

INLEIDING

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) streeft ernaar om in 2023 een uitgebreide productenverantwoordelijkheid voor textiel (UPV textiel) in te laten gaan. Voor een succesvolle uitvoering en effectieve handhaving van de UPV textiel is een producentenorganisatie een belangrijk instrument. Voor het opzetten van voorgenoemde producentenorganisatie is kapitaal nodig, bijvoorbeeld voor het bouwen van een monitorsysteem en voor de inhuur voor juristen om overeenkomsten te sluiten. De sector is in gesprek met mogelijke kredietverstrekkers. Uit deze gesprekken is gebleken dat het verstrekken van een krediet spoedig zou kunnen plaatsvinden, wanneer de overheid (gedeeltelijk) garant staat voor de lening. Voor een succesvolle uitvoering van het beleidsprogramma circulair textiel dient de producentenorganisatie zo spoedig mogelijk te worden opgericht. De gedeeltelijke garantstelling draagt hier in belangrijke mate aan bij.

PROBLEEMSTELLING EN ROL VAN DE OVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het Toetsingskader Risicoregelingen. Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Het tijdig oprichten van een producentenorganisatie voor de UPV textiel is van cruciaal belang voor het slagen van voornoemde UPV en behalen van de doelstellingen uit het beleidsprogramma circulair textiel. De UPV textiel is namelijk de maatregel met veruit de grootste impact. Hiermee worden producenten verantwoordelijk voor hun producten in de afvalfase en moeten zij ervoor zorgen dat textiel goed wordt ingezameld, wordt hergebruikt en wordt gerecycled. Een producentenorganisatie voert dit uit en is één aanspreekpunt voor het Rijk en de toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Het alternatief is dat 25.000 partijen uit de textielketen individueel uitvoering gaan geven aan de UPV. Het bestaan van een producentenorganisatie zorgt voor betere uitvoering van de UPV en maakt toezicht en handhaving mogelijk. Streven is dat de algemene maatregel van bestuur (AMvB) UPV Textiel in 2023 ingaat. Om de UPV-contributies over 2023 te kunnen ophalen is een volledig functionerende producentenorganisatie nodig begin 2024. Uit een door FFACT opgesteld uitvoeringsplan voor de UPV Textiel (gefinancierd door IenW) blijkt dat de werkzaamheden voor het opzetten van een producentenorganisatie begin 2022 dienen te beginnen.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Het kabinet streeft naar een meer circulaire textielketen en heeft daarvoor concrete doelen opgesteld, waaronder het doel dat textiel dat in 2030 op de Nederlandse markt wordt gebracht voor 50% uit duurzame materialen bestaat. De aankomende introductie van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel speelt een belangrijke rol bij het halen van de doelen. Om die UPV succesvol te kunnen uitvoeren, is het opzetten van een producentenorganisatie van groot belang. De sector dient hier zelf zorg voor te dragen. De voorbereidingen voor het opzetten van een producentenorganisatie dienen echter al te gebeuren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de UPV. Omdat de opbrengsten van de inning van de UPV-heffing pas volgen nadat deze in werking is getreden, is een overgangskrediet noodzakelijk. Dit krediet wordt vervolgens terugbetaald wanneer de heffingen zijn geïnd. De sector heeft een kredietverstrekker bereid gevonden deze lening te verschaffen, maar daarvoor is garantstelling van de overheid nodig.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De tijdige en succesvolle totstandkoming van een productenorganisatie voor de UPV textiel is van groot belang voor het realiseren van het beleidsprogramma circulair textiel. De oprichting van een producentencollectief leidt daarnaast tot een betere handhaafbaarheid door de ILT. Ook heeft de totstandkoming van eerdere UPV's aangetoond dat een collectieve producentenorganisatie van meerwaarde is voor de invoering en uitvoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Producenten kunnen gezamenlijk uitvoering geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de UPV textiel (artikel 6 van het Besluit UPV). De verplichtingen die op de individuele producenten rusten, gaan dan over op de producentenorganisatie die namens deze producenten een melding doet aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de uitvoering van de behaalde doelen.

Producenten kunnen voorgenoemde minister ook verzoeken een onderling gesloten overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage, als bedoeld in artikel 15.36 van de Wet milieubeheer, algemeen verbindend te verklaren. Wordt de overeenkomst algemeen verbindend verklaard, dan zijn alle producenten daaraan gebonden.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of**
- b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.**

Door de statutaire opzet van de betrokken brancheorganisaties die de productenorganisatie gaan opzetten, is het niet mogelijk dat de brancheorganisaties zelf garant staan. Ook is er geen individueel bedrijf uit de textielsector bereid gevonden om garant te staan. De textielsector is een zeer heterogene, uiterst versnipperde markt, zonder duidelijke marktleiders en met grote verschillen tussen multinationals en MKB-ers. Daarbij opteren de veelal buitenlandse multinationals voor een uniform Europees UPV-systeem dat nog enkel jaren op zich zal laten wachten. Derhalve is voorfinanciering door een beperkte groep marktleiders niet haalbaar en nemen de brancheorganisaties het voortouw in het opzetten van een collectieve producentenorganisatie en de voorfinanciering middels een lening op basis van toekomstige heffingsinkomsten.

Ook is gekeken naar een mogelijk alternatief financieel instrument, een subsidie met terugbetaalverplichting. Naast de ontbrekende budgettaire ruimte, is het zeer de vraag of dit instrument voor IenW mogelijk is. Het Kaderbesluit subsidies I en M lijkt hier niet in te voorzien. Gezien de onzekere juridische basis, de ontbrekende budgettaire ruimte en de urgentie van het opzetten van de producentenorganisatie, is deze optie geen alternatief.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

De enige nog lopende garantie op de beleidsbegroting bij IenW wordt langzaam afgewikkeld en is van een dermate kleine omvang dat afschaling het nieuwe risico niet of nauwelijks compenseert.

RISICO'S EN RISICOBEBEERSING

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

- a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?**

De lening kent een plafond van € 2,5 miljoen voor de totale looptijd van 2022-2026. De garantstelling betreft 70% van voornoemde lening. Opbouw vindt plaats in 2022-2023 en terugbetaling vanaf 2024 tot en met 2026. Looptijd van de garantstelling is dus 5 jaar.

- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?**

Het risico is beperkt. Er bestaat voldoende ervaring met producentenorganisaties in andere sectoren (electronica, plastic verpakkingen, e.d.). Het betreft een tijdelijke maatregel van maximaal 5 jaar waarvoor geen marktconforme risicopremie wordt gevraagd vanuit IenW. De Staat ontvangt dus geen rendement. Wel boekt de kredietstrekkende de helft van de afsluitprovisie van het te verstrekken krediet (1% van de totale som) over naar de overheid. Tevens ontvangt de producentenorganisatie een financiële korting over het rentegedeelte (70%) van de lening, waarvoor de overheid garant staat. De kredietverzekeraar zal deze berekening met IenW delen. De baten van de garantstelling komen zodoende neer bij de sector in plaats van de kredietverstrekken intermediar.

- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?**

Het is de verwachting dat de producentenorganisatie succesvol wordt opgezet en per 2024 opbrengsten zal genereren door middel van contributies door de leden. Met deze opbrengsten zal ook de lening bij de kredietverstrekker worden afbetaald. De kans dat de dit traject niet succesvol zal zijn, wordt als zeer gering ingeschat (5%). Er is breed draagvlak in de sector voor de opzet van een producentenorganisatie en er ligt een voorstel op hoofdlijnen waar de brancheverenigingen met IenW overeen zijn gekomen. Wanneer het traject toch niet succesvol wordt afgesloten, beperkt de financiële impact zich tot de kosten die tot dusver gemaakt zijn, met een maximum van 70% van €

2,5 mln. is € 1,75 mln. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een eventueel niet succesvol traject pas laat in de tijd zichtbaar wordt. De verwachte financiële impact ligt dus significant onder de maximumwaarde van € 1,75 mln. De blootstellingsduur betreft de tijd totdat de gehele lening is terugbetaald, dat is 5 jaar. Het financiële risico neemt af tijdens de afbetalingstermijn. Ofschoon zeer beperkt (5%), is het grootste risico het opzetten van de producentenorganisatie. Hiervoor is 2 jaar gerekend en alle kosten worden in die twee jaar gemaakt (in 2022 en 2023). Wanneer de producentenorganisatie eenmaal operationeel is, zijn de opbrengsten verzekerd. Dit is immers straks een wettelijke verplichting. De drie jaar van aflossen (2024-2026) hebben daardoor een verwaarloosbaar financieel risico.

Aangezien de risico's zich voordoen in 2022 en 2023, betreft de garantstelling 1,6%¹ van de DLCE-begroting (begrotingsartikel 21) in 2022 en 4,8%² van de DLCE-begroting in 2023.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

IenW houdt nauw contact met de brancheorganisaties die de productenorganisatie gaan opzetten, die juridisch zal worden versterkt door een informatieplicht op te nemen in de garantstelling. Vanuit het beleidsprogramma circulair textiel is het ministerie gebaat bij een succesvolle productenorganisatie.

¹ 70% van € 1,25 mln. gedeeld door totale budget op artikel 21, zijnde € 55,8 miljoen

² 70% van € 2,5 mln. gedeeld door totale budget op artikel 21, zijnde € 36,8 miljoen

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

Het betreft het opzetten van een producentenorganisatie voor textiel, hetgeen ook voor andere sectoren als succesvol heeft plaatsgevonden. Er is geen sprake van complexe risico's.

VORMGEVING

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zonee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Er wordt afgezien van het in rekening brengen van een marktconforme premie gelet op de maatschappelijke functie die de productenorganisatie vervult. De organisatie speelt een belangrijke rol in het Rijksprogramma circulair textiel. Wel wordt de helft van de afsluitprovisie van de lening vanuit de kredietverstrekker aan IenW overgeboekt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het risico is laag en daarom zal IenW een risicovoorziening ter hoogte van het geschatte risico (5%, zijnde € 87.500) instellen. Ook zal de helft van de afsluitprovisie van de lening, die vanuit de kredietverstrekker aan IenW wordt overgeboekt, in de risicovoorziening worden gestort. Mocht de producentenorganisatie financieel in gebreke blijven voor een bedrag groter dan de risicovoorziening, dan zal IenW deze kosten op zich nemen tot het maximum van de garantstelling.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De totale looptijd bedraagt 5 jaar.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De risicoregeling wordt uitgevoerd door IenW. Voor de uitvoeringskosten is geen inschatting beschikbaar, omdat deze als zeer laag worden ingeschat.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De garantstelling zal geëvalueerd worden binnen de beleidsdoorlichting artikel 21. De regeling wordt uitgevoerd door DLCE.