

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2058/2021-U107

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 22 december 2021
Betreft Besluit UPV textiel

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 22 november 2021 is het *Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) textiel* voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel. De UPV maakt producenten van textiel verantwoordelijk voor de inzameling, hergebruik, recycling en afvalverwerking van hun producten. Dit moet zorgen voor meer hergebruik, minder textielafval en minder grondstoffen voor de productie van nieuw textiel. De UPV bepaalt dat producenten van textiel de kosten gaan dragen voor het afvalbeheer. De UPV kent meetbare doelstellingen voor hergebruik en recycling. Zo is het doel dat vanaf 2025 in totaal 50 gewichtsprocent van de in de handel gebrachte textiel wordt ingezameld en ingezet voor hergebruik of recycling. In 2030 dient dit 75 gewichtsprocent te zijn. Daarnaast bevat het voorstel een rapportageverplichting voor textielproducenten over de omvang van productie, hergebruik en recycling van textiel.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De negatieve milieueffecten van textielafval en textielproductie zijn een belangrijke reden voor deze UPV. Het voorstel onderbouwt de noodzaak van regelgeving op dit onderwerp. Het college ziet aanleiding voor enkele adviespunten omdat de beoordeling van effectiviteit en proportionaliteit van het voorstel nog niet goed mogelijk is.

1.1 Analyse huidige hergebruik en recycling

De effectiviteit van het voorstel is niet goed te beoordelen, mede omdat gegevens over de huidige situatie onvolledig zijn. Zo is de toelichting niet duidelijk over:

- a. hoeveel textiel op dit moment jaarlijks op de markt wordt gebracht, en
- b. hoeveel textiel op dit moment jaarlijks wordt hergebruikt en gerecycled van de hoeveelheid textiel die het voorgaande jaar op de markt is gebracht.¹

Omdat deze cijfers nog ontbreken of niet volledig zijn, is niet goed vast te stellen wat de impact zal zijn van de UPV. Zo is niet duidelijk hoe de voorgestelde percentages voor hergebruik en recycling zich verhouden tot de huidige percentages.² Daardoor is niet duidelijk in welke mate het voorstel zal resulteren in meer hergebruik en recycling van textiel. Ook is niet duidelijk in welke mate de doelstellingen bijdragen aan vermindering van textielafval en grondstoffen bij textielproductie.

1.1 Het college adviseert de huidige productie, hergebruik en recycling van textiel volledig (kwantitatief) in beeld te brengen, zodat het maatschappelijk effect van het voorstel kan worden bepaald.

1.2 Monitoring en evaluatie

Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding (2028) zal een evaluatie plaatsvinden over de UPV. Het voorstel bevat geen tussentijdse monitoring- of evaluatiebepaling. Het externe rapport ter voorbereiding van de UPV benoemt wel een tussentijdse beoordeling. Die maakt het namelijk mogelijk om tussentijds te beoordelen of de doelstellingen voor 2030 nog "prikkelend, en tegelijkertijd realistisch en haalbaar zijn". Het voorstel geeft hier geen opvolging aan, zonder dat deze keuze inhoudelijk wordt onderbouwd.

1.2 Het college adviseert de effecten van de UPV te monitoren conform het voorbereidende rapport.

1.3 Milieueffecten en tweedehands verkoop textiel

Het voorstel draagt bij aan het verminderen van milieuschade door textielafval en textielproductie. Een exacte analyse van de milieuwinst als gevolg van de UPV is niet gemaakt.³ In het voorbereidend onderzoek voor de UPV werd geadviseerd hier wel nader onderzoek naar te verrichten. Ook om producenten te ondersteunen bij de keuze in de verwerking van textiel tussen bijvoorbeeld export voor hergebruik in het (verre) buitenland en hoogwaardige recycling in Nederland.

¹ De artikelsgewijze toelichting bij het voorstel geeft aan dat op dit moment al 50% gescheiden wordt ingezameld en ingezet voor hergebruik en recycling. In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat het huidige hergebruik- en recyclepercentage naar schatting 30-35 procent is.

² De toelichting bij het voorstel is niet in lijn met de inhoud van artikel 3. Artikel 3 regelt dat in 2025 in totaal 50 gewichtsprocent textiel hergebruikt of gerecycled moet worden, van het totaal dat in het voorgaande jaar *in de handel is gebracht*. In 2030 bedraagt de doelstelling 75 gewichtsprocent. De toelichting vermeldt echter dat het gaat om 75 procent van het afgedankte textiel dat *opnieuw wordt ingezet via producthergebruik of recycling* in 2030.

³ De nota van toelichting verwijst naar enkele onderzoeken die een indicatie geven van de milieuwinst. Zo geeft een studie van CE-Delft aan dat gerecycled textiel, afhankelijk van type vezel, een 4x tot 50x lagere milieubelasting oplevert dan nieuwe vezels.

