



Voorverkenning UPV meubels

Hoofdlijnen voor scope, doelstellingen en organisatie

Voorverkenning UPV meubels

Hoofdpijnen voor scope, doelstellingen en organisatie

Auteurs: Britt Zandbergen, Michiel Kort (Rebel), Joanne van 't Zelfde, Jurgen Ooms (TAUW)

In opdracht van: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

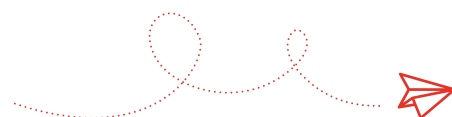
Plaats, datum:
Rotterdam, 20 december 2023

Status:
Eindrapport

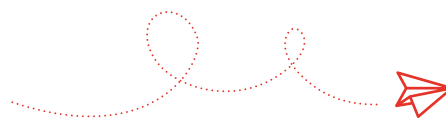
De afbeelding op de voorkant is afkomstig van Unsplash.

Rebel
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Inleiding en context	4
1.1 Leeswijzer	5
2. Definities en categorisatie van meubels	6
2.1 Definitie hergebruik en recycling	6
2.2 Naar een definitie van meubels voor ons onderzoek	7
2.3 Nadere categorisatie van meubels	8
2.3.1 Ingebouwde meubels	9
2.3.2 Losstaande meubels	9
2.3.3 Aandachtspunten	10
3. De meubelsector in cijfers	12
3.1 Meubelproducenten	12
3.2 Meubelwinkels	13
3.3 De meubelketen in beeld	13
3.4 Productiefase	15
3.5 Gebruiksfase	17
3.6 Afvalbeheerfase	20
3.7 Conclusie	20
4. Kaders voor een regeling voor UPV	22
4.1 Twee routes voor totstandkoming van een regeling voor UPV	22
4.2 Verantwoordelijkheden overheid en producenten in een UPV	23
4.3 De UPV voor meubels is één van de beleidsinstrumenten	24
5. Een globaal voorstel voor de UPV voor meubels	25
5.1 Scope en afbakening	25
5.2 Doelstellingen voor de UPV meubels	25
5.2.1 Hoofdoelstelling: minder milieudruk en afvalproductie	25
5.2.2 Concretisering doelstellingen voor de UPV Meubels	26
5.3 Organisatie van een UPV	29
5.3.1 Verantwoordelijkheden, rollen en taken	30
5.3.2 Instellen van een ketenoverleg	31
6. Vervolgstappen	34

1. Inleiding en context

Beleidsinstrumenten zoals Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) kunnen een bijdrage leveren aan het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen en daarmee het verlagen van de milieu impact. Voor de productgroep 'meubels' is in het Nationaal Programma Circulaire Economie als maatregel een wettelijke UPV opgenomen die in 2030 in werking moet zijn.

Een UPV sluit aan bij de ambitie van de Nederlandse overheid om ketens meer circulair te maken. Tegelijkertijd weten we dat om ketens circulair te maken meer beleid nodig is. Het instrument UPV biedt zowel mogelijkheden als beperkingen. Kortgezegd ziet een UPV vooral toe op de achterkant van de keten en kan de voorkant indirect worden beïnvloed.

Beleed dat inwerkt op de voorkant van de keten is bijvoorbeeld het formuleren van designeisen. Op Europees niveau is onlangs (5 december 2023) een voorlopig akkoord bereikt tussen de EU-commissie en het parlement over de Verordening inzake Ecologisch ontwerp voor duurzame producten. Deze verordening maakt het mogelijk om designeisen op te stellen voor productgroepen met een hoge milieu-impact, waaronder meubels. Bij het ontwerpen van die producten moet dan rekening worden gehouden met duurzaamheidsaspecten. Dit zijn onder andere het gemak van reparatie, de (technische) levensduur, het toepassen van recycalaat en het minimaliseren van materialen met een hoge milieudruk¹. Ook moet een producent aan de consument duidelijk maken wat de milieu-impact van het product is via een productpaspoort. Het Europees Parlement en de Raad moeten de nieuwe verordening nog formeel aannemen. Na goedkeuring zal de nieuwe verordening worden uitgewerkt en wordt aangegeven welke specifieke producten hieronder vallen². De komende jaren stellen Europese instanties en het bedrijfsleven per productcategorie nadere regels op³. Andere aanvullende maatregelen naast designeisen zijn bijvoorbeeld een verplicht minimaal percentage recycalaat in producten of verdergaande samenwerking met betrekking tot hergebruik en reparatie.

Het Ministerie van IenW wil toewerken naar een wettelijke UPV voor meubels die gebruiksvriendelijk is en doelstellingen stelt voor bijvoorbeeld hergebruik, reparatie en recycling die in de tijd kunnen worden aangescherpt. Rebel en TAUW hebben de opdracht gekregen om een *voorverkenning* uit te voeren met als doel om:

- Meer zicht te krijgen op **hoe de meubelketen eruitziet** (zowel de voorkant als de achterkant).
- Een **scope op hoofdlijnen** te bepalen voor de UPV, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende productcategorieën en/of materialen.
- **Realistische doelstellingen** te identificeren die leiden tot een meer duurzame en circulaire meubelketen.
- Een beeld te krijgen van **de organisatie** van een UPV voor meubels.
- **Vervolgstappen** in kaart te brengen voor het verder uitwerken en implementeren van de UPV.

De voorverkenning is uitgevoerd aan de hand van een analyse van documenten en databronnen. Daarnaast is gesproken met verschillende stakeholders uit de meubelketen. Appendix 1 geeft een overzicht. De hoofdlijn van ons voorstel is vervolgens getoetst met een vertegenwoordiging van deze stakeholders, waarna het rapport is opgesteld. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van IenW, RWS en het Groene Brein. Het resultaat van deze *voorverkenning* is een rapportage waarin de contouren voor een UPV Meubels zijn geschetst.

¹ Europese Commissie (2022). Bijlage, verordening ontwerp voor duurzame producten ([link](#))

² Europese Commissie (2023). Duurzame producten: akkoord over nieuwe regels voor ecodesign ([link](#))

³ Y, Lacroix (2023). EU-akkoord over eco-design: ontwerp producten moet duurzamer ([link](#))

1.1 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 definiëren we meubels en komen we tot een eerste categorisering van meubels die als basis gehanteerd kan worden voor verdere stappen richting de UPV. In hoofdstuk 3 maken we een 'foto' van de meubelketen. We beschrijven zowel de voor- als de achterkant van de keten. Op basis van beschikbare data – die zoals we zullen zien nog relatief beperkt beschikbaar zijn – geven we inzicht op hoofdlijnen in de omvang van de verschillende stromen.

Alvorens we in hoofdstuk 5 een eerste voorstel uitwerken voor de scope, doelstellingen en organisatie van de UPV voor meubels, geven we in hoofdstuk 4 meer achtergrond over de kaders van Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid.

We zullen zien dat er nog een aantal belangrijke barrières weggenomen moet worden (bijvoorbeeld ten aanzien van data en monitoring) voordat een uitvoerbare en handhaafbare UPV met realistische doelstellingen in zicht komt. Het in dit rapport uitgewerkte voorstel is daarmee dus nog geen definitief ontwerp. In hoofdstuk 6 geven we aan welke vervolgstappen in onze ogen nodig zijn om tot dit definitieve ontwerp te komen.

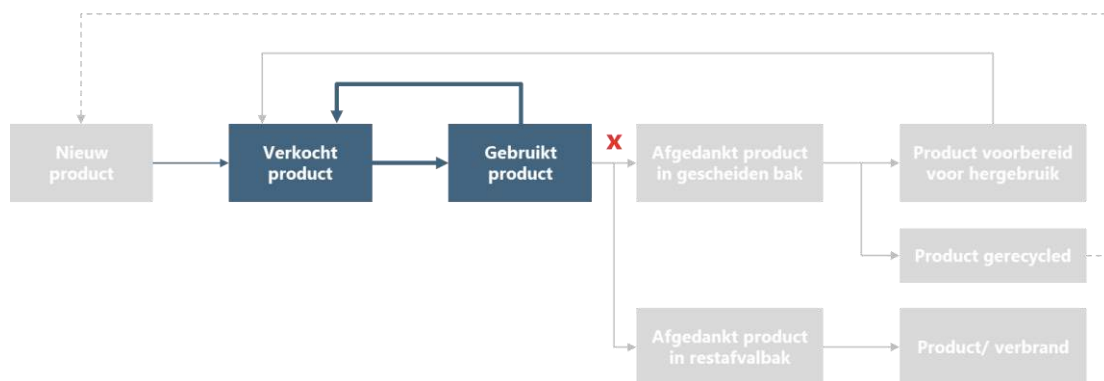
2. Definities en categorisatie van meubels

De productgroep meubels is divers en bevat een aantal verschillende subcategorieën. Binnen de sector worden verschillende definities gehanteerd, waarbij bepaalde producten soms wel en soms niet onder de term meubels worden geschaard. In dit hoofdstuk doen we – mede op basis van een aantal verschillende definities – een voorstel voor een definitie en categorisatie van meubels. Eerst geven we de wettelijke definities we de begrippen hergebruik en recycling.

2.1 Definitie hergebruik en recycling

Voor concrete UPV-doelstellingen is het van belang om de verschillende definities van hergebruik en recycling scherp te hebben. In ons onderzoek houden we onderstaande definities aan, in lijn met de Europese wetgeving. Dit is de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA) en bijbehorende amendementen, zoals overgenomen in de Nederlandse Wet milieubeheer (Wm).

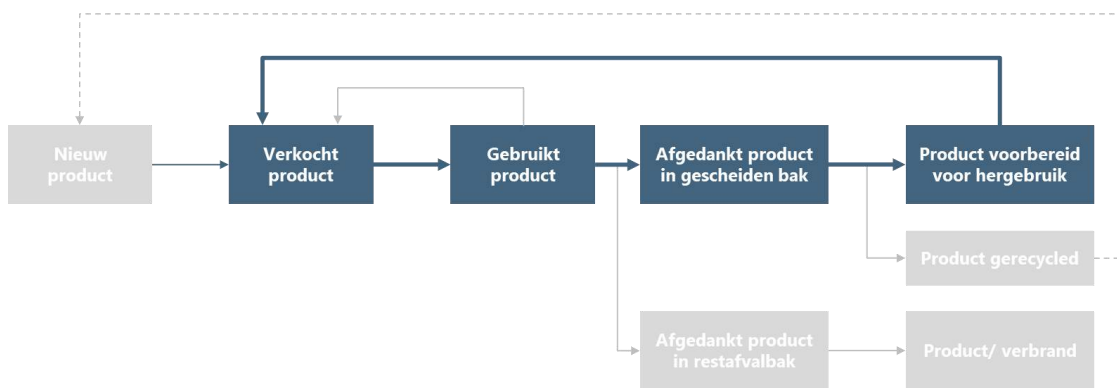
- **hergebruik** - elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld; (Wm art. 1.1 lid1)
- **voortgezet gebruik** – gebruik waarbij er géén afvalfase vooraf is gegaan aan de tweede cyclus van gebruik. De eerste gebruiker geeft/verkoopt het product aan een tweede gebruiker, eventueel met tussenkomst van een derde partij, maar zonder het tussentijds af te danken (zie figuur 1). Dit is geen wettelijke definitie, deze term wordt gebruikt in de Leidraad afval of product⁴. Wettelijk gezien gaat het hier over materialen/voorwerpen die niet voldoen aan de definitie van *afvalstoffen* zoals gegeven in Wm art. 1.1. lid 1.



Figuur 1 - Visualisatie van voortgezet gebruik

- **voorbereiding voor hergebruik** – elke nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten die afvalstoffen zijn geworden geschikt gemaakt worden om te worden hergebruikt (Wm artikel 1.1 lid 1) (zie figuur 2). Bij voorbereiding voor hergebruik zijn de meubels dus eerst afval geworden voordat zij weer als product op de markt worden aangeboden.

⁴ De leidraad is te vinden op de [site van LAP3](#)



Figuur 2 - Visualisatie van voorbereiding voor hergebruik

- **recycling** - elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval. Energieterugwinning, of het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal vallen hier niet onder, (Wm 1.1 lid 1)

2.2 Naar een definitie van meubels voor ons onderzoek

Voor meubels zijn verschillende definities in omloop. De definitie voor meubels in de van Dale is bijvoorbeeld als volgt:

“stuk huisraad: tafel, stoel, kast enz.”

- Van Dale Woordenboek

De Franse overheid heeft – in het kader van de daar geldende UPV voor meubels – een definitie opgesteld die een meer specifieke bewoording kent. Deze definitie bepaalt mede welke producten wel en niet onder de Franse UPV vallen:

“Met meubelobjecten bedoelen we verplaatsbare goederen en hun onderdelen waarvan de belangrijkste functie is om bij te dragen aan de inrichting van een woning, een bedrijf of een openbare ruimte door een zitplaats, een bed, opslag, een tafel of werkoppervlak te bieden.”

- Franse Milieuwetboek (Code de l'environnement)

In het kader van de ontwikkeling van de Ecodesign regelgeving waar op Europees niveau aan wordt gewerkt, wordt een bredere definitie van meubels gehanteerd⁵. Naast de “verplaatsbare goederen” waar het Franse Milieuwetboek naar verwijst, vallen in deze definitie ook “ingebouwde eenheden” hieronder. Daarnaast omschrijft de Europese Commissie specifiek welke elementen wel (bijv. zowel binnen als buiten) en niet (bijv. geen matrassen en straatverlichting) onder de definitie vallen:

Vrijstaande of ingebouwde eenheden met als primaire functie het opslaan, plaatsen of ophangen van items en/of het bieden van oppervlakken waar gebruikers kunnen rusten, zitten, eten, studeren of werken, zowel voor binnen- als buitengebruik. Bedframes, poten, onderstellen en hoofdeinden vallen

⁵ European Commission (2023). Ecodesign for Sustainable Products Regulation- preliminary study on new product priorities, JRC Science for Policy Report.

in de scope. Niet inbegrepen zijn: matrassen, straatverlichting, leuningen en hekken, ladders, klokken, speeltoestellen, vrijstaande of aan de muur gehangen spiegels, elektrische leidingen, wegafzetpalen en bouwproducten zoals trappen, deuren, ramen, vloerbedekking en bekleding.

