

| | |
|-------------------|------------------------|
| Kenmerk | W17.22.00077/IV |
| Datum aanhangig | 1 juli 2022 |
| Datum vastgesteld | 7 december 2022 |
| Datum advies | 8 december 2022 |
| Datum publicatie | 12 december 2022 |
| Vindplaats | Website Raad van State |

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 1 juli 2022, no.2022001438, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textielproducten (Besluit uitgebreide productenverantwoordelijkheid textiel), met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt geregeld dat producenten van kleding en huishoudtextiel verantwoordelijk worden voor de inzameling, recycling en voorbereiding voor hergebruik van de textielproducten die zij in de handel brengen. Door deze 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' (UPV) worden producenten onder meer verplicht om te zorgen voor passende beschikbaarheid van een innamesysteem en te beschikken over de financiële en organisatorische middelen om te voldoen aan deze en de andere verplichtingen die het ontwerpbesluit voor hen met zich brengt.

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet de toegevoegde waarde van UPV als instrument om te komen tot meer hergebruik en recycling van textiel en daarmee tot minder belasting voor het milieu. Zij maakt daarbij een aantal opmerkingen die onder meer de feitelijke werking van dit instrument betreffen.

De Afdeling vraagt in de toelichting te beschrijven hoe het totale stelsel van inzameling van afgedankt textiel zal werken. Daaruit moet blijken hoe de UPV zich verhoudt tot de bestaande inzamelpraktijk en in hoeverre kaders noodzakelijk worden geacht voor hoe de verantwoordelijkheid van producenten zich verhoudt tot die van andere partijen. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid vraagt de Afdeling ook aandacht voor het belang van een producentenorganisatie, waarmee producenten gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan de UPV. Zij adviseert in de toelichting op te nemen of deze organisatie tijdig is opgericht en operationeel kan zijn. Als dit niet zeker is, adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat de uitvoerbaarheid ook is gewaarborgd zolang er geen producentenorganisatie is.

In verband met onder andere deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Achtergronden en systematiek van de UPV

De productie en consumptie van textiel vormt een zware belasting voor het milieu. Het voorgestelde besluit introduceert 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' (UPV) voor de fase waarin kleding en huishoudelijk textiel wordt afgedankt, om zo tot meer hergebruik en recycling van deze producten te komen. Het besluit maakt onderdeel uit van het Beleidsprogramma circulair textiel, (zie noot 1) dat ook betrekking heeft op de eerdere schakels in de textielketen.

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan het UPV-instrument dat is geïntroduceerd in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (zie noot 2) en geïmplementeerd in het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Besluit regeling voor UPV). (zie noot 3) Dit besluit stelt algemene regels voor UPV die van toepassing worden wanneer voor bepaalde producten een specifieke regeling voor UPV wordt vastgesteld. (zie noot 4) Het voorliggende ontwerpbesluit UPV textiel is een dergelijke specifieke regeling en 'activeert' derhalve de algemene regels voor de producenten van kleding en huishoudelijk textiel.

a. Besluit regeling voor UPV: algemene regels voor UPV

Producenten die onder een UPV-regime vallen, zijn verplicht de in de specifieke UPV-regeling gestelde doelstellingen te realiseren (zie noot 5) en te zorgen voor passende beschikbaarheid van een innamesysteem voor de stoffen waarop de UPV betrekking heeft. (zie noot 6) Daartoe dienen zij te beschikken over de financiële en organisatorische middelen om aan hun verplichtingen te voldoen. (zie noot 7) Ook moeten producenten 'afvalstoffenhouders' (zoals consumenten) (zie noot 8) informeren over onder meer de innamesystemen, de voorzieningen voor hergebruik en de preventie van zwerfafval. (zie noot 9) Producenten moeten jaarlijks verslag doen aan de minister over de mate van nakoming van de verplichtingen. (zie noot 10)

Producenten dienen binnen zes weken nadat de regeling voor UPV op hen van toepassing is geworden, aan de minister melding te doen over de wijze waarop zij aan hun verplichtingen ter uitvoering van de UPV zullen voldoen. (zie noot 11) Daarbij vermelden zij onder meer de producten die zij op de markt brengen en waarop de UPV betrekking heeft. Verder geven zij een omschrijving van hoe zij de doelstellingen nakomen, een omschrijving van het innamesysteem en een overzicht van de financiële en organisatorische middelen waarover zij beschikken om aan hun verplichtingen te voldoen.

