

Verkenning maatregelen vermindering productie en consumptie textiel

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van IenW
Paul Schenderling en Christianne Post (Sufficiency)
en Il Shik Sloover (Berenschot)
30 oktober 2024 – Openbaar



Over Sufficiency:

Wij zijn Sufficiency: centrum voor onderzoek en advies rondom brede welvaart.

Wij werken samen met relaties en opdrachtgevers aan een gelukkiger Nederland dat binnen de draagkracht van de aarde leeft. We werken evidence-based, kijken vanuit meerdere invalshoeken en opereren onafhankelijk.

Over Berenschot:

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijke samenvatting / management summary	4
2.	Inleiding	14
2.1.	Aanleiding	14
2.2.	Vraagstelling	14
2.3.	Gevolgde aanpak	15
2.4.	Leeswijzer	15
3.	Wat zijn redenen voor en tegen aanvullend beleid?	16
3.1.	Textielbeleid in historisch perspectief	16
3.2.	Het Nederlandse en Europese textielbeleid	17
3.3.	Kansen en grenzen van het huidige beleid	19
4.	Productie- en importquota	24
4.1.	Hoe werken productie- en importquota?	24
4.2.	Economische aspecten	28
4.3.	Juridische aspecten op hoofdlijnen	30
4.4.	Impact op Nederlandse stakeholders	33
4.5.	Impact op het mondiale Zuiden	36
5.	Minimumkwaliteitseisen	38
5.1.	Welke minimumkwaliteitseisen?	38
5.2.	Hoe werken minimumkwaliteitseisen?	43
5.3.	Economische aspecten	53
5.4.	Impact op Nederlandse stakeholders	58
5.5.	Impact op het mondiale Zuiden	60
6.	Aanbevelingen	62
	Bijlage 1: overzicht respondenten	64
	Bijlage 2: alternatieve juridische mogelijkheden	65

1. Bestuurlijke samenvatting / management summary

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding, context en vraagstelling

Textiel is al eeuwenlang een sector waar veel internationale handel plaatsvindt. Dat brengt kansen en problemen met zich mee, waaronder sociale en ecologische misstanden (zie paragraaf 3.1). Tot voor kort hanteerden Nederland en de Europese Unie niet of nauwelijks arbeidsnormen en milieunormen bij de productie en import van textiel. Door nieuw beleid komt daar binnenkort verandering in (zie paragraaf 3.2). Het beleid richt zich met name op de transitie naar circulaire textiel, en daarbinnen lag tot nu toe de focus met name op recycling, reparatie en een langere levensduur. Er is wetenschappelijk aangetoond dat circulariteitsbeleid de productie van primaire grondstoffen in relatieve zin kan verminderen. Tot nu toe is er echter nog lang geen sprake van een absolute vermindering, met name als gevolg van consumptiegroei. Ook het volume van de Nederlandse textielconsumptie is in de afgelopen decennia fors gegroeid, zo blijkt uit de statistieken (zie paragraaf 3.3).

Een reden om geen aanvullend beleid te voeren is dat het nog te vroeg is om te concluderen dat circulariteitsbeleid niet tot een absolute daling van de productie van primaire grondstoffen kan leiden. Er zijn ook redenen om wel aanvullend beleid te voeren. Ten eerste: ook in het geval van een absolute daling van het grondstoffenverbruik zorgt consumptiegroei ervoor dat een aanzienlijk deel van de potentiële milieuwinst ongedaan gemaakt wordt (het zogenoemde reboundeffect; zie paragraaf 3.3). Ten tweede worden veel problemen in de textielsector in verband gebracht met push-based businessmodellen en de overproductie die daaruit resulteert. Meerdere respondenten geven aan dat als er aanvullend beleid gevoerd zou worden, dit beleid zich specifiek zou moeten richten op vermindering van overproductie van met name (*ultra*) *fast fashion* bedrijven. Een directe manier om dit te bewerkstelligen is door middel van productie- en importquota. Een indirecte manier om dit te bewerkstelligen is door het stellen van minimumkwaliteitseisen.

Het Ministerie van IenW heeft aan Sufficiency en Berenschot gevraagd om de werking en verwachte effecten van beide instrumenten te verkennen. Beprijzing valt buiten de scope van het onderzoek, omdat er een parallel onderzoek naar beprijzing van textiel plaatsvindt. In het kader van dit onderzoek hebben we twee rondes deskresearch en interviews uitgevoerd (zie paragraaf 2.3). We hebben bewust voor een iteratief proces gekozen, omdat er relatief weinig voorbeelden zijn van productie- en importquota, en omdat bindende minimumkwaliteitseisen voor textiel eveneens nieuw zijn. Het onderzoek is inhoudelijk begeleid door een begeleidingscommissie.

Hoe werken productie- en importquota?

Een productiequotum is een door de overheid bepaald maximum aan de productie van een bepaald goed of een bepaalde milieuimpact. Op grond van juridische overwegingen (zie paragraaf 4.3) gaan we uit van invoering door de EU en niet door Nederland. Bij een productiequotum is koppeling aan een importquotum nodig, omdat zo'n 70 procent van de textiel die in de EU wordt verkocht geïmporteerd wordt van buiten de EU. Hedendaagse en historische voorbeelden van productie- en importquota (zie paragraaf 4.1) laten zonder uitzondering zien dat quota effectief tot zeer effectief zijn wat betreft het verminderen van productie en consumptie en/of de milieuimpact daarvan. De reden is dat er met een quotum vrij precies gestuurd kan worden op een bepaald gewenst volume en dat dit volume in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden kan worden gebracht. Sturen met quota is mede daarom effectiever dan sturen met beprijzing.

Hoe zouden producenten reageren op een eventueel textielquotum? Producenten gericht op winstmaximalisatie zouden zich waarschijnlijk richten op het kopen van rechten voor afzet van producten met een hoge nettomarge (zie paragraaf 4.4). Het marktaanbod voor consumenten zal zich daarom naar verwachting ontwikkelen in de richting van een aanbod met een hogere prijs-kwaliteitverhouding. Dat kan goed nieuws zijn voor mensen met lage inkomens, omdat zij als gevolg van hun lage inkomen veroordeeld zijn tot het kopen van goedkope, kwalitatief slechte producten, waardoor ze over de hele levensduur gemeten juist hogere kosten maken (zie paragraaf 4.4). Het mechanisme dat arm zijn duur is, kan met een textielquotum (en ook met minimumkwaliteitseisen voor textiel) doorbroken worden. Zo kan dit beleid dus ook bijdragen aan bestaanszekerheid.

Een quotum is volgens economen net als beprijzing een efficiënte manier om milieuimpact te verminderen, omdat een quotum ruimte laten om schaarste via het marktmechanisme te verdelen (zie paragraaf 4.2). Quota en beprijzing leveren bovendien vergelijkbare fiscale opbrengsten op. Wat een productie- en importquotum op textiel minder efficiënt maakt, is de administratieve afhandeling. Om effectief te zijn vergt een quotum namelijk een toegankelijk en geloofwaardig handelssysteem waar afzetrechten verhandeld kunnen worden. Bovendien is de invoering van een productie- en importquotum juridisch gezien naar verwachting een lastig en langdurig proces (zie paragraaf 4.3).

Het beleid zou aanzienlijk efficiënter zijn als er niet quota of beprijzingsmaatregelen per productgroep zouden worden ingesteld, maar overkoepelende quota voor de grootste milieudrukfactoren. De vijf belangrijkste milieudrukfactoren die het overschrijden van de draagkracht van de aarde veroorzaken zijn: de uitstoot van broeikasgassen, materiaalverbruik, landgebruik, watergebruik en emissies van toxische stoffen. Een zesde factor was de uitstoot van HFC-gassen, maar dat probleem is middels een quotumsysteem grotendeels opgelost, volgens wetenschappers het meest effectieve en succesvolle mondiale milieuverdrag ooit. Voor broeikasgassen bestaat op dit moment op EU-niveau al een bewezen effectief quotumsysteem, namelijk ETS, maar voor de overige vier milieudrukfactoren nog niet. In het navolgende kader staat een overzicht van de stappen die bij de invoering van een quotum gezet zouden kunnen worden.

1. De eerste stap is om de milieudrukfactor waarvoor het quotum wordt ingesteld scherp af te bakenen.
2. De tweede stap is om de grondslag vast te stellen waar het quotum op gebaseerd wordt.
3. Als de grondslag is bepaald, kan een limiteringsmechanisme worden geselecteerd waarmee het volume aan een maximum gebonden wordt, bijvoorbeeld het veilen van afzetrechten in combinatie met een grensheffing (zie EU-ETS & CBAM). Europese producenten kopen rechten om te produceren; importeurs betalen een grensheffing die equivalent is aan de kosten van het kopen van afzetrechten. In deze variant is er sprake van een gecombineerd productie- en importquotum.
4. De vierde stap is het inrichten van een monitoringsmechanisme op grond waarvan uitvoeringsinstanties het quotum kunnen handhaven. In het geval van afzetrechten gaat het om een handelsplatform voor handel in afzetrechten, met een vastgesteld aantal rechten dat jaarlijks geveild wordt. Plus het controleren bij bedrijven of de daadwerkelijke productie overeenkomt met de productie waar rechten voor zijn gekocht.
5. Een parallelle stap bij elk van de voorgaande stappen is afstemming met stakeholders die te maken krijgen met het quotum, zowel stakeholders binnen de EU als stakeholders in het mondiale Zuiden.

Internationale afstemming is belangrijk, omdat circulaire consumptie van textiel in het mondiale Noorden substantiële impact kan hebben op stakeholders in het mondiale Zuiden. Zo kan circulair textielbeleid zonder flankerend sociaal beleid leiden tot een aanzienlijke afname van de werkgelegenheid in derde landen (zie paragraaf 4.5). Met flankerend sociaal beleid zou de werkgelegenheidsimpact er heel anders uitzien (zie hieronder en zie paragraaf 5.3).

Hoe werken minimumkwaliteitseisen?

Omdat het om bovengenoemde redenen (die in hoofdstuk 4 in meer detail zijn uitgewerkt) voor de hand ligt om een quotumsysteem toe te passen op het niveau van de belangrijkste milieudrukfactoren en niet op het niveau van een productgroep, hebben we ons in de tweede ronde deskresearch en interviews verdiept in alternatieve beleidsrichtingen die de productie en consumptie van textiel kunnen beperken. Hierbij bevelen wetenschappers aan om vooral te kijken naar maatregelen die leiden tot een langere gebruiksduur van textiel. Deze maatstaf is een combinatie van de technische levensduur en de gebruiksfrequentie, die op haar beurt mede afhangt van de emotionele of gepercipieerde levensduur. Ruim de helft van de kleding wordt weggedaan vanwege het einde van de technische levensduur.¹ Maatregelen gericht op een langere technische gebruiksduur van textiel zijn daarom naast beprijzingsmaatregelen, die buiten de scope van dit onderzoek vallen, effectieve manieren om de productie en consumptie van textiel te verminderen (zie paragraaf 5.1). Als textielproducten langer gebruikt kunnen worden, dan vervalt immers een belangrijke reden om in een hoog tempo nieuwe textielproducten te blijven produceren en consumeren.

Producteisen gericht op onder andere een langere technische levensduur vallen onder de Europese interne markt en worden daarom gereguleerd door de EU via de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR). In de EU-Textielstrategie is voorgesteld om ook ESPR-eisen te stellen voor textiel. Het aanwijzen van productvereisten is complex, want de vereisten moeten fysiek aantoonbaar zijn en proportioneel zijn wat hun uitwerking op producenten en consumenten betreft. Zo is het belangrijk dat ook mkb-bedrijven in staat zijn om de voorgestelde normen op een efficiënte manier na te leven. Het onderzoek naar de vormgeving van de ESPR-eisen voor textiel is op dit moment in volle gang.

¹TAUW (2023), *Performance requirements for textiles: Input on EU sustainable design criteria for Textiles*, p. 42.

Uit onze literatuurstudie blijkt dat er vier onderliggende onderzoeken zijn waarin concrete minimeisen worden voorgesteld (zie paragraaf 5.2). Drie van de vier studies blijken om uiteenlopende redenen (nog) onvoldoende bruikbaar om concrete minimumkwaliteitseisen op te baseren. De meest geschikte studie is TAUW (2023). In deze studie worden concrete normen voorgesteld die de (technische) levensduur van textielproducten verlengen en die de recyclebaarheid en het gebruik van gerecycled materiaal bevorderen. Het totale aantal eisen is beperkt en proportioneel gegeven het maatschappelijk belang van de circulaire transitie. Het gebruik van een beperkt aantal criteria draagt bovendien bij aan de uitvoerbaarheid.

Er is sprake van een afruil tussen verbetering van de milieuimpact door bevordering van de technische levensduur van textielproducten en verbetering van de milieuimpact door bevordering van recycling van textielproducten. Het voorstel is daarom om voor kleding met een korte verwachte gebruiksduur van minder dan twee jaar de focus te leggen op recyclebaarheid en het gebruik van gerecyclede materialen. Voor kleding met een lange verwachte gebruiksduur van meer dan twee jaar kan de focus liggen op de (technische) levensduur en de repareerbaarheid. Verder is het mogelijk om naast een beperkte set kernvereisten op basis van TAUW (2023) eisen te stellen aan de transparantie van ecologische prestaties van textielproducten op basis van de PEFCR-scoremethodiek,² aan vervanging van (zeer) zorgwekkende stoffen, en aan de repareerbaarheid en herbruikbaarheid van textielproducten op basis van Bauer et al. (2018).³ Deze gezamenlijke vereisten kunnen een evenwichtige mix van maatregelen vormen gericht op alle treden van de R-ladder.

Het is aannemelijk dat de vereisten zowel een gedragseffect als een kostprijseffect zullen hebben. Het verwachte gedragseffect is dat consumenten kleding langer zullen gebruiken en het verwachte kostprijseffect is een kostprijsverhogend effect van de implementatie van hogere kwaliteitsstandaarden. Het is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk om de exacte omvang van deze effecten te schatten.

Gelet op het verwachte gedragseffect en kostprijseffect en de impact daarvan op het textielvolume, is het wel van belang om het potentiële nadeel van deze maatregel te ondervangen, namelijk de impact op landen in het mondiale Zuiden, met name op de werkgelegenheid. Om een potentiële negatieve impact op werkenden in het mondiale Zuiden te voorkomen, stellen wij voor om bij de productie en import van textiel een redelijke beperking van de werkweek en een leefbaar loon te vereisen. We constateren we dat een leefbaar loon en een redelijke beperking van de werkweek fundamentele mensenrechten zijn, rechten die in de textielketen op grote schaal worden geschonden. Sociale minimeisen aan het productieproces in de vorm van een leefbaar loon en een redelijke beperking van de werkweek zorgen ervoor dat ook bij dalende textielvolumes de werkgelegenheid in landen in het mondiale Zuiden gehandhaafd blijft en de kwaliteit van werk en de kwaliteit van leven van werknemers in de textielketen in die landen verbetert (zie paragraaf 5.3). Het mechanisme achter de werkgelegenheidsverbetering is dat een redelijke beperking van de werkweek een positieve impact op de werkgelegenheid heeft die de potentiële negatieve impact van de voorgestelde maatregelen meer dan compenseert. Fysieke producteisen bij productie en import worden in Nederland gebruikelijk gehandhaafd door de NVWA en de ILT. Sociale minimeisen aan het productieproces kunnen worden gehandhaafd volgens de mechanismen die zijn voorgesteld in de Europese Forced Labour Regulation (FLR).

² Quantis (2024), Product Environmental Footprint Representative Product (PEF-RP) Study Report, Apparel and Footwear, Version 2.0 (DRAFT; not adopted or endorsed by the European Commission).

³ Bauer, B. et al. (2018), *Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture*. TemaNord 2018:535.

Aanbevelingen

1. Voor de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van HFC-gassen bestaan op Europees respectievelijk mondiaal niveau quotumsystemen die de milieudruk op een effectieve en efficiënte manier verminderen. We bevelen het Ministerie aan om te onderzoeken of er een Europees quotumsysteem geïmplementeerd kan worden voor vier van de zes belangrijkste milieudrukfactoren waarvoor nog geen quotum bestaat, namelijk materiaalgebruik, landgebruik, watergebruik en emissies van toxische stoffen; breed toegepast op alle productgroepen waar deze milieudrukfactoren een grote negatieve milieuimpact veroorzaken. Elk van deze vier milieudrukfactoren moet in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden worden gebracht. Voor dat beleidsdoel is het instellen van een quotum het meest effectieve instrument.
2. Minimumkwaliteitseisen zijn een effectieve manier om de milieudruk van textielproducten te verminderen. Eerder beval TAUW (2023) het Ministerie aan om in Europees verband te pleiten voor een beperkte set kernvereisten in te stellen gericht op een langere technische levensduur van textiel. In aanvulling daarop pleiten wij voor eisen aan de transparantie van ecologische prestaties van textielproducten op basis van de PEFCR-scoremethodiek, aan vervanging van (zeer) zorgwekkende stoffen (voor zover mogelijk binnen de ESPR), en aan de repareerbaarheid en herbruikbaarheid van textielproducten. We bevelen de Nederlandse overheid aan dat Nederland deze voorstellen inbrengt en verankert in de relevante Europese besluitvormingsprocessen. Voor de ecologische producteisen betreft het de besluitvormingsprocessen rondom de ESPR-Textiel. Voor de sociale eisen aan het productieproces betreft het een voorstel voor nieuwe Europese wetgeving in aanvulling op de FLR (zie ook aanbeveling 5).
3. Verlenging van de technische levensduur van textielproducten kan de milieudruk van textielproducten effectief verminderen, maar om de effectiviteit te vergroten zijn ook maatregelen nodig gericht op verlenging van de gepercipieerde levensduur. Dit kan bewerkstelligd worden door flankerend beleid. Hiervoor is in paragraaf 5.1 een aantal mogelijkheden genoemd, zoals een verbod op reclame voor (*ultra*) *fast fashion*, een verbod op uitverkoop ('sale') van textielproducten en een wettelijke limiet op het aantal kledingcollecties per jaar. We bevelen de Europese Commissie aan om flankerend beleid te ontwerpen parallel aan de vormgeving van fysieke producteisen gericht op een langere technische levensduur.
4. Het mechanisme dat arm zijn duur is, gaat ook op voor textielproducten (zie paragraaf 4.4). De voorgestelde maatregelen uit dit rapport kunnen deze negatieve spiraal helpen doorbreken en de bestaanszekerheid in Nederland verbeteren, omdat kleding met een betere prijs-kwaliteitverhouding langer meegaat en daardoor een lagere levensduurprijs heeft. We bevelen de Nederlandse overheid aan hierbij huishoudens met lagere inkomens te compenseren voor de hogere aanschafprijzen van textiel. De overheid kan dit bewerkstelligen door algemeen koopkrachtbeleid. De lagere levensduurprijs van textielproducten zorgt er vervolgens op langere termijn voor dat er een verbetering van de koopkracht van huishoudens optreedt. We bevelen tevens aan om nader kwantitatief onderzoek te doen naar de mate waarin Nederlandse huishoudens met lagere inkomens de dupe zijn van kwalitatief slechte producten, waaronder textiel, zodat de Nederlandse overheid ook andere gerichte maatregelen kan nemen om het mechanisme dat arm zijn duur is te beperken.

5. Om de impact van de voorgestelde maatregelen op de werkgelegenheid in het mondiale Zuiden te beperken bevelen we aan om ecologische minimumkwaliteitseisen te combineren met sociale minimumeisen gericht op een redelijke beperking van de werkweek en een leefbaar loon. Nederland kan deze sociale minimumeisen bepleiten in Europees verband. Dit kan ervoor zorgen dat ook bij dalende textielvolumes de werkgelegenheid gehandhaafd blijft en de kwaliteit van werk en de kwaliteit van leven van werknemers in de textielketen verbetert. Zoals blijkt uit onze berekeningen, kan dit flankerende beleid vanwege het kostprijseffect en de negatieve prijselasticiteit van textielproducten tevens zorgen voor een gerichte aanvullende beperking van het textielvolume (zie paragraaf 5.3). Namelijk van (*ultra*) *fast fashion* producten, die kunstmatig goedkoop zijn door onder andere grootschalige schending van fundamentele sociaaleconomische mensenrechten, en die zorgen voor oneerlijke concurrentiedruk op producenten, importeurs en retailers, waaronder Nederlandse, die zich wel houden aan internationale standaarden.

Management summary

Introduction, Context, and Research Question

Textiles have been a sector with significant international trade for centuries. This brings both opportunities and challenges, including social and ecological issues (see paragraph 3.1). Until recently, the Netherlands and the European Union had few or no labour and environmental standards for the production and import of textiles. New policies will soon change this (see paragraph 3.2). The policy focuses primarily on the transition to circular textiles, with an emphasis on recycling, repair, and longer lifespan. Scientific evidence shows that circularity policies can reduce the production of primary raw materials relatively. However, there has not yet been an absolute reduction, mainly due to consumption growth. Statistics show that the volume of Dutch textile consumption has grown significantly in recent decades (see paragraph 3.3).

One reason for not implementing additional policies is that it is too early to conclude that circularity policies cannot lead to an absolute reduction in the production of primary raw materials. There are also reasons to implement additional policies. Firstly, even in the case of an absolute reduction in raw material consumption, consumption growth negates a significant portion of the potential environmental benefits (the so-called rebound effect; see paragraph 3.3). Secondly, many problems in the textile sector are associated with push-based business models and the resulting overproduction. Several respondents indicate that if additional policies were to be implemented, they should specifically focus on reducing overproduction, particularly by (*ultra*) fast fashion companies. A direct way to achieve this is through production and import quotas. An indirect way is by setting minimum quality standards.

The Ministry of Infrastructure and Water Management has asked Sufficiency and Berenschot to explore the functioning and expected effects of both instruments. Taxation is outside the scope of this study, as a parallel study on textile taxation is being conducted. For this study, we conducted two rounds of desk research and interviews (see paragraph 2.3). We deliberately chose an iterative process because there are relatively few examples of production and import quotas, and binding minimum quality standards for textiles are also new. The study was guided by a steering committee.

How Do Production and Import Quotas Work?

A production quota is a government-determined maximum for the production of a specific good or environmental impact. For legal reasons (see paragraph 4.3), we assume implementation by the EU rather than the Netherlands. A production quota needs to be linked to an import quota because about 70 percent of the textiles sold in the EU are imported from outside the EU. Contemporary and historical examples of production and import quotas (see paragraph 4.1) without exception show that quotas are effective to very effective in reducing production and consumption and/or their environmental impact. The reason is that a quota can precisely control a desired volume, and this volume can be reduced along a predetermined future path. Therefore, steering with quotas is more effective than steering with pricing.

How would producers respond to a possible textile quota? Producers focused on profit maximization would likely aim to buy rights for the sale of high net margin products (see paragraph 4.4). Therefore, the market supply for consumers is expected to develop towards higher quality products. This can be good news for low-income people, as they are forced to buy cheap, low-quality products due to their low income, resulting in higher lifetime costs (see paragraph 4.4). The mechanism that being poor is expensive can be mitigated with a textile quota (and also with minimum quality standards for textiles). Thus, this policy can also contribute to livelihood security.

According to economists, a quota, like taxation, is an efficient way to reduce environmental impact because a quota allows scarcity to be distributed via the market mechanism (see paragraph 4.2). Quotas and taxation also generate comparable fiscal revenues. What makes a production and import quota on textiles less efficient is the administrative handling. To be effective, a quota requires an accessible and credible trading system where sales rights can be traded. Moreover, the introduction of a production and import quota is expected to be a legally challenging and lengthy process (see paragraph 4.3).

The policy would be significantly more efficient if quotas were not set per product group but as overarching quotas for the major environmental pressure factors. The five main environmental pressure factors causing the planet's carrying capacity to be exceeded are: greenhouse gas emissions, material consumption, land use, water use, and emissions of toxic substances. A sixth factor was the emission of HFC gases, but that problem has been largely solved through a quota system, according to scientists the most effective and successful global environmental treaty ever. For greenhouse gases, there is already a proven effective quota system at the EU level, namely ETS, but not yet for the other four environmental pressure factors. The following framework provides an overview of the steps that could be taken in the introduction of a quota.

