



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Eindrapportage

datum 25 oktober 2023

EU-rapporteurschap Circulaire Economie

Verslag van rapporteur Kiki Hagen (D66)

Inhoudsopgave

- 0 Inleiding rapporteur
- 1 Het rapporteurschap voor voorstellen circulaire economie
- 2 Uitgevoerde activiteiten: stand van zaken EU-voorstellen
- 3 Uitgevoerde activiteiten: gesprekken met stakeholders in Nederland
- 4 Vooruitblik en enkele aanbevelingen

Bijlage

Uitgebreid verslag van de gevoerde gesprekken

0. INLEIDING RAPPORTEUR

Het mandaat voor het rapporteurschap over de EU-voorstellen circulaire economie zou duren tot en met het afronden van het wetgevingsproces van de lopende EU-voorstellen in Brussel.

Door de vervroegde verkiezingen is het echter niet mogelijk dit gehele traject nog binnen het mandaat van de huidige Kamer af te ronden. Om die reden bied ik u nu al een verslag aan van mijn rapporteurschap, terwijl de onderhandelingen nog lopen in Brussel. Ik ben door de (te) korte tijd niet in de gelegenheid geweest alle activiteiten uit te voeren die in mijn mandaat (paragraaf 1) zijn opgenomen, zoals het bezoek aan de instellingen in Brussel of het verkrijgen van inzicht in de financiële middelen die nodig zijn voor implementatie. Ik doe hieronder verslag van de activiteiten die ik wel heb kunnen verrichten:

- het aanbieden van een stand van zaken van alle EU-voorstellen op het vlak van circulaire economie voor elk commissiedebat over de Milieuraad en over circulaire economie (paragraaf 2);*
- het voeren van gesprekken met nationale stakeholders over de effecten en invloed van EU-regelgeving en het daaruit destilleren van aandachtspunten als input voor het wetgevingsproces in de EU (paragraaf 3 en bijlage);*
- het meegeven van een rode draad daaruit als input voor de Milieuraad oktober en de komende maanden (paragraaf 3).*

In paragraaf 4 staan een vooruitblik en enkele aanbevelingen op grond van mijn rapporteurschap.

1. HET RAPPORTEURSCHAP EU-VOORSTELLEN CIRCULAIRE ECONOMIE

In de procedurevergadering van 17 mei 2023 heeft u [besloten](#) mij namens de commissie IenW aan te stellen als EU-rapporteur op de lopende EU-voorstellen voor circulaire economie.

Het rapporteurschap betrof volgens dit [mandaat](#) de in 2022 uitgebrachte en in 2023 uit te brengen EU-voorstellen over circulaire economie, met extra aandacht voor de voorstellen over Right to repair en het aanpalende voorstel over Green claims, de Ecodesign-verordening (over onder meer repareerbaarheid van producten), alsook het verwachte voorstel voor wijziging van de Kaderrichtlijn afval ten aanzien van circulair textiel.

Inhoud mandaat

Inhoudelijke ambitie was na te gaan wat de [impact is voor Nederland](#) van de diverse voorstellen en welke kansen er zijn voor versterking van de positie van Nederland in de transitie naar een circulaire economie. Daarbij zou ik ook nagaan of de EU-regels geen onnodige belemmeringen vormen voor Nederlandse ambities. Hiertoe heb ik mij verdiept in:

- het verloop van de politieke discussie in Europa en binnen andere lidstaten in aanloop naar de Europese besluitvorming;
- de visie van belanghebbenden en de aandachtspunten of knelpunten die zij signaleren;
- de effecten van de EU-voorstellen en de verhouding tot het nationale beleid.

Van daaruit doe ik aanbevelingen aan de commissie voor IenW ter beïnvloeding van de Nederlandse inzet in de Milieuraden.

- Een aanvulling vanuit de procedurevergadering van 17 mei waar het mandaat werd vastgesteld, was het krijgen van inzicht in de financiële middelen die nodig zijn voor de implementatie van de EU-voorstellen in Nederland.

Bij het rapporteurschap stonden de volgende doelen centraal:

- Versterken van de informatiepositie van de commissie om beïnvloedingsmomenten optimaal te benutten;
- Optimale behandeling van de EU-voorstellen in de Kamer;
- Inzicht verschaffen in overlap met andere commissies.

2. DE LOPENDE EU-VOORSTELLEN EN DE STAND VAN ZAKEN

De focus in het rapporteurschap ligt op de voorstellen Right to Repair, Green Claims, Ecodesign en het voorstel tot wijziging van de Kaderrichtlijn afval. Voor de volledigheid volgt hieronder een lijst van de lopende EU-wetgevingsvoorstellen op circulaire economie, inclusief de voorstellen die recent zijn verschenen.