Verder merkt het college op dat hergebruik en recycling van textiel steeds vaker verloopt via ruil of verkoop door particulieren via digitale platforms⁴ of via bedrijven die tweedehands kleding verkopen.⁵ De omvang van dit hergebruik is niet in kaart gebracht. Daar is echter wel reden toe, want de verkoop van tweedehands textiel kan van invloed zijn op het systeem en het uiteindelijk hergebruik en recycling van textiel. Zo kan de verkoop van tweedehands kleding er toe kan leiden dat de groei van het aanbod van nieuw textiel wordt beperkt.

Het college geeft in overweging om de milieueffecten nader in kaart te brengen en aandacht te besteden aan de effecten van de tweedehands verkoop van textiel op de werking van de UPV.

2. *Minder belastende alternatieven*

Voor een lastenluwe uitvoering van de UPV is van belang dat een producentenorganisatie wordt opgezet. Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat de voorbereidingen daarvoor worden getroffen en dat uw ministerie daarbij faciliteert. Het college ziet aanleiding voor twee adviespunten over mogelijke alternatieven.

2.1 Alternatieven voor de UPV(-invulling)

Het voorstel legt de verantwoordelijkheid om te komen tot minder textielafval en grondstofgebruik aan het eind van de keten bij partijen die textiel in de handel brengen. Een vermindering van textielafval en grondstofgebruik is mogelijk ook te bereiken via maatregelen die zich richten op het op de markt brengen van textiel. Daarbij kan worden gedacht aan een gedeeltelijk verbod op bepaalde textielproducten (of onderdelen danwel grondstoffen daarvan) en/of het bevorderen van het aanbod van duurzamer textiel.

Naast mogelijke alternatieven voor de UPV als instrument, zijn er ook bij de invulling van de UPV alternatieve uitwerkingen denkbaar. Het voorstel bepaalt dat de hergebruik- en recycledoelstellingen van de UPV worden gemeten ten opzichte van *de hoeveelheid textiel die in het voorgaande jaar op de markt is gebracht*. Het voorbereidende onderzoek adviseert doelstellingen ten opzichte van *de hoeveelheid afgedankte textiel in een jaar*. Deze alternatieve formulering van de doelstellingen zou een sterke(re) prikkel betekenen om textiel gescheiden in te zamelen en uit het restafval te halen. Daarnaast zou het producenten meer stimuleren om duurzamer textiel te produceren.

De variant die in het voorstel is gekozen, bevat dergelijke prikkels niet. Het voorstel kiest desalniettemin voor de formulering van de doelstellingen in termen van de hoeveelheid textiel die op de markt is gebracht, omdat deze hoeveelheid één-op-één is toe te rekenen aan individuele producenten. Daardoor kunnen de kosten van het systeem ook gericht aan individuele producent(en) worden toegerekend. Zo'n toerekening is volgens het voorstel niet goed mogelijk bij de alternatieve formulering van de doelstellingen. Het college merkt op dat niet duidelijk is of een collectieve hergebruik- en recycledoelstelling kan worden gecombineerd met verrekening naar rato bij individuele producenten. Een dergelijke invulling kan de productie van duurzamer textiel stimuleren.

Gegeven de lasten en de mate van doelbereik van de voorgestelde UPV is het volgens het college passend de voorgenoemde alternatieven te overwegen en te betrekken bij de besluitvorming. Daarbij dient nadrukkelijk aandacht te bestaan voor het hergebruik van

⁴ Hierbij gaat het om verkoop van tweedehands kleding via platforms zoals Marktplaats en Vinted.

⁵ In Nederland zijn er 525 bedrijven met de primaire bedrijfsactiviteit handel in tweedehands kleding.

het textielproduct en het materiaal (zoals onder 1.3 genoemd). Volgens het college dient de mate van hergebruik van textiel (product en materiaal) ook expliciet mee te wegen in de uitwerking en praktische invulling van de inzamelingssystematiek.⁶

2.1 Het college adviseert duidelijk te maken welke alternatieven voor de UPV (en de invulling daarvan) mogelijk zijn en inhoudelijk te motiveren waarom daarvoor niet is gekozen.

2.2 Uitzondering voor kleine producenten

Het voorstel bevat geen uitzonderingsbepaling of een grens waaronder bepaalde producenten niet aan de UPV-verplichtingen hoeven te voldoen. De toelichting meldt dat bij ministeriële regeling een uitzondering kan worden gecreëerd voor kleine producenten. Voor een eventuele ondergrens zal gekeken worden naar de bedrijfsomzet. Het college merkt op deze indicator weinig belastend zal zijn, omdat zij aansluit bij de bedrijfsadministratie van de producenten. Maar (de totale) bedrijfsomzet hoeft geen goede indicatie te zijn voor de hoeveelheid textiel die een bedrijf in Nederland in de handel brengt. Hierdoor bestaat de kans dat de ondergrens als onjuist en onrechtvaardig wordt gezien, met mogelijk ervaren regeldruk als gevolg.

