

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3949

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2024

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van twee Europese onderhandelingstrajecten, te weten rond de Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten (hierna: Kaderverordening Ecodesign) en de Richtlijn gemeenschappelijke regels voor het stimuleren van reparatie (hierna: Reparatierichtlijn). Daarnaast bied ik u met deze brief tevens de uitkomsten aan van het juridisch onderzoek en de gesprekken met buurlanden naar aanleiding van de motie Van der Graaf¹. Ook geef ik invulling aan de motie Van der Plas over het beperken van administratieve lasten voor mkb'ers².

De motie verzoekt de regering om in navolging van Frankrijk en in overleg met buurlanden voorbereidingen te treffen om zo spoedig mogelijk tot nationale wetgeving te komen waarin het vernietigen van niet-verkochte goederen wordt verboden en om tevens te komen tot nationale wetgeving waarin het recht op reparatie wordt geregeld. Omdat de motie Van der Graaf sterk samenhangt met bovengenoemde onderhandelingstrajecten heb ik in mijn brief³ van 2 maart 2023 geschetst dat ik, parallel aan het Europese onderhandelingsproces over deze onderwerpen, een verkenning zou uitzetten naar de juridische mogelijkheden om nationale maatregelen te treffen op dit gebied en dat ik in overleg zou treden met buurlanden om te bezien of zij bereid zijn gezamenlijk te werken aan nationale implementatie van een verbod op vernietiging van onverkochte goederen en het nationaal bevorderen van reparatie (recht op reparatie).

In het rapport, dat bij deze brief is gevoegd, maken de onderzoekers duidelijk dat nationale maatregelen alleen mogelijk zijn als er geen vergelijkbare EU maatregelen bestaan of in voorbereiding zijn. De

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 221

² Kamerstuk 22 112, nr. 3559

³ Kamerstuk 32 852, nr. 228

nationale maatregelen mogen niet overlappen met de (aankomende) EU wetgeving. De Europese Commissie kan nationale maatregelen tegenhouden wanneer deze te veel lijken op Europese maatregelen en een lidstaat de toegevoegde waarde van de nationale maatregelen onvoldoende kan onderbouwen. Ook wanneer er wel ruimte is voor het nemen van nationale maatregelen, dienen deze natuurlijk goed onderbouwd te zijn en niet strijdig met de EU verdragen.

In mijn brief van 2 oktober 2023 heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over de uitkomsten van de eerste ronde gesprekken met buurlanden⁴. Na afronding van het juridisch onderzoek is opnieuw met deze landen gesproken. Uit deze gesprekken is gebleken dat er nu geen interesse is om gezamenlijk nationale maatregelen voor een verbod op vernietiging van onverkochte goederen of voor het stimuleren van reparatie te nemen, maar dat de voorkeur en prioriteit wordt gegeven aan het Europese proces.

Recent zijn in de betreffende Europese onderhandelingstrajecten akkoorden bereikt. Zowel de Raad als het Europees Parlement hebben inmiddels ingestemd met deze uitkomsten, waarbij onder andere een Europees verbod op de vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel is overeengekomen en mogelijke verdere verboden in het verschiet liggen.

De uitkomsten van de Europese onderhandelingstrajecten, het juridisch onderzoek en de gesprekken met andere lidstaten bevestigen mij in mijn overtuiging dat maatregelen om de vernietiging van onverkochte goederen tegen te gaan en de mogelijkheden om reparatie te stimuleren, in eerste instantie in Europees verband moeten worden bekeken. De bereikte onderhandelingsresultaten tonen aan dat op Europees niveau ook snel betekenisvolle resultaten geboekt zullen worden op het verbod op vernietiging van onverkochte producten en op het introduceren van het recht op reparatie. Deze maatregelen werken natuurlijk nationaal door. Ik beschouw de motie Van der Graaf daarmee als afgedaan.