1. The first step is to clearly define the environmental pressure factor for which the quota is being established.
2. The second step is to determine the basis on which the quota will be set.
3. Once the basis is determined, a limiting mechanism can be selected to cap the volume, such as auctioning off sales rights combined with a border levy (see EU-ETS & CBAM). European producers buy rights to produce; importers pay a border levy equivalent to the cost of purchasing sales rights. In this variant, there is a combined production and import quota.
4. The fourth step is to establish a monitoring mechanism through which enforcement agencies can uphold the quota. In the case of sales rights, this involves a trading platform for trading sales rights, with a set number of rights auctioned annually. Additionally, companies are checked to ensure actual production matches the production for which rights were purchased.
5. A parallel step at each of the previous steps is coordination with stakeholders affected by the quota, both within the EU and in the global South.

International coordination is important because circular textile consumption in the global North can have substantial impacts on stakeholders in the global South. For example, circular textile policies without accompanying social policies can lead to a significant reduction in employment in third countries (see paragraph 4.5). With accompanying social policies, the employment impact would look very different (see below and paragraph 5.3).

How Do Minimum Quality Standards Work?

For the aforementioned reasons (detailed in Chapter 4), it makes sense to apply a quota system at the level of the main environmental pressure factors rather than at the product group level. In the second round of desk research and interviews, we explored alternative policy directions to limit the production and consumption of textiles. Scientists recommend focusing on measures that lead to a longer lifespan of textiles. This measure is a combination of technical lifespan and usage frequency, which in turn depends on emotional or perceived lifespan. More than half of the clothing is discarded due to the end of its technical lifespan. Measures aimed at extending the technical lifespan of textiles are therefore, alongside pricing measures (which are outside the scope of this study), effective ways to reduce the production and consumption of textiles (see paragraph 5.1). If textile products can be used longer, a major reason for producing and consuming new textile products at a high rate disappears.

Product requirements aimed at, among other things, a longer technical lifespan fall under the European internal market and are therefore regulated by the EU through the Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR). The EU Textile Strategy proposes setting ESPR requirements for textiles as well. Defining product requirements is complex because the requirements must be physically demonstrable and proportionate in their impact on producers and consumers. It is important that SMEs can also efficiently comply with the proposed standards. Research into the design of ESPR requirements for textiles is currently underway.

Our literature review reveals four underlying studies proposing concrete minimum requirements (see paragraph 5.2). Three of the four studies are, for various reasons, not yet sufficiently usable to base concrete minimum quality standards on. The most suitable study is TAUW (2023). This study proposes concrete standards that extend the (technical) lifespan of textile products and promote recyclability and the use of recycled materials. The total number of requirements is limited and proportionate given the societal importance of the circular transition. Using a limited number of criteria also contributes to feasibility.

There is a trade-off between improving environmental impact by promoting the technical lifespan of textile products and improving environmental impact by promoting recycling of textile products. The proposal is therefore to focus on recyclability and the use of recycled materials for clothing with a short expected lifespan of less than two years. For clothing with a long expected lifespan of more than two years, the focus can be on (technical) lifespan and reparability. Furthermore, it is possible to set requirements for the transparency of ecological performance of textile products based on the PEFCR scoring methodology, the replacement of (very) hazardous substances, and the reparability and reusability of textile products based on Bauer et al. (2018), in addition to a limited set of core requirements based on TAUW (2023). These combined requirements can form a balanced mix of measures targeting all levels of the R-ladder.

The requirements are likely to have both a behavioural effect and a cost price effect. The expected behavioural effect is that consumers will use clothing longer, and the expected cost price effect is an increase in the cost price due to the implementation of higher quality standards. It is not possible to estimate the exact magnitude of these effects based on the available information.

Given the expected behavioural and cost price effects and their impact on textile volume, it is important to mitigate the potential downside of this measure, namely the impact on countries in the global South, particularly on employment. To prevent a potential negative impact on workers in the global South, we propose requiring a reasonable limitation of the workweek and a living wage in the production and import of textiles. We note that a living wage and a reasonable limitation of the workweek are fundamental human rights, rights that are widely violated in the textile supply chain. Social minimum requirements for the production process in the form of a living wage and a reasonable limitation of the workweek ensure that even with declining textile volumes, employment in countries in the global South is maintained and the quality of work and life of workers in the textile supply chain in those countries improves (see paragraph 5.3). The mechanism behind the employment improvement is that a reasonable limitation of the workweek has a positive impact on employment that more than compensates for the potential negative impact of the proposed measures. Physical product requirements for production and import are typically enforced in the Netherlands by the NVWA and the ILT. Social minimum requirements for the production process can be enforced according to the mechanisms proposed in the European Forced Labour Regulation (FLR).

Recommendations

1. For greenhouse gas emissions and the use of HFC gases, there are quota systems at the European and global levels, respectively, that effectively and efficiently reduce environmental pressures. We recommend that the Ministry investigate whether a European quota system can be implemented for four of the six main environmental pressure factors for which no quota currently exists, namely material use, land use, water use, and emissions of toxic substances; broadly applied to all product groups where these environmental pressure factors cause significant negative environmental impact. Each of these four environmental pressure factors should be reduced along a predetermined future path. For this policy goal, establishing a quota is the most effective instrument.

2. Minimum quality standards are an effective way to reduce the environmental pressure of textile products. Previously, TAUW (2023) recommended that the Ministry advocate for a limited set of core requirements at the European level aimed at extending the technical lifespan of textiles. In addition, we advocate for requirements on the transparency of the ecological performance of textile products based on the PEFCR scoring methodology, the replacement of (very) hazardous substances (as far as possible within the ESPR framework), and the repairability and reusability of textile products. We recommend that the Dutch government present these proposals in the relevant European decision-making processes. For ecological product requirements, this concerns the decision-making processes around ESPR-Textiles. For social requirements in the production process, this concerns a proposal for new European legislation in addition to the FLR (see also recommendation 5).
3. Extending the technical lifespan of textile products can effectively reduce the environmental pressure of textile products, but to increase effectiveness, measures are also needed to extend the perceived lifespan. This can be achieved through accompanying policies. Paragraph 5.1 mentions several possibilities, such as a ban on advertising for (ultra) fast fashion, a ban on sale for textile products, and a legal limit on the number of clothing collections per year. We recommend that the European Commission design accompanying policies parallel to the development of physical product requirements aimed at a longer technical lifespan.
4. The mechanism that being poor is expensive also applies to textile products (see paragraph 4.4). The proposed measures in this report can help break this negative spiral and improve livelihood security in the Netherlands and elsewhere in Europe, as clothing with a better price-quality ratio lasts longer and therefore has a lower lifetime cost. We recommend that national governments compensate low-income households for the higher purchase prices of textiles. The government can achieve this through general purchasing power policies. The lower lifetime cost of textile products will then lead to an improvement in the purchasing power of households in the long term. We also recommend conducting further quantitative research into the extent to which European low-income households are affected by poor-quality products, including textiles, so that governments can take other targeted measures to limit the mechanism that being poor is expensive.
5. To mitigate the impact of the proposed measures on employment in the global South, we recommend combining ecological minimum quality standards with social minimum requirements aimed at a reasonable limitation of the workweek and a living wage. The Netherlands can advocate for these social minimum requirements at the European level. This can ensure that even with declining textile volumes, employment is maintained and the quality of work and life of workers in the textile supply chain in those countries improves. As our calculations show, this accompanying policy can also provide a targeted additional reduction in textile volume due to the cost price effect and the negative price elasticity of textile products (see paragraph 5.3). Namely of (ultra) fast fashion products, which are artificially cheap due to, among other things, large-scale violations of fundamental socio-economic human rights, and which create unfair competitive pressure on producers, importers, and retailers, including Dutch ones, who do adhere to international standards.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

Het Ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het landelijk beleid dat een circulaire economie bevordert. De doelen van dit beleid zijn vastgelegd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (hierna: NPCE).⁴ Consumptiegoederen, waaronder textiel, zijn een van de prioritaire productketens.⁵ Het huidige beleid zich op onder andere recycling, hergebruik en duurzaamheidseisen.⁶ Hoewel dit beleid essentieel is, levert het onvoldoende milieu- en klimaatwinst op, omdat de productie- en consumptieomvang steeds groeien (voor een toelichting, zie het volgende hoofdstuk). Om die reden wil het Ministerie van IenW zich met het textielbeleid gaan richten op minder productie en consumptie. Vermindering van productie en consumptie is tevens één van de vier overheidsstrategieën ('knoppen') in het Nationaal Programma Circulaire Economie.⁷ Het Ministerie heeft aan Berenschot en Sufficiency gevraagd om te onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Het betreft een verkennend onderzoek.

2.2. Vraagstelling

Het Ministerie heeft gevraagd om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Wat zijn mogelijkheden voor een productie- of importplafond of -quotum op nationaal en op Europees niveau?
 - a. Hoe zou het moeten worden vormgegeven om de effectiviteit, en de juridische en praktische haalbaarheid te maximaliseren? Bijvoorbeeld: moet een quotum of plafond gelden per bedrijf of nationaal?
 - b. Wat kan er geleerd worden van andere quota (uit het verleden), bijvoorbeeld uit de landbouwsector?
2. Zijn er ook andere mogelijke beleidsmaatregelen denkbaar om minder productie en consumptie te bewerkstelligen? Zo ja, welke en op welk niveau?

De scope van het onderzoek betreft het beperken van productie en consumptie door middel van quoterings- en normering. Beprijzing valt buiten de scope van het onderzoek, omdat er een parallel onderzoek naar beprijzing van textiel plaatsvindt.

⁴ Rijksoverheid (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*.

⁵ NPCE, paragraaf 3.1.3, pp. 74 e.v.

⁶ Ibidem.

⁷ NPCE, paragraaf 2.1.1, pp. 44-46.

2.3. Gevolgde aanpak

In het kader van dit onderzoek hebben we twee rondes deskresearch en interviews uitgevoerd. We hebben bewust voor een iteratief proces gekozen, omdat er, zeker op productniveau, relatief weinig voorbeelden zijn van productie- en importquota, en omdat bindende minimumkwaliteitseisen voor textiel eveneens nieuw zijn.

Na de eerste ronde deskresearch en interviews hebben we een tussentijds gesprek met de door lenW ingestelde begeleidingscommissie die het onderzoeksproces inhoudelijk heeft begeleid. De begeleidingscommissie heeft ervoor gekozen om de tweede ronde deskresearch en interviews te richten op het instellen van minimumkwaliteitseisen. We hebben daarom aanvullende documentstudie en interviews gewijd aan dit type maatregel en hieraan een apart hoofdstuk in het rapport gewijd.

We hebben de navolgende aspecten van de beleidsrichtingen uit deze verkenning onderzocht. De eerste drie aspecten hebben we verkend in twee rondes interviews met beleidsadviseurs van drie verantwoordelijk ministeries, brancheorganisaties en een ngo. Het juridische aspect hebben we verkend in twee rondes afzonderlijke interviews met juridisch experts. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1.

- Uitvoeringsaspect: hoe kan de beleidsrichting in de praktijk werken?
- Economisch aspect: wat zijn de verwachte effectiviteit en efficiëntie van de beleidsrichting?
- Impact op stakeholders: wat is de verwachte impact van de beleidsrichtingen op stakeholders in Nederland en in het mondiale Zuiden?
- Juridisch aspect: wat zijn de verwachte juridische implicaties van de beleidsrichting?

2.4. Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 3 beschrijven we het 'waarom' van de onderzochte beleidsrichtingen, namelijk: wat zijn redenen voor en tegen aanvullend beleid? In hoofdstuk 4 en 5 schetsen we het 'hoe' van de onderzochte beleidsrichtingen: hoe werken respectievelijk productie- en importquota en minimumkwaliteitseisen en wat zijn de voor- en nadelen van deze beleidsrichtingen (qua effectiviteit en efficiëntie, en qua impact op stakeholders binnen en buiten Europa)? In hoofdstuk 6 vatten we de implicaties voor het vervolgproces samen. Voor een samenvatting van het hele rapport verwijzen we naar hoofdstuk 1, de bestuurlijke samenvatting.

3. Wat zijn redenen voor en tegen aanvullend beleid?

De onderzoeksvragen van het Ministerie die in het vorige hoofdstuk zijn weergegeven zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het huidige circulaire textielbeleid, hoewel essentieel, onvoldoende milieu- en klimaatwinst oplevert, omdat de productie- en consumptieomvang steeds groeien. Daarom heeft het Ministerie Sufficiency en Berenschot gevraagd om aanvullende beleidsrichtingen te onderzoeken, namelijk productie- en importquota en minimumkwaliteitseisen. Voordat we ingaan op deze beleidsrichtingen lichten we eerst in dit hoofdstuk de redenen voor en tegen aanvullend beleid toe. We doen dit door het textielbeleid kort in historisch perspectief te plaatsen (paragraaf 3.1), het huidige beleid toe te lichten (paragraaf 3.2) en de kansen en begrenzings van het huidige beleid te belichten (paragraaf 3.3).

3.1. Textielbeleid in historisch perspectief

Textiel is al eeuwenlang een van de meest waardevolle exportgoederen ter wereld. Zo stond textielexport aan de wieg van de economische opbloei van Vlaanderen vanaf de twaalfde eeuw.⁸ Ook in en om India bestaat een lange geschiedenis van textielproductie en -export.⁹ Textiel is arbeidsintensief om te produceren en tegelijkertijd gemakkelijk over grote afstanden te verplaatsen. Deze combinatie brengt economische kansen en risico's met zich mee voor zowel textielproducerende als textielimporterende landen.

Mede vanwege de internationale concurrentie stonden de arbeids- en milieuomstandigheden in de textielsector in de geschiedenis vaak onder druk. Zo waren er in het Vlaanderen van de Late Middeleeuwen regelmatig sociale opstanden van textielarbeiders.¹⁰ Vanaf de 18^e eeuw veranderde de wereldwijde textielhandel ingrijpend door de inzet van arbeid van slaafgemaakte katoenplantages in koloniën en door de arbeid van een nieuwe onderklasse in met name Engelse industriesteden.¹¹ Ook in deze periode was er vanwege de grote sociale misstanden regelmatig sprake van sociale protesten. Deze sociale protesten resulteerden in de afschaffing van de slavernij en de invoering van arbeidsrechten.

In de jaren '70 van de twintigste eeuw stond de wereld aan de drempel van een nieuwe opleving van de wereldhandel: globalisering. Er werd voorzien dat dit zou kunnen leiden tot snelle en onbeheersbare veranderingen in de wereldwijde textielsector, met grote gevolgen voor zowel textielproducerende als textielimporterende landen.

⁸ Pirenne, H. (1936), *Economic and social history of Medieval Europe*. New York: Harcourt, Brace & World.

⁹ Beckert, S. (2015), *Empire of Cotton: A Global History*. Vintage Press.

¹⁰ Pirenne, H. (1936), *Economic and social history of Medieval Europe*. New York: Harcourt, Brace & World.

¹¹ Beckert, S. (2015), *Empire of Cotton: A Global History*. Vintage Press.

In 1974 werd daarom de *Multi Fibre Arrangement* (MFA) ingevoerd, zodat de veranderingen in een beheerst tempo zouden verlopen.¹² De MFA was bedoeld als overgangmaatregel, zodat rijke landen zich met importquota konden aanpassen aan meer textielimport uit het mondiale Zuiden. Ook de EU hanteerde quota voor de import van textiel, waarin uitzonderingen waren aangebracht voor ontwikkelingslanden zoals Bangladesh. Uiteindelijk duurde het twintig jaar totdat de MFA werd afgeschaft.

Vervolgens werd in 1994 de *Agreement on Textiles and Clothing* (ATC) ingevoerd met als doel om importquota op textiel gradueel af te schaffen.¹³ Dit proces culmineerde in 2005, waarna de import in de EU van textiel uit landen als China substantieel toenam en waarna een deel van de resterende Europese kledingindustrie werd verplaatst naar het mondiale Zuiden. Sindsdien wordt zo'n 70 procent van de textiel die in de EU wordt verkocht geïmporteerd van buiten de EU.¹⁴ Er gelden nog wel importtarieven op kleding die van buiten de EU wordt geïmporteerd, maar die zijn laag (0 tot 12 procent).¹⁵ De importtarieven worden gehandhaafd door de douane.¹⁶

De milieukosten van de textielindustrie, met name *fast fashion*, zijn groot.¹⁷ Tevens is er net als in het verleden sprake van grote sociale misstanden in mondiale textielketens.¹⁸ Nederland en de Europese Unie hanteren tot op heden niet of nauwelijks arbeidsnormen en milieunormen bij de import van textiel. De eisen die bij import gesteld worden gaan met name over productveiligheid en etikettering.¹⁹ Deze eisen zijn strenger voor textiel van buiten de EU.²⁰ Hier gaat binnenkort verandering in komen, want zowel Nederland als de Europese Unie zijn bezig met beleid om met name de milieukosten en in enige mate de sociale kosten van textiel te verminderen. In de volgende paragraaf vatten we de voornaamste op handen zijnde beleidsveranderingen samen.

3.2. Het Nederlandse en Europese textielbeleid

3.2.1. Europees textielbeleid

De EU heeft een strategie om textiel die binnen de EU geproduceerd wordt duurzamer, meer circulair en concurrerender te maken.²¹ Daarnaast komt de EU binnenkort met bindende Ecodesign regels die zich kunnen richten op een langere levensduur van textiel, over o.a. robuustheid, reparabiliteit, recyclebaarheid (inclusief vezel-tot-vezel recyclebaarheid), verplicht gebruik van hergebruikte textielvezels en beperken van het gebruik van (zeer) zorgwekkende stoffen. Verder geldt er een recht op reparatie van producten die technisch repareerbaar zijn²² en zal textielafval vanaf 2025 overal in de EU apart ingezameld moeten worden.²³

¹² Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Multi_Fibre_Arrangement

¹³ Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Agreement_on_Textiles_and_Clothing

¹⁴ Zie: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/textiles-ecosystem_en

¹⁵ Zie: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/nl/>

¹⁶ Zie: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/douane_voor_bedrijven/

¹⁷ Niinimäki, K., Peters, G., Dahlbo, H. et al. (2020), 'The environmental price of fast fashion'. *Nat Rev Earth Environ* 1, 189–200 (2020). <https://doi.org/10.1038/s43017-020-0039-9>

¹⁸ Zie: <https://www.schonekieren.nl/informatie/wat-is-er-mis/>

¹⁹ Zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/kleding-en-textiel/eisen-produceren-en-verhandelen-kleding-en-textiel>

²⁰ Zie: <https://www.kvk.nl/internationaal/kleding-importeren/>

²¹ Zie: https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_en

²² Zie: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20590/right-to-repair-making-repair-easier-and-more-appealing-to-consumers>

²³ <https://news.err.ee/1608744724/eu-wants-to-limit-fast-fashion-imports>

Daarnaast stelt de EU verplichte Digital Product Passports in voor textielproducten, met informatie over duurzaamheid/circulariteit en land van productie.²⁴ Ook wordt er gewerkt aan een Europese UPV met eco-modulatie van tarieven voor recycling.²⁵

Tot slot hebben recent de Europese Raad en het Europees Parlement een overeenkomst bereikt over de invoering van de Forced Labour Regulation (FLR), een maatregel die het mogelijk maakt om producten die gemaakt zijn met gedwongen arbeid te weren van de Europese markt.²⁶ Nadat het voorstel, naar verwachting later dit jaar, formeel is aangenomen door de Europese Raad en het Europees Parlement, treedt de implementatiefase in werking. Meer informatie over de FLR staat in paragraaf 5.2.

3.2.2. Nederlands textielbeleid

Ook in Nederland worden er inspanningen verricht om circulariteit in de textielketen te versterken. Zo bestond er tot voor kort in Nederland een vrijwillig convenant voor duurzame textiel.²⁷ Dit convenant is inmiddels beëindigd.²⁸ Als opvolging daarvan is de subsidiebeschikking Sectorale Samenwerking gepubliceerd.²⁹ Onderhandelingen voor een IMVO-sectorovereenkomst textiel zijn inmiddels gaande. Daarnaast is er sinds 1 juli 2023 een UPV Textiel in werking getreden. Dat betekent dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn geworden voor de inzameling, het voorbereiden voor hergebruik en de recycling van zijn eigen textielproducten wanneer die afval zijn geworden.³⁰ Producenten geven de uitvoering daarvan gezamenlijk vorm, in een producentenorganisatie.³¹ De implementatie van de UPV is op het moment van schrijven in volle gang. Tevens wordt er op het moment van schrijven door het Ministerie in overleg met stakeholders gewerkt aan een nieuw beleidsprogramma textiel.³²

²⁴ Uitbreiding van de Textile Labelling Regulation, die nu alleen verplicht stelt om te rapporteren welke vezels er zijn gebruikt. Sociale aspecten vallen buiten de reikwijdte van deze wetgeving.

²⁵ Als onderdeel van de revisie van de Waste Framework Directive (2023).

²⁶ Zie: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20551/products-made-with-forced-labour-to-be-banned-from-eu-single-market>

²⁷ Zie: <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel>

²⁸ Zie: <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/textielovereenkomst-beeindigd>

²⁹ Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sectorale-samenwerking-internationaal-mvo/sectorale-samenwerking>

³⁰ Zie: <https://www.afvalcirculair.nl/textiel/inspiratievoorbeelden/uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-upv/>

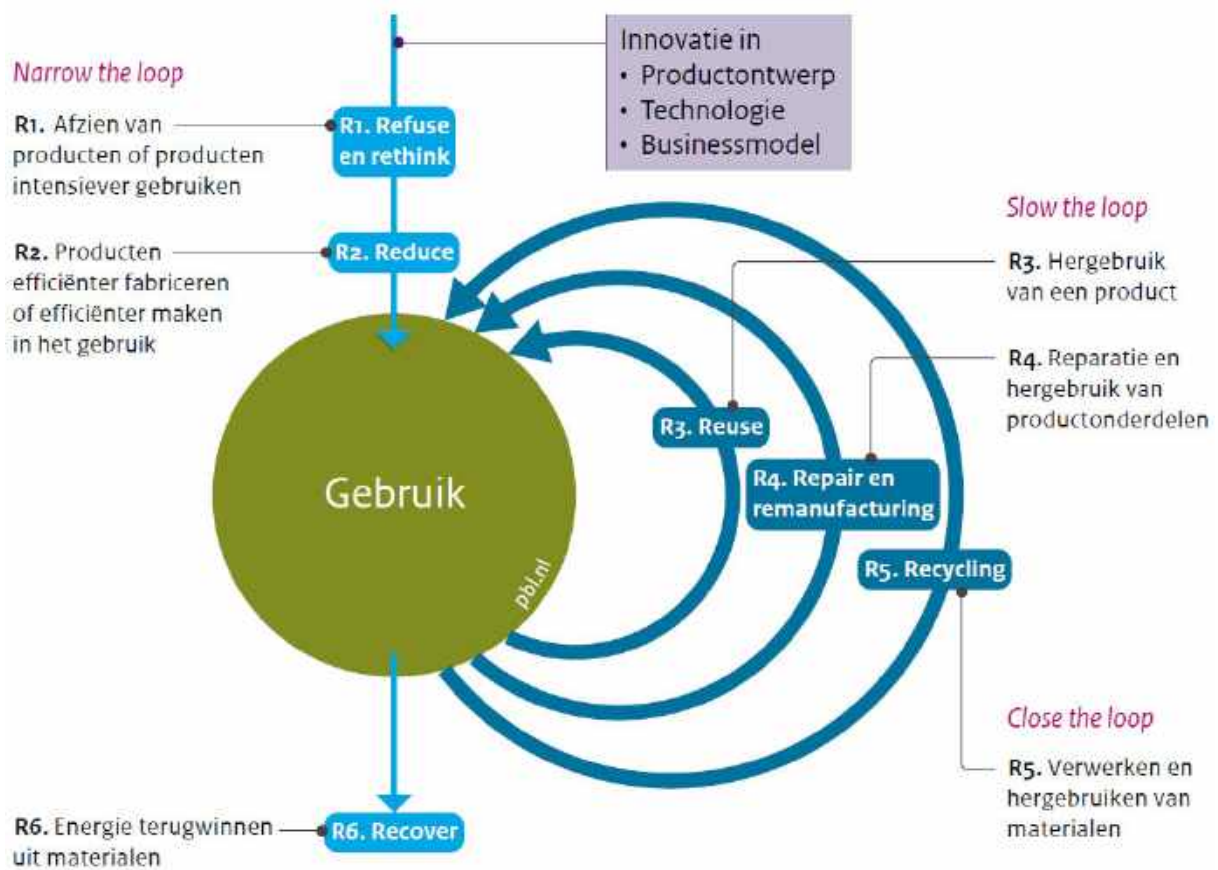
³¹ Zie: <https://www.stichtingupvtextiel.nl/>

³² Als opvolger van het huidige beleidsprogramma circulair textiel 2020-2025.