- Europese Commissie⁶

Voor de definitie die we in ons onderzoek hanteren, sluiten aan bij de definities zoals hierboven omschreven. In lijn met de definitie van de Europese Commissie nemen we zowel losstaande als ingebouwde meubels en zowel binnen- als buitenmeubels mee. De subcategorieën van de Europese Commissie zijn erg specifiek en focussen op de activiteit (rusten, zitten, eten studeren, of werken) waar het meubel voor wordt gebruikt. In onze definitie definiëren we de subcategorieën in lijn met het Franse milieuwetboek: opbergen, zitten, bedden en tafels en bureaus. De reikwijdte van de definitie in dit onderzoek is wel in lijn met de definitie van de Europese Commissie. De keuze voor de subcategorieën op basis van het Franse milieuwetboek komt mede voort uit het expliciete verschil tussen ingebouwde en losstaande meubels dat wordt gehanteerd in de Nederlandse meubelmarkt. Dit verschil wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf. In 2.3.3. lichten we tenslotte een aantal productcategorieën uit die ofwel overlappen met reeds bestaande UPV's ofwel in een grijs gebied vallen in relatie tot de definitie van meubels. Dit zijn matrassen, elektronische apparaten / elektrisch verstelbare meubels en accessoires.

2.3 Nadere categorisatie van meubels

Door de uiteenlopende toepassingen, verschillend materiaalgebruik, vorm en omvang kunnen meubels ook op verschillende manieren worden gecategoriseerd. CBS definieert meubels aan de hand van functionaliteit en toepassing⁷. CBS maakt daarbij onderscheid tussen bedrijfsmeubels, stoelen, keukenmeubels, matrassen, woon- en slaapkamermeubels en tussenwanden. Ecomaison – de grootste Franse UPV uitvoeringsorganisatie – categoriseert ook op basis van materiaalsamenstelling⁸. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen de functionaliteiten: opslaan, zitten, bedden en tafels met daarbinnen specifieke materiaalsamenstellingen. Brancheorganisatie Inretail maakt onderscheid tussen de productgroepen banken, kasten, stoelen, tafels, bedden en kleine meubels⁹.

Voor dit onderzoek maken we gebruik van de categorisatie zoals weergegeven in Figuur 3. Deze categorisering is gebaseerd op de meubeldefinitie van het Franse Milieuwetboek en de Europese Commissie, aangescherpt met inzichten uit interviews met experts. We onderscheiden twee hoofdcategoryën: ingebouwde en losstaande meubels. Deze bevatten respectievelijk drie en vier subcategoryën.

We maken in de categorisatie onderscheid tussen ingebouwde en losstaande meubels vanwege een aantal redenen. Ten eerste, losstaande en ingebouwde meubels komen aan het einde van hun levensduur op een andere wijze van de markt. Ingebouwde meubels worden, als zij niet in zijn geheel kunnen worden gedemonteerd, gesloopt en meegenomen voor verwerking. Losstaande meubels kunnen worden doorgegeven of worden verkocht via bijvoorbeeld kringlopen en online platforms. Ook kunnen ze worden teruggenomen door de verkoper van een nieuw of vervangend meubel of op een milieustraat belanden. Ten tweede, de producenten zijn net iets anders georganiseerd binnen verschillende brancheorganisaties. CBM voor met name ingebouwde meubels en INretail en Raad Nederlandse Detailhandel (RND) voor losstaande meubels¹⁰. Ten derde, voor losstaande meubels

⁶ Ibidem. Zie pagina 24.

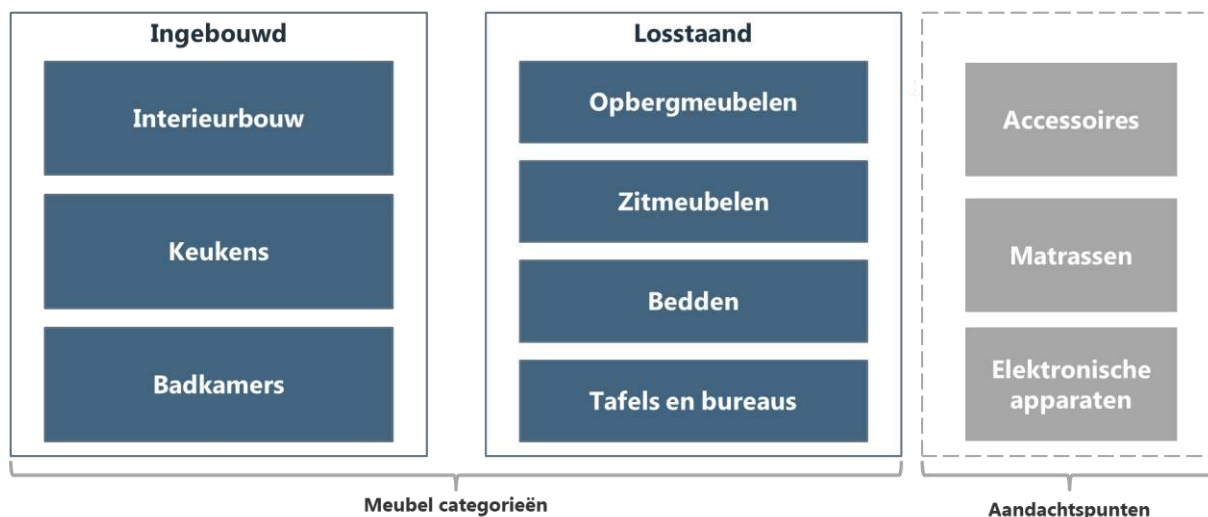
⁷ CBS (2023). Meubels omschrijving en voorbeelden ([link](#)).

⁸ Ecomaison (2023). Services contract guide ([link](#)).

⁹ Op basis van interview met Inretail.

¹⁰ Deze categorisatie klopt op hoofdlijnen al verkopen leden van beide verenigingen meubels uit beide categoryën (ingebouwd en losstaand).

bestaan codes voor tarief- en statistieknamenclatuur¹¹ en voor de ingebouwde (maatwerk)meubels niet. Deze worden op locatie gemaakt en bestaan voor import nog niet als product. Ten slotte, de materiaalsamenstelling van beide categorieën is verschillend. Ingebouwde meubels bevatten voornamelijk veel plaatmateriaal terwijl losstaande meubels kunnen worden gemaakt uit veel verschillende materialen. Materialen zoals textiel en schuim komen juist met name voor bij losstaande meubels, bijvoorbeeld in banken en fauteuils. In de UPV kunnen eventueel verschillende doelstellingen gesteld worden voor beide productgroepen.



Figuur 3- Categorisatie van meubels in dit onderzoek

2.3.1 Ingebouwde meubels

De productgroep ingebouwde meubels is onder te verdelen in drie subcategorieën:

- **Interieurbouw.** Interieurinrichting en -elementen voor verschillende ruimtes, zoals woningen, kantoren, winkels en andere commerciële gebouwen. Meubels binnen deze categorie bestaan onder ander uit maatwerkmeubilair en (inbouw)kasten.
- **Keukens.** Meubels in specifieke ruimtes in woningen of andere gebouwen die zijn ingericht voor het bereiden en koken van voedsel. Meubels binnen deze categorie bestaan onder andere uit werkbladen en opslagruimte in de vorm van kasten en laden. De elektrische apparaten die onderdeel zijn van keukens beschouwen we niet als meubels en vallen onder de UPV voor elektrische en elektronische apparaten.
- **Badkamers.** Meubels in specifieke ruimtes binnen woningen, kantoren en andere gebouwen die zijn ontworpen zijn voor persoonlijke hygiëne. Meubels in deze categorie bestaan onder ander uit opbergruimte voor toiletartikelen en wastafelkasten. Sanitair en tegels beschouwen we niet als meubels.

2.3.2 Losstaande meubels

De productgroep losstaande meubels is onderverdeeld in de volgende vier subcategorieën. Conform de definitie van meubels die we hanteren (zie vorige paragraaf) gaat het zowel om binnen- als buitenmeubelen:

¹¹ Zie [link](#) voor de Europese verordening. Voornamelijk in hoofdstuk 94.

- **Opbergmeubels.** Meubels ontworpen om items op te bergen en te organiseren. Deze kunnen variëren van kledingkasten en dressoirs tot boekenkasten, planken en ladekasten.
- **Zitmeubels.** Zitmeubels omvatten alle meubelstukken die zijn ontworpen om op te kunnen zitten. Hieronder vallen onder andere banken, fauteuils, stoelen, en krukken.
- **Bedden.** Zijn meubelstukken die zijn ontworpen voor slapen en rusten. Ze bestaan meestal uit een frame en een hoofdeinde.
- **Tafels en bureaus.** Omvatten meubelstukken die horizontale oppervlakten bieden en worden gebruikt voor uiteenlopende activiteiten in zowel woon- als werkruimten.

2.3.3 Aandachtspunten

Wij zien in de bepaling of een product kwalificeert als een meubel een aantal aandachts- en discussiepunten. Het gaat in onze ogen in ieder geval om accessoires, matrassen en elektrische en elektronische apparaten. In de vervolgstappen om tot het ontwerp voor de UPV Meubels te komen kan besloten of en in hoeverre dit onderdeel wordt van de UPV. We lichten deze hieronder toe.

- **Accessoires.** Accessoires verwijzen naar extra items of kleine toevoegingen die worden gebruikt om een bepaalde functie, stijl of decoratie aan een ruimte toe te voegen. Als voorlopige definitie zien we alle items die in een doos passen van 30 cm bij 30 cm bij 30 cm als een accessoire. Grotere items vallen wel binnen onze definitie van meubels. In relatie tot meubels verwachten we dat accessoires een relatief kleine milieu-impact hebben. De productgroep accessoires omvat daarnaast veel verschillende items en zal daarom binnen een UPV leiden tot een extra administratieve last. In ons voorstel valt deze groep daarom in een grijs gebied. We raden aan om in het vervolgproces een nadere beslissing te nemen over de definitie van accessoires en in welke mate ze binnen of buiten de UPV vallen.
- **Matrassen.** Matrassen zijn dikke, relatief zachte kussens die op bedframes of andere slaapstructuren worden geplaatst. Matrassen vallen buiten de (Europese) definitie van meubels zoals beschreven in 2.2. Momenteel bestaat er een aparte UPV voor matrassen.¹² Deze UPV is tot stand gekomen via een algemeen verbindend verklaring (AVV) die loopt tot en met oktober 2026¹³. De UPV geldt niet voor matrassen gebruikt door bedrijven (zoals bijvoorbeeld hotels en ziekenhuizen). Daarnaast lijken sommige producten tussen wal en schip te vallen, bijvoorbeeld geïntegreerde slaapstructuren en matrassen, zoals boxsprings. We raden aan om in het vervolgproces van de UPV voor Meubels zowel het behoud van een aparte UPV voor matrassen als een mogelijke toekomstige integratie van matrassen in de UPV voor Meubels te onderzoeken.
- **Elektrische en elektronische apparaten.** Elektrische en elektronische apparaten, items en hulpmiddelen zijn ontworpen om specifieke functies uit te voeren ('alles met een stekker of batterij'). Hieronder vallen bijvoorbeeld ovens, televisies en computers. Er zijn ook steeds meer meubels die kunnen kwalificeren als een elektrisch apparaat, zoals elektrisch in hoogte verstelbare bureaus, bedframes of stoelen. Geredeneerd vanuit de 'open scope' definitie van elektrische en elektronische apparaten – producten worden a priori geacht een elektrisch of elektronisch apparaat te zijn, tenzij hiervoor specifieke uitzonderingen in de regelgeving zijn gemaakt – vallen deze apparaten onder de UPV voor elektrische en elektronische apparatuur

¹² Binnen de UPV matrassen wordt de volgende definitie gehanteerd: "Matrassen voor consumenten zijn eenpersoonsmatrassen, tweepersoonsmatrassen, baby- en kindermatrassen, eenpersoonstoppers of tweepersoonstoppers. Een matras of topper heeft een minimale dikte van 3 centimeter."

¹³ Zie [link](#) voor meer informatie over deze AVV.

die wordt uitgevoerd door Stichting OPEN. We raden aan om – in afstemming met Stichting OPEN en de (Europese) overheid - nadere afspraken te maken hoe met deze productgroep om te gaan. Binnen de inzamelstructuur van Stichting OPEN zijn deze items momenteel geen aparte stroom, waardoor deze niet in grote volumes worden ingezameld.¹⁴ Wanneer elektrisch verstelbare meubels als meubels worden gezien, is het (gescheiden) inzamelen (en verwerken) van het elektrische onderdeel van de meubels een aandachtspunt. Wanneer meubels worden gezien als elektrische apparaten dan is de uitdaging juist de overige materialen zo in te zamelen dat ze verwerkt kunnen worden.

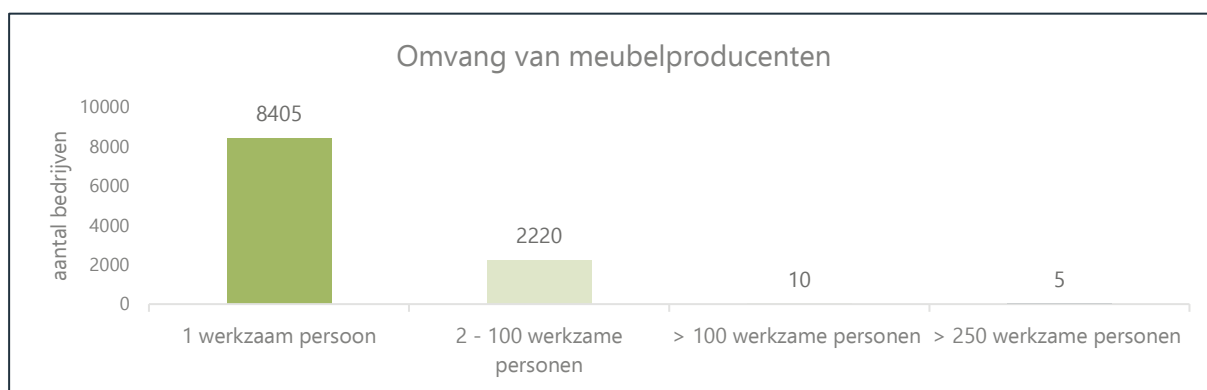
¹⁴ Inzicht op basis van contact met Stichting OPEN.

3. De meubelsector in cijfers

3.1 Meubelproducenten

Volgens het CBS waren er in het derde kwartaal van 2023 10.585 producenten actief op de meubelmarkt (SBI-code 31*)¹⁵. Dit zijn bedrijven die meubels vervaardigen (oftewel: produceren). Van de bedrijven die meubels produceren is ongeveer 85% economisch actief¹⁶. Dit betekent dat er in deze ondernemingen ten minste 15 uur per week wordt gewerkt en dat ze daarmee deelnemen aan het economisch verkeer. In de overige 15% wordt wekelijks weinig gewerkt (minder dan 15 uur) of deze bedrijven staan wel ingeschreven bij de Kamer van Koophandel maar er vinden geen (economische) activiteiten plaats. Het aantal producenten binnen de meubelindustrie is in de periode van 2017 tot 2022 met ongeveer 25% toegenomen¹⁷.