- Op 30 maart 2022 verscheen het voorstel voor de Ecodesign-[verordening](#) betreffende ecologisch ontwerp voor duurzame producten, inclusief het werkplan voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering 2022-2024 (als onderdeel van een eerste pakket vanuit de Europese Green Deal);
- Op 22 oktober 2022 publiceerde de Commissie de herziening van de [richtlijn](#) Stedelijk afvalwater;
- Op 30 november 2022 verscheen het voorstel voor een [verordening](#) betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, als onderdeel van een tweede Green Deal pakket;
- Op 22 maart 2023 is een [richtlijn](#) voor Right to repair gepresenteerd, tezamen met een [richtlijn](#) voor Green Claims;
- Op 5 juli 2023 bracht de Commissie een voorstel uit voor wijziging van de [Kaderrichtlijn afval](#) met bepalingen over circulair textiel en het voorkomen van voedselafval;
- Op 13 juli 2023 verscheen een EU-voorstel voor een [verordening](#) over circulariteitseisen aan voertuigontwerp en beheer van autowrakken;
- Op 14 oktober 2023 publiceerde de Commissie een voorstel voor een [verordening](#) over het voorkómen van verliezen van plastic pellets om microplastics te verminderen;
- In een verder gevorderd stadium zijn de onderhandelingen over de in 2021 gepresenteerde [herziening van de verordening](#) over de overbrenging van afvalstoffen (EVOA).

In mijn mandaat was opgenomen dat ik de commissie IenW voorafgaand aan commissiedebatten voor Milieuraden en over circulaire economie, een overzicht van de stand van zaken zou geven van de EU-voorstellen. Ik heb dat gedaan voorafgaand aan de commissiedebatten op 14 juni en 12 oktober 2023 voor de Milieuraad en voorafgaand aan het commissiedebat over circulaire economie op 4 oktober 2023. Deze [laatste versie](#) biedt het meest recente inzicht.

3. UITGEVOERDE ACTIVITEITEN: GESPREKKEN MET STAKEHOLDERS IN NEDERLAND

Rode draad uit de gesprekken

De gesprekken met stakeholders, zowel uit het bedrijfsleven, als de tweedehandsmarkt, sociale ondernemingen, de overheid en de wetenschap vormden de kern van dit rapporteurschap: bij hen heb ik opgehaald hoe de Europese regelgeving voor hen werkt, kan uitwerken of zou moeten werken.

De partijen die ik sprak juichen toe dat de Europese Commissie een aantal belangrijke stappen heeft gezet. Tegelijkertijd is volgens hen de ambitie niet hoog genoeg en zijn er nog veel aandachtspunten voor de uitvoerbaarheid door bedrijven.

Het uitgebreide verslag heb ik als bijlage opgenomen; hieronder licht ik er een viertal specifieke punten uit, die ik ook namens de commissie heb ingebracht tijdens het commissiedebat over de Milieuraad op 12 oktober 2023:

- **Hoger op de R-ladder:** de Kamer heeft eerder al diverse moties aangenomen om de systemen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) op dit punt te versterken. Ook in de gesprekken kwam dit duidelijk naar voren. De meeste UPV's zijn vooral gericht op het laatste stukje van de keten, en nog niet of nauwelijks op hergebruik, reparatie en levensduurverlenging. In UPV's kunnen veel betere afspraken worden gemaakt over de hele keten. Er kunnen ook meer prikkels worden ingebouwd, zoals dat al wel bij de UPV textiel is gedaan. Daarbij kun je denken aan doelen voor de hogere R-stappen zoals hergebruik en reparatie, tariefdifferentiaties, en duidelijke communicatie wat het doel is van de UPV.
- **Feedback loop:** hier hoort ook een goede feedback loop bij met informatie over wat er met de producten in de keten gebeurt, ook over onverkochte goederen en materialen. Dan kunnen de UPV's hierop beter worden ingericht, en kan worden voorkómen dat ongebruikte goederen en materialen worden vernietigd. Ondanks alle regelgeving hebben producenten nu nauwelijks belangstelling voor wat er gebeurt in latere fasen van de levenscyclus.
- **Tweedehandsmarkt:** In de EU-voorstellen is geen of nauwelijks aandacht voor de tweedehandsmarkt. Het opnemen van hergebruiksdoelen in de UPV kan al helpen, evenals het formeel vastleggen van de rol van sociale ondernemingen zoals kringloopwinkels. Over Green claims hoorde ik dat dit voorstel juist belemmerend is

voor de tweedehandsmarkt, aangezien aan organisaties als Marktplaats dezelfde eisen aan onderbouwing worden gesteld als aan producenten. Zo moeten zij administratie overhandigen die juist ontbreekt bij producten die op de tweedehandsmarkt worden verkocht. Dit is feitelijk pas mogelijk wanneer een digitaal paspoort of iets vergelijkbaars beschikbaar is.

- **Right to repair:** Nederland is op het gebied van garantietermijn koploper, maar er is nog veel onwetendheid bij consumenten over hun rechten. In de gesprekken over het EU-voorstel was brede consensus dat het sympathiek is om een betere positie voor consumenten te regelen, maar tegelijk ontbreken oplossingen voor de belangrijkste knelpunten. De producent houdt de mogelijkheid om te kiezen voor een nieuw product in plaats van reparatie. Daardoor wordt reparatie niet de standaard, terwijl het juist laagdrempeliger en goedkoper moet worden voor de consument – ook in relatie tot de kosten van het product. Een ander punt is dat de rol van sociale ondernemingen zoals repaircafé's en kringloopwinkels in de reparatie-infrastructuur moet worden erkend, ook in de regelgeving. Denk aan: meer verplichtingen voor producenten om reparatie mogelijk te maken, zoals het leveren van informatie hierover en het toestaan van gebruik van reserveonderdelen uit gebruikte producten als dat veilig kan.

4. VOORUITBLIK EN AANBEVELINGEN

Stadium en beïnvloedingsmogelijkheden EU-voorstellen

Hieronder geef ik inzicht in het stadium waarin de voorstellen uit paragraaf 2 zich bevinden, met het oog op beïnvloedingsmogelijkheden voor de Kamer.

TRIOGEN (met zicht op afronding voor de Europese verkiezingen):

- EVOA: trilogen zijn nog steeds gaande (al vanaf januari);
- Ecodesign: trilogen lopen voor deze Ecodesign verordening;
- Stedelijk afvalwater: een akkoord in de Raad is gesloten op 14 oktober, terwijl het EP plenair heeft ingestemd op 5 oktober, dat betekent dat trilogen gaan starten.

LOPENDE VOORSTELLEN

- Verpakkingen en verpakkingsafval: wordt behandeld in de Milieuraad (en ook in de Landbouw- en Visserijraad); in het Europees Parlement (EP) wordt plenaire stemming verwacht in november.
- Right to Repair: wordt nog behandeld in Concurrentiekrachtraad en in EP;
- Green Claims: nog te behandelen in Milieuraad en loopt in EP.
- Wijziging van de Kaderrichtlijn afval wordt nog behandeld in Landbouw- en Visserijraad en in de Milieuraad.

VOORUITBLIK KOMENDE PERIODE

- De vier voorstellen die onder lopende voorstellen zijn benoemd spelen nog in de Raden en in het EP, en daarop (misschien afgezien van Verpakkingen en verpakkingsafval) kan nog invloed worden uitgeoefend.
- De voorstellen over Circulariteit voertuigen en het op 14 oktober gepubliceerde voorstel over Microplastics van Plastic Pellets moeten nog gepland worden voor behandeling in zowel EP als Raad.
- Voorts werkt de Europese Commissie aan een nieuw Ecodesign-werkprogramma voor de komende jaren (pas na de Europese verkiezingen verwacht). Naar verwachting zullen ook textiel en schoenen deel uitmaken van de productgroepen die hieronder vallen.
- De herziening van de REACH-verordening is doorgeschoven naar een volgende zittingsperiode van de Europese Commissie. Deze herziening werkt mogelijk door in de regels over schadelijke stoffen die voorkomen in circulaire materiaalstromen.

Aanbevelingen

Ik beveel de nieuw samen te stellen commissie voor IenW aan om:

- Het rapporteurschap voort te zetten. Het blijkt erg nuttig om de verschillende voorstellen in samenhang te bekijken en met partijen te spreken over de praktische implementatie. Dit leidt namelijk tot concrete aandachtspunten voor wensen die in de Kamer breed worden gesteund.
- Bij aankomende commissiedebatten over de Milieuraad en circulaire economie de rode draden en aandachtspunten van partijen (zie bijlage) te betrekken.

BIJLAGE: GESPREKKEN MET STAKEHOLDERS IN NEDERLAND

Opzet van de gesprekken

Ik heb gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van:

- Modint, brancheorganisatie voor fabrikanten, importeurs, agenten en groothandelaren in de textiel- en kledingsector;
- INretail, de brancheorganisatie voor ondernemers in de retail non-food;
- [Marktplaats](#);
- [Thuiswinkel.org](#)¹, brancheorganisatie van webwinkels (en bekend van het waarborg-keurmerk);
- Stichting Repair Café international;
- CIRCO, de organisatie die met ondersteuning van IenW circulair ontwerp stimuleert;
- Branchevereniging Kringloop Nederland (BKN);
- Stichting UPV textiel (bureau FFact);
- Bureau Ffact (gespecialiseerd in opzetten producentenorganisaties);
- [Wolkat](#)² (textielrecycling);
- Een hoogleraar milieurecht, Universiteit Utrecht;
- Twee ambtenaren van het ministerie van IenW.

De centrale vraag in de gesprekken was hoe de partijen de genoemde EU-regelgeving ervaren en wat in hun optiek verbeterd zou moeten worden.

Verduidelijking nodig op diverse punten

Op diverse punten is voor bedrijven verduidelijking en concretisering van de nieuwe regels gewenst.

- Meerdere organisaties (Modint, Thuiswinkel.org) hebben vragen over groene claims, met name welke bewijslast nodig is om een claim te onderbouwen, en welk detailniveau dit moet hebben (bijv. een wetenschappelijk rapport). Zo lang hier geen duidelijkheid over is, zijn bedrijven geneigd alle groene claims achterwege te laten, ook als ze in de praktijk wel stappen zetten.

ACM en ILT handhaven alleen na meerdere keren overleg te hebben gehad. Het is wel een heel eenzijdig beeld nu voor de grote spelers en niet voor degenen die het wel goed doen en al die claims mogen maken.

Een te strenge handhaving door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) draagt

¹ Via deze link ziet u de visie van Thuiswinkel op de EU-verpakkingsregelgeving

² Wolkat brengt op deze site binnenkort een blog uit over de EU-voorstellen

volgens Thuiswinkel.org bij aan 'greenhushing'. Bedrijven willen bovendien juridische zekerheid, omdat verkeerd communiceren gesanctioneerd kan worden, wat slecht is voor hun reputatie.

Voor een economie in transitie zijn duidelijke maar ook handhaafbare regels nodig om toe te zien dat een consument niet wordt misleid en dat een bedrijf goed weet welke claims ze mogen maken. Duidelijk inzicht daarin vormt daarom een belangrijke noodzaak voor de ontwikkeling van duurzame producten en toepassingen.

- Bij de verordening over verpakkingen en verpakkingsafval is een vraag wat precies onder een herbruikbare verpakking wordt verstaan. Moet bijvoorbeeld een minimaal aantal malen hergebruik worden gesteld of speelt ook de kwaliteit en het materiaal een rol? Een specifieke vraag is ook hoe de *empty space ratio* wordt berekend. Daarbij is behoefte aan een uniforme meetmethode op EU-niveau. Thuiswinkel.org pleit ervoor om deze ratio van 40% te laten gelden voor het gemiddelde van alle e-commercezendingen van een marktdeelnemer en niet per verpakkingseenheid.
- Meer algemeen signaleert Wolkat dat bedrijven in de textielketen een afwachterende rol aannemen zolang er nog niet genoeg duidelijkheid is over de regelgeving.

EU-harmonisatie gewenst op diverse onderwerpen

- In het verlengde van het vorige punt zijn volgens de gesprekspartners meer concrete regels nodig op EU-niveau. Dit is nodig om een gelijk speelveld binnen de EU te waarborgen en versnippering door nationale regels tegen te gaan.
- Naast de genoemde bewijslast voor groene claims noemt Modint ook de methodiek voor de Product Environmental Footprint. Deze methodiek speelt mogelijk een belangrijke rol in de verordening Ecodesign. Er zijn technische werkgroepen die de PEF-methodiek voor verschillende producten uitwerken in het kader van zgn. gedelegeerde handelingen die de Europese Commissie vaststelt. Een vraag is bijvoorbeeld wanneer gebruik gemaakt moet worden van primaire data en waarvoor ook secundaire data (en welke) gebruikt kunnen worden. Meer algemeen zijn standaarden voor datakwaliteit nodig, waarbij goed gekeken moet welke precisie bij welk doel past.
- De wens om tot meer harmonisatie te komen speelt ook bij uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Dit is regelgeving die producenten verplicht stelt om verantwoordelijkheid te dragen voor de afdankfase van hun producten; veelal gaat het om inzameling en recycling. Vanaf 1 juli 2023 is in Nederland de wettelijke UPV textiel van kracht; voor andere productengroepen

bestaan al dergelijke systemen. De Europese Commissie stelt voor dat alle lidstaten een UPV-systeem voor textiel gaan opzetten, volgens geharmoniseerde uitgangspunten. Er zijn administratieve verschillen in registratie per land; voor de bijdrage aan het fonds wordt gewerkt met verschillende parameters in verschillende landen (kilo's, drempels, aantallen). In principe is de UPV een individuele verplichting, die meestal collectief wordt ingevuld door een producentenorganisatie. Het fonds zelf wordt ook in verschillende landen anders ingezet.

- Thuiswinkel.org geeft aan een standaard te ontwikkelen voor duurzame e-commerce, relevant voor bijvoorbeeld groene claims en verpakkingen. Daarbij wordt gekeken naar verpakken, bezorgen en retourneren, duurzaam productaanbod en (in brede zin) circulaire economie. Veel lidstaten maken eigen beleid; ook hier zou een uniforme EU-standaard wenselijk zijn.
- Verder vraagt Thuiswinkel.org ook aandacht voor een gelijk speelveld op mondiaal niveau; het is nagenoeg onmogelijk om eerlijk en duurzaam te concurreren met een product zolang zeer laagwaardige en niet circulaire producten uit derde landen zoals China de Europese markt op komen.

Erkenning van de sociale economie en van de tweedehandsmarkt

Volgens de gespreksdeelnemers die actief zijn in de 'sociale economie' (economische activiteiten met sociale doelstellingen) zou er in beleid en regelgeving meer erkenning kunnen zijn voor hun rol bij de circulaire economie. Het gaat dan om bijvoorbeeld kringloopwinkels en repaircafé's.

Kringloop Nederland benadrukt dat circulaire economie en de sociale economie nauw met elkaar zijn verbonden omdat er veel arbeidskrachten nodig zijn voor de circulaire economie. Bovendien biedt de circulaire economie bij uitstek werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In Europa en sommige andere landen is deze samenhang beter verankerd dan in Nederland. Zo moet in Spanje minstens 50% van de landelijke textielinzameling door sociale ondernemingen gedaan worden. Bovendien hoeft er geen BTW betaald te worden over spullen van retailers die gedoneerd worden aan non-profitorganisaties. Een ander voorbeeld is Frankrijk, waar binnen UPV-systemen (zie hieronder) de bijdrage van sociale ondernemingen expliciet is vastgelegd in de doelstellingen.

Marktplaats merkt op dat bij sommige regels te weinig rekening wordt gehouden met het bestaan van een tweedehandsmarkt en platforms daarvoor (zoals Marktplaats). Zo zou het wenselijk zijn om dergelijke platforms in eerste instantie buiten de werking van

de regels voor groene claims te houden. Daarmee kan voorkomen worden dat elke positieve uiting over hergebruik onderbouwd moet worden met rapporten.

Meer prikkels in UPV-systemen voor hogere stappen op R-ladder

Een rode draad in de gesprekken is het pleidooi om meer concrete prikkels in te bouwen voor stappen hoger op de zgn. R-ladder. De R-ladder geeft een rangorde van vormen van afvalverwerking. Dit betekent dat circulair ontwerp, levensduurverlening, hergebruik en reparatie voorrang krijgen boven recycling.

- Met name bij UPV-systemen zien de organisaties mogelijkheden. Volgens Thuiswinkel.org hebben veel bedrijven het idee dat ze 'klaar' zijn als ze hun afdracht in het kader van UPV hebben gedaan, en zijn er weinig prikkels om producten en business modellen fundamenteel te herontwerpen. Ook noemen enkele partijen dat de tarieven zo laag zijn dat ze niet stimuleren tot ander productontwerp; dit komt volgens de Universiteit Utrecht ook in onderzoek naar voren. In ieder geval zou de overheid volgens de gespreksdeelnemers duidelijker kunnen communiceren dat alleen het betalen van de UPV-bijdrage niet voldoende is. Volgens Modint en INretail ligt dit bij de UPV voor textiel genuanceerder en is er al veel mogelijk binnen de opzet van het systeem waar nu voor is gekozen. In het besluit staan doelstellingen en duidelijke tijdslijnen voor recycling en hergebruik. Er loopt nu een ontwikkeltraject, met veel overleg tussen partijen, om te zorgen dat de UPV optimaal gaat functioneren. De producentenorganisatie die is opgericht heeft een innovatiefonds gevormd om te komen tot meer een betere recycling. Ook aan de inzameling valt nog veel te verbeteren. Daarnaast wordt voorzien in het inregelen van eco-modulatie. Dat betekent dat bedrijven die aantoonbaar bijdragen aan de doelstellingen (denk aan het toepassen van gerecyclede content) worden beloond door een lager tarief. Er wordt in een werkgroep van bedrijven gekeken of de heffing gericht zou moeten zijn op gewicht, het aantal producten of andere aspecten. Daarbij worden ook de ervaringen in Frankrijk met een bonus/malus-systeem betrokken. Een belangrijk punt is dat de achterban zeer divers is, ook qua duurzaamheidsambities.

Concrete suggesties en aandachtspunten bij UPV-systemen zijn verder:

- Volgens Kringloop Nederland zouden in de UPV's meer doelen gesteld moeten worden voor hergebruik in plaats van alleen inzameling en recycling. Hierdoor krijgen producentenorganisaties er belang bij om samen te werken met kringloopwinkels. Nu is er wel overleg, maar is er geen financiering voor de

bijdrage die kringloopwinkels (of breder: circulaire ambachtscentra³) standaard al leveren aan uitvoering van het UPV-systeem.

- In dezelfde lijn doet Marktplaats de suggestie dat een deel van de verwijderingsbijdrage in de UPV voor elektronica gebruikt zou kunnen worden voor het stimuleren van hergebruik. Veel elektronica wordt nu weggegooid, alleen maar vanwege een benodigde software-update of een kapotte accu.
- Door de UPV-systemen langs bovenstaande lijnen te verbeteren ontstaat er een feedbackloop waarmee fabrikanten informatie krijgen wat er gebeurt na de verkoop in de hele keten. Producenten zijn op dit moment niet geïnteresseerd in de informatie over hun product na verkoop, regelgeving is dus vooralsnog onvoldoende om producenten betrokken te maken bij een volgende fase van hun product. Hier ligt een belangrijke opening voor regelgeving om de kringloop te sluiten.
- Vanuit juridisch oogpunt is het volgens de Universiteit Utrecht binnen de EU-regels mogelijk om in de UPV-systemen op hogere R-stappen te sturen. Er moet nog wel verkend worden - en wellicht in de praktijk uitgetoet - hoe de doelstellingen precies geformuleerd moeten worden.
- Een ander punt van onderzoek is hoe de rol van andere partijen in de keten (zoals gemeente, tweedehands platforms en kringloopwinkels) versterkt kan worden, terwijl de verantwoordelijkheid bij producenten blijft liggen. Vanuit handhavingsoogpunt is er een grote voorkeur om de verantwoordelijkheid bij producenten te behouden omdat er anders sprake is van versnippering.

Specifiek in relatie tot de UPV voor textiel wordt nog het volgende opgemerkt:

- Kringloop Nederland noemt als aandachtspunt dat de UPV de lineaire economie in stand kan houden o.a. door prikkels als het geven van kortingsbonnen bij nieuwe aankopen na inleveren van oud textiel. Op den duur, als de tweedehandsmarkt staat, dienen dit soort prikkels voorkomen te worden.
- Enkele partijen (Wolkat, Modint) noemen dat wordt ingezet op chemische recycling terwijl mechanische recycling meer grondstoffen behoudt, bijvoorbeeld bij biologisch katoen, acryl, maar ook een blend van verschillende textiele grondstoffen die nu veel terug te vinden zijn in post-consumer textiel⁴. Vanuit het

³ Een circulair ambachtscentrum is een locatie of een netwerk waarbij partijen samenwerken aan het verminderen van afvalstromen en het realiseren van hoogwaardig product- en materiaalhergebruik. Daarbij worden de functies van een milieustraat, kringloopwinkel en reparatiewerkplaats gecombineerd.

⁴ Zie ook: <https://reports.fashionforgood.com/report/sorting-for-circularity-europe/>

perspectief van grondstoffenbehoud is daarom goed inzicht nodig in wanneer welke vorm van recycling wenselijk is.

Modint vindt dat er duidelijke en haalbare doelstellingen moeten komen voor verduurzaming in aanbestedingen, zodat ook in dit segment progressie voldoende wordt gestimuleerd.

Vragen en twijfels over 'Right to repair'

Veel organisaties vinden dat reparatie en hergebruik zo laagdrempelig mogelijk gemaakt moet worden door een goede reparatie-infrastructuur. Nu wordt vooral het weggooien van spullen gefaciliteerd.

De gespreksdeelnemers zijn positief over de intenties van Right to repair, maar hebben vragen over de uitwerking en de uitvoering. De vragen en opmerkingen zijn bijvoorbeeld:

- Communicatie: weten consumenten waar ze heen moeten?
- Is er voldoende arbeidspotentieel voor reparatie?
- Het regelen van een vervangend product binnen twee weken is voor reparatie te kort.
- Bij vervanging zou het ook mogelijk moeten zijn om een hergebruikt product aan te bieden. Hierbij tekent Modint aan dat goed gekeken moet worden naar het soort product, en of reparatie haalbaar is, zowel qua investering als winst qua impact. Belangrijk is om daar meer data over te hebben, zodat er onderbouwde keuzes gemaakt kunnen worden.

Repair Café International vindt dat de huidige voorstellen niet ver genoeg gaan:

- De regels zijn gericht op professionele reparateurs, terwijl onderkend moet worden dat repaircafé's essentieel onderdeel zijn van de reparatie-infrastructuur.
- Het voorstel is dat reparatie niet aangeboden hoeft te worden als een nieuw vervangend product goedkoper is voor de producent. Daar zit juist het probleem; reparatie moet voor de consument de goedkoopste optie worden.
- Producenten zouden verplicht reparatie-informatie moeten verstrekken, niet alleen aan professionals maar ook aan consumenten en repaircafé's. Ook onderdelen leveren hoort daarbij.
- De praktijk van 'part pairing' zou tegengegaan moeten worden. Dit houdt in dat alleen goedgekeurde reserve-onderdelen kunnen worden gebruikt voor reparatie. Als dat niet gebeurt, functioneert het product niet meer. Hierdoor kan een

consument of retailer geen gebruik maken van goede tweedehands onderdelen (uit andere kapotte apparaten) of onderdelen van een andere partij. Dit belemmert reparatiemogelijkheden.

Andere specifieke opmerkingen over Right to repair zijn:

- Als goed voorbeeld wordt de reparatiebonus in Oostenrijk genoemd. De overheid geeft daar vouchers uit waarmee de helft van de reparatiekosten van elektronische apparaten worden vergoed. Hetzelfde principe wordt toegepast in Frankrijk bij kledingreparaties.
- Thuiswinkel.org noemt als knelpunt bij Right to repair de conformiteitsperiode na reparatie: voorgesteld wordt om deze periode met twee jaar te verlengen. Dit kan echter leiden tot onredelijke termijnen in Nederland, omdat de Nederlandse (samen met de Finse) conformiteitsperiode open normen hanteert, in tegenstelling tot andere EU-landen. Dat houdt in dat fabrikanten/ producenten verantwoordelijk blijven voor het product en garantie wordt bekeken vanuit redelijkheid en billijkheid.⁵ Dit kan de Nederlandse markt nadelig beïnvloeden ten opzichte van andere EU-landen.
- Modint en INretail verwijzen naar de consumentenwetgeving in Nederland die voorziet in een langere garantie dan veel andere landen. Consumenten maken weinig gebruik van deze regeling.
Omdat consumenten in Nederland al veel rechten hebben, moet wel kritisch worden gekeken naar het effect van het Right to repair-voorstel op de vigerende wetgeving.
- Marktplaats noemt als knelpunt dat met de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen online platforms in sommige gevallen ook aan de verplichtingen moeten voldoen, en dus de reparatie van producten zou moeten verzorgen. Dit is voor Marktplaats niet uitvoerbaar.

⁵ Modint voegt toe: In Nederland kennen wij geen vaste wettelijke garantietermijn in de relatie business-to-consumer (B-2-C). In plaats daarvan moet een product zo lang meegaan als de consument ervan mag verwachten (de conformiteit). Hoe lang dat is, hangt af van de prijs en de eigenschappen van het product en de informatie die de consument erover gekregen heeft: dit kan dus langer of korter zijn dan twee jaar. Het eerste jaar ligt de bewijslast bij B-2-C bij de verkoper: Is het product binnen één jaar na aankoop kapotgegaan? Dan moet de verkoper het product repareren of vervangen, tenzij hij kan bewijzen dat het kapot is door de schuld van de consument. Gaat een product binnen één jaar kapot? Dan gaat de wet ervanuit dat het product niet goed is, en daar is de verkoper verantwoordelijk voor. Na het eerste jaar ligt de bewijslast bij B-2-C bij de consument. Gaat het product na één jaar of langer erna kapot? Dan draagt de consument de bewijslast. Dat betekent dat de consument moet bewijzen dat het product niet door eigen schuld kapotging. Alleen als consument dat kan bewijzen moet de verkoper het oplossen. Kan consument dat niet bewijzen, dan moet consument de reparatie zelf betalen en heeft consument geen recht op een nieuw product. (Per 27 april 2022 gelden overigens de termijnen van 1 jaar i.p.v. 6 maanden; voor aankopen van producten en apparaten van vóór 27 april 2022 gold nog de termijn van 6 maanden).

- Volgens CIRCO zou het aanbod door producenten van reparatiemogelijkheden, net als andere aspecten zoals een langere levensduur en hergebruik, onderdeel moeten zijn van de groene claims.

Bewustzijn consumenten

In de gesprekken werd herhaaldelijk de noodzaak genoemd om ook bewustwording bij consumenten te verbeteren. Marktplaats pleit voor communicatiecampagnes om bewustwording te bevorderen van het belang en de mogelijkheden voor reparatie en hergebruik. Partijen in de textielsector wezen erop dat niet iedereen weet dat ook kapotte kleding mag worden ingeleverd en dat de berichtgeving hierover verschilt per inzamelaar. In relatie tot de UPV is een vraag of het zinvol en toegestaan is om de UPV-bijdrage op de kassabon zichtbaar te maken.

Zorgen over uitvoerbaarheid voor MKB-bedrijven

Bij het productpaspoort is een aandachtspunt dat de hoeveelheid informatie die MKB-bedrijven moeten aanleveren behapbaar moet zijn. Het gaat om 'need-to-know'-informatie waarmee de douane of andere autoriteiten effectief kunnen controleren. De organisaties onderschrijven overigens wel het belang van beschikbaarheid van data in de keten voor circulaire producten en duurzame import.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat het vaststellen van de Product Environmental Footprint en andere criteria soms alleen door experts gedaan kan worden. Dit is problematisch voor het MKB, maar mogelijk ook voor (andere) innovatieve kleinere spelers. Het gebruik van primaire data is vaak niet haalbaar, maar de ACM staat secundaire data niet toe volgens Modint.

Meer algemeen waarschuwen Modint en bureau Ffact dat er in de textielsector nu veel complexe EU-regelgeving op de bedrijven afkomt, met het risico op hoge administratieve lasten. Volgens Modint zou het beleid zich wat minder moeten richten op resultaten op de korte termijn. Modint, InRetail, Ffact en Wolkat zijn in algemene zin wel positief over de Europese textielstrategie.

Fiscale maatregelen

Enkele deelnemers doen suggesties voor fiscale maatregelen, met name:

- het niet heffen van BTW over reparatiediensten. Momenteel vallen sommige reparatiewerkzaamheden onder het 9%-tarief en sommige onder het 21%-tarief. Het ministerie van Financiën heeft juist gesuggereerd in de fiscale maatregelenlijst de BTW op reparatie naar een hoog tarief te trekken.
- Het afschaffen van de BTW voor kringloopwinkels.

Kringloop Nederland wijst ter ondersteuning van dit pleidooi op een [oproep](#) van het Europees Parlement aan lidstaten om prikkels zoals verlaagde BTW voor tweedehandsproducten en reparaties te onderzoeken. Verder wijst zij op een oproep van de Europese Commissie om belastingen voor organisaties in de sociale economie waar mogelijk te verlagen. Sinds 2022 hebben EU-lidstaten ook meer ruimte voor verlaagde BTW-tarieven, bijvoorbeeld voor hersteldiensten van schoeisel en lederwaren, kleding en huishoudlinnen, en huishoudelijke apparaten. In België vallen kringloopwinkels onder het lagere BTW-tarief.

Integratie van duurzaamheidseisen

Voor bedrijven is belangrijk dat circulariteit in samenhang gezien wordt met andere onderwerpen als biodiversiteit, waterkwaliteit, schaarste aan grondstoffen en veiligheid van chemische stoffen. Zo is het gewenst dat het [productpaspoort](#) (Ecodesign) gebruikt kan worden om zicht te krijgen op chemische stoffen in producten, om daarmee aan verplichtingen te voldoen op dat vlak en producten veilig te ontwerpen. Ook kunnen in de [UPV-systemen](#) deze aspecten worden meegenomen. Op basis van de REACH-verordening (over chemische stoffen) moet een label worden aangeleverd met de chemische samenstelling van producten. Dit is volgens Wolkat lastig bij mechanische recycling, omdat er nog geen betaalbare testsystemen zijn voor batches.⁶ Overigens blijkt uit RIVM-onderzoek volgens Modint dat er geen aanleiding is om te vrezen dat bij gerecycled textiel niet aan REACH wordt voldaan. Daarnaast is er bij de tweejaarlijkse testen die Wolkat uit eigen initiatief uitvoert nog nooit een schadelijke substantie in het post-consumer textiel gevonden.

Veiligheidswetgeving en reparatie

Kringloop Nederland beveelt aan om na te gaan hoe de veiligheidswetgeving (CENELEC-eisen) bij reparatie moet worden toegepast. Circulaire ambachtscentra mogen geen producten openmaken omdat dat gevaarlijk zou kunnen zijn. De kringloopwinkels worden nu weerhouden van de kleinste reparaties, uit vrees voor handhaving door de ILT. Hier is verduidelijking nodig wat echt onveilig is en van wat als veilig genoeg kan worden beschouwd.

⁶ Dit is volgens Wolkat lastig bij post-consumer mechanische recycling, omdat hier elke batch anders is qua samenstelling en er geen betaalbare testen zijn om de aanwezigheid van deze substances of high concern te testen.

Beter toezicht en handhaving

De organisaties noemen enkele verbeterpunten en aandachtspunten voor de handhaving, vooral in relatie tot het digitale productpaspoort dat wordt ontwikkeld onder de verordening Ecodesign. Er zijn kansen voor betere handhaving door gebruik van technologie. Het is nog niet duidelijk hoe het productpaspoort gekoppeld gaat worden aan producten.

Bij handhaving van de UPV textiel doet Modint de suggestie om de kwaliteit van de meldingen van (organisaties van) bedrijven intensiever te controleren. Dit betreft de verplichte meldingen van bedrijven (of hun organisaties) waarin ze aangeven hoe ze aan hun verplichtingen gaan voldoen. Er is nu naast de stichting UPV textiel namelijk ook een andere producentenorganisatie gevormd.

Export van afval en end-of-waste

Wolkat noemt als aandachtspunt het samenspel van de Kaderrichtlijn Afval en de Europese verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA). Nu vindt grofsortering plaats van textiel en verscheping naar Marokko, waarbij problemen met de douane ontstaan omdat het niet-herbruikbaar post-consumer textiel⁷ wordt gezien als afval in plaats van grondstof (end-of-waste). De regels en/of toepassing daarvan zouden meer toegesneden moeten worden op dergelijke circulaire grondstofstromen.

Uitgesorteerd textiel (post consumer clippings) als grondstof voor textiel zou volgens Wolkat een mooi exportproduct voor Nederland kunnen worden.

Vernietiging goederen

Het verbod op vernietiging van retourgoederen, nu vastgesteld voor textiel in de verordening Ecodesign, wordt door de meeste partijen als positief gezien. Volgens Modint is wel een knelpunt dat ongebruikt textielmateriaal (ook rollen stof) zoals het nu staat beschreven, niet de recycling stroom in mag. Er is in de EU een tendens om hoogwaardige recycling als vernietiging te beschouwen. Daarnaast noemt Modint een onderzoek van TNO waaruit blijkt dat slechts zeer geringe hoeveelheden (minder dan 1%) onverkocht textiel echt worden vernietigd.

⁷ In Marokko wordt het niet-herbruikbaar post-consumer textiel voorbereid voor recycling (op kleur gesorteerd en hardware verwijderd), vervolgens vervezeld en opnieuw tot een garen gesponnen. Op dit moment is er in Europa (nog) geen capaciteit voor het voorbereiden van recycling en is het te duur (zit nog veel mensenwerk in).

Microplastics

Het onderwerp microplastics is in de gesprekken slechts beperkt aan de orde geweest. Modint vindt dat er gekeken moet worden naar microplastics uit textiel, maar dat de hoeveelheid microplastics vanuit kleding te hoog wordt ingeschat. Bepaalde producten zijn wel specifiek gevoelig, zoals fleecce en geruwd polyester.⁸ Maatregelen zoals wasmachinefilters en (informatie over) voorwassen kunnen daarbij ook een belangrijke rol spelen.

⁸ T.a.v. van een Europese aanpak microplastics uit textiel de position paper van Modint <https://modint.nl/thema/milieu-circulariteit/documenten/1-position-papers-onderzoeken> en het TNO-onderzoek [naar de bronnen](#) (zie met name fig. 3 pag 8) van belang voor een doelmatige en proportionele aanpak, wat Modint betreft gericht op specifieke vezelverlies-gevoelige productgroepen van synthetisch textiel (fleecce genoemd, nader vast te stellen middels een geharmoniseerde CEN standaard - i.o. zie <https://euratex.eu/cia/> - voor het meten van vezelverlies).