3.3. Kansen en grenzen van het huidige beleid

3.3.1. Kansen die het huidige textielbeleid biedt

Het beleid dat ontwikkeld en geïmplementeerd wordt biedt met name kansen om de milieukosten van textiel te verminderen door de transitie naar circulaire textiel te bevorderen. De focus van de inspanningen ligt op drie strategieën van de zogenoemde R-ladder van circulaire strategieën (zie de navolgende figuur), namelijk recycling (R5), reparatie (R4) en een langere levensduur (onderdeel van 'slow the loop', niet apart is weergegeven in het plaatje). Omdat het voorgenomen beleid nog niet (volledig) geïmplementeerd en geëvalueerd is, kunnen we nog geen uitspraken doen over de effectiviteit van het beleid. Wel kunnen we op grond van de wetenschappelijke literatuur de grenzen van de reikwijdte van het huidige beleid beschrijven (zie de volgende subparagraaf).



Figuur 1. R-ladder met circulaire strategieën (bron: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)).

3.3.2. Grenzen aan de effectiviteit van het huidige beleid

3.3.2.1. Milieuwinst bij circulariteitsbeleid grotendeels ongedaan gemaakt

Er is wetenschappelijk aangetoond dat circulariteitsbeleid de productie van primaire grondstoffen in relatieve zin kan verminderen.³³ In het geval van textiel betekent dat concreet minder land- en materiaalgebruik. Dit brengt een substantiële vermindering van milieukosten met zich mee. Land- en materiaalgebruik zorgen namelijk voor zo'n 50% van de mondiale klimaatverandering en voor zo'n 90% van de mondiale waterstress en het mondiale biodiversiteitsverlies.³⁴ In het geval van textiel zou een lagere productie van primaire grondstoffen ook vermindering van emissies van toxische stoffen met zich meebrengen.

Echter, in empirische studies blijkt het effect van circulariteitsbeleid op de productie van primaire grondstoffen tot nu toe marginaal te zijn ten opzichte van het effect van consumptiegroei daarop. Hierdoor is er tot nu toe alleen sprake van een relatieve daling van het primaire grondstoffenverbruik en nog geen sprake van een absolute daling. Zo blijkt uit berekeningen van het International Resource Panel van de VN dat Europa in de periode 2000–2024 ondanks efficiëntieverbeteringen en circulariteitsinspanningen meer primaire grondstoffen is gaan gebruiken, met name als gevolg van consumptiegroei.³⁵ Op basis van data van 28 Europese landen over de periode 2010–2019 blijkt dat de extra productie van primaire grondstoffen als gevolg van consumptiegroei een factor 4 groter was dan de besparing van primaire grondstoffen als gevolg van circulariteitsbeleid.³⁶

Bij deze bevindingen zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is circulariteitsbeleid in veel sectoren, waaronder textiel, nog volop in ontwikkeling. Het zou daarom te vroeg zijn om te concluderen dat circulariteitsbeleid überhaupt niet tot een absolute daling van de productie van primaire grondstoffen kan leiden. Ten tweede is textiel een sector waar mogelijk andere verbanden gelden dan in de economie als geheel.

Naar aanleiding van deze twee logische kanttekeningen is een derde kanttekening te plaatsen, namelijk: ook als circulariteitsbeleid in de toekomst wel zou leiden tot een absolute vermindering van het primaire grondstoffenverbruik, dan nog zorgt consumptiegroei ervoor dat een aanzienlijk deel van de potentiële milieuwinst ongedaan gemaakt wordt. Dit wordt ook wel het reboundeffect genoemd. De omvang van het reboundeffect voor circulariteitsbeleid (i.e. het percentage van de potentiële milieuwinst dat ongedaan gemaakt wordt) wordt in een overzichtsstudie geschat op 20% tot 100%.³⁷ Dat betekent in het geval van textiel concreet dat de initiële besparing van primaire grondstoffen die door maatregelen zoals recycling wordt geboekt in een later stadium voor 20% tot 100% ongedaan gemaakt wordt door consumptiegroei.³⁸

³³ Bianchi, M. & M. Cordella (2023), 'Does circular economy mitigate the extraction of natural resources? Empirical evidence based on analysis of 28 European economies over the past decade'. *Ecological Economics* 203 (2023) 107607.

³⁴ International Resource Panel (2020), *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, p. 16.

³⁵ International Resource Panel (2024), *Global Resources Outlook 2024: Bend the trend*, pp. 24–39.

³⁶ Bianchi, M. & M. Cordella (2023), 'Does circular economy mitigate the extraction of natural resources? Empirical evidence based on analysis of 28 European economies over the past decade'. *Ecological Economics* 203 (2023) 107607.

³⁷ Lowe, B.H. et al. (2024), 'Methods to estimate the circular economy reboundeffect: A review'. *Journal of Cleaner Production* 443 (2024) 141063

³⁸ Gelet op de textielconsumptiegroei (zie paragraaf 3.3.2.2) geldt het reboundeffect ook voor textiel.

3.3.2.2. Consumptiegroei in de textielsector

Vanwege het reboundeffect en het substantiële verlies aan milieuwinst die dit veroorzaakt, is het van essentieel belang om bij de geschatte effectiviteit van het circulariteitsbeleid rekening te houden met de mate van consumptiegroei. De navolgende figuur brengt de prijs- en volumeontwikkelingen van de Nederlandse textielconsumptie van de afgelopen 37 jaar in beeld. Hieruit blijkt dat de prijzen tot 2021 relatief weinig zijn gestegen,³⁹ terwijl het geconsumeerde volume gestaag is gestegen en in de afgelopen 37 jaar nagenoeg is verdubbeld. Deze stijging is zelfs iets groter dan de algehele stijging van de consumptie in dezelfde periode.⁴⁰ Het is met name goedkoop textiel van synthetische materialen dat de grote volumegroei van de afgelopen jaren mogelijk heeft gemaakt.⁴¹



Figuur 2. Prijs- & volumeontwikkelingen Nederlandse textielconsumptie (bron: CBS).

Het is daarom aannemelijk dat er in de textielsector vanwege de hoge consumptiegroei sprake is van grote reboundeffecten die de effectiviteit van het circulariteitsbeleid aanzienlijk kunnen verminderen.

³⁹ Ten opzichte van de algehele inflatie gedurende dezelfde periode.

⁴⁰ De consumptie van textiel groeide met 93%, terwijl de algehele consumptie met 88% groeide.

⁴¹ Zie: <https://www.textiletoday.com.bd/demand-for-preferred-fibers-growing-rapidly>

3.3.2.3. Push-based businessmodellen

Meerdere respondenten van binnen en buiten de textielsector hebben tijdens de interviews die we in het kader van dit onderzoek hebben afgenomen aangegeven dat de volumestijging in de textielsector te maken heeft met zogenoemde push-based businessmodellen die met name grote spelers in de sector hanteren. Lange tijd is verondersteld dat de productieomvang primair bepaald wordt door de vraag en dat de vraag naar textiel primair vervangingsvraag is. Beide veronderstellingen blijken niet te kloppen.

De productieomvang wordt in belangrijke mate bepaald door groei doelstellingen van bedrijven en de vraag wordt door bedrijven gestuurd, onder andere door snelle opeenvolging van collecties en door marketingcampagnes.⁴² Bedrijven met een push-based businessmodel hanteren veelal een lage prijs-kwaliteitstrategie in combinatie met jaarlijks groeiende volumetargets. Dit geldt met name voor *fast fashion* bedrijven en in extremere mate voor *ultra fast fashion* bedrijven. Een breed erkende definitie van *fast fashion* is textiel die in snel wisselende collecties met een lage prijs-kwaliteitverhouding in grote aantallen wordt verkocht.⁴³ De prijs-kwaliteitverhouding van *ultra fast fashion* is nog lager. Er kan daarom in dit verband gesproken worden van overproductie van textiel: de volumes worden kunstmatig hooggehouden en de kwaliteit kunstmatig laag. Veel problemen in de sector wordt in verband gebracht met push-based businessmodellen en de overproductie die daaruit resulteert:

- Hoge sociale & ecologische kosten van productie, omdat gestuurd wordt op lage kosten en hoge volumes.
- Lage kwaliteit, lage gebruiksduur en lage recyclebaarheid van verkochte textiel.
- Verstoring van circulariteitsinspanningen, door lage recyclebaarheid, door grote reboundeffecten en doordat consumenten niet meegenomen worden in de algehele kostprijsverhoging die dat met zich meebrengt.
- Voortdurende lage prijs-kwaliteit competitie, die door Nederlandse ondernemers en retailers die kwaliteit en circulariteit belangrijk vinden als knellend wordt ervaren.
- Oneerlijke concurrentie, door omzeiling van import- en btw-tarieven en van wettelijke regels, zoals de UPV-plicht, bijvoorbeeld via directe handel.⁴⁴

Ondanks het substantiële verlies aan milieuwinst die consumptiegroei veroorzaakt en het onderliggende verband met push-based businessmodellen is er in het textielbeleid van Nederland en de Europese Unie weinig aandacht voor vermindering van productie en consumptie van textiel (R1 in de R-ladder met circulaire strategieën; zie Figuur 3).

⁴² Maldini, I., *Taking sustainability to the next level: how and why to reduce production and consumption levels in the clothing sector*. AEB, 27-9-2023.

⁴³ Zie: <https://www.ethicalconsumer.org/fashion-clothing/what-fast-fashion-why-it-problem>

⁴⁴ Directe handel betekent dat het product door de consument rechtstreeks bij de producent wordt afgenomen en geïmporteerd; de controle hierop door de douane is tot nu toe minder streng dan bij grote volumes die via importeurs het land binnenkomen

3.3.3. Samenvattend: redenen voor en tegen aanvullend beleid

Textiel is al eeuwenlang een sector waar veel internationale handel plaatsvindt. Dat brengt kansen en problemen met zich mee, waaronder sociale en ecologische misstanden. Tot voor kort hanteerden Nederland en de Europese Unie niet of nauwelijks arbeidsnormen en milieunormen bij de import van textiel. Door nieuw beleid komt daar binnenkort verandering in. Het beleid richt zich met name op de transitie naar circulaire textiel, en daarbinnen lag tot nu toe met name de focus op recycling, reparatie en een langere levensduur. Er is wetenschappelijk aangetoond dat circulariteitsbeleid de productie van primaire grondstoffen in relatieve zin kan verminderen. Tot nu toe is er echter nog lang geen sprake van een absolute vermindering, met name als gevolg van consumptiegroei. Ook het volume van de Nederlandse textielconsumptie is in de afgelopen decennia fors gegroeid, zo blijkt uit de statistieken.

Een reden om geen aanvullend beleid te voeren is dat het nog te vroeg is om te concluderen dat circulariteitsbeleid niet tot een absolute daling van de productie van primaire grondstoffen kan leiden. Er zijn ook redenen om wel aanvullend beleid te voeren. Ten eerste: ook in het geval van een absolute daling van het grondstoffenverbruik zorgt consumptiegroei ervoor dat een aanzienlijk deel van de potentiële milieuwinst ongedaan gemaakt wordt. Ten tweede worden veel problemen in de textielsector in verband gebracht met push-based businessmodellen en de overproductie die daaruit resulteert. Meerdere respondenten geven aan dat als er aanvullend beleid gevoerd zou worden, dit beleid zich specifiek zou moeten richten op vermindering van overproductie van met name (*ultra*) *fast fashion* bedrijven. Een directe manier om dit te bewerkstelligen is door middel van productie- en importquota (zie hoofdstuk 4). Een indirecte manier om dit te bewerkstelligen is door het stellen van minimumkwaliteitseisen (zie hoofdstuk 5).

4. Productie- en importquota

In dit hoofdstuk onderzoeken we de mogelijkheid om de productie en consumptie van textiel te verminderen middels productie- en importquota. Bij een productiequotum is koppeling aan een importquotum nodig, omdat zo'n 70 procent van de textiel die in de EU wordt verkocht geïmporteerd wordt van buiten de EU.⁴⁵ We bespreken, zoals toegelicht in hoofdstuk 2, het uitvoeringsaspect, het economisch aspect, de verwachte impact op stakeholders in Nederland en het mondiale Zuiden en het juridisch aspect.

4.1. Hoe werken productie- en importquota?

4.1.1. Hoe werkt een quotum?

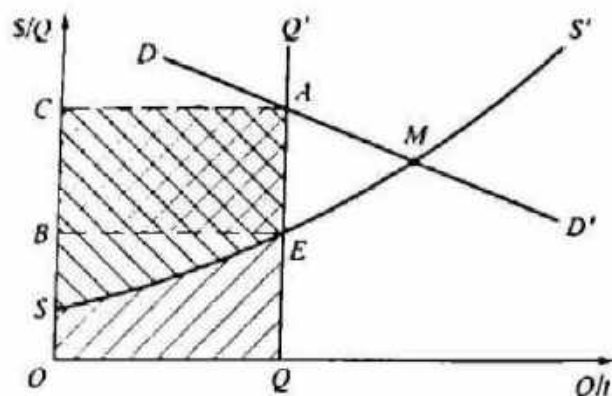
Een quotum is een door de overheid bepaald maximum aan de productie of import van een bepaald goed of een bepaalde milieudrukfactor. De toepassing van quota om milieu-impact te beperken is voor het eerst voorgesteld door Herman Daly (1938-2022), grondlegger van het vakgebied ecologische economie, waarin de interacties tussen economische systemen en ecosystemen wordt onderzocht. Daly stelde voor om quota vast te stellen voor de productie en import van primaire grondstoffen.⁴⁶ Zijn voorstel was om eerst quota vast te stellen op het huidige productieniveau, om de groei van de productie en consumptie van primaire grondstoffen af te vlakken, en om vervolgens de quota stapsgewijs te verlagen tot het absolute niveau dat compatibel is met een bestendige beschikbaarheid van primaire grondstoffen voor toekomstige generaties.⁴⁷

Het economische effect van de invoering van productie- en importquota voor primaire grondstoffen is een lager volume in combinatie met een hogere prijskwaliteitverhouding (zie de navolgende figuur die ontleend is aan het werk van Daly). Als de overheid het quotasysteem vormgeeft door het veilen van rechten (in dit geval het recht om primaire grondstoffen aan de bodem te onttrekken of te importeren), dan resulteren er tevens overheidsinkomsten. De overheid kan deze inkomsten gebruiken om het prijseffect voor kwetsbare consumenten te dempen of om ondernemers te ondersteunen om circulaire verdienmodellen op te schalen. De schaarse primaire grondstoffen zelf worden binnen het quotasysteem nog steeds door middel van het marktmechanisme gealloceerd, dat wil zeggen toegewezen door vraag en aanbod.

⁴⁵ Zie: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/textiles-ecosystem_en

⁴⁶ Daly, H. E. (1991) [1977]. *Steady-State Economics* (2nd ed.). Washington, DC: Island Press, pp. 61-68.

⁴⁷ Ibidem.



Figuur 4. Illustratie van de werking van quota in het werk van Daly.⁴⁸ Toelichting: de horizontale as is het volume, de verticale as de prijs, de aanbodcurve is SS' , de vraagcurve is DD' , het oorspronkelijke marktevenwicht is op punt M . Het nieuwe volume wordt weergegeven met de lijn QQ' , de opbrengst van het veilen van afzetrechten wordt weergegeven in de rechthoek $CAEB$.

4.1.2. Voorbeelden van productie- en importquota

Het instellen van productiequota gebeurt ook bij andere producten of vormen van milieu-impact. Hieronder staat een aantal concrete voorbeelden van quota die toegepast worden of in het recente verleden zijn toegepast:

1. EU-melkquotum:⁴⁹

- Type: quotum op productniveau voor productie op interne markt.
- Status: afgeschaft in 2015.
- Wat: ieder land had van 1984 tot 2015 een limiet aan de productie van melk, omdat in de EU sprake was van overproductie.
- Hoe: hoogte van de melkquota in de EU bedroeg bij invoering de productie van 1984 minus enkele procenten; daarna is de omvang van de melkquota een paar keer aangepast. Met het quotum is succesvol gestuurd op de productie van melk, waardoor de 'melkplassen' waar voor het quotum sprake van was, zijn verdwenen.⁵⁰

2. EU-staalquotum:⁵¹

- Type: quotum op productniveau voor import.
- Status: in werking tot 2026.
- Wat: een 'provisional safeguard measure' voor de import van sommige staalproducten om economische schade voor EU-producenten te beperken.
- Hoe: in de vorm van 'Tariff-Rate-Quotas' (TRQs), waarbij een import boven het historische volume belast wordt met een importheffing van 25%. Het quotum zorgt ervoor dat Europese producenten de kans krijgen om zich aan te passen aan nieuwe marktomstandigheden.⁵²

⁴⁸ Ibidem, p. 66.

⁴⁹ Zie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Milk_and_milk_products_-_30_years_of_quotas

⁵⁰ PBL (2015), Quickscan gevolgen van afschaffing melkquotum.

⁵¹ Zie: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-prolongs-steel-safeguard-measure-until-june-2026-2024-06-25_en

⁵² Dit blijkt uit onderzoek in opdracht van de Europese Commissie. Zie: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-prolongs-steel-safeguard-measure-until-june-2026-2024-06-25_en

3. EU-visquota:⁵³

- Type: quotum op productniveau voor productie op interne markt.
- Status: in werking.
- Wat: de EU bepaalt elk jaar per vissoort de totale toegestane vangst (TAC) en verdeelt die over de EU-lidstaten.
- Hoe: de TAC wordt vastgesteld o.b.v. adviezen van een groot aantal biologen; deze adviezen worden meestal opgevolgd door de visserijministers die de TAC formeel vaststellen. Met het quotum wordt succesvol gestuurd op een gezondere visstand in Europese wateren; er zou nog meer vooruitgang geboekt kunnen worden als de quota minder ver boven de adviezen van wetenschappers zouden worden vastgesteld.⁵⁴

4. EU-ETS⁵⁵ & CBAM⁵⁶:

- Type: quotum op milieu-impact.
- Status: in werking.
- Wat: een quotum voor de hoeveelheid uitstoot van broeikasgassen voor sectoren met een hoge uitstoot (ETS; in 2027 uitgebreid met nieuwe sectoren) plus een grensheffing voor CO₂-intensieve producten (Carbon Border Adjustment Mechanism, afgekort CBAM).
- Hoe: producenten met een hoge uitstoot moeten rechten kopen om CO₂ te mogen uitstoten; deze rechten zijn verhandelbaar en zetten een prijs op CO₂. Met ETS slaagt de EU erin om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.⁵⁷ CBAM is een effectief instrument tegen weglekeffecten van ETS.⁵⁸

5. HFC-quota:⁵⁹

- Type: wereldwijd geldend consumptiequotum op de productie van HFC-gassen.
- Status: in werking.
- Wat: in verband met de impact van F-gassen op de ozonlaag is in 1987 het Montreal Protocol vastgesteld dat de consumptie van HFC-gassen wereldwijd terugbrengt.
- Hoe: in het Montreal Protocol is een wereldwijd afbouwpad van HFC-gassen vastgesteld. Dit afbouwpad is vertaald naar het toelaatbare consumptieniveau in verschillende werelddelen, waaronder de EU. Het draagt mondiaal succesvol bij aan een sterke reductie van het gebruik van HFC-gassen.⁶⁰

⁵³ Zie: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/rules/fishing-quotas_en

⁵⁴ Zie: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy>

⁵⁵ Zie: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

⁵⁶ Zie: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

⁵⁷ Zie: <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/eu-emissiehandelssysteem-effectief-en-geloofwaardig-instrument-om-broeikasgassen-te-verminderen>

⁵⁸ Zie: <https://www.cpb.nl/europese-importheffing-op-co2-effectief-tegen-weglek>

⁵⁹ Zie: <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>

⁶⁰ Zie: <https://council.science/blog/happy-birthday-montreal-protocol-ozone/>

4.1.3. Voorbeelduitwerking textielquotum

Hieronder staat een voorbeelduitwerking van een generiek textielquotum dat gebaseerd is op de bovengenoemde voorbeelden van productie- en importquota. Op grond van juridische overwegingen (zie paragraaf 4.3) gaan we in de voorbeelduitwerking uit van invoering door de EU en niet door Nederland. In de volgende paragrafen beoordelen we het voorbeeldquotum op grond van economische aspecten, juridische aspecten, de verwachte impact op Nederlandse stakeholders en de verwachte impact op stakeholders in het mondiale Zuiden.

Stap 1: afbakening van de productgroep

De eerste stap is om de productgroep waarvoor het productie- en importquotum wordt ingesteld scherp af te bakenen. Hierbij kunnen de historische definities van de MFA en TAC als uitgangspunt worden genomen (zie paragraaf 3.1). De EU beschikt tevens over een precieze definitie van textiel en textielartikelen voor de implementatie van internationale handelsinstrumenten.⁶¹

Stap 2: vaststelling van de grondslag

De tweede stap is om de grondslag vast te stellen waar het quotum op gebaseerd wordt, bijvoorbeeld omzet (€), stuks of kilo's textiel. Op basis van de interviews constateren we dat omzet en kilo's textiel minder geschikt zijn als grondslag dan stuks. De omzet hangt namelijk niet alleen af van de volumeontwikkeling maar ook van de prijsontwikkeling (zie paragraaf 3.3). Kilo's textiel is een zuiverder volume-indicator, maar deze grondslag heeft als nadeel dat er voor producenten een perverse prikkel ontstaat om textiel met een lagere vezeldichtheid te produceren die van slechtere kwaliteit is. Het aantal stuks is een zuivere volume-indicator waarover tijdens de interviews geen potentiële perverse prikkels zijn genoemd.

Stap 3: selectie van een limiteringsmechanisme

Als de grondslag is bepaald, kan een limiteringsmechanisme worden geselecteerd waarmee het volume aan een maximum gebonden wordt. Op grond van de aanbeveling van Daly kan hierbij gekozen worden voor het maximeren van de productie en import op het historische volume van een recent jaar, een volume dat in een later stadium, bijvoorbeeld als de kwaliteit significant is toegenomen, eventueel omlaag kan worden gebracht. Er zijn op grond van de bovengenoemde voorbeelden van productie- en importquota de volgende varianten:

- Het veilen van afzetrechten in combinatie met een grensheffing (zie EU-ETS & CBAM). Europese producenten kopen rechten om te produceren; importeurs betalen een grensheffing die equivalent is aan de kosten van het kopen van afzetrechten. In deze variant is er sprake van een gecombineerd productie- en importquotum.
- Import boven een bepaald historisch volume belasten met een importheffing (zie EU-Staalquotum). In deze variant is er sprake van een importquotum.

Tijdens de interviews is genoemd dat het veilen van afzetrechten administratief ingewikkelder is, omdat het een handelsplatform vereist (zie de volgende stap).

⁶¹ Zie: Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1577, Sectie XI, Textiel en textielartikelen.
https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2020/1577/oj

Stap 4: inrichting van een monitoringsmechanisme

De vierde stap is het inrichten van een monitoringsmechanisme op grond waarvan uitvoeringsinstanties het quotum kunnen handhaven. Op basis van de varianten bij stap 3 zijn er de volgende mogelijkheden:

6. In het geval van afzetrechten, een toegankelijk en geloofwaardig handelsplatform voor handel in afzetrechten, met een vastgesteld aantal rechten dat jaarlijks geveild wordt. Plus het controleren bij bedrijven of de daadwerkelijke productie overeenkomt met de productie waar rechten voor zijn gekocht.
7. In het geval van een importheffing, het vaststellen van de hoogte en equivalentie⁶² van de heffing die wordt opgelegd als het quotum overschreden wordt.

Parallele stap: afstemming met nationale en internationale stakeholders

Een parallelle stap bij elk van de voorgaande stappen is afstemming met stakeholders die te maken krijgen met het quotum, zowel stakeholders binnen de EU als stakeholders in het mondiale Zuiden. In de paragrafen 4.4 en 4.5 behandelen we dit aspect in meer detail.

4.2. Economische aspecten

4.2.1. Effectiviteit

De doelstelling van het Ministerie van IenW is het verminderen van de milieupact van textiel. Hoe effectief is het instellen van productie- en importquota om milieupact te verminderen?

De voorbeelden van productie- en importquota uit paragraaf 4.1 laten zonder uitzondering zien dat quota effectief tot zeer effectief zijn wat betreft het verminderen van productie en consumptie en/of de milieupact daarvan. De reden is dat er met een quotum vrij precies gestuurd kan worden op een bepaald gewenst volume en dat dit volume in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden kan worden gebracht.

Zo evalueert het PBL het Europese emissiehandelssysteem als effectief en geloofwaardig,⁶³ en evalueert het CPB de Europese grensheffing CBAM als effectief tegen weglekeffecten.⁶⁴ Het mondiale quotum op HFC-gassen wordt zelfs door wetenschappers gezien als het meest effectieve en succesvolle milieuverdrag ooit: het grootste deel van de HFC-gassen is inmiddels uitgefaseerd, de ozonlaag is herstellende en de verwachting is dat de ozonlaag medio 2050 volledig zal zijn hersteld.⁶⁵

⁶² De equivalentie van de heffing is vereist op grond van internationale wetgeving. Zie paragraaf 4.4.

⁶³ Zie: <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/eu-emissiehandelssysteem-effectief-en-geloofwaardig-instrument-om-broeikasgassen-te-verminderen>

⁶⁴ Zie: <https://www.cpb.nl/europese-importheffing-op-co2-effectief-tegen-weglek>

⁶⁵ Zie: <https://council.science/blog/happy-birthday-montreal-protocol-ozone/>

Een alternatief voor het instellen van een quotum is het invoeren van een milieuheffing. Omdat een milieuheffing de verkoopprijs verhoogt, heeft een milieuheffing net als een quotum een beperkend effect op de productie- en consumptieomvang. Theoretisch worden een quotum en een heffing daarom gezien als equivalent.⁶⁶

In de praktijk zijn er echter wel verschillen. Zo is het in de praktijk lastig om de zogenoemde prijselasticiteit van een product, bijvoorbeeld verschillende typen kleding, vast te stellen. Prijselasticiteit betekent de mate waarin de vraag naar een product verandert als de prijs van dat product verandert. Daarom is op voorhand alleen een grove inschatting te maken hoeveel lager productie- en consumptieomvang zullen zijn na invoering van een heffing.

Ook is het effect van een heffing minder permanent dan het effect van een quotum, omdat bedrijven bijvoorbeeld (al dan niet in reactie op de heffing) de productiekosten kunnen verlagen, waardoor het prijs- en volume-effect van de heffing deels ongedaan gemaakt worden.

Een derde nadeel van beprijzing is dat het moeilijk is om de toekomstige impact in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden te brengen, tenzij telkens de hoogte van de milieuheffing wordt aangepast.

Verder geldt in algemene zin dat gebrek aan controle op rechtstreekse import een knelpunt is dat de effectiviteit van beleid beperkt. Bij een quotum speelt dit knelpunt ook. Dit knelpunt kan het beste ondervangen worden door de handhaving van Europese eisen te verbreden, zodat ook producten die rechtstreeks geïmporteerd worden steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Overigens brengen ook beprijzingsmaatregelen administratieve lasten met zich mee en is er ook bij belastingen sprake van belastingontwijking en -ontduiking.

4.2.2. Efficiëntie

Beleid kunnen we definiëren als efficiënt als de welvaartsverliezen (economische term: 'deadweight losses'), verliezen die optreden als gevolg van de marktverstoring die beleid onvermijdelijk veroorzaakt, minimaal zijn. Een quotum is volgens economen net als beprijzing een efficiënte manier om milieuimpact te verminderen, omdat een quotum ruimte laat om schaarste via het marktmechanisme te verdelen.⁶⁷ Quota en beprijzing leveren bovendien vergelijkbare fiscale opbrengsten op.

Het voornaamste nadeel dat de efficiëntie van productie- en importquota beperkt, is de administratieve afhandeling. Om effectief te zijn vergt een quotum namelijk, zoals hierboven toegelicht, een toegankelijk en geloofwaardig handelssysteem waar afzetrechten verhandeld kunnen worden. Ook is de invoering van een productie- en importquotum juridisch gezien naar verwachting een lastig en langdurig proces (zie paragraaf 4.3). Verder kan het weggeven van te veel gratis rechten de effectiviteit van quota belemmeren, zoals gebleken is bij de invoering van ETS.⁶⁸ Een van de doelen van de invoering van CBAM was daarom om het aantal gratis emissierechten versneld af te bouwen.

⁶⁶ Zie o.a. Stiglitz, J., *Economics of the public sector*.

⁶⁷ Perman, R. et al. (2011), *Natural Resource and Environmental Economics*. Pearson.

⁶⁸ CE Delft (2021), 'Additional profits of sectors and firms from the EU ETS (2008-2019)'.

Gelet op het bezwaar dat het niet efficiënt en juridisch te omslachtig zou zijn om een quotumsysteem op te tuigen voor één productgroep (zij het een productgroep met een grote milieuimpact), is het raadzaam om dichterbij het oorspronkelijke voorstel van Herman Daly voor quota te blijven, namelijk quota voor de grootste milieudrukfactoren, breed toegepast op alle productgroepen waar deze milieudrukfactoren een grote negatieve milieuimpact veroorzaken.

De vijf belangrijkste milieudrukfactoren die het overschrijden van de draagkracht van de aarde veroorzaken zijn: de uitstoot van broeikasgassen, materiaalverbruik, landgebruik, watergebruik en emissies van toxische stoffen. Een zesde factor was de uitstoot van HFC-gassen, maar dat probleem is middels een quotumsysteem grotendeels opgelost (zie de vorige paragraaf). Nederland draagt op dit moment buitenproportioneel veel bij aan deze vijf veroorzakers van het overschrijden van de draagkracht van de aarde, zowel gemeten aan de productiezijde van de economie als gemeten aan de consumptiezijde van de economie.⁶⁹ Dit zijn dus tevens de vijf belangrijkste knoppen om aan te draaien. Om een leefbare aarde voor toekomstige generaties veilig te stellen moeten alle vijf de knoppen tegelijk, en bovendien met voldoende snelheid, omlaag worden gebracht. Nederland en de EU hebben daarom afspraken gemaakt over het reduceren van deze drukfactoren en de termijn waarbinnen dat moet gebeuren, namelijk:

- Broeikasgassen: 100% nettoreductie in 2050 (Nederland en EU).
- Materiaalverbruik: 100% circulair materiaalgebruik in 2050 (Nederland en EU).
- Landgebruik: 50% reductie van de landvoetafdruk in 2050 (Nederland).
- Watergebruik: 25% reductie van het zoetwatergebruik in 2035 (Nederland).
- Emissies van toxische stoffen: 100% reductie van het gebruik van vervangbare zeer zorgwekkende stoffen in 2050 (Nederland en EU).

Voor broeikasgassen bestaat op dit moment op EU-niveau al een bewezen effectief quotumsysteem, namelijk ETS, maar voor de overige vier knoppen om aan te draaien nog niet. Het ligt voor de hand om voor deze vier knoppen ook een quotumsysteem te implementeren, want elk van de vier drukfactoren moet in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden worden gebracht en voor dat beleidsdoel is het instellen van een quotum het meest effectieve instrument.

Het verkennen en uitwerken van kaders voor de implementatie van quotumsystemen voor de overige vier grote milieudrukfactoren is zeer nuttig maar behoort niet tot de scope van dit onderzoek.

4.3. Juridische aspecten op hoofdlijnen

4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf van de verkenning worden op hoofdlijnen enkele bevindingen geschetst van juridische aspecten die voor Nederland relevant zijn inzake de invoering van productie- en importquota op nationaal, Europees en internationaal niveau. Daarna volgen mogelijke handelingsperspectieven voor maatregelen die consumenten/retailers en producenten en importeurs mogelijk kunnen beïnvloeden.

⁶⁹ Berekeningen van Sufficiency op basis van Exiobase 3.7 (open-access): <https://www.exiobase.eu/>

4.3.2. Maatregelen die internationale handel beïnvloeden

Als eerste merken we op dat Nederland maatregelen die de internationale handel beïnvloeden in beginsel niet unilateraal mag nemen. Nederland is lid van de EU en de Europese Commissie is verantwoordelijk voor het voeren van de onderhandelingen namens de lidstaten en voor het afhandelen van de handelsconflicten binnen de WTO. Dat betekent dat lidstaten mee moeten werken bij dergelijke maatregelen om tot overeenstemming te komen. Vervolgens kan de EU dan proberen de leden van de WTO te overtuigen dat de voorgenomen maatregelen WTO-conform zijn.

Als lid van de EU heeft Nederland ook te maken met de spelregels van de interne markt. De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. Er mogen in beginsel geen nationale belemmeringen (maatregelen) worden opgeworpen inzake deze 'vrijheden'.⁷⁰ Daarnaast is in 1968 de Europese douane-unie opgericht waardoor er een harmonisering heeft plaatsgehad van de douanerechten op goederen van buiten de EU; alle EU-lidstaten passen dezelfde invoerheffingen toe op deze goederen. Als deze geïmporteerde goederen naar een andere lidstaat gaan, hoeven er geen douanerechten te worden betaald.

Binnen de interne markt van de EU kunnen productiequota worden opgelegd⁷¹, maar deze productiebeperking geldt alleen voor de lidstaten van de EU. Dit betekent dat het reguleren van de import vanuit derde landen aan de 'buitengrenzen' van de EU zal moeten plaatsvinden. Het opleggen van productiequota aan andere landen is echter in strijd met het fundamentele beginsel van soevereiniteit; staten zijn gelijkwaardig en onafhankelijk en hebben binnen het eigen grondgebied het hoogste gezag. Het is in beginsel verboden om importquota op te leggen, tenzij dit in lijn te brengen is met de internationale handelsregels in de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (General Agreement on Tariffs and Trade; hierna: GATT). Met een beroep op ten minste twee van de limitatieve algemene uitzonderingen in artikel XX GATT kan een importquotum toch gerechtvaardigd worden.

De meest relevante uitzonderingen voor textiel zijn:

1. Artikel XX (a) GATT staat dat handelsmaatregelen mogelijk zijn die 'noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare zeden'.
2. Artikel XX (b) GATT: handelsmaatregelen mogen worden getroffen die 'noodzakelijk zijn ter bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten op het eigen grondgebied'.
3. Artikel XX (g) GATT: handelsmaatregelen mogen worden getroffen 'tot het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen, mits de toepassing van zulke maatregelen met beperking van de binnenlandse productie of het binnenlandse verbruik gepaard gaat'.

⁷⁰ Bij een belemmering gaat het om nationale maatregelen die beperkingen opwerpen. Nationale maatregelen die het vrije verkeer beperken zijn in beginsel niet toegestaan, tenzij deze beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden op grond van bijvoorbeeld publieke belangen en andere redenen die in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) staan. In het algemeen geldt dat deze beperkingen al snel strijd opleveren met het vrij verkeer en de totstandkoming van de interne markt in de weg zitten.

⁷¹ Tot 2015 gold er een productiebeperking voor melk, het 'melkquotum'.

Een beroep op Art. XX van het GATT zal uiteindelijk steeds moeten voldoen aan het voorbehoud dat maatregelen niet zodanig worden toegepast, dat zij een middel vormen hetzij tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen waar dezelfde omstandigheden heersen, hetzij tot een verkapte beperking van de internationale handel.⁷² Verder moet een maatregel een aantoonbaar moet bijdragen aan het beoogde beleidsdoel, proportioneel zijn en niet verder dan noodzakelijk gaan. We merken op dat de regels inzake non-discriminatoire behandeling in Art. I van het GATT (Most Favoured Nation Treatment) tevens geëerbiedigd moet worden. Dat betekent volgens dit artikel dat “elk voordeel, elke gunst, elk voorrecht of elke vrijstelling welke een der verdragsluitende partijen verleent aan enig product van oorsprong uit of bestemd voor enig ander land, terstond en onvoorwaardelijk worden verleend aan het overeenkomstige produkt van oorsprong uit of bestemd voor het grondgebied van alle andere verdragsluitende partijen”. De maatregel mag dus kortgezegd niet protectionistisch van karakter zijn. Zo mag er bijvoorbeeld geen minder gunstige behandeling – bijvoorbeeld binnenlandse belastingen of heffingen – zijn dan die wordt verleend aan overeenkomstige producten van binnenlandse oorsprong.

De algemene inschatting van de juridische respondenten is dat een beroep op de bovenstaande uitzonderingen niet onmogelijk is, maar dat het wel bijzonder lastig zal zijn en veel tijd zal gaan kosten bij de WTO. Bij de artikelen XX (a) en XX (b) moet bijvoorbeeld de noodzaak worden aangetoond hetgeen een zware bewijslast met zich meebrengt, bijvoorbeeld marktonderzoek dat de publieke moraal tegen (*ultra*) *fast fashion* is of voldoende wetenschappelijk bewijs inzake de noodzaak van een maatregel. Art. XX (g) kent een minder zware bewijslast, want het moet ‘slechts’ gerelateerd zijn aan het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Het is de vraag of voor textiel aan ten minste twee van de limitatief opgesomde uitzonderingen kan worden voldaan. Daarnaast is er nog geen zaak bij het WTO geweest die specifiek ging over textiel (wel over importbeperkingen inzake zeehondenbont). Er zijn nog geen goede precedents geweest om het milieu in het algemeen te beschermen.⁷³ Bij XX (b) gaat het tot op heden in juridische cases primair over veilige voedselconsumptie en voorkomen van overdracht van ziektes, hormoonvlees etc. en bij XX (g) gaat het tot op heden om olie en/of gas of een importverbod op garnalen-/tonijnvangst.

4.3.3. Alternatieven voor quota?

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de invoering van een productie- en importquotum juridisch gezien naar verwachting een lastig en langdurig proces is. De vraag is vervolgens welke (andere) beperkingen juridisch mogelijk zijn. Een inventarisatie van alternatieve beleidsmogelijkheden staat in paragraaf 5.1; een inventarisatie van de juridische mogelijkheden staat in bijlage 2.

4.3.4. Hoofdpijnen van juridische bevindingen

Onze juridische bevindingen op hoofdpijnen hebben we samengevat in het navolgende kader.

⁷² De rechtvaardiging om deze maatregelen te nemen is onderworpen aan een reeks voorwaarden in de inleidende paragraaf van de algemene uitzonderingsbepalingen van art. XX, bekend als de “chapeau”. In de aanhef ervan wordt bepaald dat een maatregel die wordt genomen voor een van de legitieme doelstellingen (bijvoorbeeld in a, b of g), niet mag worden toegepast op een wijze die een middel tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen waar dezelfde omstandigheden heersen, of een verkapte beperking van de internationale handel zou vormen.

⁷³ Bij de Carbon Border Adjustment Mechanism verordening (CBAM) is het overigens vanuit de EU wel gelukt om de correctie op CO₂-uitstoot (‘koolstoflekkage’) te corrigeren aan de buitengrens van de EU.

1. Er zijn diverse voorbeelden genoemd van productiequota in de EU (zie paragraaf 4.1); deze quota lijken echter alleen betrekking te kunnen hebben op het reguleren van de productie op de interne markt
2. Omdat de EU in de huidige situatie zo'n 70% van de textiel importeert, kunnen productiequota alleen effectief zijn in combinatie met importbeperkende maatregelen.
3. Het instellen van importquota door de EU is juridisch mogelijk, mits:
 - Deze voor de hele Europese gemeenschap worden ingesteld en toepassing krijgen aan de buitengrenzen van de EU,
 - De importquota passen binnen het algemene WTO-recht (GATT).
4. De invoering van een productie- en importquotum is juridisch gezien naar verwachting een lastig en langdurig proces.

4.4. Impact op Nederlandse stakeholders

4.4.1. Verwachte gedragseffecten

Gedragseffecten van producenten en consumenten vallen strikt genomen buiten de scope van de onderzoeksvragen. We geven daarom alleen een eerste, verkennend inzicht in verwachte gedragseffecten en verwachte impact op Nederlandse producenten en consumenten.

Hoe zouden producenten reageren op een eventueel textielquotum? Producenten gericht op winstmaximalisatie zouden zich waarschijnlijk richten op het kopen van rechten voor producten met een hoge nettomarge. In algemene zin zijn nettomarges bij duurdere, kwalitatief betere producten hoger, al is de relatie tussen nettomarge en kwaliteit echter niet altijd eenduidig.

Voorbeeld van gedragseffect van bedrijven bij productiebeperking

Tijdens een natuurlijk experiment in de nasleep van de coronapandemie zagen we dit marktgedrag in de praktijk. Toen namelijk de aanvoerlijnen van geavanceerde chips bestemd voor onder andere de auto-industrie stagneerden, richtten de autofabrikanten die last hadden van de tekorten zich op het produceren van duurdere, kwalitatief betere modellen met een hogere nettomarge.

Een ander mogelijk gedragseffect is dat producenten overige volumes 'dumpen' in andere markten. Dit marktgedrag is op de langere termijn echter niet volhoudbaar, want als het aanbod structureel hoger is dan de vraag, dan komen prijzen en de nettomarges sterk onder druk te staan.

4.4.2. Verwachte impact op bedrijven

De impact voor Nederlandse bedrijven hangt af van de positie van het bedrijf in de keten (producent/retailer, groot/klein, push-based/pull-based businessmodel, enzovoort). In algemene zin is het voornaamste nadeel dat een businessmodel op basis van omzetgroei lastiger te realiseren is. De mate waarin dit het geval is, hangt af van de implementatiekeuzes. Het voornaamste voordeel is dat de druk van lage prijs-kwaliteit competitie die veel ondernemers als knellend ervaren in bepaalde mate minder wordt.

Als de grondslag van het quotum inderdaad aantal stuks kleding wordt, betekent dit dat bedrijven zich moeten voorbereiden op een businessmodel met minder stuks. Dit betekent dat de winst per kledingstuk hoger moet zijn om op dezelfde bedrijfswinst uit te komen. Bedrijven kunnen zich hier op verschillende manieren op voorbereiden. Allereerst kan het bedrijf kleding ontwerpen met een lange levensduur. Kleding die wordt ontworpen met het oog op een lange levensduur kan meestal verkocht worden tegen een hogere prijs.⁷⁴ Dit kan zowel gaan om een lange technische als een lange gepercipieerde of emotionele levensduur. Het eerste kan bereikt worden door kleding van goede kwaliteit te produceren, het tweede door een bepaalde mate van tijdloos design. De emotionele levensduur kan ook verlengd worden door kleding te ontwerpen die gemakkelijk gecombineerd kan worden, multifunctioneel is of uniseks.

Daarnaast kunnen bedrijven zich voorbereiden op een quotum door nieuwe businessmodellen te verkennen. Een manier om de winst per geproduceerd/geïmporteerd kledingstuk te verhogen, is door de verhuur van kleding. Hierbij geldt dat een hogere kwaliteit betekent dat de kledingstukken vaker verhuurd kunnen worden en dus meer inkomen genereren. Een bijkomend voordeel van verhuurmodellen is dat er vaak meer contact is met consumenten (meerdere 'consumer touch points') wat bedrijven de kans geeft om een sterkere band op te bouwen met hun klanten en loyaliteit te verhogen. Een ander voorbeeld van een nieuw business model is een reparatie- of vermaakservice tegen meerprijs.

Een andere manier om de winst per kledingstuk te verhogen is door het model van voorverkoop. Het traditionele businessmodel van retailbedrijven zorgt ervoor dat er vaak onverkochte kleding overblijft aan het eind van een seizoen, die tegen gereduceerde prijzen verkocht wordt. Bij een model van voorverkoop worden kledingstukken pas geproduceerd nadat consumenten deze gekocht hebben. Dit vermindert overproductie en opslagkosten. Het verkopen van 'limited editions' kan bovendien marketingvoordelen bieden.

Kortom, er zijn voordelen te behalen voor textielbedrijven die zich toeleggen op textiel met een hogere prijs-kwaliteitverhouding en servicemodellen. Textielbedrijven die zich toeleggen op textiel met een lage prijs-kwaliteitverhouding, zoals (*ultra*) *fast fashion* bedrijven, krijgen in een quotumsysteem te maken met het nadeel dat hun push-based strategie in de context van een quotum minder goed werkt (ook hier hangt de mate waarin dit het geval is af van de implementatiekeuzes). Ook zal het voor hen bovendien moeilijker zijn om een nieuwe strategie te omarmen gericht op hoge nettomarges, omdat de kwaliteitsperceptie van consumenten voor hun producten lager is.

⁷⁴ Gossen, M. & M.I. Kropfeld (2023), 'Exploring sufficiency-oriented marketing and consumption practices in the outdoor industry'. *Sustainable Production and Consumption* 30, pp. 720–736.

4.4.3. Verwachte impact op consumenten

Op basis van het verwachte marktgedrag van textielbedrijven kunnen we ook een eerste inschatting maken van de verwachte impact op Nederlandse consumenten. Omdat bedrijven die te maken krijgen met een quotum zich waarschijnlijk zullen toeleggen op producten met een hoge nettomarge, zal het marktaanbod voor consumenten zich ontwikkelen in de richting van een aanbod met een hogere prijs-kwaliteitverhouding. Aangezien 74% van de Nederlanders zich ergert aan de slechte kwaliteit van (*ultra*) *fast fashion* kleding,⁷⁵ zou dat voor de meeste Nederlanders een gewenst ontwikkeling zijn. Producten van hogere kwaliteit hebben veelal een langere levensduur, zijn effectiever en efficiënter in het gebruik en hebben minder onderhoud en reparaties nodig. Dat leidt over de hele levensduur gemeten vaak tot lagere kosten, waardoor Nederlandse consumenten goedkoper uit kunnen zijn.

Dat kan, anders dan veel mensen wellicht zouden denken, goed nieuws zijn voor mensen met lage inkomens. Zij zijn namelijk als gevolg van hun lage inkomen veroordeeld tot het kopen van goedkope, kwalitatief slechte producten die snel kapot gaan, waardoor ze paradoxaal en wrang genoeg uiteindelijk juist hogere kosten maken. Dit wordt ook wel de *boots theory of socioeconomic unfairness* genoemd,⁷⁶ of in een gewoon Nederlands gezegde: 'arm zijn is duur'. Het mechanisme dat arm zijn duur is, gaat ook op voor textiel.⁷⁷ Een textielquotum kan deze negatieve spiraal helpen doorbreken. Hiervoor is het wel nodig dat huishoudens met lagere inkomens gecompenseerd worden voor de hogere aanschafprijzen van textiel. De lagere levensduurprijs van textielproducten zorgt er vervolgens op langere termijn voor dat er een verbetering van de koopkracht van huishoudens optreedt.

Ook hier biedt ETS een interessante parallel. De opbrengsten van ETS worden vanaf 2027 namelijk gedeeltelijk ingezet om het Social Climate Fund te financieren, een fonds dat kwetsbare huishoudens in de EU ondersteunt om financieel voordelig deel te nemen aan de duurzaamheidstransities.⁷⁸ De opbrengsten van een quotum kunnen op een vergelijkbare manier worden aangewend om kwetsbare huishoudens financieel voordelig de overstap te laten maken naar kwalitatief betere kleding met een langere levensduur. Hetzelfde doel kan uiteraard ook bewerkstelligd worden door algemeen koopkrachtbeleid.

⁷⁵ Zie: <https://www.plasticsoupfoundation.org/2022/10/74-nederlanders-maakt-zich-boos-slechte-kwaliteit-fast-fashionkleding/>

⁷⁶ Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Boots_theory

⁷⁷ Srinivas, S. (2020), 'Stitching A New Narrative: Engaging with Sustainability In The Fashion Industry'.

⁷⁸ Zie: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en

4.5. Impact op het mondiale Zuiden

4.5.1. Verwachte impact op de werkgelegenheid

Omdat er geen textielquota meer in werking zijn, zijn er geen actuele studies naar de kwantitatieve impact van textielquota op de werkgelegenheid in landen in het mondiale Zuiden. Er is wel onderzoek gedaan naar de kwantitatieve werkgelegenheidsimpact in derde landen van circulariteitsbeleid in het algemeen. Hieruit blijkt dat de overgang naar een kleinere materiaalvoetafdruk en minder consumptie van kleding kan leiden tot een aanzienlijke afname van de werkgelegenheid in lage- tot hogere-middeninkomenslanden buiten de EU.⁷⁹

Een stevige kanttekening bij deze studie is dat er alleen gekeken is naar circulariteitsbeleid zonder flankerend sociaal beleid in ogenschouw te nemen. Met flankerend sociaal beleid zou de werkgelegenheidsimpact er heel anders uitzien.

In de kledingindustrie in landen in het mondiale Zuiden zijn werkweken van 6 dagen, 10-12 uur per dag gebruikelijk, in drukke perioden werkweken van 7 dagen, 16-18 uur per dag.⁸⁰ De gemiddelde werkweek kan daarom al snel uitkomen op 75 uur per week, ofwel omdat de lonen te laag zijn om zonder overwerk rond te komen, ofwel omdat werkgevers druk uitoefenen om meer uren te werken. De *Hours of Work Convention* van de International Labour Organization (ILO) stelt een maximumwerkweek van 48 uur per week, 8 uur per dag, als maximum.⁸¹

Als de EU, in aanvulling op de eerdergenoemde Forced Labour Regulation (zie paragraaf 3.2), naleving van de ILO-conventie zou eisen, dan zou een vermindering van productie voor Europese consumptie van 36% mogelijk zijn zonder negatieve werkgelegenheidsimpact in textielexporterende landen. Hierbij is het vanuit het oogpunt van bestaanszekerheid van werknemers wel noodzakelijk om leefbare lonen te betalen voor een 48-urige werkweek. Over het principe van leefbare lonen is binnen de ILO onlangs overeenstemming bereikt.⁸² Bovendien zijn het recht op vrije tijd en het recht op een leefbaar loon verankerd in de Universele Verklaring van de Rechten voor de Mens (zie ook paragraaf 5.2).

Ook hier geldt dat implementatie en handhaving van deze breed gedeelde norm de belangrijkste uitdaging is; we verdiepen deze bevinding in hoofdstuk 5, over minimumkwaliteitseisen. Als er bij de invoering van circulariteitsbeleid rekening gehouden zou worden met ILO/UVRM-afspraken over de werkweek en over een leefbaar loon, dan zouden de maatregelen tot een verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid kunnen leiden.

⁷⁹ Repp, L., Hekkert, M., & Kirchherr, J. (2021). Circular economy-induced global employment shifts in apparel value chains: Job reduction in apparel production activities, job growth in reuse and recycling activities. *Resources, Conservation and Recycling*, 171, 105621.

⁸⁰ Zie: <https://cleanclothes.org/issues/working-hours>

⁸¹ Zie: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001

⁸² Zie: <https://www.ilo.org/resource/news/ilo-reaches-agreement-issue-living-wages>

De impact op de werkgelegenheid voor katoenboeren is tweeledig. Enerzijds heeft een quotum een negatief op de werkgelegenheid, omdat het totale productievolume dat geëxporteerd kan worden naar de Europese Unie daalt. Anderzijds heeft een quotum een positief effect op de werkgelegenheid, omdat bedrijven er naar verwachting voor zullen kiezen om kleding met een betere prijs-kwaliteitverhouding af te zetten. Hierbij zou het gebruik van synthetische materialen, die de grote volumegroei van de afgelopen jaren in belangrijke mate mogelijk heeft gemaakt, kunnen afnemen en het gebruik van katoen kunnen toenemen. Ook voor katoenboeren kan overigens een leefbaar loon worden vastgesteld als flankerend sociaal beleid.

Een quotum kan ervoor zorgen dat er minder textiel geëxporteerd wordt naar lage en middeninkomen landen, vooral minder textiel van slechte kwaliteit. Dit soort textiel komt vaak in landen als Ghana en Kenia terecht, waar een aanzienlijk deel waardeloos wordt geacht en op vuilnisbelten belandt. Tegelijkertijd is de verkoop van tweedehands kleding een belangrijke inkomstenbron voor vooral vrouwen in lage en middeninkomen landen.

4.5.2. Verwachte impact op bedrijven

De verwachte impact van een quotum op bedrijven in het mondiale Zuiden lijkt in belangrijke mate op de verwachte impact op Europese bedrijven (zie paragraaf 4.4), namelijk een economische prikkel om zich toe te leggen op textiel met een hogere prijs-kwaliteitverhouding. Europese bedrijven en bedrijven in het mondiale Zuiden werken in een sterk geglobaliseerde keten, waarin veel samenwerking plaatsvindt. We kunnen daarom niet zomaar aannemen dat Europese bedrijven wel in staat zijn om zich aan te passen aan de nieuwe marktomstandigheden en bedrijven in het mondiale Zuiden niet, of vice versa. Het is waarschijnlijker dat ketenpartners in Europa en het mondiale Zuiden samen op zoek zullen gaan naar de beste aanpassingsmogelijkheden.

De grootste kans voor bedrijven in het mondiale Zuiden is dat zij kunnen ontsnappen uit de 'race naar de bodem' waarbij bedrijven tegen steeds lagere kosten grote volumes produceren. Kledingbedrijven betalen concurrerende producenten steeds minder voor kleding en hanteren korte leveringstijden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel in hoeverre bedrijven in het mondiale Zuiden ondersteund worden in de omslag naar lagere aantallen en hogere kwaliteit. Mogelijk zijn er veranderingen nodig in de apparatuur en materialen, of moeten werknemers worden bijgeschoold. Het is belangrijk dat de Nederlandse overheid bestaande manieren van support aan de kledingindustrie⁸³ aanwendt om deze veranderingen voor bedrijven in het mondiale Zuiden mogelijk te maken.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is ook in hoeverre stakeholders in het mondiale Zuiden bij de invoering van een eventueel textielquotum geconsulteerd worden over de vormgeving van de maatregel en het flankerende beleid, waaronder flankerend sociaal beleid.

4.5.3. Verwachte impact op de leefomgeving

Een quotum heeft, zoals uitgebreid toegelicht, een volumebeperkend effect en de productie vindt vaak plaats in lage en middeninkomen landen. De milieupact hangt in belangrijke mate samen met het volume. De verwachting is daarom dat de impact op de leefomgeving in landen in het mondiale Zuiden bij de invoering van een quotum zal dalen.

⁸³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2021/bz-en-duurzame-mode>

5. Minimumkwaliteitseisen

In dit hoofdstuk verkennen we de alternatieve mogelijkheid om via het instellen van minimumkwaliteitseisen de productie en consumptie van textiel te verminderen en de milieu-impact van textiel te reduceren. We verkennen in de volgende paragraaf eerst welke varianten er mogelijk zijn, waarbij de begeleidingscommissie één variant heeft aangewezen om te verdiepen. Vervolgens bespreken van de verdiepingsvariant het uitvoeringsaspect, het economisch aspect, de verwachte impact op stakeholders in Nederland en het mondiale Zuiden en het juridisch aspect.

5.1. Welke minimumkwaliteitseisen?

5.1.1. Huidige kwaliteitseisen voor textiel

Er gelden op het moment van schrijven al allerlei producteisen aan textiel die wordt geïmporteerd. Deze eisen gaan met name over productveiligheid en etikettering.⁸⁴ Deze eisen zijn strenger voor textiel van buiten de EU.⁸⁵ Deze producteisen bij import worden in Nederland gehandhaafd door de NVWA. Als de veiligheid en gezondheid van de consument of het milieu (in Nederland) niet in gevaar komt, dan mag de Nederlandse overheid import van een product niet zomaar verbieden.⁸⁶ Europese producteisen zijn op dit moment niet gewaarborgd bij aankoop via webwinkels van buiten de EU.⁸⁷

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, werken de Europese Unie en Nederland op dit moment aan ecologische normen voor de textielketen, zoals Ecodesign (EU; gericht op de ontwerpfase) en de UPV Textiel (Nederland; gericht op de afvalfase). Deze eisen zullen ook van toepassing zijn op geïmporteerde producten. Het toepassen van ecologische normen bij import gebeurt bij andere producten ook, denk aan de Europese houtverordening (EUTR).⁸⁸ De Europese wet verantwoord ondernemen (CSDDD), die op 25 juli jl. in werking is getreden, verplicht grote bedrijven gepaste zorgvuldigheid toe te passen in hun waardeketen om zo risico's voor mens en milieu te identificeren, te voorkomen en aan te pakken.⁸⁹ Deze wet is echter flink verwaterd, waardoor de impact volgens experts en ngo's beperkt zal zijn.⁹⁰

⁸⁴ Zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/kleding-en-textiel/eisen-produceren-en-verhandelen-kleding-en-textiel>

⁸⁵ Zie: <https://www.kvk.nl/internationaal/kleding-importeren/>

⁸⁶ Zie: <https://ondernemersplein.kvk.nl/toelating-eu-producten-in-nederland/>

⁸⁷ Zie: <https://esb.nu/eu-eisen-niet-gewaarborgd-bij-import-via-webwinkels/>

⁸⁸ Zie: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/eu-rules-against-illegal-logging_en

⁸⁹ Zie: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en

⁹⁰ Zie onder andere: <https://cleanclothes.org/news/2024/member-states-chose-to-protect-corporate-profits-and-fail-workers-and-human-rights>

5.1.2. Alternatieve maatregelen om de productie en consumptie van textiel te beperken

Tijdens de eerste fase van het onderzoek hebben we een groslijst opgesteld van alternatieve maatregelen om de productie en consumptie van textiel direct of indirect te beperken, in aanvulling op het bestaande en voorgenomen beleid dat we in hoofdstuk 3 toegelicht hebben. Hieronder vatten we de mogelijkheden kort samen:

1. **Reeds bestaande Nederlandse garantiewetgeving beter handhaven.**
 - In Nederland bestaat geen wettelijke garantietermijn, maar hebben consumenten recht op een deugdelijk product. Dat wil zeggen dat een product voor een bepaalde tijd probleemloos moet functioneren. Hoe lang dat is, hangt af van het product en de verwachtingen die zijn gewekt.
 - In theorie betekent dit dat consumenten kleding die snel kapotgaat gratis kunnen laten repareren. In de praktijk lopen consumenten er echter tegenaan dat detailhandelaren en producenten barrières opwerpen om gebruik te maken van dit recht. Bovendien bieden producenten vaak geen reparatie aan, maar een vervangend product, waardoor de potentiële milieuwinst van reparatie teniet wordt gedaan.
 - Kans: bewustwording en handhaving van de Nederlandse garantiewetgeving kan circulaire textiel helpen bevorderen zonder dat er nieuwe wetgeving nodig is.
 - Beperking: beïnvloeding van producenten- en consumentengedrag is uitdagend.
2. **Wettelijke verplichting voor merken en winkels om reparatie en hergebruikmogelijkheden aan te bieden.**
 - Status: deze verplichting is onlangs ingevoerd in de EU en wordt omgezet naar Nederlandse wetgeving. Bij de invulling kan Nederland eigen accenten zetten.
 - Anders dan bij de eerste variant gaat het hier om recht op reparatie buiten de garantieperiode, dus om reparatie tegen betaling.
 - Kans: bewustwording en handhaving van deze maatregel werkt drempelverlagend voor consumenten om kleding te laten repareren.
 - Beperkingen: repareren is vaak duurder dan het bieden van een nieuw/vervangend product, waardoor het beoogde effect op de productie en consumptie van textiel mogelijk beperkt is. Bovendien is niet zeker of reparatie leidt tot ander koopgedrag en is reparatie logistiek ingewikkelder voor consumenten en producenten.
3. **Het instellen van een wettelijk minimumpercentage secundaire grondstoffen bij nieuw product.**
 - Voor kunststoffen heeft Nederland is een norm in ontwikkeling voor een minimumpercentage secundaire grondstoffen bij productie, de Nationale Circulaire Plastic Norm. Een dergelijke norm zou ook voor textiel ingesteld kunnen worden.
 - Kans: de casus kunststoffen wijst uit dat recyclingvereisten alleen niet genoeg zijn, bijvoorbeeld omdat primaire grondstoffen soms heel goedkoop zijn, waardoor er onvoldoende vraag naar gerecyclede grondstoffen ontstaat. Een 'bijmengverplichting' kan dit probleem oplossen en de milieu-impact van primair grondstoffenverbruik verminderen. De maatregel kan eventueel gecombineerd worden met statiegeld om een zorgvuldig gescheiden inzameling te stimuleren.
 - Beperking: deze maatregel is moeilijker toepasbaar/handhaafbaar als er sprake is van substantiële import, zoals bij textiel het geval is. Het ligt daarom meer voor de hand om deze maatregel op Europees niveau in te voeren, wat kan zorgen voor een langere doorlooptijd. Mogelijk voorzien de nieuwe Ecodesign-eisen voor textiel in deze behoefte. Het verwachte effect van een minimumpercentage secundaire grondstoffen op de kostprijs van textiel, en daarmee op het productie- en consumptievolume, is beperkt.

4. Een verbod op reclame voor (*ultra*) fast fashion.

- Dit is onderdeel van de Franse wet tegen (*ultra*) fast fashion.⁹¹ Het is nog onduidelijk welke bedrijven precies onder deze wetgeving gaan vallen.
- Kans: reclame is een essentieel onderdeel van bedrijfsstrategieën om overproductie in stand te houden; zonder dit middel zal overproductie aanzienlijk lastiger in stand te houden zijn, waardoor de effectiviteit van deze maatregel potentieel hoog is. Bovendien zijn verschillende Nederlandse steden al bezig om bepaalde vormen van reclame in de openbare ruimte aan banden te leggen.
- Beperking: zeker door de komst van online marketing is het aantal reclamemogelijkheden flink uitgebreid. Dat compliceert de handhaving in de volle breedte, terwijl smallere handhaving de effectiviteit verkleint.

5. Invoering van circulaire bijdrage op textiel voor een stimuleringsfonds circulaire textiel.

- Deze maatregel betreft het heffen van een circulaire bijdrage middels de UPV bij de verkoop van nieuwe textiel. De bijdrage wordt gestort in een stimuleringsfonds dat circulaire productie en consumptie van textiel aanmoedigt. Voorbeelden van aanwendingsmogelijkheden voor het stimuleringsfonds zijn:
 - Kledingreparatie (compenseert nadeel van de tweede variant over het recht op reparatie).
 - Kledingbibliotheken (kan de gebruiksduur van kleding vergroten).
 - Vergoeding van arbeidskosten bij hergebruik/upcycling (vintagetextiel).
- Kans: businesscase van een mogelijke circulaire bijdrage voor elektronica laat zien dat er sprake is van een grote hefboom: een bijdrage van één of enkele procenten is genoeg voor tientallen procenten korting op reparatie.⁹² Het past bovendien bij het voornemen van het Ministerie om UPV's voor bredere doelen in te zetten dan alleen recycling.
- Beperking: de eerdergenoemde beperking op reparatie is in verminderde mate van toepassing, omdat bij deze maatregel reparatie aanzienlijk goedkoper wordt gemaakt.

6. Een verbod op uitverkoop ('sale') van textielproducten.

- Uitverkoop is een vorm van prijsdiscriminatie: mensen die (mede onder invloed van marketing) niet kunnen wachten met aanschaffen, betalen een hogere prijs, waardoor producenten bij deze groep een hogere marge realiseren.
- Kans: zonder uitverkoop zouden producenten en retailers een combinatie moeten kiezen van hogere prijzen en een lagere afzet óf een combinatie van lagere prijzen/marges en een gelijkblijvende afzet. Bedrijven die primair sturen op winstmaximalisatie zullen neigen naar de eerste optie en hun productie beperken. Er is wel duidelijke stok achter de deur nodig, namelijk het voorgenomen Europese verbod op het verbranden van restvoorraden en regels voor het verschepen van onverkochte textiel naar landen in het mondiale Zuiden.
- Beperking: bedrijven die primair sturen op omzetmaximalisatie zullen neigen naar de tweede optie en hun productie niet beperken.

⁹¹ Zie: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b2129_proposition-loi

⁹² Schenderling, P.J. & M. Olthaar (2024), *Beprijzingsmaatregelen opschalen circulaire verdienmodellen: verkenning in opdracht van het Ministerie van IenW*. Zie: <https://circulaireconsumptiegoederen.nl/kennisbibliotheek/beprijzingsmaatregelen-opschalen-circulaire-verdienmodellen/>

7. Scherpe Europese minimumkwaliteitseisen bij de productie en import van textiel.

- Status: er komen, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, Europese Ecodesign-regels kunnen gericht worden op een langere levensduur van kleding, over onder andere robuustheid, reparabiliteit, recyclebaarheid en (tot op zekere hoogte) beperking van het gebruik van (zeer) zorgwekkende stoffen.
- Bij de implementatie van de Europese Ecodesign-regels zal gekeken worden naar proportionaliteit en de impact op consumentenprijzen. Er komen tevens DPP's voor textielproducten waarin informatie kan komen te staan over duurzaamheid/circulariteit en het land van productie. Verder worden bedrijven verplicht om duurzaamheid/circulariteit te internaliseren en 'sterk aangemoedigd' om het aantal collecties per jaar te verminderen.
- Kans: Nederland kan, mede vanuit het oogpunt van bestaanszekerheid (namelijk vermindering van het mechanisme dat arm zijn duur is; zie hoofdstuk 4), lobbyen voor scherpe eisen, gericht op een hoge kwaliteit en een lange gebruiksduur. De eisen moeten voldoende scherp zijn om de productie en consumptie van textiel daadwerkelijk te verminderen.
- Beperking: omdat de eisen voldoende scherp moeten zijn om het beoogde effect te sorteren, zijn de gevolgen voor landen in het mondiale Zuiden ook forser; denk aan de potentiële impact op de werkgelegenheid in die landen. Er is daarom flankerend Europees beleid nodig om de sociale gevolgen in landen in het mondiale Zuiden te compenseren.

8. (Europese) UPV-textiel met eco-modulatie van tarieven voor recycling.

- Wat: textielafval zal, zoals toegelicht in hoofdstuk 3, vanaf 2025 overal in de EU apart ingezameld moeten worden. Producenten betalen voor de recyclingskosten, waarbij ze een hoger tarief betalen als de recyclingskosten hoger zijn (eco-modulatie van tarieven).
- Kans: Nederland kan eco-modulatie van tarieven instellen voor de Nederlandse UPV-Textiel of zich in Europees verband inzetten voor de Europese vormgeving van deze maatregel.
- Beperking: de potentiële verschillen in recyclingskosten zijn niet zodanig dat eco-modulatie van tarieven zal leiden tot een substantiële vermindering van productie en consumptie van textiel.
- Er is tevens een mogelijke alternatieve variant van deze maatregel die de bovengenoemde beperking ondervangt, namelijk een gerichte UPV (targeted extended producer responsibility), een voorstel van wetenschappers waarbij producenten van de ecologisch meest schadelijke producten een substantieel hoger UPV-tarief betalen.⁹³
 - In dit voorstel krijgen alle producten verplicht een label met de datum van productie; wanneer producten na korte tijd worden aangetroffen bij afvalstromen, dan betaalt deze producent een hoog tarief.⁹⁴
 - Kans: beleid om productie en consumptie te beperken is effectiever als het alleen de productie en consumptie van kleding van slechte kwaliteit limiteert. De beste definitie van kwaliteit van kleding is gebruiksduur,⁹⁵ een maatstaf die een combinatie maakt van technische levensduur en gebruiksfrequentie (die op haar beurt mede afhangt van de emotionele of gepercipieerde levensduur). De snelheid waarmee een product in afvalstromen belandt is één van de benaderingswijzen die in een iteratief proces getoetst zou moeten worden.
 - Beperking: de genoemde benaderingswijze is omslachtig om te meten en kan alleen achteraf gemeten worden. Het ligt voor de hand om op zoek te gaan naar een benaderingswijze die eenvoudiger en vooraf fysiek gemeten kan worden, bijvoorbeeld de vezeldichtheid van textiel.

⁹³ Klepp et al., Briefing paper, Deployment of Targeted Producer Responsibility (TPR): Questions and Answers, March 2023, Wasted Textiles, SIFO.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ 'Duration of service'; Irene Maldini.

9. Overige potentiële maatregelen:

- Strengere eisen aan retourzendingen bij online retailers (werkt enigszins drempelverhogend voor consumptie van textiel, maar de vraag is hoe substantieel).
- Een wettelijke limiet op het aantal kledingcollecties per jaar (onderdeel van de Franse wet tegen *(ultra) fast fashion*; vereist een behoorlijke investering in handhaving).
- Invoering van ILO-standaarden en leefbaar-loon-standaarden bij de productie en import van textiel (kan een substantieel effect hebben op de kostprijs van textiel en daarmee bijdragen aan vermindering van productie en consumptie van textiel en kan eveneens bijdragen aan een positieve impact op de werkgelegenheid in het mondiale Zuiden, kwantitatief en kwalitatief; vereist een behoorlijke investering in handhaving).

5.1.3. Verdiepingsvariant

Bij de selectie van de verdiepingsvariant heeft de begeleidingscommissie, indachtig het advies van wetenschappers, vooral gekeken naar maatregelen die leiden tot een langere gebruiksduur van textiel. Maatregelen gericht op een langere gebruiksduur zijn namelijk naast prijszingsmaatregelen, die buiten de scope van dit onderzoek vallen, effectieve manieren om de productie en consumptie van textiel te verminderen. Als textielproducten langer gebruikt worden, dan vervalt immers een belangrijke reden om in een hoog tempo nieuwe textielproducten te blijven produceren en consumeren. Van de bovengenoemde alternatieve maatregelen zijn de twee maatregelen die het meest rechtstreeks ingrijpen op een langere gebruiksduur scherpe Europese minimumkwaliteitseisen bij de productie en import van textiel en een Europese UPV-textiel met eco-modulatie van tarieven voor recycling.

Een nadeel van eco-modulatie van UPV-tarieven is dat kostprijsverschillen die ontstaan uit verschillen in recyclebaarheid naar verwachting te klein zijn om een substantiële impact te hebben op het textielvolume. Een grotere differentiatie van UPV-tarieven die niet gebaseerd is op kostprijsverschillen die ontstaan uit verschillen in recyclebaarheid kan economisch gezien een effectievere prikkel geven maar is juridisch gezien lastiger te onderbouwen. De voorgestelde manier om deze potentiële beperking te ondervangen, namelijk *targeted extended producer responsibility*, kent haar eigen beperkingen, namelijk dat de voorgestelde benaderingswijze omslachtig te meten is. Echter, ook als er een betere alternatieve benaderingswijze mogelijk blijkt die vooraf fysiek gemeten kan worden, bijvoorbeeld vezeldichtheid, dan is het eenvoudiger en rechtstreeks om dit fysieke kenmerk gewoon onderdeel te maken van eventuele minimumkwaliteitseisen.

Vanwege deze overwegingen rondom eco-modulatie van UPV-tarieven heeft de begeleidingscommissie een voorkeur uitgesproken voor scherpe Europese minimumkwaliteitseisen als verdiepingsvariant. Hierbij is het wel van belang om het potentiële nadeel van deze maatregel te ondervangen, namelijk de impact op landen in het mondiale Zuiden, met name op de werkgelegenheid.

Om de impact op de werkgelegenheid in het mondiale Zuiden te beperken is een combinatie mogelijk met invoering van ILO/UVRM-standaarden van een redelijke beperking van de werkweek en een leefbaar loon bij de productie en import van textiel. Zoals toegelicht in hoofdstuk 4, kan immers een redelijke beperking van de werkweek in combinatie met een leefbaar loon ervoor zorgen dat ook bij dalende textielvolumes de werkgelegenheid gehandhaafd blijft en de kwaliteit van werk en de kwaliteit van leven van werknemers in de textielketen verbetert. We werken daarom ecologische minimumkwaliteitseisen uit als verdiepingsvariant met de genoemde ILO/UVRM-standaarden als flankerend Europees beleid, kortweg: Europese ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen voor textiel. De sociale minimumeisen vallen daarbij buiten de scope van de ESPR en vereisen daarom nieuwe Europese wetgeving.

5.2. Hoe werken minimumkwaliteitseisen?

5.2.1. Hoe werkt het instellen van minimumkwaliteitseisen?

Productvereisten vallen onder de Europese interne markt en worden daarom gereguleerd door de Europese Unie. Kwaliteitseisen gericht op ecologische doeleinden worden binnen de EU ook wel Ecodesign-eisen genoemd. De Ecodesign richtlijn, die is aangenomen in 2005 en herzien in 2009, was oorspronkelijk een instrument om de energie-efficiëntie van producten te verbeteren door de slechtst presterende producten van de markt te weren.⁹⁶ Voor verschillende groepen energiegerelateerde producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur (EEA), stelde de richtlijn verplichte minimumeisen vast die van toepassing zijn op alle producten die binnen die groep in de EU worden geproduceerd of geïmporteerd.

Vanaf dit jaar is de Ecodesign richtlijn⁹⁷ vervangen door de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR).⁹⁸ De ESPR betreft kaderwetgeving, wat betekent dat concrete productregels geleidelijk zullen worden vastgesteld, per product, of horizontaal, op basis van groepen producten met vergelijkbare kenmerken. De scope van de ESPR-verordening is ten opzichte van de Ecodesign richtlijn verbreed, zodat deze niet alleen energie-efficiëntie omvat, maar ook levensduur, repareerbaarheid, modulariteit (losmaakbaarheid), reductie van (zeer) zorgwekkende stoffen, recyclebaarheid, gebruik van gerecycled materiaal (secundaire grondstoffen), milieuvoetafdruk over de hele levensduur.⁹⁹ De eerdergenoemde DPP's en regels over onverkochte producten zijn ook onderdeel van de ESPR.

⁹⁶ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0125-20121204&from=EN>

⁹⁷ Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. De ESPR is een verordening en heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is *rechtstreeks* toepasselijk in elke lidstaat; omzetting in nationale regels is derhalve niet nodig.

⁹⁸ Zie: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/ecodesign-sustainable-products-regulation_en; VERORDENING (EU) 2024/1781 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 juni 2024 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG

⁹⁹ Ibidem.

In de EU-Textielstrategie is voorgesteld om ook ESPR-eisen te stellen voor textiel.¹⁰⁰ Het onderzoek naar de vormgeving van de ESPR-eisen voor textiel is op dit moment in volle gang. Het onderzoek is nodig, omdat een kwaliteitseis fysiek aantoonbaar moet zijn in het eindproduct en dus ook fysiek gecontroleerd moet kunnen worden bij zowel productie binnen Europa als bij import. Welke fysieke kenmerken dat zijn, wordt onderzocht.

De Europese Commissie doet samen met de Europese onderzoeksdienst JRC een verkennend onderzoek (*preparatory study*) om vast te stellen welke fysieke kenmerken het meest geschikt zijn om eisen aan te stellen. Hierbij houden de onderzoekers niet alleen rekening met de effectiviteit waarmee ecologische doelen worden gehaald maar ook met de proportionaliteit van mogelijke eisen richting zowel producenten als consumenten. De conceptuitkomsten van deze voorstudie zijn inmiddels bekend.¹⁰¹

De JRC onderzoekt de volgende aspecten:¹⁰²

- Duurzaamheid
- Betrouwbaarheid
- Herbruikbaarheid
- Upgradebaarheid
- Repareerbaarheid
- Mogelijkheid tot onderhoud en renovatie
- Aanwezigheid van (zeer) zorgwekkende stoffen
- Energieverbruik en energie-efficiëntie
- Waterverbruik en water-efficiëntie
- Grondstofverbruik en grondstofefficiëntie
- Gebruik van gerecycled materiaal (secundaire grondstoffen)
- Mogelijkheid tot herfabricage
- Mogelijkheid tot recycling
- Mogelijkheid tot terugwinning van materialen;
- Milieuoetafdruk over de hele levensduur, inclusief koolstof- en milieubelasting
- Verwachte afvalproductie

In het literatuuroverzicht van de JCR worden zes fysieke kenmerken van textielproducten genoemd waar minimeisen zich op kunnen richten, namelijk:¹⁰³

- De technische levensduur van het eindproduct.
- De mogelijkheid tot onderhoud en renovatie.
- Repareerbaarheid en herbruikbaarheid.
- De aanwezigheid van (zeer) zorgwekkende stoffen op het eindproduct.
- Het gebruik van gerecyclede materialen in het eindproduct.
- Mogelijkheid tot recycling.

¹⁰⁰ Zie: https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_en

¹⁰¹ JRC (2024), *Preparatory study on textiles for product policy instruments: 1st milestone* (DRAFT; not adopted or endorsed by the European Commission).

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

Lidstaten hebben zeggenschap voordat Ecodesign eisen finaal worden. Lidstaten zijn onder de nieuwe wetgeving betrokken in de expertgroep. Lidstaten en stakeholders zijn in het proces betrokken in het Ecodesign-forum.¹⁰⁴ De Europese Commissie voert ook altijd zelf nog een effectbeoordeling uit voordat de Ecodesign-eisen geïmplementeerd worden.

Minimumkwaliteitseisen dienen ook WTO-conform te zijn. Voor de ESPR geldt bijvoorbeeld ook dat de EU voor aanname van iedere maatregel het WTO Technical Barriers to Trade (TBT) procedure moet doorlopen. Meer informatie over WTO-conformiteit staat in paragraaf 4.3 en bijlage 2.

5.2.2. Voorbeelden van minimumkwaliteitseisen

De uitkomsten uit de JRC-studie zijn, zoals ook in de studie zelf wordt opgemerkt, nog heel schetsmatig. De JRC verwijst wel naar drie onderliggende onderzoeken waarin concrete minimeisen worden voorgesteld, namelijk Bauer et al. (2018), OVAM (2022) en TAUW (2023). Ook verwijst de JRC regelmatig naar de Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR 2024) voor kleding en schoeisel. We noemen voorbeelden van minimumkwaliteitseisen uit deze vier studies, zodat we door onderlinge vergelijking van de voorbeeldeisen kunnen vaststellen welke eisen ecologisch effectief en proportioneel zouden kunnen zijn.

Voorbeeld 1: PEFCR (2024)

De PEFCR-studie is bedoeld om regels te stellen voor het meten en rapporteren van de milieuimpact van kleding en schoeisel over de hele levensduur (zogenoemde *life-cycle analysis*).¹⁰⁵ De voorgestelde regels zijn dus puur bedoeld voor monitoringsdoeleinden en niet als fysieke producteisen. De PEFCR is een score die veel zaken meeneemt, zoals de robuustheid van de stof, de kwaliteit en kleurvastheid na wassen en drogen, et cetera, resulterende in één totaalscore. De scores worden berekend voor zogenaemde ‘representatieve producten’ (*representative products*), zoals T-shirts, truien, broeken, ondergoed en schoenen. Aan de hand van de totaalscore kun producenten en beleidsmakers de ecologische prestaties van kledingstukken met elkaar vergelijken.

De conceptuitkomsten van deze studie zijn inmiddels bekend. Hierin staat benoemd welke milieuindicatoren van belang zijn, maar deze zijn nog niet geprioriteerd en samengebracht in één indicator. De uitkomsten zijn daarom nog onvoldoende bruikbaar om concrete minimumkwaliteitseisen op te baseren. Wel bestaat in de toekomst de mogelijkheid is om de PEFCR-score per representatief product door te vertalen naar producteisen, bijvoorbeeld door een minimale PEFCR-score op te leggen als ondergrens.

Voorbeeld 2: Bauer et al. (2018)

In de studie van Bauer et al. (2018) wordt een aantal fysieke criteria genoemd waar minimumkwaliteitseisen voor textielproducten op gebaseerd kunnen worden.¹⁰⁶ Er worden echter in deze studie geen normgetallen gekoppeld aan de criteria. De uitkomsten zijn daarom nog onvoldoende bruikbaar om concrete minimumkwaliteitseisen op te baseren. De voorgestelde criteria zijn als volgt:

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Quantis (2024), Product Environmental Footprint Representative Product (PEF-RP) Study Report, Apparel and Footwear, Version 2.0 (DRAFT; not adopted or endorsed by the European Commission).

¹⁰⁶ Bauer, B. et al. (2018), *Potential Ecodesign Requirements for Textiles and Furniture*. TemaNord 2018:535.

- (Technische) levensduur:
 - Bevestigingsmiddelen moeten X aantal keren kunnen worden vast- en losgemaakt zonder stuk te gaan. Er moeten instructies worden gegeven over hoe dit te doen.
 - Het product moet informatie bevatten over onderhoud en verlenging van de levensduur.
 - Het product mag maximaal X% uitzetten en krimpen tijdens was- en droogbeurten.
 - De kleurvastheid van het product bij was- en droogbeurten bedraagt tenminste X (testscore).
 - De kleurvastheid van het product bij transpiratie bedraagt tenminste X (testscore).
 - De kleurvastheid van het product bij wrijving (nat en droog) bedraagt tenminste X (testscore).
 - De kleurvastheid van het product bij blootstelling aan licht bedraagt tenminste X (testscore).
 - De weerstand van de stof tegen pilling (vezelopbolling) bedraagt tenminste X (testscore).
- Repareerbaarheid en herbruikbaarheid:
 - Producenten moeten minimaal X jaar reserveonderdelen aanbieden (i.e. extra knopen, ritsen, bevestigingsmiddelen en garen in de juiste kleuren).
 - Logo's, knopen en ritsen moeten binnen X seconden verwijderd kunnen worden. Naden moeten binnen X seconden kunnen worden losgemaakt zonder de levensduur bij normaal gebruik en onderhoud te verminderen.
- Recyclebaarheid:
 - Het product moet een overzicht bevatten van alle gebruikte materialen, plus informatie of het monomaterialen betreft.
 - Het product moet informatie bevatten in hoeverre het bestaat uit gerecyclede materialen.
 - De totale hoeveelheid organische fluor bedraagt niet meer dan X µg per gram stof.

Voorbeeld 3: OVAM (2021)

De studie van OVAM (2021) is aanbesteed door onder andere de Vlaamse overheid en de Europese Commissie. In de OVAM-studie zijn gedetailleerde criteria, inclusief normgetallen, onderzocht voor een gemiddeld kledingstuk, zoals een T-shirt.¹⁰⁷ De criteria zijn gebaseerd op ISO-kwaliteitsnormen die in de sector breed worden toegepast. Het voordeel hiervan is dat de vereisen herkenbaar zijn voor de sector en daardoor relatief uitvoerbaar zijn. Alle acht criteria die genoemd en uitgewerkt worden hebben betrekking op de technische levensduur van het textielproduct, namelijk:¹⁰⁸

- (Technische) levensduur:
 - De bestendigheid van de stof tegen trekken tot minimaal 180N (ISO 13934).
 - De uitrekbaarheid van de stof bij trekken bedraagt minimaal 12,5% en maximaal 40% bij de bovengenoemde minimale treksterkte (ISO 13934).
 - De bestendigheid van de stof tegen scheuren bedraagt minimaal 8N (ISO 13937).
 - De bestendigheid van de naden bedraagt minimaal 8N (ISO 13935).
 - De slijtvastheid van de stof bij wrijving bedraagt minimaal 12.000 cycli (ISO 12947).
 - De bestendigheid van de stof tegen pilling (vezelopbolling) bedraagt tenminste (ISO 12945).
 - De kleur van de stof blijft behouden bij minimaal 4 was- en droogbeurten (ISO 105-C06), bij minimaal 4 keer blootstelling aan transpiratie (ISO 105-E04) en bij minimaal 5 keer blootstelling aan zonlicht (ISO 105 B02).
 - Het product mag maximaal 3% uitzetten en krimpen tijdens was- en droogbeurten (ISO 5077).

¹⁰⁷ OVAM (2021), *Ecodesign criteria for consumer textiles*.

¹⁰⁸ Ibidem.

OVAM noemt ook de mogelijkheid om sociale eisen te stellen aan het productieproces, maar verwierpt deze mogelijkheid, want:¹⁰⁹ “Hoewel duidelijke criteria gesteld zouden kunnen worden, is het een gecompliceerd vraagstuk om vast te stellen dat textielproducten geproduceerd zijn volgens deze criteria vanwege het internationale karakter van de textielketen, waardoor het gevaar bestaat dat er een ongelijk speelveld wordt geschapen dat de Europese economie schade toebrengt.” Deze reden is nauwelijks te begrijpen, want, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, is juist het huidige, grotendeels ongereguleerde mondiale speelveld dermate ongelijk dat Europese producenten die zich houden aan ecologische wet- en regelgeving en UVRM/ILO-standaarden hinder ondervinden van (*ultra*) *fast fashion* producenten die zich niet houden aan ecologische wet- en regelgeving en UVRM/ILO-standaarden en zodoende oneerlijk concurreren.

Wat de auteurs van de OVAM-studie met het citaat lijken te bedoelen is dat Europese *fast fashion* bedrijven bij de invoering van ecologische wet- en regelgeving en UVRM/ILO-standaarden hinder zouden kunnen ondervinden van niet-Europese (*ultra*) *fast fashion* bedrijven die deze standaarden proberen te omzeilen. De redenering dat daarom sociale eisen aan het productieproces verworpen moeten worden is echter niet valide, omdat (a) het stellen van eisen verschillen op het mondiale speelveld kleiner maakt en niet groter, en (b) er vele Europese producenten zijn die zich keurig houden aan ecologische wet- en regelgeving en UVRM/ILO-standaarden en juist baat zouden hebben bij de invoering en handhaving van eisen aan het productieproces. Het enige valide aandachtspunt dat uit de opmerkingen van de auteurs valt op te maken is dat handhaving van eisen aan het productieproces gecompliceerd en van groot belang is en daarom veel aandacht behoeft.

Een ander kritiekpunt op OVAM (2021) is dat de voorgestelde eisen voor kleurvastheid (namelijk bij minimaal 4 was- en droogbeurten, minimaal 4 keer blootstelling aan transpiratie en minimaal 5 keer blootstelling aan zonlicht) laag zijn, ook vergeleken de huidige (lage) standaarden. Op dit moment wordt kleding namelijk gemiddeld 7 tot 9 keer gedragen.¹¹⁰ Dat is een lage frequentie, maar wel hoger dan de norm die de auteurs van de OVAM-studie voorstellen. Dit roept de vraag op of de andere voorgestelde eisen wel adequaat zijn. De uitkomsten lijken daarom onvoldoende bruikbaar om concrete minimumkwaliteitseisen op te baseren.

Voorbeeld 4: TAUW (2023)

Het laatste voorbeeld is een studie van TAUW (2023), in opdracht van het Ministerie van IenW.¹¹¹ De auteurs van deze studie constateren dat er bij het stellen van minimumkwaliteitseisen sprake is van een afrijsel tussen verbetering van de milieupact door bevordering van de technische levensduur van textielproducten en verbetering van de milieupact door bevordering van recycling van textielproducten. Gebruik van gerecycled materiaal kan namelijk de technische levensduur van het product verminderen, omdat de bestendigheid van de stof tegen trekken, scheuren, wrijving en pilling lager is. Kleding met een lange technische levensduur kan bestaan uit meer materiaal, wat leidt tot een hogere milieupactafdrak bij productie, of uit meerdere typen materialen, wat leidt tot verminderde recyclebaarheid.

¹⁰⁹ OVAM (2021), *Ecodesign criteria for consumer textiles*, p. 8.

¹¹⁰ Ellen MacArthur Foundation (2017), *A new textiles economy: Redesigning fashion's future*.

¹¹¹ TAUW (2023), *Performance requirements for textiles: EU sustainable design criteria for textiles*.

De auteurs stellen daarom voor om bij minimumkwaliteitseisen een onderscheid te maken tussen kleding met een verwachte korte of lange gebruiksduur. Voor kleding met een korte verwachte gebruiksduur van minder dan twee jaar zou de focus moeten liggen op recyclebaarheid en het gebruik van gerecyclede materialen. Voor kleding met een lange verwachte gebruiksduur van meer dan twee jaar zou de focus moeten liggen op de (technische) levensduur en de repareerbaarheid. De onderzoekers stellen de volgende criteria voor, inclusief normgetallen:

- (Technische) levensduur:
 - Kleding met een korte gebruiksduur moet na 20 was- en droogbeurten nog steeds toonbaar zijn volgens ISO 15487.
 - Kleding met een lange gebruiksduur moet na 40 was- en droogbeurten nog steeds toonbaar zijn volgens ISO 15487
 - Kleding met een lange gebruiksduur moet na 40 was- en droogbeurten tevens kleurvast zijn volgens ISO 105-C06.
- Recyclebaarheid:
 - Normen voor kleding met een korte gebruiksduur:
 - Criteria voor het gebruik van monomaterialen.
 - Geen gebruik van materialen die bestaan uit meerdere lagen.
 - Geen metalen klinknagels.
 - Geen pailletten.
 - Geen metalen/glittergaren.
 - Geen PVC/PU-prints.
 - Kleding met een lange gebruiksduur: normen voor recyclebaarheid worden vijf jaar na inwerkingtreding van de Ecodesign-criteria ingesteld.
- Gebruik van gerecycled materiaal:
 - Kleding met een korte gebruiksduur moet in 2027 bestaan uit minimaal 5% gerecycled materiaal. De norm wordt elk jaar met 3% opgehoogd.
 - Kleding met een lange gebruiksduur moet in 2027 bestaan uit minimaal 5% gerecycled materiaal. De norm wordt elk jaar met 2% opgehoogd.

5.2.3. Voorbeelduitwerking minimumkwaliteitseisen

Hieronder staat een voorbeelduitwerking van Europese ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen voor textiel. Om redenen die hierboven genoemd zijn, gaan we hierbij uit van invoering van minimumkwaliteitseisen op grond van de ESPR-Textiel. Zoals benoemd, zijn de onderzoeken naar de vormgeving van de ESPR-Textiel op dit moment in volle gang en hebben de Nederlandse overheid en andere Nederlandse stakeholders via het lidstatenoverleg en via het Ecodesign-forum de gelegenheid om hun inzet te bepalen en af te stemmen met andere lidstaten en stakeholders. We bespreken hieronder daarom de mogelijke inzet voor ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen, de mogelijke inzet voor de inrichting van de handhaving daarvan, en de mogelijkheden in het besluitvormingsproces om deze inzet te realiseren.

In de paragrafen daarna beoordelen we de voorbeelduitwerking van de minimumkwaliteitseisen op grond van economische aspecten, juridische aspecten, de verwachte impact op Nederlandse stakeholders en de verwachte impact op stakeholders in het mondiale Zuiden.

Stap 1: bepaal de inzet voor ecologische minimumkwaliteitseisen

Wat de inzet voor ecologische minimeisen betreft hebben we in de vorige paragraaf vier studies met voorgestelde criteria samengevat en van context voorzien. Uit deze samenvattingen blijkt dat drie van de vier studies om uiteenlopende redenen (nog) onvoldoende bruikbaar zijn om concrete ecologische minimumkwaliteitseisen op te baseren. De meest geschikte studie om de Nederlandse inzet op te baseren is TAUW (2023). Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenW en de bevindingen hoeven dus niet herhaald te worden. Wel hebben we omwille van de zorgvuldigheid in de vorige paragraaf de voorgestelde eisen van TAUW (2023) naast drie andere studies gelegd, om na te gaan of de eisen van TAUW (2023) daadwerkelijk het meest effectief en proportioneel zouden zijn. Wat wij in deze studie toevoegen aan de bevindingen is een aantal concrete voorstellen voor flankerende maatregelen (zie de verdere toelichting op deze stap hieronder), waaronder flankerende Europese sociale vereisten aan het productieproces (zie stap 2).

Een korte samenvatting van de merites van TAUW (2023) is dat in deze studie concrete normen worden voorgesteld die de (technische) levensduur van textielproducten verlengen en die de recyclebaarheid en het gebruik van gerecycled materiaal bevorderen. Het totale aantal eisen – 8 eisen voor kleding met een korte gebruiksduur, waarvan 4 gericht op recyclebaarheid, en 4 eisen voor kleding met een lange gebruiksduur – is beperkt en proportioneel gegeven het maatschappelijk belang van de circulaire transitie.¹¹² Het gebruik van een beperkt aantal criteria draagt bovendien bij aan de uitvoerbaarheid. Het gebruik van een beperkt aantal criteria is te rechtvaardigen op grond van het feit dat toonbaarheid na een X aantal was- en droogbeurten een goede benadering (proxy) is van de toonbaarheid van een textielproduct, die op haar beurt een goede benadering vormt van de kernafweging van consumenten. Die beslissen namelijk mede op basis van de toonbaarheid van het textielproduct of ze het product al dan niet blijven gebruiken.

Verder is het mogelijk om naast een beperkte set ecologische kernvereisten op basis van TAUW (2023), plus eventuele flankerende maatregelen gericht op verlenging van de gepercipieerde levensduur op basis van paragraaf 5.2, eisen te stellen aan de transparantie van ecologische prestaties van textielproducten op basis van de PEFCR-scoremethodiek, eisen te stellen aan vervanging van (zeer) zorgwekkende stoffen (voor zover mogelijk binnen de ESPR¹¹³), en eisen te stellen aan de repareerbaarheid en herbruikbaarheid van textielproducten op basis van de voorstellen van Bauer et al. (2018). Deze gezamenlijke vereisten kunnen een evenwichtige mix van maatregelen vormen gericht op alle treden van de R-ladder en alle zes de kenmerken die de JRC aanbeveelt om rekening mee te houden.¹¹⁴

¹¹² Zie o.a. het NPCE.

¹¹³ Er kunnen onder ESPR alleen eisen aan (zeer) zorgwekkende stoffen worden gesteld wanneer deze stoffen recycling of hergebruik in de weg zitten. Wanneer stoffen ongewenst zijn om andere redenen, zoals effect op het leefmilieu, kunnen deze onder REACH worden gereguleerd.

¹¹⁴ Ibidem.

Stap 2: bepaal de inzet voor sociale minimumkwaliteitseisen

Een leefbaar loon betekent een rechtvaardige en gunstige beloning die een werknemer en haar/zijn gezin verzekert van een menswaardig bestaan met een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en haar/zijn gezin, waaronder water, voedsel, kleding, huisvesting, onderwijs, zorg, transport en noodzakelijke sociale diensten. Een leefbaar loon moet geboden worden binnen een werkweek die haar/hem door een redelijke beperking van de arbeidstijd rust en eigen vrije tijd biedt. Deze fundamentele sociaaleconomische rechten staan beschreven in artikel 23, 24, 25 en 26 van de Universele Verklaring van de Rechten voor de Mens (UVRM).¹¹⁵

Wat een leefbaar loon is, hangt af van de koopkracht die het betaalde loon biedt in het land van productie. Een compleet overzicht van leefbare lonen per land, mede in vergelijking tot de geldende minimumlonen in de textielsector van die landen, is te vinden bij de WageIndicator Foundation.¹¹⁶ Wetenschappelijke partners van dit initiatief zijn onder andere de Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het Europese burgerinitiatief Good Clothes Fair Pay heeft in samenwerking met de WageIndicator Foundation een overzicht gepubliceerd van de leefbare lonen in alle belangrijke textielproducerende landen, inclusief een vergelijking met de geldende minimumlonen in de textielsector van die landen.¹¹⁷ Hieruit blijkt dat in vrijwel alle belangrijke textielproducerende landen sprake is van minimumlonen in de textielsector die substantieel lager liggen dan de leefbare lonen.

Het gaat hier om grote aantallen mensen wier fundamentele sociaaleconomische mensenrechten worden geschonden. Zo legden onderzoekers van Sufficiency eerder in een wetenschappelijke publicatie bloot dat er voor Nederlandse consumptie in landen in het mondiale Zuiden structureel 10 miljoen mensen werkzaam zijn.¹¹⁸ Een groot deel van hen valt onder de ILO-definitie van kwetsbare werkenden, dat wil zeggen onderbetaald werk onder zware omstandigheden met weinig zeggenschap. Van deze 10 miljoen werkenden in het mondiale Zuiden werken er ruim 350.000 mensen (fulltime) in de textielketen voor Nederlandse consumptie van textielproducten. Voor alle OESO-landen (i.e. landen uit het mondiale Noorden) samen werken er in het mondiale Zuiden in de textielketen (fulltime) zo'n 10,5 miljoen mensen.¹¹⁹

Zoals toegelicht, bevelen wij aan om de invoering van ecologische minimumkwaliteitseisen te combineren met de invoering van sociale minimumkwaliteitseisen. Een redelijke beperking van de werkweek in combinatie met een leefbaar loon zorgt er namelijk voor dat ook bij dalende textielvolumes de werkgelegenheid in landen in het mondiale Zuiden gehandhaafd blijft en de kwaliteit van werk en de kwaliteit van leven van werknemers in de textielketen in die landen verbetert. In paragraaf 5.4 geven we een onderbouwing van de verwachte effecten van deze sociale vereisten. Zoals genoemd, vallen sociale minimeisen buiten de scope van de ESPR en vereisen daarom nieuwe Europese wetgeving.

¹¹⁵ Zie: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvm-volledige-tekst>

¹¹⁶ Zie: <https://wageindicator.org/salary/living-wage>

¹¹⁷ Zie: <https://www.goodclothesfairpay.eu/map>

¹¹⁸ Schenderling, P.J. & M. Olthaar (2022), 'Handelsliberalisering levert ontwikkelingslanden nog te weinig op'. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4815), pp. 506-509.

¹¹⁹ Ibidem.

Stap 3: bepaal hoe de minimumeisen het beste gehandhaafd kunnen worden

De volgende stap is om handhavingsmechanismen voor te stellen waarmee de voorgestelde ecologische en sociale minimumeisen kunnen worden gehandhaafd. Fysieke producteisen bij productie en import, ook Europese eisen, worden in Nederland gebruikelijk gehandhaafd door de NVWA en de ILT. Als de toezichthouder constateert dat een product niet voldoet aan de eisen, dan neemt de toezichthouder contact op met de producent of importeur en verzoekt deze om het product 'onmiddellijk/onverwijld' aan te passen.¹²⁰ Als de producent of importeur daarop geen actie onderneemt, dan kan een lidstaat ertoe besluiten dat het desbetreffende product uit de handel moet worden genomen. Alle producten op de Europese markt moeten immers aan de eisen voldoen.

Het handhaven van eisen aan het productieproces, zoals het geval is bij de voorgestelde sociale minimumkwaliteitseisen, is gecompliceerder maar niet onmogelijk, zo toont de vormgeving van de Europese Forced Labour Regulation (FLR) aan. Het voorstel voor de FLR is in 2022 gedaan door de Europese Commissie. In maart 2024 hebben de Europese Raad en het Europees Parlement een overeenkomst bereikt over de invoering van dit voorstel.¹²¹ Nadat het voorstel, naar verwachting later dit jaar, formeel is aangenomen door de Europese Raad en het Europees Parlement, treedt de implementatiefase in werking.

De FLR bevat een gedetailleerde uitwerking van de manier waarop Europa in samenwerking met de lidstaten het verbod op gedwongen arbeid wil handhaven.¹²² Het uitgangspunt van de handhaving is dat de bewijslast voor het vaststellen van gedwongen arbeid bij de overheid ligt.¹²³ (Dit is anders dan de *forced labor ban* in de Verenigde Staten die onlangs is aangenomen, waar het principe van omgekeerde bewijslast geldt.¹²⁴) De bewijslast moet worden vastgesteld door de bevoegde autoriteit. In het geval van vermeende gedwongen arbeid op Europees grondgebied, is de lidstaat de bevoegde autoriteit, buiten Europa is de Europese Commissie dat.

De bevoegde autoriteiten komen misstanden op twee manieren op het spoor, namelijk door het aanleggen van een database¹²⁵ met evidence-based informatie over risico's op gedwongen arbeid in productieketens en door het indienen van verzoeken/verdenkingen door maatschappelijke organisaties.¹²⁶ Verder werken de bevoegde autoriteiten samen in het Union Network Against Forced Labour Products, om de handhaving van de FLR effectiever te maken.¹²⁷

¹²⁰ Deze bepalingen volgen uit de Europese Marktoezichtverordening (EU) 2019/1020, waarin de brede kaders voor toezicht op producten worden geschetst en die ook op de Ecodesign producten van toepassing zijn. Er staat geen specifieke termijn in de wetgeving, dus het moet zo snel mogelijk gebeuren.

¹²¹ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/05/council-and-parliament-strike-a-deal-to-ban-products-made-with-forced-labour/>

¹²² Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on prohibiting products made with forced labour on the Union market*, 13 maart 2024.

¹²³ Ibidem, p. 25.

¹²⁴ Zie: <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor>

¹²⁵ Council of the European Union (2024), *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on prohibiting products made with forced labour on the Union market*, p. 47.

¹²⁶ Ibidem, p. 48.

¹²⁷ Ibidem, p. 42.

Indien er sprake is van een substantiële verdenking, dan moet de bevoegde autoriteit bewijslast verzamelen op grond van informatie uit de database en in voorkomende gevallen door veldinspecties binnen of buiten Europa.¹²⁸ Daarnaast krijgt de producent of importeur de gelegenheid om met tegenbewijzen te komen waaruit zou kunnen blijken dat er geen sprake is van gedwongen arbeid.¹²⁹

Als de bevoegde autoriteiten vaststellen dat de verdenking gegrond is en er geen gegronde tegenbewijzen worden aangeleverd, dan wordt het desbetreffende product meteen uit de handel genomen. De douanes van de lidstaten worden dan geïnstrueerd om het desbetreffende product aan de grens tegen te houden.¹³⁰ Het kan ook voorkomen dat het product al op de markt is gebracht voor afronding van het onderzoek. In dat geval kunnen bijvoorbeeld nationale markttoezichthouders het product van de markt halen.

Het gedetailleerde voorstel voor de handhaving van de FLR kan ook worden toegepast op nieuwe Europese wetgeving die wij hier bepleiten voor de handhaving van leefbaar loon en een redelijke beperking van de arbeidstijd tot 48 uur per week. Hierbij is een aandachtspunt dat de handhaving van Europese minimumkwaliteitseisen in het algemeen en de voorgestelde eisen uit dit hoofdstuk in het bijzonder ook toegepast wordt op directe handel, zodat bedrijven Europese wetgeving niet langer via deze weg kunnen omzeilen en er een gelijk speelveld ontstaat.

Stap 4: veranker de Nederlandse inzet in besluitvormingsprocessen

Bij de voorgaande stappen hebben we concrete voorstellen gedaan voor de Nederlandse inzet voor ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen voor textielproducten en de handhaving daarvan. Nederland kan deze inzet inbrengen en verankeren in de Europese besluitvormingsprocessen. Voor de ecologische producteisen betreft het de besluitvormingsprocessen rondom de ESPR. Voor de sociale eisen aan het productieproces kan het de vormgeving van een uitbreiding van de FLR betreffen.

Voor het totale proces van de invoering van de ESPR-Textiel staat 3 tot 5 jaar. We verwachten voor textiel dat we in 2026 weten wat de eisen gaan worden. Daarna is er nog een inwerkingstredingstermijn van naar verwachting 18 maanden. Nederland heeft in deze besluitvormingsprocessen een hoge geloofwaardigheid, want Nederland is best ver met het stellen van circulaire eisen aan textiel, denk aan de UPV-Textiel. Na implementatie zijn Ecodesign-regels continu aan herziening onderhevig. Er staat geen vaste termijn voor de herziening van de productspecifieke Ecodesign-eisen.

¹²⁸ Ibidem, p. 60. Voor veldinspecties buiten Europa worden bedrijven en autoriteiten van derde landen vooraf ingelicht.

¹²⁹ Ibidem, p. 28.

¹³⁰ Ibidem, pp. 26-31.

5.3. Economische aspecten

5.3.1. Effectiviteit

5.3.1.1. Verwachte effectiviteit ecologische minimumeisen

De eisen die zijn voorgesteld in de vorige paragraaf zijn naar onze inschatting voldoende scherp om niet alleen de circulariteit te bevorderen middels meer recycling en een langere levensduur maar ook door vermindering van de productie en consumptie van textiel. Dat laatste aspect is belangrijk vanwege de onderzoeksvragen en vanwege redenen die genoemd zijn in hoofdstuk 3. De voorgestelde eisen van zijn scherp, omdat de voorgestelde minimale normfrequenties van 20 en 40 keer voor respectievelijk kleding met een korte en lange gebruiksfrequentie substantieel hoger liggen dan de huidige gemiddelde gebruiksfrequentie van 7 tot 9 keer.¹³¹

Implementatie van deze eisen door textielproducenten heeft invloed op zowel de arbeidskosten als overige kosten (machines, energiekosten en overhead), waardoor het aannemelijk is om te veronderstellen dat de eisen een kostprijsverhogend effect zullen hebben. Het is tevens aannemelijk om te veronderstellen dat de vereisten een gedragseffect zullen hebben op consumenten.

Hierbij merken we op dat slechte toonbaarheid van (*ultra*) *fast fashion* producten na enkele keren wassen een belangrijke reden is om kleding snel af te danken, maar niet de enige reden. Zoals genoemd, zijn de gebruiksfrequentie en -duur van textiel een combinatie van de technische levensduur en de emotionele of gepercipieerde levensduur. 50% tot 60% van de kleding wordt weggedaan vanwege het einde van de technische levensduur.¹³² De overige 40% tot 50% van de kleding wordt weggedaan vanwege het einde van de gepercipieerde levensduur.¹³³

Wanneer mensen kleding wegdoen vanwege technische imperfecties, dan zijn slijtage en vlekken de belangrijkste redenen.¹³⁴ Preventie van slijtage kan door de technische levensduur te verbeteren. Preventie van vlekken kan door gebruik van synthetische materialen of door chemische behandeling van de stof; deze preventiemethoden zijn eerder slechter dan beter voor het milieu, waardoor een afruil ontstaat tussen beide vormen van negatieve impact. Het is daarom logisch om de voornaamste inzet te richten op verlenging van de technische levensduur.

Verlenging van de gepercipieerde levensduur kan bewerkstelligd worden door flankerend beleid. Hiervoor zijn in paragraaf 5.2 een aantal toepasselijke mogelijkheden genoemd, zoals een verbod op reclame voor (*ultra*) *fast fashion*, een verbod op uitverkoop ('sale') van textielproducten en een wettelijke limiet op het aantal kledingcollecties per jaar.

Het exacte effect van de voorgestelde ecologische minimumkwaliteitseisen op de productie en consumptie van textiel hangt enerzijds af van het gedragseffect dat verlenging van de technische levensduur veroorzaakt (en eventueel verlenging van de gepercipieerde levensduur), anderzijds van het kostprijseffect van de maatregelen en de prijselasticiteit van de vraag naar textielproducten.

¹³¹ Ellen MacArthur Foundation (2017), *A new textiles economy: Redesigning fashion's future*.

¹³² TAUW (2023), *Performance requirements for textiles: Input on EU sustainable design criteria for Textiles*, p. 42.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Laitala, K., Boks, C. & I.G. Klepp (2015), 'Making Clothing Last: A Design Approach for Reducing the Environmental Impacts'. *IJDesign*, Vol. 9, No. 2.

Vanwege de bovengenoemde redenen is het aannemelijk om te veronderstellen dat er zowel een gedragseffect als een kostprijseffect zullen optreden. Het is op basis van de beschikbare informatie uit onze uitgebreide documentstudie en de interviewronde echter niet mogelijk om de exacte omvang van deze effecten te schatten.

5.3.1.2. Verwachte effectiviteit sociale minimumeisen

Om een inschatting te maken van de effectiviteit van de voorgestelde sociale eisen aan de productie van textiel hebben we allereerst inzicht nodig in de prijsopbouw van textiel en het aandeel van de loonkosten daarbinnen.

De navolgende figuren, gebaseerd op een onderzoek van Public Eye et al. (2019)¹³⁵, bieden een schematische weergave van de prijsopbouw van een veelverkocht kledingstuk; de eerste figuur in overzichtelijke vorm, de tweede figuur meer in detail. Het betreft een trui van een groot kledingmerk dat kleding ontwerpt, de productie uitbesteedt en de retail in eigen beheer houdt.

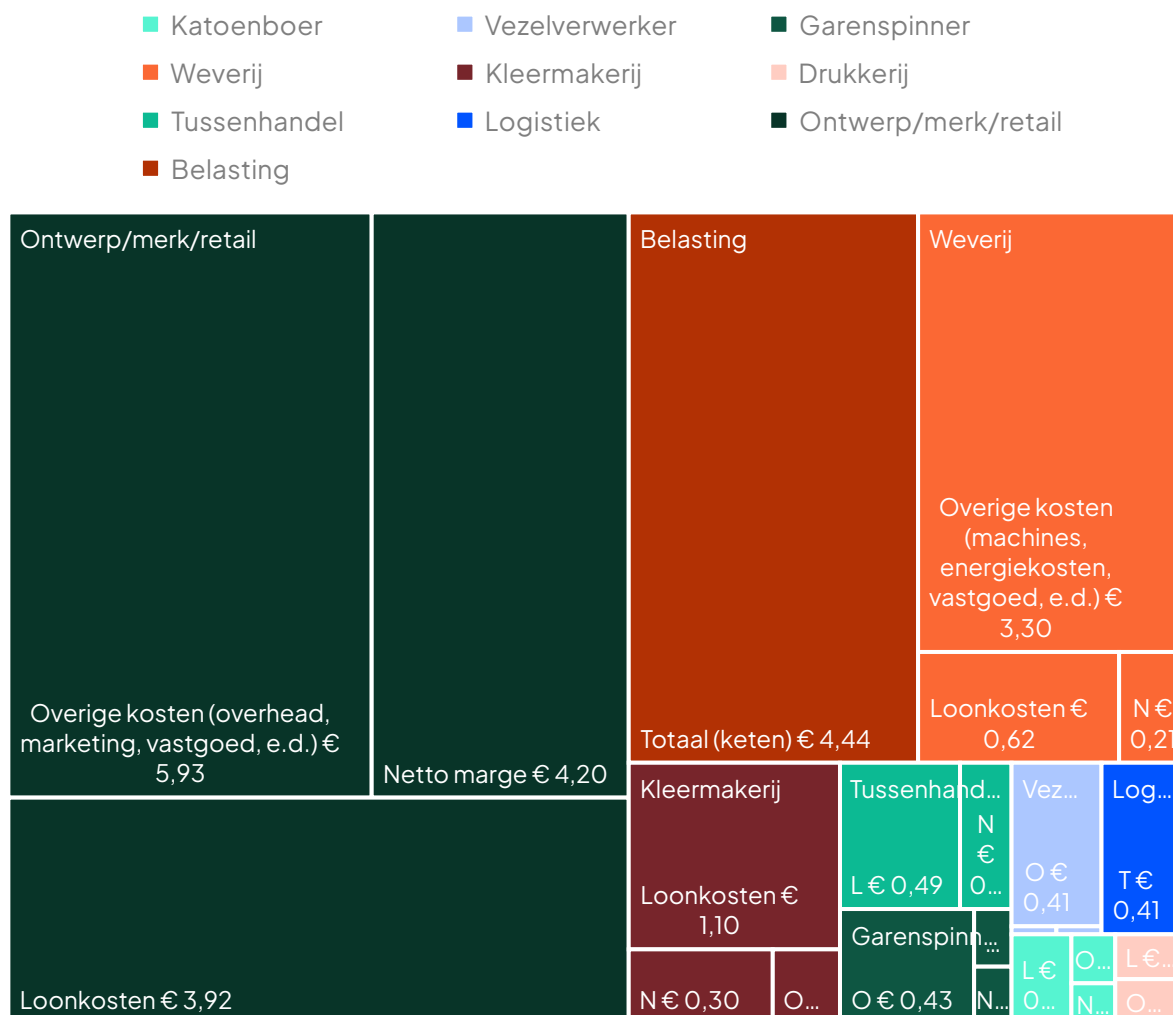
Prijsopbouw trui (overzicht) bron: Public Eye, SKC, SEsE, Le Basic (2019); bew. Sufficiency



Figuur 5. Overzicht prijsopbouw van een trui, exclusief belasting (bron: Public Eye, Schone Kleren Campagne, Collectif Éthique sur l'étiquette, Le Basic (2019); bewerking Sufficiency. De retailprijs inclusief belasting bedraagt € 26,66. Legenda: L=loonkosten, O=overige kosten, N=netto marge.

¹³⁵ Public Eye, Schone Kleren Campagne, Collectif Éthique sur l'étiquette, Le Basic (2019), 'Die ganze Rechnung des Kapuzenpullover'. *Public Eye Magazin*, Nr. 20, November 2019.

Prijsopbouw trui (details) bron: Public Eye, SKC, SEsE, Le Basic (2019); bew. Sufficiency



Figuur 6. Prijsopbouw van een trui, gedetailleerde weergave inclusief belasting (bron: Public Eye, Schone Kleren Campagne, Collectif Éthique sur l'étiquette, Le Basic (2019); bewerking Sufficiency. Legenda: L=loonkosten, O=overige kosten, N=netto marge.

Zoals blijkt uit het overzicht, bedragen de totale loonkosten van productie – dat wil zeggen de katoenboer, vezelverwerker, garens spinner, weverij, kleermakerij en drukkerij – € 2,03. Dat staat gelijk aan 7,6% van de retailprijs van € 26,66. De onderzoekers concluderen dat de lonen ontoereikend zijn, de werkweken te lang en de contracten precair.¹³⁶ Het onderzochte kledingmerk is een *fast fashion* merk maar behoort niet tot de *ultra fast fashion*.¹³⁷ Wat de loonstandaarden en het beleid ten aanzien van leefbare lonen betreft behoort het merk tot de middenmoot van bedrijven.¹³⁸

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Het onderzochte kledingmerk, Zara, onderdeel van Inditex, wordt tot de *fast fashion* bedrijven gerekend; de prijsopbouw van bij *ultra fast fashion* bedrijven is naar verwachting extremer, omdat de gehanteerde arbeids- en milieustandaarden lager zijn.

¹³⁸ Wat in de huidige staat van de sector dus betekent dat de lonen dichterbij het ontoereikende minimumloon zitten dan bij leefbare lonen. Bron: Platform Living Wage Financials, *Annual Report 2023: Collaboration Is Key*.

De loonkosten bij de productie van textielproducten zijn in grote delen van de wereld te laag in vergelijking tot de leefbare lonen die UVRM vereist.¹³⁹ Onlangs tekenden 240.000 bezorgde Europeanen een burgerinitiatief om te komen tot Europese wetgeving voor sociale minimumeisen bij de import van textiel.¹⁴⁰ Het verschil tussen het leefbaar loon en het geldende minimumloon in de textielsector wordt ook wel het loongat genoemd. Zowel het leefbare loon als het geldende minimumloon in de textielsector verschilt per land. Uit onze berekening op basis van data van de WageIndicator Foundation blijkt dat het gemiddelde loongat in de 10 producerende landen met de meeste werkenden in de mondiale textielsector 66,65% bedraagt.¹⁴¹

Daarnaast is rust en eigen vrije tijd op grond van UVRM een mensenrecht dat een redelijke beperking van de arbeidstijd vereist. In hoofdstuk 4 zagen we dat een werkweek bij een redelijke beperking van de arbeidstijd 48 uur per week bedraagt, een reductie van 36%.

Het verhogen van de minimumlonen in de textielsector tot leefbare lonen plus een redelijke beperking van de arbeidstijd betekent derhalve dat de loonkosten in de textielsector met een factor 3 tot 4 zouden stijgen.¹⁴² In een onderzoek van Fairwear Foundation in samenwerking met Fairtrade International and Max Havelaar Foundation Switzerland gebaseerd op een casus in India stijgen de loonkosten bij het instellen van vergelijkbare sociale eisen met een factor 3,4.¹⁴³ Anders dan in dan het onderzoek van Public Eye et al. (2019) is er in dit onderzoek alleen gekeken naar de loonkosten van de kleermakerij, niet naar de totale loonkosten van productie (katoenboer, vezelverwerker, garens spinner, weverij, kleermakerij en drukkerij). Het is op basis van het onderzoek van Public Eye et al. (2019) echter zeer waarschijnlijk dat onderbetaling en onredelijk lange werkweken niet alleen plaatsvinden in de kleermakerij, maar ook in de andere schakels van het productieproces.

¹³⁹ Zie o.a.: <https://www.industrial-union.org/feature-crisis-of-low-wages-impoverishes-asian-and-african-textile-and-garment-workers>

¹⁴⁰ Zie: <https://www.fairtrade.net/news/european-citizens-demand-a-living-wage-for-the-people-who-make-our-clothes>

¹⁴¹ Brondata: <https://www.goodclothesfairpay.eu/map>

¹⁴² Namelijk op basis van Public Eye et al. (2019):

$$\frac{100}{(1 - 66,65\%)} \times (1 + 36\%) = 4$$

Op basis van het onderzoek achter het Europese burgerinitiatief, dat uitgaat van een loongat van ruim een factor 2 is de berekening als volgt:

$$\frac{100}{(1 - 55\%)} \times (1 + 36\%) = 3$$

¹⁴³ Fair Wear Foundation (2012), *Climbing the Ladder to Living Wages: An update on FWF's Living Wage research 2011-2012*. In dit onderzoek is, in tegenstelling tot het onderzoek van Public Eye et al. (2019) alleen gekeken naar de loonkosten van de kleermakerij, en niet naar de totale loonkosten in alle fasen van productie. Verder is er in dit onderzoek alleen de bewerking gedaan om het loongat tot het leefbaar loon te dichten en is geen correctie gedaan voor stijgende loonkosten als gevolg van het instellen een redelijke beperking van de arbeidstijd tot 48 uur per week. Sufficiency heeft daarom deze aanvullende bewerking gedaan, wat resulteert in een factor 3,4.

Als de loonkosten bij productie als gevolg van het instellen van een leefbaar loon en een redelijke beperking van de arbeidstijd tot 48 uur per week met een factor 3 tot 4 zouden stijgen, dan bedragen de loonkosten voor de trui uit de studie van Public Eye et al. (2019) voortaan € 6,90 tot € 8,28. Ceteris paribus (i.e. alle overige variabelen gelijk houdend) zou de retailprijs van dit kledingstuk van voortaan € 30,80 tot € 32,94 bedragen, een stijging van 15,38% tot 23,41%, dus gemiddeld zo'n 16,55%.¹⁴⁴ Een belangrijk contextgegeven bij de inschatting van het prijseffect is dat de afgelopen decennia de prijsindex voor textielproducten, anders dan de consumentenprijsindex, nauwelijks is gestegen (zie paragraaf 3.4).

Als we uitgaan van een normale, negatieve prijselasticiteit van de vraag naar textielproducten van tussen de -0,3 en -1,¹⁴⁵ dan zou de vraag naar textielproducten bij een prijsstijging van rond de 16,55% dalen met 5% tot 17%, dus gemiddeld zo'n 11%. Stel dat de voorgestelde ecologische minimeisen leiden tot een aanvullende prijsstijging van 10%, dan bedraagt de verwachte vraagreductie 8% tot 27%, gemiddeld zo'n 17,5%. De potentiële impact van deze verwachte volumedaling op de werkgelegenheid in landen in het mondiale Zuiden wordt dus ruim gecompenseerd door de voorgestelde reductie van de arbeidstijd met 36%. De voorgestelde sociale minimumkwaliteitseisen kunnen derhalve zorgen voor naleving van UVRM/ILO-standaarden, behoud van werkgelegenheid in derde landen en een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van leven in deze landen.

Naast deze effecten zorgt het voorgestelde flankerende sociale beleid ook voor een gerichte aanvullende beperking van het textielvolume, namelijk van (*ultra*) *fast fashion* producten, die kunstmatig goedkoop zijn door grootschalige schending van fundamentele sociaaleconomische mensenrechten, en die zorgen voor oneerlijke concurrentiedruk op producenten, importeurs en retailers, waaronder Nederlandse, die zich wel houden aan internationale standaarden.

5.3.2. Efficiëntie

Normering is volgens economen een efficiënte manier om negatieve ecologische of sociale impact te verminderen, omdat normering ruimte laat om schaarste via het marktmechanisme te verdelen en vrijheid laat aan bedrijven om de naleving van de normen zelf vorm te geven.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Dit percentage is hoger dan in het onderzoek van Fairwear Foundation, omdat er, zoals genoemd, in dat onderzoek alleen is gekeken naar de loonkosten van de kleermakerij.

¹⁴⁵ Zie o.a. Lee, J. & E.E. Karpova (2011), 'The US and Japanese apparel demand conditions: implications for industry competitiveness'. *Journal of Fashion Marketing and Management*, Vol. 15 No. 1. En: Fadiga, M. & S.K. Misra (2005), 'US consumer purchasing decisions and demand for apparel'. *Journal of Fashion Marketing and Management* Vol. 9, No. 4. En: Kim, K. (2012), 'Demand Analysis of Clothing and Footwear: The Effects of Price, Total Consumption Expenditures and Economic Crisis'. *Journal of the Korean Society of Clothing and Textiles*, Vol. 36, No. 12. Er zijn ook uitzonderingen op de normale, negatieve prijselasticiteit: sommige statusgoederen, waaronder textielproducten, hebben een positieve prijselasticiteit.

