

Vergaderjaar 2024–2025

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 354

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2025

In december 2024 heeft de Kamer het beleidsprogramma circulair textiel 2025–2030 ontvangen.¹ In het beleidsprogramma heeft lenW aangekondigd om verschillende onderzoeken uit te voeren. In deze brief wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken.

Onderzoek schoenen sector en UPV-doelstellingen

Eerder is besloten om schoenen op te nemen binnen de uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UPV) voor textiel. De Kamer is hierover eind 2023 geïnformeerd.² In de daaropvolgende gesprekken met de sector kwam naar voren dat er behoefte bestond aan vervolgonderzoek om de UPV doelstellingen te kunnen onderbouwen. Dit onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal schoenen dat jaarlijks op de Nederlandse markt wordt gebracht in lijn is met de cijfers van brancheorganisatie INretail. Dit geeft voldoende vertrouwen in de gerapporteerde marktcijfers, die als basis dienen voor de UPV-doelstellingen. Daarnaast laat het onderzoek zien dat het aandeel gescheiden ingezamelde schoenen de afgelopen jaren sterk is gedaald. Om deze reden wordt er geadviseerd in het onderzoek «Doelstellingen voor hergebruiken recycling van schoenen» om de eerder voorgestelde gecombineerde doelstelling voor hergebruik en recycling neerwaarts bij te stellen, zodat deze ambitieus maar haalbaar blijft. Dit advies wordt overgenomen.

Tegelijkertijd wordt er belang gehecht aan een specifieke subdoelstelling voor hergebruik binnen Nederland (zie tabel pagina 2). In een circulaire economie speelt hergebruik, mits verantwoord, een essentiële rol. Eerder

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 321

² Kamerstuk 32 852, nr. 290

onderzoek van Rebel³ toont aan dat er binnen Nederland vraag is naar tweedehands schoenen, maar dat deze vraag lastig te vervullen is omdat de export van schoenen voor hergebruik buiten Nederland geld oplevert. Om hergebruik in Nederland te stimuleren, neemt lenW daarom de eerder geadviseerde doelstelling hiervoor over. Het onderzoek naar de gezondheidsaspecten van hergebruik bevestigt dat een dergelijke doelstelling verantwoord is, aangezien 40 tot 50 procent van de ingezamelde schoenen in Nederland geschikt is voor hergebruik.

Ook het advies met betrekking tot recyclingdoelstellingen wordt overgenomen. Aangezien een aanzienlijk deel van de op de markt gebrachte schoenen van te lage kwaliteit is om te hergebruiken – wat de voorkeur heeft boven recycling – is het van belang recycling te stimuleren. Gezien de beperkte recyclingcapaciteit in Nederland – met momenteel slechts één actieve schoenenrecycler – wordt voorgesteld de doelstelling stapsgewijs op te laten lopen. Hiermee krijgt de sector de benodigde tijd om capaciteit op te bouwen. Zoals eerder aan de Kamer gemeld⁴, worden schoenen aan het Besluit UPV textiel toegevoegd zodra de herzieningen uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA) zijn geïmplementeerd. De verwachte inwerkingtreding van deze regelgeving is in de zomer van 2027, wat anderhalf jaar later is dan eerder voorzien. De sector wordt nauw betrokken bij de verdere uitwerking van de regelgeving.

Tabel voorgenomen UPV-doelstellingen voor schoenen

	Jaar	Voorgenomen UPV-doelstellingen
Percentage voorbereid voor hergebruik en recycling ten opzichte van de totale hoeveelheid in Nederland in de handel gebrachte schoenen in dat jaar. <i>Noot:</i> de percentages van zowel hoofd- als subdoelstellingen gelden ten opzichte van de totale hoeveelheid in Nederland in de handel gebrachte schoenen in dat jaar.	2027	20% waarvan minimaal: • 3% hergebruik in Nederland • 1% recycling
	2028	25% waarvan minimaal: • 3,5% hergebruik in Nederland • 3% recycling • 0,5% schoen-tot-schoen recycling
	2029	30% waarvan minimaal: • 4% hergebruik in Nederland • 6% recycling • 1% schoen-tot-schoen recycling
	2030	35% waarvan minimaal: • 4,5% hergebruik in Nederland • 8% recycling • 1,5% schoen-tot-schoen recycling
	2031	40% waarvan minimaal: • 5% hergebruik in Nederland • 10% recycling • 2,5% schoen-tot-schoen recycling