CBS rapporteert ook het aantal personen dat werkzaam is bij deze bedrijven. Deze verdeling is gevisualiseerd in figuur 4. Op basis van deze gegevens zijn er veel kleine producenten binnen de meubelindustrie en een beperkt aantal grote.



Figuur 4 - Omvang van meubelproducenten

Binnen de verschillende productgroepen is de bedrijfsgrootte van meubelproducenten wisselend (zie tabel 1). Binnen de interieurbouw en bij producenten van woonmeubels is het merendeel van de bedrijven zelfstandig ondernemer. Dit onderscheid is in mindere mate ook zichtbaar bij de bedrijfs- en keukenmeubels. Voor de categorie tuinmeubels maakt het CBS geen apart onderscheid, in de tabel vallen deze onder woonmeubels.

Tabel 1 - Aantal werkzame personen bij meubelproducenten per productgroep¹⁸

	1 werkzaam persoon	2 of meer werkzame personen
Interieurbouw	3500	1000
Bedrijfsmeubels	205	160

¹⁵ CBS (2023). Bedrijfstakken/branches SBI. ([link](#)). Producenten van matrassen zijn niet meegenomen in deze cijfers. De productie van meubels zou eventueel ook bij bedrijven kunnen plaatsvinden die onder andere SBI-codes staan geregistreerd. In dat geval betreft het een kleiner deel van de activiteiten van het bedrijf. Een bedrijf dat bijvoorbeeld voornamelijk stalen vaten maakt maar ook een kleine lijn van stalen meubelstukken heeft zal onder de SBI-code voor het maken van stalen vaten vallen.

¹⁶ Kamer van Koophandel (2023).

¹⁷ Koninklijke CBM (2022). Structuurrapport Meubelindustrie.

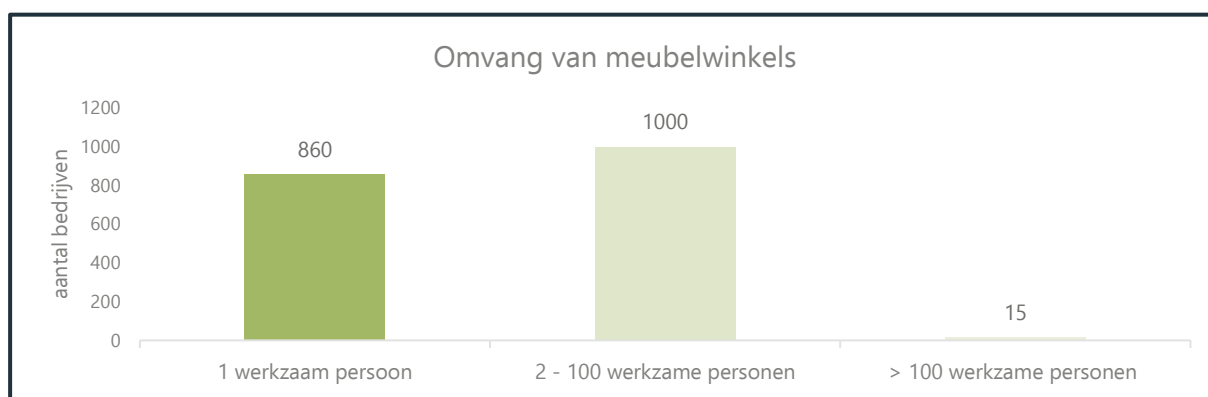
¹⁸ Zie voetnoot 12 (CBS)

Keukenmeubels	200	150
Woonmeubels	4300	1125

3.2 Meubelwinkels

Volgens het CBS waren er in het derde kwartaal van 2023 1875 meubelwinkels (SBI-code 47591)¹⁹. Het gaat hierbij specifiek om bedrijven die meubels verkopen (oftewel: winkels in meubels). Hierbij geldt opnieuw dat meubels ook kunnen worden verkocht in winkels die voornamelijk andere producten verkopen. Deze winkels zijn niet opgenomen in deze getallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan doe-het-zelf-zaken.

CBS rapporteert ook het aantal personen dat werkzaam is bij deze winkels. Deze verdeling is opgenomen in figuur 5. Er zijn relatief veel zelfstandig ondernemers en veel middelgrote ondernemingen. Volgens de cijfers van het CBS is het aantal grote bedrijven beperkt.



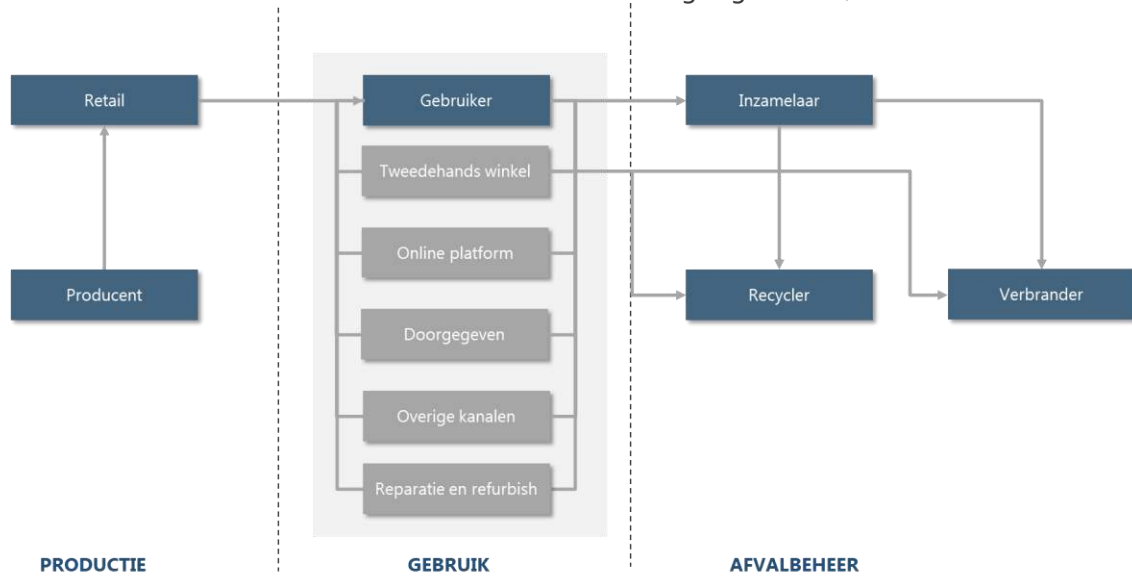
Figuur 5 - Omvang van meubelwinkels

3.3 De meubelketen in beeld

In Figuur 6 is de Nederlandse meubelketen schematisch weergegeven. Deze weergave is opgedeeld in de onderdelen productie, gebruik en afvalbeheer. Productie bevat de ketenstappen voordat een meubel bij de gebruiker belandt. De gebruiksfase geeft weer via welke wegen meubels van gebruiker kunnen

¹⁹ CBS (2023). Bedrijfstakken/branches SBI 2008 ([link](#)).

wisselen. In de afvalbeheerfase worden meubels na afdanking ingezameld, verwerkt en behandeld.



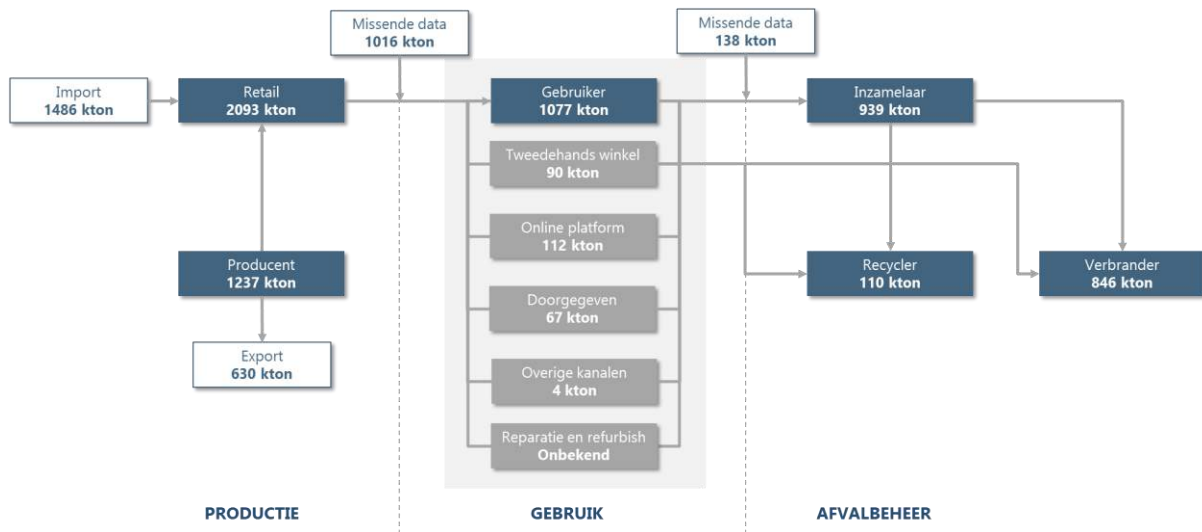
Figuur 6 - Schematische weergave meubelketen

Op basis van data die beschikbaar is over de Nederlandse meubelketen is een inschatting gemaakt van de grootte van de verschillende stromen binnen de keten. Deze cijfers bevatten - waar mogelijk - zowel inbouw als losstaande meubels, volgens de definitie zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk. De schatting van deze stromen is gevisualiseerd in Figuur 7. De cijfers geven inzicht in hoeveel meubels er jaarlijks worden geproduceerd, verkocht, gebruikt, afdankt, gerecycled en verbrand. De data is verkregen door middel van deskresearch, expertinterviews en rapporten aangeleverd door partijen in de keten.

In de volgende paragrafen lichten we per fase toe hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. Een belangrijke kanttekening bij deze visualisatie is dat er relatief weinig bruikbare data aanwezig is. Dit geldt voor zowel de voor- als achterkant van de keten. De getoonde cijfers zijn dan ook nadrukkelijk een inschatting van de stromen in de markt en berusten op aannames die de omvang sterk kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de data soms tegenstrijdig of missen er binnen de verschillende processtappen cijfers. In de figuur is dit aangegeven door middel van de tekst "missende data". Er is missende data tussen de productie- en gebruik-, en gebruik- en afvalbeheerfase. Om deze cijfers aan te scherpen om zo een gedetailleerdere inschatting van de meubelmarkt te geven is aanvullend onderzoek benodigd.

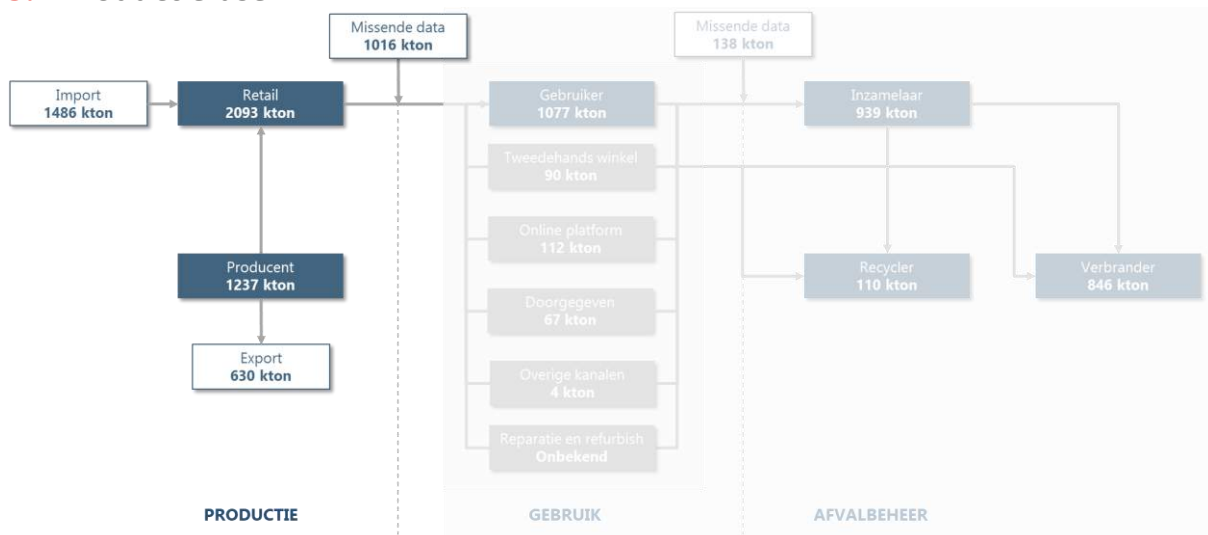
Een belangrijke databron die gebruikt is voor de gebruiksfase van de meubelmarkt is het onderzoek van Rijkswaterstaat "Hergebruik door consumenten in Nederland". Tijdens het schrijven van deze voorverkenning naar een UPV voor meubels was het onderzoek van Rijkswaterstaat nog in concept. We hebben inzicht gekregen in de conceptdata en deze gebruikt voor het weergeven van de meubelketen. De kans bestaat dat in de definitieve fase (kleine) wijzigingen hebben plaatsgevonden.

In de figuur zijn de verschillende processtappen blauw gekleurd, alles buiten de Nederlandse meubelmarkt (import, export en missende data) wit en de stromen binnen de processtap gebruiker grijs.



Figuur 7 - Schatting van de meubelmarkt in cijfers, in kton per jaar

3.4 Productiefase



Figuur 8 - Productiefase van de meubelketen

Volgens cijfers van het CBS werd er 1.486 kton aan meubels geïmporteerd en 630 kton geëxporteerd in het jaar 2021²⁰. Er zijn geen cijfers bekend over de productie van meubels in Nederland. In een rapport van de Europese Commissie over de meubelmarkt wordt wel de verhouding tussen de Nederlandse import (71%) en productie (29%) van meubels genoemd²¹. Ervan uitgaande dat dit de productiecijfers exclusief export zijn komt de totale productie uit op 1237 kton. Hiervan is 610 kton productie voor Nederlandse consumptie en 630 kton export. Op basis van deze cijfers en de data van CBS wordt er jaarlijks 2.093 kton meubels verkocht²², voor een totaalbedrag van ongeveer 3.030 miljoen euro per jaar²³.

Houtafval in de meubelindustrie

Een belangrijk materiaal voor de productie van meubels is plaatmateriaal van hout. Brancheorganisatie CBM concludeert op basis van een enquête van Het Sociaal Fonds dat de Nederlandse meubelsector jaarlijks 635 kton hout gebruikt. Hiervan eindigt 15% tijdens het productieproces als zaagrestfractie en 3% als houtstof of -mot²⁴.

Op basis van de CBS-cijfers Ook kunnen we op basis van de import-, export- en verkoopcijfers terugrekenen hoeveel meubels er jaarlijks in Nederland worden geproduceerd, namelijk 1.237 kton aan meubels.

Huishoudens geven jaarlijks gemiddeld 685 euro uit aan meubels²⁵. Er is per categorie relatief weinig bekend over de jaarlijkse totale verkochte tonnages. Van verschillende bedrijven en via brancheorganisaties hebben we wel inzicht in de verkoopcijfers voor de productcategorieën. Deze zijn geëxtrapoleerd en vermenigvuldigd met de gemiddelde gewichten per productcategorie om te komen tot tonnages per jaar. Deze schatting is gevisualiseerd in figuur 9. De verkoopcijfers van tafels en bureaus, zit-, opbergmeubelen en overig zijn verkregen via brancheorganisatie INretail. Er is de aanname gedaan dat deze cijfers 70% van de markt representeren. Deze cijfers zijn vermenigvuldigd met gemiddelde gewichten van Sustainability Exchange²⁶. De cijfers over keukens, tussenwanden en interieurbouw zijn verkregen op basis van de voorraad meubels van CBS²⁷. Om de cijfers per jaar terug te rekenen, is een aanname gedaan over de levensduur van deze meubels. Wanneer we de cijfers van de verschillende meubel categorieën bij elkaar optellen komen we uit op een totaalgewicht aan meubels van 841 kton. Dit is vele malen lager dan de schatting van 2.093 kton verkochte meubels, op basis van CBS en de Europese Commissie. Aanvullend onderzoek is nodig om deze cijfers aan te scherpen en het gat in de data op te vullen en verklaren. Voor de gebruiksfase gaan we uit van de 841 kton verkochte meubels. Dit doen we omdat deze nauwkeuriger zijn bepaald aan de hand van verschillende productgroepen en meer in lijn liggen met de andere onderzoeken²⁸ die gebruikt worden voor de gebruiks- en afvalbeheerfase.

²⁰ Een analyse van import en export cijfers van CBS. De import- en exportcijfers bevatten ook ingevoerde goederen die direct weer zijn uitgevoerd. De mate waarin dit gebeurt is onbekend. ([link](#))

²¹ European Commission (2014). The EU furniture market situation and a possible furniture products initiative ([link](#)).

²² Zie voetnoot 17 (CBS).

²³ Zie voetnoot 18 (European Commission).

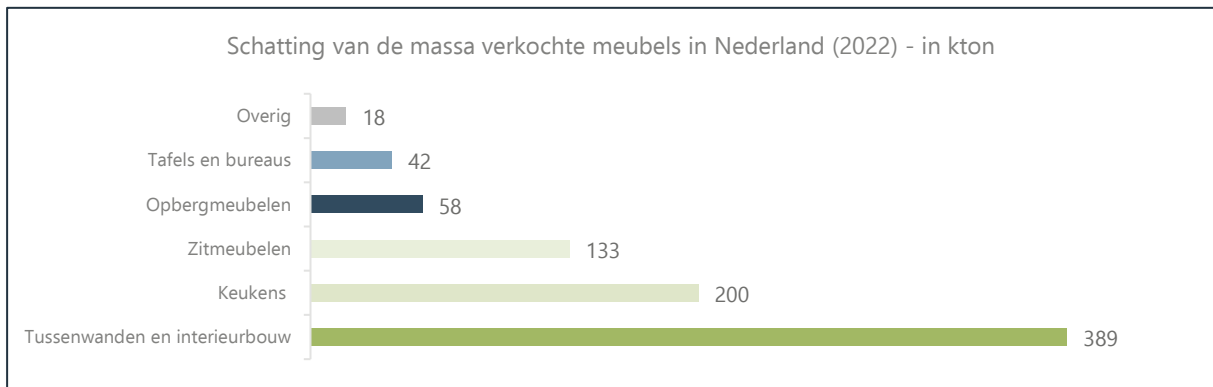
²⁴ CBM (2012). Houtafvalstromen ([link](#)).

²⁵ Cijfers van 2021 op basis van Retail Insiders (2023). Meubelzaken ([link](#)).

²⁶ Sustainability Exchange (2023). Measure your treasure ([link](#)).

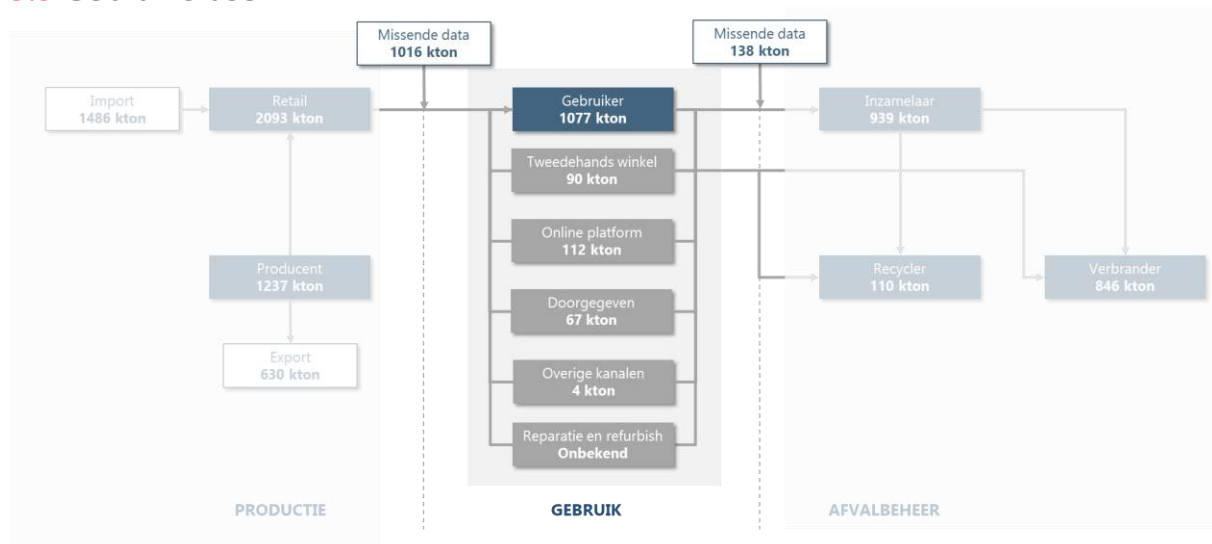
²⁷ CBS (2022). Nederland bezit 12 miljard kilogram meubels ([link](#))

²⁸ Rijkswaterstaat (2023). Hergebruik door consumenten in Nederland - gegevens 2021 en 2022. en CBS (2022). Nederland bezit 12 miljard kilogram meubels ([link](#))



Figuur 9 - Schatting van het aantal verkochte meubels in Nederland (2022)

3.5 Gebruiksfase



Figuur 10- Gebruiksfase van de meubelketen

Met de aanname dat alle meubels in de winkels ook daadwerkelijk verkocht worden consumeren Nederlanders 841 kton nieuwe meubels per jaar. In aanvulling op deze cijfers worden er jaarlijks ook 236 kton tweedehands meubels gekocht of verkregen²⁹. Dit maakt de totale jaarlijkse consumptie van meubels in Nederland 1077 kton.

²⁹ Rijkswaterstaat (2023). Hergebruik door consumenten in Nederland - gegevens 2021 en 2022

Er zijn weinig cijfers beschikbaar over de hoeveelheid meubels die jaarlijks wordt afgedankt. Volgens het CBS (2022) is er 200 kton woon- en slaapkamermeubels afgedankt en 47 kton matrassen in het jaar 2020³⁰. Er wordt niet gerapporteerd over de andere productcategorieën. Wel heeft het CBS inzicht in de totale voorraad van meubels in het bezit van Nederlandse huishoudens. Door de verhouding van woon- en slaapkamermeubels in de totale voorraad van Nederlandse huishoudens, kan worden berekend hoeveel meubels er jaarlijks worden weggedaan. Dit komt uit op 939 kton.

Het ontdoen van meubels

Volgens onderzoek van het PBL is 55% van de meubels die consumenten weg doen nog in goede staat. De belangrijkste reden om een meubel in goede staat weg te doen is dat het niet meer bevalt (52%). Andere redenen zijn dat het meubel niet meer nodig is (18%), er geen ruimte is (17%) of vanwege een verhuizing (4%). Uit het onderzoek blijkt ook dat van de meubels in goede staat het overgrote deel (79%) wordt weggegeven of eindigt in een kringloop. Het andere deel (21%) wordt op straat gezet of naar de milieustraat gebracht³¹. Volgens de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) wordt van de ingezamelde kilo's bij kringlopen 60%, hergebruikt, 19% gerecycled en 21% afgedankt bij het restafval.³² De cijfers van het CBS en Rijkswaterstaat komen niet overeen met bovengenoemde cijfers van het PBL. In ons onderzoek gaan we uit van de data van Rijkswaterstaat en CBS. We achten deze betrouwbaarder dan de zelf-gerapporteerde cijfers van consumenten van het PBL.

De jaarlijkse consumptie en afdanking van meubels vertoont een verschil van 138 kton. Dit verschil kan onder andere verklaard worden door een verschil in databronnen, een toename in de meubelvoorraad bij huishoudens of door de (jaarlijkse) toename van het aantal woningen en daarmee de hoeveelheid meubels.

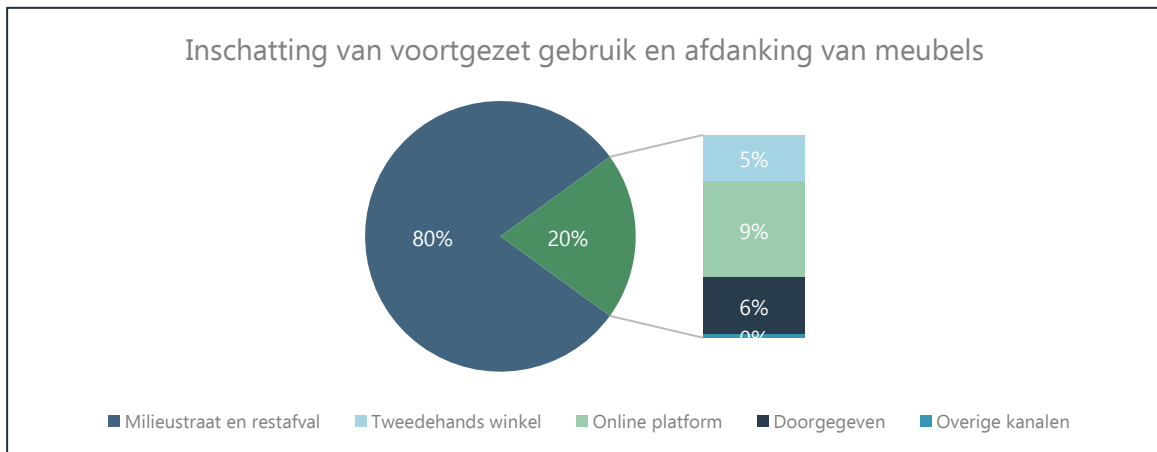
Op basis van data van Rijkswaterstaat en CBS weten we dat jaarlijks 1.175 (939 + 236) kton aan meubels van eigenaar wisselen of als afval worden afgedankt. In het onderzoek maakt Rijkswaterstaat verder expliciet hoe deze meubels van eigenaar wisselen. Wanneer we de cijfers van CBS en Rijkswaterstaat combineren belanden 4 op de 5 meubels waar mensen vanaf willen bij de milieustraat of het restafval³³. Het andere deel krijgt een tweede leven via de verschillende kanalen voor voortgezet gebruik. Een inschatting van de percentuele verdeling van voortgezet gebruik en inzameling via de milieustraat en het restafval is weergegeven in figuur 11.

³⁰ CBS (2022). Nederland bezit 12 miljard kilogram meubels ([link](#))

³¹ PBL (2023). "Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten?" ([link](#))

³² BKN (2020). Benchmark 2020 ([link](#)).

³³ Het onderzoek van PBL (2023) concludeert 44% voortgezet gebruik in plaats van 25%. Wij achten de cijfers van CBS en Rijkswaterstaat betrouwbaarder, dan de zelf-gerapporteerde cijfers van PBL. Daarom gaan we uit van 25%.



Figuur 11 - Inschatting van voortgezet gebruik en afdanking van meubels

Opslag en logistiek als barrières voor circulariteit in de keten

Opslag en logistieke infrastructuur vormen belangrijke barrières om circulariteit in de meubelketen te bevorderen:

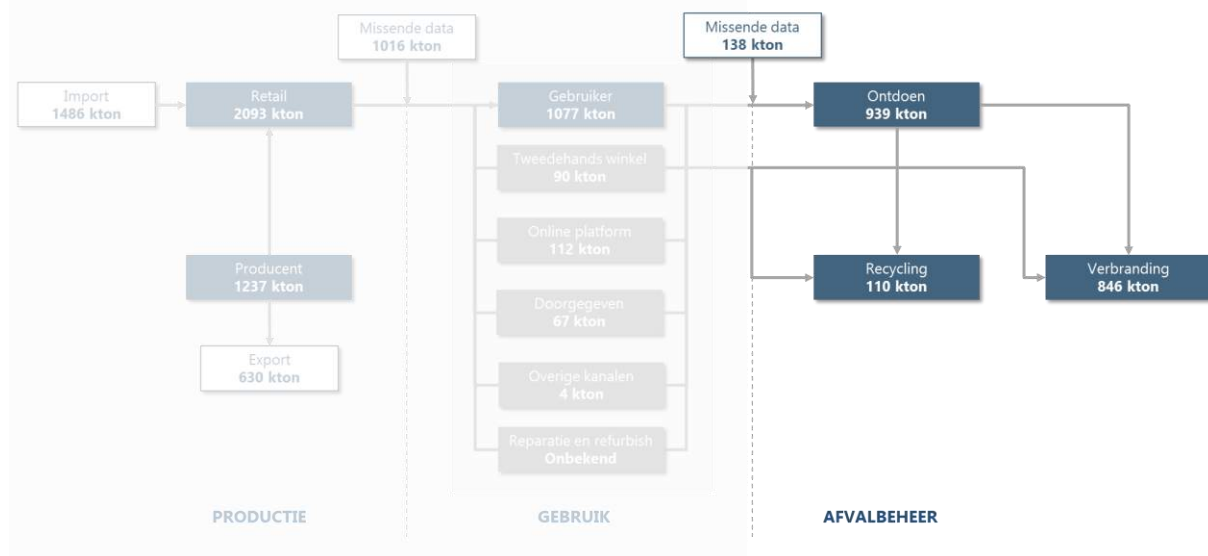
1. **Opslag** - Een grote barrière die reparatie en hergebruik van meubels beperken, is de benodigde opslag. Meubels nemen veel ruimte in, en aan het in bezit hebben of het huren van deze ruimte zijn (vaak hoge) kosten verbonden. Op het moment is deze ruimte er op veel locaties ook niet of niet voldoende³⁴. Dit zorgt voor de nodige problemen met opslag en leidt er toe dat een aanzienlijk deel van het meubilair dat in eerste instantie bij kringlopen wordt aangenomen alsnog wordt verbrand. BKN komt tot een percentage van ongeveer 40%³⁵.
2. **Logistieke infrastructuur** – Naast dat er (vaak hoge) kosten zijn verbonden aan de logistieke infrastructuur geldt daarnaast dat er momenteel nog geen ‘volwassen’ logistieke infrastructuur rondom inzameling en reparatie van meubilair bestaat. Dit geldt ook voor onderdelen die nodig zijn voor reparatie of voorbereiding van hergebruik van meubels³⁶.

³⁴ PBL(2023). Ruimte voor de circulaire economie ([link](#)).

³⁵ BKN (2020). Benchmark 2020 ([link](#)).

³⁶ Universiteit Leiden, Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam (2023), Reparatie in de circulaire economie ([link](#))

3.6 Afvalbeheerfase



Figuur 12 - Afvalbeheerfase van de meubelketen

Volgens de gegevens van Rijkswaterstaat werden er in 2022 54 kton aan meubels hergebruikt via tweedehands winkels. De Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN) rapporteert in haar jaarlijkse Benchmark dat van de ingezamelde kilo's bij kringlopen 60% wordt hergebruikt, 19% gerecycled en 21% afgedankt bij het restafval³⁷. Als we dit extrapoleren voor alle fysieke winkels dan betekent dit dat er jaarlijks 90 kton meubels worden ingezameld bij tweedehands winkels. Hiervan wordt 54 kton hergebruikt, 17 kton gerecycled en 19 kton verbrand³⁸.

Wanneer meubels worden afgedankt via het restafval, de milieustraat of huis-aan-huis worden opgehaald belanden deze in de grof huishoudelijke afvalstroom. Hier belanden ze – afhankelijk van de materiaalsamenstelling - in verschillende deelstromen. Omdat de stromen soms verder worden uitgesplitst per type materiaal is heel lastig om te bepalen welk aandeel van de meubels nog wordt gerecycled en welk aandeel wordt verbrand³⁹. Alleen op Europees niveau zijn er cijfers te vinden over de recycling van meubels. Volgens de Europese Federatie van Meubelfabrikanten (UEA) wordt op Europees niveau ongeveer 90% van het meubelafval verbrand en 10% gerecycled⁴⁰. In deze analyse zijn we uitgegaan van deze aanname. Hierdoor komt de totale recycling van Nederlandse meubels uit op 110 kton per jaar en de verbranding op 846 kton.

3.7 Conclusie

We constateren dat er te weinig bruikbare data beschikbaar is om een volledig beeld van de meubelketen te kunnen geven. Dit geldt met name voor data over de productie- en afvalbeheerfase van meubels. De gebruiksfase is mede dankzij het recente onderzoek van Rijkswaterstaat relatief goed in kaart gebracht. De goede samenwerking met marktpartijen die het belang zien van het delen van de benodigde data heeft aan dit resultaat bijgedragen. Om ambitieuze en haalbare doelstellingen voor een

³⁷ BKN (2020). Benchmark 2020 ([link](#)).

³⁸ Hier nemen we aan dat de meubels die bij kringlopen niet meer gerecycled worden via het restafval in de verbrandingsoven belanden.

³⁹ Op basis van gesprekken met afvalverwerkers.

⁴⁰ European Union (2018). Circular economy in the furniture industry ([link](#)).

UPV te kunnen bepalen is het van belang om meer informatie te hebben over hoeveel meubels er nu jaarlijks op de markt worden gebracht en van de markt gaan.

Op basis van de informatie die we nu hebben, doen we een eerste voorzichtige inschatting van de huidige voortgezet gebruik en recycling percentages. Voorbereiding voor hergebruik (volgens de definitie zoals beschreven in paragraaf 2.1) vindt nauwelijks plaats en daar zijn geen betrouwbare cijfers over te vinden. Op basis van het onderzoek van Rijkswaterstaat en het CBS nemen we aan dat er ongeveer 20% voortgezet gebruik is, ten opzichte van de meubels die van de markt gaan. Uitgaande van de cijfers van BKN, CBS en de UEA wordt ongeveer 12% van de meubels die van de markt komen gerecycled. Deze recycling vindt plaats nadat de meubels bij de milieustraat of het restafval belanden (10%) of na inname bij een tweedehandswinkel/kringloop (2%).

We hebben – op basis van onze voorverkenning - de indruk dat er momenteel veel onderzoek loopt of wordt opgestart dat relevante informatie op gaat leveren om reële doelstellingen te kunnen bepalen. In hoofdstuk 5 geven we op basis van de in het kader van dit onderzoek beschikbare informatie een eerste voorzet. We willen hierbij opmerken dat het van belang is deze voortdurend en aan de hand van recente informatie aan te scherpen.

Kosten en opbrengsten voor inzameling, hergebruik en recycling zijn nog nauwelijks openbaar beschikbaar. We hebben een aantal zaken kunnen vinden. Volgens de BKN is de gemiddelde omzet per kilogram meubilair 40 eurocent⁴¹. In het afstudeeronderzoek over de kosten en emissies van retourlogistiek van meubels worden er aannames gedaan over de kosten van transport en reparatie⁴². In dit onderzoek zijn de kosten voor het transport van meubels 20 cent per tonkm⁴³. De kosten van reparatie bestaan uit de kosten van materialen (20% van de nieuwprijs) en het uurloon (30 euro/uur) van een reparateur. Vervolgonderzoek is nodig om deze cijfers te verifiëren en een eerste volledig overzicht van kosten- en opbrengstencomponenten van inzameling, hergebruik en recycling in beeld te kunnen brengen.

⁴¹ BKN (2020). Benchmark 2020 ([link](#)).

⁴² Van Reenen (2023). Retourlogistiek van meubels

⁴³ European Commission (2006). Analysis of the of transport policies ([link](#)).

4. Kaders voor een regeling voor UPV

Voordat we in het volgende hoofdstuk een eerste globaal voorstel voor een UPV uitwerken, geven we in dit hoofdstuk een korte introductie over de kaders van en de verschillende routes om tot een regeling voor UPV te komen.

De kaders voor het opstellen van een UPV-systeem staan in de Europese en Nederlandse wetgeving. De Europese *Kaderrichtlijn afvalstoffen* (KRA) bevat het totaal aan richtlijnen voor een UPV-systeem. Het is aan de lidstaten om hier zelf invulling aan te geven. In Nederland zijn de wettelijke bepalingen over UPV opgenomen in de *Wet milieubeheer* (Wm) en verder uitgewerkt in het *Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid*. De regelgeving is zo opgebouwd dat voor elk UPV-systeem in een aparte (wettelijke) regeling kan worden vastgelegd wat de randvoorwaarden (zoals definities, reikwijdte, normadressaat en doelstellingen) voor dat specifieke UPV-systeem zijn.

4.1 Twee routes voor totstandkoming van een regeling voor UPV

Het opstellen van een regeling voor UPV kan op hoofdlijnen op twee manieren⁴⁴:

1. De eerste manier is dat de Rijksoverheid een (wettelijke) regeling voor UPV opstelt waarin definities, doelstellingen en normadressaat staan vermeld. Deze *Algemene Maatregel van Bestuur* (AMvB) wordt opgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De verantwoordelijkheid wordt in deze regeling bij een individuele producent gelegd. Deze route van een wettelijke UPV is opgenomen in het NPCE.
2. Een tweede manier om een regeling voor UPV op te stellen is dat de (meubel)branche zelf een overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage opstelt en die voorlegt aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat met de vraag deze overeenkomst *algemeen verbindend te verklaren* (AVV). Hiervoor kan een aanvraag worden gedaan volgens de *Regeling verzoek algemeen verbindend verklaring overeenkomst afvalbeheerbijdrage*. Deze weg gaat uit van een collectieve aanpak en is meer gebaseerd op vrijwilligheid. Er gelden specifieke eisen voor bijvoorbeeld het deel van de branche die zich achter de aanvraag schaart.

In de huidige praktijk zijn de meeste UPV-regelingen een combinatie van beide mogelijkheden⁴⁵. In dat geval wordt de UPV inclusief de doelstellingen wettelijk (via een AMvB) opgelegd. Om de uitvoering efficiënt te regelen zetten de producenten een collectieve producentenorganisatie op. Een AVV wordt onder meer aangevraagd om de afdracht van de afvalbeheerbijdrage aan de producentenorganisatie voor alle producenten/importeurs te verplichten. Op deze manier kan worden voorkomen dat er te veel *free riders* zijn die niet bijdragen, maar wel de vruchten plukken van het systeem.

Beide wegen, producentenverantwoordelijkheid via een AMvB of een AVV, moeten voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Dit betekent automatisch dat zij moeten voldoen aan de KRA (onder andere de eisen in artikel 8bis). Deze vereisten zijn:

- Het beheer van de afvalfase en het behalen van de (in een afvalbeheerovereenkomst overeengekomen of wettelijke) doelstellingen;
- De opzet en inrichting van een afvalbeheerstructuur, waaronder in ieder geval een passend inname- of inzamelsysteem voor afgedankte producten;

⁴⁴ Voor een uitgebreidere vergelijking van beide routes verwijzen we naar: [Naar een UPV voor textiel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴⁵ Een aantal voorbeelden waarvoor dit geldt: Verpakkingen, Verlichting, Batterijen en accu's, Autobanden en Elektrische en elektronische apparatuur.

- Het informeren van afvalstoffenhouders en eindgebruikers, waaronder consumenten;
- De bekostiging (financiële onderbouwing afvalbeheer) en financiering (afvalbeheerbijdrage van betrokken producenten) van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, in het bijzonder de uitvoering en naleving van de afvalbeheerovereenkomst;
- Een toereikende organisatie voor de uitvoering van de afvalbeheerovereenkomst;
- Rapportage en informatievoorziening tussen producenten en in ieder geval naar de minister en betrokken actoren bij de afvalbeheerstructuur.

4.2 Verantwoordelijkheden overheid en producenten in een UPV

Een regeling over UPV is gericht op **de achterkant van de keten**, namelijk vanaf het moment dat de producten in de afvalfase zijn gekomen. De basis voor het opstellen van een AMvB of Overeenkomst voor een afvalbeheerbijdrage en AVV ligt in de Wet milieubeheer. In een UPV kunnen alleen regels worden opgenomen over het beperken van de negatieve milieueffecten, met name die te maken hebben met de effecten van het afvalbeheer van producten die door producenten op de markt zijn gebracht.

Met een UPV kan *de overheid* direct invloed uitoefenen op de achterkant van de keten. In de Europese Regelgeving (KRA, artikel 3) wordt een regeling voor UPV dan ook als volgt gedefinieerd: *een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product*. In artikel 8 van de KRA wordt UPV verder uitgewerkt. UPV heeft als doel hergebruik en preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren.

Samengevat kan *de overheid* in een UPV over de volgende zaken regels stellen:

- de producten die onder de UPV vallen;
- wie de normadressaat is (de partij die producent is en de verantwoordelijkheid krijgt);
- de te behalen doelstellingen (aan de achterkant van de keten). Ook kan via preventie ingezet worden op het voorkomen van afvalstoffen;
- financiële verplichtingen;
- monitorings- en rapportageverplichtingen;

Producenten zijn vanaf het moment dat de UPV van kracht is verantwoordelijk voor het behalen van de doelen in de UPV. Onder een UPV die alleen via een AMvB is geregeld kunnen producenten individueel voor hun eigen producten regelen dat zij voldoen aan de doelen. Ook kunnen zij zich aansluiten bij een collectieve producentenorganisatie. Als producenten (onder een AMvB en/of een AVV) een producentenorganisatie oprichten die collectief namens meerdere producenten de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de eisen uit de UPV op zich neemt, dan mag deze organisatie niet meer geld ontvangen van de producenten dan nodig is voor het uitvoeren van haar taken die leiden tot het bereiken van de doelstellingen⁴⁶. Producentenverantwoordelijkheid brengt met zich mee dat producenten verantwoordelijk zijn voor het maken van afspraken met andere ketenpartijen, zoals inzamelaars en recyclers, daar waar deze partijen een rol hebben in het behalen van de doelen waar de producenten verantwoordelijk voor zijn.

⁴⁶ Er mag een fonds worden ingericht waarmee onvoorziene uitgaven worden gedekt, en waarmee innovatie wordt gestimuleerd.

Indien mogelijk moet een producentenorganisatie tarieven differentiëren naar verschillende producten. Hierbij moeten producenten volgens de wet kijken naar duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recycleerbaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de gehele levenscyclus. Producenten kunnen dus via de producentenorganisatie afspreken dat voor duurzamere producten minder afvalbeheerbijdrage hoeft te worden afgedragen. Hoe zij de criteria vaststellen voor duurzamere producten staat hen vrij, zolang zij daarmee niet in strijd handelen met ander recht, zoals het recht op vrije handel van goederen. De *overheid* heeft (wanneer er ook een AMvB wordt opgesteld) mogelijkheden om te sturen in de richting van een voorkeursgrondslag; de definitieve vaststelling is aan de producenten(organisatie). Op deze manier kan de *overheid* indirect enige invloed uitoefenen op de voorkant van de keten en de gebruiksfase.

4.3 De UPV voor meubels is één van de beleidsinstrumenten

Een UPV is weliswaar een belangrijk beleidsinstrument om stappen te zetten richting verduurzaming van de meubelketen, maar niet het enige instrument om de keten in beweging te krijgen naar meer duurzaamheid en circulariteit. Om dit te bereiken is zowel aan de voorkant (productie, pre-use), in de gebruiksfase (use) als aan de achterkant (post-use) van de keten sturing nodig op verandering. Een UPV ziet vooral toe op de achterkant en hooguit indirect op voorkant en gebruik.

Er is derhalve een pakket aan beleidsmaatregelen benodigd waar – naast een UPV – onder meer onderdeel van kunnen zijn: (1) een verplicht aandeel recycleert of duurzaam geproduceerd materiaal en (2) Europese productregelgeving (waaraan gewerkt wordt in het kader van de Ecodesignrichtlijn) (3) reparatie van meubels gangbaarder maken (4) verbranden van materialen uit meubels verbieden, etc.

5. Een globaal voorstel voor de UPV voor meubels

In dit hoofdstuk werken we een eerste opzet voor de inrichting van de UPV voor meubels uit. Achtereenvolgens gaan we in op de mogelijke scope en afbakening, doelstellingen en organisatie.

5.1 Scope en afbakening

Wij stellen voor om de UPV voor meubels zowel betrekking te laten hebben op losstaande en ingebouwde meubels volgens de categorisering zoals opgenomen in hoofdstuk 2. Deze afbakening sluit aan op de wijze waarop er binnen de EU naar meubels wordt gekeken in het kader van de Ecodesign richtlijn. De meubels binnen de verschillende subcategorieën (zie paragraaf 2.2) hebben allen een andere functionaliteit. Zoals bijvoorbeeld het bereiden van eten voor keukens en het bieden van ligcomfort voor bedden. Ook kennen ze een andere materiaalsamenstelling, kan het afvalbeheer op verschillende wijze verlopen en zijn de ketens anders georganiseerd (binnen de verschillende brancheverenigingen).

In de komende tijd kan de afbakening nader worden verfijnd. Over de in hoofdstuk 2 onderscheiden aandachtspunten dient bijvoorbeeld nog nadere besluitvorming plaats te vinden.

Voor de scope van de UPV zien we – mede op basis van de gesprekken met ketenpartijen – twee hoofdrichtingen:

1. *Gefaseerde invoering.* Dit houdt in dat de UPV niet voor alle onderscheiden productgroepen op hetzelfde moment wordt ingevoerd. Er wordt gestart met een aantal productgroepen - bijvoorbeeld de productgroepen met de hoogste milieu impact, waar gescheiden inzameling momenteel al goed gaat en veel verwerking plaatsvindt of waar de businesscase al loopt. Deze ervaringen kunnen vervolgens gebruikt worden om de UPV te verbreden naar andere productgroepen.
2. *Invoering voor alle productgroepen op hetzelfde moment.* Wanneer direct wordt gestart met alle productgroepen is het vanaf de start helder wat wel en wat niet onder de UPV valt. Verschillen kunnen leiden tot onduidelijkheid in het kader van de uitvoerbaarheid, onnodige complexiteit en wellicht een oneerlijk speelveld ('waarom zouden productgroepen waar al een en ander gebeurt eerder aan de regels moeten voldoen dan andere?').

Wij stellen voor om alle productgroepen direct bij de invoering (conform NPCE in 2030) onder de UPV te laten vallen. Ten eerste, om een gelijk speelveld te garanderen. Op deze manier worden alle productgroepen gelijk behandeld. De productcategorieën waar al meer gebeurt en kan (met bijvoorbeeld een goed te recyclen product) hoeven dan als voorlopers niet eerder te voldoen aan de regelgeving. Het doel zou in onze ogen juist moeten zijn om binnen alle productcategorieën een stap te maken en de voorlopers de achterblijvers mee te laten nemen. Verschillen zullen er altijd blijven. Ten tweede, om complexiteit en mogelijke onduidelijkheid te voorkomen. De uitvoering van het systeem kan complexer worden zodra bepaalde productgroepen juist wel of niet onder de UPV vallen.

5.2 Doelstellingen voor de UPV meubels

5.2.1 Hoofdoelstelling: minder milieudruk en afvalproductie

Gegeven de circulaire ambities van de overheid zoals onder meer verwoord in het NPCE en de (on)mogelijkheden van het instrument UPV kan de hoofddoelstelling voor een UPV meubels als volgt worden geformuleerd:

Het bijdragen aan het verminderen van de milieudruk en de afvalproductie binnen de meubelketen door afvalbeheer en duurzame en circulaire verwerking te organiseren.

De hoofddoelstelling van de UPV kan worden bereikt door:

- De levensduur van producten te verlengen door producthergebruik en reparatie te stimuleren en zo de aanschaf van nieuwe producten uit te stellen en/of in zijn geheel te vervangen. Het gaat hierbij dus om het voorkomen van gebruik van virgin materiaal door aanschaffen van nieuwe meubels te verminderen.
- Het aandeel recycling van vrijkomend afval van gebruikte meubels te vergroten en zo recycleert (van verschillende materialen) te produceren dat wordt gebruikt in nieuwe meubels die op de markt worden gebracht.
- Via preventie in te zetten op het voorkomen van afvalstoffen. Het stimuleren van reparatie, refurbishment en voortgezet gebruik zien we ook als mogelijkheden om het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen.

Om zowel het aandeel producthergebruik als recycling verder te kunnen vergroten is het van belang dat de huidige wijze van inzameling en verdere verwerking (sortering, demontage, recycling) wordt geoptimaliseerd. Momenteel zijn deze processen namelijk niet gericht op (voorbereiding voor) hergebruik en recycling. Het is niet wenselijk dat meubels als grof huishoudelijk afval of gemengd bouw- en sloopafval van de markt afkomen, want dan is er een hele grote kans dat het materiaal wordt verbrand.

Daarnaast is het van belang de "gebruiksfase" van de meubelketen verder te ontwikkelen en een goed beeld te krijgen van de omvang van de markt. Meer specifiek is het belangrijk dat de bestaande reparatie (en refurbish) infrastructuur verder ontwikkeld wordt. En daarnaast is het belangrijk een beter beeld te krijgen van de hoeveelheid gebruikte meubels die via tweedehandswinkels of online platforms wordt verhandeld. Het recente onderzoek van RWS "Hergebruik door consumenten in Nederland" geeft al een eerste beeld. Goed om dit onderzoek in de komende jaren te herhalen en de methodiek te verfijnen.

Om tot een duurzame en circulaire meubelketen te komen is het nodig om zowel aan de voorkant (productie, pre-use), tijdens de gebruiksfase (use) als aan de achterkant (post-use) van de keten te sturen op verandering. Met een UPV kan de overheid het meest direct invloed uitoefenen op de achterkant van de keten (zie ook hoofdstuk 4). Om tot een duurzame en circulaire meubelketen te komen zijn naast een UPV ook aanvullende beleidsinstrumenten nodig, bijvoorbeeld de inzet op designeisen voor meubels.

5.2.2 Concretisering doelstellingen voor de UPV Meubels

Voor het formuleren van doelstellingen hanteren we een aantal algemene uitgangspunten. Doelstellingen zijn:

- In eerste instantie gericht op de ketenstap (aan de achterkant) waar de overheid het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel neer kan leggen om de gehele keten te sturen naar meer circulariteit;
- bij voorkeur dynamisch en kennen een voortschrijdende normstelling in de tijd;
- ambitieus en realistisch. Of met andere woorden: haalbaar, maar de sector moet wel inspanningen leveren om de doelstellingen te kunnen bereiken;
- meetbaar zonder al te veel discussie.

Daarnaast geven de doelstellingen voldoende ruimte aan de producenten om zelfstandige keuzes te kunnen maken om de doelstellingen te behalen en hun verplichtingen waar te kunnen maken.

Op basis van dit onderzoek vinden wij het te vroeg om hele concrete doelstellingen (met gerichte percentages door de tijd) te formuleren. Dat vraagt ook een goede nulmeting en daarvoor zijn nu nog te veel onzekerheden in data. Wel komt er steeds meer data beschikbaar, waardoor het concretiseren van doelstellingen steeds beter kan. Wat we in het vervolg van dit hoofdstuk in ieder geval doen, is aangegeven op welke onderdelen van de keten doelstellingen zouden moeten aangrijpen en hoe deze geformuleerd zouden kunnen worden. Een eerste aanzet die nader dient te worden uitgewerkt en die ook past bij het karakter van deze voorverkenning.

Eerste prioriteit: een gecombineerde doelstelling voor recycling en voorbereiding voor hergebruik

Een circulaire economie stelt het zo lang mogelijk uit, maar uiteindelijk zal elk meubel het einde van zijn levensduur bereiken. Wat dan nog rest is eventueel demontage en hergebruik van onderdelen en vervolgens recycling van de materialen. Daarom stellen we voor om in ieder geval een doelstelling voor recycling en voorbereiding voor hergebruik op stellen. Er kunnen losse doelstellingen geformuleerd worden voor beide aspecten. Wij stellen een gecombineerde doelstelling voor, omdat dit producenten meer ruimte geeft om de doelstelling te bereiken met of meer inzet op voorbereiding voor hergebruik of meer recycling. Op basis van de verzamelde informatie (zie hoofdstuk 3) weten we dat recycling en voorbereiding voor hergebruik plaatsvinden, maar hoeveel precies is niet helemaal helder⁴⁷. Europees onderzoek geeft aan dat er totaal tussen de 10 en 20% van de hoeveelheid die van de markt komt gerecycled en (via voorbereiding voor hergebruik) hergebruikt wordt.⁴⁸ Ook weten we dat er potentie is om recycling en hergebruik te verbeteren, mits er aandacht is voor het systeem van inzamelen.

We stellen daarom voor geen aparte doelstelling voor inzameling te formuleren. Een gecombineerde doelstelling op recycling en *voorbereiding op hergebruik* geeft ook een prikkel om de (gescheiden) inzameling en sortering te verbeteren. Doelstellingen op recycling en voorbereiding voor hergebruik zetten aan tot meer (en betere) gescheiden inzameling, omdat dit nodig is om de doelstelling te behalen. Momenteel zien we dat de huidige inzamelstructuur voor meubels nog niet is ingesteld om maximaal gescheiden in te zamelen. Aanpassingen aan deze inzamelstructuur zijn dan ook een vereiste zijn om de gestelde doelstellingen voor recycling en voorbereiding voor hergebruik te kunnen halen. Door dit indirecte verband is een aparte doelstelling voor inzameling niet essentieel om het gewenste effect van meer (en betere) gescheiden inzameling te bereiken.

Of de recycling en voorbereiding voor hergebruik doelstelling wordt behaald kan in onze ogen het beste worden gemeten aan de hand van de meubels die van de markt komen (en niet ten opzichte van wat op de markt komt wat gangbaar is in veel UPV's). Meubels hebben een relatief lange levensduur en de doelstellingen uitdrukken ten opzichte van de hoeveelheid meubels die op de markt komen, kan een verkeerde prikkel met zich meebrengen. Op korter termijn kan een doelstelling ten opzichte van de meubels die op de markt komen leiden tot meubels met een korte levensduur. Notabene: de kosten die de producenten maken om de inzameling te organiseren worden in praktijk wel uitgedrukt per op de markt gebracht meubel. Om te monitoren of het de 'goede' kant op gaat is de hoeveelheid meubels die op de markt komt wel een belangrijke indicator. De verwachting is dat bij een langere levensduur de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte meubels (per huishouden) af zal nemen en tweedehands nieuw zal vervangen. Omdat hier natuurlijk ook andere factoren een rol kunnen spelen (zoals economische ontwikkelingen) kunnen hier niet al te harde conclusies aan verbonden worden. In recent

⁴⁷ Op basis van het onderzoek van Rijkswaterstaat, Hergebruik door consumenten in Nederland - gegevens 2021 en 2022 en een rapport van de Europese Unie (2018). Circular economy in the furniture industry ([link](#)).

⁴⁸ European Union (2018). Circular economy in the furniture industry ([link](#)).

onderzoek van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur komt onder meer naar voren dat meubels steeds eerder en in groeiende hoeveelheden worden weggegooid⁴⁹.

Zoals hierboven al aangegeven, het afgeven van een duidelijk percentage voor deze gecombineerde doelstelling is op dit moment lastig. Onder meer vanwege de hierboven genoemde redenen, maar ook omdat er nu maar een heel klein gedeelte als afval wordt afgedankt en via *voorbereiding voor hergebruik* weer geschikt gemaakt wordt voor hergebruik⁵⁰. Een veel groter aandeel meubels dat wordt hergebruikt valt onder de categorie *voortgezet gebruik* (direct via online platforms, en eventueel via tweedehandswinkels of kringlopen). Hier verschilt de achterkant van de meubelketen van bijvoorbeeld de textielketen waar professionele sorteerders veel kleding voorbereiden voor hergebruik. Voor tweedehands winkels of kringloopbedrijven is het belangrijk hoe de inname van de meubels is geregeld. Als bij de inname wordt gecontroleerd of een meubelstuk direct (of eventueel met een minimale reparatie of schoonmaak) verkoopbaar is dan moet het meubelstuk worden gezien als een product. Als er vooraf geen controle plaatsvindt en meubelstukken worden ingenomen waarvan niet vaststaat dat het (direct) als meubelstuk verkoopbaar is, dan moet het meubelstuk worden gezien als een afvalstof.

Deze stroom afvalstoffen kan vervolgens op een later tijdstip worden gesorteerd in een verkoopbare stroom (product) en een niet verkoopbare stroom (afval). Een meubel kan eerst als een afvalstof worden gezien, en vervolgens via een handeling van nuttige toepassing (controle en eventueel reparatie) in de einde afvalfase komen. Alleen dan tellen de meubels mee als voorbereiding voor hergebruik. Wanneer het meubelstuk altijd product is geweest dan telt het als voortgezet gebruik. Dit komt aan de orde in de volgende paragraaf. Kringloopwinkels werken vaak met een strenge selectie voor (grotere) meubels om te voorkomen dat de meubels niet verkocht worden. Meubels zouden in dat geval geen afvalstof zijn en dus niet in aanmerking komen om mee te tellen voor voorbereiding voor hergebruik. Er zijn echter ook kringloopwinkels die in een contract met de gemeente zorgen voor de inzameling van meubels die inwoners van de gemeente afdanken. In dat geval wordt er niet geselecteerd en worden alle meubels meegenomen. In dat geval worden alle ingenomen meubels als afvalstof gezien, en als zij na controle in de winkel worden geplaatst en worden verkocht tellen zij mee onder de definitie van voorbereiding voor hergebruik. Naar schatting geldt deze constructie, waarbij in opdracht van de gemeente wordt ingezameld, voor ongeveer 10% van de kringloopwinkels. Eenzelfde constructie zou ook in opdracht van producenten kunnen worden opgezet, zodat er meer meubels mee tellen voor de doelstelling voorbereiding voor hergebruik. Kringloopwinkels moeten dan wel afvalstoffen in mogen zamelen volgens de wet. Dit kan een vergunning vereisen, moet passen in het bestemmingsplan/omgevingsplan en brengt administratieve verplichtingen met zich mee.

Tot slot van deze paragraaf geven we een allereerste inschatting voor de hoogte van de doelstelling. Met de huidige informatie zou ons voorstel zijn de gecombineerde doelstelling minimaal op 25% te zetten. Dit vanuit de gedachte dat 25% hoger is dan dat nu wordt gerapporteerd (12%) en met de kanttekening dat meer en betere monitoring het mogelijk maakt een beter geïnformeerde doelstelling te formuleren. Daarbij ligt (voorbereiding voor) hergebruik meer voor de hand bij losstaande meubels dan bij ingebouwde meubels, dus wellicht dat het – na verder onderzoek – logisch is andere percentages te stellen voor beide productgroepen. Over hoe deze doelstelling op zou moeten lopen in de tijd is nu nog heel weinig te zeggen.

Registratie van hergebruik en reparatie leiden tot aanvullende doelstellingen

We weten steeds beter hoeveel gebruikte meubels er daadwerkelijk worden hergebruikt. Grofweg zijn hiervoor twee routes: (1) nadat iemand zich van een meubel heeft ontdaan als afval wordt dit via

⁴⁹ [Weg van de wegwerpmaatschappij | Raad voor de leefomgeving en infrastructuur \(rli.nl\)](#), november 2023

⁵⁰ BKN (2020). Benchmark 2020 ([link](#)) en expert interviews met afvalverwerkers.

voorbereiding voor hergebruik weer een meubel dat als product kan worden hergebruikt en (2) via tweedehandswinkels (kringlopen, gespecialiseerde designmeubelwinkels) of online platforms (zoals Marktplaats en Whoppah) wisselen meubels van eigenaar. We spreken dan over *voortgezet gebruik*.

De eerste route is momenteel hooguit een paar procent van de als afval ontdane hoeveelheid. De tweede route is veel omvangrijker. Een directe doelstelling stellen voor voortgezet gebruik in de UPV is niet vanzelfsprekend mogelijk. Immers een UPV is gericht op de achterkant van de keten na ontdoen als afval. Daarnaast moet het binnen de macht van de producent liggen om doelstellingen in een UPV te behalen. Op dit moment heeft een producent weinig tot geen invloed op de verkoop van tweedehands meubels. Via de mogelijkheden die de UPV biedt om iets op te nemen over het voorkomen dat afvalstoffen ontstaan (preventie) kunnen wel (inspannings)doelstellingen worden opgenomen met betrekking tot voortgezet gebruik.

We stellen in ieder geval voor de registratie van voortgezet gebruik (waarvoor het onderzoek van RWS een eerste aanzet geeft) te continueren en te verfijnen. Hoe de registratie precies georganiseerd kan worden, moet nader worden uitgewerkt. Het meest eenvoudig lijkt het de registratie te laten uitvoeren door de partijen waar dit voortgezet gebruik ook plaatsvindt (online platforms, bepaalde retailers en/of kringloopwinkels) en dit centraal te verzamelen (bij RWS of na invoering van de UPV een eventuele producentenorganisatie). Aandachtspunten zijn praktische uitvoerbaarheid en de beschikbaarheid van een registratievergoeding. Registreren in de aanloop naar de UPV kan zo mogelijk al een gedragsverandering bij producent en consument teweegbrengen in de vorm van een verbreding van de reparatiemogelijkheden, terugname en refurbishment.

Het heeft in onze ogen toegevoegde waarde als er op termijn naast de monitoring ook een doelstelling met betrekking tot daadwerkelijk hergebruik (voorgezet gebruik) wordt gesteld. Dit vraagt een verfijning van de eerdergenoemde registratie. Ook de doorontwikkeling van een digitaal productpaspoort helpt hierbij. Nu is immers uit de cijfers niet te halen of een meubelstuk meer dan een keer per jaar van eigenaar wisselt. Ervan uitgaande dat dat plaatsvindt, zouden de huidige cijfers een (beperkte) overschatting zijn.

Een mogelijke formulering van deze doelstelling waarmee gestart zou kunnen worden, is het opnemen van een jaarlijkse stijging van hergebruik (voorgezet gebruik) van enkele procenten. Daarnaast stellen we voor om in de UPV op te nemen dat de producent verplicht toegang organiseert tot een reparatie infrastructuur en/of deze opzet. Ook willen we de mogelijkheid van een terugnameverplichting van gebruikte meubels door producenten onderzoeken. Dit draagt bij aan betere inzameling en zal naar verwachting de hoeveelheid die verbrand wordt laten afnemen. We denken dan aan een zogenaamde "oud-voor-nieuw-regeling", waarbij producenten bij aanschaf van een nieuw meubel het oude innemen (en geen "oud-voor-niets" waarin producenten elk meubel moeten innemen). Een dergelijke verplichting vraagt verdere uitwerking, ook omdat deze in de praktijk naar verwachting door de retailers zal worden uitgevoerd. De retailers moeten dan in de UPV-wetgeving deze verplichting opgelegd krijgen, anders ontstaat er waarschijnlijk een situatie waarbij een deel van de detailhandel wel meubels inneemt en een deel niet.

5.3 Organisatie van een UPV

Een regeling voor UPV kan tot stand komen via (1) een vrijwillige aanvraag vanuit de branche tot algemeen verbindend verklaring (AVV) van de afvalbeheerovereenkomst, (2) een wettelijke regeling via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of (3) een combinatie van beide.

In het NPCE is aangegeven dat er in ieder geval een wettelijke regeling komt. Een verplichting voor het behalen van de doelstellingen in een wettelijke UPV is gericht aan een individuele producent. Uit ervaringen met andere UPV-systemen weten wij dat het in de praktijk omslachtig en inefficiënt wordt

om iedere producent zijn eigen inzamelsysteem te laten ontwikkelen. Dat is ook niet nodig. Er zijn immers al inzamelsystemen voor meubels die binnen het kader van de UPV geoptimaliseerd moeten worden om de gestelde doelstellingen te behalen.

Aanvullend kunnen de producenten/importeurs de vorming van één (of meerdere) collectieve organisatie(s) overwegen om de gescheiden inzameling, recycling, reparatie en hergebruik namens de (aangesloten) producenten in Nederland te regelen. Het aantal producenten dat in Nederland meubels op de markt brengt is aanzienlijk, maar relatief overzichtelijk (zie hoofdstuk 3). Een collectieve organisatie (of meerdere, bijvoorbeeld een voor losstaande meubels en een voor interieurbouw/keukens/badkamers) namens de producenten kan naar verwachting goed opereren. Hierbij bestaat er altijd het risico van freeriders. Dit zijn organisaties die wel meeprofiteren van de voordelen van het bestaan van het collectief en ontdoeners wel de meubels laten afgeven bij het passend inzamelsysteem, maar daar niet aan meebetalen.

Wanneer voldaan wordt aan de vereisten kan een *algemeenverbindendverklaring* (AVV) aangevraagd worden bij de minister. Na afgifte van een AVV door de minister worden freeriders gedwongen zich aan te sluiten bij deze producentenorganisatie en moeten zij meebetalen aan de kosten die door de collectieve organisatie worden gemaakt voor inzameling, verwerking en informeren van gebruikers.

5.3.1 Verantwoordelijkheden, rollen en taken

De invoering van een UPV-systeem maakt producenten verantwoordelijk voor de afvalfase van hun producten. Over de organisatie van UPV-systemen is een aantal dingen vastgelegd in de wet (Kaderrichtlijn afvalstoffen). Zo staat in *Artikel 8 bis lid 1 onder a* dat taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren duidelijk omschreven moeten zijn. En in *Artikel 8 bis lid 6* staat dat lidstaten zorgen voor een regelmatige dialoog tussen alle relevante belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

In de regelingen van bestaande UPV-systemen in Nederland wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de UPV nagenoeg volledig neergelegd bij de producenten⁵¹. Het is de taak de van de producenten om de keten te organiseren en te zorgen dat effectief afvalbeheer plaatsvindt. Hiervoor kunnen de producenten afspraken maken met andere partijen, zoals publieke en private afvalverwerkers, gemeenten, kringloopwinkels en consumenten, over hun rollen en taken. De Rijksoverheid stelt de juiste kaders waarbinnen producenten hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken en andere partijen kunnen betrekken. De andere partijen die een rol spelen in het behalen van de doelen van de UPV hebben vaak geen wettelijke verplichting om mee te werken aan die doelen. Hierdoor ontstaat er geregeld een discussie over de uitvoering van de taken en vooral de vergoedingen die de producenten voor de uitvoering moeten betalen aan andere partijen. Deze afhankelijkheid van andere partijen kan ervoor zorgen dat producenten niet handhaafbaar zijn als de doelstellingen niet behaald worden⁵². Het is daarom belangrijk om als een partij in de gehele meubelketen iets moet doen om de doelstellingen te behalen deze verantwoordelijkheid duidelijk in de UPV-wetgeving is vastgelegd. Hierbij blijft de

⁵¹ Onder de UPV Elektrische en elektronische apparatuur is voor distributeurs (detailhandelaren) een oud-voor-nieuw regeling opgenomen en voor grotere winkels een oud-voor-niets regeling. Ook worden er eisen gesteld aan vervoer en het gescheiden houden van apparatuur die kan worden voorbereid voor hergebruik en die moet worden gerecycled. Voor verpakkingen zijn ook regels voor afvalinzamelaars opgenomen. Zij moeten gegevens leveren over de door hen ingezamelde verpakkingen aan Nedvang. Ook kunnen er voor het innen en teruggeven van statiegeld eisen worden gesteld aan anderen dan importeurs. In het verleden waren verkooppunten verplicht het statiegeld te regelen, nu is deze verplichting bij de producenten/importeurs van blikjes en plastic flesjes neergelegd, wat tot veel discussie leidt.

⁵² De rechter heeft een last onder dwangsom om een doelstelling (90% inzameling en recycling van glazen flessen) te behalen ongeldig verklaard omdat de producenten/importeurs afhankelijk zijn van bedrijven, gemeenten en burgers. De producenten/importeurs kunnen de medewerking van deze partijen niet afdwingen.

financiële en organisatorische verantwoordelijkheid van het gehele systeem wel bij de producenten liggen, maar wordt de uitvoering van een specifieke taak (zoals een oud-voor-nieuw regeling of het aanleveren van gegevens) tegen betaling bij een andere partij dan de producenten gelegd. In een onlangs ingediende Kamerbrief presenteert de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een voorstel om de rolverdeling binnen UPV's te verduidelijken⁵³. Het belangrijkste uitgangspunt is dat producenten hun verantwoordelijkheid nemen én kunnen nemen door een duidelijke rolverdeling zonder afhankelijkheid van derden.

We onderscheiden in de meubelketen de volgende partijen en rollen:

- Producenten van meubels (deels verenigd in CBM/Inretail/RND en deels niet verenigd)
- Retailbedrijven die meubels verkopen
- Consumenten en bedrijven als 'houders' van meubels
- Gemeenten die als taak hebben om afval in te zamelen van hun inwoners. Notabene: zodra er een UPV is, zijn de producenten verantwoordelijk voor het afvalbeheer.
- Afvalinzamelaars (publiek en privaat) die afval inzamelen in opdracht van bedrijven en gemeenten.
- Afvalverwerkers (publiek en privaat) die ingezamelde meubels sorteren, eventueel demonteren en verder verwerken (recycling, verbranding).
- Tweedehands winkels; zowel fysieke winkels (kringloop, design) als online platforms (Marktplaats, Ebay, Whoppah) die meubels verhandelen.
- Sociaal-maatschappelijke organisaties (zoals circulaire ambachtscentra) die meubels kunnen sorteren, repareren, refurbishen en eventueel demonteren.
- Private organisaties die repareren.

Producenten zullen deze partijen (deels) nodig hebben om de doelstellingen te kunnen bereiken. Daarom is het van belang dat deze partijen met elkaar in overleg gaan over hoe dit op te pakken. Eventuele samenwerking om te komen tot het gestelde recycling en hergebruik percentage en daarmee tot de gewenste lagere milieu-impact vindt plaats onder regie van de producenten.

5.3.2 Instellen van een ketenoverleg

In lijn met de Europese regelgeving en in lijn met de Kamerbrief over de doorontwikkeling van UPV's stellen wij voor om een periodiek ketenoverleg in te stellen waarin de gezamenlijke inspanningen om de meubelketen te verduurzamen en meer circulair te maken worden besproken. De Kaderrichtlijn afvalstoffen legt de verplichting tot het *zorgen voor een regelmatige dialoog tussen alle relevante belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van de regelingen voor uitgebreide productenverantwoordelijkheid* neer bij de lidstaten. Het staat lidstaten hierbij vrij hoe zij dit organiseren. De Rijksoverheid kan deze dialogen, in Nederland vaak ketenoverleg genoemd, zelf organiseren of deze verantwoordelijkheid via de wet neerleggen bij een andere partij, zoals de producenten, of eventueel een derde partij bijvoorbeeld als er meerdere producentenorganisaties zijn.

Het ketenoverleg krijgt twee taken:

⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). Kamerbrief Doorontwikkeling uitgebreide productenverantwoordelijkheid (UPV) ([link](#))

(1) De producenten hebben de verplichting om te rapporteren over de behaalde resultaten. Het ketenoverleg draagt eraan bij dat op kosteneffectieve wijze wordt voldaan aan de informatieverplichtingen die door de wet aan eenieder zijn opgelegd.

(2) Het gezamenlijk sturen op verandering van de keten opdat het behalen van de doelen die aan de producent zijn opgelegd structureel gemakkelijker wordt.

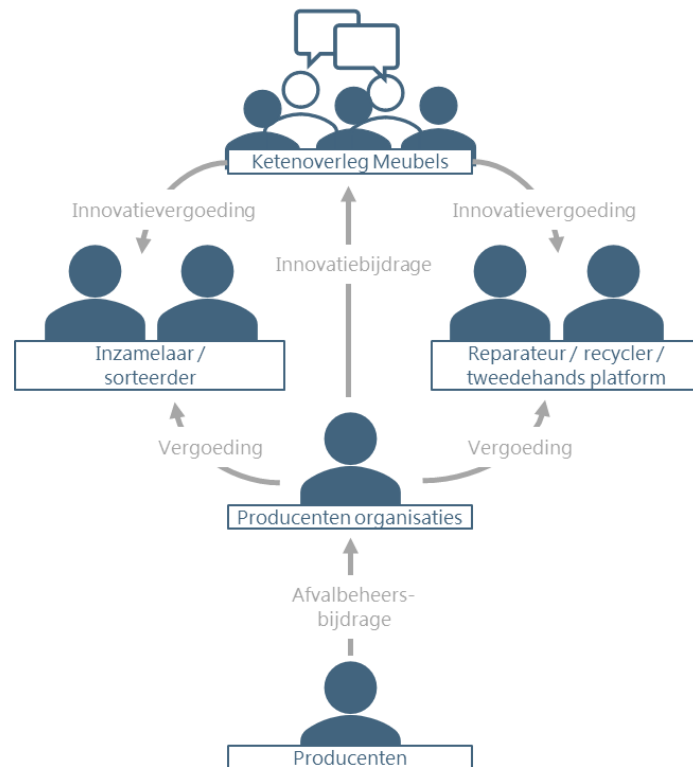
Het ketenoverleg is vooral gericht op afstemming en optimalisatie en draagt daarmee niet de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen. Die verantwoordelijkheid ligt bij de producenten.

Om de keten te veranderen in de richting van meer duurzaamheid en circulariteit is innovatie van belang. Een eventuele producentenorganisatie heeft de mogelijkheid een innovatiefonds in te stellen. De middelen hieruit zouden gebruikt kunnen worden voor uitvoering van deze taken. Het innovatiefonds wordt dan gevoed door afdracht van een bepaald percentage van de afvalbeheerbijdrage die producenten betalen aan de collectieve organisatie (doorgaans in rekening gebracht via een afdracht per op de markt gebracht product). Met de beschikbare middelen kan onderzoek worden uitgevoerd (bijvoorbeeld naar een redelijke vergoeding voor inzameling, registratie of reparatie; NB. In de Franse UPV is een vergoeding van 50% van reparatie opgenomen), kan de ontwikkeling van nieuwe (logistieke) systemen gestimuleerd worden die hergebruik bevorderen, kunnen koplopers worden ondersteund of kunnen pilots met een digitaal productpaspoort worden ondersteund. Naast deze bijdrage zijn er wellicht ook andere mogelijkheden om het innovatiefonds te voeden, zoals eventueel beschikbare subsidies.

Aan het ketenoverleg nemen de in 5.3.1. genoemde partijen uit de meubelketen deel. Deze partijen laten zich vertegenwoordigen door hun respectievelijke verenigingen of brancheorganisaties. Voor consumenten is er in onze ogen geen voor de hand liggende vereniging om aan te sluiten. Wellicht dat de consumentenbond deze rol kan vervullen. Ook de overheid neemt deel aan het ketenoverleg. Omdat de partijen in het overleg tegenstrijdige belangen kunnen hebben raden we aan om te overleggen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en het overleg te laten organiseren door een onafhankelijk secretariaat. Als partijen er niet gezamenlijk uitkomen dan zou er een mogelijkheid moeten zijn om te escaleren.

Hiervoor raden wij aan een onafhankelijke commissie van drie personen van voldoende statuus aan te stellen die knopen kan doorhakken en kan fungeren als onafhankelijk orgaan als de partijen in het ketenoverleg niet uit een bepaalde kwestie komen. Als systeemverantwoordelijke stellen wij voor dat het ministerie van IenW de commissie aanstelt. Daarna zorgt de commissie zelf voor opvolging. In de commissie zitten onafhankelijke personen uit de keten en geen Rijksvertegenwoordigers. Het ministerie van IenW heeft daarmee geen rol binnen de commissie, maar zorgt er wel voor dat deze er komt. Sturend principe bij besluiten van de commissie is het effect op het behalen van de doelen van het UPV-systeem. De werkwijze die zij kunnen volgen is die van de arbitragesystematiek. We adviseren echter om niet iedere keer bij een discussiepunt een nieuwe commissie in te stellen, maar een vaste commissie te formeren die snel kan reageren op een discussiepunt.

De voorgestelde wijze van organisatie – met ketenoverleg en commissie – neemt de verantwoordelijkheid voor controle op het behalen van de doelen die aan de producenten zijn gesteld niet over van RWS en ILT. Deze blijft bij RWS en ILT. In onderstaand figuur hebben wij een overzicht gemaakt van de organisatie en governance van het UPV-systeem voor meubels. Hierbij gaan we uit van één of meerdere producentenorganisaties.



Figuur 13 Visueel overzicht van de organisatie van de keten in het kader van het UPV-systeem

6. Vervolgstappen

In deze voorverkenning hebben we een globaal voorstel voor de UPV voor Meubels opgesteld met name gericht op scope, doelstellingen en organisatie. We hebben onder meer gezien dat er een aantal belangrijke barrières weggenomen moet worden voordat een uitvoerbare en handhaafbare UPV met realistische doelstellingen in zicht komt. Om tot een uitgewerkt en concreet voorstel voor de UPV Meubels te komen, adviseren we om in ieder geval de volgende stappen te zetten:

- Stel op korte termijn een 'Ketenoverleg Meubels' in met daarin vertegenwoordigers van de partijen zoals geschetst in paragraaf 5.3. Wat ons betreft is het Ministerie, in ieder geval in de aanloop naar de UPV, initiatiefnemer en organisator van dit ketenoverleg. We stellen voor het overleg zo'n 6 keer per jaar te organiseren. In dit overleg kan onder meer het volgende worden besproken:
 - De ontwikkelingen in de meubelketen inclusief de kansen en knelpunten op weg naar de UPV. Welke innovaties aan zowel voor- als achterkant van de keten zijn in ontwikkeling? Welke innovaties hebben ondersteuning nodig? Wat kunnen we leren uit andere UPV's, zoals Frankrijk (zie ook onderstaand kader)?
 - De verschillende activiteiten die plaatsvinden in het kader van de monitoring van de meubelketen en het eventueel gezamenlijk als ketenoverleg uitzetten van onderzoek (zie ook een van de punten hieronder).
 - De voortgang van de voorbereidingen van de wettelijke UPV (opstellen van de AMvB) en de ingangsdatum (het NPCE gaat ervanuit dat de UPV er in 2030 is, een aanvraag voor AVV zou eventueel eerder kunnen zijn).
 - Het bepalen van een realistische scope. Dit betreft een nadere detaillering van de producten die onder de UPV gaan vallen en daarbij in ieder geval besluiten over de in hoofdstuk 2, paragraaf 3 gesignaleerde aandachtspunten: accessoires, matrassen en elektrische apparaten.
 - De totstandkoming van realistische doelstellingen: ambitieus, maar haalbaar en oplopend in de tijd. Hiervoor is monitoring van de keten, zowel qua volumes als kosten en opbrengsten, van belang. Het is belangrijk dat hier ook bij iedereen helderheid is over de meetpunten van de doelstellingen.
 - Ontwikkelingen omtrent de organisatie van de UPV en de mogelijke vorming van een of meerdere collectieven.

Lessen uit Frankrijk

In Frankrijk bestaat al een UPV voor meubels. Op basis van 10 jaar ervaring formuleert Ecomaison (de grootste uitvoeringsorganisatie van de UPV) vier belangrijke lessen voor Nederland:

1. Houd het systeem simpel en rechtvaardig. Het coderen en aangeven van alle verkochte meubels kost heel veel tijd voor kleine en middelgrote spelers.
 2. Betrek alle belanghebbenden. Samenwerking tussen producenten en de overheid is een vereiste voor een werkende UPV.
 3. Integreer hergebruik- en reparatiedoelstellingen vanaf het begin. Deze staan het hoogst op de R-ladder en dragen het meest bij aan circulariteit.
 4. Ontwerp het UPV-systeem met aandacht voor het einde van de keten.
- Gebruik de tijd totdat de UPV van kracht wordt om de meubelketen beter in beeld te krijgen. We hebben in deze voorverkenning gesignaleerd dat er steeds meer informatie bekend wordt (zoals het onderzoek van RWS over hergebruik), maar zien tegelijkertijd dat we veel nog niet weten. We hoeven echter ook niet alles te weten, maar om realistische doelstellingen te kunnen stellen, is er op een aantal punten meer zicht nodig. De voortgang van deze 'monitoring' kan in het ketenoverleg worden besproken (zie vorige punt). We zouden in de aanvullende monitoring (die eventueel in aanvullend onderzoek kan worden vormgegeven) in ieder geval aandacht willen vragen voor de volgende monitoringsvragen:
 - Met betrekking tot de *productiefase* is het van belang om een scherper beeld te krijgen hoeveel meubels er jaarlijks op de markt gebracht worden. Via het CBS zijn de import- en exportcijfers beschikbaar, voor het aandeel daadwerkelijke productie in Nederland is momenteel nog weinig betrouwbare data beschikbaar.
 - Voor de *afvalbeheerfase* is het van belang om meer zicht te krijgen op de hoeveelheid meubels die jaarlijks van de markt gaan, de samenstelling daarvan en wat daar vervolgens mee gebeurt. Dankzij het onderzoek van Rijkswaterstaat zijn de hergebruikstromen relatief goed in kaart gebracht. Het is momenteel nog onvoldoende duidelijk welk aandeel van de afgedankte meubels wordt gerecycled en verbrand. Om dit beter in beeld te krijgen zouden de sorteeranalyses van grofvuil zodanig ingericht kunnen worden dat het 'originele' product in de afvalstroom wordt geregistreerd. Op basis van deze data kan er vervolgens een inschatting gemaakt worden van het percentage recycling en verbranding van meubels via het grof huishoudelijk afval.
 - Er is momenteel onvoldoende zicht op de kosten en opbrengsten van de achterkant van de keten. De tarieven voor de huidige wijze van inzameling en verwerking zijn relatief eenvoudig in kaart te brengen. Wat vooral belangrijk is, is een scherper beeld van de loop van logistieke processen aan de achterkant en de kosten en opbrengsten daarvan (gerelateerd aan onder andere transport en ruimtegebruik). We weten uit deze voorverkenning dat de benodigde opslagruimte en de kosten daarvan aanzienlijk zijn en de businesscase beïnvloeden. Voor een realistisch handelingsperspectief is beter zicht essentieel. Een model waarin kosten en opbrengsten goed in kaart zijn gebracht,

kan ondersteuning bieden bij het vaststellen van (gedifferentieerde) tarieven door een toekomstige producentenorganisatie.

- Om de meubelketen beter in beeld te krijgen is het daarnaast van belang de registratie van hergebruik (waarvoor het onderzoek van RWS een eerste aanzet geeft) in te regelen. Uitwerkingsvragen zijn onder andere wie registreert, waar wordt dat gemeld en staat hier een registratievergoeding tegenover en zo ja hoe hoog. Het meest eenvoudig lijkt het de registratie te laten uitvoeren door de partijen waar dit voortgezet gebruik ook plaatsvindt (online platforms, bepaalde retailers en/of kringloopwinkels) en dit centraal te verzamelen (bij RWS of na invoering van de UPV een eventuele producentenorganisatie). Ook lijkt een vergoeding ons voor de hand liggend en realistisch.
- In de eerder genoemde kamerbrief over de doorontwikkeling van UPV's wordt aangekondigd dat de geïnventariseerde verbeteringen verder in gang worden gezet. We raden aan om bij de verdere uitwerking van een voorstel voor de inrichting van een UPV voor meubels goede aansluiting te zoeken bij dit proces om zoveel mogelijk van de geleerde lessen en voorgestelde verbeteringen direct mee te kunnen nemen. Een aandachtspunt zou wat ons betreft zijn hoe binnen een UPV partijen die al verder zijn op gebied van duurzaamheid en al meer doen voldoende gestimuleerd kunnen blijven worden om volgende stappen te zetten, terwijl de achterhoede tegelijkertijd voldoende meegenomen wordt.
- Werk aan een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen om de meubelketen te verduurzamen en verder circulair te maken. De UPV voor Meubels speelt hierin een belangrijke rol, maar is niet het enige benodigde beleidsinstrument. Te denken valt bijvoorbeeld aan de EU Ecodesign-maatregelen die ertoe zullen bijdragen dat meubels langer meegaan, maar ook (financiële) instrumenten om bijvoorbeeld circulaire ambachtscentra, de opschaling van recycling, reparatie en hergebruik en circulaire businessmodellen verder te stimuleren en verbranding te ontmoedigen.

Tot slot willen we aandacht vragen voor de bepaling van de ingangsdatum van de UPV voor Meubels. Het NPCE geeft het volgende aan: *in 2030 is er een UPV voor Meubels* ⁵⁴. In de voorverkenning is naar voren gekomen (zie ook vorige punten) dat er nog de nodige uitwerking moet plaatsvinden voordat er een UPV kan komen. Daarnaast weten we dat het voorbereiden van een wettelijke UPV zo'n 1 á 1,5 jaar in beslag neemt. Tegelijkertijd komt ook naar voren dat de UPV afgaand op de ambities van de stakeholders eerder dan 2030 ingevoerd zou kunnen worden, al direct voor alle productcategorieën of in ieder geval al voor een aantal. Wij raden de overheid aan hier de komende tijd over in gesprek te blijven met de stakeholders, om zo goed mogelijk op hun ambities aan te kunnen sluiten. Het ketenoverleg is hier in onze ogen het geschikte gremium voor.

Het is ook mogelijk eerst vanuit de meubelbranche een AVV aan te vragen waarin vooral registratie een belangrijke rol speelt naast een (laag) inzamel, voorbereiding voor hergebruik- & recyclingpercentage. Hierdoor komen middelen vrij waardoor er inzicht kan worden gegenereerd in de kosten van registratie en wat haalbare doelen zijn voor een wettelijke UPV.

⁵⁴ Prestatie 2.3 zoals genoemd op pagina 73 van het Nationaal Programma Circulaire Economie ([link](#)).

Appendix 1 Overzicht van gesproken partijen en experts

Partijen gesproken	Beschrijving
CBM	Branchevereniging voor de interieurbouw en meubelindustrie.
InRetail	Belangenvereniging van Nederlandse retailers
Renewi	Afvalinzamelaar die zich richt op afvalinzameling, recycling en hergebruik van materialen.
NVRD	Vereniging van Nederlandse gemeenten en publieke bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer in Nederland
BRBS	Vereniging van recyclingbedrijven. De vereniging bestaat uit puinbrekers en sorteerbedrijven die bouw-, renovatie- en sloopafval, grof huishoudelijk afval en droog bedrijfsafval opwerken tot waardevolle grondstoffen.
Ikea	Wereldwijde meubel- en interieurwinkelketen.
The Substitute	Een platform voor duurzame merken en professionals in de interieur- en verbouwbranche.
Marktplaats	Online platform waar particulieren en bedrijven tweedehands producten kunnen kopen en verkopen.
RND	De RND behartigt de collectieve belangen van grootwinkelbedrijven en franchisegevers in de Nederlandse detailhandel
Ecomaison	De grootste uitvoeringsorganisatie van een UPV meubels in Frankrijk.
BKN	Branchevereniging van kringloopwinkels in Nederland.
Jafix	Online platform dat particulieren en bedrijven helpt met producten zelf kunnen repareren.
POS Group	Meubelservice gespecialiseerd in reparatie, onderhoud en reiniging van meubelen.



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com