In lijn met de motie Van der Plas is er bij de onderhandelingen over de Kaderverordening Ecodesign op gelet dat de administratieve lasten voor mkb'ers beperkt blijven. Uit de Kaderverordening zelf volgen beperkte administratieve lasten. Het betreft met name de rapportageplicht voor ondernemers die ertoe besluiten onverkochte goederen te vernietigen en het verbod op vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel. Ik acht deze extra lasten desondanks wenselijk, gelet op de wens om zulke vernietiging tegen te gaan. Dit sluit ook aan op de motie Van der Graaf. Uit maatregelen voor specifieke productgroepen die in de toekomst onder de Kaderverordening kunnen worden vastgesteld, volgen ook administratieve lasten. De Europese Commissie en de lidstaten zijn verplicht om bedrijven te ondersteunen om aan de Ecodesign eisen te voldoen. Ik voer daarom regelmatig gesprekken met bedrijven over de Ecodesign wetgeving om een goed beeld te krijgen van de lasten waarmee zij te maken krijgen. Daarnaast ben ik met VNO-NCW en MKB Nederland in gesprek over mogelijkheden om deze lasten te beperken en bedrijven effectief te ondersteunen om aan hun verplichtingen te voldoen. Daarmee beschouw ik de motie Van der Plas als afgedaan. Ik ga hieronder dieper in op de uitkomsten van de onderhandelingstrajecten, het juridisch onderzoek en de gesprekken met andere lidstaten.

⁴ Kamerstuk 21 501-30, nr. 585

Kaderverordening Ecodesign

De Europese Commissie heeft in maart 2022 het voorstel voor de herziening van de Ecodesign richtlijn gepresenteerd, de Kaderverordening Ecodesign⁵. Eind april zijn de Raad van de EU en het Europees Parlement het eens geworden over een compromistekst. Na de juridische opschoning en de vertalingen zal het akkoord uiteindelijk nog bevestigd worden door de Raad, waarna het in werking kan treden.

Onder de huidige Ecodesign richtlijn worden ontwerp-eisen gesteld aan elektrische en elektronische apparaten, zoals wasmachines en stofzuigers, met als doel de milieuprestaties van deze apparaten te verbeteren. Het kabinet hecht veel waarde aan de Ecodesign herziening en is zeer tevreden met het bereikte resultaat, waarmee het mogelijk wordt om voor vrijwel alle fysieke producten ontwerp-eisen en informatie-eisen te stellen en daarbij veel aspecten van circulariteit mee te nemen, zoals het aandeel recyclelaar, de reparatiebaarheid, recyclebaarheid, milieu- en koolstofvoetafdruk en herbruikbaarheid. De wetgeving is daarmee een belangrijk instrument in de transitie naar een circulaire economie. De wetgeving draagt bij aan levensduurverlenging (bijvoorbeeld door betere reparatiebaarheid van producten) en het voorkomen van vernietiging van onverkochte goederen. Het wordt onder de verordening verplicht om belangrijke productinformatie, van productie tot verwerking, te delen in een Digitaal Product Paspoort. Voor specifieke productgroepen worden ook eisen ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen vastgesteld.

Nederland heeft er tijdens de onderhandelingen op aangedrongen om het ambitieniveau van de verordening op punten aan te scherpen. Dit is op veel vlakken goed gelukt. Zo heeft Nederland samen met een ambitieuze groep lidstaten voortdurend gepleit voor het opnemen van een breed en direct geldend verbod op vernietiging van onverkochte goederen. Hoewel deze vergaande invulling uiteindelijk niet haalbaar bleek, is het door de inspanningen van Nederland en onze medestanders wel gelukt om een gericht verbod op de vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel in de wettekst te krijgen. Dit verbod wordt twee jaar na inwerkingtreding van de verordening van kracht voor grote bedrijven en gaat na zes jaar ook voor middelgrote bedrijven gelden. Daarnaast wordt de Europese Commissie opgedragen om te bekijken of er ook voldoende onderbouwing is voor een verbod op vernietiging van onverkochte elektrische en elektronische apparaten. Bovendien worden grote bedrijven verplicht om informatie te delen over de onverkochte producten die zij vernietigen. Op basis van die verzamelde data kan de Europese Commissie de komende jaren ook voor andere productgroepen een verbod op vernietiging voorstellen.

Ik ben erg tevreden dat het gelukt is om een direct verbod op vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel op te nemen. Daarnaast zal ik er scherp op zijn dat de Europese Commissie zo snel mogelijk opvolging geeft aan het uitbreiden van het verbod op vernietiging van onverkochte producten naar andere productgroepen.

Verder heeft onze inzet ertoe geleid dat het digitaal productpaspoort ook informatie kan bevatten over sociale aspecten in de keten. De Europese Commissie zal per productgroep bekijken of een informatieverplichting over sociale aspecten gepast is. Ook heeft het kabinet aandacht gevraagd voor zorgwekkende stoffen. In het bereikte akkoord is opgenomen dat het gebruik van die stoffen kan worden beperkt onder de Ecodesign

⁵ COM/2022/142. Voor BNC fiche, zie Kamerstuk 22 112, nr. 3422

wetgeving als dit een negatief effect heeft op de herbruikbaarheid of de recyclebaarheid van het product. Daarnaast moeten bedrijven informatie delen over de aanwezigheid en locatie van zorgwekkende stoffen in producten. Ik vind dit belangrijke stappen in de goede richting.

De Europese Commissie zal begin 2025 een werkplan presenteren voor het uitwerken van Ecodesign eisen voor specifieke productgroepen. Voor Nederland zou de prioriteit moeten liggen bij productgroepen met een grote milieu-impact, zoals kleding en meubels, waarvoor effectief EU-verduurzamingsbeleid nog ontbreekt. De Europese Commissie doet momenteel al voorwerk voor Ecodesign eisen voor textiel, schoeisel en staal. Het kabinet heeft de Nederlandse bijdrage aan de prioritering van productgroepen in de zomer van 2023 met uw Kamer gedeeld⁶.

Reparatierichtlijn

De Europese Commissie heeft in maart 2023 een voorstel gepresenteerd voor een Reparatierichtlijn⁷. Op 2 februari 2024 is een politiek akkoord overeengekomen tussen de Raad van de EU en het Europees Parlement over het voorstel. Na instemming door de lidstaten heeft het Europees Parlement eind april plenair ingestemd met de tekst, waarna op een later moment de Raad het akkoord zal bekrachtigen.

De overeengekomen tekst past goed bij de Nederlandse inzet voor de circulaire economie, aangezien reparatie de levensduur van een product verlengt en daarmee bijdraagt aan minder afval en minder CO₂ uitstoot. In deze context is het positief dat de richtlijn consumenten de mogelijkheid geeft om na het verstrijken van de wettelijke garantietermijn de fabrikant te verzoeken om het product, mits hiervoor Ecodesign eisen gelden, kosteloos of voor een redelijke prijs te repareren. De reparatie moet worden uitgevoerd binnen een redelijke termijn. Wanneer een fabrikant reserveonderdelen aanbiedt, doet hij dit tegen een redelijke prijs.

Ook moeten fabrikanten consumenten informeren over de reparatieverplichting en de beschikbare reparatiediensten, bijvoorbeeld met het Digitaal Productpaspoort. Dit is een passend middel. De consument kan een reparatie-informatieformulier opvragen om verschillende reparateurs met elkaar te vergelijken. Ook moeten lidstaten een reparateursplatform opzetten, wat het vinden van een geschikte reparateur moet vergemakkelijken. Het Nederlandse nationale reparateursregister dat in ontwikkeling is, kan hiervoor (met eventueel enkele aanpassingen) worden gebruikt. Tot slot wordt de garantietermijn van de consument met twaalf maanden verlengd wanneer een non-conform product wordt gerepareerd. Ik vertrouw erop dat consumenten hierdoor worden gestimuleerd om te kiezen voor reparatie.

Al met al ben ik om bovenstaande redenen tevreden met het behaalde onderhandelingsresultaat. Het kabinet had wel graag gezien dat het verlengen van de wettelijke garantietermijn in de gehele Europese Unie opgenomen zou zijn. Dit is een zeer geschikt middel om reparatie te bevorderen. Hier was helaas onvoldoende steun voor.

Nederland dient de richtlijn uiterlijk 24 maanden na inwerkingtreding ervan in nationale wetgeving implementeren. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, dat verantwoordelijk is voor de imple-

⁶ «Kabinetsreactie openbare consultatie prioriteit productgroepen Ecodesign», bijlage bij verslag Milieuraad 20 juni 2023 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 906).

⁷ Fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 3672.

mentatie van deze richtlijn, verwacht dat de nieuwe regels medio 2026 zullen ingaan.

Juridisch onderzoek onverkochte goederen en reparatie

Conform mijn toezegging aan de Kamer in reactie op voornoemde motie heb ik, terwijl de Europese onderhandelingen over de Kaderverordening Ecodesign en de Reparatierichtlijn liepen, de Universiteit Utrecht een onderzoek laten uitvoeren naar de juridische mogelijkheden om een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte goederen en een nationaal recht op reparatie te introduceren. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze Kamerbrief gevoegd.

Het onderzoek beantwoordt de vraag in hoeverre het bestaande en toekomstige Europese recht juridische ruimte biedt voor een nationaal verbod op vernietiging van onverkochte goederen en een nationaal recht op reparatie, vooruitlopend of aanvullend op (aankomende) Europese wetgeving. Het rapport doet daarmee geen uitspraak over de *wense-lijkheid* van nationale maatregelen. Hiervoor zou immers ook gekeken moeten worden naar zaken zoals aantoonbare milieueffecten, handhavingseffecten, baten en lasten van de maatregel en effecten op de concurrentiepositie van Nederlandse marktdeelnemers.

Nationale maatregelen voor een verbod op vernietiging van onverkochte producten of voor het stimuleren van reparatie worden getoetst aan een aantal zaken: het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: werkingsverdrag), het evenredigheidsbeginsel en het loyaliteitsbeginsel. Daarbij wordt gekeken of de nationale maatregelen een verboden kwantitatieve invoer- of uitvoerbeperking tot gevolg heeft. Zulke beperkingen zijn alleen toegestaan als de onderbouwing duidelijk aangeeft waarom het vanuit het algemeen belang (bijvoorbeeld milieubescherming) te rechtvaardigen is om nationale maatregelen te nemen. Wanneer het aannemelijk is dat de Europese Commissie bepaalde maatregelen zal invoeren, geldt dat lidstaten in principe geen gelijksoortige nationale wetgeving zouden moeten introduceren.

Onverkochte goederen

Omdat er een Europees verbod op vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel komt, kunnen lidstaten geen nationaal algemeen verbod op vernietiging van onverkochte goederen invoeren. Nationale vernietigingsverboden voor productgroepen waarvoor een Europees vernietigingsverbod geldt, kunnen alleen worden behouden of geïntroduceerd in bepaalde gevallen. Zo moet er dan wetenschappelijk bewijs zijn dat het nemen van aanvullende nationale maatregelen nodig is door een specifiek probleem in de lidstaat, gerelateerd aan milieu of arbeidsmilieu.

Lidstaten kunnen wel een verbod op vernietiging van onverkochte goederen invoeren wanneer er geen Europees verbod voor diezelfde goederen is en de Europese Commissie daar ook niet naartoe werkt. Deze maatregelen worden dan getoetst aan voornoemd verdrag en beginselen. Vooruitlopen op een aangekondigd Europees vernietigingsverbod voor een productgroep brengt het risico mee dat de Commissie het nationale verbod weigert te accepteren omdat zij al toewerkt naar Europese maatregelen.

Met het onderhandelingsresultaat van de Kaderverordening Ecodesign, waardoor er een verbod op vernietiging van onverkochte kleding en schoeisel komt, en in de toekomst mogelijk ook voor elektrische en

elektronische apparaten en andere productgroepen, zie ik nu geen grond of aanleiding om stappen te zetten naar nationale maatregelen.

Recht op reparatie

Er is geen definitie van «recht op reparatie». Een aantal maatregelen draagt hier wel aan bij. Het gaat bijvoorbeeld om een plicht om reparatie te kiezen boven vervanging binnen de wettelijke aansprakelijkheids-termijn; een plicht voor de producent om buiten de wettelijke aansprakelijkheid van de verkoper op verzoek van de consument goederen te repareren; een informatieverplichting voor de producent over zijn reparatieverplichting en beschikbare reparatiediensten; een reparatiebonus⁸ en een reparatie-index⁹.

Het rapport geeft aan dat er weinig ruimte is om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Reparatie-richtlijn, op nationaal niveau gelijksoortige maatregelen te treffen. Het is juridisch wel mogelijk om nationaal een reparatieverplichting voor de producent in te stellen wanneer een productgroep (nog) niet onder de Reparatie-richtlijn valt. Wanneer er nog geen Europese repareerbaarheidsvereisten zijn, moet echter worden gekeken naar de bestaande mogelijkheden om de betreffende productgroep te laten repareren.

Lidstaten kunnen een reparatie-index introduceren of behouden voor productgroepen waarvoor op EU-niveau geen Europese reparatie-index wordt verplicht. Een lidstaat die een nationale reparatie-index invoert, moet kunnen onderbouwen waarom dit vooruitlopend op EU-verplichtingen wordt gedaan. Er is een reëel risico dat de nationale index zal worden ingehaald door Europese verplichtingen voor een reparatie-index onder de Kaderverordening Ecodesign. Bestaande nationale maatregelen zijn dan alleen toegestaan als zij de zeer strikte toets aan het werkingsverdrag doorstaan. Dit is niet waarschijnlijk, zo geven de onderzoekers aan.

Lidstaten kunnen gemakkelijker een reparatiebonus introduceren. Deze wordt niet alleen getoetst aan bovengenoemde verdragen en principes, maar ook aan de Dienstenrichtlijn. Een goede onderbouwing van de noodzakelijkheid van de maatregel is belangrijk omdat de bonus reparatie door buitenlandse aanbieders minder aantrekkelijk kan maken.