Onderzoek tweedehands textiel in fysieke winkels naast nieuw

lenW heeft onderzoek laten doen naar de effecten van het aanbieden van tweedehands kleding naast nieuwe producten in fysieke winkels. Een belangrijke vraag in dit onderzoek was of de aanschaf van een tweedehands kledingstuk daadwerkelijk de koop van een nieuw item vervangt, of

³ Onderzoeksrapport «Verkenning schoenketen» Rebel, 18 augustus 2023: <https://open.overheid.nl/documenten/rapporten/2023/08/18/verkenning-schoenketen>

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 290

dat dit juist leidt tot extra consumptie. Het onderzoek richtte zich uitsluitend op fysieke winkels; online verkoop is niet meegenomen.

Uit de resultaten blijkt dat zowel consumenten als winkeliers positief zijn over de aanwezigheid van tweedehands kleding naast nieuw. Consumenten waarderen de mogelijkheid om in een winkel direct de kwaliteit en pasvorm te beoordelen. Tegelijkertijd merken ze op dat het huidige aanbod nog beperkt is, waardoor het vinden van geschikte items lastig kan zijn. Winkeliers zien hierin een kans om nieuwe doelgroepen aan te trekken en extra service te bieden, maar ervaren ook logistieke uitdagingen bij het waarborgen van een consistent en voldoende aanbod.

De kwantitatieve analyse laat zien dat het aanbieden van tweedehands kleding naast nieuw op dit moment nog niet leidt tot een meetbare daling in de verkoop van nieuwe kleding. Dit kan deels komen doordat het aandeel tweedehands kleding binnen het winkelaanbod nog klein is. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat er veel enthousiasme is bij zowel consumenten als winkeliers. Om daadwerkelijk een verandering in consumptiegedrag te realiseren, is een verdere groei van het aanbod noodzakelijk. Er wordt gekeken door lenW naar de mogelijkheid om pilots op te zetten om te onderzoeken wat werkt in de praktijk voor het aanbieden van tweedehands kleding.

Onderzoek naar label voor consumenten

In 2022 heeft de Europese Commissie de Europese Textielstrategie gepresenteerd, waarin onder andere de ontwikkeling van een fysiek en digitaal duurzaamheidslabel voor textielproducten is aangekondigd. In voorbereiding hierop heeft lenW onderzoek laten doen naar de gewenste eigenschappen van een dergelijk label. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat het label begrijpelijk, betrouwbaar en vergelijkbaar moet zijn. Het label dient niet alleen consumenten te ondersteunen bij het maken van geïnformeerde aankoopbeslissingen, maar ook bij te dragen aan verduurzaming en transparantie binnen de textielketen.

Tijdens het onderzoek zijn verschillende methoden toegepast, waaronder consultaties met experts en een consumentenpeiling. Er worden aanbevelingen gedaan voor eigenschappen waar een begrijpelijk, betrouwbaar en vergelijkbaar label aan moet voldoen. De uitkomsten van het onderzoek zijn gedeeld met de Europese Commissie voor de verdere invulling van de Ecodesign voor Duurzame Producten Verordening (ESPR) en de Herziening van de EU-verordening betreffende etikettering en vezelsamenstelling van textielproducten. De verwachting is dat de eisen voor textiel onder de ESPR, en daarmee ook de mogelijkheid voor een label, niet voor 2028 van kracht zullen zijn.

Onderzoek prikkels die consumenten gedrag beïnvloeden

Een essentiële stap richting een circulaire economie is het verminderen van grondstoffengebruik, waarbij consumenten een belangrijke rol kunnen spelen. Mensen worden zowel online als in fysieke winkels voortdurend verleid tot consumptie en snelle vervanging van producten. Om effectieve beleidsmaatregelen te identificeren die deze prikkels kunnen verminderen, heeft lenW onderzoek laten doen naar de impact van verschillende gedragsmaatregelen.

De zeven onderzochte beleidsmaatregelen zijn beoordeeld op basis van de verwachte gedragsimpact, het bereik en het draagvlak. De resultaten van het onderzoek tonen aan dat met name een reclameverbod voor wegwerpproducten en verplichte retourkosten voor bestellingen van

consumptiegoederen effectieve maatregelen kunnen zijn. Deze maatregelen hebben de grootste invloed op consumentengedrag, bereiken een breed publiek en kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak. Tot slot wordt in het onderzoek het belang benadrukt van heldere communicatie over de doelstellingen van deze maatregelen en het monitoren van de impact bij de implementatie.

Voor de verdere uitwerking van deze maatregelen zijn vervolgstappen nodig. In de eerste helft van 2025 wordt een aanvullend onderzoek uitgevoerd om het effect van verplichte retourkosten op het aantal retouren in Nederland te onderzoeken. Daarnaast volgt, conform de toezegging die in het Commissiedebat Circulaire Economie op 19 december 2024 is gedaan, een juridische verkenning naar de mogelijkheden voor een reclameverbod op «wegwerpproducten».⁵ De Kamer wordt in het najaar van 2025 geïnformeerd over de uitkomsten.

Onderzoek naar beprijzen en productiequotum

Zoals aangekondigd in het beleidsprogramma heeft lenW twee onderzoeken laten uitvoeren naar mogelijke beprijzingsmaatregelen voor niet-circulair textiel en de mogelijkheid voor een productiequotum. Deze maatregelen kwamen naar voren in het participatietraject met burgers en bedrijven in aanloop naar het beleidsprogramma circulair textiel 2025–2030.

Het onderzoek naar beprijzende maatregelen richt zich op de effectiviteit, juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van drie mogelijke maatregelen: ecomodulatie binnen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel, een importheffing op niet-duurzaam textiel en de invoering van een minimumprijs.

De invoering van een importheffing op niet-duurzaam textiel en de invoering van een minimumprijs wordt niet verder uitgewerkt door het kabinet. De invoering van een importheffing op niet-duurzaam textiel blijkt namelijk moeilijk te realiseren vanwege bestaande internationale handelsverdragen. Ook de invoering van een minimumprijs wordt niet haalbaar geacht. Wel zal het kabinet de eisen voor tariefdifferentiatie onder de UPV textiel aanscherpen. Ecomodulatie houdt in dat de hoogte van tarieven die producenten betalen voor de uitvoering van de UPV wordt bepaald op basis van de circulariteit van een product. De conclusie uit het onderzoek is dat deze maatregel zowel juridisch haalbaar als uitvoerbaar is. Met de wijziging van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen zijn alle EU-lidstaten namelijk verplicht om een UPV voor textiel en schoenen in te voeren. Onderdeel van deze wijziging is de verplichting om tarieven te differentiëren op basis van de ontwerpseisen die worden gesteld onder de ESPR. Dit betekent dat producenten die circulair ontwerpen, minder hoeven te betalen dan degenen die geen rekening houden met circulariteit in hun ontwerp. De nationale UPV zal worden aangepast aan deze nieuwe Europese regels.

In het tweede onderzoek is gekeken naar de werking van productie- en consumptiequota. Het invoeren van quota brengt administratieve en juridische complicaties met zich mee. Daarom zal het kabinet dit niet verder uitwerken. In het onderzoek is ook gekeken naar minimumkwaliteitseisen als alternatieve maatregel. Deze eisen, die de levensduur van textiel verlengen, kunnen de consumptie en productie verminderen omdat consumenten langer met hun kleding kunnen doen. Het invoeren van minimumkwaliteitseisen maakt al deel uit van het Europese beleid onder

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 334

de ESPR. Zoals aangegeven in het beleidsprogramma, pleit Nederland voor ambitieuze uitwerking van de ESPR voor textiel, waaronder een verplicht percentage recyclaat en eisen aan de levensduur van textielproducten in Europees verband.

Tot slot

De uitkomsten van deze onderzoeken bieden een belangrijke basis voor de verdere uitvoering van het beleidsprogramma circulair textiel. Ze schetsen de noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendige textielketen en maken duidelijk waar kansen liggen en welke uitdagingen nog moeten worden aangepakt.

In het najaar wordt de Kamer verder geïnformeerd over de uitvoering van het textielbeleid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen