

EINDRAPPORT

Vervolgonderzoek UPV meubels

EINDRAPPORT

Vervolgonderzoek UPV meubels

AUTEURS **Michiel Kort (Rebel)**
Britt Zandbergen (Rebel)
Dyantha Legius (Rebel)
Jurgen Ooms (TAUW)

IN OPDRACHT VAN **Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

PLAATS **Rotterdam**

DATUM **3 december 2025**

STATUS **EINDRAPPORT**

Rebel

Wijnhaven 23
3011 WH ROTTERDAM
NEDERLAND

+31 10 275 59 95
info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **3**

1. Inleiding **6**

1.1 Inleiding en onderzoeksvragen 6
1.2 Onderzoeksaanpak en afbakening 6
1.3 Leeswijzer 7

2. Categorisatie en begripsbepaling **8**

2.1 Naar een definitie van meubels 8
2.2 Nadere categorisatie van meubels 9
2.3 Voortgezet gebruik en voorbereiding voor hergebruik 11
2.4 Kringlopen en milieustraten; afvalstatus of niet? 12
2.5 Hergebruik in relatie tot de UPV doelen 13

3. Verschillende vormen van een UPV **15**

3.1 Volledig vrijwillig UPV-systeem 15
3.2 UPV via een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) 16
3.3 UPV via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 17
3.4 UPV via een AMvB en een AVV 17
3.5 Vergelijking van de vier organisatiemodellen 17

4. Partijen en rollen **19**

4.1 De producent is verantwoordelijk voor UPV-verplichtingen 19
4.2 Partijen in de meubelketen 19
4.3 Productiefase 20
4.4 Gebruiksfase 22
4.5 Afvalbeheerfase 23
4.6 Rolverandering van partijen door UPV 26

5. De meubelketen in cijfers **29**

5.1 Overzicht meubelketen 29
5.2 Productiefase 31
5.3 Gebruiksfase 33
5.4 Afvalbeheerfase 36
5.5 Milieu-impact 38
5.6 Conclusie 39

6. Afbakening en scope voor een UPV Meubels **41**

6.1 Eindbeeld scope UPV 41
6.2 Voorstel voor een ingroeipad 42

7. Voorstel voor de UPV Meubels **44**

7.1 Hoofddoelstelling: een circulaire meubelketen met minder milieu impact en afvalproductie 45
7.2 Doelstellingen voor de UPV meubels 47
7.3 Naar een concretisering van de doelstellingen 52
7.4 Aanvullende maatregelen om in de UPV op te nemen 55
7.5 Voorstel organisatievorm UPV meubels 60

8. Vervolgstappen **61**

Managementsamenvatting

Introductie

De meubelketen heeft een aanzienlijke milieu-impact. Om de milieu-impact en het grondstoffengebruik van de keten te verlagen, is in het Nationaal Programma Circulaire Economie opgenomen dat er uiterlijk in 2030 een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor meubels in werking is getreden. Een UPV stelt producenten verantwoordelijk voor de afvalfase van de door hen in de handel gebrachte producten.

Aanpak en onderzoeksvraag

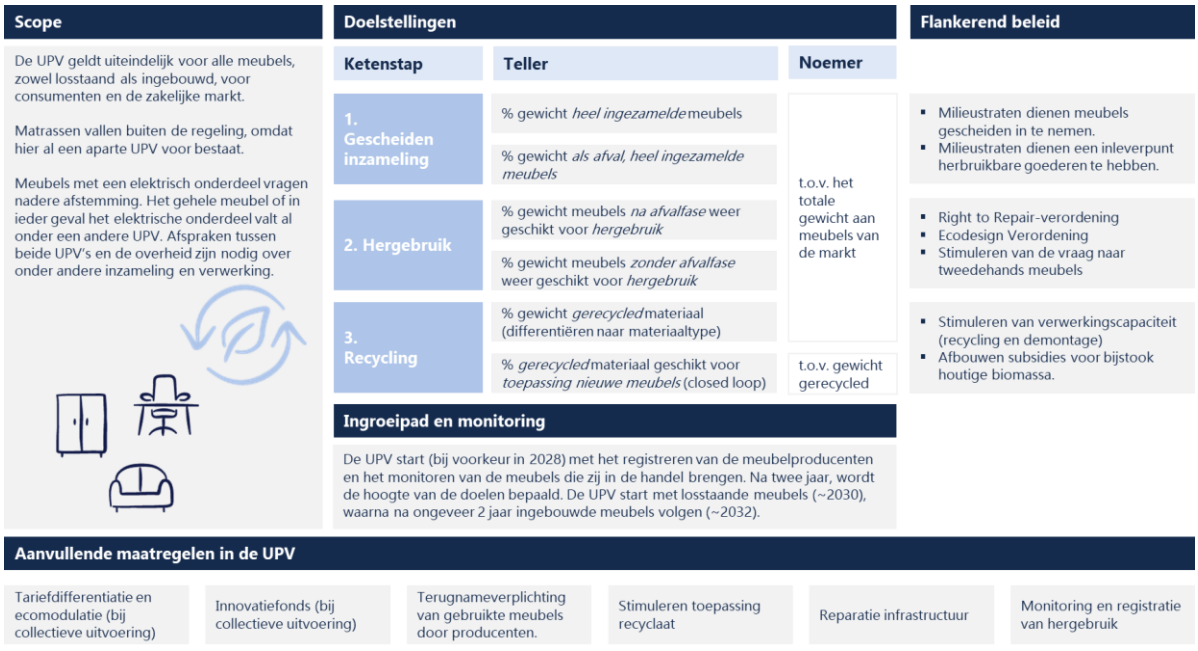
Dit rapport bouwt voort op de voorverkenning voor een UPV meubels uitgevoerd door Rebel en TAUW in 2023. In dit vervolgonderzoek is de analyse een stap verder gebracht richting een voorstel voor de invulling van een UPV meubels. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe kan een systeem van Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) in de meubelketen ingevuld worden zodat deze optimaal bijdraagt aan een meer circulaire meubelketen?

Om deze vraag te beantwoorden is in het onderzoek gebruik gemaakt van diverse bronnen, onder andere openbaar beschikbare data en (onderzoeks)rapporten, kennis van bestaande UPV-systemen en het lopende doorontwikkeltraject UPV van IenW/Rijkswaterstaat. Via interviews, werksessies en een toetssessie zijn relevante stakeholders uit de meubelketen (zoals producenten, overheden, afvalbedrijven en kringlooporganisaties) bij het onderzoek betrokken en hebben zij de mogelijkheid gekregen om op conceptvoorstellen te reageren.

Voorstel UPV meubels

Onderstaande figuur geeft het voorstel voor een UPV meubels weer ten aanzien van scope, doelstellingen, ingroeipad & monitoring, flankerend beleid en aanvullende maatregelen.



FIGUUR 1 - VOORSTEL UPV MEUBELS

Scope

De UPV Meubels geldt uiteindelijk voor beide onderscheiden hoofdcategorieën voor meubels: ingebouwde meubels (zijn vast onderdeel van een ruimte) en losstaande meubels (zijn vrij te plaatsen in een ruimte). Het voorstel is na een periode van monitoring (zie ingroeipad en monitoring) te starten met doelstellingen voor losstaande meubels en later ingebouwde meubels toe te voegen.

Matrassen en accessoires vallen niet binnen de voorgestelde scope. Voor *matrassen* bestaat al een UPV in Nederland en *accessoires* – in dit onderzoek gedefinieerd als alle producten van maximaal 30 x 30 x 30 cm – worden niet als meubels beschouwd en vallen daarom buiten de scope. *Meubels met een elektrisch onderdeel* (zoals elektrisch verstelbare bureaus, bedframes of stoelen) zijn meubels, maar vallen – gezien het elektrische component – onder de UPV-regeling voor elektrische en elektronische apparatuur. Onder meer inzameling, verwerking en verdeling van kosten vergt verdere afstemming tussen beide UPV-systemen en de overheid.

Ingroeipad en monitoring

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er momenteel nog weinig betrouwbare data is over de meubelketen. Onder andere over de hoeveelheid meubels die jaarlijks op de markt komt en wordt ingezameld, hergebruikt en gerecycled. Het voorstel is daarom om vanaf de start van de UPV enkele jaren te monitoren en dan pas concrete percentages vast te stellen voor de doelstellingen. Die monitoringsperiode kan gebruikt worden om beter inzicht te krijgen in de markt om vervolgens ambitieuze en realistische doelstellingen voor gescheiden inzameling, hergebruik en recycling te bepalen. De volgende planning wordt voorzien: start UPV in 2028 met monitoring en evaluatie en vaststelling doelstellingen in 2030. Doelstellingen voor losstaande meubels zullen dan vanaf circa 2030 gelden, waarna circa 2032 de ingebouwde meubels volgen (conform de genoemde fasering).

Doelstellingen

Het voorstel voor een UPV meubels gaat uit van een drietal doelstellingen:

1. Gescheiden inzameling – gericht op het zoveel mogelijk inzamelen van meubels als hele meubels via verschillende innamekanalen. Hierbij worden meubels meegenomen die wél (bijv. via milieustraten) en niet (bijv. via kringlopen, circulaire ambachtscentra en producenten) als afval zijn ingezameld.
2. Hergebruik – gericht op het stimuleren van hergebruik van meubels. Het gaat zowel om meubels die consumenten niet meer zelf willen gebruiken en na een afvalfase weer worden hergebruikt als meubels, die zonder dat ze de afvalfase hebben bereikt, worden hergebruikt. Directe overdrachten van consument naar consumenten (of bedrijven naar bedrijven) zijn uitgezonderd van de doelstelling (bijv. verkopen via Marktplaats).
3. Recycling – gericht op het stimuleren van recycling. Het betreft twee doelstellingen. Eén doelstelling voor de hoeveelheid die gerecycled wordt (eventueel te differentiëren per materiaaltype) en één doelstelling gericht op de kwaliteit van recycling. Deze doelstelling houdt in dat een deel van de gerecyclede hoeveelheid geschikt is voor toepassing in nieuwe meubels of een toepassing die vergelijkbaar is.

Aanvullende maatregelen

Het voorstel voor de UPV bevat een aantal aanvullende maatregelen die circulariteit bevorderen. Ten eerste ecomodulatie en een innovatiefonds. Bij ecomodulatie betalen producenten een lager tarief aan een Producentenorganisatie (PRO) wanneer het product duurzamer is. Een innovatiefonds kan worden ingezet om innovaties in de keten te stimuleren. Daarnaast zijn een terugnameverplichting van meubels voor producenten, stimuleren van recyclaatgebruik in nieuwe meubels, opzetten en

faciliteren van toegang tot een reparatie infrastructuur en monitoren van voortgezet gebruik onderdeel van het voorstel.

Flankerend beleid

Een UPV voor meubels is één van de beleidsinstrumenten die kan bijdragen aan een meer circulaire en duurzame meubelketen. Tegelijkertijd kunnen niet alle uitdagingen in de meubelketen met een UPV worden opgelost. Ook andere instrumenten en maatregelen zijn nodig om de transitie naar circulariteit te versnellen. Hierbij gaat het onder meer om het verplicht gescheiden innemen van meubels op milieustraten en het verplicht aansluiten van milieustraten bij een circulaire ambachtscentrum, zodat er een inleverpunt voor herbruikbare goederen ontstaat. Daarnaast is verdere inzet van de overheid op ecodesign-eisen en de Europese Right to Repair-verordening benodigd. Ook kan gedacht worden aan het versterken van de markt voor tweedehands meubels (vraagzijde), het vergroten van de capaciteit voor demontage en recycling, en het gefaseerd afbouwen van subsidies voor het bijstoken van houtige biomassa.

Vervolgstappen

Om tot de invoering van een UPV Meubels te komen zijn de te nemen vervolgstappen onder meer:

- **Leg de scope van de UPV vast**. Extra aandacht is nodig voor de positie van elektrische meubels. Deze meubels vallen wettelijk gezien onder de bestaande UPV voor elektrische en elektronische apparaten. Tegelijkertijd is het praktisch gezien logisch om elektrische meubels mee te laten lopen in de innamesystemen die er nu voor meubels zijn (en in de toekomst mogelijk worden opgezet). Dit vraagt nadere afstemming tussen beide UPV's en de overheid.
- **Breng de kosten en opbrengsten in beeld**. Momenteel is er onvoldoende inzicht in de kosten en opbrengsten van de huidige wijze waarop meubels van de markt komen. Er is onderzoek nodig naar de kosten en opbrengsten van innamesystemen, (voorbereiding voor) hergebruik, demontage en recycling. Dit vervolgonderzoek moet inzicht geven in de totale kosten van een UPV-systeem en handvatten bieden voor het vaststellen van (gedifferentieerde) tarieven door één of meerdere PRO's.
- **Ontwikkel een structuur voor (jaarlijkse) monitoring**. Monitoring is noodzakelijk om de doelstellingen te concretiseren en vervolgens het doelbereik te kunnen bepalen. Monitoring start met een nulmeting en een heldere monitoringssystematiek.
- **Onderzoek hoe de UPV effectiever kan bijdragen aan een circulaire economie.** De voorgestelde doelen voor de UPV Meubels gaan verder dan doelstellingen in andere UPV's (o.a. op het gebied inzameling en hergebruik). Dit vraagt nadere uitwerking en toetsing op juridische haalbaarheid.
- **Start het wettelijke traject**. De boodschap in het NPCE is dat de UPV Meubels uiterlijk in 2030 in werking moet zijn. De voorbereiding van een wettelijke regeling kost ongeveer 1,5 jaar. Als de doelstellingen vanaf 2030 moeten gelden en er twee jaar vooraf gemonitord moet worden, dan moet de AMvB in 2028 gereed zijn. Dit betekent dat het wettelijke traject idealiter in de eerste helft van volgend jaar wordt opgestart.
- **Ontwikkel parallel een samenhangend pakket aan beleidsmaatregelen** om de meubelketen te verduurzamen. Dit betreft de eerder benoemde flankerende beleidsmaatregelen.

Met deze stappen kan in de komende jaren een UPV voor meubels worden gerealiseerd die effectief bijdraagt aan circulaire meubelketens en reductie van milieubelasting, conform de ambities.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en onderzoeksvragen

De meubelketen heeft een aanzienlijke milieu-impact. Meubels bestaan vaak uit samengestelde materialen zoals hout, metalen, kunststoffen en textiel, die na gebruik nog te vaak in de verbrandingsoven belanden. Daarmee gaan waardevolle grondstoffen verloren en neemt de milieudruk toe. Tegelijkertijd is de meubelketen sterk gedifferentieerd: er zijn veel verschillende productcategorieën en een grote diversiteit aan producenten, variërend van kleine ondernemingen tot internationale producenten.

Beleidsinstrumenten zoals Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (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 een UPV opgenomen die in 2030 in werking moet zijn.

In 2023 is een eerste verkenning uitgevoerd naar een UPV voor meubels. [1] Deze verkenning leverde een aantal eerste richtingen op wat betreft afbakening en scope, doelstellingen en organisatie van een mogelijk systeem. Voor een concreet voorstel is verdere verdieping en uitwerking nodig. Daarom heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) opdracht gegeven voor dit vervolgonderzoek. Het doel van dit onderzoek is een volgende stap zetten in het aanvullen van ontbrekende informatie en het verder concretiseren van de benodigde kaders om een goed functionerend UPV-systeem binnen de meubelketen te ontwikkelen en implementeren. De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Hoe kan een systeem van Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) in de meubelketen ingevuld worden zodat deze optimaal bijdraagt aan een meer circulaire meubelketen?

1.2 Onderzoeksaanpak en afbakening

Dit rapport bouwt voort op de eerder uitgevoerde Voorverkenning UPV meubels. In dit vervolgonderzoek is de analyse op een aantal punten verdiept en geactualiseerd en waar mogelijk een stap verder gebracht richting een voorstel voor de invulling van een UPV meubels. Concreet geeft dit onderzoek een nadere uitwerking van de meubels die onder de scope van de UPV zouden moeten vallen en van de producenten en importeurs die verantwoordelijk worden. Ook hebben we veel aandacht besteed aan de analyse van de meubelketen zelf, wat heeft geleid tot een verfijning van de hoeveelheid meubels die op en van de markt komen, welke partijen actief zijn, wat hun rol is en hoe de rolverdeling verandert door invoering van een UPV. Daarnaast doen we een voorstel voor een invulling van de doelstellingen, doen we een voorzet voor andere maatregelen om in de UPV op te nemen en leggen we de verbinding met flankerend beleid.

We baseren ons in dit onderzoek op diverse bronnen. Zo hebben we openbaar beschikbare data en rapporten, en kennis en lessen uit bestaande UPV systemen en het lopende doorontwikkeltraject over UPV's van IenW en Rijkswaterstaat geraadpleegd. Ook hebben we interviews afgenomen bij 18 verschillende partijen en 3 werksessies georganiseerd met 26 relevante stakeholders in de meubelketen, zowel om informatie te verzamelen als om draagvlak en uitvoerbaarheid van voorstellen te toetsen. We hebben gesproken met vertegenwoordigers vanuit de overheid, branche- en belangenorganisaties, afvalinzamelaars en -verwerkers, milieustraten, online en offline marktpartijen die (tweedehands) meubels verkopen en/of circulaire initiatieven hebben voor meubels, overige

[1] Rebel & TAUW (2023). Voorverkenning UPV meubels (link)

circulaire initiatieven voor meubels, experts, en de producentenorganisatie van de Franse UPV meubels. Ten slotte hebben we een toetssessie georganiseerd, waarbij de partijen zijn uitgenodigd die we eerder hebben gesproken in interviews en/of werksessies.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de context en definiëren we de meubelcategorieën die binnen de scope van dit onderzoek vallen. In hoofdstuk 3 worden de verschillende mogelijke organisatievormen voor UPV's kort besproken en vergeleken. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 4 welke partijen actief zijn in de meubelketen, welke rollen zij hebben en hoe die rollen mogelijk veranderen als gevolg van een UPV voor meubels. Hoofdstuk 5 beschrijft de meubelketen in cijfers en behandelt de hoeveelheden meubels die jaarlijks op de markt komen, gebruikt worden en van de markt gaan. Op basis van die informatie doen we in hoofdstuk 6 een voorstel voor afbakening en de scope van de UPV inclusief een ingroeipad en doen we in hoofdstuk 7 voorstellen voor de inrichting van de UPV (doelstellingen, aanvullende maatregelen en organisatievorm op hoofdlijnen). Hoofdstuk 8 sluit dit onderzoeksrapport af met een aantal vervolgstappen richting opstelling en implementatie.

2. Categorisatie en begripsbepaling

We starten dit hoofdstuk met het nader definiëren van wat we onder meubels verstaan. De productgroep meubels is divers en bevat een aantal verschillende (sub)categorieën. Binnen de keten worden uiteenlopende definities gehanteerd, waarbij bepaalde producten soms wel en soms niet onder de term meubels worden geschaard. Vervolgens delen we meubels op, in een aantal productcategorieën. Aan het slot van dit hoofdstuk gaan we nader in op het onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik, aangezien dat onderscheid van belang is voor het nader bepalen van scope en doelstellingen van de UPV.

2.1 Naar een definitie van meubels

In de Voorverkenning UPV meubels[2] hebben we een brede definitie van meubels geformuleerd op basis van een aantal definities die van meubels in omloop zijn.

Meubelobjecten zijn zowel losstaande als ingebouwde eenheden waarvan de belangrijkste functie is om bij te dragen aan de inrichting van een woning, een bedrijf of een openbare ruimte. Deze definitie omvat dus zowel meubels op de consumentenmarkt als op de zakelijke markt en zowel binnen- als buitenmeubels.

Meubels zijn in te delen in verschillende categorieën; meubels waarin je zaken kunt opbergen (opbergmeubels), meubels waarop je kunt zitten (zitmeubels) en/of liggen (bedden) en meubels waaraan je kunt zitten (tafels en bureaus). Ook dergelijke eenheden in keukens en badkamers vallen onder onze definitie van meubels. Meubels kunnen in meerdere vergelijkbare eenheden worden geproduceerd (standaardproductie), maar ook als maatwerk. Omdat deze definitie nog steeds breed is, vinden wij het van belang op een aantal punten verder te specificeren wat wel en wat niet onder deze brede definitie valt. Hierbij sluiten we ons aanvullend aan bij de afbakening die gebruikt wordt in de voorbereidende studie voor de Ecodesign Verordening[3]. In deze voorbereidende studie zijn de volgende categorieën buiten scope:

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.

In de voorverkenning hebben we een drietal aanvullende aandachtspunten benoemd die aangeven of een product wel of niet onder onze definitie van meubels valt: accessoires, matrassen en meubels met een elektrisch onderdeel. Voor accessoires – kleinere items die een bepaalde functie, stijl of decoratie aan een ruimte toevoegen – hanteren we dezelfde afbakening als in de voorverkenning: alle producten die in een doos van 30 × 30 × 30 cm passen, beschouwen we als accessoires en dus niet als meubels. Hieronder vallen ook (kleine) reserveonderdelen. Grotere items vallen wél onder onze definitie van meubels. Onderdelen die bij aankoop integraal onderdeel uitmaken van een meubel, zoals een bankhoes of een bouwpakket met meerdere losse elementen, vallen binnen de definitie.

Met betrekking tot *matrassen* volgen we de Europese definitie van meubels. Dat betekent dat matrassen niet worden beschouwd als meubels, maar (losse) bedbodems wel. Een geïntegreerde boxspring is een mogelijk discussiepunt. Ons uitgangspunt is dat elk product in principe onder één

[2] Rebel & TAUW (2023). Voorverkenning UPV meubels (link)
[3] European Commission, Joint Research Centre (2024). Ecodesign for Sustainable Products Regulation: Study on new product priorities (link)

UPV valt. In de verdere uitwerking dient hier een nadere keuze te worden gemaakt voor of de (bestaande) UPV Matrassen of de (toekomstige) UPV Meubels.

Tenslotte is ons voorstel om *meubels met een elektrisch onderdeel* (zoals elektrisch verstelbare bureaus, bedframes of stoelen) onder de definitie van meubels te laten vallen. Een dergelijk product valt echter ook onder de definitie van een elektronisch apparaat zoals opgenomen in de WEEE-richtlijn[4] en daarmee onder de regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor elektrische en elektronische apparatuur die wordt uitgevoerd door Stichting OPEN. Dit betekent dat de producten in de huidige situatie geregistreerd dienen te worden bij Stichting OPEN. Op basis van een aantal gesprekken - met Stichting OPEN en producenten - hebben we begrepen dat producenten dit op verschillende wijze doen. In de praktijk blijkt dat wanneer het elektronische onderdeel en het meubelonderdeel bij de producent als verschillende producten zijn aangemerkt (en in verschillende productcategorieën vallen) dan vaak alleen het gewicht van het elektronische onderdeel wordt geregistreerd. Wanneer het elektrische meubel één geïntegreerd product is dan wordt het gehele gewicht geregistreerd bij Stichting OPEN. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor een relaxfauteuil of een ziekenhuisbed met geïntegreerde elektrische verstelling. In hoofdstuk 6 lichten we verder toe hoe wij voorstellen om meubels met een elektronisch onderdeel mee te nemen binnen de UPV voor meubels.

2.2 Nadere categorisatie van meubels

Meubels kunnen door onder meer uiteenlopende toepassingen, verschillende materialen, vorm en omvang op verschillende wijze worden gecategoriseerd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) definieert meubels aan de hand van functionaliteit en toepassing[5]. Het CBS maakt daarbij onderscheid tussen bedrijfsmeubels, stoelen, keukenmeubels, matrassen, woon- en slaapkamermeubels en tussenwanden. Ecomaison – de Franse UPV uitvoeringsorganisatie voor meubels – categoriseert aanvullend ook op basis van materiaalsamenstelling[6]. 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 meubels.

Met de in de voorverkenning uitgewerkte categorisatie in het achterhoofd hebben we een nadere categorisatie van meubels en meubelproducten gemaakt. Het onderscheid tussen ingebouwde en losstaande meubels is hierin nog steeds relevant gezien de genoemde redenen: beide categorieën komen op een andere wijze van de markt, de producenten zijn net iets anders georganiseerd en de productgroepen kennen een andere materiaalsamenstelling. We classificeren de categorieën als volgt:

- Ingebouwde meubels – meubels die vast onderdeel uitmaken van een woning en/of een bedrijfsruimte. Hieronder vallen onder andere maatwerkmeubilair en meubels in keukens en badkamers. Aan het einde van de levensduur worden ingebouwde meubels vaak afgedankt tijdens verbouw- of sloopwerkzaamheden. Wanneer ze niet in hun geheel kunnen worden gedemonteerd of hergebruikt, belanden ze meestal als bouw- en sloopafval in de daarvoor bestemde containers.
- Losstaande meubels – meubels die vrij in een ruimte geplaatst kunnen worden. Deze meubels kunnen bij het einde van hun levensduur op diverse manieren worden afgedankt: doorgeven

[4] Sinds de invoering van de 'open scope' bepaling (op 15 augustus 2018) vallen alle elektrische en elektronische apparaten onder de WEEE-richtlijn, tenzij expliciet uitgezonderd. Zie artikel 2, lid 1 uit Richtlijn 2012/19/EU, document 02012L0019-20240408 (link). Dit geldt ook voor meubels met elektrisch onderdeel aangezien deze niet expliciet uitgezonderd zijn.
[5] CBS (2023). Meubels omschrijving en voorbeelden (link)
[6] Ecomaison (2023). Services contract guide (link)

naar een volgende gebruiker (bijvoorbeeld via kringloopwinkels of online platforms), terugnemen door de verkoper, of afgevoerd naar de milieustraat voor verwerking.

In het vervolgonderzoek hebben we de categorisatie nader uitgewerkt. De hoofdcategorieën zijn hetzelfde gebleven. Uitwerking heeft plaatsgevonden door subcategorieën toe te voegen. Bijvoorbeeld binnen de categorie opbergmeubelen verfijning naar kledingkast, ladekast, nachtkast etc. Hieronder is dit overzicht weergegeven. We zullen naar deze categorisering refereren in onze nadere voorstellen voor scope en doelstellingen.

GN-codes meubelcategorieën

Voor de meubelcategorieën bestaan codes voor tarief- en statistieknomenclatuur ("gecombineerde nomenclatuur (GN) codes"). De GN-codes 9401 tot en met 9403 hebben betrekking op meubels en meubelonderdelen. Hieronder vallen echter ook enkele codes die niet binnen de definitie van meubels in ons onderzoek passen, zoals zitmeubelen voor voertuigen, matrassen, dekens en verlichtingsarmaturen. [7] Het merendeel van de GN-codes heeft betrekking op losstaande meubels. Voor ingebouwde meubels bestaat een aparte subcategorie voor keukenmeubelen. Voor badkamermeubels en interieurbouw zijn geen specifieke GN-codes opgenomen[8]; deze meubels worden doorgaans ingedeeld onder bredere materiaalcategorieën, zoals bijvoorbeeld "meubelen van hout" (GN 9403 10 00). Wanneer ingebouwde meubels niet onder een specifieke productcode vallen, worden de onderdelen geclassificeerd onder "delen van meubelen" (GN 9403 90 00). De onder deze code geïmporteerde meubelonderdelen worden onder andere gebruikt voor de productie van badkamermeubels en maatwerkinterieur.

TABEL 1 - OVERZICHT CATEGORIEËN BINNEN DE PRODUCTGROEP MEUBELS

Hoofdcategorie	Categorie	Subcategorie
Ingebouwde meubels	Interieurbouw	Ingebouwd maatwerkmeubilair
	Keuken	Keukenkast
		Keukenblad
	Badkamer	Badkamermeubel
Losstaande meubels	Opbergmeubelen	Kledingkast
		Ladekast
		Nachtkast
		Boekenkast
		TV-meubel
		Ladeblok
		Overig
	Zitmeubelen	Banken
		Fauteuils
		Eetkamerstoelen
		Bureaustoelen
		Overig

[7] De volgende GN-codes sluiten aan bij de definitie van meubels in dit onderzoek: 94013100; 94013900; 94014100; 94014900; 94015200; 94015300; 94015900; 94016100; 94016900; 94017100; 94017900; 94018000; 94021000; 94029000; 94031051; 94031058; 94031091; 94031093; 94031098; 94032020; 94032080; 94033011; 94033019; 94033091; 94033099; 94034010; 94034090; 94035000; 94036010; 94036030; 94036090; 94037000; 94038200; 94038300; 94038900; 94041000

[8] We zijn er bij de data-analyse (zie hoofdstuk 5) vanuit gedaan dat badkamermeubels en interieurbouw zijn meegenomen in de desbetreffende categorieën voor losstaande meubels of de categorie "onbekend". Dit omdat er in onze ogen verder geen logische categorie is bij de import en export registratie waar ze anders onder zouden kunnen vallen.

	Bedden	Compleet bed
		Bedbodem
	Tafels & bureaus	Eettafel
		Salontafel
		Bijzettafel
		Bureau
		Overig

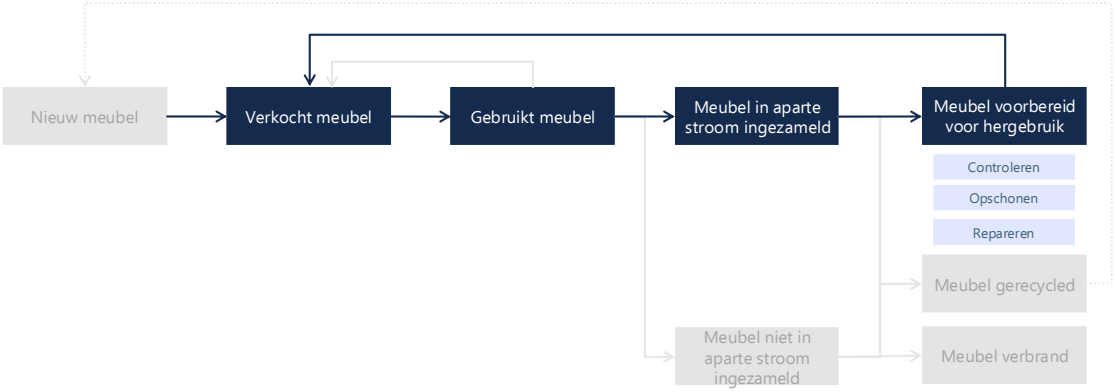
2.3 Voortgezet gebruik en voorbereiding voor hergebruik

In algemene zin zijn er twee routes waarna gebruikte meubels daadwerkelijk worden hergebruikt: (1) nadat iemand zich van een meubel heeft ontdaan en dit heeft afgedankt, wordt het meubel via voorbereiding voor hergebruik weer een meubel dat als product kan worden hergebruikt en (2) via onder meer tweedehandswinkels, gespecialiseerde designmeubelwinkels of online platforms (zoals Marktplaats en Whoppah) wisselen meubels van eigenaar. In het laatste geval spreken we over voortgezet gebruik.

Voor het onderzoek en met name het formuleren van doelstellingen voor de UPV is het van belang om het onderscheid tussen de twee routes scherp te hebben. Daarom zetten we het onderscheid hieronder uiteen. We starten met de definitie van hergebruik. De definities die we hieronder aanhouden zijn in lijn met de Europese wetgeving; de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra)[9] en bijbehorende amendementen en overgenomen in de Nederlandse Wet milieubeheer (Wm)[10].

- **Voorbereiding voor hergebruik** – elke nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten die afvalstoffen zijn geworden geschikt gemaakt worden voor hergebruik (Wm artikel 1.1 lid 1) (zie Figuur 2). Dit is dus een bepaling uit de afvalstoffenwetgeving en onderdeel van de afvalhiërarchie zoals neergelegd in art. 10.4 Wet milieubeheer[11]. Bij voorbereiding voor hergebruik zijn de meubels eerst afval geworden en worden zij door een handeling in het kader van voorbereiding voor hergebruik vervolgens weer als product op de markt aangeboden.

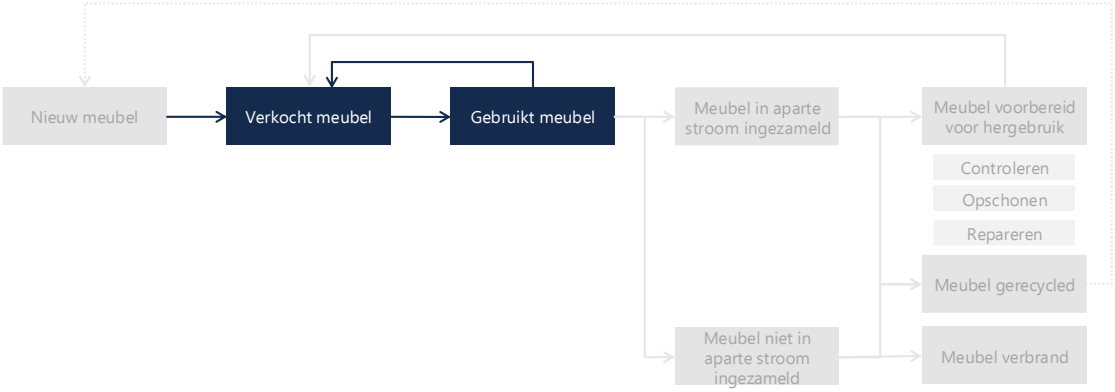
[9] Zie Richtlijn 2008/98/EG, document 32008L0098 voor de Kaderrichtlijn Afvalstroffen (link)
[10] Zie Wet milieubeheer (link)
[11] In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) (link) (in de toekomst het Circulair Materialenplan (CMP)), is voorbereiding voor hergebruik gedefinieerd als: "… een handeling met afvalstoffen. Die handeling bestaat uit het controleren, schoonmaken of repareren van gebruikte producten (of componenten daarvan) zodat ze opnieuw kunnen worden gebruikt zonder dat verdere behandeling nodig is."



FIGUUR 2 - VISUALISATIE VOORBEREIDING VOOR HERGEBRUIK

- **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 3). Dit is geen wettelijke definitie, deze omschrijving wordt gebruikt in de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof[12]. 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. Voortgezet gebruik fungeert als een overkoepelende term voor[13]:
    - *Hergebruik* - materialen worden opnieuw gebruik voor hetzelfde gebruiksdoel.
    - *Ander gebruik* – materialen worden gebruikt voor een ander doel dan oorspronkelijk bedoeld.
    - *Eerste gebruik* – materialen zonder een oorspronkelijke bestemming, eerst behandeld als afval, waar nu een gebruikstoepassing voor is (bijv. snijresten van een productieproces)

  Wanneer we in dit onderzoek refereren aan voortgezet gebruik, dan gaat dit specifiek over de vorm 'hergebruik' binnen deze bredere definitie.



FIGUUR 3 - VISUALISATIE VOORTGEZET GEBRUIK

2.4 Kringlopen en milieustraten; afvalstatus of niet?

Meubels die door kringloopbedrijven worden ontvangen, zijn doorgaans meubels die consumenten niet meer zelf willen gebruiken. De vraag is vervolgens of deze meubels daarmee ook de status van afvalstof hebben gekregen en dus onder de definitie van 'voorbereiding voor hergebruik' vallen.

[12] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Handreiking afvalstof of niet-afvalstof – versie 1.4 – januari 2025 (link)
[13] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten, oktober 2024 (link)

Indien dat zo is, zouden kringloopbedrijven moeten voldoen aan dezelfde (vergunnings)vereisten als afvalverwerkers. Tegelijkertijd voeren kringlopen wel soortgelijke handelingen uit als onder voorbereiding voor hergebruik vallen – zoals controleren, schoonmaken, repareren en testen. Hetzelfde geldt voor producenten of retailers die gebruikte kantoormeubelen terugnemen, refurbishen en opnieuw op de markt brengen. Ook inleverpunten voor herbruikbare goederen die op sommige milieustraten aanwezig zijn, zouden dan vallen onder voorbereiding voor hergebruik.

In de Handreiking juridische aspecten van een Circulair Ambachtscentrum staat over kringlopen het volgende[14]:

> *"Bij kringloopbedrijven gaat het om de situatie dat het betrokken product of materiaal voor een specifiek doel is geproduceerd en die na de eerste levensduur opnieuw gebruikt wordt voor hetzelfde of een vergelijkbaar gebruiksdoel (hergebruik), bijvoorbeeld tweedehandsartikelen zoals kleding of meubels. In een dergelijk geval heeft het materiaal niet de afvalstatus gekregen. In de Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof wordt deze categorie aangeduid als '(voortgezet) gebruik'."*

Deze passage maakt duidelijk dat producten die rechtstreeks bij een kringloop worden ingezameld, onder voortgezet gebruik vallen, niet onder voorbereiding voor hergebruik. Een andere situatie doet zich voor bij meubels die via een bruikbaar-huisraadcontainer bij een milieustraat terechtkomen. De Handreiking Afvalstof of niet-afvalstof stelt hierover[15]:

> *" Wanneer een houder zijn materialen bewust doneert op een milieustraat waar samengewerkt wordt met een kringloopwinkel, het materiaal bewust door de milieustraat bij ontvangst geselecteerd wordt met als doel verkoop in een kringloopwinkel en het materiaal voldoet aan de geldende vereisten, is er geen aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof."*

De Handreiking juridische aspecten van een Circulair Ambachtscentrum bevestigt dit beeld[16]. Dat betekent dat meubels die via de bruikbaar-huisraadcontainer worden ingezameld en vervolgens in de kringloopwinkel worden verkocht, juridisch gezien ook onder voortgezet gebruik vallen.

2.5 Hergebruik in relatie tot de UPV doelen

Binnen een UPV richten de hergebruikdoelstellingen zich in beginsel op voorbereiding voor hergebruik. Het opnemen van afzonderlijke doelstellingen voor voortgezet gebruik is minder evident, omdat voortgezet gebruik geen betrekking heeft op de afvalfase van het product. Binnen de UPV geven wij de voorkeur aan het zo veel mogelijk stimuleren van handelingen die bijdragen aan hergebruik. Denk hierbij aan controleren, schoonmaken, repareren en/of refurbishen zodat het meubelstuk opnieuw kan worden ingezet. Dit betekent dat de voorkeur uitgaat naar een invulling van de UPV-doelstellingen waarbij ook meubels die via kringlooporganisaties, bruikbaar-huisraadcontainers of retourstromen van producenten en retailers opnieuw op de markt worden gebracht, worden meegerekend.

[14] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Handreiking juridische aspecten van een Circulair Ambachtscentrum, maart 2025 (link)
[15] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Handreiking afvalstof of niet-afvalstof – versie 1.4 – januari 2025 (link)
[16] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Handreiking juridische aspecten van een Circulair Ambachtscentrum, maart 2025 (link)

In de praktijk blijkt het onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik in relatie tot UPV's niet altijd helder. Een voorbeeld hiervan zien we bij de uitvoering van de UPV Textiel. Volgens het Besluit UPV Textiel zijn textielproducenten verantwoordelijk voor zowel de recycling als de voorbereiding voor hergebruik van de producten die zij op de markt brengen.[17] Hergebruik van textielproducten vindt – naast platforms zoals Vinted en Marktplaats – plaats bij kringlopen. Kringlopen kunnen textiel zelf inzamelen (al dan niet in opdracht van gemeenten) of kleding ontvangen in de winkel. Vervolgens wordt het textiel opgeschoond – het afval wordt eruit gehaald – en wordt bepaald welke kleding herbruikbaar is, eventueel na kleine handelingen. In de praktijk rapporteren de kringlopen deze aantallen aan de producentenorganisaties, waarna ze meetellen in de UPV-doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik. Volgens de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof (zoals toegelicht in de vorige paragraaf) zou een deel van deze textielproducten echter onder voortgezet gebruik vallen, omdat er geen afvalfase is opgetreden.

Dit voorbeeld illustreert dat de afbakening tussen voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik binnen de context van een UPV niet vanzelfsprekend is. Voor de UPV Meubels pleiten wij voor een benadering waarin hergebruikshandelingen die binnen de invloedssfeer van producenten vallen nadrukkelijk worden gestimuleerd en gemonitord. In hoofdstuk 7 wordt nader toegelicht hoe deze benadering wordt vertaald naar concrete doelstellingen voor de UPV.

[17] Overheid.nl, Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel (link)

3. Verschillende vormen van een UPV

Een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) kan op diverse manieren tot stand komen. In dit hoofdstuk bespreken we de vier mogelijke organisatiemodellen voor de vormgeving van een UPV:

1. Volledig vrijwillig (zelf-commitment)
2. Met een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV)
3. Met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) (wettelijke UPV)
4. Met een AMvB en een AVV

We gaan ervanuit dat via elk van deze organisatievormen dezelfde basisafspraken over onder meer scope en doelstellingen mogelijk zijn. De wijze waarop de overheid de totstandkoming en de inhoud van de UPV kan beïnvloeden in de richting van producenten verschilt tussen de organisatievormen. In geval van een wettelijke UPV bijvoorbeeld dienen producenten binnen de wettelijke randvoorwaarden voor een UPV te blijven. Wanneer gekozen wordt voor een vrijwillig systeem waarin de producenten op basis van een zelf-commitment een systeem voor UPV organiseren, vormen de kaders uit wet- en regelgeving meer een richtlijn voor het maken van de afspraken over opzet en inrichting daarvan.

We behandelen kort de belangrijkste kenmerken en de voor- en nadelen van iedere organisatievorm. Ter afsluiting van dit hoofdstuk vatten we alle overeenkomsten en verschillen tussen de organisatievormen samen in een overzichtstabel.

3.1 Volledig vrijwillig UPV-systeem

Bij deze organisatievorm nemen producenten het initiatief en richten zij een producentenverantwoordelijkheidsorganisatie (PRO) op om de inzameling en verwerking van meubels te organiseren. Producenten leggen hun afspraken onderling en met de PRO vast in een (privaatrechtelijke) afvalbeheerovereenkomst, die moet voldoen aan de Mededingingswet om kartelvorming te voorkomen.

Producenten bepalen zelf de doelstellingen van de UPV en hoe die bereikt moeten worden. Zij betalen op basis van afgesproken criteria, bijvoorbeeld per producteenheid die zij op de markt brengen een afvalbeheerbijdrage aan de PRO. De PRO is niet verplicht om (openbaar) te rapporteren over de behaalde resultaten. Er gelden in vergelijking met een wettelijke UPV relatief weinig formele eisen voor dit UPV-systeem, wat efficiënte uitvoering mogelijk maakt en kosten voor producenten relatief laag kan houden.

De Rijksoverheid heeft een beperkte rol: zij kan niets afdwingen, alleen beïnvloeden. Dat kan door met de PRO in overleg te gaan en zo te trachten tot voorstellen te komen over scope, doelstellingen, rapportage en dekkingsgraad (afhankelijk van de mate waarin de PRO openstaat voor afspraken overeenkomstig de overheidsdoelstellingen). Daarnaast kan de overheid druk uitoefenen door aan te geven invoering van een wettelijke UPV (zie paragraaf 3.3) te overwegen als het vrijwillige systeem onvoldoende functioneert en tot beperkte resultaten leidt.

Hoewel vrijwillig, is dit UPV-systeem niet vrijblijvend voor producenten en de PRO. De PRO voert het werk gericht op het behalen van de doelen - zoals gespecificeerd in de afvalbeheerovereenkomst[18] - uit. De PRO zorgt er daarnaast voor dat producenten zich aansluiten bij de organisatie en een

[18] Een overeenkomst tussen producent(en) of producentenorganisatie en andere deelnemers in de afvalbeheerketen, dat de rechten, verplichtingen en bijdragen regelt inzake de inzameling, verwerking, rapportering en kostenregeling van afvalstoffen die voortkomen uit producten die de producent in de handel heeft gebracht.

afvalbeheerbijdrage betalen. Producenten verwachten dat wordt gerapporteerd over waar de bijdragen naartoe gaan, wat de behaalde resultaten zijn en dat zoveel mogelijk andere producenten deelnemen (oftewel: dat er zo min mogelijk *freeriders* zijn).

Een vrijwillig UPV-systeem kan goed werken als de producenten voldoende georganiseerd zijn en er niet te veel producenten zijn. Hoe meer producenten, hoe groter de kans dat producenten niet deelnemen. Die "*freeriders*" betalen niets maar profiteren wel van de inzamelstructuur, waardoor de kosten voor deelnemende partijen hoger worden. Ook als de stroom een positieve waarde heeft, kan een vrijwillig UPV-systeem goed werken. Voor landbouwfolies wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een dergelijke opzet van een UPV-systeem.[19]

3.2 UPV via een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV)

Bij deze organisatievorm stelt het merendeel van de producenten een privaatrechtelijke 'overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage' op. Daarin is geregeld dat zij een afvalbeheerbijdrage betalen voor de producten die zij op de markt brengen. Met de bijdrage wordt een collectief afvalbeheersysteem opgezet en in stand gehouden. Voor de uitvoering wordt een PRO opgericht. Wanneer de producenten de minister vragen de overeenkomst algemeen verbindend te verklaren (AVV) en de minister dit verzoek vervolgens goedkeurt, zijn alle producenten verplicht deel te nemen aan dit collectieve afvalbeheersysteem en zich aan te sluiten bij de PRO. Dit voorkomt *freeriders.* Een AVV is maximaal vijf jaar geldig en kan daarna opnieuw worden aangevraagd door de gezamenlijke producenten.

Het kost meer tijd om een UPV via een AVV op te zetten (ten opzichte van een volledig vrijwillig systeem), omdat het verzoek tot algemeen verbindend verklaring gesteund moet worden door een belangrijke meerderheid van de producenten. Minimaal 55% van het aantal marktpartijen moet instemmen, die samen een marktaandeel van minimaal 75% moeten hebben, of andersom (minimaal 75% instemmende partijen, met minimaal 55% marktaandeel). Het UPV-systeem moet voldoen aan de eisen uit de Europese 'Kaderrichtlijn afvalstoffen' (Kra) en de nationale 'Wet milieubeheer'.

Producenten bepalen zelf welke producten onder de regeling vallen, wie moet afdragen, hoe de bijdragen worden ingezet en welke doelen gehaald moeten worden. Dit wordt vastgelegd in de 'overeenkomst over een afvalbeheerbijdrage'. Stakeholders (zoals bijvoorbeeld inzamelaars en afvalverwerkers) kunnen invloed uitoefenen op de inhoud van de overeenkomst door contact te leggen met de organisatie die de overeenkomst opstelt en/of de organisatie die de AVV aanvraagt. Ook kunnen ze inspraak leveren bij de ter inzagelegging van het (voorgenomen) besluit van de minister om de overeenkomst algemeen verbindend te verklaren.

Als doelstellingen niet worden behaald, kunnen de producenten de PRO aansporen om verbeteringen door te voeren en in uiterste gevallen aansprakelijk stellen en zelfs voor de rechter dagen. De Rijksoverheid kan niet direct handhaven op doelstellingen. Bij tegenvallende resultaten kan de minister wel besluiten een volgende AVV niet te verlenen, of besluiten om een wettelijke UPV (AMvB) in te stellen die de gewenste doelen vastlegt en waarop kan worden gehandhaafd. Bij een gegrond vermoeden dat partijen de afvalbeheerovereenkomst niet naleven, kan de toezichthoudende instantie (in dit geval de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT) daar onderzoek naar doen.

[19] Zie ook ons eerdere advies: Naar een UPV voor land- en tuinbouwfolies, februari 2025 (link).

3.3 UPV via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)

Bij deze organisatievorm legt de overheid in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vast voor welk(e) product(en) de UPV geldt, welke partijen welke verantwoordelijkheid krijgen, en welke doelstellingen moeten worden behaald. Stakeholders kunnen invloed uitoefenen op de inhoud van de AMvB door in overleg te gaan met het ministerie of door in te spreken tijdens de voorziene consultatieronde. Het UPV-systeem moet voldoen aan het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' en de randvoorwaarden (definitie, normadressant, doelstellingen) vastgelegd in een aparte regeling voor het betreffende UPV-systeem.

De verplichtingen gelden voor de in de AMvB aangewezen producenten. Zij kunnen individueel of collectief invulling geven aan de verantwoordelijkheden. Dat wil zeggen dat ze hun eigen meubels terugnemen en verwerken, of dat ze één (of meerdere) PRO(s) oprichten voor het afvalbeheer en daar een afvalbeheerbijdrage aan betalen. De PRO neemt daarmee de wettelijke verplichtingen op zich die eerder golden voor de individuele producenten.

De ILT is namens de Rijksoverheid bevoegd om toezicht te houden op de verplichtingen uit de UPV en kan handhavend optreden tegen producenten of PRO's die niet voldoen. Een PRO kan andere partijen zoals inzamelaars of recyclers niet dwingen mee te werken, wel kan de PRO diensten inkopen bij deze partijen.

3.4 UPV via een AMvB en een AVV

Deze organisatievorm combineert de juridische verplichting van een AMvB met de collectieve uitvoering van een AVV. De overheid legt in de AMvB de eisen en doelstellingen vast, waarna producenten een PRO oprichten en de minister een verzoek doen om de overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. Wanneer het verzoek tot een AVV is goedgekeurd, sluiten alle producenten zich verplicht bij deze PRO aan. De AVV is bindend wanneer 55% van het aantal marktpartijen instemt en deze partijen minimaal 75% marktaandeel hebben (of vice versa; net zoals geldt voor de UPV via een AVV, paragraaf 3.2).

Producenten betalen op basis van afgesproken criteria, bijvoorbeeld per producteenheid die zij op de markt brengen, een afvalbeheerbijdrage aan de PRO, die verantwoordelijk is voor het uitvoeren en in stand houden van het afvalbeheersysteem. Voor de overheid is de PRO het enige aanspreekpunt. Overige kenmerken bestaan uit een combinatie van de kenmerken van een UPV via een AVV en de kenmerken van een UPV via een AMvB.

3.5 Vergelijking van de vier organisatiemodellen

TABEL 2. VERGELIJKBING VAN DE KENMERKEN VAN DE MOGELIJKE ORGANISATIEMODELLEN VOOR EEN UPV

	VRIJWILLIG	AVV	AMVB	AMVB + AVV
Trekker / initiatiefnemer	Producenten	Producenten	Ministerie	Ministerie en producenten
Verantwoordelijke voor de afvalbeheerfase	Producenten-organisatie(s) (PRO)	Eén PRO	Individuele producenten. Mogelijkheid voor oprichten PRO(s)	Eén PRO
Doorlooptijd (tot start)	Enkele maanden tot een jaar (afhankelijk van snelheid waarmee	De doorlooptijd tot inwerkingtreding van de AVV is naar schatting minimaal 1,5 jaar.	De doorlooptijd voor het maken van een AMvB is ongeveer één tot twee jaar.	Naar verwachting minimaal twee jaar.

	deelnemers tot een overeenkomst komen).			
Looptijd	Zolang als de partijen afspreken in de afvalbeheer-overeenkomst.	Maximaal 5 jaar. Steeds moet een nieuwe AVV aangevraagd worden.	Zolang als in de wet is vastgelegd. Meestal is een UPV via een AMvB zonder einddatum.	De AVV maximaal 5 jaar, de AMvB meestal zonder einddatum.
Flexibiliteit (aanpassing in de tijd)	Zeer flexibel	Flexibel	Minder flexibel	Minder flexibel
Schaalbaarheid (bv. toevoegen product-categorieën)	Zeer flexibel	Flexibel, bij iedere nieuwe aanvraag (minimaal eens in de 5 jaar).	Minder flexibel	Minder flexibel
Verdeling verant-woordelijkheden tussen partijen	Afhankelijk van de inhoud van de overeenkomst	Afhankelijk van de AVV	Kan worden geregeld	Kan worden geregeld
Handhaving overheid	Niet	Onderzoek naar naleven afvalbeheer-overeenkomst mogelijk op verzoek van de PRO. Handhaving is aan de PRO via privaatrecht. Handhaven op freeriders ook mogelijk	Handhaven mogelijk op het behalen van de doelen door producenten of (indien opgericht) de PRO.	Handhaven mogelijk op het behalen van de doelen en op freeriders.
Eisen aan de UPV	Geen eisen behalve mededingingseisen.	AVV conform artikel 8 bis van de Kra en voldoet aan eisen doelmatigheid van het afvalbeheer.	Conformiteit met artikel 8 bis van de Kra en voldoen aan eisen doelmatigheid van het afvalbeheer.	Combinatie van de eisen bij AVV en AMvB.
Te overwegen als…	Producenten voldoende georganiseerd en professioneel genoeg zijn, en er niet te veel producenten zijn. De overheid vertrouwen heeft dat er geen nadere nationale regelgeving nodig is.[20] Producenten individueel of gezamenlijk al verantwoordelijkheid voor de achterkant van de keten nemen middels inzameling en verwerking.	Producenten initiatief nemen om zichzelf te organiseren en behoefte hebben aan centrale organisatie om de rest van de markt ook mee te krijgen.	Er veel producenten (in het buitenland) zijn, de markt heterogeen is, en het wenselijk is om de optie voor meerdere PRO's open te houden.	De overheid de producenten-verantwoordelijkheid eerst wettelijk wil regelen om vervolgens de producenten de gelegenheid te geven zich te organiseren. Geeft extra prikkel om tot gezamenlijke organisatie te komen.

[20] Bijvoorbeeld als er vergelijkbare UPV-regelingen in het buitenland zijn waar producenten aan deelnemen.

4. Partijen en rollen

De meubelketen kent diverse partijen met uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden. Door invoering van een UPV kunnen deze veranderen. In dit hoofdstuk schetsen we de positie van partijen in de keten, de huidige rol, de omvang en de wisseling van verantwoordelijkheden door een UPV.

4.1 De producent is verantwoordelijk voor UPV-verplichtingen

Om inzicht te krijgen in de verschillende partijen, hun verantwoordelijkheden en de verschuivingen in rollen door de invoering van een UPV, is het van belang duidelijk te definiëren welke partij verantwoordelijk is voor het behalen van de gestelde UPV-doelstellingen. In het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is vastgelegd dat "de producent" in elk geval verantwoordelijk is voor het nakomen van de verplichtingen.

De producent is degene die het product in de handel brengt. "In de handel brengen" is het voor het eerst aanbieden van een product op de Nederlandse markt. Het maakt daarbij niet uit aan wie het product als eerste wordt aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld een bedrijf zijn dat het product weer doorverkoopt, zoals een tussenhandelaar of een retailer. Of aan de eindgebruiker van het product, zoals een consument of een bedrijf. Binnen de meubelketen zijn producenten in ieder geval:

- De fabrikant en/of retailer die in Nederland is gevestigd en onder eigen naam of merk in Nederland meubels in de handel brengt, zoals IKEA, Leenbakker, Arco, Ahrend, Leolux en Jysk. Deze partijen kunnen productie zelf in handen hebben of overlaten aan gecontracteerde partijen.
- Een online retailer die in Nederland (ook) onder eigen merk als eerste meubels op de markt brengt, zoals Wehkamp en Fonq.
- Een importeur die in Nederland gevestigd is en meubels verkoopt aan andere partijen.
- Een (online) partij in het buitenland die rechtstreeks aan eindgebruikers (bedrijven of particulieren) hier in Nederland verkoopt, zoals Amazon. Wanneer deze partij meubels verkoopt dan is zij verplicht om via een in Nederland gevestigde representant jaarlijks 'aangifte' te doen. Deze 'aangifte' omvat in elk geval de hoeveelheid op de markt gebrachte meubels, maar kan ook andere informatie bevatten.

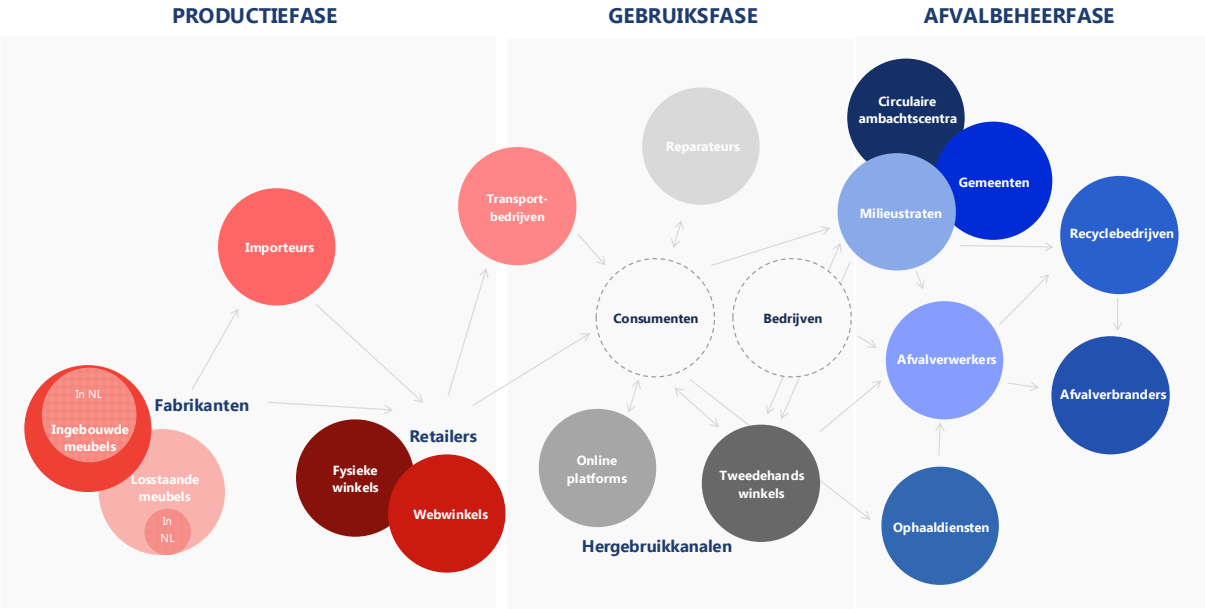
Wie ná de producent het product aan een ander aanbiedt, is niet de producent binnen deze definitie. Dit betekent niet per se dat deze partij geen verplichtingen heeft (zie paragraaf 4.6).

4.2 Partijen in de meubelketen

In Figuur 4 zijn de partijen binnen de meubelketen weergegeven. In de visualisatie is – net als in de voorverkenning – onderscheid gemaakt tussen de productie-, gebruiks- en afvalbeheerfase. In de volgende paragrafen bespreken we de rollen van deze partijen. In de praktijk kan het zo zijn dat een partij meerdere rollen vervult, bijvoorbeeld Ikea die zowel fabrikant als retailer is. In Figuur 4 en in de onderstaande paragraaf verwijzen we met de term fabrikanten naar de partijen die meubels produceren. Binnen UPV-regelingen kunnen naast fabrikanten ook retailers en importeurs onder de definitie van "producent" vallen, met de bijbehorende verplichtingen (namelijk als zij het product voor het eerst in de handel brengen).

De pijlen uit Figuur 4 geven de onderlinge afhankelijkheid tussen partijen aan, waarbij een pijl geïnterpreteerd kan worden als "partij X levert meubels aan partij Y". Consumenten en bedrijven

vervullen een essentiële rol door de aanschaf en het gebruik van meubels, maar kennen een andere verantwoordelijkheid dan de overige partijen, waardoor ze in de visualisatie geen kleur hebben.



FIGUUR 4 - OVERZICHT VAN PARTIJEN DE MEUBELKETEN, BINNEN DE PRODUCTIE-, GEBRUIKS- EN AFVALBEHEERFASE

4.3 Productiefase

4.3.1 Fabrikanten

Meubels worden vervaardigd en geproduceerd door fabrikanten, in het binnen- of buitenland. De fabrikanten van ingebouwde meubels en losstaande meubels hebben verschillende karakteristieken. Losstaande meubels die in Nederland op de markt komen worden met name geproduceerd door (grote) internationale partijen. Volgens een rapport van de Europese Commissie wordt jaarlijks 70% van de totale marktwaarde aan meubels geïmporteerd.[21] Op basis van gesprekken met onder andere brancheorganisatie CBM weten we dat veel interieurbouwers juist gevestigd zijn in Nederland. Doorgaans geldt dat losstaande meubels in het buitenland geproduceerd worden door grote bedrijven, terwijl interieur- en maatwerkmeubilair meestal in Nederland wordt gemaakt door kleinere partijen. Dit geldt overigens niet voor de gehele categorie aan “ingebouwde meubels”. Veel meubels in keukens en badkamers worden ook verkocht door grote internationale producenten.

Volgens het CBS waren er in het derde kwartaal van 2025 10.615 meubelbedrijven actief in Nederland (SBI-code 31*)[22]. Het grootste deel hiervan (ongeveer 80%) bestaat uit 1 werkzaam persoon. Terwijl een heel klein deel (<1%) bestaat uit meer dan 50 werkzame personen. Een deel van de Nederlandse fabrikanten is vertegenwoordigd via de Koninklijke CBM (Centrale Bond van Meubelfabrikanten). De leden van CBM zijn voornamelijk interieurbouwers (ongeveer 90%) en voor een klein deel makers van losstaande meubels (ongeveer 10%).

[21] European Commission (2014). The EU Furniture Market Situation and a Possible Furniture Products Initiative (link). Dit is het meest recente openbaar beschikbare rapport over import en export van meubels in Nederland, al gaat de publicatiedatum meer dan 10 jaar terug. Op basis van een toets bij een aantal stakeholders verwachten we dat deze verhouding in 2025 nog steeds vergelijkbaar is.
[22] CBS (2025). Bedrijfstakken/branches SBI. (link). Het aantal producenten is vrijwel gelijk aan de voorverkenning, waar we uitgingen van 10.585 producenten in het derde kwartaal van 2023.

Grotere, internationaal opererende producenten vertegenwoordigen een groot deel van de markt in Nederland. Mede op basis van de interviews met marktpartijen schatten we in dat grote producenten zoals Ikea, Jysk, Leen Bakker, Kwantum en Beter Bed samen een substantieel deel van de omzet van de Nederlandse meubelsector vertegenwoordigen, ergens tussen de 50 en 70%. Deze partijen zijn doorgaans zowel fabrikant als retailer en zijn verenigd via één van de brancheorganisaties CBM, INretail en/of RND (Raad Nederlandse Detailhandel).

4.3.2 Importeurs

Veel grote partijen in de meubelbranche, zoals Ikea en Jysk, zijn zowel fabrikant als retailer. Kleinere fabrikanten of winkels die meerdere merken aanbieden, maken vaak gebruik van importeurs. Deze partijen kopen meubels in van internationale fabrikanten. Er zijn relatief veel importeurs die als zelfstandige opereren. Slechts een klein deel van de Nederlandse importeurs is aangesloten bij de VIAA (Vereniging Interieur Importeurs & Agenten). Deze branchevereniging telt circa 100 leden, waarvan het merendeel als handelsagent werkt. Deze agenten vertegenwoordigen internationale merken op de Nederlandse markt en werken doorgaans op provisiebasis. Een deel van de agenten combineert deze rol met het importeren van meubels. Volgens informatie van de VIAA is dit een zeer klein aandeel van het ledenbestand. Het overige aandeel van meubelimporteurs is niet georganiseerd via een branchevereniging.

4.3.3 Retailers

Meubelretailers in Nederland verkopen meubels aan consumenten en bedrijven, zowel via fysieke winkels als online kanalen. Volgens het CBS waren er in het derde kwartaal van 2025, 2.360 meubelwinkels in Nederland (SBI-code 47591). [23] Hierbij geldt dat meubels ook kunnen worden verkocht in winkels die niet als hoofdproduct meubels verkopen. Deze winkels zijn niet opgenomen in deze getallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan doe-het-zelf-zaken. Op basis van gegevens van Marktdata is het aandeel online verkopen ongeveer 30% van de totale meubelomzet[24].

Het retaillandschap loopt uiteen van grote winkelketens zoals Ikea en Leen Bakker tot kleinere woonwinkels en designzaken. Een groot deel van de markt bestaat uit producenten die onder eigen merk meubels verkopen en dus zowel producent als retailer zijn. De overige partijen bestaan uit grote meubelwinkels en woonboulevards die meubels van verschillende merken verkopen (o.a. Woonboulevard Poortvliet XL, Loods5) en juist kleine, gespecialiseerde designmeubelzaken.

4.3.4 Transportbedrijven

Transportbedrijven / logistieke dienstverleners vervullen een belangrijke rol in het vervoeren (en afvoeren) van meubels van en naar de consument. Voorbeelden van transportbedrijven voor meubels zijn o.a. Dynalogic en Montrieurs. Veel retailers besteden bij – online aankopen – het transport uit aan transportbedrijven. De activiteiten van de transportbedrijven bestaan uit het brengen van meubels naar de consument, het ophalen van retourproducten en in sommige gevallen ook het ophalen van oude producten. Dit laatste bieden retailers aan als (al dan niet gratis) dienst wanneer consumenten een nieuw product bij hen kopen. Het is onbekend hoeveel meubeltransportbedrijven er precies actief zijn in de Nederlandse meubelketen.

[23] CBS (2025). Bedrijfstakken/branches SBI. (link). Het aantal meubelbedrijven is ten opzichte van de voorverkenning gestegen, van 1875 naar 2360 meubelbedrijven in Nederland.
[24] Marktdata. Dit zijn de trends en ontwikkelingen in de meubelbranche. Cijfers uit 2023 (link).

4.4 Gebruiksfase

4.4.1 Consumenten

Consumenten kopen meubels en hebben deze in gebruik. Na gebruik zijn er diverse routes die consumenten kunnen nemen om het meubelstuk af te danken (o.a. via de milieustraat en hergebruikkanalen). Hoeveel meubels door consumenten worden geconsumeerd & afgedankt en via welke routes dit gebeurt, is toegelicht in hoofdstuk 5.

4.4.2 Bedrijven

Bedrijven kopen meubels en hebben deze in beheer, vooral in kantoorgebouwen. In de Europese Unie betreft ongeveer 10% van de totale meubelconsumptie meubels voor kantoorgebouwen.[25] De routes die bedrijven hebben om meubels af te danken zijn beperkter dan bij consumenten. Bedrijven hebben zelf de verantwoordelijkheid voor het laten afvoeren van het oude meubel (als afvalstof) via een afvalverwerker. Bedrijven die van hun meubels af willen mogen die alleen afgeven aan een erkend inzamelaar of verwerker. Die moeten een vergunning hebben of een melding hebben gedaan en voldoen aan de algemene regels voor de handelingen die zij doen. Bedrijven kunnen ook in contracten opnemen dat de leverancier meubels weer mag terugnemen of overkopen. Meubelproducenten die hiermee bezig zijn, zijn o.a. Ahrend, Vepa en Opnieuw. Deze producenten nemen hun eigen meubels of meubels van andere A-merken weer terug, zodat deze kunnen worden gerepareerd, refurbished en/of hergebruikt. Afhankelijk van de wensen van het bedrijf waar de meubels vandaan komen kunnen deze opnieuw worden ingezet bij het bedrijf.

4.4.3 Hergebruikkanalen

Nadat meubels door de huidige gebruikers niet meer gewenst zijn, kunnen deze onder andere via een online platform of tweedehands winkel opnieuw worden aangeboden. We maken in de beschrijving onderscheid tussen online platforms, tweedehands winkels en hergebruik door bedrijven.

4.4.3.1 Consumenten, via online platforms

Online platforms worden veel gebruikt door consumenten om oude meubels op te verhandelen, zoals via Marktplaats, Whoppah en Facebook Marketplace. Ze bieden de mogelijkheid voor kopers en verkopers om elkaar te vinden en de transactie te laten plaatsvinden. Ongeveer 50% van het gewicht aan meubels dat jaarlijks wordt hergebruikt wordt doorverkocht via online platforms (zie ook hoofdstuk 5). Het grootste deel hiervan vindt plaats via Marktplaats. [26]

4.4.3.2 Consumenten, via tweedehands winkels

Tweedehands winkels richten zich op de verkoop van gebruikte meubels. Hierbij maken we onderscheid tussen kringlopen en overige tweedehands winkels. Bij kringlopen worden gebruikte spullen, waaronder meubels, verkocht vaak met een sociaal doel en/of non-profit. De meubels zijn gebracht door consumenten die ze niet meer willen gebruiken of worden ingezameld bij milieustraten. Kringlopen zijn verenigd via de BKN (Brancheverenigingen Kringloop Nederland). Op basis van gegevens van de BKN zijn er ongeveer 11.000 kringloopwinkels in Nederland. [27] Voorbeelden van bekende kringloopwinkelketens zijn Het Goed en Rataplan. In 2024 waren ongeveer 15% van de ingezamelde kilo's door kringlopen meubels.[28] In de gesprekken (met o.a. BKN) komt naar voren dat kringlopen problemen ervaren met het inzamelen en opnieuw verkopen van meubels. Meubels zijn

[25] Rijkswaterstaat. REBus Furniture sector report (link).
[26] Rijkswaterstaat (2022). Hergebruik door consumenten (link)
[27] Inschatting op basis van de Monitor Kringloop Nederland 2024 en interview met de BKN.
[28] BKN. Monitor Kringloop Nederland 2024 (link). Dit is flink lager dan het jaar daarvoor. In 2023 was dit nog ongeveer 28%.

groot, de ruimte is beperkt en opslag is duur. Ook is er voor veel type meubels onvoldoende afzet. Wanneer meubels door kringlopen zijn ingezameld maar niet worden verkocht, worden ze afgevoerd als afval voor verdere verwerking. Bij tweedehands winkels die geen kringlopen zijn, worden – in tegenstelling tot kringloopwinkels – meubels vaak met een winstoogmerk verkocht en wordt een (meer) gespecialiseerd aanbod gehanteerd. Meubels worden zorgvuldig geselecteerd op kwaliteit en stijl, met een sterke focus op populaire vintage stukken. Daarmee richten deze winkels zich op een ander segment van de markt.

4.4.3.3 Bedrijven, door eigen inname

Ook de meubels die bij bedrijven in gebruik zijn (o.a. kantoorinrichtingen, horeca- en evenementenlocaties) worden regelmatig hergebruikt. Dit hergebruik vindt doorgaans plaats bij een nieuwe inrichting van het pand en wordt vaak begeleid door de meubelfabrikant zelf. Fabrikanten die verantwoordelijk zijn voor de herinrichting beoordelen op locatie welke meubels geschikt zijn voor hergebruik. Deze meubels worden vervolgens meegenomen voor inzet op een nieuwe locatie of keren terug naar hetzelfde pand om daar opnieuw te worden gebruikt. Op basis van openbaar beschikbare informatie is niet bekend in welke mate bedrijven hun meubels hergebruiken.

4.4.4 Reparateurs

Reparateurs repareren meubels voor consumenten en bedrijven. Het zijn vaak zelfstandige ondernemers of kleine tot middelgrote bedrijven die op maat werken (o.a. POS Group). Ook bestaan er platforms die handleidingen aanbieden zodat consumenten (of bedrijven) zelfstandig meubels kunnen repareren (o.a. Jafix).

4.5 Afvalbeheerfase

4.5.1 Circulaire ambachtscentra

Circulaire ambachtscentra zijn plekken waar mensen vanuit verschillende invalshoeken werken aan product- en materiaalhergebruik en reparatie. In Nederland zijn naar schatting 70-100 circulaire ambachtscentra. Circulaire ambachtscentra staan in nauwe verbinding met kringloopwinkels, reparatienetwerken en de milieustraat. Producten van de milieustraat kunnen worden gerepareerd in bijvoorbeeld een repair café en zo weer worden verkocht in de kringloop. Ook zetten sommige gemeenten, vaak als onderdeel van een circulair ambachtscentrum, demontagehallen op. In deze demontagehallen worden meubels afkomstig van onder andere de milieustraat en kringloopwinkels uit elkaar gehaald. Zo kunnen de verschillende materialen in het meubelstuk op een hoogwaardige manier worden gerecycled. De gemeenten Breda en Almere beschikken sinds enkele jaren over een eigen demontagehal. Materialen zoals hout, schuim, polyester, leer en metaal afkomstig uit de meubels, worden hierbij gescheiden en vervolgens aangeboden aan verwerkers voor verdere recycling.

4.5.2 Gemeenten

Gemeenten hebben de verplichting afvalstoffen van haar inwoners in te zamelen en te verwerken. In het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen[29] is opgenomen dat ze deze afvalstoffen gescheiden ingezameld dienen te worden. Als gescheiden in te zamelen afvalstoffen worden onder andere aangemerkt: papier, gevaarlijk afval en bioafval, maar ook materialen waarvan meubels zijn gemaakt zoals metaal, kunststof en glas. Meubels behoren niet tot de categorieën verplicht apart in te zamelen afvalstoffen, voor zover zij (hoofdzakelijk) uit meerdere soorten materiaal bestaan.

In de meeste gevallen vallen meubels onder grof afval. Gemeenten moeten dit aan huis ophalen (daar zijn uitzonderingen op) en in ieder geval de mogelijkheid bieden dit bij een milieustraat af te geven.

[29] Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen, zie link.

Naast de (zorg)plicht tot het inzamelen van afvalstoffen heeft de gemeente ook de plicht en bevoegdheid om een afvalstoffenverordening op te stellen. In dit plan kan de gemeente in het belang van de bescherming van het milieu, regels stellen over het beheer van afvalstoffen.

Er bestaat een standaard afvalstoffenverordening[30], opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarin alle verplichte onderwerpen van de afvalstoffenverordening zijn opgenomen. In de standaard afvalstoffenverordening wordt een inzameldienst (gemeentelijke dienst of een particulier bedrijf) aangewezen. Verder is opgenomen dat voor anderen dan een inzameldienst een verbod geldt voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen, tenzij die ander daartoe expliciet is aangewezen door burgemeester en wethouders, er een vrijstelling geldt, of als er op die ander een verplichting van een UPV rust. Het is ook verboden om huishoudelijke stoffen aan te bieden of over te dragen aan een ander dan de inzameldienst of een daartoe door de gemeente aangewezen persoon, iemand die vrijstelling heeft, of iemand die vanuit de verplichting van een UPV inzamelt.

4.5.3 Milieustraten

Milieustraten zijn locaties waar inwoners terechtkunnen om hun grof huishoudelijk afval gescheiden in te leveren. In Nederland zijn er ongeveer 370 milieustraten, exclusief de mobiele milieustraten die in steeds meer gemeenten – vaak in de wijk- worden ingezet. [31] Gemeenten zijn wettelijk verplicht om, eventueel samen met andere gemeenten, minimaal één milieustraat beschikbaar te stellen waar in voldoende mate de mogelijkheid wordt geboden om afval (gescheiden) af te geven.

Voor milieustraten staan in paragraaf 4.51 van het Besluit Activiteiten leefomgeving [32] regels waaraan de milieustraat moet voldoen. Een milieustraat moet, enkele uitzonderingen daargelaten, beschikken over 18 verschillende containers voor het innemen van afvalstoffen, waaronder containers voor:

- A- en B-hout (niet geïmpregneerd hout)
- Harde kunststoffen
- Matrassen
- Metalen
- Textiel (uitgezonderd tapijt)
- Vlakglas

Sommige milieustraten zamelen inmiddels bijna 50 verschillende afvalfracties gescheiden in en op steeds meer milieustraten is een aparte bak of inzamelpunt voor bruikbaar huisraad aanwezig. Hier kunnen onder andere meubels die nog in goede staat verkeren apart worden ingezameld, zodat deze producten via kringloopwinkels een tweede leven krijgen.

Wanneer een milieustraat niet over een bruikbaar huisraad bak beschikt, of als een meubelstuk niet meer goed bruikbaar is, belandt het doorgaans in de container voor grof huishoudelijk afval. Omdat meubels meestal uit verschillende materialen bestaan—zoals hout, schuim en metaal—vallen ze vaak niet onder één specifieke materiaalfractie, maar worden ze in de grof restafvalcontainer met andere grove gemengde afvalstoffen afgevoerd.

4.5.4 Ophaaldiensten

Afvalophaaldiensten halen het huishoudelijk afval bij inwoners thuis op. Deze diensten zijn vaak georganiseerd door gemeenten. Het ophalen kan zowel door gemeentelijke diensten zelf worden

[30] VNG. Actualisatie VNG Model Afvalstoffenverordening, zie link
[31] NVRD. Milieustraten, zie link
[32] Besluit activiteiten leefomgeving, zie link.

uitgevoerd als door particuliere bedrijven. Er zijn drie verschillende wijze waarop ophaaldiensten afval kunnen ophalen bij consumenten:

- **Kraak- en perswagen**: Consumenten melden afval aan. De ophaaldienst vervoert het afval naar een op- en overslaglocatie, waar het materiaal vervolgens door een verwerker wordt verwerkt. Dit is voor gemeenten de goedkoopste oplossing en wordt in ongeveer 90% van de gevallen toegepast. [33] Doordat meubels in de wagen worden geperst, zijn ze daarna niet langer geschikt voor (product)hergebruik.
- **Bakwagen**: Consumenten melden afval aan. Ongeveer 10% van de meubels wordt vervolgens (i.p.v. kraak- en perswagen) met een bakwagen opgehaald. Omdat de meubels hierbij apart worden ingezameld, blijven ze geschikt voor (product)hergebruik.
- **Bijplaatsingen**: Consumenten plaatsen hun meubels (illegaal) naast een afvalcontainer in plaats van ze erin te doen of naar de milieustraat te brengen. Ongeveer 70% van het gedumpte afval bestaat uit meubels. Bijplaatsingen zijn een probleem voor gemeenten omdat ze leiden tot een vervuild straatbeeld en extra ophaalkosten. Ophaaldiensten rijden meerdere keren per dag door de stad om bijplaatsingen op te halen.

Voor bedrijven gelden deze ophaalroutes niet. Zij moeten zelf het afval aanleveren bij een erkende inzamelaar of verwerker.

4.5.5 Afvalverwerkers

Afvalverwerkers verzorgen de inzameling, sortering en/of verdere verwerking van de verschillende fracties nadat ze als afvalstof zijn aangeboden. Ze ontvangen afvalstoffen via o.a. de milieustraat, ophaaldiensten, bedrijven en kringloopbedrijven. Voorbeelden van afvalverwerkers zijn Prezero, Renewi en GP Groot. Wanneer meubels aankomen bij een afvalverwerker zijn ze doorgaans onderdeel van één fractie, in de meeste gevallen de grof huishoudelijk afval fractie (zie ook hoofdstuk 5). Bij de afvalverwerker gaan de fracties (met daarin meubels) over één van de sorteerlijnen. Hier worden materialen – waar mogelijk – van elkaar gescheiden voor verdere verwerking.

4.5.6 Recyclebedrijven

Wanneer meubels apart worden ingezameld of als de verschillende materiaalsoorten zijn uitgesorteerd is het mogelijk om de materialen waar het meubel uit bestaat te recyclen. Wanneer dit niet het geval is en de meubels bijvoorbeeld in de container voor grof huishoudelijk afval terechtkomen, zijn de meeste materialen niet langer (hoogwaardig) te recyclen. De gescheiden materiaalstromen worden door recyclebedrijven verwerkt tot recyclaat, waarbij per materiaalsoort verschillende technieken worden toegepast. Hout uit meubels wordt doorgaans hergebruikt in plaatmateriaal of verwerkt tot bio-energie, terwijl metalen worden omgesmolten tot nieuw metaal. In het kader van dit onderzoek is het niet duidelijk geworden welke en hoeveel recyclebedrijven zich specifiek richten op het verwerken van materialen uit meubels.

4.5.7 Afvalverbrander

De afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in Nederland hebben een totale vergunde capaciteit om 8.3 miljoen ton afval per jaar te verbranden (status 2023).[34] In totaal werd er in 2023 in Nederland 6.8 miljoen ton afval verbrand in deze AVI's, verdeeld over verschillende afvalstromen.[35] Het is onbekend in welke hoeveelheden de afvalverbrandingsinstallaties afvalstoffen uit meubels verbranden. Gezien de hoeveelheden meubels in de gemengde fracties (zoals grof huishoudelijk en bouw- en sloop) en de

[33] Op basis van gesprekken met gemeenten en afvalverwerkers.
[34] Afvalonline (2025). Ook in 2023 minder afval verbrand (link)
[35] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2025). Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2023 (link)

sortering waar materialen niet altijd meer van elkaar gescheiden kunnen worden, zullen veel materialen uit en onderdelen van meubels in de fracties zitten die bij de afvalverbranders belanden.

4.6 Rolverandering van partijen door UPV

Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 is de verantwoordelijke binnen een UPV voor meubels de 'producent', oftewel degene die het meubel voor het eerst aanbiedt op de Nederlandse markt. In het besluit UPV is opgenomen welke verplichtingen deze partij heeft. De producent is verplicht om te zorgen voor een landelijk dekkend, voor de ontdoener kosteloos innamesysteem. [36] Naast de verplichting tot inname is er afhankelijk van de gestelde doelstellingen ook een verplichting tot een bepaald hergebruik en/of recyclingpercentage.

4.6.1 De producent is verantwoordelijk voor de organisatie van een landelijk dekkend innamesysteem

Wanneer een innamesysteem al bestaat en naar verwachting blijft bestaan na de invoering van de UPV, heeft de producent deze keuze om al dan niet van deze inzamelstructuur gebruik te maken. Het is dan aan producenten om afspraken te maken met bestaande inzamelaars en gemeenten over onder andere vergoedingen en kwaliteitsvereisten. Daarnaast geldt voor producenten de verplichting om de behaalde resultaten te monitoren en hierover te rapporteren, in elk geval over de ingezamelde hoeveelheden en in de meeste gevallen ook over het hergebruik en de recycling van producten en materialen. Wanneer er echter geen landelijk dekkend en voor de ontdoener kosteloos innamesysteem beschikbaar is, zijn producenten verplicht om zelf een dergelijk systeem te organiseren en, waar nodig, te financieren. Er zijn hiervoor verschillende mogelijkheden:

1. Volledig door producenten georganiseerd. De producenten zetten zelf een innamesysteem op en organiseren en bekostigen dat zelf. In dat geval is het meubel vanaf het moment dat het in het innamesysteem komt eigendom van de producenten. De producenten zorgen dat het meubelafval verwerkt wordt op een manier die voldoet aan de eisen in de UPV.
2. De producenten organiseren het afvalbeheer zelf, maar laten de werkelijke handelingen door andere partijen uitvoeren. Bijvoorbeeld het verwerken van het afval besteden zij uit, maar zij blijven eigenaar van de materialen. De verwerker treedt dan als loonwerker op.
3. De producenten besteden een deel van het afvalbeheer uit. De inzameling laten zij bijvoorbeeld aan gemeenten over, en daarna wordt het meubelafval overgedragen aan de producenten. De producenten betalen daarbij voor de kosten die de gemeenten hebben gemaakt voor het inzamelen. Nadat de producenten het afval in eigendom krijgen zorgen zij dat het wordt verwerkt zodat de doelen van de UPV worden behaald.
4. De producenten besteden al het afvalbeheer uit. De producenten zorgen in dat geval dat de verschillende schakels in de keten van het afvalbeheer goed samenwerken, en waar nodig vergoeden zij tekorten in de keten. Het eigendom van de meubels gaat bijvoorbeeld over van de ontdoener naar de inzamelaar, naar de sorteerder, naar verschillende recyclers. De producenten zorgen ervoor dat alle partijen rapporteren over het afvalbeheer zodat aangetoond kan worden dat wordt voldaan aan de eisen van de UPV.

Er kunnen binnen een UPV-systeem verschillende manieren van samenwerken tussen de partijen ontstaan. Dit is afhankelijk van de manier waarop er onderling afspraken worden gemaakt. In de praktijk wordt er door de producenten meestal aangesloten bij de al bestaande inzamelstructuren. Zo kunnen er verschillende inzamelstructuren naast elkaar ontstaan waar producenten in meer of mindere mate sturing op geven. Voor meubels kan het zijn dat een deel van de meubels ingezameld

[36] Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zie link

worden via kringloopbedrijven, een deel via gemeenten en een deel via bijvoorbeeld meubelwinkels en via private afvalinzamelaars.

4.6.2 De gemeente behoudt de verplichting voor afvalbeheer van haar inwoners

Het is uiteindelijk aan de producenten om te zorgen dat er altijd een landelijk dekkend innamesysteem is waar ontdoeners gratis hun meubelafval af kunnen geven, en dat zij voldoen aan de andere eisen van de UPV (bijvoorbeeld, voorbereiden voor hergebruik- en recycledoelstellingen). Tevens moet altijd aan de minister worden gerapporteerd over de behaalde resultaten. Ook moeten de producenten de ontdoeners goed informeren over hun mogelijkheden om het meubelafval kosteloos af te geven. Wanneer een UPV geldt kunnen gemeenten dus niet voorkomen dat producenten zelf meubels inzamelen in hun gemeente, de producenten hebben immers deze plicht. De gemeente houdt echter de inzamelplicht voor huishoudelijke afvalstoffen van haar inwoners.
In het besluit UPV staat dat producenten niet selectief mogen zijn. Alle soorten meubelen (of zij veel of weinig waard zijn) mogen kosteloos worden afgegeven. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om alleen de waardevolle meubelen in te nemen en voor de waardeloze meubelen te verwijzen naar de gemeente.

4.6.3 De rol van afvalverwerkers kan op verschillende manieren worden ingevuld

Zoals hierboven is weergegeven kunnen producenten ervoor kiezen om de werkzaamheden in het afvalbeheer geheel of gedeeltelijk uit te besteden. Hierbij kunnen zij gebruik maken van de diensten van gemeenten en/of private afvalverwerkers. Wanneer zij gebruik maken van private afvalverwerkers dan moet de selectieprocedure voor de afvalbeheerders digitaal openbaar worden gemaakt. Het is aan de eventuele producentenorganisatie om aan te geven wat er wordt verwacht van een private afvalverwerker. Wordt het meubelafval overgedragen aan de afvalinzamelaar/verwerker en moet er worden voldaan aan de minimale doelen voor het behalen van de UPV-doelen? Of werkt de afvalverwerker als loonwerker en worden de werkzaamheden uitgevoerd op het meubelafval dat eigendom blijft van de producenten? Ook de vermarkting van aparte deelstromen kan worden uitbesteed en voor risico van een sorteerder gebeuren of voor een makelaarsfee worden verkocht voor risico van de producenten. Producenten zijn hierbij in de lead, maar zijn afhankelijk van wat de private afvalbeheerders aan diensten of poorttarieven aanbieden. Een vraag die in gesprekken in het kader van het onderzoek aan de orde kwam is eigenaarschap van het afval. Afvalverwerkers zijn steeds minder geneigd om als loonwerker op te treden en worden/blijven het liefst zelf eigenaar van het afval. Zoals hierboven beschreven zijn er verschillende mogelijkheden om dat te organiseren in een UPV. Hoe het voor meubels eruit zal zien, zal in een later stadium van het UPV-traject worden bepaald. Het is aan de producenten om hier verder invulling aan te geven.

4.6.4 Overige partijen kunnen ook een rol krijgen in het innamesysteem

De Rijksoverheid kan ook andere partijen expliciet een rol geven bij het innamesysteem. [37] Andere partijen dan de producenten - zoals bijvoorbeeld retailers en kringlopen - kunnen dan via een UPV besluit worden gedwongen om mee te werken aan het innamesysteem. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het inzamelen van statiegeldflessen. Verkooplocaties van een bepaalde omvang waren verplicht om statiegeldflessen in te nemen. De producenten/importeurs moesten hier wel een vergoeding voor geven. Ook bij de inname van elektronische apparaten geldt voor verkooplocaties de verplichting om oude, afgedankte elektronische apparaten in te nemen.

[37] Dit is vastgelegd in de Wet milieubeheer in artikel 9.5.2 (link) waarin de uitgangspunten staan voor het instellen van een UPV.

4.6.5 Samenvatting van verantwoordelijkheid partijen met en zonder UPV

Tabel 3 bevat een samenvatting van de conclusies hierboven. De tabel bevat voor verschillende partijen in de meubelketen de verantwoordelijkheid met en zonder een UPV. De gekleurde cellen in de tabel geven aan of een partij verantwoordelijk is voor de afvalbeheerfase van meubels. Grijs geeft aan dat de partij geen verantwoordelijkheid draagt. Lichtblauw duidt op gedeeltelijke verantwoordelijkheid in bepaalde gevallen, terwijl donkerblauw aangeeft dat de partij altijd (deels) verantwoordelijk is voor de afvalbeheerfase van meubels.

TABEL 3 VERANTWOORDELIJKHEID VOOR AFVALBEHEERFASE VAN PARTIJEN, MET EN ZONDER UPV

	ZONDER UPV	MET UPV
Producenten (collectief)	Niet	Verantwoordelijk voor afvalbeheerfase van het product (operationeel en financieel), het behalen van de UPV-doelen en rapportage hierover.
Retailers	Niet	Kunnen worden verplicht mee te werken aan het inzamelen van meubels (tegen een vergoeding). Kunnen wettelijk gedwongen worden tot het leveren van informatie aan de producenten
Kringloopbedrijven	Niet	Kunnen worden verplicht mee te werken aan het inzamelen, sorteren en verkopen van hergebruikte meubels (tegen een vergoeding). Kunnen wettelijk gedwongen worden tot het leveren van informatie aan de producenten
Gemeenten	Verantwoordelijk voor inname van afval van haar inwoners.	Verantwoordelijk voor inname van afval van haar inwoners, en dus het deel dat niet door de producenten wordt ingezameld. Kan tegen betaling voor de producenten (een deel) van de inzameling voor haar rekening nemen. Kan via de wet verplicht worden tot het inzamelen op de milieustraat en is verplicht om openbaar aan te geven hoe afvalbeheerbedrijven worden gecontracteerd.
Consumenten (met meubelafval)	Verantwoordelijk voor het op de juiste wijze aanbieden van meubelafval, via bijvoorbeeld de milieustraat.	Verantwoordelijk voor het op de juiste wijze aanbieden van meubelafval. Kunnen het afval kosteloos afgeven aan het innamesysteem van de producenten.
Bedrijven (met meubelafval)	Verantwoordelijk voor het zelf laten afvoeren van afvalstoffen via afvalverwerkers. Verantwoordelijkheid stopt na correcte afgifte.	Kunnen hun afval kosteloos afgeven aan het innamesysteem van de producenten. Of kunnen hun afval bij een afvalverwerker tegen vergoeding afgeven.
Afvalverwerkers	Kunnen afval accepteren van gemeenten en bedrijven voor het uitvoeren van afvalbeheer-handelingen. Na acceptatie zijn zij verantwoordelijk voor het afval.	Kunnen door de producenten worden ingehuurd voor het uitvoeren van afvalbeheerstaken in de keten. Kunnen wettelijk gedwongen worden tot het leveren van informatie aan de producenten.

5. De meubelketen in cijfers

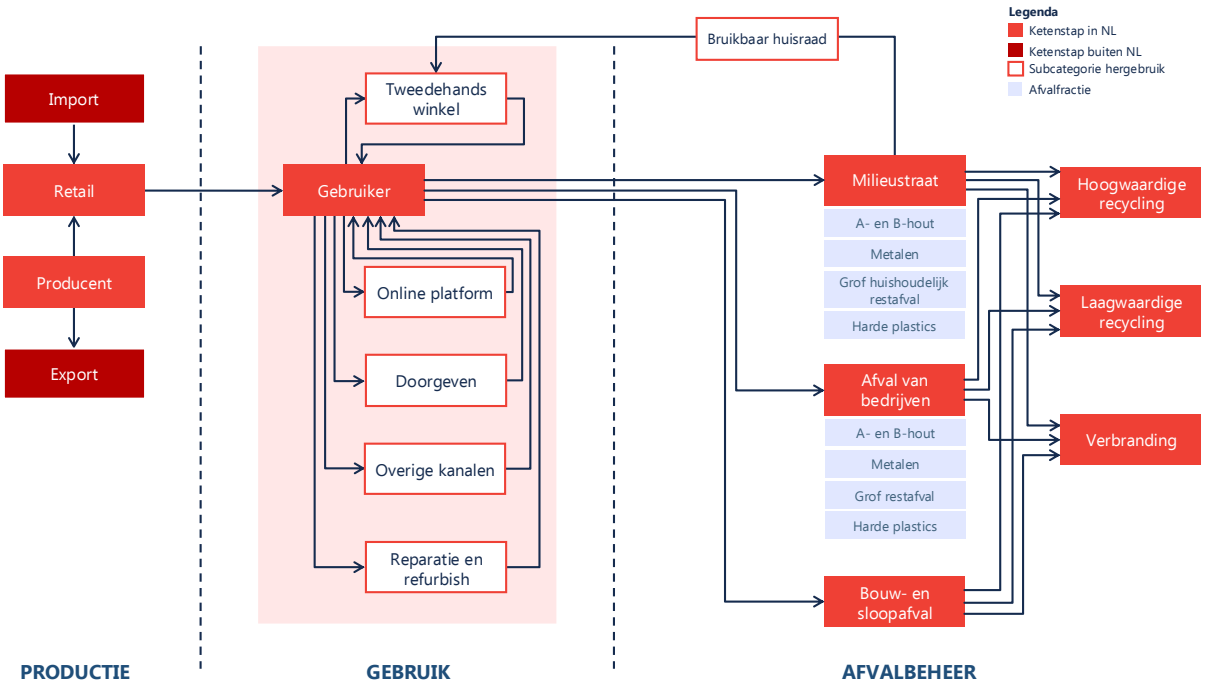
In het vorige hoofdstuk zijn de partijen in de meubelketen toegelicht. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de activiteiten van deze partijen. We geven een beeld van de grootte van meubelstromen binnen de keten, omdat deze inzichten nodig zijn om concrete voorstellen voor (ambitieuze en haalbare) doelstellingen voor de UPV te kunnen doen.

We starten dit hoofdstuk met een schematisch overzicht van de partijen in de productie-, gebruiks- en afvalbeheerfase van meubels. Vervolgens vullen we dit overzicht in met data over de hoeveelheden meubels (gewicht) per ketenstap en verantwoorden we hoe we tot die cijfers zijn gekomen. In de analyse zijn het schematisch overzicht en de data waar mogelijk geactualiseerd en verdiept ten opzichte van de voorverkenning. Ten slotte geven we een inschatting van welke meubelcategorieën de grootste potentiële milieuwinst hebben als het lukt om (onderdelen van) meubels langer in omloop te houden.

5.1 Overzicht meubelketen

Figuur 5 bevat een schematische weergave van de meubelketen, waarin de verschillende activiteiten in de productie-, gebruiks- en afvalbeheerfase zijn gevisualiseerd. Het kan zijn dat meerdere partijen deze ketenstap uitvoeren. Bijvoorbeeld onder "producent" valt de productie van zowel ingebouwde als losstaande meubels. In de visualisatie zijn alle ketenstappen in Nederland donkerrood, ketenstappen buiten Nederland (import, export) lichtrood, stromen binnen een ketenstap wit en afvalfracties lichtblauw.

FIGUUR 5. SCHEMATISCHE WEERGAVE MEUBELKETEN



De productiefase bevat de ketenstappen voordat een meubel bij de gebruiker belandt (productie, import, export en verkoop). De gebruiksfase ziet toe op de meubels in bezit bij gebruikers en via welke routes meubels van gebruiker kunnen wisselen, op basis van een consumentenonderzoek (middels een vragenlijst) van Rijkswaterstaat. In de afvalbeheerfase worden meubels ingezameld en verwerkt. Daarbij maken we onderscheid tussen de "containers" waarin meubels terecht kunnen

komen: losstaande meubels in de containers voor A- en B- hout, metalen, grof huishoudelijk afval en harde plastics (m.n. tuinmeubels), ingebouwde meubels meestal in de containers voor A- en B-hout, grof huishoudelijk afval of bouw- en sloopafval. Ook nemen we ingeleverd 'bruikbaar huisraad' mee. Steeds meer milieustraten bieden deze mogelijkheid om goederen waaronder meubels in te leveren voor hergebruik. Omdat dan geen sprake is van de afvalstatus (zie ook hoofdstuk 2 en 7), hebben we dit blokje voor de milieustraat geplaatst. Het is daar mogelijk dat een zeer kleine hoeveelheid afgedankte meubels op de stort terecht komt. Aangezien de omvang niet precies bekend is maar zeer klein zal zijn, laten we deze route buiten beschouwing in de hiernavolgende analyses.

Op basis van beschikbare data over de Nederlandse meubelketen is een inschatting gemaakt van de grootte van de verschillende stromen binnen de keten. Deze cijfers bevatten alle categorieën uit de categorisatie zoals beschreven in hoofdstuk 2 en zijn geactualiseerd ten opzichte van de voorverkenning. We leggen uit hoe we de data hebben verzameld en geselecteerd, waar de belangrijkste actualisatieslag in de data is gemaakt en we sluiten af met twee algemene kanttekeningen bij de data.

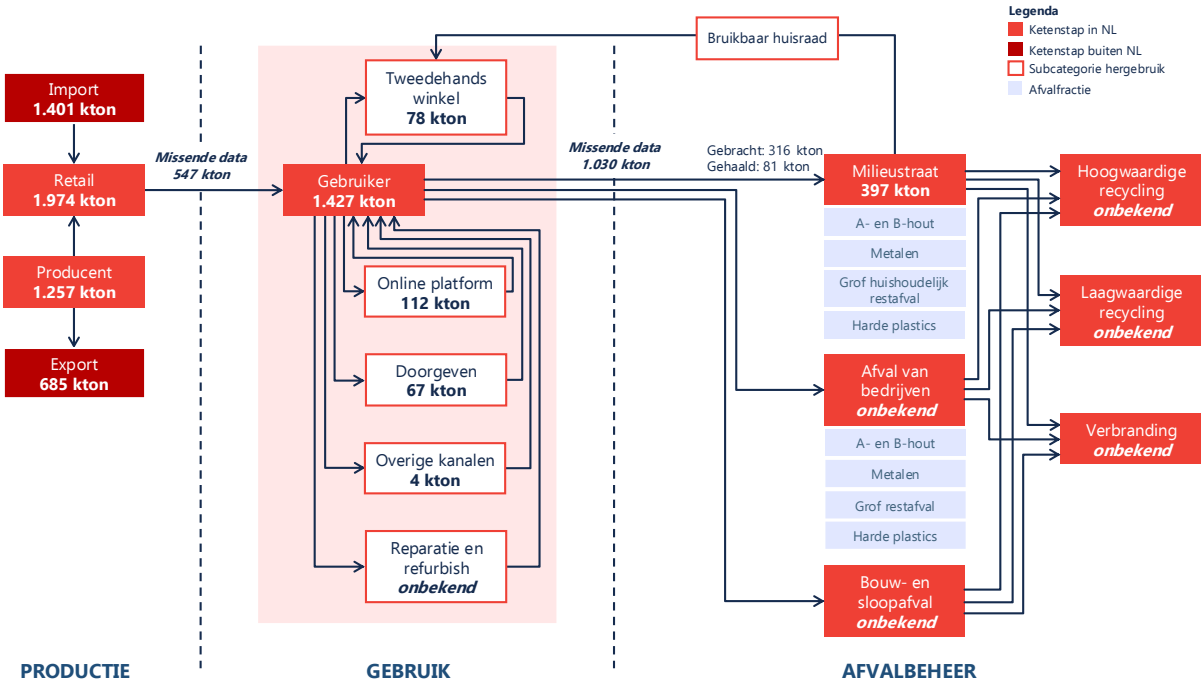
De schatting van de volumes van de stromen in de keten is gevisualiseerd in figuur 6. De cijfers geven inzicht in hoeveel meubels er jaarlijks worden geproduceerd, verkocht, gebruikt, afgedankt, gerecycled en verbrand. De data waarop de cijfers in Figuur 6 gebaseerd zijn, is verkregen via deskresearch, interviews met experts en informatie aangeleverd door partijen in de keten. Waar mogelijk hebben we data over het jaar 2024 als uitgangspunt genomen. Wanneer deze data niet beschikbaar was, rapporteren we data over het meest recente jaar (als best beschikbare benadering). In de volgende paragrafen lichten we per fase in meer detail toe hoe de cijfers tot stand zijn gekomen.

Ten opzichte van de ketenanalyse in de voorverkenning, heeft het overzicht op ten minste twee manieren belangrijke updates ondergaan. Ten eerste denken we dat de hoeveelheden meubels aan de productiekant nu realistischer zijn. Voor "Retail" komt dat met name door meer beschikbare data. Voor de overige onderdelen ("Import" en "Export") komt dat doordat meubelonderdelen nu niet meer meegerekend worden in de hoeveelheden geïmporteerde en geëxporteerde meubels. De aanname is namelijk dat in Nederland meubels worden geproduceerd van meubelonderdelen. Het meerekenen van meubelonderdelen zou dus voor een dubbeltelling zorgen in vergelijking met de hoeveelheid geproduceerde meubels. Daarnaast zijn de mogelijke routes aan de achterkant van de keten, in de afvalbeheerfase, duidelijker in beeld ten opzichte van de voorverkenning. Inzameling verloopt via de haalmethode (door milieustraten, kringlopen en/of commerciële partijen) of brengmethode (door consumenten). Ook is er onderscheid tussen de route die meubels afkomstig van consumenten afleggen (via milieustraat/ kringloop/ bouw- en sloopafval containers van commerciële afvalverwerkers) versus de route die bedrijfsmeubels afleggen (via containers van commerciële afvalverwerkers). De meubels worden uiteindelijk ofwel hergebruikt (o.a. het deel dat in bruikbaar huisraad terecht komt en het deel dat commerciële partijen ophalen bij consumenten en bedrijven), ofwel gerecycled (hoogwaardig of laagwaardig) of verbrand. Hoeveel meubels via welke route gaan, blijft zeer onduidelijk.

Er zijn twee belangrijke kanttekeningen bij de data, die voor alle volumes in Figuur 6 (en 7 t/m 9 gelden. Ten eerste is er relatief weinig bruikbare data over alle stromen en fases in de keten beschikbaar. De getoonde cijfers zijn dan ook nadrukkelijk een inschatting van de stromen in de meubelketen en berusten voor een deel op aannames om de omvang te kunnen inschatten. We benoemen daarom ook de bronnen en belangrijkste aannames waarop de cijfers gebaseerd zijn. Ten tweede is de data soms tegenstrijdig of missen er cijfers binnen de verschillende processtappen. In de figuur is dit weergegeven als "missende data" en "onbekend". Er is in ieder geval missende data tussen

de productie- en gebruiksfase en tussen de gebruiks- en afvalbeheerfase, aangezien de volumes tussen die fases niet overeenkomen. Het verschil tussen de productie- en gebruiksfase is mogelijk deels afkomstig van onverkochte voorraden. Het verschil tussen de gebruiks- en afvalbeheerfase heeft mogelijk deels te maken met een toenemende voorraad van meubels in de maatschappij (voorraadvorming). Ook ontbreekt er veel data in de afvalbeheerfase: volume meubels afkomstig van bedrijven, in bouw- en sloopafval, en per verwerkingsmethode. Aanvullend (primair) onderzoek en uitgebreide monitoring door ketenpartijen zijn nodig om een gedetailleerdere inschatting van de hoeveelheden meubels in de ketenstappen te kunnen maken (en om vervolgens op basis van de data concrete, realistische en ambitieuze UPV-doelen te kunnen bepalen).

FIGUUR 6. SCHATTING VAN DE MEUBELKETEN IN CIJFERS, IN KTON PER JAAR

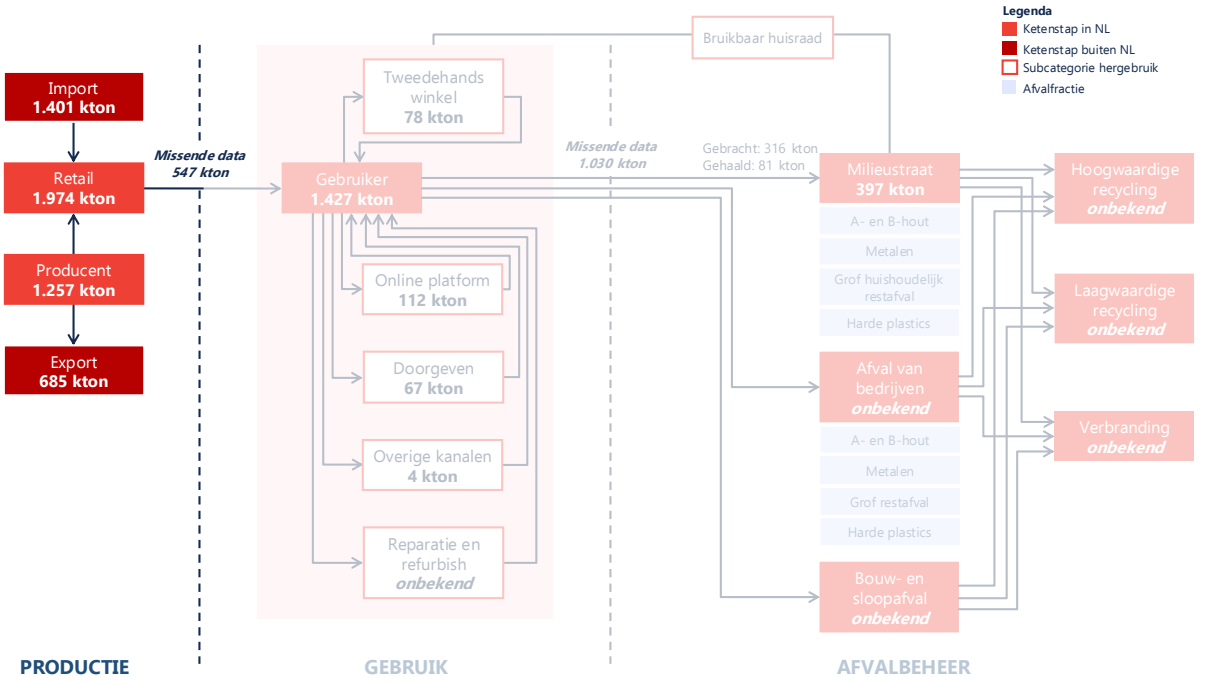


In de hiernavolgende paragrafen gaan we per ketenstap dieper in op de totstandkoming van de cijfers.

5.2 Productiefase

De productiefase bevat de ketenstappen voordat een meubel bij de gebruiker belandt. Het gaat over de import, export, productie en verkoop van meubels (zie Figuur 7). We bespreken in deze paragraaf eerst de totstandkoming van de import- en exportcijfers. Daarna bespreken we de hoeveelheden geproduceerde en verkochte meubels.

FIGUUR 7. PRODUCTIEFASE MEUBELKETEN IN CIJFERS, IN KTON PER JAAR



Volgens Eurostat werd er 1.401 kton aan losstaande meubels en inbouwmeubels geïmporteerd en 685 kton geëxporteerd in het jaar 2024 (zie ook onderstaand kader).[38] We nemen aan dat het saldo van geïmporteerde en geëxporteerde meubels in Nederland wordt verkocht.

Aanvullende toelichting import en export data

- Net zoals in de voorverkenning, zijn de gecombineerde nomenclatuur (GN) codes die gaan over matrassen en dekens, verlichting, pre-fab bouwwerken en mobiele bungalows buiten scope van dit onderzoek geplaatst.
- Anders dan in de voorverkenning hebben we ook de GN-codes die gaan over meubels gebruikt in luchtvaartuigen, automobielen en motorvoertuigen niet meegenomen in de analyse.
- Anders dan in de voorverkenning hebben we de GN-codes die gaan over meubelonderdelen niet meegenomen in de analyse, omdat aannemelijk is dat daarvan meubels worden geproduceerd in Nederland. Hiermee voorkomen we een dubbeltelling (overschatting van het gewicht).

Er zijn geen cijfers bekend over de productievolumes van meubels in Nederland. In een rapport van de Europese Commissie over de meubelketen wordt wel de verhouding tussen de Nederlandse import (71%) en productie (29%) van meubels genoemd.[39] Als we aannemen dat dit de productiecijfers exclusief export zijn, komt de totale productie uit op 1.257 kton. Hiervan is 572 kton bestemd voor

[38] Eurostat (2025). Statistics on the production of manufactured goods (prom). Sold production, exports and imports (link). De gecombineerde nomenclatuur (GN) codes 9401 t/m 9403 zijn gebruikt in de analyse. Specifiek gaat het om: 94013100; 94013900; 94014100; 94014900; 94015200; 94015300; 94015900; 94016100; 94016900; 94017100; 94017900; 94018000; 94021000; 94029000; 94031051; 94031058; 94031091; 94031093; 94031098; 94032020; 94032080; 94033011; 94033019; 94033091; 94033099; 94034010; 94034090; 94035000; 94036010; 94036030; 94036090; 94037000; 94038200; 94038300; 94038900; 94041000

[39] European Commission (2014). The EU Furniture Market Situation and a Possible Furniture Products Initiative (link)

Nederlandse consumptie en 685 kton bestemd voor export. Op basis van deze cijfers en de import- en exportdata van Eurostat[40], worden er jaarlijks 1.974 kton meubels verkocht door retailers op de Nederlandse markt. We hebben hierbij de aanname gedaan dat alle geïmporteerde en alle in Nederland geproduceerde meubels uiteindelijk bij een retailer belanden. Na productie of import kan een meubel ook direct bij de gebruiker belanden. In deze analyse valt directe levering aan de eindgebruiker ook onder "Retail".

Houtafval in de meubelketen

Een belangrijk materiaal voor de productie van meubels is plaatmateriaal van hout. Op basis van import-, export- en productiedata afkomstig van de Food and Agricultural Organization (FAO)[41] weten we dat er in 2023 958 kton plaatmateriaal in Nederland is gebruikt. Hiervan is volgens een onderzoek van &flux 55% bestemd voor de interieurbranche.[42] Dat komt uit op 527 kton plaatmateriaal voor de interieurbranche in 2023. Dit betreft waarschijnlijk met name ingebouwde meubels (en voor slechts een klein deel losstaande meubels), omdat we niet alle typen hout waar meubels van gemaakt zijn mee konden nemen (zie voetnoot 35).

Als we in de import- en exportdata van Eurostat[43] kijken naar de materiaalsamenstelling van meubels, dan komen we op zo'n 883 kton meubels dat voor een groot gedeelte van hout is gemaakt en zo'n 515 kton meubels waarvan de materiaalsamenstelling een mix van diverse materialen of onbekend is. Het gaat hierbij om zowel losstaande als ingebouwde meubels.

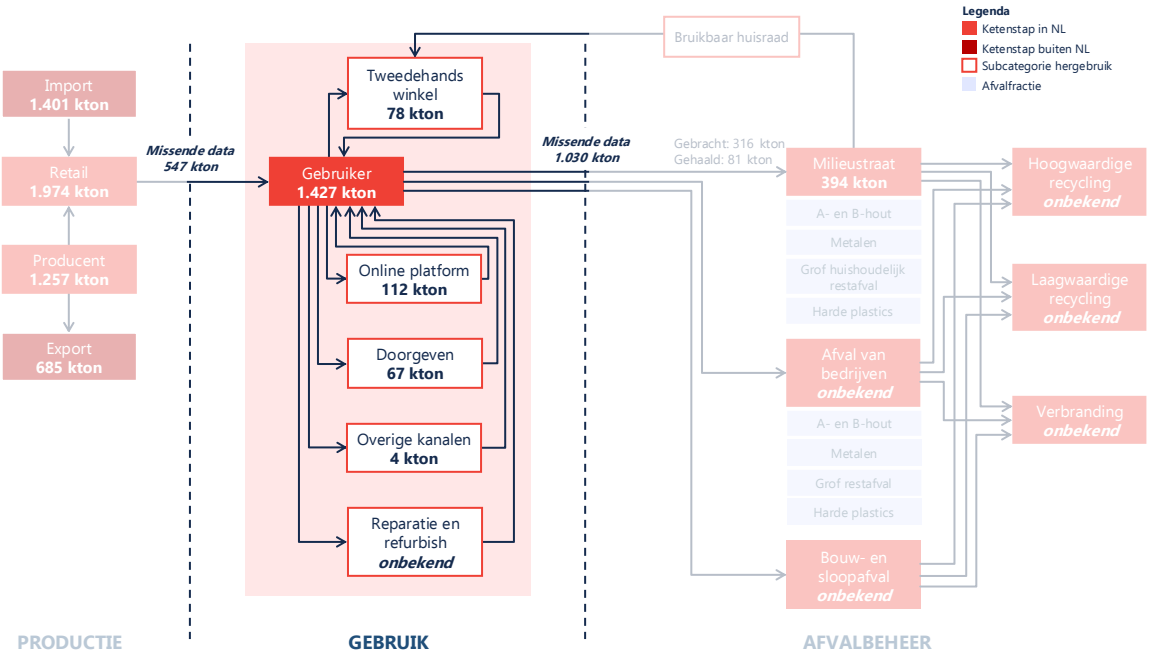
Wetende dat de FAO-data waarschijnlijk vooral ingebouwde meubels betreft en dat het gewicht van hout in de Eurostat-data een overschatting is van de hoeveelheid hout in meubels (gezien de andere materialen die verwerkt zijn in meubels), concluderen we dat de data redelijk in lijn ligt met elkaar en dus waarschijnlijk een vrij goede inschatting betreft.

5.3 Gebruiksfase

De gebruiksfase bevat de ketenstappen die plaatsvinden bij de gebruiker van het meubel. Het gaat over het gebruik en hergebruik (via diverse kanalen) van meubels (zie Figuur 8). We bespreken in deze paragraaf eerst de totstandkoming van de gebruik cijfers. Daarna bespreken we de hoeveelheden voor hergebruik via de diverse kanalen.

[40] Eurostat (2025). Statistics on the production of manufactured goods (prom) – Sold production, exports and imports (link)
[41] FAOSTAT (z.d.). Data – Forestry Production and Trade (link). Type plaatmaterialen meegenomen in de berekeningen zijn "Sawnwood, non-coniferous", "Wood-based panels", en "Veneer sheets". Andere houttypen zijn niet meegenomen omdat onbekend is in hoeverre ze in meubels worden verwerkt.
[42] &flux (2020). Circulaire roadmap plaatmateriaal (link)
[43] Eurostat (2025). Statistics on the production of manufactured goods (prom). Sold production, exports and imports (link)

FIGUUR 8. GEBRUIKSFASE MEUBELKETEN IN CIJFERS, IN KTON PER JAAR



De verkoopcijfers van tafels en bureaus, zit-, opbergmeubelen en overige losstaande meubels zijn verkregen via brancheorganisatie INretail. INretail schat in dat zij 50-60% van de markt in Nederland representeren.[44] We nemen aan dat alle meubels bij retailers ook bij een consument belanden en dat er dus geen onverkochte voorraad is, omdat hierover geen goede inschatting beschikbaar is. Gecombineerd met gemiddelde gewichten per meubelcategorie (zie onderstaand kader) en geëxtrapoleerd voor consumptie op de zakelijke markt (~22% bedrijfsmeubels[45]), komen we uit op een jaarlijkse consumptie van nieuwe losstaande meubels van 735 kton. De volumes keukens, tussenwanden en interieurbouw toegevoegd aan de voorraad, is volgens het voorraadonderzoek van Verhagen et al. 324 kton per jaar (tussenwanden en keukenmeubels).[46] Op basis van de hoeveelheid losstaande meubels en de verhouding tussen het aandeel losstaande versus ingebouwde meubels, schatten we in dat jaarlijks 692 kton nieuwe inbouwmeubels in de gebruiksfase terechtkomt. In totaal wordt er dus jaarlijks 1.427 kton nieuwe meubels in gebruik genomen in Nederland.

<u>Aanvullende toelichting data nieuwe meubels in gebruik</u>

- INretail heeft de geschatte afzet van de meubelcategorieën “banken”, “kasten”, “kleine meubelen”[47], “stoelen”, en “tafels” in 2024 gedeeld. Op basis van importvolumes minus exportvolumes voor bedbodems en bedframes, konden we de omvang van de categorie bedden toevoegen (14 kton per jaar).

[44] INretail (2025). Persoonlijke communicatie met Rebel

[45] Eigen berekening o.b.v. Verhagen et al. (2022). Voorraden in de maatschappij: de grondstoffenbasis voor een circulaire economie – deel III (link). Het is de verhouding tussen de jaarlijkse consumptie van bedrijfsmeubels (87 kton) versus zitmeubels en woon- en slaapkamermeubels (314 kton). Met keukenmeubels, tussenwanden en overige meubels is geen rekening gehouden in deze berekening, omdat deze door zowel bedrijven als huishoudens geconsumeerd kunnen worden.

[46] Verhagen et al. (2022). Voorraden in de maatschappij: de grondstoffenbasis voor een circulaire economie – deel III (link)

[47] Gezien de ordegrootte van de volumes in de INretail data, gaan we ervan uit dat “kleine meubelen” binnen onze definitie van meubelen vallen en dus niet kleiner zijn dan 30 x 30 x 30 centimeter.

- De gehanteerde gemiddelde gewichten zijn: bedden 20 kg/stuk[48]; banken 60 kg/stuk; kasten 34 kg/stuk; stoelen 19 kg/stuk (aanname 50/50 stoelen/fauteuils); tafels 23 kg/stuk[49]; kleine meubelen 20 kg/stuk[50].
- De precieze verdeling tussen losstaande en ingebouwde meubels is onbekend. Op basis van de import- en exportdata uit Eurostat (2025), data uit het onderzoek van Verhagen et al. (2022) en de data van INretail (2025) doen we de aanname dat retailers 40% ingebouwde en 60% losstaande meubels (o.b.v. gewicht) verkopen. In combinatie met de verhoudingen tussen de netto-omzet van meubelzaken voor ingebouwde versus losstaande meubels[51], komen we tot zo'n 48% ingebouwde en 52% losstaande meubels op basis van omzet.

Wat gebeurt er met meubels die door consumenten afgedankt worden?

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 gebracht.[52] Volgens de Brancheverenigingen Kringloopbedrijven Nederland (BKN) wordt van alle kilo's ingezamelde goederen bij kringlopen (dus niet alleen meubels) 63%, hergebruikt, 14% gerecycled, 22% afgedankt bij het restafval en 1% geëxporteerd.[53]

Volgens de Brancheverenigingen Kringloopbedrijven Nederland (BKN) werd er in 2024 0,75 kton meubels ingezameld per kringloop. Gecorrigeerd voor het aantal kringlopen dat bij de BKN aangesloten is (242) en het marktaandeel dat zij vertegenwoordigen (22%), komt dit neer op 123 kton ingezamelde meubels via kringlopen in 2024. Ongeveer 78 kton (63%) is daarvan opnieuw verkocht in tweedehands winkels.[54] Uit onderzoek van Rijkswaterstaat blijkt dat in 2022 112 kton meubels hergebruikt werd door verkoop via online platforms, 67 kton via het particulier doorgeven van meubels, en 4 kton via overige kanalen.[55] De cijfers komen niet overeen met bovengenoemde cijfers van het PBL. In ons onderzoek gaan we uit van de data van Rijkswaterstaat. We achten deze data betrouwbaarder dan de zelf-gerapporteerde cijfers van consumenten uit het onderzoek van het PBL.

Meubels kunnen ook na reparatie en refurbishment opnieuw gebruikt worden. Er zijn verschillende routes mogelijk: (1) via een consument zelf, bijvoorbeeld door een bedrijf in te schakelen om meubels te reinigen of repareren, (2) via een circulair ambachtscentrum, dat meubels vervolgens verkoopt aan consumenten of zakelijke klanten of levert aan bijvoorbeeld kringloopwinkels, of (3) via bedrijven die

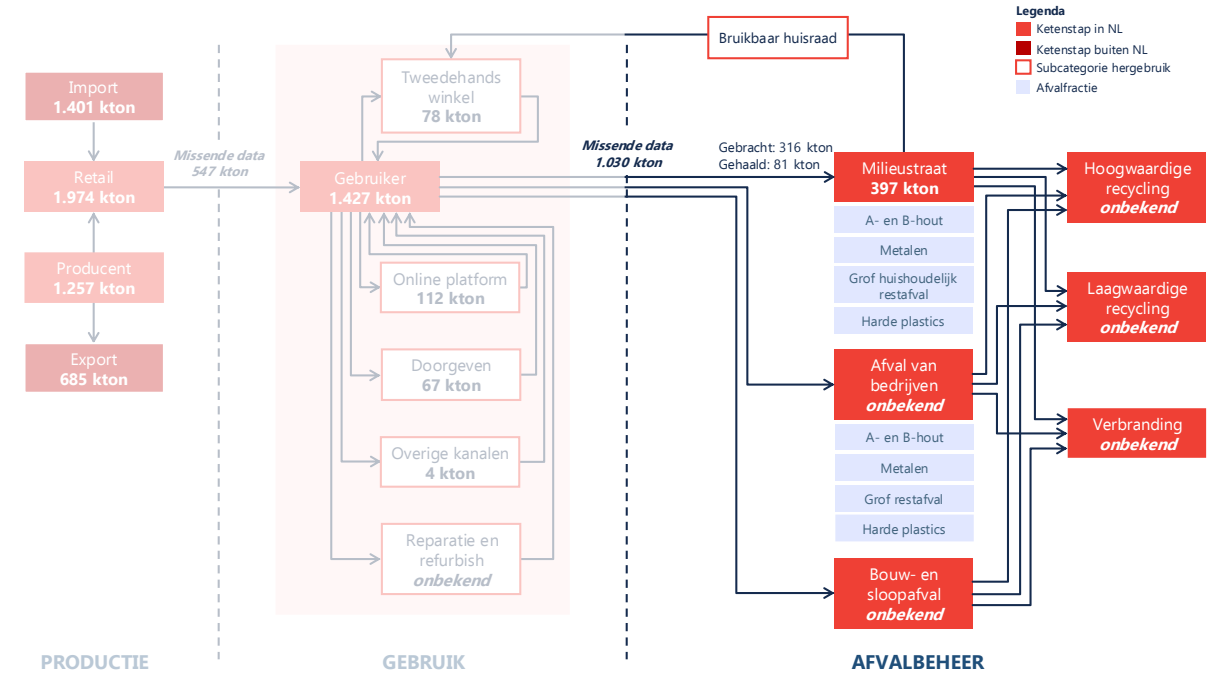
[48] Verhagen et al. (2022). Voorraden in de maatschappij: de grondstoffenbasis voor een circulaire economie – deel III (link)
[49] The Bin (2024). Potentieanalyse herbruikbare materialen en producten op de milieustraat (link). Gemiddelde waardes berekend.
[50] Yale (2025). Furniture weight approximations
[51] INretail (2025). Retail data dashboard (link)
[52] PBL (2023). Hoe 'circulair' zijn Nederlandse consumenten? (link)
[53] BKN (2025). Monitor Kringloop Nederland 2024 (link)
[54] BKN (2025). Monitor Kringloop Nederland 2024 (link)
[55] RWS (2024). Hergebruik door consumenten in NL, gegevens 2021-2022 (link). Met overige kanalen worden meubels bedoeld die op een andere manier dan via een tweedehands winkel, online platform of direct doorgeven van eigenaar wisselen. De categorie wordt in het onderzoek niet geconcretiseerd. Mogelijke voorbeelden zijn vermoedelijk een Koningsdag of lokale markt.

oude meubels terugnemen of opkopen, opknappen en vervolgens doorverkopen. Er zijn geen cijfers bekend over hoeveel meubels het precies gaat. Wel weten we dat de laatste twee routes ten minste gedeeltelijk in de hierboven genoemde hergebruik cijfers zitten.

5.4 Afvalbeheerfase

De afvalbeheerfase bevat de ketenstappen nadat een meubel door de gebruiker afgedankt wordt. Het gaat over de inzameling en verwerking van meubels (zie Figuur 9). We bespreken in deze paragraaf eerst de cijfers over meubels afkomstig van consumenten, en vervolgens de cijfers over meubels afkomstig van bedrijven.

FIGUUR 9. AFVALBEHEERFASE MEUBELKETEN IN CIJFERS, IN KTON PER JAAR



Meubels van huishoudens komen terecht in een container op de milieustraat of in een bouw- en sloopafvalcontainer. Dit laatste is doorgaans alleen het geval bij ingebouwde meubels, omdat deze vaak met de sloop van een huis direct in een container belanden en via de milieustraat of een ingehuurd bedrijf worden ingezameld. Op basis van CBS-data over hoeveelheden afval op de milieustraten en bronnen en aannames over het aandeel meubels in de afvalfracties (verschillende containers) op de milieustraat, komt jaarlijks ongeveer 397 kton aan meubels op de milieustraat terecht.[56] Dit bestaat uit verschillende afvalfracties, dat ieder een ander aandeel meubels bevat. Aannames over de aandelen meubels in iedere afvalfracties doen we op basis van meerdere gesprekken die we hebben gevoerd met experts en stakeholders in de meubelketen en een aantal bronnen die we vertrouwelijk in mochten zien. Het aandeel meubels per (afval)fractie dat op milieustraten ingezameld wordt, hebben we hieronder nader toegelicht:

- Er is geen bron die aangeeft welk aandeel van de bruikbaar huisraad container op milieustraten meubels omvat. Als we aannemen dat het bruikbaar huisraad dat op de milieustraat belandt 100% uit meubels bestaat en geschikt is voor hergebruik, dan komt 41 kton van de meubels vanuit het ingeleverde bruikbaar huisraad jaarlijks in een kringloopwinkel terecht voor hergebruik. NB. Deze meubels hebben niet de afvalstatus omdat ze zijn ingeleverd om te worden hergebruikt (zie o.a. hoofdstuk 2 en 7). Omdat ze wel op een

[56] CBS (2025). Gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden (link)

milieustraat (als onderdeel van een circulair ambachtscentrum) worden ingeleverd nemen we ze wel mee onder de afvalbeheerfase.

- Volgens het CBS ontvangen milieustraten jaarlijks 412 kton A- en B-hout afval. Op basis van diverse bronnen (gesprekspartners en vertrouwelijke documenten) nemen we aan dat ten minste zo'n 33% van het houtafval op milieustraten bestaat uit meubels. Dat betekent dat er jaarlijks minstens 136 kton meubels via het A- en B-hout afval afgedankt worden.
- Volgens het CBS ontvangen milieustraten jaarlijks 73 kton metaalafval. Er is geen data beschikbaar over het aandeel meubels in het metaalafval op de milieustraat. We nemen aan dat dit maximaal zo'n 5% is, omdat een groot deel van het metaal dat in meubels verwerkt is niet gescheiden wordt vanwege de benodigde demontage. Het metaal komt dan in andere containers terecht. Dit betekent dat jaarlijks 4 kton meubels via het metaalafval afgedankt wordt.
- Volgens het CBS ontvangen milieustraten jaarlijks 466 kton grof huishoudelijk afval (GHA). Op basis van diverse bronnen (gesprekspartners en vertrouwelijke documenten) nemen we aan dat ten minste 45% van het grofvuil op milieustraten bestaat uit meubels. Dat betekent dat er jaarlijks minstens 210 kton meubels via het GHA afgedankt worden.
- Volgens het CBS ontvangen milieustraten jaarlijks 29 kton harde plastics. Er is geen bron die aangeeft welk aandeel van de harde plastics meubels zijn. Als we aannemen dat 10% van de harde plastics meubels zijn, dan zou er jaarlijks 2,9 kton meubels via de harde plastics containers op milieustraten afgedankt worden.
- Volgens het CBS ontvangen milieustraten jaarlijks 75 kton verbouwingsrestafval. Er is geen data beschikbaar over het aandeel meubels in het verbouwingsrestafval op de milieustraat. Aangezien losstaande meubels niet in het bouw- en sloopafval (BSA) mogen, kan het hier alleen gaan om plaatmateriaal afkomstig van ingebouwde meubels. We nemen daarom aan dat maximaal zo'n 5% afkomstig is van meubels. Dat betekent dat jaarlijks 4 kton meubels via het BSA afgedankt wordt.

In de praktijk worden meubels op verschillende manieren verwerkt: via hoogwaardige recycling, laagwaardige recycling en verbranding. Voor materiaal dat is ingezameld via de A- en B-houtstromen en de metaalafvalcontainers is recycling in principe mogelijk. Uit gegevens blijkt dat circa 25 % van het houtafval gerecycled wordt[57] en metalen zijn kostbaar en worden vaak opnieuw verwerkt voor recycling. Wanneer meubels via het grof huishoudelijke restafval worden ingezameld, komen ze terecht op een sorteerlijn, waar materialen – zo goed mogelijk - van elkaar gescheiden worden. Desondanks is de kans op laagwaardige recycling in die stroom groot. Voor meubels die via bouw- en sloopafval beschikbaar komen, geldt een vergelijkbare situatie. Vooralsnog is er onvoldoende data om een kwantitatieve inschatting te maken van de verdeling van meubels over de verschillende verwerkingsroutes.

Bedrijven mogen hun meubels niet inleveren bij milieustraten en huren daarom andere bedrijven in die meubels inzamelen en afvoeren of verwerken, bijvoorbeeld ontruimingsdiensten of afvalbedrijven. Ook gaat een deel van de meubels terug naar de producent om na refurbishen te worden hergebruikt. Meubels en onderdelen daarvan kunnen in dit geval, net zoals op een milieustraat, in verschillende fracties terecht komen (bouw- en sloopafval, a- en b- hout, metalen, grof restafval). Over de hoeveelheid meubels in de verschillende afvalfracties (containers) is ook voor meubels afkomstig van bedrijven geen data beschikbaar. Die data zou verkregen kunnen worden via sorteeranalyses.

[57] TAUW (2017). Knelpuntenanalyse houtrecycling (link) De analyse is al wat ouder maar we verwachten dat het uitgangspunt 75% verbranden en 25% recyclen onveranderd is.

5.5 Milieu-impact

In deze paragraaf maken we een inschatting van de milieu-impact van meubels. Dat is belangrijk om iets te kunnen zeggen over de meest urgente of belangrijke meubelcategorieën om op te nemen in de UPV. Het is belangrijk om de cijfers in deze paragraaf met extra voorzichtigheid te interpreteren, omdat we (weliswaar op basis van data in diverse bronnen) aannames doen over de samenstelling van meubels, de hoeveelheid meubels per categorie en de levensduurverlenging door hergebruik. De werkelijke milieu-impact kan daardoor afwijken van de inschattingen in deze rapportage.

TAUW heeft in haar onderzoek naar grootzitmeubilair[58] onder andere de milieu-impact van grootzitmeubilair in kaart gebracht. Daarbij maken zij per materiaal dat verwerkt is in meubels onderscheid naar de milieu-impact van het materiaal zelf (tabel 4).

TABEL 4. BROEIKASGASEMISSIES PER KG MATERIAAL, PRODUCTIE (O.B.V. TAUW, 2022)

MATERIAAL	BROEIKASGASEMISSIES PRODUCTIE, PER KG MATERIAAL (IN KG CO2-EQ)
Hout (spaanplaat)	1,6
Metaal (staal)	1,7
Polyurethaanschuim	5,3
Hard plastic	2,2
Textiel en bekleding	22,1
Overig materiaal (wol, latex, leer, etc.)	12,2

Als we kijken naar de materiaalsamenstelling van meubels in de Eurostatdata[59] (import – export), komen we uit op een grove inschatting van de materiaalsamenstelling over alle meubels (losstaand en ingebouwd). Dit is weergegeven met percentages ten opzichte van het totale gewicht in tabel 5. Hieruit blijkt dat hout zeer waarschijnlijk het meest toegepaste materiaal is (50,7%), gevolgd door een mix van materialen (en/of onbekende samenstelling) (28,4%) en metaal (19,8%). Het is aannemelijk dat kunststoffen veelvuldig in de categorie mix zullen voorkomen, omdat het onder andere wordt gebruikt als opvulmiddel (bijvoorbeeld kunststof schuimen in banken) en constructiemateriaal (harde kunststoffen). Ter illustratie, volgens TAUW[60] bestaat groot zitmeubilair (o.b.v. gewicht) gemiddeld uit 67% hout (massief of panelen), 14% kunststofschuim, 10% textiel en bekleding, 1% metaal, 1% hard plastic, en 6% andere materialen. Hiervoor corrigeren we de percentages die we uit Eurostat afleiden (zie tabel 5).

TABEL 5. SCHATTING VAN DE MATERIAALSAMENSTELLING VAN ALLE MEUBELS (O.B.V. EUROSTAT, 2025 & TAUW, 2022)

MEEST VOORKOMEND MATERIAAL IN MEUBEL	VOLUME (IMPORT – EXPORT) (IN KTON)	AANDEEL MATERIAAL T.O.V. GEWICHT ALLE MEUBELS (IN %)	AANDEEL MATERIAAL T.O.V. GEWICHT ALLE MEUBELS, GECORRIGEERD VOOR ZITMEUBILAIR IN ONBEKEND/MIX (IN %)
Hout	363,4	50,7 %	56,7 %
Metaal	142,0	19,8 %	19,9 %
Kunststof	1,4	0,2 %	Schuim: 1,2 % Hard kunststof: 0,1 %
Textiel en bekleding	Onbekend	Onbekend	0,9 %
Teen	4,8	0,7 %	0,7 %
Bamboe	0,9	0,1 %	0,1 %
Rotan	0,5	0,1 %	0,1 %
Onbekend/mix	203,6	28,4 %	20,1 %
Totaal	**716,5**	**100 %**	**100 %**

[58] TAUW (2022). Grootzitmeubilair – Productstromen en materialen in kaart gebracht (link)
[59] Eurostat (2025). Statistics on the production of manufactured goods (prom). Sold production, exports and imports (link)
[60] TAUW (2022). Grootzitmeubilair – Productstromen en materialen in kaart gebracht (link)

Om een inschatting te maken van de mate waarin ieder materiaal bijdraagt aan de totale uitstoot in de keten, vermenigvuldigen we bovenstaande milieu-impact data van het materiaal en hoeveelheden per materiaalstroom met elkaar. Dat doen we alleen voor de vijf materialen waarover beide datapunten beschikbaar zijn (hout, metaal, kunststofschuim, harde kunststoffen, textiel en bekleding). Daaruit blijkt dat ongeveer 60% van de CO_2-impact (van de 5 materiaalstromen samen) afkomstig is van hout. Dat heeft niet zozeer te maken met de broeikasgasemissies van het materiaal, maar vooral met de enorme schaal waarop hout toegepast wordt in meubels. 22% van de CO_2-impact (van de 5 materiaalstromen samen) is afkomstig van metaal, 13% van textiel en bekleding, 4% van kunststofschuim en 0,1% van harde kunststoffen.

In bovenstaande data valt op dat ten minste 20% van de meubels bestaat uit een mix van materialen waarin geen duidelijk meest voorkomend materiaal is aan te wijzen, of een onbekende materiaalsamenstelling. Het is relevant om deze stroom nader te bestuderen, omdat meubels die bestaan uit diverse materialen doorgaans niet per materiaalstroom verwerkt (kunnen) worden in de end-of-life fase[61] en er vaak materialen met een relatief hoge milieu-impact verwerkt zijn in de meubels (m.n. textiel en bekleding en overige materialen, zie tabel 4). Daardoor kunnen materialen niet gerecycled worden en eindigen de meubels vaak in een afvalverbrandingsinstallatie. Naast de milieu-impact per materiaalsoort heeft TAUW ook een inschatting gemaakt van de te voorkomen milieu-impact als het materiaal in een zitmeubel via hergebruik (evt. in combinatie met reparatie) een langere levensduur krijgt (tabel 6)[62].

TABEL 6. BROEIKASGASEMISSIES CIRCULAIR SCENARIO ZITMEUBELEN T.O.V. HUIDIGE SITUATIE (O.B.V. TAUW, 2022)

LEVENSDUURVERLENGEND SCENARIO	VERSCHIL IN BROEIKASGASEMISSIES TEN OPZICHTE VAN DE HUIDIGE SITUATIE, PER GEMIDDELD ZITMEUBEL (IN KG CO_2-EQ)
Hergebruik verlengt levensduur met 50%	-114,9
Reparatie verlengt levensduur met 20%	-24,2
Nieuw textiel verlengt levensduur met 50%	-12,0

Voor meubels die gemaakt zijn uit materialen met een lagere milieu-impact en/of uit minder verschillende materialen samengesteld zijn (zoals houten inbouwkasten), leveren in absolute termen (kg CO_2-eq) uiteraard een lagere reductie in milieu-impact op bij levensduurverlenging.

5.6 Conclusie

Ondanks de aanvullingen ten opzichte van de data in de voorverkenning, concluderen we in dit rapport dat er nog steeds te weinig bruikbare data beschikbaar is om een volledig beeld van de meubelketen te kunnen geven. Met name in de afvalbeheerfase is er veel onbekend. Op basis van de beschikbare data is het nog niet mogelijk de hoogte van de doelstellingen voor een UPV te bepalen (zie hoofdstuk 7). Aanvullend (primair) onderzoek en (met name) uitgebreide monitoring door ketenpartijen zijn nodig om een gedetailleerdere inschatting van de hoeveelheden meubels in de ketenstappen te kunnen maken.

Uit de milieu-impact analyse concluderen we dat het vanuit milieuoogpunt wenselijk is om de levensduur te verlengen van meubels die samengesteld zijn uit diverse materialen. Deze meubels bevatten namelijk relatief veel materiaal met een hoge milieu-impact per eenheid gewicht en voor deze meubels is circulaire verwerking zeer lastig (als gevolg van investeringen in demontage en vervuiling). Door deze producten langer in “de loop” te houden, besparen we zowel de impact van de productie van nieuwe meubels als de impact van verwerking. Het levert in die zin een dubbele winst op. De milieu-impact van volledig houten meubels is relatief laag ten opzichte van die van andere

[61] O.a. The Bin (2024). Potentieanalyse herbruikbare materialen en producten op de milieustraat (link)
[62] TAUW (2022). Grootzitmeubilair – Productstromen en materialen in kaart gebracht (link)

meubels, doordat de relatief lage milieu-impact van hout per eenheid gewicht ten opzichte van andere materialen en doordat er minder obstakels zijn voor (hoogwaardige) recycling aan het einde van de levensduur van het meubel.

6. Afbakening en scope voor een UPV Meubels

In dit hoofdstuk werken we ons voorstel uit voor afbakening en de scope voor een UPV Meubels. Hierbij gaan we uit van de definitie van meubels en de verschillende productcategorieën zoals opgenomen in hoofdstuk 2 begripsbepaling. We beschrijven welke producten onder de UPV meubels vallen en omdat we voorstellen om met een aantal productcategorieën te starten, geven we inzicht in het ingroeipad dat we voor ogen hebben.

6.1 Eindbeeld scope UPV

Het in de voorverkenning gedane voorstel voor scope en afbakening van de meubelproducten onder de toekomstige UPV hebben we in het vervolgonderzoek opnieuw bekeken. Wat ons betreft is de voorziene eindsituatie nog steeds dat de UPV van toepassing wordt op zowel de hoofdcategorieën losstaande als ingebouwde meubels. Deze afbakening sluit goed aan op de wijze waarop er binnen de EU naar meubels wordt gekeken in het kader van Ecodesign. Als we het hebben over losstaande en ingebouwde meubels hebben we het – voor zover relevant per categorie en subcategorie (zie 2.2) – over zowel binnen- als buitenmeubelen en meubels voor consumenten en voor de zakelijke markt. Deze brede scope geeft in onze ogen duidelijkheid aan de producenten waar de UPV over gaat en zorgt voor een gelijk speelveld; alle meubels vallen (uiteindelijk) onder de scope van de UPV. Dit voorkomt discussies over bijvoorbeeld een bank voor binnen wel en een bank voor buiten niet. Of een kast geleverd voor een kantoor niet en een kast voor in een woonhuis wel.

Met betrekking tot de in de voorverkenning onderscheiden aandachtspunten hebben we de afbakening verder verfijnd. Ons voorstel is om *matrassen* voorlopig niet in de UPV meubels op te nemen. Hoewel andere landen er wel voor kiezen om matrassen direct mee te nemen in (voorstellen voor) de UPV meubels kiezen we er in ons voorstel niet voor. Dat heeft er mee te maken dat er in Nederland momenteel een aparte UPV voor matrassen in werking is met eigen doelstellingen en een eigen organisatie[63]. Het apart (door)ontwikkelen en eventueel later integreren is in onze ogen te verkiezen boven het nu al introduceren van een extra afhankelijkheid door de UPV Matrassen al direct te integreren. Verder stellen we voor accessoires buiten de UPV Meubels te laten vallen. Voor zover hier een stekker aan of een batterij in zit, vallen deze dan onder de UPV voor elektrische en elektronische apparaten (Stichting OPEN).

Dat brengt ons op ons voorstel voor het laatste aandachtspunt, namelijk elektrische meubels (waar dus een elektronische component, een stekker of batterij in zit). Deze producten vallen wat ons betreft onder de definitie van meubels. Hierbij geldt wel dat het gehele meubel of in ieder geval het elektronische onderdeel wettelijk onder de verantwoordelijkheid van Stichting OPEN valt. De overlap zal nadere afstemming vergen tussen beide UPV's (en UPV-organisaties) onder meer over inzameling en verwerking. Ons voorstel is dat de inzameling kan verlopen via de inzamelstructuur die in de UPV voor meubels wordt ingesteld. Daarnaast valt in elk geval het elektrische onderdeel van het meubel onder verantwoordelijkheid van Stichting OPEN.

Als het elektronische onderdeel relatief eenvoudig gedemonteerd kan worden, kan scheiden wellicht al tijdens de inzameling plaatsvinden. Als de elektronica meer geïntegreerd is, zal dit later in het verwerkingsproces plaatsvinden. Via Ecomaison hebben we begrepen dat dit ook de werkwijze is van de Franse UPV voor meubels. Meubels met een elektronisch onderdeel dat volledig geïntegreerd en niet eenvoudig te demonteren is, vallen in zijn geheel onder elektronische apparaten, en de daarvoor

[63] De Overeenkomst Matrassen is algemeen verbindend verklaard tot en met eind 2026 en zal in de aanloop naar de instelling van een UPV meubels (voorzien in 2030) minstens een keer dienen te worden verlengd.

geldende UPV. Dit is anders wanneer het elektronisch onderdeel eenvoudig te demonteren is. In dit geval valt het elektronisch onderdeel onder de UPV voor elektronische apparaten en het meubelstuk onder de UPV voor meubels.

Naast afspraken over het inregelen van de structuur voor inzameling en verwerking zullen financiële afspraken (over verdeling van kosten aan de achterkant van de keten) onderdeel van de afstemming tussen beide UPV organisaties zijn. In de afspraken is ook de rol van de overheid van belang. Immers de werkwijze en definities van meubels met een elektronisch onderdeel dienen ook te passen binnen de (Europese) wettelijke kaders die gelden (o.a. de WEEE-richtlijn) en eventuele nationale aanwijzingen hierover.

6.2 Voorstel voor een ingroeipad

Voor het ingroeipad van de UPV meubels is in de voorverkenning onderscheid gemaakt tussen twee hoofdrichtingen: (1) gefaseerde invoering van de UPV Meubels voor onderscheiden productcategorieën en (2) invoering voor alle productcategorieën op hetzelfde moment. Waar we in de voorverkenning op het standpunt stonden om de UPV voor alle productgroepen op hetzelfde moment in te voeren, vanuit de argumentatie van gelijke behandeling van productgroepen, geen onderscheid tussen voorlopers en volgers en beperking van complexiteit van uitvoering en onduidelijkheid voor producent en consument, hebben we nu een aangepast voorstel.

Dit voorstel houdt in dat de UPV van start gaat met alle categorieën meubels onder de hoofdcategorie losstaande meubels (zoals opgenomen in tabel in paragraaf 2.2). We bedoelen dan tegelijkertijd losstaande meubels voor binnen en buiten en voor zowel de consumentenmarkt als de zakelijke markt. Op een later moment zal ook de hoofdcategorie ingebouwde meubels onderdeel worden van de UPV meubels. De belangrijkste redenen die we hiervoor aandragen werken we hieronder uit.

We verwachten dat met losstaande meubels direct een relatief grote milieuwinst behaald kan worden, vanwege de omvang, impact van gebruikte materialen en verwerking (zie ook vorige hoofdstuk). Losstaande meubels vormen qua volumes en gewicht het grootste aandeel op de Nederlandse markt. Mede gezien het feit dat veel van deze meubels zijn samengesteld uit meerdere materialen, en dat juist samengestelde meubels een uitdaging vormen in de inzameling en momenteel nog veel verbrand worden, verwachten we dat via start met deze categorie direct een relatief grote milieuwinst te kunnen behalen. [64] Ook inzameling en verwerking van het plaatmateriaal dat in losstaande meubels wordt gebruikt, verdient verbetering. Dit wordt weliswaar al redelijk goed gescheiden ingezameld en/of na verwerking gescheiden van het overige materiaal, maar nog lang niet altijd gerecycled. Er wordt nog steeds relatief veel verbrand (ongeveer 75%[65]).

Ten tweede is een start met losstaande meubels meer in lijn met de ontwikkelingen rondom UPV's voor meubels in andere Europese lidstaten waar eerst en vooral wordt ingezet op (een UPV voor) losstaande meubels. Wanneer over losstaande meubels wordt gesproken is het voor iedereen vaak direct duidelijk dat het een meubel is. Deze keuze verkleint daarmee ook de complexiteit van de aanvankelijke opzet en inrichting van de UPV en zorgt voor aansluiting in de Europese context.

[64] NB. Voor het ingroeipad hebben we overwogen om te alleen te starten met (groot)zitmeubilair omdat dat een hele grote categorie (qua volume en gewicht) onder losstaande meubels is. We hebben ervoor gekozen om niet te veel te differentiëren tussen de categorieën. Dat zal in onze ogen de complexiteit voor producenten (en de partijen die inzamelen en verwerken) kunnen vergroten.
[65] TAUW (2017). Knelpuntenanalyse houtrecycling (link) De analyse is al wat ouder maar we verwachten dat het uitgangspunt 75% verbranden en 25% recyclen onveranderd is.

Ten derde zijn producenten van losstaande meubels over het algemeen groter en meer internationaal georiënteerd. Deze partijen hebben ook een veel groter marktaandeel dan de andersoortige, veelal kleinere Nederlandse producenten van (maatwerk)interieurbouw. We pakken daarmee effectief een groter volume aan van meubels die op de markt komen. Voor het vervolg verwachten we dat de producenten onder de hoofdcategorie ingebouwde meubels eenvoudig te benaderen en te betrekken zijn vanwege de goede organisatiegraad (o.a. via CBM).

Deze gefaseerde aanpak maakt het mogelijk om het systeem eerst te ontwikkelen en in te regelen voor losstaande meubels, en op een later moment ook de ingebouwde meubels toe te voegen. Wij stellen voor om twee jaar na de start van de UPV Meubels te besluiten wanneer de ingebouwde meubels ook onder de werking van de UPV gaan vallen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 5 is het door een gebrek aan representatieve data op dit moment nog niet mogelijk om de hoogte van de UPV-doelstellingen vast te stellen. Daarom stellen wij voor om tijdig te starten met de UPV, bij voorkeur in 2028. Dat is twee jaar eerder dan de uiterste invoeringsdatum zoals opgenomen in het NPCE.

Deze twee extra jaren maken het mogelijk om alvast te beginnen met het (laten) registreren van de meubelpartijen en het monitoren van het aantal meubels dat zij in de handel brengen[66]. We stellen voor om voor de registratie en monitoring zowel de ingebouwde als losstaande meubels mee te nemen. Dit vergroot vanaf de start het benodigde inzicht in welke partijen, welke volumes op de markt brengen en vormt daarmee de basis voor een goed onderbouwde doelstellingen. Vervolgens kan in 2030 worden gestart met de daadwerkelijke uitvoering van de UPV voor losstaande meubels, waarna circa twee jaar later (bijv. in 2032) ook de ingebouwde meubels aan de UPV worden toegevoegd.

[66] Wanneer tijdens de registratie blijkt dat er veel partijen zijn die relatief kleine volumes op de Nederlandse markt brengen, kan dit input zijn voor een discussie over en bepaling van een ondergrens voor de UPV (onderdrempeligheid), zoals dat ook in enkele andere UPV's geldt.

7. Voorstel voor de UPV Meubels

In dit hoofdstuk werken we een voorstel op hoofdlijnen uit voor de UPV Meubels. We starten met de op te nemen doelstellingen. Na het formuleren van een hoofddoelstelling geven we aan op welke plekken in de keten doelstellingen effectief zijn om de keten meer circulair te maken. In de derde paragraaf geven we aan dat het wat ons betreft nog te vroeg is om concrete doelstellingen in termen van percentages te formuleren. We doen een voorstel voor hoe dat in de tijd te zetten en gaan in op twee onderliggende thema's: (1) differentiëren van doelstellingen per productgroep of niet en (2) doelstellingen meten ten opzichte van de hoeveelheid op de markt of van de markt. Vervolgens stellen we een aantal aanvullende maatregelen voor om in de UPV op te nemen, zoals ecomodulatie en een innovatiefonds. We sluiten het hoofdstuk af met ons voorstel voor de organisatievorm voor de UPV.

De doelstellingen zoals geformuleerd in de voorverkenning hebben we als startpunt gebruikt. Daarbij willen we benadrukken dat we een UPV zien als een van de instrumenten om een keten te verduurzamen en/of circulair(der) te maken. Naast inzet van een UPV zijn in onze ogen altijd ook andere beleidsinstrumenten nodig om de meubelketen te verduurzamen, zoals de Europese designeisen. We benoemen daarom ook een aantal flankerende beleidsmaatregelen.

Het juridisch kader op Europees en nationaal niveau is een belangrijk uitgangspunt om tot ons voorstel te komen. Op Europees niveau is de Kaderrichtlijn afvalstoffen de belangrijkste richtlijn waarin eisen worden gesteld aan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (zie met name Artikel 8 en 8bis). Anders dan onder meer verpakkingen, elektronica en recent textiel[67] is de productgroep 'meubels' nog geen productgroep waarvoor een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid in alle lidstaten verplicht is. Op nationaal niveau zijn relevante bepalingen rondom UPV's opgenomen in de Wet milieubeheer en het Besluit Regeling Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid.

Daarnaast hebben we input uit het doorontwikkeltraject UPV meegenomen, waarin wordt gekeken naar mogelijkheden om UPV effectiever in te kunnen zetten voor de transitie naar een Circulaire Economie. Specifiek hebben we gekeken naar een studie van CE Delft, Witteveen en Bos en Universiteit Utrecht over dit onderwerp.[68] Hierin is een brede verkenning uitgevoerd naar instrumenten ter bevordering van circulariteit binnen UPV en is een tiental instrumenten beoordeeld op juridische, technische en economische haalbaarheid.

De studie heeft betrekking op meerdere productgroepen en is niet specifiek gericht op de productgroep meubels. Deze wordt wel in een aantal gevallen genoemd als mogelijke productgroep om het instrument toe te passen. Conclusie van dit onderzoek is kortgezegd dat er specifiek per productgroep nader onderzoek gedaan dient te worden naar juridische, technische en economische haalbaarheid van de onderzochte instrumenten. Ook is aanvullend onderzoek nodig naar kosten en effecten van de instrumenten per productgroep, zodat beoordeeld kan worden hoe mogelijke milieuwinst en grondstofbesparingen zich verhouden tot de kosten.

Bij veel instrumenten wordt genoemd dat haalbaarheid samenhangt met in hoeverre er al een goede inzamelstructuur aanwezig is en kan worden voortgebouwd op bestaande netwerken voor bijvoorbeeld reparatiepunten. In relatie tot onze constatering over de huidige inzamelstructuur bij meubels, namelijk dat deze momenteel nog onvoldoende is ingericht op optimalisering van

[67] De UPV Textiel treedt in de andere lidstaten in 2027/2028 in werking op basis van de recent gepubliceerde richtlijn.
[68] Circulaire instrumenten UPV, Effectiever en meer circulair, CE Delft, Witteveen en Bos en Universiteit Utrecht, mei 2025 in opdracht van IenW.

(voorbereiding voor) hergebruik en recycling geeft dit nadere richting voor ons voorstel voor de UPV Meubels.

7.1 Hoofddoelstelling: een circulaire meubelketen met minder milieu impact en afvalproductie

In de Kra is een 'regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als volgt gedefinieerd.[69] "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."

Mede ter implementatie van de Kra in nationale regelgeving is de definitie van UPV opgenomen in artikel 1.1 lid Wm en verder uitgewerkt in artikel 9.5.2. Wm.[70] Het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dat hetgeen in de Wm is opgenomen over UPV verder uitwerkt, bevat geen sluitende opsomming van welke verplichtingen aan producenten in het kader van UPV kunnen worden opgelegd. Er dient voldaan te worden aan de algemene minimumvereisten zoals in de Kra opgenomen. Lidstaten mogen aanvullende vereisten en/of doelstellingen opnemen.

Een UPV ziet gezien deze definitie met name toe op de achterkant van de keten: gescheiden inzameling, sortering en verwerking. Tegelijkertijd lijkt er ook ruimte om aanvullende vereisten te stellen. In de Europese regelgeving is er aandacht voor preventiemaatregelen: 'maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal, product afvalstof is geworden ter vermindering van (onder andere) de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten'. Ook de nationale regelgeving biedt (via artikel 9.5.2. lid 1 Wet milieubeheer) de mogelijkheid om (bij algemene maatregel van bestuur) ter stimulering van o.a. hergebruik en preventie nadere regels te stellen die niet alleen over afvalstoffen hoeven te gaan. Deze kunnen ook over stoffen, mengsels en producten gaan. Wij nemen preventie mee in de uitwerking van ons voorstel voor de inrichting van de UPV. Ook omdat er, bijvoorbeeld op circulaire ambachtscentra en mede vanuit producenten, al de nodige activiteiten worden ondernomen om hergebruik en levensduurverlenging te stimuleren en te voorkomen dat producten die door gebruikers worden ingeleverd afval worden.

Met een UPV kan de overheid het meeste direct invloed uitoefenen op de achterkant van de keten. Daarom richten de doelstellingen die we voorstellen zich in eerste instantie op de achterkant van de keten. Tegelijkertijd is er in onze ogen meer mogelijk, onder andere ten aanzien van preventie. Dergelijke maatregelen zijn ook in lijn met de ambitie van de overheid om het instrument UPV meer circulair te maken. De juridische/wettelijke grenzen die hieraan verbonden zijn, worden weliswaar steeds scherper (zie bijvoorbeeld eerdergenoemde onderzoek CE Delft), maar zijn tegelijkertijd nog niet volledig uitgekristalliseerd. Zo leidt de afvalstatus en 'afval-of-niet' in de praktische toepassing tot discussie en worden er in de uitvoering van UPV's ook werkafspraken gemaakt (bijvoorbeeld in de UPV Textiel over de bijdrage van kringlopen aan de voorbereiding voor hergebruik doelstelling; zie hoofdstuk 2).

Uitgaande van de hoofddoelstelling, zoals in de voorverkenning verwoord en mede gebaseerd op het bovenstaande, formuleren we de hoofddoelstelling van de UPV Meubels als volgt:

[69] Zie Artikel 3 lid 21 Kaderrichtlijn afvalstoffen.
[70] regels die ervoor zorgen of een besluit dat er voor zorgt dat degene die stoffen, mengsels of producten in de handel brengt geheel of gedeeltelijk de financiële of organisatorische verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de van die stoffen, mengsels of producten overgebleven afvalstoffen.

Het realiseren van een vermindering van de milieudruk en de afvalproductie binnen de meubelketen door de producent verantwoordelijk te maken voor afvalbeheer en duurzame en circulaire verwerking. Op deze manier wordt het potentieel van product- en materiaalhergebruik geoptimaliseerd.

Om deze doelstelling te behalen, kan worden ingezet op verschillende zaken:

1. Gebruik van minder virgin materialen in meubels. Dit kan onder meer door producten anders te ontwerpen, andere materialen te gebruiken, meer gerecycled materiaal toe te passen en meubels te hergebruiken (al dan niet nadat ze zijn gerepareerd en/of refurbished). NB. Een UPV kan niet direct invloed uitoefenen op het ontwerp. Daar is (product)regelgeving voor nodig, zoals de ESPR. Indirect is het mogelijk via ecomodulatie; zie verderop in dit hoofdstuk.
2. Via preventie inzetten op het voorkomen dat afvalstoffen ontstaan. Het stimuleren van reparatie, refurbishment en voortgezet gebruik zien we als mogelijkheden om het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen. Levensduurverlenging stelt de aanschaf van nieuwe producten uit en/of kan dit in zijn geheel vervangen.
3. Meer gescheiden inname van meubels als meubels, zowel wanneer deze afvalstof zijn als wanneer deze nog geen afvalstof zijn (preventie). We zien dat de innamestructuur voor meubels naast inname van meubels als afval ook steeds meer gericht is op het voorkomen dat afvalstoffen ontstaan. Op Circulaire Ambachtscentra zijn bijvoorbeeld inleverpunten voor herbruikbare goederen ingericht en producenten nemen meubels zelf terug om ze na een handeling gericht op reparatie en/of refurbishment weer op de markt te brengen.
4. Via voorbereiding voor hergebruik stimuleren dat meubels die eerst afvalstof zijn geworden, kunnen worden hergebruikt. Hiervoor is gescheiden inname een belangrijke randvoorwaarde.
5. Het aandeel recycling van vrijkomend afval van gebruikte meubels te vergroten wanneer einde levensduur is bereikt. Hiervoor is naast voldoende ruimte en capaciteit voor sortering en demontage ook voldoende recyclecapaciteit nodig. Op deze manier wordt recyclaat (van verschillende materialen) geproduceerd dat kan worden gebruikt in nieuwe meubels (en andere producten) die op de markt worden gebracht.

Het is en blijft van belang om in de meubelketen de huidige wijze van inzameling te optimaliseren. Hetzelfde geldt voor verdere verwerking (sortering, demontage en recycling). Momenteel zijn deze processen nog onvoldoende ingericht 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. Meubels moeten om te kunnen worden hergebruikt als meubels van de markt komen. Dit is van belang om de beoordeling te kunnen maken of producthergebruik mogelijk is. En wanneer hergebruik niet mogelijk is, is er behoefte aan voldoende demontage faciliteiten die zo mogelijk onderdelenhergebruik en recycling optimaliseren. Tenslotte is er behoefte aan voldoende recyclefaciliteiten om materiaalhergebruik meer en beter mogelijk te maken.

In het kader van levensduurverlenging is het van belang de “gebruiksfase” van de meubelketen zo lang mogelijk te maken. Hiertoe dient de bestaande reparatie- (en refurbish)infrastructuur verder ontwikkeld te worden. Er ontstaat steeds meer inzicht in hoe meubels worden teruggenomen, refurbished en opnieuw gebruikt in de zakelijke (kantoren) markt. In hoofdstuk 4 en 5 hebben we de verdieping op de analyse uit de voorverkenning uitgewerkt. Hoe we dit willen meenemen in de UPV komt later in dit hoofdstuk aan de orde. In de volgende paragraaf werken we uit voor welke ketenstappen we doelen voorstellen in de UPV en hoe die er op hoofdlijnen uit zien.

7.2 Doelstellingen voor de UPV meubels

In de voorverkenning zetten wij als eerste prioriteit in op een gecombineerde doelstelling voor recycling en hergebruik. Dit vanuit de gedachte dat een dergelijke doelstelling (1) producenten maximale vrijheid zou geven om te optimaliseren tussen recycling en hergebruik en (2) een inzameling zou stimuleren die gericht is op gescheiden inzameling van meubels als meubels. We redeneerden dat geen aparte doelstelling op het gebied van inzameling nodig is, omdat het behalen van de gecombineerde doelstelling als het ware automatisch tot een verbetering aan de inzamelkant zou leiden. De in het kader van dit onderzoek uitgevoerde herijking van de doelstellingen heeft geresulteerd in een verandering van deze prioriteit.

In onze ogen geeft alleen een doelstelling op voorbereiding voor hergebruik en recycling (en geen doelstelling op inzameling) onvoldoende prikkel om (gescheiden) inzameling van meubels als meubels, demontage en sortering verder op gang te brengen en te verbeteren. Daarom is ons voorstel in de UPV voor meubels in ieder geval doelstellingen op te nemen voor de volgende ketenstappen:

- Inzameling (gericht op (gescheiden) inzameling van meubels als meubels)
- Voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik via specifieke innamekanalen
- Recycling

We werken dit hieronder uit.

7.2.1 Gescheiden inzameling van meubels

Wanneer producentenverantwoordelijkheid voor meubels wordt ingevoerd zijn de producenten verantwoordelijk voor het organiseren en bekostigen van een passend innamesysteem voor meubels. Aan dit systeem wordt op grond van de regelgeving een aantal eisen gesteld: landelijk dekkend, gehele jaar beschikbaar en kosteloos voor de gebruiker. [71] Het staat producenten vervolgens vrij hoe zij dit organiseren en welke inzamelmethoden zij inzetten. Wij verwachten dat het in de praktijk een combinatie zal worden van een aantal methoden, zoals terugname door retailers wanneer een nieuw meubel wordt afgeleverd, terugname bij de verkooppunten en terugname door de producent zelf. Ook verwachten wij dat producenten gebruik zullen maken van inzamelkanalen die er al zijn, zoals gemeentelijke ophaalroutes, circulaire ambachtscentra, milieustraten en kringlopen.

Hoe de producent het innamesysteem ook organiseert, om meer hergebruik te stimuleren, is het van belang dat (hele) meubels in eerste instantie als (hele) meubels worden ingezameld. Binnen de huidige inzamelstructuur gebeurt dit nog onvoldoende. Hierdoor komen (hele) meubels, zonder dat een beoordeling heeft kunnen plaatsvinden of deze meubels nog als meubel kunnen worden hergebruikt, nog te vaak in een afvalstroom terecht waar recycling momenteel de hoogst haalbare R-strategie is en verbranding de waarschijnlijke route. Om de meubelketen meer circulair te maken, vinden wij het van belang dat de (eerste) beoordeling of een meubel kan worden hergebruikt (na een handeling gericht op controleren, schoonmaken, een eventuele reparatie of een meer fundamentele refurbishment-stap) meer en vaker wordt gemaakt. Gescheiden inzameling is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Daarom stellen wij voor om in de UPV een doelstelling op te nemen die is gericht op gescheiden inzameling van meubels.

In de verdere vormgeving van deze doelstelling is het van belang om de ontwikkelingen met betrekking tot de circulaire ambachtscentra mee te nemen. In 2030 is het doel van de overheid om een landelijk dekkend netwerk van deze centra te hebben. In een circulair ambachtscentrum wordt de milieustraat (fysiek of in een netwerk) gecombineerd met een kringloop, het sociaal domein, onderwijs

[71] Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, pagina 8

en reparatie. Een van de onderdelen van een circulair ambachtscentrum is een inleverpunt voor herbruikbare goederen ("bruikbaar huisraad"). Hier komen ingeleverde meubels terecht die beoordeeld worden als "nog geschikt voor hergebruik". De bij de inleverpunten ingeleverde goederen worden niet gezien als afval, maar als voortgezet gebruik. Momenteel zijn er ruim 70 van deze centra en een paar honderd milieustraten in Nederland.

Omdat de UPV naast de afvalfase ook mogelijkheden biedt om iets op te nemen over het voorkomen dat afvalstoffen ontstaan (preventie van afvalstoffen; zie artikel 9.5.2. Wm) kan dit voortgezet gebruik in onze ogen een onderdeel van de doelstelling op gescheiden inzameling vormen. Een tweede reden waarom we dit willen meenemen als onderdeel van de inzameldoelstelling is dat niet alles wat nog hergebruikt kan worden in de praktijk op het inleverpunt kan worden ingenomen. Dat hangt onder meer samen met de acceptatievoorwaarden (o.a. capaciteit, voorkeur voor producten, reparatiemogelijkheden) van dit inleverpunt en de afzetmogelijkheden. Als het niet terecht kan of om een andere reden wordt afgekeurd voor hergebruik, komt het alsnog op de milieustraat terecht (of direct bij een afvalverwerker) en wordt het afval.

Ook die stroom zouden wij graag gescheiden ingezameld willen zien, zodat hergebruik (via voorbereiden voor hergebruik (zie volgende paragraaf) of (demontage voor) recycling mogelijk is. Met meer gescheiden inzameling op milieustraten kan bovendien worden bereikt dat er minder (hele) meubels in de gemengde containers terechtkomen (zoals de grofhuishoudelijk afvalcontainer). Daarnaast zullen er naar verwachting minder (hele) meubels in de containers voor gescheiden materiaal op de milieustraten terecht komen (zoals hout, metaal en harde kunststof). Het zijn communicerende vaten. Het alleen inzetten op gescheiden inzameling op de milieustraat als onderdeel van de UPV kan zich spanningsvol verhouden met de ontwikkelingen omtrent het inleverpunt op een circulair ambachtscentrum. Idealiter betalen producenten ook mee aan de totstandkoming van deze structuur. Het draagt immers bij aan hetzelfde doel gericht op meer hergebruik.

De *gescheiden inzameldoelstelling* ("meubels inzamelen als meubels") kan in onze ogen geformuleerd worden als percentage van het gewicht gescheiden ingezamelde meubels ten opzichte van het totale gewicht dat van de markt komt (in een jaar of een gemiddelde van enkele jaren). Het gewicht gescheiden ingezamelde meubels wordt bepaald door de prestaties van de verschillende inzamelkanalen (in gewicht) bij elkaar op te tellen. Eventueel kan ook een percentage per inzamelkanaal worden weergegeven.

$$\frac{Heel\ ingenomen\ meubels\ (kg) + Als\ afval\ ingezamelde\ (hele)\ meubels\ (kg)}{Totaal\ meubels\ die\ van\ de\ markt\ komen\ (kg)^{*}}$$

* Dit zou eventueel een gemiddelde kunnen zijn over de afgelopen jaren.

Een doelstelling voor gescheiden inzameling zal naar verwachting veranderingen en aanpassingen vragen *bij de huidige inzamelkanalen. Daarnaast kan de doelstelling tot doorontwikkeling en ontwikkeling van eventueel nieuwe kanalen leiden*. Op milieustraten bijvoorbeeld om de inname en de benodigde ruimte voor de opslag van meubels te realiseren. Daarnaast hebben we begrepen dat bedrijven soms een eigen container hebben als onderdeel van het inleverpunt voor herbruikbare goederen op het circulair ambachtscentrum om zoveel mogelijk eigen meubels terug te kunnen krijgen (bijvoorbeeld IKEA). De doelstelling kan ook een v*erandering teweegbrengen in de manier waarop gemeenten meubels ophalen*. Meubels die meegaan in de grofvuil-ophaalroute worden in veel gevallen opgehaald met een kraak-pers wagen waardoor ze niet meer als meubel kunnen worden

hergebruikt. Wanneer meubels worden opgehaald met een bakwagen hebben ze een grotere kans om te worden hergebruikt.

Naast veranderingen in de inzameling bij en door gemeenten is deze doelstelling ook gericht op het stimuleren van meer gescheiden inzameling bij producenten en retailers. Op de consumentenmarkt is het soms al mogelijk om bij bezorging van een meubel het oude meubel mee retour te geven. Producenten/retailers bieden dat als service aan (soms gratis, soms tegen een vergoeding). Daarnaast biedt IKEA aan dat consumenten hun meubel zelf in de winkel kunnen terugbrengen. Hiervoor ontvangen ze een vergoeding. Het instellen van een doelstelling op gescheiden inzameling kan het volume dat via deze kanalen wordt ingezameld vergroten. Hetzelfde geldt voor de (zakelijke) markt voor kantoormeubilair. Er zijn verschillende producenten/retailers in deze markt die het oude meubilair graag terugnemen om vervolgens te kunnen beoordelen of dit meubilair na refurbishment een tweede leven kan krijgen (terug bij hetzelfde bedrijf of bij een nieuwe klant). Een doelstelling op gescheiden inzameling kan dit verder stimuleren en daarnaast voorkomen dat afgedankt meubilair bij een verbouwing integraal in de bouw- en sloopafvalcontainer terecht komt.

Kortom, het instellen van een doelstelling voor gescheiden inzameling zal tot veranderingen leiden in de wijze van inzameling van meubels. De verhouding tussen de volumes die worden ingezameld via inzamelkanalen kan veranderen, inzamelkanalen kunnen verdwijnen (bijvoorbeeld het ophalen van meubels via de grofvuilroute) en er kunnen andere inzamelkanalen ontstaan. De ruimtelijke en logistieke impact en de financiële consequenties hiervan zijn binnen het kader van dit onderzoek niet in kaart gebracht. Wij raden aan hier in het kader van de verdere uitwerking van de UPV meubels aandacht aan te besteden en een vervolgstudie naar te doen.

Om het effect van deze doelstelling in de UPV te vergroten, geven we twee *flankerende beleidsmaatregelen* ter overweging mee. Ten eerste het opnemen van meubels in de lijst van stromen en afvalstoffen die milieustraten gescheiden moeten innemen. Dat vraagt een aanpassing van het Besluit Activiteiten Leefomgeving.[72] Daarnaast willen we in overweging geven (samengestelde) meubels toch als aparte categorie in het Circulair Materialen Plan aan te merken, zodat hier een aparte aanpak voor kan worden ontwikkeld. Een tweede maatregel is het verplichten dat elke milieustraat is aangesloten bij een circulair ambachtscentrum en daarmee een inleverpunt voor herbruikbare goederen heeft. We hebben begrepen dat de Rijksoverheid de haalbaarheid van deze maatregel momenteel onderzoekt.

7.2.2 Voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik via specifieke innamekanalen

De doelstelling voor gescheiden inzameling is erop gericht dat een toenemend aandeel meubels als meubel ingezameld gaat worden. Dit vergroot de mogelijkheid om deze meubels ook weer als meubel te kunnen hergebruiken. Of een gescheiden ingezameld meubel, al dan niet na een handeling zoals controleren, schoonmaken, repareren en/of refurbishment, geschikt is voor hergebruik of is te maken, wordt beoordeeld door de ontvangers van de meubels op bijvoorbeeld de locatie van het circulair ambachtscentrum.

[72] Aanpassing van een AMvB heeft doorgaans een doorlooptijd van tussen de 12 en 18 maanden. In paragraaf 4.51 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving staan regels waaraan milieustraten moeten voldoen. Over het algemeen dient een milieustraat in ieder geval te beschikken over 18 verschillende containers voor het innemen van afvalstoffen, waaronder containers voor: A-Hout en B-Hout (niet geïmpregneerd hout), Harde kunststoffen en Metalen. Gezien de beperkt beschikbare ruimte op individuele milieustraten zal een extra container niet altijd (eenvoudig) te realiseren zijn, zonder dat er iets anders wijzigt.

Het uitvoeren van de beoordeling is, in de huidige praktijk, niet geheel objectief. In het maken van de beoordeling zal een afweging tussen verschillende aspecten worden gemaakt. Naast kosten om een meubel geschikt voor hergebruik te maken (in relatie tot de mogelijke afzetprijs), huidige voorraad en beschikbare ruimte, zal een inschatting van de afzetmogelijkheden van het meubel ook een rol spelen. Het is niet wenselijk dat veel effort en middelen worden gestopt in meubels waarnaar (naar verwachting) geen vraag is. Het ontwikkelen van een uniform beoordelingsprotocol dat door verschillende partijen kan worden toegepast, zal de uitvoering voor een deel kunnen harmoniseren.

In lijn met de vorige paragraaf over gescheiden inzameling maken we onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik (er is een afvalfase voorafgegaan aan hergebruik) en voortgezet gebruik (er is géén afvalfase vooraf gegaan aan hergebruik). Uit de definitie van een UPV zoals opgenomen in de Kra[73] wordt duidelijk dat een UPV eerst en vooral betrekking heeft op de afvalfase.

We stellen voor een doelstelling op te nemen voor voorbereiding voor hergebruik. Dit is ook in andere UPV's gedaan, zoals de UPV Textiel. Concreet houdt deze doelstelling in dat een bepaald percentage van de meubels die de verschillende inzamelkanalen innemen, na een van de hierboven genoemde handelingen, weer kan worden hergebruikt.

Daarnaast willen we een stap verder gaan en ook een doelstelling opnemen voor voortgezet gebruik. We lichten dat toe. Een doelstelling op voortgezet gebruik is binnen een UPV niet zonder meer mogelijk. Immers, voortgezet gebruik heeft géén betrekking op de afvalfase van een product. Echter, wanneer een meubel wordt ingezameld via bijvoorbeeld een inleverpunt op een circulair ambachtscentrum, een kringloop winkel of terugname door de producent vindt dezelfde handeling plaats: controleren, schoonmaken, reparatie en/of refurbishment. Deze heet echter anders: handeling versus verwerkingshandeling.[74] Beide type handelingen dragen bij aan het stimuleren van hergebruik. De handeling in het kader van voortgezet gebruik doet dat via preventie van het ontstaan van afvalstoffen en de verwerkingshandeling in het kader van voorbereiding voor hergebruik via afvalbeheer. We willen de handeling leidend laten zijn voor de werking van de doelstelling.

In onze ogen zouden met inachtneming van de juridische kaders beide typen doelstellingen in de UPV opgenomen moeten kunnen worden. We verwijzen ter onderbouwing naar artikel 9.5.2 van de Wet Milieubeheer. Daarnaast kunnen lidstaten naast de minimumvereisten zoals in de Kra vastgesteld aanvullende vereisten stellen. Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen juridische toets uitgevoerd. Mocht de overheid deze richting op willen, is een juridische toets noodzakelijk.

De doelstelling voor voortgezet gebruik heeft geen betrekking op al het voortgezet gebruik. Immers voor een realistische en haalbare doelstelling is het van belang dat producenten ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het bereiken van het doel. Daarom sluiten we directe overdrachten van consumenten naar andere consumenten (of bedrijven naar bedrijven) via bijvoorbeeld online platforms als marktplaats uit van de doelstelling. Het gaat om voortgezet gebruik waarbij de benodigde handeling is uitgevoerd door of in opdracht van het bedrijf of de organisatie die het meubel namens de producent heeft ingenomen. Dat kan dus ook de producent zelf zijn.

---

[73] Artikel 3, lid 21 Kra. Een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is: "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."

[74] Handreiking Hergebruik en voorbereiden voor hergebruik van (afgedankte) elektrische en elektronische apparatuur, Afvalstof of niet-afvalstof, versie 1.0 – maart 2025, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ons voorstel is *de doelstellingen voor voorbereiding voor hergebruik en voortgezet gebruik* in eerste instantie als twee aparte doelstellingen te formuleren: (1) hergebruik als preventie en (2) hergebruik via voorbereiding voor hergebruik. Dit zijn communicerende vaten: een groei van hergebruik als preventie leidt naar verwachting tot een daling van de potentie voor hergebruik via voorbereiding voor hergebruik. Beide doelstellingen kunnen worden gemeten door het respectievelijke gewicht te delen door het totale gewicht dat van de markt komt (zelfde noemer als doelstelling voor gescheiden inzameling). Een gecombineerd normpercentage met een nader vast te stellen oplopend percentage door de tijd is ook mogelijk. Ons voorstel is het percentage voortgezet gebruik te blijven monitoren, ook als mocht blijken dat de doelstelling op voortgezet gebruik toch niet gesteld kan worden in het kader van de UPV.

NB. Deze doelstellingen kunnen twee meetpunten hebben: hoeveel is er geschikt gemaakt voor hergebruik en hoeveel is er daadwerkelijk hergebruikt. Meten van daadwerkelijk hergebruik heeft onze voorkeur. Dit vraagt wel monitoring een stap verder in de keten (als het meubel verkocht is). Hoe groot dat deel is hangt onder meer samen met de kwaliteit van de ingezamelde meubels, de reparatie/refurbishment capaciteit van de ketenpartijen en de daadwerkelijke afzetmarkt.

Belangrijke *flankerende beleidsmaatregelen* zijn hier de Ecodesign Verordening en Europese Richtlijn bevordering reparatie van goederen. Binnen de Ecodesign Verordening kunnen prestatie- en informatie eisen gesteld worden om circulariteit van producten te bevorderen, zoals reparatie. In de richtlijn bevordering reparatie van goederen krijgen producenten verplichtingen opgelegd met betrekking tot de reparatie van goederen buiten de garantietermijn. Daarnaast is het in onze ogen van belang de vraag naar tweedehands meubels (verder) te stimuleren. Bijvoorbeeld door middel van gedrags- en communicatiecampagnes.

7.2.3 Recycling

Gescheiden inzameling maakt ten opzichte van de huidige wijze van inzameling een aantal meer circulaire verwerkingsroutes mogelijk. Onder andere het uitvoeren van een handeling gericht op hergebruik waardoor dit wordt gestimuleerd. Het is daarnaast duidelijk dat een deel van de producten niet kan worden hergebruikt en afval zal blijven. Een circulaire economie stelt het zo lang mogelijk uit, maar uiteindelijk zal elk meubel het einde van zijn levensduur bereiken. Dan blijft recycling, eventueel voorafgegaan door demontage, over.

Een aantal gemeenten is al aan de slag met demontage van (samengestelde) meubels. Mits er voldoende vraag naar is, zouden verschillende onderdelen kunnen worden hergebruikt. Tevens kunnen de gedemonteerde materialen gerichter geleid worden naar recyclingprocessen, waardoor de recyclingopbrengst en toepassingsmogelijkheden van het recyclaat naar verwachting toenemen. We weten dat demontage in de huidige praktijk niet rendabel genoeg is. We verwachten dat een UPV hier een (financiële) stimulans kan geven, waarbij we tegelijkertijd niet verwachten dat er door de UPV alleen ineens wel een volledig rendabele business case is.

Een aparte doelstelling op demontage is wat ons betreft niet nodig. De betrokken partijen kunnen daar zelf over besluiten. Wel willen we een doelstelling voor recycling in de UPV opnemen. Deze doelstelling bestaat uit twee onderliggende doelstellingen: (1) een *kwantitatieve* recyclingdoelstelling die wordt geformuleerd als een percentage gerecycled materiaal ten opzichte van de totale hoeveelheid meubels die van de markt komen en (2) een *kwalitatieve* recyclingdoelstelling. Met de UPV willen we niet alleen stimuleren dat er gerecycled wordt. We willen ook stimuleren dat er recyclaat van een bepaalde kwaliteit wordt geproduceerd. Naast een algemene recyclingdoelstelling stellen we daarom voor ook een kwalitatieve recyclingdoelstelling op te nemen, zoals in de UPV

Textiel is opgenomen met de zogenaamde 'vezel-tot-vezel recycling doelstelling'. Dat houdt in dat een bepaald percentage van de gerecyclede hoeveelheid materiaal op een dusdanige manier wordt gerecycled dat het weer toegepast kan worden in nieuwe meubels (closed-loop) of in andere industrieën waar het hoogwaardig ingezet kan worden.

Ons voorstel is de kwantitatieve recyclingdoelstelling zo mogelijk te differentiëren naar materiaal en op te bouwen uit een aantal subcategorieën voor de verschillende materialen: hout, kunststof, metaal, schuim en textiel. De kwantitatieve recyclingprestaties per categorie kunnen vervolgens gemeten worden door de hoeveelheid recycling per materiaal te delen door het totaalgewicht dat van de markt komt (opnieuw dezelfde noemer als bij de andere doelstellingen). Een scherper beeld van de recycleprestaties wordt verkregen als de doelstelling gemeten kan worden door het gewicht per materiaal te delen door het totaal per materiaal dat van de markt komt. De haalbaarheid hiervan dient in een vervolg nader uitgewerkt te worden. Op dit moment zijn er nog geen gezaghebbende gegevens per materiaalcategorie beschikbaar over de hoeveelheid afkomstig van meubels die jaarlijks van de markt komt.

Tenslotte willen we met de UPV ook stimuleren dat producenten die meubels in de handel brengen zoveel mogelijk recyclaat (bij voorkeur afkomstig uit meubels) toepassen. Hoe we dit in de UPV opnemen, wordt uitgewerkt in paragraaf 7.4 aanvullende maatregelen in de UPV.

Als *flankerende beleidsmaatregelen* bevelen we aan dat Nederland zich inzet voor een Europeesrechtelijke verplichting tot het toepassen van recyclaat in nieuwe meubels. Dit kan recyclaat zijn van oude meubelproducten of uit andere productketens. Deze verplichting kan worden vastgelegd in de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR[75]). Daarnaast bevelen we aan om aanvullend op de stimulans die vanuit de UPV zelf kan uitgaan naar partijen om aanvullende verwerkingscapaciteit (voor zowel recycling als demontage) te realiseren hiervoor ook overheidsgeld beschikbaar te maken (bijvoorbeeld via het Groeifonds). Tenslotte bevelen we aan de nog bestaande subsidies voor bijstook van houtige biomassa verder af te bouwen om concurrentie tussen hergebruik en recycling en energieopwekking te vermijden. Verbranding is sowieso minder wenselijk, zeker als we meer willen recyclen.[76]

7.3 Naar een concretisering van de doelstellingen

In de voorverkenning hebben we aangegeven het – gezien alle onzekerheden en gaten in de beschikbare data – te vroeg te vinden om doelstellingen te formuleren die concreet zijn in termen van gerichte percentages die veranderen in de tijd. Op basis van de in dit onderzoek gemaakte verdieping van deze analyse (zie hoofdstuk 5) constateren we nog steeds dat er veel missende data is. Een van de verklaringen hiervoor is dat er voor meubels, anders dan bijvoorbeeld voor andere productgroepen, geen structurele monitoring is. Bij textiel wordt er jaarlijks een monitor uitgevoerd in het kader van het beleidsprogramma circulair textiel en daarnaast wordt periodiek onderzoek gedaan naar de massabalans. Ook voor plastics wordt nu een monitoring opgezet.

Voor meubels bestaat dit niet. Wel komt er steeds meer onderzoek beschikbaar naar delen van de meubelketen, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Ons voorstel is daarom in eerste instantie wel vast

[75] EU-verordening 2024/1781, vastgesteld op 13 juni 2024. Deze verordening biedt een raamwerk voor ecodesign-vereisten voor duurzame producten.

[76] De laatste jaren zijn de subsidiemogelijkheden (o.a. SDE) voor bijstook van houtige biomassa voor energieopwekking (elektriciteit en warmte) al afgebouwd. Zie bijvoorbeeld Verwerkingsroutes van afvalhout (CE Delft, 2022). Voor actueel inzicht zie: RVO (z.d.). Duurzaamheidseisen biomassa RED SDE++ (link)

te stellen welke type doelstellingen er in de UPV worden gesteld (zie ons voorstel in de vorige paragraaf) en de hoogte en voortschrijdende normstelling in de tijd[77] pas concreet te maken en vast te stellen een aantal (voorstel 2) jaar nadat de UPV in werking is getreden.[78] Als er direct vanaf de start gevraagd wordt aan alle producenten om zich te registreren dan gaat ook aan de voorkant van de keten (hoeveel wordt er in de handel gebracht) meer inzicht ontstaan wat de concretisering van de doelstellingen zal helpen. Wij hebben begrepen dat deze werkwijze ook voorgesteld wordt bij de UPV Textiel die in België wordt opgesteld.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op twee belangrijke nader te maken keuzes in het kader van de concretisering van de doelstellingen in de UPV. Ten eerste, worden de doelstellingen gemeten ten opzichte van het volume aan meubels dat op de markt komt of juist ten opzichte van het volume dat van de markt komt? En ten tweede, worden doelstellingen per productgroep geformuleerd of juist algemeen?

7.3.1 Op de markt versus van de markt

Gangbaar in bestaande UPV-systemen is dat de geformuleerde doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld inzameling, voorbereiding voor hergebruik en recycling worden gemeten ten opzichte van de hoeveelheid die (jaarlijks) *op* de markt komt. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand om ook de doelstellingen in de komende UPV meubels op deze wijze vast te leggen. Om de altijd aanwezige marktdynamiek enigszins te neutraliseren kan het volume op de markt gebracht worden gedefinieerd als het gemiddelde van de afgelopen drie jaar, zoals bijvoorbeeld bij elektronica het geval is.

Wij zijn echter van mening dat de doelstellingen het best gemeten zouden kunnen worden ten opzichte van de hoeveelheid die (jaarlijks of over een driejaarlijks gemiddelde) *van* de markt komt. Veel meubels hebben een relatief lange levensduur. Het is in ieder geval te verwachten dat een meubel langer dan één (tot drie) jaar meegaat. Als de doelstellingen worden uitgedrukt ten opzichte van de hoeveelheid op de markt kunnen verkeerde prikkels uitgaan om de doelstellingen te kunnen halen: minder aandacht voor duurzaamheid en circulariteit in het ontwerp en eerder afdanken om de doelstellingen te kunnen halen. Een doelstelling ten opzichte van de meubels die op de markt komen geeft daarom geen goed beeld van de praktijk en geeft ook niet de juiste prikkel voor circulariteit. De prikkel moet juist gericht zijn op levensduurverlenging en moet niet leiden tot het op de markt brengen en consumeren van meubels met een kortere levensduur die binnen het jaar (of enkele jaren) worden afgedankt. Dat is ongewenst.

In het monitoren van de ontwikkelingen in de meubelketen is de hoeveelheid meubels die jaarlijks op de markt wordt gebracht wel een belangrijke indicator. Wanneer – conform de doelstellingen – meer meubels via bijvoorbeeld voorbereiding voor hergebruik een langere levensduur krijgen en tweedehands meubels nieuwe meubels vervangen zou de hoeveelheid nieuw op de markt gebrachte meubels (in ieder geval per inwoner om te corrigeren voor bevolkingsgroeiontwikkelingen) kunnen

[77] Zie 5.2.2 van de voorverkenning voor een aantal uitgangspunten voor het formuleren van doelstellingen: (1) gericht op de ketenstap waar de overheid het meest eenvoudig de meest effectieve prikkel neer kan leggen om de gehele keten te sturen naar circulariteit, (2) bij voorkeur dynamisch en met een voortschrijdende normstelling in de tijd, (3) ambitieus en realistisch, (4) meetbaar zonder al te veel discussie en (5) met voldoende ruimte voor producenten om zelfstandige keuzes te kunnen maken om doelen te kunnen behalen en verplichtingen waar te maken.

[78] Wanneer in een opgestelde regeling duidelijk wordt aangegeven dat er twee jaar na inwerkingtreding een evaluatie plaatsvindt en dat dat het moment is om doelstellingen te concretiseren, zal dit juridisch naar verwachting niet tot bezwaren leiden.

afnemen. Omdat hier natuurlijk ook andere factoren een rol kunnen spelen (zoals economische ontwikkelingen) kunnen hier niet al te harde conclusies aan verbonden worden. Bovendien is het monitoren van de hoeveelheid op de markt van belang omdat de producenten in het kader van de UPV een afvalbeheerbijdrage betalen over de producten die zij jaarlijks op de markt brengen.

De hoeveelheid op de markt gebracht wordt dus sowieso gemeten en zal – naar verwachting - gecentraliseerd of op een beperkt aantal plekken plaatsvinden (bij de overheid en/of bij een of meerdere producentenorganisaties (PRO's) waar de producenten zich registreren). Inzicht in de hoeveelheid van de markt zal rapportage van de betrokken partijen aan de achterkant van de meubelketen vragen (afvalbedrijven, milieustraten, kringloopwinkels) naast rapportage van producenten en retailers als zij ook inzamelen.

Gebaseerd op dit onderzoek en onze kennis en ervaring van UPV's stellen we nu voor om de doelstellingen zowel te meten ten opzichte van de hoeveelheid die (drie)jaarlijks op de markt komt en de hoeveelheid die van de markt komt. In een later stadium kan eventueel nog een keuze gemaakt worden voor een van de twee. NB. Het andere percentage kan dan nog steeds worden gemonitord in het kader van een zo compleet mogelijk beeld.

7.3.2 Doelstellingen per productgroep of algemeen

In hoofdstuk 2 hebben we de categorisering van meubels uitgewerkt. We hebben onderscheid gemaakt in een tweetal hoofdcategorieën: ingebouwde meubels en losstaande meubels. Deze hoofdcategorieën vallen uiteen in een aantal categorieën en hieronder weer een aantal subcategorieën. De vraag die hier voorligt is op welk niveau de doelstellingen worden geformuleerd. Gelden de doelstellingen voor zowel ingebouwde als losstaande meubels en gelden dezelfde percentages voor de hoogte van de doelstellingen?

Met de gestelde doelstellingen wil de UPV zowel gescheiden inzameling, (voorbereiding voor) hergebruik als recycling stimuleren voor alle meubelproducten. Daarom is ons voorstel dat voor beide hoofdcategorieën inzamel, (voorbereiding voor) hergebruik en recycledoelstellingen gaan gelden. Aangezien we in het vorige hoofdstuk hebben aangegeven om een ingroeipad te volgen dat start bij losstaande meubels zullen de doelstellingen – als dit ingroeipad ook wordt overgenomen – in eerste instantie alleen voor losstaande meubels gelden. Wanneer de ingebouwde meubels ook onder de UPV vallen, zullen dezelfde type doelstellingen ook voor ingebouwde meubels gelden.

Qua hoogte van doelstellingen kan er tussen de hoofdcategorieën gedifferentieerd worden. Hergebruik ligt momenteel meer voor de hand bij losstaande meubels dan bij ingebouwde meubels. Wij kunnen ons daarom voorstellen dat er voor losstaande meubels hogere percentages voor gescheiden inzameling en (voorbereiding voor) hergebruik worden gesteld dan voor ingebouwde meubels. Daar tegenover staat dat het recyclepercentage van ingebouwde meubels dan weer hoger kan zijn dan het recyclepercentage voor losstaande meubels. Immers, ingebouwde meubels zijn voor het overgrote deel plaatmateriaal. Dit plaatmateriaal wordt voor zover wij hebben begrepen redelijk goed gescheiden ingezameld. Via een recycledoelstelling is hier naar verwachting extra milieuwinst te behalen, ten opzichte van verbranding.

Vervolgens is de vraag of het relevant is om naast de (in hoogte) verschillende doelstellingen voor ingebouwde en losstaande meubels een niveau dieper te gaan en de doelstellingen te differentiëren naar categorieën en/of subcategorieën onder de hoofdcategorieën? Het differentiëren van doelstellingen biedt de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen productcategorieën die al verder zijn en nog niet zover. Vanuit het idee dat doelstellingen ambitieus en realistisch moeten zijn,

kunnen productgroepen die minder ver zijn minder lagere percentages opgelegd krijgen en productgroepen die al wat verder zijn hogere. De vraag is of dat eerlijk is. Waarom zouden productcategorieën die al verder zijn, meer moeten doen dan categorieën die nog niet zo ver zijn? Zou het doel niet juist moeten zijn om binnen alle productcategorieën een stap te maken en de voorlopers de achterblijvers mee te laten nemen? Aan de andere kant is het nu eenmaal zo dat bepaalde producten zich beter lenen voor producthergebruik dan andere en dat er in binnen bepaalde categorieën meer milieuwinst gerealiseerd kan worden dan binnen andere. Dat kan juist weer een reden zijn om te differentiëren. Het goed differentiëren vraagt in onze ogen wel weer meer inzicht in hoe verschillende producten de onderdelen van de meubelketen doorlopen. Meer inzicht dan dat er nu is. Ook dient rekening gehouden te worden met de toename in complexiteit van uitvoering en handhaving.

Op basis van onze kennis nu adviseren we (nog) geen differentiatie in doelstellingen aan te brengen voor de verschillende categorieën onder de hoofdcategorie. Zoals toegelicht in paragraaf 7.2.3 adviseren we wel om voor de recycledoelstelling te differentiëren naar materiaaltype, maar dus niet per productgroep. Wel adviseren we de prestaties binnen de verschillende categorieën meubelproducten te monitoren om meer transparantie in de keten en relevante inzichten te verkrijgen. Deze inzichten kunnen gebruikt worden voor het ontwerpen van normerend of stimulerend beleid om bijvoorbeeld achterblijvers te ondersteunen om de benodigde stappen te zetten en voorlopers te belonen. Als het inzicht is toegenomen kan (verdere) differentiatie van doelstellingen overwogen worden. Tegelijkertijd zal het monitoren van de doelstellingen, mits het monitoringssysteem per categorie wordt opgezet, het monitoren van de prestaties van de afzonderlijke productgroepen mogelijk maken. Hiertoe raden we aan monitoring per productcategorie te verplichten in de UPV.

7.4 Aanvullende maatregelen om in de UPV op te nemen

Naast de doelstellingen die hierboven zijn uitgewerkt, stellen we voor om in de UPV een aantal aanvullende maatregelen op te nemen:

- Tariefdifferentiatie en ecomodulatie
- Innovatiefonds
- Terugnameverplichting van gebruikte meubels door de producent
- Stimuleren dat producenten zoveel mogelijk recyclaat toepassen
- Organiseren van toegang tot en/of opzet van een reparatie infrastructuur
- Monitoring en registratie van hergebruik.

We werken deze hieronder uit.

7.4.1 Een systeem voor tariefdifferentiatie en ecomodulatie

Vaak worden de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief uitgevoerd door één of meerdere producentenorganisaties (PRO's)[79]. In dat geval betalen de producenten een afvalbeheersbijdrage aan de PRO waarbij ze zijn aangesloten. Vaak is dat een tarief per type product of per gewichtseenheid van producten. Op deze manier kunnen de kosten die samenhangen met afvalbeheer doorberekend worden aan de producenten die verantwoordelijk zijn voor het afval. Bij tariefdifferentiatie en/of ecomodulatie wordt de afvalbeheerbijdrage van producenten in hoogte gedifferentieerd afhankelijk van een gekozen grondslag.

[79] NB. Als er geen PRO is, is elke producent individueel verantwoordelijk voor de verplichtingen. Tariefdifferentiatie heeft in de praktijk dan geen toegevoegde waarde.

Ecomodulatie gaat een stap verder dan tariefdifferentiatie. Bij ecomodulatie wordt onderscheid tussen tarieven gemaakt op basis van een duurzaamheidsgrondslag. In de toelichting van het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' is opgenomen dat in het berekenen van verschillende tarieven met name rekening gehouden dient te worden 'met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen'. Daarnaast is opgenomen dat de producentenorganisatie indien mogelijk verschillende tarieven moet rekenen voor afzonderlijke (of groepen van soortgelijke) producten die op de Nederlandse markt worden gebracht.[80]

Ecomodulatie heeft als doel om producenten te stimuleren het ontwerp van producten die ze op de markt brengen te verduurzamen (en daarmee het aandeel duurzame producten op de markt te vergroten). Het betreft stimulering met een financiële prikkel: een producent betaalt een lager tarief aan de PRO wanneer het product duurzamer is. Directe stimulering via ontwerpeisen in een UPV is niet mogelijk. Dergelijke producteisen zouden in beginsel door de EU gesteld moeten worden, bijvoorbeeld in de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR). Meubels zijn opgenomen in het werkplan van de Commissie voor de periode 2025 - 2030.[81]

Voor ecomodulatie zijn verschillende grondslagen mogelijk. Op basis van eerder onderzoek bevelen we in ieder geval aan om (post consumer) recyclaat als grondslag op te nemen, omdat deze in onze ogen voor een sterke prikkel kan zorgen om inzet van meer recyclaat in producten (en daarmee de vraag naar recyclaat) op gang te brengen. Andere mogelijke grondslagen zijn: gebruik monomaterialen, gebruik duurzamere materialen, duurzame productie (aan te tonen via bv keurmerken), levensduur en recyclebaarheid. Het implementeren van een systeem van ecomodulatie is de verantwoordelijkheid van de PRO's, waarbij de (opbrengsten via de) tarieven in overeenstemming moeten zijn met de kosten van de afvalbeheerstructuur. In een wettelijke regeling voor UPV kan worden opgenomen dat geëvalueerd zal worden of tariefdifferentiatie en ecomodulatie in voldoende mate wordt toegepast.[82]

7.4.2 Opzetten innovatiefonds

De hoogte van de financiële bijdrage die een producent aan de PRO betaalt, dekt in ieder geval de kosten die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. '*De aan de producent doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering te kunnen geven aan deze verplichtingen, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten … .*'[83]

In de toelichting bij het Besluit regeling voor UPV staat uitgelegd wat onder goede en kostenefficiënte uitvoering wordt verstaan:

Onder goede en kostenefficiënte uitvoering wordt onder meer verstaan het professioneel opzetten, onderhouden, opereren, continueren en ook innoveren van de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de gestelde verplichtingen, ook in de toekomst, te kunnen voldoen. Het opzetten van bijvoorbeeld een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn.

---

[80] Zie artikel 6, vierde lid van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
[81] Zie: (link)
[82] Zie hiervoor: artikel 6.4 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
[83] Zie artikel 6 van het Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. In deze regeling zijn de Europese regels die zijn vastgelegd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra) uitgewerkt voor de Nederlandse situatie.

Het opzetten van een innovatiefonds door een producentenorganisatie is dus zeker mogelijk als onderdeel van een UPV. Dit fonds kan worden gevoed door afdracht van een percentage van de afvalbeheerbijdrage die producenten betalen aan de PRO. Voor de besteding van de beschikbare middelen zien we verschillende opties. Bijvoorbeeld (1) onderzoek naar afvalpreventie, verbetering van inzameling, voorbereiding voor hergebruik en recycling en/of levensduurverlenging, (2) ketensamenwerkingsprojecten die bijdragen aan meer hergebruik, (3) ondersteuning techniekontwikkeling op het gebied van recycling en demontage, (4) de ontwikkeling van nieuwe (logistieke) systemen die hergebruik bevorderen en (5) het instellen van of bijdragen aan een fonds om reparatie aantrekkelijker te maken naar voorbeeld van de UPV in Frankrijk.

Net als bij ecomodulatie is het instellen van een innovatiefonds een verantwoordelijkheid van de PRO's. Wij adviseren de overheid het instellen van een innovatiefonds in het kader van de UPV in de contacten met PRO's als zeer wenselijk te benoemen. Tegelijkertijd adviseren we de overheid om aanvullend de eigen mogelijkheden te bekijken om innovatiegelden vrij te maken voor keteninitiatieven die bijdragen aan meer circulariteit, bijvoorbeeld initiatieven die gericht zijn op vergroten van capaciteit voor demontage en recycling. Bundeling van financiële middelen zal de slagkracht vergroten.

7.4.3 Instellen terugnameverplichting voor gebruikte meubels

We stellen voor in de UPV een bepaling op te nemen waarmee een terugnameverplichting van gebruikte meubels door producenten wordt ingesteld. Door producenten verplicht meubels te laten innemen, wordt een aanvullende route gecreëerd voor heel ingezamelde meubels wat bijdraagt aan het behalen van de inzameldoelstelling. Dit past in onze visie bij de verantwoordelijkheid die producenten dragen binnen een UPV. De wijze waarop producenten deze verplichting vorm kunnen geven, kan aan de producenten zelf worden overgelaten. Producenten kunnen deze verplichting op verschillende manieren vormgeven, bijvoorbeeld door consumenten de mogelijkheid te bieden om bij aanschaf van een nieuw meubel het oude meubel (dat vervangen wordt) retour te geven of een retourservice in de winkel zelf aan te bieden. Op de zakelijke markt kan de terugnameverplichting bijvoorbeeld verankerd worden in leveringscontracten waarin de producent/retailer het eerste recht op terugkoop van de kantoormeubelen krijgt. Vormgeving van een dergelijke verplichting vraagt verdere uitwerking o.a. op het gebied van (retour)logistiek en financiële randvoorwaarden voor de uitvoerende partijen (bijvoorbeeld kringloopbedrijven, retailers en logistieke dienstverleners). Ook de praktische invulling vraagt nadere uitwerking. Mogen consumenten enkel een meubelstuk in dezelfde productcategorie inleveren bij aankoop van een nieuw item? Staat het producenten vrij om enkel hun eigen merk terug te nemen of zijn ze ook verantwoordelijk voor inname van meubels van andere merken?

7.4.4 Stimuleren toepassing recyclaat

Het verplichten van een bepaald percentage recyclaat in nieuwe meubels via de UPV Meubels stuit op juridische bezwaren gezien strijdigheid met de vrije handel van goederen binnen de EU. Dergelijke producteisen gaan naar verwachting in de aankomende vijf jaar, wel op EU-niveau gesteld worden, als onderdeel van de ESPR-regelgeving.[84] In een (nationale) UPV kan wel een prikkel gegeven worden gericht op stimuleren dat producenten die meubels in de handel brengen zoveel mogelijk recyclaat (bij voorkeur afkomstig uit meubels) toepassen. Een dergelijke bepaling is ook opgenomen in artikel 6 van de UPV Textiel.

[84] Artikel 3 van de ESPR verbiedt aanvullende regels vanuit Lidstaten.

De producent neemt maatregelen die erop zijn gericht dat in textielproducten die hij in de handel brengt zo veel mogelijk gerecyclede textielvezels afkomstig van na gebruik afgedankte textielproducten worden toegepast.

We stellen voor om in de UPV Meubels eenzelfde soort bepaling op te nemen over de toepassing van recyclaat. Het is weliswaar geen verplichting en het is een open norm, die mogelijk lastig handhaafbaar is. Tegelijkertijd is een dergelijke bepaling wel mogelijk om in nationale regelgeving op te nemen. Vooruitlopend op de (verwachte) recyclaat verplichting, zal dit producenten een eerste stimulans kunnen geven.

7.4.5 Organiseren toegang tot reparatie infrastructuur

Een van onze voorstellen in de voorverkenning was om in de UPV op te nemen dat de producent verplicht toegang organiseert tot een reparatie infrastructuur en/of deze opzet. De mogelijkheden hiervoor zijn recent door CE Delft[85] nader onderzocht. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een dergelijke verplichting in ieder geval kan worden opgenomen voor zover het gaat om reparatie van producten die eerder zijn afgedankt.

In een UPV-regeling kan dan een verplichting worden opgenomen dat producenten zorgdragen voor voldoende locaties/faciliteiten waar producten gerepareerd kunnen worden nadat ze zijn afgedankt en ook bijdragen aan de actieve promotie van bestaande reparatie initiatieven en bijvoorbeeld het nationaal reparatieregister. Dit kan worden uitgebreid met het bieden van een kwaliteitskeurmerk voor het uitvoeren van reparaties. Deze maatregelen kunnen worden gezien als een verbijzondering van het opnemen van doelen voor voorbereiden voor hergebruik[86].

Wij stellen voor een dergelijke verplichting in de UPV op te nemen. Hiermee zouden wat ons betreft kringlopen en/of andere sociale ondernemingen ondersteund kunnen worden in het opzetten en uitvoeren van meer reparatie activiteiten. Bij de verdere uitwerking en overweging hiervan raden wij aan om dit – in lijn met het advies van CE Delft – in samenhang te bezien met het bestaande en komende consumentenbeleid en consumentenrecht voor reparaties binnen en buiten de garantietermijn. Voor het uitvoeren van reparaties binnen de garantie is er veelal een reparatieservice beschikbaar. De verkoper en/of producent is verantwoordelijk voor het naleven van de garantiebepalingen. Voor uitvoeren van reparaties buiten de garantietermijn komen met inwerkingtreding van de Europese *Richtlijn bevordering reparatie van goederen* nieuwe verplichtingen voor de producent met betrekking tot de reparatie van goederen. Voor meubels zijn nog geen expliciete verplichtingen opgenomen. Het lijkt er derhalve op dat die er in de komende jaren ook nog niet aan komen.

7.4.6 Monitoring en registratie van hergebruik

De Rijksoverheid kan in een UPV nadere regels stellen over monitorings- en rapportageverplichtingen. Jaarlijks zal de producent (of de producentenorganisatie) een verslag opstellen dat gaat over het nakomen van de verplichtingen die voortkomen uit de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het verslag vormt de basis om onafhankelijk toezicht uit te kunnen oefenen.

---

[85] Circulaire instrumenten UPV, Effectiever en meer circulair, CE Delft, Witteveen en Bos en Universiteit Utrecht, mei 2025 in opdracht van IenW.

[86] Zie pagina 62. Circulaire instrumenten UPV, Effectiever en meer circulair, CE Delft, Witteveen en Bos en Universiteit Utrecht, mei 2025 in opdracht van IenW.

Gezien de eerdere constatering dat het – vanwege o.a. onzekerheden en gaten in de beschikbare data – in onze ogen te vroeg is om concrete doelstellingen te formuleren in termen van gerichte percentages die veranderen in de tijd, komt er in eerste instantie veel nadruk te liggen op monitoring. Ons voorstel is de UPV in te voeren, de producenten de eerste twee jaar te verplichten tot een intensieve monitoring en vervolgens op basis van een evaluatie de doelstellingen concreet vast te stellen. Dat betekent dat producenten niet vanaf de start al verantwoordelijk worden voor het behalen van de gestelde (kwantitatieve en kwalitatieve) doelstellingen, maar pas na twee jaar.

Het is in dit kader van belang om in de UPV zo goed mogelijk vast te leggen waarop de monitoring door producenten betrekking heeft. Wat ons betreft zou die monitoring in ieder geval betrekking moeten hebben op de hoeveelheid meubels die jaarlijks (1) op de markt komt onderverdeeld naar de door ons onderscheiden meubelcategorieën en (2) van de markt gaat onderverdeeld naar de door ons onderscheiden meubelcategorieën. Bij (2) is het in onze ogen van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende innamekanalen die er nu al zijn en/of in de toekomst door de producenten kunnen worden ingezet. Dit betreffen niet alleen innamesystemen van meubels die de afvalstatus krijgen, maar ook innamesystemen waarbij meubels die niet krijgen (bijvoorbeeld via het inleverpunt voor herbruikbare goederen op een Circulair Ambachtscentrum, bij kringlopen of als producenten meubels zelf terugnemen). Daarnaast is het van belang dat de monitoring inzicht geeft in (3) wat er met de ingenomen meubels gebeurt. Komen de meubels opnieuw op de markt via (voorbereiding voor) hergebruik, komen onderdelen (na demontage) opnieuw op de markt, worden ze (evt. na demontage) gerecycled of worden ze verbrand? Hiervoor zullen onder meer sorteeranalyses van verschillende afvalstromen (zoals grof huishoudelijk, hout en kunststof) op milieustraten nodig zijn om het (gewichts)aandeel meubels te kunnen bepalen. Vervolgens is het ook van belang zicht te krijgen op het aandeel herbruikbare meubels dat alsnog afval wordt, bijvoorbeeld omdat het toch niet lukt deze af te zetten. Om de recycledoelstelling per materiaalsoort te kunnen volgen, dient de monitoring ook een uitsplitsing van het aandeel recycling per materiaalsoort te bevatten.

Naast het aandeel hergebruik dat via bovenstaande innamekanalen met tussenkomst en/of onder verantwoordelijkheid van producenten wordt gerealiseerd, wisselt een groot deel van de meubels van eigenaar via tweedehandswinkels en/of (online) platforms direct van de ene consument naar de andere, van een bedrijf naar consument of van bedrijf naar bedrijf. Wij vinden het daarnaast van belang ook dit deel van het voortgezet gebruik te monitoren. Het meest eenvoudig lijkt het deze monitoring 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. Wij zouden het logisch vinden als dit deel van de monitoring wordt belegd bij de overheid. RWS heeft ook al een aantal onderzoeken gedaan op dit terrein. Eventueel zou dit ook bij een producentenorganisatie kunnen worden belegd. Wij vinden dit echter minder logisch, omdat producenten hier geen invloed op hebben.

Aandachtspunten in de monitoring zijn praktische uitvoerbaarheid en de benodigde inspanning op de data boven water te krijgen. We geven in overweging om in de UPV op te nemen dat partijen zoals circulaire ambachtscentra, gemeenten, kringlopen, de plicht krijgen om gegevens (tegen een registratievergoeding) aan te leveren, zodat discussie wordt vermeden en de monitoring soepeler kan verlopen. Ander aandachtspunt voor de monitoring van voortgezet gebruik is het onderscheid tussen meubels die van eigenaar wisselen tegen betaling en meubels die van eigenaar wisselen via de optie ‘gratis af te halen’. Het gratis aanbieden van meubels zetten consumenten mogelijk in als alternatief voor het brengen naar de milieustraat.

7.5 Voorstel organisatievorm UPV meubels

Op basis van de informatie die we in dit onderzoek op hebben gehaald over de markt, doen we in deze paragraaf een voorstel op hoofdlijnen voor de organisatievorm een UPV-systeem voor meubels. De verschillende mogelijkheden zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Ons voorstel is om het UPV-systeem voor meubels te organiseren en uit te voeren via een **Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) / wettelijke UPV**. De redenen waarom we dit model voorstellen, zijn terug te leiden naar de kenmerken van de keten. In het vervolg van deze paragraaf lichten we de redenen verder toe.

De meubelketen is zeer gedifferentieerd met een grote verscheidenheid aan productcategorieën, materialen en toepassingen. Ook zijn er veel producenten die onderling veel van elkaar kunnen verschillen: van kleine ambachtelijke bedrijven tot grote internationale ketens. Juist door deze versnippering lijkt een vrijwillig systeem ons niet realistisch. We verwachten niet dat partijen elkaar uit zichzelf opzoeken en vanuit zelforganisatie met een voorstel voor een UPV komen. Vanzelfsprekend kennen bepaalde partijen elkaar, maar veel partijen kennen elkaar ook niet.

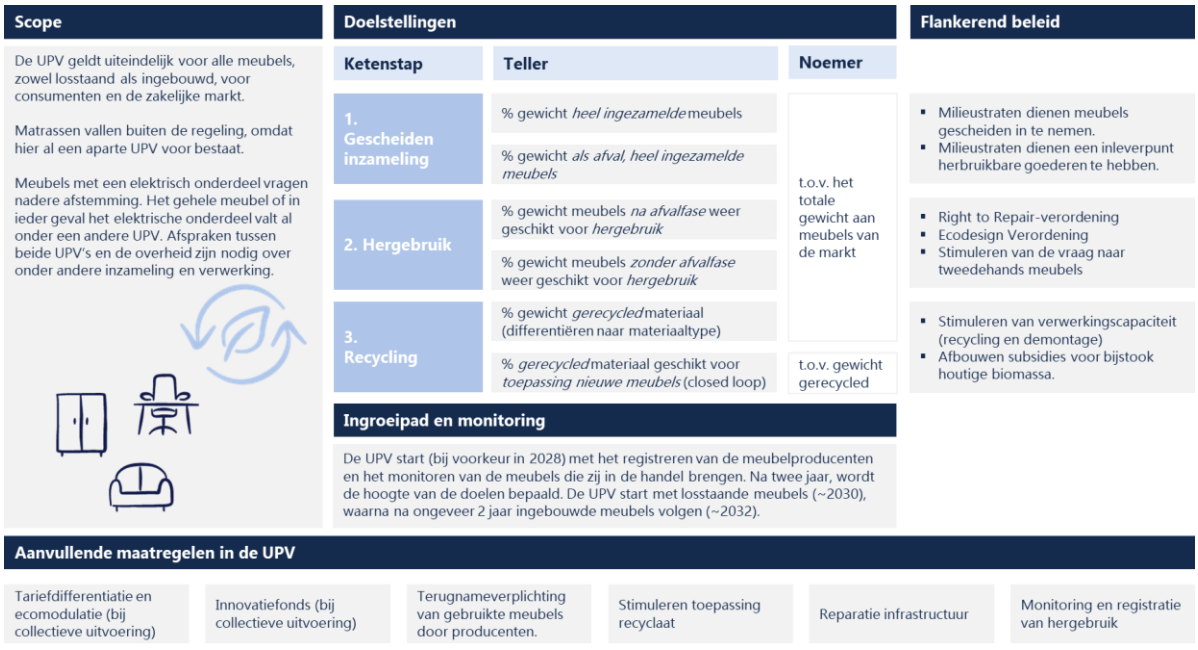
Het systeem kan het meest effectief georganiseerd worden met een wettelijke basis. Een wettelijke UPV biedt door het verplichtende karakter meer zekerheid dat het systeem daadwerkelijk van start kan gaan. Zonder wettelijke basis achten wij de kans groot dat een te klein deel van de markt deelneemt (een aanzienlijk risico op *freeriders*), waardoor het systeem te duur kan worden voor deelnemende partijen of zelfs vastloopt. Daarnaast biedt het de Rijksoverheid de mogelijkheid om de doelen te bepalen en eisen te stellen aan de monitoring. Bovendien brengt het grote aantal partijen en de internationale dimensie van de meubelketen met zich mee dat handhaving noodzakelijk zal zijn om de werking van het systeem te borgen. Een wettelijke basis borgt dat de overheid toezicht kan houden op de naleving en het behalen van de doelstellingen. De wettelijke basis zorgt daarmee voor een gelijk speelveld en voorkomt oneerlijke concurrentie.

Ook biedt een wettelijke UPV de vrijheid aan de sector om zich na invoering eventueel zo te organiseren dat tot één (of meerdere) PRO('s) gekomen kan worden. Zo kan ondanks de differentiatie van de keten gezorgd worden voor een effectief systeem dat past bij de uitvoeringspraktijk. Wij hebben gedurende het onderzoek geen signalen ontvangen dat er door een meerderheid van producenten al gewerkt wordt aan het gezamenlijk voorbereiden van een AVV-aanvraag aan de overheid om de afvalbeheerovereenkomst algemeen verbindend te verklaren. Na invoering achten wij die kans groter.

Het invoeren van een wettelijke UPV vraagt tegelijkertijd het nodige van de Rijksoverheid, onder andere het opstellen van een AMvB. Aangezien het in onze ogen lastig is om zonder monitoring concrete doelstellingen te kunnen stellen, zal het proces verschillen van hoe een wettelijke UPV doorgaans wordt ingevoerd. Ons voorstel is als volgt: geef in de AMvB aan op welke gebieden er doelstellingen gesteld gaan worden, voer de UPV vervolgens in en start met twee jaar monitoren. Hierna stellen we voor een evaluatie te organiseren en op basis van de uitkomsten de doelen concreet te maken en het tijdpad vast te stellen wanneer de producenten voor het behalen van die doelen verantwoordelijk zijn en voor welke producten de doelen wanneer gelden.

8. Vervolgstappen

In Figuur 10 is een visualisatie opgenomen van de voorstellen die we in de voorgaande twee hoofdstukken hebben gedaan voor de UPV: zowel scope als afbakening, de doelstellingen (gescheiden inzameling van meubels als meubels, voorbereiding voor hergebruik (inclusief voortgezet gebruik via specifieke innamekanalen) en recycling), flankerende beleidsmaatregelen en aanvullende maatregelen voor in de UPV.



FIGUUR 10 - VOORSTEL UPV MEUBELS

Om vanuit dit voorstel te komen tot een concreet en uitvoerbaar voorstel voor de UPV voor Meubels dient een aantal vervolgstappen te worden gezet.

Het is in ieder geval van belang om – conform we al aangaven in de voorverkenning – op korte termijn een 'Ketenoverleg Meubels' in te stellen met daarin vertegenwoordigers vanuit de meubelketen. We denken in ieder geval aan vertegenwoordigers van producenten, retailers, gemeenten, afvalbedrijven, kringlopen, circulaire ambachtscentra en reparateurs. We hebben begrepen dat het Ministerie het initiatief genomen heeft dit overleg op te zetten. Het ketenoverleg bespreekt onder andere periodiek de voortgang van de ontwikkeling van de UPV.

Daarnaast adviseren we in ieder geval de volgende stappen te zetten:

- *Leg de scope vast die voor de UPV Meubels gaat gelden*. Het voorstel voor de scope dat in dit onderzoek is gedaan, inclusief het ingroeipad, is hiervoor het uitgangspunt. Een onderdeel dat extra aandacht en nader overleg vraagt, is de positie van elektrische meubels. Op dit moment kunnen we deze meubels wettelijk gezien niet uitsluiten van de bestaande UPV voor elektrische en elektronische apparaten die wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van Stichting OPEN. Tegelijkertijd is het praktisch gezien logisch om elektrische meubels mee te laten lopen in de innamesystemen die er nu voor meubels zijn (en in de toekomst mogelijk worden opgezet). Stichting OPEN zal dan een deel van de kosten van inname van de elektrische meubels dienen te vergoeden. Wellicht is het in de uitvoering mogelijk dat

producenten het elektrisch onderdeel opgeven bij Stichting OPEN en het meubelonderdeel bij een eventuele PRO voor meubels. We hebben begrepen dat bepaalde producenten het opgeven van het elektrische onderdeel al zo doen, mits dit een aparte productcode heeft. Wanneer het niet te scheiden is, of het elektronische onderdeel integraal onderdeel uitmaakt van het product (als voorbeeld is een ziekenhuisbed genoemd) dan zal het volledig onder de UPV voor elektrische en elektronische apparaten vallen. We hebben begrepen dat een dergelijke werkwijze in Frankrijk wordt gevolgd. Hoe dan ook zullen er nadere afspraken gemaakt moeten worden tussen beide UPV's en de overheid. De overheid kan voor de uitvoering en handhaving hiervan nationale aanwijzingen opstellen.

- *Breng de kosten en opbrengsten van het UPV-systeem in kaart.* Er is momenteel onvoldoende zicht op de kosten en opbrengsten van de huidige wijze waarop meubels van de markt komen. Hetzelfde geldt voor kosten en opbrengsten van mogelijke veranderingen in de wijze waarop meubels van de markt komen die invoering van een UPV teweeg zal brengen. Daarnaast veranderen er momenteel ook al een aantal zaken onder andere bij circulaire ambachtscentra, maar ook bij producenten. Een onderzoek naar kosten en opbrengsten van innamesystemen, (voorbereiding voor) hergebruik, demontage en recycling, waarin ook de logistieke processen en kosten van transport en opslagruimte worden meegenomen, is benodigd om een beter idee te krijgen wat een UPV-systeem kost en (als afgeleide daarvan) ondersteuning bieden bij het vaststellen van (gedifferentieerde) tarieven door één (of meerdere) producentenorganisaties. Als eindproduct van dit onderzoek zien we een (dynamisch) model voor ons waarin onder meer verschillende systemen voor inname, demontage en recycling naast elkaar worden gezet en er combinaties gemaakt kunnen worden om tot verschillende scenario's te komen die naast elkaar kunnen worden gezet. Ook kunnen hier organisatiekosten en kosten van een innovatiefonds in worden meegenomen.

- *Maak een opzet voor de (jaarlijkse) monitoring.* Om een aantal jaar na invoering van de UPV wel concrete doelen te kunnen stellen, hebben wij voorgesteld om eerst te gaan monitoren en op basis van de beschikbaar gekomen data concrete doelen te stellen. Ons voorstel is twee jaar te monitoren en dan een evaluatie te doen. Na de evaluatie kunnen de te behalen percentages en meetpunten voor de doelstellingen vastgesteld kunnen worden, inclusief de termijnen waarop de doelstellingen behaald moeten worden. In de monitoring is naast aandacht voor de voorkant aandacht nodig voor de achterkant van de keten (zie ook paragraaf 7.4.6.). Ook vragen we in de monitoring aandacht voor het in kaart brengen van de (vermeden) milieu-impact van levensduurverlenging en hergebruik; een belangrijk onderdeel van de hoofddoelstelling van de UPV. De opzet van de monitoring start met een nulmeting en monitoringssystematiek. Hiermee kan jaarlijks de voortgang ten opzichte van het basisjaar van zowel de volumes als de milieu-impact gemeten worden. De opzet voor de monitoring dient in onze ogen een gezamenlijke inspanning te zijn van de ketenpartijen en niet alleen van de producenten of de overheid. Op deze manier ontstaat draagvlak en een gemeenschappelijke basis. Ons voorstel is de verplichting tot monitoring en de verantwoordelijkheden van andere partijen om gegevens aan te leveren – tegen een redelijke vergoeding door de producent - in de UPV op te nemen.

- *Onderzoek de mogelijkheden om UPV als beleidsinstrument effectiever in te zetten voor de transitie naar de circulaire economie.* In het kader van het doorontwikkeltraject is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om circulariteit binnen een UPV te bevorderen. Hierin is een selectie van maatregelen die binnen een UPV in gezet kunnen worden beoordeeld op juridische, technische en economische haalbaarheid. De voorstellen die wij in dit onderzoek

doen voor de doelstellingen voor de UPV meubels gaan verder. We stellen voor zowel inname voor hergebruik als inzameling van afval mee te nemen en zowel hergebruik als voorbereiding voor hergebruik mee te nemen. Met inachtneming van de geldende juridische kaders (o.a. artikel 9.5.2. van de Wet Milieubeheer) en de mogelijkheid die lidstaten hebben om aanvullend op de minimumvereisten uit de Kra een aantal zaken te verplichten. Wij raden aan dit voorstel juridisch te toetsen. Daarnaast zien we dat er in veel UPV's onduidelijkheid bestaat over de positie van partijen in relatie tot de discussie over afval of grondstof. Dat geldt bijvoorbeeld voor de positie van kringlopen. Kunnen de inspanningen van kringlopen bijvoorbeeld meetellen voor de doelstellingen? Of kan dat alleen als er aanvullende afspraken worden gemaakt, zoals er bijvoorbeeld in de UPV Textiel is gedaan met betrekking tot sorteren en voorbereiden voor hergebruik. Hetzelfde geldt voor inzameling door de producenten. Wanneer producenten oude meubels terugnemen, beoordelen of hergebruik na een eventuele reparatie mogelijk is en hergebruik faciliteren dan moet dat in onze ogen ook kunnen meetellen in het behalen van de doelstellingen van een UPV. Het wegnemen van de onduidelijkheden die hierover bestaan en in de uitwerking en implementatie van UPV's regelmatig naar voren komen, zal de effectieve inzet van het instrument vergroten.

- *Start het wettelijke traject op.* In het NPCE staat opgenomen dat de UPV Meubels in 2030 in werking is getreden. Het voorbereiden van een wettelijke UPV kost naar onze inschatting zo'n 1,5 jaar. Wanneer we de concrete doelstellingen binnen de UPV vanaf 2030 willen laten gelden, betekent dat met inachtneming van twee jaar voorafgaande monitoring dat de AMvB in 2028 klaar moet staan om ingevoerd te worden. Dat betekent dat het van belang is om in de eerste helft van volgend jaar het wettelijke traject op te starten. Naast doelstellingen is in het wettelijke traject om tot een UPV te komen aandacht nodig voor o.a. de scope en de aanvullende maatregelen zoals beschreven in 7.4: ecomodulatie, een innovatiefonds, terugnameverplichting, toepassing zoveel mogelijk recyclaat, reparatie infrastructuur en monitoring.

- *Werk (parallel) aan een samenhangend pakket beleidsmaatregelen om de meubelketen te verduurzamen en verder circulair te maken*. Een UPV voor meubels is één van de beleidsinstrumenten die kan bijdragen aan een meer circulaire en duurzame meubelketen. Tegelijkertijd is een UPV geen oplossing voor alle uitdagingen in de meubelketen. Ook andere instrumenten en maatregelen zijn nodig om de transitie naar circulariteit te versnellen. Om dit te bereiken is zowel aan de voorkant (productie, *pre-use*), in de gebruiksfase (*use*) als aan de achterkant (inzameling en verwerking, *post-use*) van de keten sturing nodig op verandering. We hebben in hoofdstuk 7 een aantal van die in onze ogen relevante *flankerende beleidsmaatregelen* benoemd. 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. Daarnaast is het in onze ogen van belang dat de vraag naar tweedehands meubels wordt ontwikkeld en de markt voor tweedehands meubels groter wordt. Voor het behalen van de hergebruikdoelen is het van belang dat meer consumenten bereid zijn om een tweedehands meubel aan te schaffen.

.

Rebel

Wijnhaven 23
3011 WH ROTTERDAM
NEDERLAND

+31 10 275 59 95
info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

NO CHANGE WITHOUT A REBEL

Rebels in strategy & finance