ATR zal de voorgenomen ministeriële regeling in 2022 toetsen. Het college zal daarbij bezien of de indicator voor de ondergrens passend is. Aandachtspunt is verder dat onnodige lasten worden voorkomen en ondernemers niet hoeven aan te tonen dat zij onder de ondergrens vallen.⁷ Het college geeft aansluitend in overweging om de definitie van 'producent' te verduidelijken. Daarmee kan voor alle partijen die textiel in de handel brengen duidelijk zijn of zij wel of niet onder de verplichtingen vallen.

3. Werkbaarheid

Vroegtijdige betrokkenheid van partijen die moeten voldoen aan de wettelijke verplichtingen, draagt bij aan werkbare wetgeving. Uw ministerie heeft daarom voor de internetconsultatie geprobeerd een MKB-toets te organiseren. Door verschillende redenen ging deze toets niet door. In overleg tussen uw ministerie en het georganiseerd bedrijfsleven is vervolgens geprobeerd begin 2022 alsnog een MKB-toets te organiseren. Het is nog niet duidelijk of deze toets doorgaat. Mocht dat niet het geval zijn dan is het van belang op een andere wijze aandacht te besteden aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor (MKB)bedrijven.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken wat de uitkomsten zijn van de consultatie van (MKB-)bedrijven over het voorstel en toe te lichten hoe opvolging is gegeven aan aandachtspunten over de werkbaarheid.

Aanvullend merkt het college op dat aandacht voor de werkbaarheid van de UPV ook bij de monitoring en evaluatie van de UPV (adviespunt 1.2) belangrijk is.

⁶ Het college merkt op dat hergebruik (na preventie) als hoogste staat aangeschreven in de afvalhiërarchie. Hergebruik draagt naar verwachting het meest direct en kosteneffectief bij aan de doelen van het voorstel (vermindering van milieuschade als gevolg van textielafval en grondstoffen voor textielproductie).

⁷ ATR heeft in 2021 in een advies over de Regeling verslaglegging verpakkingen ook aandacht gevraagd voor het voorkomen van onnodige lasten voor ondernemers om aan te tonen dat zij vrijgesteld zijn van bepaalde rapportageverplichtingen. <https://www.atr-regeldruk.nl/regeling-verslaglegging-verpakkingen/>

4. *Gevolgen regeldruk*

Het voorstel bevat een beknopte kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de gevolgen. Deze uitwerking is niet volledig. Als voorbeeld wijst het college op de volgende punten:

- De kosten voor het UPV-stelsel bedragen naar schatting 82 tot 196 miljoen euro. Daarbij is uitgegaan van 305 kiloton aan afgedankt textiel door huishoudens. Onduidelijk is hoe de kosten uitvallen als ook het bedrijfsmatig ingezamelde of afgedankte textiel wordt meegerekend.
- De kosten voor rapportageverplichtingen over in de handel gebracht textiel zijn niet meegenomen in de kosteneffecten-analyse.
- Naar schatting van uw ministerie vallen circa 50.000 bedrijven onder de UPV-verplichtingen, waarvan 34.000 eenmanszaken. In ambtelijk overleg met uw ministerie is vastgesteld dat deze inschatting aanscherping behoeft, vanwege dubbel-tellingen. Daarnaast zullen niet alle MKB-ondernemers onder de regeling vallen. Bijvoorbeeld als zij textiel verkopen die in Nederland is ingekocht of geproduceerd. De toelichting kan de doelgroepen die vallen onder de UPV-verplichtingen verduidelijken.
- De ministeriële regeling kan een ondergrens stellen voor de UPV-verplichtingen. De regeldrukanalyse kan met een bandbreedte al duidelijk maken hoeveel producenten mogelijk daardoor worden uitgezonderd van de UPV-verplichtingen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten volledig in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij in ieder geval opvolging te geven aan de genoemde punten.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorgenomen *Besluit UPV textiel*:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college onderkent dat de negatieve milieueffecten als gevolg van textielproductie aanleiding geven tot overheidsinterventie. Het dictum bij dit advies brengt primair tot uitdrukking dat de toelichting en onderbouwing bij het voorstel aanvulling en aanscherping behoeven, alvorens besluitvorming over het voorstel op onderbouwde wijze kan plaatsvinden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

Bevat persoonsgegevens