Producenten kunnen ervoor kiezen zich te verenigen in een producentenorganisatie, die de UPV-verplichtingen van hen overneemt. (zie noot 12) Dit gebeurt vaak voordat de UPV van kracht wordt, maar kan ook als er al UPV is. Producenten die zich aansluiten betalen een afvalbeheerbijdrage. Op verzoek van de producentenorganisatie kan hun overeenkomst over de afvalbeheerbijdrage door de minister algemeen verbindend worden verklaard. (zie noot 13) Alsdan geldt zij ook voor producenten die zich niet bij de producentenorganisatie hebben aangesloten.

b. Besluit UPV Textiel: specifieke regels voor UPV voor textiel

Zoals opgemerkt, activeert het voorgestelde Besluit UPV Textiel dit regime voor producenten van kleding en huishoudelijk textiel. Het ontwerpbesluit stelt jaarlijkse kwantitatieve doelen voor 2025 en de jaren daarna. (zie noot 14) Producenten moeten vanaf 2025 een jaarlijks oplopend gewichtspercentage van de hoeveelheid door hen in de handel gebracht textiel voorbereiden voor hergebruik en recyclen (zie noot 15). Ook moeten producenten maatregelen nemen om zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels in hun eigen

textielproducten toe te passen. (zie noot 16)

Het Besluit UPV Textiel regelt dat producenten in hun verslag over de jaren 2023 en 2024 kunnen volstaan met vermelding van de gewichtshoeveelheid door hen in de handel gebrachte textielproducten. (zie noot 17) Zij hoeven dan dus nog niet te rapporteren over doelrealisatie, de uitvoering van het innamesysteem of de uitvoering van hun informatieplicht. Het besluit bepaalt ook dat producenten die in een kalenderjaar minder dan een bij ministeriële regeling te bepalen hoeveelheid textiel in de handel hebben gebracht in het verslag over dat jaar kunnen volstaan met vermelding van de hoeveelheid in de handel gebracht textiel. (zie noot 18)

2. UPV in verhouding tot bestaande inzamelpraktijk

Inzameling van textiel met het oog op voorbereiding voor hergebruik en recycling levert een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van de schadelijke gevolgen van textielproductie voor het milieu. De UPV kan een verdere bijdrage geven aan hergebruik en recycling van textiel, en daarmee aan de realisatie van de milieudoelstellingen. (zie noot 19) Met de invoering van een UPV krijgt de sector hier een eigen verantwoordelijkheid. Producenten dienen ervoor te zorgen dat een innamesysteem voor textiel bestaat en dat 'afvalstoffenhouders', zoals consumenten, hierover worden geïnformeerd, zodat zij de weg naar dat systeem weten te vinden. (zie noot 20)

De Afdeling wijst er op dat ook nu al een inzamelpraktijk voor textiel bestaat. Andere partijen dan producenten zijn reeds actief in het gescheiden inzamelen van afgedankt textiel, zoals gemeenten, goede-doelenorganisaties en commerciële partijen, die daarvoor inzamelpunten hebben. Gemeenten hebben in deze een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat op hen een wettelijke zorgplicht rust (en blijft rusten (zie noot 21)) voor het inzamelen van huishoudelijk afval, waaronder het textielafval van huishoudens (zie noot 22) en zij daarnaast per 1 januari 2025 wettelijk worden verplicht tot het gescheiden inzamelen van textiel. (zie noot 23) Bovendien zijn producenten deels afhankelijk van inzamelaars, sorteerders, recyclers en verwerkers om hun UPV praktisch vorm te geven en effectief te laten zijn.

Ingevolge de Kaderrichtlijn Afvalstoffen moeten, wanneer een regeling voor UPV is vastgesteld, de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren duidelijk zijn omschreven. Dat betreft niet alleen de producenten, maar ook de private of publieke afvalverwerkers, exploitanten van installaties voor hergebruik en sociale ondernemingen die in de keten actief zijn, alsmede de plaatselijke instanties. (zie noot 24)

In de toelichting wordt echter niet beschreven hoe het totale stelsel van textielinzameling met de invoering van de UPV eruit zal zien. Het is daardoor onvoldoende duidelijk hoe de op de producenten rustende UPV zich zal verhouden tot de bestaande inzamelpraktijk en wat de UPV betekent voor de samenwerking met de andere partijen in de (bestaande) inzamelingsketens.

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat producenten ervoor kunnen kiezen zich aan te sluiten bij een bestaand systeem van, bijvoorbeeld, gemeenten en hen daarvoor een vergoeding betalen. Niet duidelijk is echter, hoe de kosten van inzameling en eerdere investeringen in dat geval zouden kunnen worden verrekend. Daarbij is ook de vraag wat gebeurt als de betrokken partijen hierover geen overeenstemming zouden bereiken. Verder blijft onduidelijk wat de gevolgen van de UPV kunnen zijn voor bestaande inzamelsystemen, zoals die van de goede-doelenorganisaties die met een vergunning van de gemeente textiel inzamelen en mogelijk nadeel ondervinden van de aanwezigheid van een eventueel nieuw systeem van de sector. Tot slot blijft onduidelijk hoe wordt gewaarborgd dat de consument

een goed (totaal-)beeld heeft van waar hij met zijn afgedankte textiel terecht kan en inzicht heeft op welke wijze het textiel vervolgens wordt hergebruikt of gerecycled.

In de toelichting wordt alleen opgemerkt dat het voor de hand ligt dat producenten met deze partijen afspraken maken, maar dat het aan henzelf is deze samenwerking praktisch, organisatorisch en financieel invulling te geven. Daarmee wordt niet alleen voorbij gegaan aan het feit dat conform de Kaderrichtlijn Afvalstoffen alle taken en verantwoordelijkheden duidelijk moeten zijn omschreven. Ook vooronderstelt het dat de UPV voor textiel louter door wettelijke verplichtingen in het leven te roepen voor producenten effectief kan zijn en het op voorhand niet nodig is om, naast bestaande wettelijke verplichtingen, nadere kaders of voorwaarden te stellen.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling in de toelichting uiteen te zetten hoe het totale stelsel van inzameling van afgedankt textiel met de invoering van UPV zal functioneren. Daarbij verdient ook aandacht of en in hoeverre de minister het noodzakelijk acht kaders te scheppen voor de wijze waarop de verantwoordelijkheid van producenten zich verhoudt tot die van andere partijen, de gemeenten in het bijzonder.

3. Uitvoerbaarheid van de UPV

a. Belang van een producentenorganisatie

De inwerkingtreding van het ontwerpbesluit betekent dat de textielproducenten (per direct (zie noot 25)) worden verplicht een UPV-systeem op te zetten en te implementeren, hetgeen tijd kost en weerbarstig kan zijn. (zie noot 26) Daarbij komt dat de textielsector bestaat uit producenten van zeer verschillende omvang, met ook veel kleine producenten (in productiewaarde en aantal werknemers). (zie noot 27) Ook deze kleine producenten moeten zich erop voorbereiden dat zij vanaf 2025 aan de verplichtingen moeten voldoen, zolang de ministeriële regeling die kleine producenten hiervan deels vrijstelt er nog niet is. (zie noot 28)

Voor individuele producenten lijkt het niet of nauwelijks doenlijk om afzonderlijk te voldoen aan de verplichtingen die uit de UPV voortvloeien. (zie noot 29) De Afdeling wijst in dit verband op de opmerkingen van de Inspectie voor de Leefomgeving en het Transport (ILT) in haar uitvoeringstoets. De ILT acht de normen bovendien niet handhaafbaar en zeer lastig uitvoerbaar, zolang de individuele producenten zich niet hebben verenigd in een collectief. (zie noot 30) Ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft aandacht gevraagd voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor (MKB-)bedrijven. (zie noot 31)

Voor de effectiviteit van de voorgestelde UPV lijkt dan ook een randvoorwaarde dat producenten zich verenigen in een producentenorganisatie, (zie noot 32) die de verplichtingen voortvloeiend uit de UPV overneemt van de individuele producenten. (zie noot 33) Voor de overheid heeft een producentenorganisatie als voordeel dat zij een duidelijk aanspreekpunt heeft tot wie zij zich kan richten.

De Afdeling merkt op dat, hoewel op dit moment enkele grote brancheorganisaties van textielproducenten de oprichting van een producentenorganisatie voorbereiden, nog niet duidelijk is wanneer deze organisatie daadwerkelijk van start gaat. (zie noot 34) Op de beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit, voorzien voor 1 januari 2023, zal die organisatie volgens deze brancheorganisaties waarschijnlijk nog niet bestaan. (zie noot 35)

In de toelichting wordt wat dit betreft opgemerkt dat het aan de producenten is invulling te geven aan de collectieve uitvoering van de UPV en dat bij gebreke daaraan de individuele producenten verantwoordelijk zijn voor de naleving van de UPV. (zie noot 36) Daarbij wordt

opgemerkt dat de formele inwerkingtreding van het besluit ruimte laat voor een ingroei-pad. (zie noot 37) De afwezigheid van een producentenorganisatie wordt dus niet gezien als een belemmering voor de invoering van de UPV. Daarmee wordt er onvoldoende rekenschap van gegeven dat invoering van de UPV zonder producentenorganisatie niet of nauwelijks uitvoerbaar lijkt te zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting op te nemen of een producentenorganisatie tijdig is opgericht en operationeel kan zijn, en welke stappen de minister zet om de totstandkoming van een producentenorganisatie te bevorderen. Als dit niet zeker is, adviseert de Afdeling dragend te motiveren dat de uitvoerbaarheid ook is gewaarborgd zolang er geen producentenorganisatie is, in het licht van de opmerkingen die zij hiervóór heeft gemaakt.

b. Formulering van de doelstellingen

De in het ontwerpbesluit neergelegde doelstellingen voor (voorbereidingen voor) hergebruik en recycling worden uitgedrukt als gewichtspercentage van het totaal van de (door de producent) in het voorafgaande kalenderjaar in de handel gebrachte textielproducten. (zie noot 38) Onverkochte voorraden en door consumenten geretourneerd textiel vallen daar niet onder. Hetzelfde geldt voor textiel dat wordt ingevoerd om te worden geëxporteerd. (zie noot 39)

Deze formulering van de doelstellingen maakt de uitvoering en handhaving van het besluit ingewikkeld. De hoeveelheid textiel die in een gegeven jaar in de handel is gebracht, moet namelijk blijken uit de rapportages van producenten. In haar uitvoeringstoets wijst de ILT op het risico dat de cijfers kunnen worden gemanipuleerd. Ook acht zij toezicht op de naleving van deze doelstellingen op het niveau van individuele producenten niet mogelijk, vanwege de omvang van de groep producenten en de eisen die aan hen worden gesteld. (zie noot 40)

Bovendien is de norm lastig handhaafbaar jegens buitenlandse producenten die in Nederland textiel in de handel brengen en niet (of onjuist) rapporteren over de hoeveelheid door hen in de handel gebracht textiel. Buitenlandse producenten moeten weliswaar een in Nederland gevestigde rechtspersoon of natuurlijke persoon aanwijzen als gemachtigd vertegenwoordiger voor de uitvoering van de verplichtingen van de producent. Het zal voor de ILT echter lastig zijn om handhavend op te treden indien men dat niet doet. (zie noot 41)

De Afdeling merkt op dat de Rebel Group in zijn rapport adviseert de doelstellingen te verbinden aan de totale hoeveelheid afgedankt textiel. Dat omvat al het gescheiden ingezamelde textiel, alsmede al het textiel dat in het restafval terecht komt. De hoeveelheid afgedankt textiel is, anders dan de hoeveelheid in de handel gebracht textiel, redelijk goed in beeld en daarmee zijn de doelstellingen goed te meten. Bovendien gaat volgens de Rebel Group van een aldus geformuleerde doelstelling een prikkel uit om meer en beter gescheiden in te zamelen en textiel uit het restafval te halen. Andersom kan van een percentagedoelstelling die is gerelateerd aan in de markt gebrachte textielproducten de prikkel uitgaan dat textielproducten korter worden gebruikt en eerder worden afgedankt. (zie noot 42)

In de toelichting wordt opgemerkt dat dit advies niet is opgevolgd, omdat van een doelstelling die is gebaseerd op de totale hoeveelheid afgedankt textiel geen stimulans uitgaat voor individuele producenten om producten zo te ontwerpen dat ze niet binnen korte tijd worden afgedankt. Daarvoor zou namelijk moeten worden bepaald welk aandeel van de totale hoeveelheid afgedankt textiel aan ieder van hen kan worden toegerekend en dat is niet goed mogelijk bij de koppeling van de doelstellingen aan de hoeveelheid afgedankt textiel, aldus de toelichting. (zie noot 43)

De Afdeling wijst er echter op dat het individueel kunnen toerekenen niet meer nodig is indien de UPV wordt uitgevoerd door een producentenorganisatie. In dat geval is immers de producentenorganisatie verantwoordelijk voor het halen van doelen gerelateerd aan de totale hoeveelheid afgedankt textiel. De stimulans ligt dan weliswaar op het niveau van de sector, maar stimuleert langer gebruik en beter hergebruik van textiel met beter meetbare doelstellingen. Nu een producentenorganisatie, zoals hiervóór toegelicht, ook om andere redenen noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid van de UPV, lijkt het meer in de rede te liggen de doelstelling te verbinden aan de totale hoeveelheid afgedankt textiel.

De Afdeling adviseert de in het ontwerpbesluit geformuleerde doelstellingen in het licht van de voorgaande opmerkingen dragend te motiveren en indien deze motivering niet kan worden gegeven, de formulering van de doelstellingen te herzien.

4. Verhouding tot het Unierecht

Hoewel de UPV een instrument is uit de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen, mag de nationale uitvoering niet in strijd komen met het overige Unierecht, in het bijzonder de in de EU-verdragen neergelegde fundamentele vrijheden. Hier zijn, meer specifiek, de regels inzake het vrij verkeer en de mededinging relevant.

a. Verhouding tot het vrij verkeer van goederen

Van de in het ontwerpbesluit neergelegde regels gaat mogelijk een belemmering uit voor het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in artikelen 34-36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zo kan de verplichting dat ten minste een deel van het hergebruik in Nederland moet plaatsvinden (zie noot 44) een belemmering vormen voor de uitvoer. Verder kan de verplichting om een bepaald gehalte aan gerecyclede textielvezels in de textielproducten te verwerken (zie noot 45) worden aangemerkt als een producteis, die als zodanig een belemmering kan vormen voor de invoer van goederen. Dergelijke belemmeringen kunnen worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld om dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu. (zie noot 46) Voorwaarde is dat de maatregel geschikt is om dat milieudoel te behalen en niet verder gaat dan daarvoor nodig is.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van de in het ontwerpbesluit neergelegde bepalingen tot deze vrij-verkeersregels. (zie noot 47) Gelet op het voorgaande, ligt dat wel in de rede. Daarbij is ook relevant aandacht te besteden aan de wetgevingsinitiatieven die momenteel binnen de EU worden ontplooid en die raken aan het onderwerp van het ontwerpbesluit. Zo wordt, onder meer voor textiel, gesproken over mogelijke aanscherping van de UPV-vereisten in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. (zie noot 48) Voorts heeft de Europese Commissie recentelijk een ontwerpverordening gepresenteerd, waarin mede met het oog op het vrij verkeer geharmoniseerde vereisten worden opgenomen inzake het ecologisch ontwerp van producten, onder meer met betrekking tot het gehalte aan gerecycled materiaal. (zie noot 49)

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het vrij verkeer en daarbij tevens aandacht te besteden aan de genoemde Europese wetgevingsinitiatieven.

b. Verhouding tot de mededingingsregels

Inzamelen, recyclen en (voorbereiden voor) hergebruik van textielproducten zijn activiteiten die plaatsvinden op een markt waarop concurrentie tussen producenten en/of ketenpartijen mogelijk is. Om die reden zijn in deze ook de (Europese) mededingingsregels belangrijk.

Dit geldt te meer, omdat voor het welslagen van de UPV van belang is dat partijen zich collectief organiseren. Bij de vormgeving van een producentenorganisatie moeten zij

voorkomen dat de samenwerking leidt tot een beperking van de onderlinge concurrentie. Zo bestaat het risico dat zij via de producentenorganisatie inzage krijgen in concurrentiegevoelige informatie van elkaar, zoals informatie over hoeveelheden verkochte voorraden, (inkoop-)prijzen, afzet of klanten. Dit zou ook de onderlinge concurrentie tussen producenten kunnen beperken, ten nadele van hun afnemers (zoals consumenten). (zie noot 50) Daarnaast kan een producentencollectief een zekere marktmacht (zoals inkoopmacht) hebben jegens partijen als verwerkers, sorteerdere of gemeenten. Laatstgenoemden zullen afspraken moeten maken met één of hooguit enkele producentenorganisaties, met als risico dat zij minder gunstige voorwaarden kunnen bedingen. Beide typen gedragingen kunnen in strijd komen met de mededingingsregels (zie noot 51) (en zijn ook overigens onwenselijk). Hoewel marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn de mededingingsregels in acht te nemen en billijke voorwaarden met de ketenpartijen te maken, ligt naar het oordeel van de Afdeling in de rede dat de minister duidelijkheid geeft over de mededingingsrechtelijke kaders. (zie noot 52) Samenwerking in een producentenorganisatie is namelijk noodzakelijk voor de uitvoering van de UPV.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de kaders van de mededingingsregels die partijen bij de uitvoering van de UPV in acht moeten nemen.

5. Niveau van regelgeving

Een aantal onderdelen van het ontwerpbesluit wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. Zo worden, meer specifiek, doelstellingen ten aanzien van vezel-tot-vezelrecycling en het gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten vastgesteld bij ministeriële regeling. (zie noot 53) Voorts voorziet het ontwerpbesluit in een vrijstelling van de verslagleggingsplicht voor producenten die in een kalenderjaar minder dan de bij ministeriële regeling bepaalde hoeveelheid textielproducten in de handel hebben gebracht. (zie noot 54) De grondslag voor deze ministeriële regeling staat in artikel 9.5.2, zevende lid van de Wet milieubeheer, zo leidt de Afdeling uit de toelichting af. (zie noot 55)

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de hiervoor omschreven onderdelen op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. Ministeriële regelingen moeten worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan is te voorzien dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. (zie noot 56) Onderwerpen als de hoogte van doelstellingen of een vrijstellingsdrempel zijn niet als zodanig aan te merken en behoren dan ook op het niveau van het ontwerpbesluit te worden geregeld.

De Afdeling adviseert de hiervoor genoemde onderdelen van het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 april 2023

2. UPV in verhouding tot bestaande inzamelpraktijk

Om het stelsel van inzameling van afgedankt textiel uiteen te zetten, zijn in de nota van toelichting twee extra paragrafen (de paragrafen 5.1 en 5.2) opgenomen. In die paragrafen is de inzamelpraktijk voor en na de invoering van de UPV-verplichtingen omschreven. Hiermee is meer duidelijkheid aan partijen gegeven over de verhouding tussen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden van andere betrokken partijen.

De vraag of de minister het noodzakelijk acht aanvullende kaders te scheppen voor de wijze waarop de verantwoordelijkheid van producenten zich verhoudt tot die van andere partijen, gemeenten in het bijzonder, zal worden meegenomen in de evaluatie van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: Besluit UPV). Naar aanleiding van de motie Agnes Mulder en Hagen (zie noot 57) is een traject gestart om de rol van gemeenten in de UPV-praktijk beter te begrijpen en waar mogelijk oplossingsrichtingen voor te stellen. De Tweede Kamer is reeds over dit traject geïnformeerd. (zie noot 58) Uitkomsten van dit traject zullen worden meegenomen bij de evaluatie van het Besluit UPV.

3. Uitvoerbaarheid van de UPV

a. *Belang van een producentenorganisatie*

De Afdeling benadrukt in het advies het belang van de oprichting van een producentenorganisatie voor de uitvoerbaarheid van het besluit. Paragraaf 5.3 van de nota van toelichting is aangevuld met de stand van zaken met betrekking tot de oprichting van een producentenorganisatie en de rol die het Rijk daarin speelt. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op het scenario waarin geen producentenorganisatie wordt opgericht. De uitvoering en handhaving van het besluit is dan weliswaar minder eenvoudig, maar niet onmogelijk. Op basis van hoe deze situatie zich in de praktijk verder ontwikkelt, zal met de ILT en Rijkswaterstaat gekeken worden naar een passende wijze om tot uitvoering en handhaving van het besluit te komen.

b. *Formulering van de doelstellingen*

De vraag van de Afdeling om de geformuleerde doelstellingen dragend te motiveren heeft geresulteerd in een aanpassing van de nota van toelichting in paragraaf 2.3. De keuze voor de huidige formulering van de doelstellingen is verder onderbouwd in de nota van toelichting, waarin de door de Afdeling naar voren gebrachte punten zijn meegenomen.

4. Verhouding tot het Unierecht

a. *Verhouding tot het vrij verkeer van goederen*

Elders in dit advies adviseert de Afdeling om doelstellingen met betrekking tot het gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten niet bij ministeriële regeling vast te stellen maar bij algemene maatregel van bestuur, omdat dit onderwerp zich niet leent voor regeling op het niveau van een ministeriële regeling. Nu dit advies wordt overgenomen, komt artikel 6, tweede lid, te vervallen, zodat in de toelichting bij dit besluit niet hoeft te worden ingegaan op de verhouding tot het vrij verkeer van de verplichting om een bepaald gehalte aan gerecyclede textielvezels in textielproducten te verwerken.

Met betrekking tot de verhouding tot het vrij verkeer van de verplichting dat ten minste een deel van het hergebruik in Nederland moet plaatsvinden, is in de nota van toelichting een nadere motivering opgenomen in paragraaf 3 en de artikelsgewijze toelichting. De toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld met een onderbouwing omtrent de rechtvaardiging van de mogelijke belemmering van het vrij verkeer. Er wordt uiteengezet dat deze maatregel geschikt is in het licht van het belang van de bescherming van het milieu en

niet verder gaat dan daarvoor nodig is.

b. Verhouding tot de mededingingsregels

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is een alinea toegevoegd aan paragraaf 3 van de nota van toelichting, waarin de verhouding tot het mededingingsrecht wordt toegelicht. Het is de verantwoordelijkheid van de marktpartijen zelf om wetgeving hieromtrent in acht te nemen. De uitwerking van de mededingingsrechtelijke kaders in de nota van toelichting vestigt aandacht op de risico's die er met betrekking tot het mededingingsrecht bestaan in de UPV- praktijk, zodat partijen dit meenemen bij collectieve uitvoering van de UPV- verplichtingen.

5. Niveau van regelgeving

Het advies van de Afdeling omtrent het niveau van regelgeving is overgenomen. Het besluit is hierop aangepast door de betreffende bepalingen te schrappen. Het gaat om de artikelen 5, tweede lid, 6, tweede lid, en artikel 7, derde lid, van het ontwerpbesluit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de definities van enkele begrippen te verbeteren en nog enkele andere technische verbeteringen in het ontwerpbesluit aan te brengen en om de nota van de toelichting op enkele punten te verduidelijken.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

- (1) Beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025, 14 april 2020.
- (2) Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312, p. 3).
- (3) Besluit van 18 september 2020, houdende regels voor een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen (Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid), Stb. 2020, 375.
- (4) Artikel 1, lid 2 Besluit regeling voor UPV.
- (5) Artikel 2, lid 1 Besluit regeling voor UPV.
- (6) Artikel 2, lid 2 Besluit regeling voor UPV.
- (7) Artikel 3, lid 1 Besluit regeling voor UPV.
- (8) Vgl. definitie van artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer: "afvalstoffenproducent dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in zijn bezit heeft".
- (9) Artikel 2, lid 3 Besluit regeling voor UPV.
- (10) Artikel 5, lid 1 Besluit regeling voor UPV.
- (11) Artikel 4 Besluit regeling voor UPV.
- (12) Artikel 6 Besluit regeling voor UPV.
- (13) Artikel 15.36 van de Wet milieubeheer.
- (14) Voorgestelde artikelen 3 en 4.
- (15) Voor het hergebruikdoel geldt dat een bepaald percentage daarvan moet worden voorbereid voor hergebruik in Nederland. Voor het recycledoel geldt dat een bepaald percentage daarvan 'vezel-tot-vezel'-recycling moet zijn.
- (16) Voorgesteld artikel 6, lid 1. Bij ministeriële regeling wordt daarvoor een doelstelling vastgesteld (voorgesteld artikel 6, lid 2).
- (17) Voorgesteld artikel 7, tweede lid.

- (18) Voorgesteld artikel 7, derde lid.
- (19) De Europese Commissie noemt in haar Actieplan voor een circulaire economie uit maart 2020 UPV voor textiel als maatregel, naast andere maatregelen, die bevordert dat textiel wordt gesorteerd, hergebruikt en gerecycled (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, (COM(2020) 98 final; p. 11)). In deze zin spreekt ook de EU-strategie voor duurzaam en circulair textiel van maart 2020 over UPV (COM(2022) 141 final; p. 8).
- (20) Artikel 2, tweede lid, Besluit regeling voor UPV.
- (21) Deze zorgplicht blijft onverkort gelden als de UPV voor textiel van kracht wordt. Nota van toelichting, paragraaf 3.
- (22) Artikel 10.21 Wet Milieubeheer.
- (23) Besluit van 18 juni 2020, houdende implementatie van enkele bepalingen van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2020, L 150, p. 109) (Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen).
- (24) Artikel 8bis, eerste lid onder a van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.
- (25) Voor 2023 en 2024 gelden weliswaar lichtere rapportageverplichtingen en de eerste kwantitatieve doelstellingen moeten pas in 2025 worden bereikt, maar voor het overige gelden alle verplichtingen vanaf inwerkingtreding van het besluit.
- (26) Naar een UPV voor textiel - Kaders en doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden, Rebel Group, 15 maart 2021, p. 6.
- (27) Naar schatting van het CBS zijn dat er ongeveer 25.630. Zie voorts Nota van toelichting, paragraaf 7.2.
- (28) Voorgesteld artikel 7 lid 3.
- (29) In reacties op de internetconsultatie, zoals die van INretail en Modint, en de reactie in de Europese notificatie van Policy Hub (met notificatienummer 2022/334/NL), wordt het bestaan van een producentenorganisatie gezien als een vooronderstelling voor de effectiviteit en inwerkingtreding van de UPV.
- (30) De ILT schat in dat zij voor het toezicht op individuele producenten drie maal meer fte nodig zal hebben, dan in de situatie dat er een producentenorganisatie is. Zie HUF-toets ILT, 19 januari 2022, p. 1.
- (31) ATR wijst erop dat bij de voorbereiding van het besluit de MKB-toets niet kon doorgaan, maar stelt dat het van belang is, via zo'n toets of op andere wijze aandacht te besteden: Adviescollege Toetsing Regeldruk, 22 december 2021, p. 4 van 5 (referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2058/2021-U107).
- (32) Het is ook voorstelbaar dat meerdere producentenorganisaties naast elkaar bestaan.
- (33) Om deze redenen bevelen zowel de Rebel Group als de ILT aan, de UPV vorm te geven via een collectief (in combinatie met de toepassing van het avv-instrument van de Wet milieubeheer). Zie daarnaast ook de reactie van Policy Hub bij de notificatieprocedure bij de Europese Commissie (met notificatienummer 2022/334/NL).
- (34) Nota van toelichting, paragraaf 9.1.11.
- (35) INretail en Modint, gezamenlijke reactie op internetconsultatie, 13 januari 2022.
- (36) Nota van toelichting, paragraaf 6.
- (37) Producenten hoeven namelijk pas in 2024 voor het eerst verslag uit te brengen over de hoeveelheid in de handel gebracht textiel in 2023, en de kwantitatieve doelstellingen gelden voor het jaar 2025 en de jaren daarna. Nota van toelichting, paragraaf 9.1.14.
- (38) Zoals neergelegd in de voorgestelde artikelen 3, 4 en 5.
- (39) Relevant is voorts dat het overgrote deel van het Nederlandse textiel in het buitenland wordt geproduceerd. Monitoring beleidsprogramma circulair textiel - Nulmeting peiljaar 2018,

- Royal HaskoningDHV voor het Ministerie van IenW, 28 april 2021, p. 5-6.
- (40) HUF-toets ILT, 19 januari 2022, p. 6 en 7.
- (41) HUF-toets ILT, 19 januari 2022, p. 8.
- (42) Naar een UPV voor textiel - Kaders en doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden, Rebel Group, maart 2021, paragraaf 3.2.1.
- (43) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 ("Hoofdlijnen van het voorstel").
- (44) Voorgesteld artikel 4, tweede lid.
- (45) Voorgesteld artikel 6.
- (46) Het Hof van Justitie EU heeft eerder geoordeeld dat een retour- en statiegeldsysteem voor verpakkingen kon worden gerechtvaardigd om milieuredenen. HvJ 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, ECLI:EU:C:1988:421, punten 7-9.
- (47) Evenmin wordt ingegaan op de uitkomst van de notificatie van het ontwerpbesluit bij de Europese Commissie en de inhoud van de reacties daarop.
- (48) Zie de "Call for evidence" van de Europese Commissie van januari 2022 (Ref. Ares(2022)577247). Website van de Commissie:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13225-Environmental-impact-of-waste-management-revision-of-EU-waste-framework_en.
- (49) Ontwerpverordening betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten (2022/0095 (COD)).
- (50) Zie voor een nadere uitleg onder meer de richtsnoeren van de Europese Commissie inzake horizontale samenwerkingsovereenkomsten (PbEU 2011, C 11, p. 1), paragraaf 2 en de leidraad van de Autoriteit Consument en Markt over samenwerking tussen concurrenten, paragraaf 3.6.
- (51) Bij de geschetste gedragingen zijn het kartelverbod van artikel 101 VWEU en het verbod op misbruik van machtspositie van artikel 102 VWEU relevant. Deze kennen in het nationale recht hun equivalent in respectievelijk artikelen 6 en 24 van de Mededingingswet.
- (52) Dit geldt te meer daar partijen in het kader van een verzoek om algemeen verbindend verklaring tevens moeten aantonen dat zij voor wat betreft de afvalbeheerbijdrage in overeenstemming handelen met het mededingingsrecht. Bron: Leidraad algemeen verbindend verklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage (avv) - Informatie voor het indienen van een verzoek tot algemeen verbindend verklaren ex. Art. 15.36, eerste lid, van de Wet milieubeheer, ministerie van VROM, 10 november 2000, paragraaf 4.4 en bijlage 4.
- (53) Voorgesteld artikel 5, tweede lid en artikel 6, tweede lid.
- (54) Voorgesteld artikel 7, derde lid.
- (55) Nota van toelichting, onderdeel B ("Artikelsgewijs deel").
- (56) Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24 (Toelaatbaarheid delegatie aan minister).
- (57) Kamerstuk 32852-182, vergaderjaar 2021-2022
- (58) In het tweeminutendebat circulaire economie op 3 februari 2022 en in de brief 15 juli, Kamerstuk 32852-204, vergaderjaar 2021-2022