamelen of uit te sorteren; dat lijkt omslachtig en is heel duur.

In de NvT is beschreven dat toezicht en handhaving is belegd bij de Inspectie van de Leefomgeving en kan worden uitgeoefend in de vorm van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Uit jurisprudentie blijkt dat bij onduidelijke doelstellingen of te veel onderlinge afhankelijkheid bij het bereiken van doelstellingen het lastig is om zaken juridisch te kunnen afdwingen. Gemeenten zien hier een groot risico (mede op basis van ervaringen met de UPV Verpakkingen) omdat ze volledig afhankelijk zijn van onderling te maken afspraken en niet kunnen terugvallen op goed vastgelegde wettelijke regelgeving die afdwingbaar is.

5.2. Aanbevelingen

Duidelijkheid in UPV op onderdelen

- Een inschatting maken over de haalbaarheid van de doelstellingen. Als nu al ruim 55% van het afgedankte textiel bij het restafval terecht komt, lijkt het niet haalbaar om in 2025 50% van alle verkochte textiel (waarvan een x deel wordt afgedankt) te hergebruiken/recyclen.
- De laatste stap voor het daadwerkelijk realiseren van hergebruik is niet belegd, het is onduidelijk bij wie deze verantwoordelijkheid straks ligt.

- Wat een passend innamesysteem voor textiel is, is niet nader omschreven. Het is nu niet helemaal duidelijk dat dit 'cherry picking' uitsluit. Ook is niet aangegeven hoe hierop wordt toegezien.
- Toezicht en handhaving is belegd bij de Inspectie van de Leefomgeving, maar ervaring op de inzameling van andere afvalstromen laat zien dat handhaving uiteindelijk lastig uitvoerbaar is. Gemeenten hebben zekerheid nodig dat ze uiteindelijk niet aan het kortste eind trekken omdat de gemaakte afspraken niet handhaafbaar zijn.

Gemeenten ter voorbereiding van afspraken

- Tenzij het een expliciet besluit is dat de doelstellingen van circulaire economie voor gaan op (en mogelijk ten koste gaan van) arbeidsparticipatie en aanbod voor inwoners met kleine portemonnee, moeten ook deze doelstellingen in de gemaakte afspraken bewaakt worden. Voor gemeenten is het belangrijk om hierover een standpunt te hebben zodat dit bewaakt kan worden.
- Het is belangrijk om een duidelijk producenten aanspreekpunt, in de vorm van een producentenorganisatie te eisen voor het maken van de afspraken en tijdens de uitvoering van de UPV. Daarbij is een (algemeenverbindendverklaring) AVV een voorkeursconstructie.
- Indien tot afspraken wordt overeengekomen voor vergoedingen vanuit producenten, is het als gemeente belangrijk om ook inzage in de resultaten van inzameling en de kwaliteit te kunnen bieden. Voorbereidend op het maken van afspraken is het belangrijk hiervan alvast een goed beeld te hebben.
- Op basis van bovenstaande inzicht in de cijfers, kan in combinatie met de aanvullingen vanuit de UPV over de verschillende textielgroepen, getoetst worden hoe haalbaar de doelstellingen zijn.
- Het is belangrijk om bij het maken van afspraken al vooraf ook afspraken te maken over hoe er wordt omgegaan met standaardisatie van kwaliteitsmeting en toezicht hierop.
- Producenten mogen niet zomaar inzamelpunten in de openbare ruimte plaatsten, voorbereidend op de afspraken is het handig om alvast zicht te hebben op de mogelijkheden van plekken waar inzamelpunten kunnen staan.

Tenslotte wordt, als de UPV Textiel definitief is, de ministeriele regelingen beschikbaar en de afspraken tussen producenten en gemeenten in concept gemaakt zijn, sterk aanbevolen om een aanvullende impactanalyse te doen op basis van dit nieuwe fundament. Hiermee kan concreet de impact voor gemeenten bepaald worden en op basis daarvan kunnen, als blijkt dat afspraken toch uitdagingen geven in de uitvoering, nog aanpassingen worden gedaan. Een alternatief zou kunnen zijn om in de te maken afspraken een clausule, gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van de van de UPV Textiel, op te nemen. Hiermee kunnen effecten van de UPV en de afspraken op de uitvoering, binnen de kaders van de UPV en afspraken, bijgesteld worden indien dit nodig blijkt. De effecten van de UPV en de afspraken op de uitvoering worden na één jaar geëvalueerd (invoeringstoets).

Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Amsterdam	Celine Heldring
Breda	Ine Wilms
Ede	Paul Spiertz
Haaksbergen	Ronald Ringenoldus
Haarlem	Christiana van Lammeren, Diederik Starreveld
Heerenveen	Yfke Hoogland
Heerlen	Dagmar Stassen, Bram van Roon
Heusden	Wilma Broeders
Metropool regio Amsterdam	Marten Boels
Moerdijk	Julia Suijkerbuijk
Montfoort	Sophie Esteie
Rotterdam	Virpi Heybroek
Utrecht	Anneke Buijze

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Voortgangsrapportage circulair textiel, 20 mei 2021

Juridische aspecten innamepunten statiegeld op blik, 2022

Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval, herijking voor de periode t/m 2025 | februari 2022

Naar een UPV voor textiel, Tauw, Rebel, 15 maart 2021

Rapport Massabalans Textiel, FFact, 27 maart, 2020

Vermeulen, W.J.V., C.W. Backes, M.C.J. de Munck, K. Campbell-Johnston, I.M. de Waal, J. Rosales Carreon, M.N. Boeve, (2021) Transitiepaden voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op weg naar een circulaire economie. Een white paper gebaseerd op literatuuronderzoek en de resultaten van een Delphi- studie over de ervaringen met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland, Utrecht University, Circular Economy and Society Hub, Utrecht

Metropoolregio Amsterdam, Onderzoek naar de organisatie van de herkomst, inzameling en verwerking van de grondstoffen Textiel, Plastic en Luiers, 2018

Internet

https://www.internetconsultatie.nl/upv_textiel

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/21/ontwerpbesluit-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-textiel>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/beleidsprogramma-circulair-textiel>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/bijlage-5-eindrapportage-upv-textiel-rebel-group>

<https://blogklimaatenergie.nl/2019/08/01/het-upv-producenten-verantwoordelijk-voor-afvalpreventie-en-reductie/>

<https://vng.nl/nieuws/gescheiden-inzameling-afvalstromen-verplicht-per-1-juli-2020>

<https://lap3.nl/beleidskader/deel-f-bijlagen/f12/>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018-2020>

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2020:2234>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-305.html>

<https://www.vang-hha.nl/kwaliteit/handboeken/regie-textielketen/introductie/handboek/>

<https://www.amsterdameconomicboard.com/app/uploads/2018/10/Onderzoek-inzameling-en-verwerking-textiel-plastic-en-luiers-MRA.pdf>, 2018

<https://www.reshare.nl/reshare-stores>

<https://www.sympany.nl/gemeenten-ontzorgen/>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/rapport-massabalans-textiel-2018-2020>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/14/beleidsprogramma-circulair-textiel>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2020/10/12/besluit-regeling-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid>

<https://www.uu.nl/sites/default/files/White-paper-over-Transitiepaden-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-op-weg-naar-een-circulaire-economie.pdf>

https://www.internetconsultatie.nl/upv_textiel/reacties