¹⁴⁶ Perman, R. et al. (2011), *Natural Resource and Environmental Economics*. Pearson.

5.4. Impact op Nederlandse stakeholders

5.4.1. Verwachte gedragseffecten

Het verwachte gedragseffect van minimumkwaliteitseisen op producenten en importeurs is dat ze inventarisaties maken van de impact van de voorgestelde normen op hun bedrijfsvoering en toeleveranciersketen. Sommige bedrijven zijn nu al proactief bezig met de implementatie van circulaire normen en arbeidsnormen in hun bedrijfsvoering en toeleveranciersketen,¹⁴⁷ andere wachten tot de eisen geïmplementeerd zijn. Net als bij andere wetgeving geldt waarschijnlijk voor een minderheid van de bedrijven dat handhaving nodig is om naleving van de eisen af te dwingen.

Zoals toegelicht in paragraaf 5.3 leiden zowel de ecologische minimeisen als de sociale minimeisen naar verwachting tot kostprijsstijgingen. Het verwachte gedragseffect van deze kostprijsstijgingen is dat consumenten per saldo¹⁴⁸ minder textielproducten zullen consumeren die van betere kwaliteit zijn.

5.4.2. Verwachte impact op bedrijven

Het is belangrijk dat ook mkb-bedrijven in staat zijn om de voorgestelde normen op een efficiënte manier na te leven. Bij de voorstellen voor ecologische minimumnormen is rekening gehouden met dit aandachtspunt door een beperkt aantal benaderingen (*proxies*) voor te stellen in plaats van een groot aantal gedetailleerde criteria. Dat vergroot de uitvoerbaarheid voor bedrijven aanzienlijk. Een belangrijk aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat mkb-bedrijven die milieuvriendelijk werken dat ook kunnen bewijzen, met een eenvoudig format. Bij het voorstel voor sociale minimumnormen kan rekening gehouden worden met dit aandachtspunt door aan de gangbare ondersteuning van mkb-bedrijven bij internationaal zakendoen ondersteuningsmogelijkheden toe te voegen gericht op naleving van ILO/UVRM-standaarden.

De verwachte omzetverandering ($P \times Q$) voor retailers bij de invoering van de voorgestelde minimumkwaliteitseisen is beperkt, omdat de verwachte prijsstijging (P) en verwachte volumedaling (Q) een balancerende werking hebben. Aangezien de verwachte prijselasticiteit tussen de $-0,3$ en -1 ligt, is er zelfs een gerede mogelijkheid dat de voorgestelde maatregelen per saldo leiden tot een omzetstijging voor retailers.¹⁴⁹

Langdurige samenwerking in de keten op basis van vertrouwen en wederzijdse verbeterlagen helpt bedrijven bij de implementatie van nieuwe standaarden. Verder is het voor producenten en retailers belangrijk om over betrouwbare informatie te beschikken over de partijen in hun toeleveringsketen. Echter, voor een mkb-bedrijf kan dit een behoorlijke opgave zijn, behalve als bedrijven langdurig samenwerken met een overzichtelijk aantal partners in de keten of als meerdere bedrijven de handen ineen slaan om samen de transparantie in de keten te vergroten.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.change.inc/retail/zeeman-en-prenatal-gaan-leefbaar-loon-betalen-aan-hun-kledingarbeiders-in-india-39237>

¹⁴⁸ Per saldo, omdat statusgoederen, waaronder sommige textielproducten, een positieve prijselasticiteit kunnen hebben in plaats van een negatieve.

¹⁴⁹ Want: bij een prijselasticiteit tussen de $-0,3$ en -1 leidt een prijsstijging van 10% tot een volumedaling van minder dan 10%.

Een interessant voorbeeld hierbij komt uit de cacao-industrie. Tony's Chocolonely ontwikkelde de Tony's Open Chain, een samenwerkingsplatform dat spelers uit de chocolade-industrie samenbrengt. Bedrijven die deelnemen aan het initiatief moeten de 'vijf principes' (waaronder afspraken over leefbaar loon) onderschrijven en kennis, tools, partners, infrastructuur en communicatie delen tegen kostprijs.¹⁵⁰ Onder de deelnemers zijn ook mkb-bedrijven.

Voor de Nederlandse overheid kan het interessant zijn om te verkennen of er in samenwerking met de textielbranche een vergelijkbaar initiatief zou kunnen worden gestart. Zo zouden kleinere bedrijven kunnen profiteren van de kennis en ervaringen van grotere textielbedrijven.

Ook kan de Nederlandse overheid bedrijven helpen om minimumkwaliteitseisen door te voeren in hun toeleveringsketen met behulp van subsidieprogramma's. Hiervan is het Subsidieprogramma Verantwoord Ondernemen (SPVO) een goed voorbeeld.¹⁵¹ Een aanzienlijk deel van deze subsidie is bedoeld voor het mkb.

Een andere manier waarop de overheid de acceptatie van minimumkwaliteitseisen kan ondersteunen, is door consumenten te informeren over de sociale en ecologische impact van de kledingindustrie en met name van (*ultra*) *fast fashion*. Dit kan het begrip van consumenten voor prijsstijgingen vergroten. Consumenten zullen immers bereid moeten zijn om kleding van hogere kwaliteit tegen hogere aanschafprijzen te accepteren en (daardoor) mogelijk minder kleding te kopen. Dit kan de overheid het beste doen door de positieve aspecten van consumptievermindering te benadrukken, zoals hogere kwaliteit, een langere levensduur, lagere kosten gemeten over de hele levensduur (waarmee het mechanisme dat arm zijn duur is kan worden doorbroken), en minder negatieve ecologische en sociale impact.¹⁵²

Een voorbeeld van een begin van de implementatie van ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen door een Nederlands bedrijf is Zeeman. Zeeman biedt steeds meer producten aan die gemaakt zijn van gerecycled materiaal, waaronder van gerecycled textiel. In 2023 bestond 13% van Zeemans totale textielconsumptie uit gerecycled materiaal. Het bedrijf wil een materialenbibliotheek gaan bijhouden om de levensduur en recyclebaarheid van hun producten beter te monitoren. Zeeman is tevens gestart met een leefbaar-loon-programma bij een klein deel van haar leveranciers. Hier betaalt Zeeman het verschil tussen het minimumloon en een leefbaar loon. Tegelijkertijd weet Zeeman de verkoopprijs van haar producten laag te houden, onder andere door middel van eenvoudige ontwerpen, grote aantallen in weinig varianten, lage winstmarges en lage marketingkosten.¹⁵³

¹⁵⁰ Zie <https://hbr.org/2023/09/how-tonys-chocolonely-created-a-purpose-driven-and-profitable-supply-chain>

¹⁵¹ Zie <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/subsidieprogramma-verantwoord-ondernemen-spvo>

¹⁵² Niessen & Bocken (2021).

¹⁵³ Zeeman. (2024). *Maatschappelijk Jaarverslag 2023*.

Andere aandachtspunten voor de invoering van minimumkwaliteitseisen die voor bedrijven van belang zijn, zijn betaalbare en schaalbare testmethoden, harmonisatie met ISO-vereisten, een stapsgewijze implementatie en een goede balans tussen maatregelen gericht op technische levensduur, recyclebaarheid en gebruik van gerecyclede materialen.¹⁵⁴ Ook vinden bedrijven het belangrijk dat normen voor gebruik van gerecyclede materialen gelden op het niveau van portfolio's en niet op het niveau van producten. Tot slot is voor bedrijven in het kader van een gelijk speelveld sterke en betrouwbare handhaving van belang.

5.4.3. Verwachte impact op consumenten

De verwachte impact van minimumkwaliteitseisen op consumenten is analoog aan de impact van een eventueel textielquotum, namelijk een hogere kwaliteit in combinatie met een lager volume. Zoals geconstateerd, gaat een hogere kwaliteit over de hele levensduur vaak gepaard met lagere kosten gemeten over de hele levensduur (ook wel *total cost of ownership* genoemd), omdat producten van hogere kwaliteit veelal een langere levensduur hebben, effectiever en efficiënter in het gebruik zijn en minder onderhoud en reparaties nodig hebben.

In paragraaf 4.4 staan tevens de specifieke gevolgen hiervan voor mensen met lagere inkomens beschreven, inclusief een voorstel voor flankerend beleid.

5.5. Impact op het mondiale Zuiden

Hieronder vatten we de verwachte impact van de voorgestelde minimumkwaliteitseisen op stakeholders in het mondiale Zuiden samen. Naast impact op verschillende stakeholders hebben handelsmaatregelen ook een bredere impact op de relatie tussen Europese landen en derde landen. Een belangrijke les uit het verleden is dat Europese landen bij het ontwerpproces van dergelijke maatregelen derde landen actief consulteren. Zo is het voor derde landen van groot belang dat maatregelen zo worden vormgegeven dat er geen sprake is van een negatieve impact op de werkgelegenheid, een aandachtspunt dat we in dit onderzoek serieus hebben genomen. Een ander aspect waar derde landen aan hechten is dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar zijn voor bedrijven die daar gevestigd zijn. Ook dat criterium is meegewogen in de voorgestelde minimumkwaliteitseisen.

5.5.1. Verwachte impact op de werkgelegenheid

Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.3, heeft combinatie van ecologische en sociale minimumkwaliteitseisen die we voorstellen per saldo een verwachte positieve impact op zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de werkgelegenheid in landen in het mondiale Zuiden.

De specifieke impact op de werkgelegenheid voor katoenboeren hangt af van het type circulariteitsbeleid dat Nederland en de EU kiezen. De vraag naar katoen kan toenemen als katoen de voorkeur krijgt boven synthetische materialen vanwege de levensduur en het feit dat katoen een biobased grondstof is.¹⁵⁵ De vraag naar katoen kan echter ook dalen, bijvoorbeeld door een generiek quotum. Voor katoenboeren in West-Afrika is katoen een manier om krediet te krijgen om kunstmest te kopen, die vervolgens ook werd gebruikt voor voedselgewassen.

¹⁵⁴ Policy Hub Circularity for Apparel and Footwear (2024), *Second Guidance Document to the Textiles Delegated Act on Eco-design & Information Requirements*.

¹⁵⁵ PBL (2021), 'Potential effects of Dutch circular economy strategies on low and middle-income countries.'

De gevolgen voor hun levensonderhoud moeten vanuit het perspectief van dit cash-and-crop systeem worden bekeken. Wat leefbare lonen met name complex maakt is dat veel (katoen) boeren ondernemersrisico dragen. Een leefbaar loon kan dan alleen behaald worden als ze voldoende areaal hebben, een hoge opbrengst per hectare en als de oogst niet mislukt.

De impact op de werkgelegenheid in de textielrecycling hangt eveneens af van de exacte vormgeving van het circulariteitsbeleid. Meer vraag vanuit Nederland en de EU naar gerecycled textiel kan leiden tot meer werkgelegenheid in textielrecycling bedrijven in lage en middeninkomen landen. Het leidt echter nog niet meteen tot betere arbeidsomstandigheden bij deze bedrijven.

De afvaleconomie in lage en middeninkomen landen is overwegend informeel en gevoelig voor schendingen van werknemersrechten, zoals lage lonen, lange werktijden, uitbuiting en onveilige werkomstandigheden. Gelet op de algehele onzekerheid over de gevolgen van de overgang naar een circulaire economie van Nederland en de EU in bredere zin voor lage en middeninkomen landen, is het moeilijk om precies vast te stellen hoe de omstandigheden van werknemers zouden worden beïnvloed.

5.5.2. Verwachte impact op bedrijven

De vraag die voor bedrijven in het mondiale Zuiden vooral relevant is, is: in hoeverre kunnen zij mee in Europese standaarden rondom milieu en arbeidsomstandigheden? Zo klinkt er vanuit landen in het mondiale Zuiden kritiek op CBAM, omdat het voor bedrijven in die landen duur en ingewikkeld is om over te schakelen op CO₂-neutrale productie van CO₂-intensieve producten waar CBAM voor is ingesteld. Zoals toegelicht in de paragrafen 5.2 en 5.4 is bij het voorstel voor minimumkwaliteitseisen bewust gekozen voor een beperkt aantal eisen die kwaliteit benaderen, en niet voor een groot aantal eisen die kwaliteit omvatten.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is in hoeverre bedrijven in het mondiale Zuiden ondersteund worden in de omslag naar betere arbeidsomstandigheden en hogere kwaliteit. Het is belangrijk dat de Nederlandse overheid bestaande manieren van support aan de kledingindustrie¹⁵⁶ aanwendt om deze veranderingen voor bedrijven in het mondiale Zuiden mogelijk te maken. Zo geeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken sinds 2016 subsidie aan Fairwear Foundation voor een strategisch partnerschap. Ook zet de Nederlandse ambassade in Bangladesh zich samen met ILO in voor betere werkomstandigheden in fabrieken. Deze en andere bestaande initiatieven kunnen worden uitgebreid, specifiek gericht op de implementatie van de voorgestelde minimumkwaliteitseisen. Uiteraard werkt Nederland hierbij samen met andere lidstaten die gelijktijdig deze eisen invoeren en met de Europese Commissie.

5.5.3. Verwachte impact op de leefomgeving

Een mogelijk gevolg van de invoering van minimumkwaliteitseisen voor textiel is dat de vraag naar synthetische materialen afneemt en de vraag naar katoen toeneemt. Als de vraag naar katoen toeneemt, dan neemt ook het pesticidengebruik en mestgebruik toe. Dit is slecht voor de gezondheid van werknemers en voor de biodiversiteit.¹⁵⁷ Een dalende vraag naar katoen kan een positief effect op de biodiversiteit hebben.

¹⁵⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2021/bz-en-duurzame-mode>

¹⁵⁷ PBL (2021), 'Potential effects of Dutch circular economy strategies on low and middle-income countries.'

6. Aanbevelingen

1. Voor de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van HFC-gassen bestaan op Europees respectievelijk mondiaal niveau quotumsystemen die de milieudruk op een effectieve en efficiënte manier verminderen. We bevelen het Ministerie aan om te onderzoeken of er een Europees quotumsysteem geïmplementeerd kan worden voor vier van de zes belangrijkste milieudrukfactoren waarvoor nog geen quotum bestaat, namelijk materiaalgebruik, landgebruik, watergebruik en emissies van toxische stoffen; breed toegepast op alle productgroepen waar deze milieudrukfactoren een grote negatieve milieuimpact veroorzaken. Elk van deze vier milieudrukfactoren moet in een vooraf bepaald toekomstpad naar beneden worden gebracht. Voor dat beleidsdoel is het instellen van een quotum het meest effectieve instrument.
2. Minimumkwaliteitseisen zijn een effectieve manier om de milieudruk van textielproducten te verminderen. Eerder beval TAUW (2023) het Ministerie aan om in Europees verband te pleiten voor een beperkte set kernvereisten in te stellen gericht op een langere technische levensduur van textiel. In aanvulling daarop pleiten we voor eisen aan de transparantie van ecologische prestaties van textielproducten op basis van de PEFCR-scoremethodiek, aan vervanging van (zeer) zorgwekkende stoffen (voor zover mogelijk binnen de ESPR), en aan de repareerbaarheid en herbruikbaarheid van textielproducten. We bevelen de Nederlandse overheid aan dat Nederland deze voorstellen inbrengt en verankert in de relevante Europese besluitvormingsprocessen. Voor de ecologische producteisen betreft het de besluitvormingsprocessen rondom de ESPR-Textiel. Voor de sociale eisen aan het productieproces betreft het een voorstel voor nieuwe Europese wetgeving in aanvulling op de FLR (zie ook aanbeveling 5).
3. Verlenging van de technische levensduur van textielproducten kan de milieudruk van textielproducten effectief verminderen, maar om de effectiviteit te vergroten zijn ook maatregelen nodig gericht op verlenging van de gepercipieerde levensduur. Dit kan bewerkstelligd worden door flankerend beleid. Hiervoor is in paragraaf 5.1 een aantal mogelijkheden genoemd, zoals een verbod op reclame voor (*ultra*) *fast fashion*, een verbod op uitverkoop ('sale') van textielproducten en een wettelijke limiet op het aantal kledingcollecties per jaar. We bevelen de Europese Commissie aan om flankerend beleid te ontwerpen parallel aan de vormgeving van fysieke producteisen gericht op een langere technische levensduur.
4. Het mechanisme dat arm zijn duur is, gaat ook op voor textielproducten (zie paragraaf 4.4). De voorgestelde maatregelen uit dit rapport kunnen deze negatieve spiraal helpen doorbreken en de bestaanszekerheid in Nederland verbeteren, omdat kleding met een betere prijs-kwaliteitverhouding langer meegaat en daardoor een lagere levensduurprijs heeft. We bevelen de Nederlandse overheid aan hierbij huishoudens met lagere inkomens te compenseren voor de hogere aanschafprijzen van textiel. De overheid kan dit bewerkstelligen door algemeen koopkrachtbeleid. De lagere levensduurprijs van textielproducten zorgt er vervolgens op langere termijn voor dat er een verbetering van de koopkracht van huishoudens optreedt. We bevelen tevens aan om nader kwantitatief onderzoek te doen naar de mate waarin Nederlandse huishoudens met lagere inkomens de dupe zijn van kwalitatief slechte producten, waaronder textiel.

5. Om de impact van de voorgestelde maatregelen op de werkgelegenheid in het mondiale Zuiden te beperken bevelen we aan om ecologische minimumkwaliteitseisen te combineren met sociale minimumeisen gericht op een redelijke beperking van de werkweek en een leefbaar loon. Nederland kan deze sociale minimumeisen bepleiten in Europees verband. Dit kan ervoor zorgen dat ook bij dalende textielvolumes de werkgelegenheid gehandhaafd blijft en de kwaliteit van werk en de kwaliteit van leven van werknemers in de textielketen verbetert. Zoals blijkt uit onze berekeningen, kan dit flankerende beleid vanwege het kostprijseffect en de negatieve prijselasticiteit van textielproducten tevens zorgen voor een gerichte aanvullende beperking van het textielvolume (zie paragraaf 5.3). Namelijk van (*ultra*) *fast fashion* producten, die kunstmatig goedkoop zijn door onder andere grootschalige schending van fundamentele sociaaleconomische mensenrechten, en die zorgen voor oneerlijke concurrentiedruk op producenten, importeurs en retailers, waaronder Nederlandse, die zich wel houden aan internationale standaarden.

Bijlage 1: overzicht respondenten

[illegible]

Bijlage 2: alternatieve juridische mogelijkheden

Maatregelen gericht op de kwaliteit van producten en productiemethoden

Ten eerste kan gedacht worden aan zogenaamde nationale maatregelen die betrekking hebben op kwalitatieve beperkingen (proces- en productiemethoden) met het oog op duurzaamheid. Het gaat dan om de vraag of producten verschillend kunnen worden behandeld vanwege de manier waarop ze bijvoorbeeld zijn geproduceerd. Opgemerkt wordt dat de non-discriminatieverplichtingen uit Art. I, III en XI GATT hierop ook van toepassing zijn en de vraag is dan relevant of een dergelijke productdifferentiatie wordt gehanteerd ten behoeve van de bescherming van de binnenlandse productie van een product of niet.

In de garnalenzaak¹⁵⁸ werd bepaald dat in dit geval de proces- en productiemethodische maatregelen in principe worden aanvaard, zolang de betreffende maatregel voldoet aan de voorwaarden van Art. XX GATT. Bij het oogsten van garnalen werden zeeschildpadden gevangen die vervolgens stierven vanwege de manier van vissen op garnalen (productiemethode). De Verenigde Staten wilden het doden van zeeschildpadden terugdringen door een invoerverbod in te stellen op garnalen die werden gevangen volgens methoden die kunnen leiden tot doden van zeeschildpadden. Deze maatregel hield direct verband met het beleid voor de instandhouding van zeeschildpadden en werd gerechtvaardigd geacht. Belangrijke aspecten waarmee rekening moet worden gehouden zijn o.a. de uni- of multilaterale aard van de maatregel en het vereiste van een verband tussen de regulerende staat en het te beschermen belang.

Een andere vorm is het nemen van maatregelen zoals een heffing ('tariffs'). Het gaat dan om het betalen van een bepaald heffingspercentage dat wordt voldaan aan de grens voor productcategorieën. Binnen de WTO is echter het maximaal te hanteren tarief voor textielproducten gemaximeerd in de 'goods schedule' (behorende bij de GATT). Het percentage (ook wel: 'gebonden rechten') wordt vastgesteld bij de toetreding als lid van de WTO en kan daarna alleen aangepast worden als alle landen daarmee akkoord zijn¹⁵⁹. Dit vergt dus veel onderhandelen met de betrokken landen. Bovendien zijn heffingen in de praktijk minder effectief dan quota (zie paragraaf 4.2).

¹⁵⁸ Zie: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm

¹⁵⁹ Differentiëren tussen hoogwaardige- en laagwaardige textiel(producten) is alleen mogelijk als dit bij toetreding zou zijn gedaan.

Een effect van verhoging van tarieven kan zijn dat andere staten het gelijke speelveld verstoren, bijvoorbeeld door subsidies¹⁶⁰ te verstrekken waardoor de internationale handel wordt verstoord. Maatregelen om oneerlijke praktijken tegen te gaan, hebben doorgaans de vorm van extra invoerrechten om de schade ongedaan te maken van de subsidies die door andere WTO-landen worden toegekend. Het zal in de praktijk erop neerkomen dat elke actie zal kunnen rekenen op een (tegen)reactie c.q. tegenmaatregelen in de vorm van bijvoorbeeld heffingen en verboden van invoer.

Maatregelen die consumenten/retailers beïnvloeden

Uit de documentstudie en de gesprekken met de juridische respondenten zijn de volgende bevindingen opgetekend die een mogelijk consumenten/retailers kunnen beïnvloeden. Gedacht kan worden aan:

- UPV-tariefdifferentiatie die zorgt voor een extra belasting op *fast fashion* of een reclameverbod (naar het Franse voorbeeld).
- Het introduceren van een wettelijke limiet op collecties per jaar.
- Wettelijke verplichting aan winkels om reparaties en hergebruikmogelijkheden aan te bieden.

Vanuit een EU-perspectief moet de maatregel wel passen binnen het Unierecht (bijvoorbeeld: een fiscale maatregel die hergebruik en reparatie aanmoedigt mag geen staatssteun opleveren). De bovenstaande maatregelen moeten bovendien binnen de regels van het GATT vallen en dus non-discriminatoir zijn.

Maatregelen die producenten/importeurs beïnvloeden

Uit de documentstudie en de gesprekken met de juridische respondenten zijn de volgende bevindingen opgetekend die producenten/importeurs beïnvloeden. Gedacht kan worden aan:

- (Op EU-niveau) verplichtingen opleggen aan importerende bedrijven over bijvoorbeeld transparantie over locatie en wijze van productie en mogelijke standaarden waar productie aan moet voldoen.¹⁶¹
- Overheden en publiekrechtelijke organisaties kunnen bij aanbestedingen eisen stellen aan de circulariteit van te gebruiken goederen, bijvoorbeeld bij textiel.¹⁶² Op deze manier worden bedrijven beïnvloed om aan deze circulaire eisen te voldoen als zij inschrijven op een aanbesteding.
- Unierechtelijk zouden (voor de schone productie van textiel) handhavingsmechanismen kunnen worden gekoppeld.

Een aandachtspunt is dat de handhaving van deze maatregelen ook toegepast wordt op directe handel (e-commerce), zodat bedrijven Europese wetgeving niet langer via deze weg kunnen omzeilen en er een gelijk speelveld ontstaat.

¹⁶⁰ Denk aan staal vanuit de VS of elektrische auto's uit China.

¹⁶¹ Bijvoorbeeld: de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen die het normatieve kader vormen voor verantwoordelijk zakelijk gedrag en het aanpakken van schendingen van mensenrechten en milieu in bedrijfsactiviteiten en wereldwijde toeleveringsketens.

¹⁶² Zie: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/circulariteit>



Paul Schenderling (Sufficiency)

p.schenderling@sufficiency.nl

+31 6 23 19 58 60

Christianne Post (Sufficiency)

c.post@sufficiency.nl

+31 6 11 67 92 92

Il Shik Sloover (Berenschot)

i.s.sloover@berenschot.nl

+31 6 55 36 47 27

www.sufficiency.nl