Het juridisch onderzoek toont aan dat het lastig is om nationale maatregelen te nemen voor aspecten, zoals een reparatieverplichting binnen de garantietermijn en een reparatie-index, die al onder de Reparatie-richtlijn en de Kaderverordening Ecodesign worden of kunnen worden gereguleerd. Een nationale reparatiebonus of een reparatieverplichting buiten de garantietermijn introduceren is juridisch mogelijk. Ik zal een eerste verkenning naar deze twee maatregelen meenemen in de Kamerbrief over de huidige inzet ten aanzien van reparatie en mogelijke aanvullende maatregelen die uw Kamer, zoals beloofd tijdens het Commissiedebat van 15 februari jl.¹⁰, voor de zomer ontvangt (Kamerstuk 32 813, nr. 1373).

Uitkomsten gesprekken met buurlanden

Nadat de voorlopige uitkomsten van het onderzoek bekend waren, zijn deze gedeeld met de groep buurlanden waar ook al eerder mee is gesproken hierover, te weten Duitsland, Frankrijk, België, Luxemburg,

⁸ Een (deel)vergoeding van gemaakte reparatiekosten voor consumenten

⁹ Een score die aangeeft hoe makkelijk een product te repareren is

¹⁰ Toezegging nummer 15514

Oostenrijk en Denemarken. Het merendeel van de benaderde lidstaten gaf aan niet geïnteresseerd te zijn in een bespreking van de onderzoeksresultaten en een verdere bespreking van nationale maatregelen met betrekking tot een verbod op vernietiging van onverkochte goederen of het recht op reparatie. De paar landen die wel open stonden voor een gesprek, bleken geen van allen bereid om, zoals motie Van der Graaf verzoekt, gezamenlijk nationale maatregelen voor de vernietiging van onverkochte goederen of het recht op reparatie te ontwikkelen. Zij geven allemaal de voorkeur aan Europese maatregelen voor deze doeleinden.

De lidstaten waarmee gesproken is, zien kleding, schoeisel en elektrische en elektronische apparaten als de belangrijkste productgroepen waarvoor een verbod op vernietiging zou moeten gelden. Voor kleding en schoeisel wordt dit op EU niveau al realiteit, en voor elektrische en elektronische apparaten wordt een EU vernietigingsverbod verkend. Daarbij werd ook genoemd dat het een risico zou zijn om vooruitlopend op EU-maatregelen een nationaal verbod in te voeren, omdat de Commissie vergaande aanpassing van de nationale maatregelen kan vereisen. Eén lidstaat heeft de ontwikkeling van nationale maatregelen voor een verbod op vernietiging gestaakt vanwege het in EU-verband overeengekomen verbod. Ook voor andere productgroepen wordt een Europees verbod op vernietiging van onverkochte goederen als passender en logischer beschouwd.

Ook ten aanzien van reparatie overwegen de lidstaten waarmee gesproken is nu geen concrete aanvullende nationale maatregelen. Een van de lidstaten had al een nationale reparatie-index geïntroduceerd. Deze nationale wetgeving moest echter grondig worden aangepast omdat deze strijdig was met Europese Ecodesign eisen die bijvoorbeeld voor smartphones en tablets al een reparatie-index bevatten. De lidstaat gaf aan dat nationale wetgeving vormgeven wanneer Europese wetgeving in ontwikkeling is, een uitdaging is en dat zij hier in de toekomst vanaf zouden zien. De inzet van de lidstaten waarmee gesproken is zal gericht zijn op de nationale implementatie van de Reparatie-richtlijn. Overige concrete maatregelen worden nu niet verkend.

Afsluitend

De uitkomsten van de Europese onderhandelingstrajecten, het juridisch onderzoek en de gesprekken met andere lidstaten laten zien dat maatregelen om de vernietiging van onverkochte goederen tegen te gaan en een recht op reparatie te garanderen, het beste op Europees niveau kunnen worden ingevoerd. De eerdergenoemde Europese maatregelen voor het verbod op vernietiging van onverkochte producten en het recht op reparatie gaan op korte termijn al effect hebben. Niet alleen in Nederland maar in de hele Europese Unie, waarmee de effecten des te groter zullen zijn. Ik beschouw de motie Van der Graaf daarmee als afgedaan. Natuurlijk blijf ik mij inzetten om de vernietiging van onverkochte goederen voor steeds meer producten op Europees niveau te verbieden en reparatie verder te stimuleren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen