



Duurzaam textielbeleid

De juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van drie
beprijzende maatregelen

Duurzaam textielbeleid

De juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van drie beprijzende maatregelen

Auteurs:

Michiel Kort (Rebel),
Wouter de Waart (Rebel),
Britt Zandbergen (Rebel)
Eveline Bakker (Ecolaw)

In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:

Rotterdam, 10 januari 2025

Status:

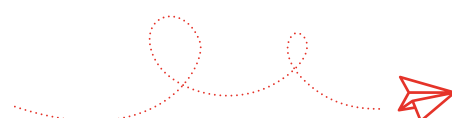
Eindrapport

De afbeelding op de voorkant is afkomstig van Unsplash.

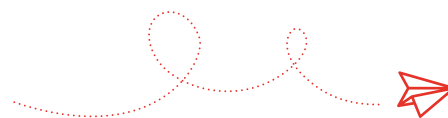
Rebel

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Inleiding, afbakening en aanpak	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Beleidsmaatregelen die onderdeel zijn van dit onderzoek	6
1.3 Aanpak	6
1.4 Definities	7
1.5 Leeswijzer	8
2. Operationalisatie; juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit	9
2.1 Juridische ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid	9
2.2 Juridische haalbaarheid van beleidsmaatregelen	10
2.3 Uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen	10
2.4 Verwachte effectiviteit van beleidsmaatregelen	10
3. Uitgangspunten voor de analyse in ons onderzoek	12
3.1 De internationale (en ondoorzichtige) textielketen	12
3.2 Illustratie van prijsverschil tussen duurzame en minder duurzame items	12
3.3 Uitgangspunten voor analyse van effectiviteit	14
4. Maatregel 1: Ecomodulatie onder de UPV textiel	18
4.1 Algemene beschrijving	18
4.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid	19
4.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid	21
4.3 Uitvoerbaarheid	22
4.3.1 Nadere invulling maatregel ecomodulatie; praktijkvoorbeelden Verpact en ReFashion	22
4.3.2 Lessen uitvoerbaarheid	23
4.3.3 Conclusie uitvoerbaarheid	24
4.4 Verwachte effectiviteit	25
4.4.1 Analyse hoger tarief voor niet-duurzaam textiel	25
4.4.2 Analyse lager tarief voor duurzaam textiel	26
4.4.3 Conclusie verwachte effectiviteit	27
5. Maatregel 2: importheffing voor textiel	29
5.1 Algemene beschrijving	29
5.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid	30
5.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid	31
5.3 Uitvoerbaarheid	32
5.3.1 Conclusie uitvoerbaarheid	33
5.4 Verwachte effectiviteit	34
5.4.1 Analyse hogere importheffing voor niet-duurzaam textiel	34
5.4.2 Analyse lagere importheffing voor duurzaam textiel	35

5.4.3 Conclusie verwachte effectiviteit	36
6. Maatregel 3: een minimumprijs voor textiel	38
6.1 Algemene beschrijving	38
6.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid	39
6.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid	41
6.3 Uitvoerbaarheid	42
6.3.1 Conclusie uitvoerbaarheid	43
6.4 Verwachte effectiviteit	43
6.4.1 Analyse voor instellen minimumprijs voor niet-duurzaam textiel	43
6.4.2 Conclusie verwachte effectiviteit	44
7. Conclusie en aanbevelingen	45
7.1 Samenvatting per maatregel	45
7.2 Aanbevelingen	46
7.3 Alternatieve beprijzende maatregelen voor nader onderzoek	47

1. Inleiding, afbakening en aanpak

1.1 Inleiding

De textielindustrie heeft een aanzienlijke milieu-impact. In Europa is de textielconsumptie, na voedselconsumptie, huisvesting en mobiliteit verantwoordelijk voor de grootste impact op het klimaat. In termen van water- en landgebruik 'scoort' textielconsumptie derde en in termen van materiaalgebruik en uitstoot van broeikasgasemissies 'scoort' het vijfde.¹ In Nederland kopen we gemiddeld 50 kledingstukken en 4-6 paar schoenen per persoon per jaar. Jaarlijks komen er bijna 1 miljard kledingstukken en 70 miljoen paar schoenen op de markt in Nederland.²

Om deze problematiek aan te pakken heeft de Nederlandse overheid de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen en initiatieven ondersteund. Een voorbeeld hiervan is de Denim Deal 1.0, waarbij partijen in de textielketen samenwerkten om afgedankt textiel te recyclen tot garen voor nieuwe denim kledingstukken. Sinds 1 juli 2023 is de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor textiel ingevoerd, gericht op het bevorderen van gescheiden inzameling, hergebruik en recycling van textiel.

Op Europees niveau heeft de Europese Commissie een textielstrategie en meerdere wetgevingsvoorstellen gepubliceerd, waarin veel van de Nederlandse beleidsprioriteiten zijn opgenomen. Daarnaast stimuleert de overheid door middel van gedragscampagnes consumenten om bewuster met kleding om te gaan, bijvoorbeeld door minder te kopen of vaker voor tweedehands te kiezen. De jaarlijkse textielmonitor toont enkele positieve ontwikkelingen sinds 2018, zoals een toename in het gebruik van duurzame materialen en recyclaat in nieuwe producten, en een stijging in de gescheiden inzameling van textiel. Ondanks deze vooruitgang lopen veel beleidsdoelstellingen achter op schema. Zo is de huidige toepassing van recyclaat en duurzame materialen nog niet in lijn met de gestelde doelen, en er wordt onvoldoende textiel gerecycled. Bovendien blijft de hoeveelheid op de markt gebracht textiel stijgen, wat resulteert in een toenemende ecologische voetafdruk van de textielsector.³

Om de vraag naar niet-duurzame textielproducten te verminderen en de vraag naar duurzame textielproducten te verhogen, zijn beleidsmakers op zoek naar maatregelen die hierin effectief kunnen zijn. Het in december 2024 gepubliceerde Beleidsprogramma Circulair Textiel 2025-2030⁴ gaat hier nader op in. De ambitie is circulaire producten meer en beter te laten concurreren met lineaire producten. In de huidige situatie is dat mede gezien de lage prijzen van veel nieuwe kledingstukken lastig. Naast het simpelweg weigeren van vervuilende kleding en het zoveel mogelijk verlengen van de levensduur van kleding door bijvoorbeeld reparatie en hergebruik van kleding, kan de concurrentiepositie van duurzaam ten opzichte van niet-duurzaam textiel ook verbeterd worden door beide varianten anders te beprijken.

Dit rapport beschrijft de juridische haalbaarheid, verwachte uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van dergelijke economische prikkels binnen de Nederlandse en Europese context. Door de mogelijkheden en beperkingen van drie van deze maatregelen in kaart te brengen, beoogt dit onderzoek bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van effectief beleid voor een duurzame en circulaire textielketen in Nederland (mede gericht op het behalen van de CO2-doelstellingen).

¹ Zie de webpagina [Textiles](#) van het Europees Milieu Agentschap (2024)

² Zie pagina 7 van het [Beleidsprogramma circulair textiel 2025 - 2030](#) (2024)

³ Zie de [Voortgangsrapportage van het beleidsprogramma circulair textiel](#) (2024)

⁴ [Beleidsprogramma circulair textiel 2025 - 2030](#) (2024)

1.2 Beleidsmaatregelen die onderdeel zijn van dit onderzoek

In dit onderzoek wordt een drietal beleidsmaatregelen onderzocht en beoordeeld op de mogelijkheden in het kader van (Nederlandse en Europese) wet- en regelgeving, de verwachte uitvoerbaarheid en de verwachte effectiviteit. De selectie van de drie maatregelen is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gemaakt na een voorbereidingstraject waarbij met (internationale) stakeholders en andere departementen is gesproken. De volgende maatregelen maken onderdeel uit van dit onderzoek:

1. Ecomodulatie, oftewel tariefdifferentiatie onder de UPV textiel.
2. Een importheffing op geïmporteerd textiel.
3. Een minimumprijs voor textiel o.b.v. gewicht in kilogrammen

Bovenstaande maatregelen zijn voorbeelden van beprijzende maatregelen. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)⁵ wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen maatregelen: naast beprijzende, ook normerende en stimulerende maatregelen:

- **Beprijzende maatregelen** kunnen eventuele milieuschade direct in rekening brengen bij de veroorzaker ervan. Dit maakt vervuilende activiteiten duurder en duurzame, circulaire alternatieven aantrekkelijker. Beprijzende maatregelen, zoals belastingen en heffingen zijn gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag en/of het stimuleren van gewenst gedrag via (directe) prijsprikkels.
- **Normerende maatregelen** kunnen activiteiten met een negatieve maatschappelijke impact inzichtelijk maken, afremmen en/of verbieden. Voorbeelden zijn wettelijke normen voor stappen in de productketen, zoals circulair ontwerpen, nieuwe vormen van eigenaarschap en productaansprakelijkheid.
- **Stimulerende maatregelen** zijn gericht op het stimuleren van ketenpartijen om over te schakelen naar een duurzamer en circulair businessmodel. Voorbeelden zijn subsidies, vouchers, of overgaan tot circulair inkopen door overheidsinstanties en andere afnemers van circulaire producten en diensten.

In het NPCE wordt aangegeven dat intensiever beleid en meer richtinggevende en dwingende maatregelen nodig zijn om de circulaire ambitie te verwezenlijken. Hiertoe wordt ingezet op een mix van beprijzende, normerende en stimulerende maatregelen⁶. Dit onderzoek beschouwt alleen de drie genoemde beprijzende maatregelen.

1.3 Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd van augustus t/m december 2024. De volgende stappen zijn doorlopen:

Stap 1: Operationalisatie maatregelen

Tijdens een startoverleg met de opdrachtgever zijn de drie maatregelen doorgenomen en is er stil gestaan bij de invulling, reeds gezette stappen en welke alternatieve invullingen er mogelijk bestaan. Op basis van het gesprek en deskresearch zijn de maatregelen verder aangescherpt en beschreven.

Stap 2: Toets op juridische haalbaarheid

Toets of de maatregelen mogelijk zijn op basis van nederlandse (en Europese) wetgeving, waarbij per maatregel inzicht wordt gegeven in reeds bestaande voorbeelden en beleidskaders. Op basis van deskresearch, interne teamanalyse en een aantal interviews is de juridische haalbaarheidsanalyse verder

⁵ Zie: [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030](#), pagina 27

⁶ Zie de [samenvatting van het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030](#) (2023)

aangescherpt. Als resultaat wordt per maatregel de juridische haalbaarheid inzichtelijk gemaakt via een stoplichtsysteem (groen, oranje of rood).

Stap 3: Analyse uitvoerbaarheid

Deze stap geeft inzicht in de uitvoerbaarheid van elke maatregel. Op basis van deskresearch, interviews met experts en interne teamanalyse is per maatregel inzicht verkregen in de uitvoeringscomplexiteit. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met administratieve lasten, praktische implementeerbaarheid (tijdspad, complexiteit, samenhang met bestaande processen) en de mogelijkheden tot handhaving.

Stap 4: Analyse effectiviteit

In deze stap is voor elke maatregel een analyse gemaakt van de te verwachten effectiviteit. Opnieuw op basis van deskresearch, interne teamanalyse en interviews met experts is inzicht verkregen in causale relaties tussen maatregel en effect (via analyse van input-throughput-output en outcome). De analyse van de verwachte effectiviteit is daarmee vooral kwalitatief van aard. In de analyse is zowel aandacht besteed aan een invulling van de maatregel die het duurzame alternatief stimuleert als een invulling die het niet-duurzame alternatief ontmoedigt. Ook is gekeken naar zowel producent als consument.

Stap 5: Toets concept advies en opstellen definitief advies

Na bespreking van de concept analyse met de opdrachtgever is deze breder getoetst, verrijkt en verdiept in een sessie met beleidsambtenaren, experts en stakeholders. Op basis hiervan is ons definitieve advies opgesteld. Dit advies bevat naast onze conclusies en aanbevelingen voor de drie maatregelen een aantal suggesties voor beprijzende maatregelen die nader kunnen worden onderzocht op juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit.

1.4 Definities

Onderstaande tabel bevat de belangrijkste begrippen uit het rapport.

Begrip	Toelichting
Huishoudtextiel	Tafellinnen, bedlinnen en huishoudlinnen (zoals hand- en theedoeken). Hier volgen we de definitie uit artikel 1 van Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel. ⁷
Kleding	Consumentenkleding en bedrijfskleding, waaronder veiligheidskleding. Hier volgen we de definitie uit artikel 1 van Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel.
Textielproducten	Huishoudtextiel en kleding. Hier volgen we de definitie uit artikel 1 van Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel.
Op de markt brengen	Voor het eerst in Nederland op de markt aanbieden van een product. Hier volgen we de definitie uit artikel 1 van Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel voor in de handel brengen.

⁷ Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Artikel 1: definities en reikwijdte. Beschikbaar via [deze link](#)

Producent	Degene die beroepsmatig, ongeacht de gebruikte verkooptechniek, stoffen, mengsels of producten in Nederland in de handel brengt. ⁸
Duurzaam & niet-duurzaam textiel	In dit onderzoek werken we vanuit de aanname dat het mogelijk is om onderscheid te maken tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel (zie ook hoofdstuk 3). Gezien de doelstellingen van dit onderzoek en in het kader van de implementatie van de maatregelen, is het kunnen maken van dit onderscheid van belang. Omdat duurzaamheid van textiel door verschillende factoren wordt beïnvloed (o.a. verwachte levensduur, materiaalkeuze, productie) is het maken van dit onderscheid niet eenvoudig. Het past niet binnen de afbakening van dit onderzoek een definitie te formuleren van duurzaam of niet-duurzaam textiel. De verwachting is dat duurzaamheid van (textiel)producten op termijn verder kan worden gedefinieerd aan de hand van onder meer de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) ⁹ .

1.5 Leeswijzer

Dit rapport geeft inzicht in juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit van drie maatregelen die de positie van duurzaam ten opzichte van niet-duurzaam (of lineair) textiel beogen te verbeteren. Dit hoofdstuk behandelt de aanleiding, de onderzochte maatregelen en de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat de operationalisering die we hanteren voor het analyseren van dit soort beprijzende maatregelen. Hoofdstuk 3 beschrijft de complexiteit en dynamiek van de textielketen en gaat in op enkele nadere uitgangspunten die worden gebruikt bij het beoordelen van de effectiviteit. In hoofdstuk 4 t/m 6 lichten we voor de drie maatregelen toe:

- Wat de maatregel in het algemeen inhoudt;
- Hoe en of de maatregel al wordt toegepast in andere sectoren;
- Hoe de maatregel in de textielketen toegepast kan worden;
- Wat de juridische haalbaarheid van de maatregel is;
- Wat de verwachte uitvoerbaarheid en effectiviteit van de maatregel is, inclusief onvoorziene effecten.

Hoofdstuk 7 vat de bevindingen uit hoofdstuk 4 t/m 6 samen en maakt inzichtelijk welke (combinatie van) maatregel de grootste kans van slagen heeft. Het hoofdstuk sluit af met een advies aan het ministerie, inclusief enkele suggesties voor onderzoek naar alternatieve beprijzende maatregelen.

Afhankelijk van de kennis en achtergrond over zowel de textielsector als beprijzende maatregelen kun je als lezer anders door dit rapport lezen. Voor de breed geïnteresseerde lezer is het gehele rapport relevant. Wanneer je (bijvoorbeeld als beleidsmaker) vooral geïnteresseerd bent in de conclusies en aanbevelingen dan volstaat hoofdstuk 7. Voor meer inzicht in de uitgebreide analyse van de juridische haalbaarheid, (verwachte) effectiviteit en uitvoerbaarheid per maatregel, raden we aan te starten met de hoofdstukken 4 tot en met 6. Voor meer informatie over uitgangspunten en wijze waarop deze analyse is uitgevoerd, verwijzen we naar hoofdstuk 2 en 3.

⁸ Zie artikel 1 van [Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid](#). In de toelichting het volgende aangegeven: De bepalingen in dit besluit hebben betrekking op degene die stoffen, mengsels of producten in Nederland als eerste in de handel brengt. Dat kan een binnenlandse producent zijn. Indien producten buiten Nederland worden geproduceerd zijn de bepalingen van toepassing op de importeur van het product, zijnde degene die het eerst een product in Nederland in de handel brengt. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om in deze toelichting te spreken over «de producent», waar «producent of importeur» bedoeld wordt.

⁹ Zie ook de [webpagina](#) met toelichting op de Ecodesign for Sustainable Production Regulation van de Europese Commissie

2. Operationalisatie; juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit

Voorafgaand aan de analyse van juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsmaatregelen, lichten we toe hoe we deze begrippen hebben geoperationaliseerd binnen het kader van dit onderzoek. Paragraaf 2.1 geeft een beeld van juridische ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid. In paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4 lichten we achtereenvolgens de operationalisatie van juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit toe.

2.1 Juridische ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid

De ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regeling op het gebied van duurzaamheid zijn momenteel volop in ontwikkeling. Het is van belang dit mee te nemen in het bepalen van de juridische haalbaarheid in dit onderzoek. Om die reden beschrijven we kort een aantal relevante ontwikkelingen.

In Nederland zijn in 2019 het Klimaatakkoord en de Klimaatwet geïmplementeerd om de klimaatdoelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs te behalen. De Klimaatwet streeft ernaar de netto-uitstoot van broeikasgassen in Nederland uiterlijk in 2050 tot nul te reduceren. Hoewel deze verdragen en wetten belangrijke kaders bieden voor langetermijndoelstellingen, blijkt het in de praktijk lastig om concrete maatregelen en tijdspaden te schetsen.

Onder invloed van de Green Deal en Fit-for-55 wetgeving heeft de Europese Commissie een robuust pakket aan maatregelen voorgesteld om de transitie naar een duurzame (circulaire) economie te realiseren. Het belang van duurzaamheid staat in alle beleidsdocumenten en wetteksten centraal. Niet langer is de allerbelangrijkste doelstelling de interne markt en bijbehorende vrij-verkeersbepalingen; duurzaamheid is hier als belangrijke pijler naast gekomen. Zogenaamde 'groene groei' zorgt er volgens de Europese Commissie namelijk voor dat Europa haar positie op de wereldmarkt kan vasthouden. De Green Deal raakt minimaal 170 stukken wetgeving, waarbij zowel nieuwe wetgeving geïntroduceerd wordt als dat een herziening plaats vindt/heeft gevonden van diverse bestaande regelingen. Het wetgevingsproces rondom de Green Deal is nog niet volledig afgerond; er zijn nog stukken in procedure (onderhandeling) zoals de herziening van de Kaderrichtlijn Afval (hierna: "**Kra**").

Productie en consumptie van specifieke productgroepen (zoals textiel) hebben een grote milieu-impact. Om die reden heeft de Europese Commissie bij diverse stukken wetgeving, minimumverplichtingen voor vervuilende ketens voorgesteld. Juist de productgroep textiel wordt specifiek door wetgeving geraakt. Enerzijds zien we dit terug in de Ecodesign Verordening als het gaat om product specifieke eisen, maar ook bij de herziening van de Kra wordt specifieke aandacht aan textiel besteed.

Onder de Green Deal is juist ook ruimte voor lidstaten om hun nationale wetten in te zetten in aansluiting op de beleidskeuzes die gemaakt worden. Dat hangt sterk af van het type wetgeving dat centraal staat, en de ruimte die in dat geval wordt geboden. In veel gevallen wordt er een minimale standaard neergelegd in de Europese wetgeving of gedelegeerde handeling van de Europese Commissie, en kunnen lidstaten (al dan niet binnen grenzen) aanvullende eisen of voorwaarden stellen.

In aanvulling op de verdragen en wetgevende interventies vanuit de Green Deal, speelt klimaatrechtspraak een steeds grotere rol in de juridische benadering van klimaatverandering. Een belangrijke uitspraak in dit verband is de zaak KlimaSeniorinnen¹⁰, waarin het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat het Zwitserse klimaatbeleid onvoldoende was om de gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Het Hof formuleerde een beoordelingskader waaraan klimaatbeleid

¹⁰ ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others/Zwitserland)

minimaal moet voldoen om inbreuk op mensenrechten te voorkomen. Dit kader omvat onder meer het vaststellen van tijdlijnen voor koolstofneutraliteit, het stellen van tussentijdse doelen, en het consistent implementeren van relevante wetgeving en maatregelen.

2.2 Juridische haalbaarheid van beleidsmaatregelen

Juridische haalbaarheid van maatregelen is afhankelijk van een aantal omstandigheden:

- Allereerst gaat het over in beeld krijgen van de wetgeving die op een bepaald vraagstuk van toepassing is. Dat kan Europese wetgeving zijn, maar ook Nederlandse wetgeving na implementatie van een richtlijn bijvoorbeeld. Vanuit deze wetgeving komt een set aan regels; de haalbaarheid van maatregelen wordt getoetst aan deze regels. Tot slot komt bij een aantal maatregelen ook perspectief van internationale handelsverdragen aan de orde.
- Uit de toetsing kan volgen dat er ruimte is om een maatregel te nemen, en dat deze *geen* strijd oplevert met het wetgevende kader.
- Het kan ook zijn dat er *wel* een zekere mate van spanning of strijd wordt geconstateerd.

Deze studie beoordeelt of de maatregelen mogelijk zijn op basis van Nederlandse (en Europese) wetgeving. Per maatregel brengen we de juridische haalbaarheid op hoofdlijnen in kaart. Daarvoor maken we gebruik van een stoplicht systeem van de juridische haalbaarheid op basis van deze analyse:

- **groen** voor de maatregelen die juridisch haalbaar zijn;
- **oranje** voor maatregelen die mogelijk haalbaar zijn afhankelijk van verdiepend onderzoek;
- **rood** voor maatregelen die (vrijwel) niet haalbaar zijn.

De implementatie van maatregelen zal in veel gevallen een wijziging van wet- of regelgeving vragen, ofwel op Europees niveau ofwel op nationaal niveau. Of een dergelijke wijziging daadwerkelijk gerealiseerd kan worden hangt af van diverse omstandigheden. Een uitwerking van dit juridische proces valt buiten de scope van dit onderzoek.

2.3 Uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen

Beleid dient werkbaar te zijn voor iedereen die ermee te maken heeft. Dit onderzoek geeft een eerste inschatting van de uitvoerbaarheid van de beleidsmaatregelen en de handhaafbaarheid, aan de hand van de volgende vragen: Is de maatregel te implementeren binnen een redelijk tijdsbestek? Zijn de administratieve lasten in verhouding met het beoogde doel dat bereikt wordt met de maatregel? Sluit de maatregel aan bij overige beleidsterreinen en bestaande processen? Is de uitvoering complex? In aanvulling op de laatste vraag kijken we ook naar handhaving. Is het mogelijk om de maatregel te handhaven?

Ook voor de uitvoerbaarheid maakt dit onderzoek gebruik van een stoplichtsysteem:

- **groen** voor de maatregelen die uitvoerbaar zijn;
- **oranje** voor maatregelen die lastig uitvoerbaar zijn;
- **rood** voor maatregelen die vrijwel niet uitvoerbaar zijn.

2.4 Verwachte effectiviteit van beleidsmaatregelen

Kortgezegd is beleid effectief als het vooraf gestelde doel wordt behaald. Dat doel is veelal een effectdoel. In dit onderzoek gaat het bijvoorbeeld om minder niet-duurzaam textiel en meer duurzaam textiel op de markt.¹¹ Wanneer gesproken wordt over effectief beleid wordt doorgaans gerefereerd aan de positieve of gewenste effecten die beleid kan hebben. We weten dat beleid ook ongewenste effecten

¹¹ Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 geeft dit onderzoek geen definitie voor duurzaam of niet-duurzaam textiel, maar doen we de aanname dat er (op termijn) onderscheid te maken is tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel.

met zich meebrengt. Het optreden van ongewenste effecten heeft een negatieve invloed op de effectiviteit van beleid. Naast gewenste en ongewenste effecten is een onderscheid te maken naar voorziene en onvoorziene effecten. Onvoorziene effecten zijn een mooie bijvangst als ze bijdragen aan het vooraf gestelde doel (en dus gewenst zijn). Onvoorziene effecten die ongewenst zijn vragen flexibiliteit en veerkracht in het minimaliseren van de negatieve effecten. Op ongewenste effecten die te verwachten zijn kan vooraf geanticipeerd worden door de juiste mitigatiemaatregelen te nemen. Alle combinaties van deze typen effecten kunnen samengevat worden in onderstaande matrix:

<i>Effecten</i>	Gewenst	Ongewenst
Voorzien		
Onvoorziene		

In een ideale situatie wordt effectiviteit gemeten met een test groep en een controle groep, waarbij voor zoveel mogelijk factoren wordt gecorrigeerd zodat alleen het effect van de maatregelen op je doelvariabele geanalyseerd kan worden. Het in kaart brengen van deze effecten is in zichzelf al lastig, gezien de complexiteit van de analyse met controlegroepen. Dit geldt des te meer wanneer beleidsmaatregelen nog niet zijn ingevoerd en/of niet of nauwelijks in de praktijk zijn getest (en het dus lastig is een vergelijking te maken met controlegroepen en evt. andere landen). We spreken daarom over verwachte effectiviteit. Voor maatregelen die nog niet zijn ingevoerd is het in kaart brengen van ongewenste en onvoorziene effecten (rechts onderin de matrix) niet mogelijk. Als het wel mogelijk is, zijn de effect immers voorzien. Die categorie effecten kan pas achteraf na invoering worden vastgesteld. Een voorbeeld van een ongewenst effect (voorzien of onvoorzien) is de opengetrokken vuilnisbak als gevolg van de introductie van statiegeld op blink. De verwachting is dat dit effect op de langere termijn zal verdwijnen, als de gedragsverandering is gerealiseerd en er geen (of weinig) blikjes in het restafval terecht komen.

Een ander aspect dat van belang is bij het vaststellen van effectiviteit is of de maatregel een directe relatie heeft met het te behalen doel of juist een indirecte. Voorbeeld: het stimuleren van de toepassing van recyclaat kan indirect via een recycledoelstelling (hiermee neemt in ieder geval het aanbod van recyclaat toe) of meer direct via een doelstelling die de toepassing van recyclaat voorschrijft (hiermee neemt de vraag naar recyclaat naar verwachting toe). Van de drie maatregelen uit dit onderzoek heeft een minimumprijs een meer directe relatie met de consument (de consument betaalt deze minimumprijs), terwijl een importheffing de consument indirect raakt en de importeur direct.

Voor de onderzochte maatregelen is er op dit moment weinig kwantitatieve informatie beschikbaar. Voor ecomodulatie is er bijvoorbeeld nog geen duidelijkheid over de hoogte van het UPV-tarief (zowel standaard als gedifferentieerd). Om iets te kunnen zeggen over de verwachte effectiviteit van de maatregelen, stellen we in dit onderzoek per maatregel een causaliteitsdiagram op, aan de hand waarvan we de verwachte effectiviteit kwalitatief beschrijven. Een kwantitatieve analyse kan mogelijk in een vervolgonderzoek worden uitgevoerd.

Voor verwachte effectiviteit maakt dit onderzoek gebruik van een stoplichtsysteem:

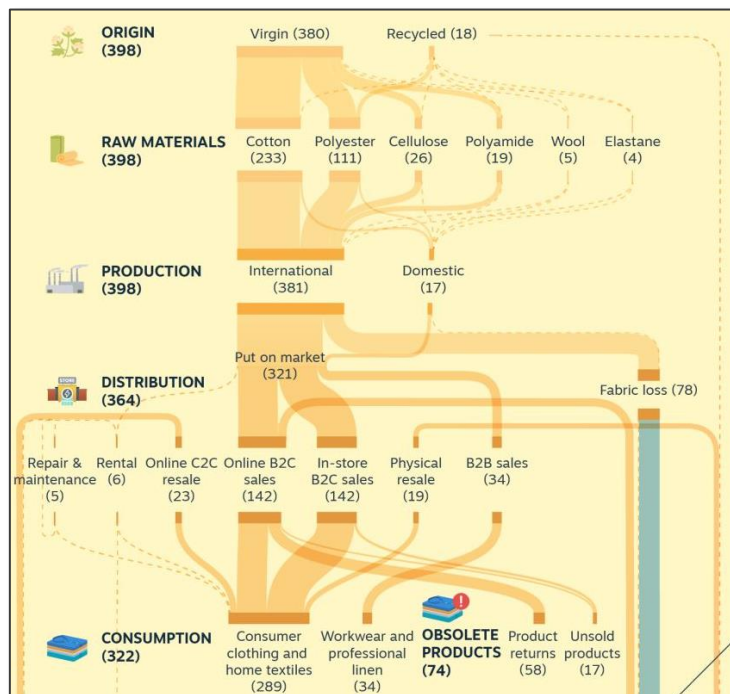
- **groen** voor de maatregelen waarvan de verwachting is dat ze zeer effectief zijn;
- **oranje** voor de maatregelen waarvan de verwachting is dat ze effectief zijn;
- **rood** voor de maatregelen waarvan de verwachting is dat ze weinig tot niet effectief zijn.

3. Uitgangspunten voor de analyse in ons onderzoek

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de textielketen (3.1), illustreert het prijsverschil tussen duurzamer en minder duurzaam textiel (3.2) en beschrijft vier uitgangspunten die worden gebruikt in de scoring van de verwachte effectiviteit van maatregelen (3.3).

3.1 De internationale (en ondoorzichtige) textielketen

Onderstaande figuur toont (een deel van) de textielketen: van het ruwe materiaal tot en met consumptie. 95% van het textiel dat we in Nederland gebruiken, wordt niet in Nederland geproduceerd. De vijf grootste textiel producerende landen zijn China, Bangladesh, Vietnam, India en Turkije.¹² De keten van productie en toelevering is complex; tussen het ruwe materiaal en het verkochte product zitten veel verschillende stappen en partijen. Deze lange en tevens ondoorzichtige keten bemoeilijkt het doen van effectieve (nationale) interventies. In gesprek met experts over de maatregelen wordt meermaals benadrukt dat partijen in een dergelijke context wet- en regelgeving kunnen ontduiken.



Figuur 1 - Onderdeel van de Material Flow Analysis van Invest NL en Metabolic ¹³

3.2 Illustratie van prijsverschil tussen duurzame en minder duurzame items

De beprijzende maatregelen die in dit onderzoek worden geanalyseerd hebben als doel 'duurzaam textiel' te stimuleren en/of 'niet-duurzaam textiel' te ontmoedigen. Hoewel het lastig is om een hard onderscheid te maken tussen duurzaam en niet duurzaam textiel, is het mogelijk om merken te scoren ten opzichte van elkaar. Organisaties als Good on You en Impactful Ninja brengen jaarlijks een ranking uit waarop merken worden gescoord op duurzaamheid.¹⁴ Om inzicht te geven wat het prijsverschil is tussen duurzaam textiel (lees: duurzamere merken) en niet-duurzaam textiel (lees: minder duurzamere

¹² [De kledingindustrie: problemen en oplossingen](#), Schone Kleren Campagne, (2021)

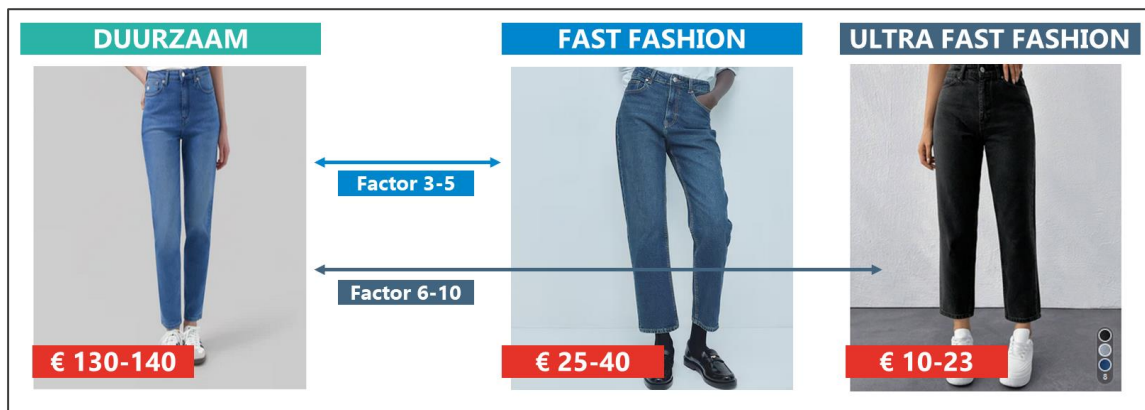
¹³ Zie het rapport [Towards a Dutch Circular Textile Industry](#), Invest NL (2024)

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de [ranking van 'tops'](#) van Good on You en [Apparel ranking](#) van Impactful Ninja

merken) dat door de beprijzende maatregelen moet worden overbrugd, hebben we een digitale steekproef uitgevoerd. We hebben hiervoor twee textielproducten gekozen: een witte longsleeve en een jeans van het type 'mommy jeans'. Deze steekproef is niet representatief, maar indicatief en illustreert de ordegrrootte van het prijsverschil tussen duurzamere en minder duurzamere kledingstukken. Onderstaande afbeeldingen tonen per kledingstuk de gemiddelde prijs van het kledingstuk van een duurzaam of circulair merk in Europa (zoals bijvoorbeeld Mud Jeans, Nudies, New Optimist en Armed Angels) vergeleken met de gemiddelde prijs van een vergelijkbaar kledingstuk van een fast fashion merk (zoals H&M, Mango en Zara) en een ultra-fast fashion merk (zoals merken die worden aangeboden via platformen als Shein). Zoals te zien in onderstaande illustratie zijn de onderlinge prijsverschillen voor beide kledingstukken significant (een factor 2 of hoger).



Figuur 2 - Prijsverschil in steekproef naar 'witte longsleeve voor dames'. O.b.v. analyse Rebel



Figuur 3 - Prijsverschil in steekproef naar 'mommy jeans voor dames'. O.b.v. analyse Rebel

3.3 Uitgangspunten voor analyse van effectiviteit

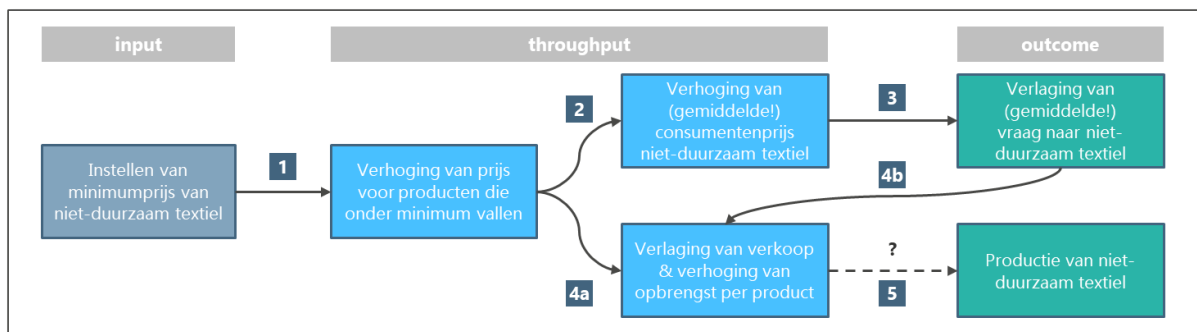
Om de verwachte effectiviteit van de drie maatregelen te kunnen scoren, hanteert dit onderzoek vier concrete uitgangspunten:

1. De verwachte effectiviteit van een maatregel wordt beoordeeld aan de hand van een input-throughput-outcome diagram;
2. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel;
3. Producenten en importeurs rekenen een stijging van de kostprijs sneller door aan consumenten dan een daling;
4. Textiel is prijselastisch: een stijging in de prijs leidt tot eenzelfde (of sterkere) daling van de vraag.

Deze uitgangspunten zijn tegelijkertijd een simplificering van de werkelijkheid. De praktijk ligt vaak genuanceerder. Deze nuancering en de onderbouwing per maatregel lichten we in de volgende hoofdstukken (4 t/m 6) toe.

1. De verwachte effectiviteit van een maatregel wordt kwalitatief beoordeeld aan de hand van een input-throughput-outcome diagram

Per maatregel stellen we een causaliteitsdiagram op. Dit diagram geeft inzicht in via welke tussenstappen en effecten een maatregel uiteindelijk het beoogde doel kan behalen (of juist niet behaalt). Voor de rapportage hebben we dit diagram vereenvoudigd naar een input-throughput-outcome diagram, zoals hieronder weergegeven. Een input heeft één of meerdere gevolgen, wat weer leidt tot bepaalde uitkomsten. De maatregel is de input, de tussenstappen noemen we 'throughput' en de uitkomst is de outcome. Aan de hand van genummerde pijlen lichten we toe in hoeverre effecten kunnen worden bereikt.



Figuur 4 - Voorbeeld van input-throughput-outcome diagram voor de maatregel 'instellen minimumprijs niet duurzaam textiel'

2. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 past het niet binnen de afbakening van dit onderzoek om een definitie te formuleren van duurzaam of niet-duurzaam textiel. De verwachting is dat duurzaamheid van producten op termijn kan worden gedefinieerd met behulp van de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) en de Product Environmental Footprint (PEF).¹⁵ Daarnaast biedt de recent ontwikkelde

¹⁵ De PEF (Product Environmental Footprint) methode is een gestandaardiseerde aanpak ontwikkeld door de Europese Commissie om de milieu-impact van producten gedurende hun volledige levenscyclus te meten en te communiceren.

tool 'Verkenning van duurzaamheidsbeleid voor de textielketen' inzicht in de mate van duurzaamheid in de textielsector.¹⁶

Graag vullen we aan dat er in de praktijk meerdere manieren en grondslagen zijn om onderscheid te maken tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel, denk bijvoorbeeld aan de milieu-impact (van de productie of wellicht de gehele levenscyclus van een product), het gebruik van duurzame materialen (na bepaald te hebben wat deze zijn), het juist niet gebruiken van bepaalde niet-duurzame materialen en de levensduur van een product.

In dit onderzoek gaan we er vanuit dat het, op basis van de hiervoor genoemde methodes en tools, mogelijk is op termijn een definitie op te stellen voor duurzaam textiel. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van *alle* maatregelen.

3. Producenten en importeurs rekenen een stijging van de kostprijs sneller door aan consumenten dan een daling

Bepaalde beprijzende maatregelen zullen voor een kostenstijging bij ketenpartijen zorgen (bijvoorbeeld een hogere importheffing voor niet-duurzaam textiel), andere leiden tot een mogelijke daling van de kostprijs (zoals ecomodulatie, als je als bedrijf aan de voorwaarden voor een lager tarief voldoet). Eerdere onderzoeken naar beprijzende maatregelen tonen aan dat partijen geneigd zijn om een stijging van kosten één-op-één door te berekenen aan de partij in de volgende ketenschakel (en uiteindelijk de consument), terwijl een daling van kosten slechts deels wordt doorberekend. Een goed voorbeeld hiervan zijn de toegenomen prijzen als gevolg van de energiecrisis (als gevolg van de Oekraïne oorlog): als energieprijzen weer fors zijn gedaald, zijn de prijzen voor producten dat niet (of minder).¹⁷ In een eerder onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het verlagen van het btw tarief, wordt een viertal onderzoeken genoemd die aantonen dat een btw-verlaging slechts gedeeltelijk wordt doorberekend in de prijs.¹⁸ Deze zijn samengevat in onderstaande tabel.

Product	Doorberekening btw-verlaging in prijs	Bron
Arbeidsintensieve diensten	70-80%	CPB (2003)
Kappersdiensten Nederland	80%	CPB (2017)
Kappersdiensten Finland	50%	Kosonen (2015)
Restaurantmaaltijden Finland	25% (maar in-elastische prijs)	Haju & Kosonen (2014)

Naast het doorrekenen van de prijsstijging aan consumenten, komt in de interviews met marktpartijen naar voren dat producenten en retailers bij een prijsstijging (naar aanleiding van een heffing) mogelijk hun leveranciers onder druk zetten om de prijs te verlagen (om de heffing te compenseren). Dit effect treedt vooral op als er onvoldoende gelijk speelveld is en de kostenverhogende maatregel (zoals de importheffing) niet voor al het niet-duurzame textiel uit alle landen geldt.

Het uitgangspunt dat we in dit onderzoek hanteren is dat een prijsstijging bij de producent doorgaans tot een prijsstijging bij de consument leidt (de mate waarin is afhankelijk van onderhandelingsmacht in de keten) en een prijsdaling bij de producent leidt tot een gedeeltelijke prijsdaling bij de consument.

¹⁶ Zie ook de handleiding bij de tool in de [bijlage](#) van de [Kamerbrief bij het Beleidsprogramma circulair textiel 2025-2030](#)

¹⁷ Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020). What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes ([link](#))

¹⁸ Zie [Evaluatie verlaagd btw tarief](#) van Dialogic & Significant Ape, in opdracht van het Ministerie van Financiën (2023)

4. Textiel is prijselastisch: een stijging in de prijs leidt tot eenzelfde (of sterkere) daling van de vraag

De relatie tussen een verandering in de prijs en de verandering in de vraag hangt af van de elasticiteit van een product. Voor producten met een hoge prijselasticiteit geldt dat een stijging van de prijs leidt tot eenzelfde (of grotere) daling van de vraag. Voor producten met een lage elasticiteit (ook wel in-elastisch genoemd) geldt dat een stijging van de prijs slechts beperkt (of niet) leidt tot een daling van de vraag. Zie onderstaande figuur met voorbeelden ter illustratie.

extreem in-elastisch	relatief in-elastisch	relatief elastisch	extreem elastisch
“een stijging in prijs van 20% leidt tot een daling in vraag van 0%” - Medicijnen - Water	“een stijging in prijs van 20% leidt tot een daling in vraag van 10%” - Benzine - Groente en fruit - Elektriciteit	“een stijging in prijs van 20% leidt tot een daling in vraag van 30%” - Restaurantmaaltijden - Elektronische gadgets - Frisdrank	“een stijging in prijs van 20% leidt tot een daling in vraag van 80%-100%”

Er bestaat momenteel zeer beperkt empirisch onderzoek naar de prijselasticiteit van textiel. In een onderzoek naar de textiel en kledingindustrie in Europa uit 2001 staat vermeld dat textielproducten prijselastisch zijn, waarbij huishoudtextiel over het algemeen minder elastisch is dan kleding.¹⁹ Op basis van economisch onderzoek is bekend welke factoren de prijselasticiteit (voornamelijk) beïnvloeden.²⁰ Aan de hand van deze factoren, reconstrueren we de prijselasticiteit van textiel (zie tabel).

Factor	Toelichting	Toepassing op textiel
Noodzakelijkheid	Producten die een hogere noodzaak hebben, zijn over het algemeen minder elastisch. Ter illustratie: Als je een auto hebt, moet je regelmatig tanken. Een prijsstijging op brandstof heeft daardoor slechts een beperkt effect op de vraag. Restaurantmaaltijden daarentegen zijn veel minder nodig en hebben een hogere vraag-elasticiteit.	De noodzakelijkheid van textielaankopen verschilt per persoon. We kopen meermaals per jaar kleding, maar zijn er in het algemeen niet van afhankelijk voor onze dagelijkse activiteiten. Uitzonderingen hierop zijn wellicht textielproducten in het huishouden zoals vaatdoeken, theedoeken en bedlinnen. Hiervan is de noodzaak hoger.
Substitutie-goederen	Als er voor een bepaald product één (of meerdere) substitutiegoed(eren) zijn, is er meer elasticiteit. Ter illustratie: als frisdrank duurder wordt, is het relatief makkelijk over te stappen op vruchtendrank of limonade. Als restaurants duurder worden, eten mensen vaker thuis. Aan de andere kant zijn groente en fruit een stuk moeilijker te vervangen.	De aanwezigheid van substitutie-goederen voor textiel hangt af van de afbakening. Binnen textiel, zijn er veel substitutiegoederen. Denk aan een vest i.p.v. een jas of een trui, of een jeans i.p.v. een jurk. Voor kleding als geheel kan tweedehands kleding of ‘het langer dragen van oude kleding’ worden beschouwd als substitutie.

¹⁹ Europese Unie (2001). The textile and clothing industry in the EU ([link](#))

²⁰ Investopedia (2023). Types of consumer goods that show the price elasticity of demand ([link](#))

Markt-verzadiging	Als de markt verzadigd is en er veel verschillende aanbieders van producten zijn, is het gemakkelijker voor consumenten om te switchen. Dit leidt tot een hogere elasticiteit. Ter illustratie: als Renault de prijs van auto's verhoogt, kan men overstappen naar Peugeot of Opel. Terwijl een prijsverhoging van specifieke medicijnen niet leidt tot een switch.	De markt voor textiel en kleding is behoorlijk verzadigd. Er zijn veel verschillende aanbieders. Daarnaast is het met de opkomst van e-commerce voor consumenten makkelijk om te switchen. Dit geldt vooral voor het lage- en middensegment. Bij luxemerken (zoals Gucci) leidt een prijsverhoging minder snel tot een switch.
-------------------	---	--

Op basis van de factoren en beschikbaar onderzoek, concluderen we dat de prijs van textiel eerder elastisch dan in-elastisch van aard zal zijn. Oftewel, een prijsverhoging (of verlaging) zal leiden tot eenzelfde of grotere daling (of stijging) van de vraag. Experts en stakeholders geven zich aan te herkennen in onze analyse, met daarbij de volgende opmerkingen:

- **Prijssegment;** het lagere prijssegment is over het algemeen meer prijselastisch dan het hogere prijssegment. De zeer snelle opkomst van ultra fast-fashion via platforms als Shein en Temu toont aan dat het onderste prijssegment zeer gevoelig is voor prijsdalingen (of -stijgingen). ²¹ Een daling in de prijs van een aantal euro in dit segment leidt direct tot een grote marktrespons. Voor producten binnen het hogere prijssegment is dit effect minder.
- **Productgroep;** basisgoederen (zoals theedoeken en katoenen T-shirts) zijn over het algemeen minder prijselastisch dan luxegoederen. Dit raakt aan de noodzakelijkheid zoals toegelicht in bovenstaande tabel.
- **Tijdsgeest;** de wijze waarop consumenten tegen textiel aankijken is aan verandering onderhevig. Over het algemeen is textiel door de jaren heen meer elastisch geworden. Vroeger was textiel een basisbehoefte, waardoor de noodzakelijkheid hoog was en prijsstijgingen een beperkter effect hadden. Door de opkomst van (ultra-) fast fashion is dit veranderd, is textiel goedkoper en staat het meer symbool voor het uiten van je identiteit. Hierdoor neemt de prijselasticiteit ook toe.

Alhoewel de prijselasticiteit mogelijk verschilt per prijssegment, productgroep en tijdsgeest, blijft ons uitgangspunt: over alle productgroepen en prijssegmenten heen en in de hedendaagse tijd is textiel eerder elastisch dan in-elastisch van aard.

²¹ De Volkskrant (2024). Chinese kledingreus Shein verdubbelt winst met zeer goedkope fast fashion ([link](#))

4. Maatregel 1: Ecomodulatie onder de UPV textiel

4.1 Algemene beschrijving

Op 1 juli 2023 is de UPV voor textiel in werking getreden.²² Hiermee zijn producenten die in Nederland als eerste textielproducten – zoals kleding (zowel consumenten als bedrijfskleding), huishoudtextiel en in de toekomst ook schoenen – op de markt aanbieden financieel verantwoordelijk voor de afvalfase van hun producten. De regeling bevat een aantal samenhangende doelstellingen ten aanzien van recycling en hergebruik (zie bijvoorbeeld artikel 3, 4 en 5 van het Besluit UPV textiel).

De inwerkingtreding van het Besluit maakt elke producent *individueel* verantwoordelijk voor de afvalbeheerfase van die producten die hij jaarlijks op de Nederlandse markt brengt. Het is gebruikelijk dat de verplichtingen inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid collectief worden uitgevoerd en nagekomen door een producentenorganisatie (PRO). In de praktijk zien we dat dit meestal één organisatie is waar alle producenten zich bij moeten aansluiten (in dat geval is de afvalbeheersovereenkomst algemeen verbindend verklaard (AVV) door de overheid).²³ Dit is bijvoorbeeld het geval rondom elektronica (Stichting OPEN) en verpakkingen (Verpact). Ook kunnen er meerdere PRO's naast elkaar bestaan. In dat geval heeft de producent de keuze bij welke organisatie hij zich aansluit. Bij de UPV Textiel zijn er momenteel drie collectieve organisaties actief.

Wanneer de verplichtingen collectief worden uitgevoerd, betalen de deelnemende producenten een afvalbeheersbijdrage aan de PRO. Vaak is dat een tarief per type product of per gewichtseenheid van producten. Op deze manier kunnen de kosten die samenhangen met afvalbeheer doorberekend worden aan de producenten die verantwoordelijk zijn voor het afval.

De hoogte van de financiële bijdrage die de producent aan de PRO betaalt, is aan regels gebonden.²⁴ Deze bijdrage dekt in ieder geval de kosten die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast geldt het volgende: *'De aan de producent doorberekende kosten zijn niet hoger dan nodig om goede en kostenefficiënte uitvoering²⁵ te kunnen geven aan deze verplichtingen, rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik, de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten'*

In de toelichting van het 'Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' is daarnaast opgenomen dat de producentenorganisatie indien mogelijk verschillende tarieven moet rekenen voor afzonderlijke (of groepen van soortgelijke) producten die op de Nederlandse markt worden gebracht. In het rekenen van verschillende tarieven dient met name rekening gehouden te worden *'met de gehele levenscyclus van producten en de duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen'*.

Ecomodulatie (tariefdifferentiatie met als basisgrondslag duurzaamheid van de verschillende producten of productgroepen) gaat daarmee een stap verder dan het eerdergenoemde onderscheid per

²² Besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel, via: [link](#)

²³ Wanneer er één PRO is die geen AVV aanvraagt, hebben de producenten de keuze om zich aan te sluiten bij deze PRO of de verplichtingen individueel na te komen.

²⁴ Zie artikel 6 van het besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Via: [pdf \(overheid.nl\)](#). In deze regeling zijn de Europese regels die zijn vastgelegd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra) uitgewerkt voor de Nederlandse situatie.

²⁵ Onder goede en kostenefficiënte uitvoering wordt onder meer verstaan het professioneel opzetten, onderhouden, opereren, continueren en ook innoveren van de financiële en organisatorische middelen die nodig zijn om aan de gestelde verplichtingen, ook in de toekomst, te kunnen voldoen. Het opzetten van bijvoorbeeld een kennisinstituut of innovatiefonds kan hier onderdeel van zijn.

(bijvoorbeeld) type product of gewichtseenheid. NB. Als er geen PRO is, is tariefdifferentiatie niet verplicht en heeft het in de praktijk geen toegevoegde waarde, omdat elke producent dan individueel verantwoordelijk is voor de verplichtingen. Er is dan steeds maar één individuele betaler.

Het algemene doel van ecomodulatie onder een UPV is producenten te stimuleren het ontwerp van producten die op de markt komen te verduurzamen en daarmee het aandeel duurzame producten op de markt te vergroten. Stimulering vindt plaats aan de hand van een financiële prikkel: een producent betaalt een lagere afvalbeheersbijdrage (een lager tarief) aan de PRO wanneer het product duurzamer is. Uitwerkingsvragen met betrekking tot deze maatregel, waarop we in het vervolg ingaan zijn onder meer: (1) welke grondslagen voor differentiatie van tarieven zijn juridisch en in de praktijk mogelijk, (2) wat is de verwachte uitvoerbaarheid en effectiviteit, (3) hoe wordt het stelsel vormgegeven (alleen een korting voor het duurzame alternatief, alleen een verhoging voor het niet duurzame alternatief) of beide en (4) hoe groot moeten de verschillen zijn om invloed te kunnen hebben. Daarnaast gaan we in op de vraag welke mogelijkheden er zijn om de kosten die gepaard gaan met hogere R-strategieën (voorbereiding voor hergebruik, voortgezet gebruik, reparatie, refurbishment, onderhoud, levensduurverlenging, etc.) mee te nemen.

4.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid

Ecomodulatie vindt zijn oorsprong in Europese regelgeving (Kaderrichtlijn Afval ("Kra")) die is uitgewerkt in Nationale regelgeving (o.a. besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid). Op dit moment wordt de Kra herzien. Uit interviews hebben wij vernomen dat in eerste instantie een grotere herziening van de Kra was voorzien, maar dat het algemene ambitieniveau inmiddels is afgezwakt.

Voor specifieke productgroepen zijn aanvullende regels voorzien. In het meest recente voorstel voor de herziening van de Kra d.d. 17 juni 2024²⁶ wordt gefocust op twee productgroepen met een grote milieu impact, kleding (fast fashion) en voedsel. De regelgeving gaat uit van harmonisering tussen lidstaten en stelt een verplichte UPV voor waarbij textiel producenten verplicht zijn om financieel bij te dragen aan de inzameling en verwerking van gebruikt textiel. Prijsprikkels maken een belangrijk onderdeel uit van de herziening. Het gaat zowel om toepassing van ecomodulatie gebaseerd op de mate van circulariteit en de milieu-impact van specifieke textielproducten in de berekening van de bijdrage aan het fonds, als om de ruimte die lidstaten krijgen om aan commerciële tweedehands verkopers een lagere bijdrage te vragen.²⁷

In het voorstel wordt ecomodulatie gezien als een effectief sturingsmiddel voor circulariteit:

"At the same time, modulation of extended producer responsibility fees is an effective economic instrument to incentivise more sustainable textile design leading to improved circular design. In order to provide a strong incentive for ecodesign while taking into account the objectives of the internal market and the composition of the textiles sector which is primarily composed of SMEs, it is necessary to harmonise criteria for the modulation of extended producer responsibility fees based on the most relevant ecodesign parameters to enable the treatment of textiles in line with the waste hierarchy."

Verder wordt aangesloten bij de systematiek zoals opgenomen in de Ecodesign Verordening (ESPR), waarin bindende eisen worden vastgesteld voor ecologisch ontwerp (zie onderstaand kader).

²⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste d.d. 17 juni 2024 via: [pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52024PC0100)

²⁷ Bron: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste - General approach, 11300/24, d.d. 17 juni 2024 ([pdf](#)).

Toelichting – duurzaam ontwerp onder de Ecodesign Verordening (ESPR)

De ESPR is wetgeving gericht op duurzaam produceren van (consumptie)goederen en kent een brede reikwijdte. Uit artikel 5 van de ESPR volgt dat de Europese commissie kan sturen op productaspecten op basis van vastgestelde productparameters. Onder productaspecten wordt onder meer de term duurzaamheid en herbruikbaarheid gevoegd. Bijlage 1 van de ESPR kent een uitgebreide set aan productparameters met eenduidige definities. Deze parameters kunnen zowel afzonderlijk of in combinatie worden gebruikt als uitgangspunt voor het verbeteren van onderdelen van een product. Een aantal hiervan is relevant voor dit onderzoek, bijvoorbeeld de volgende onderdelen:

“a) duurzaamheid en betrouwbaarheid van het product of onderdelen ervan, zoals uitgedrukt in: de gegarandeerde levensduur, de technische levensduur en het gemiddelde storingsvrije interval van het product, vermelding van informatie over het werkelijke gebruik op het product, belastingsweerstand of verouderingsmechanismen van het product;

h) gebruik van of gehalte aan gerecyclede materialen en terugwinning van materialen, waaronder kritieke grondstoffen;

i) gebruik van of gehalte aan duurzame hernieuwbare materialen.”

Duidelijk is ook dat biobased producten niet worden onderscheiden van andere producten die onder het toepassingsgebied vallen van de ESPR. Zij worden op een zelfde manier beoordeeld als andere producten waarbij wordt gekeken naar alle aspecten van een product zoals omschreven in artikel 5 ESPR.²⁸ Het eerste werkpakket van de Commissie onder de ESPR bevat ook het onderwerp textiel, en meer specifiek kleding en schoenen. De overige producten die de productcategorie textiel invullen, worden later uitgewerkt. Het werkpakket is nog niet gepubliceerd, en daarmee is het ook niet te zeggen op welke wijze de commissie gaat sturen op textiel.

Daar waar de huidige Kra veel ruimte laat aan individuele lidstaten om keuzes te maken in de UPV en bijbehorende differentiatie van tarieven, is de ruimte in het nieuwe voorstel meer gekaderd.

- i. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat differentiatie wordt toegepast op basis van criteria die onder de ESPR worden vastgesteld.
- ii. Lidstaten kunnen tariefdifferentiatie toepassen om overproductie van textielafval tegen te gaan. Dit is in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt (zie overweging 27 van de considerans bij het voorstel). Tariefdifferentiatie is als volgt uitgewerkt:
 - a. In artikel 22 van het voorstel zijn kaders voor de UPV textiel opgenomen. In dit artikel (22c) is momenteel ook een passage opgenomen die lidstaten de mogelijkheid geeft verdergaande eisen te stellen aan tariefdifferentie. Het gaat om de volgende passage, waarvan het nog niet definitief duidelijk is of deze ook zo gehandhaafd blijft:

“Naast de eisen inzake ecologisch ontwerp die zijn vastgesteld overeenkomstig [de Ecodesign verordening], kunnen de lidstaten eisen dat de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid de financiële bijdrage differentiëren op basis van criteria die rekening houden met de praktijken van producenten die leiden tot overproductie en overconsumptie van textiel, textielgerelateerde producten en schoeisel, met als gevolg overgeneratie van gerelateerd afval, met inbegrip van het aantal textielreferentienummers dat per producent en per tijdseenheid voor het eerst op de markt wordt aangeboden of de frequentie waarmee textielinzamelingen worden vernieuwd, gekoppeld aan het aantal artikelen per inzameling.”

²⁸ FAQ bij ESPR d.d. 25 september 2024; vraag 77: How are biobased products affected by the ESPR?: [Circabc](#).

Er wordt opgemerkt dat over dit onderdeel nog gesproken wordt. Het is geen vastgesteld beleid en het is onduidelijk of dit onderdeel bij de vaststelling van de herziening in stand blijft.

- b. In artikel 22c lid 3 is het kader opgenomen op basis waarvan lidstaten financiële bijdragen voor producentenorganisaties inrichten. Bijvoorbeeld dat de bijdragen gebaseerd zijn op het gewicht en de hoeveelheid van de betrokken producten. Meer specifiek is opgenomen dat de financiële bijdrage gemoduleerd wordt op basis van de criteria die 'rekening houden met de praktijken van producenten die leiden tot overproductie en overconsumptie'.
- iii. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een UPV organisatie in te voeren die geleid wordt door de overheid: "state-run producer responsibility organisations" (overweging 29 van de considerans)
- iv. De Europese Commissie krijgt – net als bij diverse herzieningen van wetgeving onder de Green Deal – de mogelijkheid om in te grijpen in de tariefstelling op het moment dat de interne markt dat vraagt (art. 22c lid 4). De Commissie krijgt de mogelijkheid om geharmoniseerde regels vast te stellen voor ecomodulatie om ervoor te zorgen dat de tarieven van ecomodulatie in lijn zijn met producteisen uit ESPR (overweging 27 van de considerans). Daarbij wordt opgemerkt dat de uitvoeringshandeling geen betrekking heeft op de precieze bepaling van de hoogte van de bijdrage.

De herziening van de Kra is op dit moment nog niet afgerond. De tekst van 17 juni 2024 biedt de best beschikbare informatie en is gebruikt als basis voor de analyse in dit onderzoek rapportage. Het is van belang om de herziening van de Kra en de vaststelling van de criteria onder de ESPR nauwgezet te volgen om eventuele discrepanties in maatregelen en systematiek zo veel mogelijk te voorkomen.

4.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid

Op dit moment wordt ecomodulatie al toegepast in verschillende UPV's (zoals textiel in Frankrijk). Onder de herziening van de Kra krijgt ecomodulatie een grotere rol. Om die reden is de conclusie dat deze maatregel juridisch haalbaar is (**groen**). Op termijn zal worden toegewerkt naar harmonisatie tussen lidstaten van de criteria voor ecomodulatie voor textielproducten.

Juridische haalbaarheid		
1. Ecomodulatie onder de UPV textiel	●	De maatregel wordt al toegepast. Onder de herziening van de Kra krijgt ecomodulatie een grotere rol. Ecomodulatie dient plaats te vinden op basis van de criteria van de ESPR. Aanvullend is opgenomen dat lidstaten kunnen eisen dat tariefdifferentiatie zich richt op tegengaan van overproductie, overconsumptie en overgeneratie van afval. Het is nog niet duidelijk of deze passage in de definitief herziene Kra gehandhaafd blijft.

4.3 Uitvoerbaarheid

4.3.1 Nadere invulling maatregel ecomodulatie; praktijkvoorbeelden Verpact en ReFashion

Ecomodulatie kan conform de Kra gebaseerd worden op verschillende grondslagen, zoals toepassing van recycalaat in het product, repareerbaarheid, levensduur, herbruikbaarheid, recyclebaarheid en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. In deze paragraaf bespreken we twee praktijkvoorbeelden van hoe ecomodulatie is ingevuld: binnen de Nederlandse UPV voor Verpakkingen en binnen de UPV voor Textiel in Frankrijk.

In de Nederlandse UPV voor Verpakkingen wordt ecomodulatie toegepast voor plastic verpakkingen. Verpact heeft gekozen voor een *korting* op het reguliere tarief wanneer de verpakking voldoet aan een aantal kenmerken: kleur (transparant/wit/naturel), samenstelling (monomateriaal), labels (formaat en materiaal), inzet post consumer recycalaat en recyclebaarheid.²⁹ In 2024 is de systematiek geüpdatet en is de procedure om aan te tonen dat een producent een verpakking op de markt brengt die voor korting in aanmerking komt vereenvoudigd. Elk kenmerk levert een korting op van 10 cent per kilogram. In 2025 wordt de korting op inzet van recycalaat verhoogd van 10 naar 20 cent per kilogram. Als aan alle kenmerken wordt voldaan, betekent dit een maximale korting van 60 cent per kilogram. De maximale korting staat gelijk aan iets minder dan de helft van het basistarief. Om inclusief de korting nog steeds te kunnen betalen voor de kosten van de afvalbeheersstructuur (waar de verplichtingen die uit een UPV voortvloeien op toezien) is het basistarief verhoogd. De effecten die deze wijzigingen hebben op de kenmerken van verpakkingen op de markt zijn nog niet duidelijk. Pas wanneer de rapportage over 2024 definitief is (na het eerste kwartaal van 2025) kan hier meer over worden gezegd.

In de Franse UPV voor textiel wordt al geruime tijd ecomodulatie toegepast. ReFashion hanteert drie mogelijke opties om een korting op het reguliere tarief te krijgen:

1. als producten ontworpen zijn voor een langere levensduur (*durability*) en producten bijvoorbeeld eenvoudig gerepareerd of hergebruikt kunnen worden.
2. als er bepaalde (duurzaamheids-)certificaten zijn verworven voor de producten.
3. als er recycalaat wordt toegepast in de producten. Recycalaat afkomstig van productie(verlies) en recycalaat afkomstig van onverkochte voorraad komen *niet in aanmerking* voor ecomodulatie.

In de systematiek is het mogelijk kortingen bij elkaar op te tellen, mits een kledingstuk voldoet aan meerdere criteria en de bijbehorende ondersteunende documentatie kan worden verstrekt. In 2019 maakte slechts 2% van de producenten in Frankrijk gebruik van een deze mogelijkheden. In 2023 werd 3.25 miljard textiel items aangeboden op de Franse markt. Daarvan kwam 52 miljoen in aanmerking voor ecomodulatie, oftewel 1.6%.³⁰ De kortingsmogelijkheid op levensduur wordt het meest gebruikt (praktisch alle aanvragen), toepassing van recycalaat wordt het minst gebruikt. De afgelopen jaren heeft ReFashion het systeem op een aantal onderdelen toegankelijker en gebruiksvriendelijker gemaakt. Dit met als doel dat meer producenten gebruik gaan maken van het systeem. De kortingsopties blijven hetzelfde, maar tarieven en rapportage zijn aangescherpt.³¹ Zo zijn de kortingen en productcategorieën waarvoor die korting geldt binnen de optie 'durability' herzien. Er zijn nu 10 productcategorieën met een kortingsbedrag (i.h.a. €0,70 per item <100.000 items en €0,07 per item >100.000 items). Voor de

²⁹ [Tariefdifferentiatie Plastic 2.0 | Verpact](#)

³⁰ zie <https://rapport-activite-2023.refashion.fr/static/eng-kpi-s-ra23-vdef.pdf>

³¹ Voor meer informatie zie de 2024 guide to ecomodulation van Refashion ([link](#))

korting op toepassing van recycalaat zijn de eisen uitgebreid en geldt een maximale afstand voor de herkomst van gerecyclede vezels van 1500 km. Het indienen van de verschillende bewijsstukken om aan te tonen dat er ook recht is op de kortingsopties verloopt nu via een online platform. Het doel hiervan is het verlichten van de administratieve last.

In Frankrijk is er in 2024 een voorstel voor een aanvullende maatregel bijgekomen, namelijk een heffing op kledingstukken met een hoge milieu-impact (zoals fast fashion³²). In de voorstellen is de hoogte bepaald op €5 oplopend tot maximaal €10 per item in 2030. De heffing mag niet meer bedragen dan 50% van de verkoopprijs exclusief belasting.³³ Wij hebben begrepen dat het idee is om deze maatregel te implementeren als een vorm van tariefdifferentiatie onder de UPV. Hoe deze maatregel er precies uit gaat zien, is nog niet bekend. Het is relevant om de ontwikkelingen te volgen.

4.3.2 Lessen uitvoerbaarheid

Uit bovenstaande voorbeelden is een aantal lessen te trekken voor ontwerp en implementatie van een systeem voor ecomodulatie binnen de UPV Textiel:

- Ontwerp een zo eenvoudig mogelijk systeem voor tariefopbouw met een beperkt aantal duidelijk onderscheiden en eenduidige groepen (dus geen ingewikkeld systeem met verschillende tarieven voor een veelheid aan verschillende producten en materialen). Bij ReFashion zijn bijvoorbeeld de productcategorieën vereenvoudigd. Daarnaast zijn de kortingen voor veel productcategorieën hetzelfde.

In ons eerdere advies over de opzet van een UPV Textiel³⁴ zijn verschillende grondslagen onderzocht en afgewogen: gebruik monomaterialen, gebruik duurzamere materialen, duurzame productie (aan te tonen via bv keurmerken), levensduur, recyclebaarheid en inzet van (post-consumer) recycalaat. Hiervan kunnen er meerdere naast elkaar worden ingezet. Zowel ReFashion als Verpact hanteren meerdere grondslagen die bij elkaar opgeteld kunnen worden. We kwamen in ons onderzoek tot een eerste voorkeur voor inzet van (post consumer) recycalaat, omdat deze grondslag in onze ogen voor de grootste prikkel kan zorgen om het proces naar meer circulariteit in de textielketen op gang te brengen. Wanneer producenten/importeurs een financiële prikkel hebben om gerecyclede vezels in nieuwe textielproducten te gebruiken (in de vorm van een lager tarief), ontstaat er meer vraag naar gerecyclede vezels. Om aan de vraag te voldoen zal de markt ervoor zorgen dat er meer recyclecapaciteit komt. Ook zal dit een stimulans kunnen geven aan de ontwikkeling van innovatieve nieuwe recycletechnieken die in de toekomst industrieel kunnen opschalen.

- Bouw via tariefkorting een duidelijke prikkel in om de textielketen te sturen naar meer circulariteit. Ook hier een eenvoudig systeem (en geen ingewikkeld systeem om de korting vast te stellen met veel eisen en verschillende kortingspercentages): je krijgt de korting wel of je krijgt de korting niet. De korting is bovendien significant. Ter vergelijking: in Tariefdifferentiatie 2.0 van Verpact ligt de korting voor plastic verpakkingen op iets minder dan de helft van de afvalbeheerbijdrage. En in de Franse UPV voor textiel kunnen hogere of lagere percentages gelden afhankelijk van de optelling van kortingsmogelijkheden en het aantal items dat een producent jaarlijks op de markt brengt.

³² Wijzigingsvoorstel Kaderrichtlijn afval d.d. 5 juli 2023, pagina 1 beschrijving problematiek met betrekking tot textielafval en een poging om fast fashion te definiëren: "De situatie wordt echter verergerd door "fast fashion" (snelle mode), die wordt gekenmerkt door de frequentere lancering van modecollecties, met goedkope producten die de externe milieueffecten niet internaliseren, impulsaankopen aanmoedigen en consumenten motiveren om meer kleding te kopen."

³³ Zie ook het artikel [Fast fashion: Frankrijk wil milieuheffing koppelen aan keurmerk voor kleding](#). De heffing zal niet enkel gericht zijn op fast fashion, maar gekoppeld worden aan een (te ontwikkelen) duurzaamheidslabel.

³⁴ Voor meer informatie zie [pdf](#) vanaf pagina 41.

- Beperk de administratieve lasten van het systeem voor ecomodulatie. Zowel voor producenten om aan te tonen dat een textielproduct aan de gestelde specificaties voor een tariefgroep voldoet als voor de producentenorganisatie om vast te stellen dat de producten ook inderdaad in de tariefgroep vallen. De ervaringen bij zowel Verpact als ReFashion hebben geleid tot een vereenvoudiging van het systeem mede gericht op vergroting van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem.

Daarnaast is het van belang voor de uitvoerbaarheid van ecomodulatie om te borgen dat de vele pakketjes die via e-commerce platforms van buiten Europa dagelijks de grens over komen ook meegenomen worden in de UPV (en dus een afdracht doen aan de producentenorganisatie). In de regelgeving is geborgd dat elke producent een vertegenwoordiger in de desbetreffende lidstaat aanstelt, wanneer deze producent textielproducenten op de markt brengt in de lidstaat (van de EU) en buiten de lidstaat gevestigd is.³⁵ Dit is ook van toepassing op online platforms, maar kan in de handhaving complex zijn.

4.3.3 Conclusie uitvoerbaarheid

De maatregel ecomodulatie is naar verwachting uitvoerbaar **(groen)**. Wel zijn er aandachtspunten voor de implementatie, zoals in de hierboven genoemde ervaringen van Verpact en Refashion naar voren komen. Wanneer de bewijslast voor producenten om in aanmerking te komen voor de korting te hoog is, zal dit de uitvoerbaarheid negatief beïnvloeden.

Het regelgevend kader biedt naar verwachting voldoende aanknopingspunten voor handhaving. Er wordt in de huidige regelgeving voorgeschreven dat er bij collectieve uitvoering van een UPV een systeem voor ecomodulatie moet zijn. En in het voorstel voor aanpassing van de Kra wordt voor textiel collectieve uitvoering van de UPV voorgesteld met een systeem van ecomodulatie volgens ESPR mogelijk aangevuld met verdergaande mogelijkheden met betrekking tot overproductie en overconsumptie. Een specifiek aandachtspunt met betrekking tot handhaving betreft het aangesloten krijgen en houden van online platforms van buiten de EU. Bovenstaande aandachtspunten voor het ontwerp en de invulling van een systeem van tariefdifferentiatie kunnen meegenomen worden in de verdere uitwerking van ecomodulatie in Nederland. Het past niet binnen het kader van dit onderzoek om hier een voorstel voor uit te werken.

Verwachte uitvoerbaarheid		
1. Ecomodulatie	●	Ecomodulatie is opgenomen in de huidige regelgeving. Het concept voorstel voor aanpassing van de Kra gaat uit van verdergaande harmonisatie van systemen tussen lidstaten op basis van de ESPR verordening. Er zijn naar verwachting ook voldoende aanknopingspunten voor handhaving. De precieze invulling en vaststelling van de tarieven zelf blijft – ook volgens de laatste teksten van de Kra naar verwachting aan de PRO's en is niet de bevoegdheid van de (nederlandse of Europese overheid).

³⁵ Zie artikel 3(4b)(d) en artikel 22 van Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste d.d. 17juni2024 via: [pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52024PC0100)

4.4 Verwachte effectiviteit

Om iets te kunnen zeggen over de verwachte effectiviteit van de maatregel ecomodulatie binnen de UPV Textiel worden twee alternatieve invullingen van deze maatregel geanalyseerd:

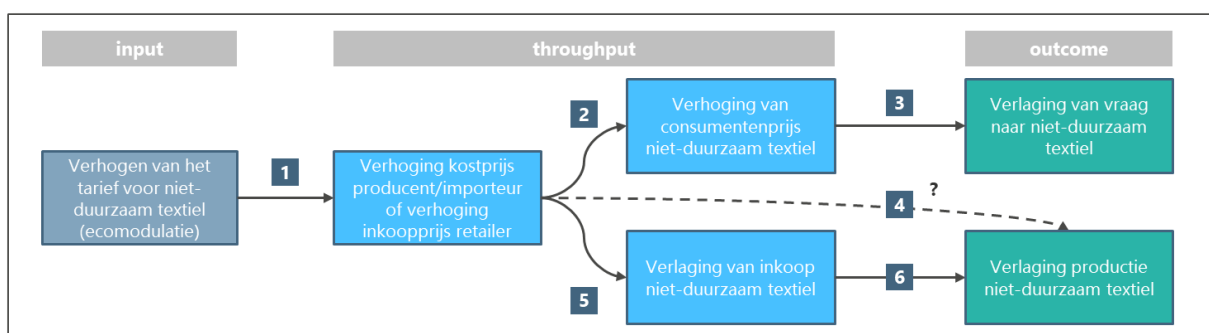
1. Een hoger tarief voor niet-duurzaam textiel
2. Een lager tarief voor duurzaam textiel

We beschrijven deze apart van elkaar. Tegelijkertijd realiseren we ons dat beide invullingen met elkaar samenhangen gezien de verplichting dat een collectieve UPV verantwoordelijk is voor de totale kosten van de afvalbeheerstructuur. Er mogen (met uitzondering van een reserveringen voor bijvoorbeeld een innovatiefonds en toekomstige verwerking van afval) geen aanvullende kosten in rekening worden gebracht bij de producenten. Een verlaging van het tarief voor duurzame textiel producten binnen een collectieve uitvoering van de UPV zal daarmee als vanzelf ook tot een verhoging van het tarief voor niet-duurzame textielproducten leiden om de totale kosten van de afvalbeheersstructuur te kunnen blijven dragen en andersom.

4.4.1 Analyse hoger tarief voor niet-duurzaam textiel

De wijze waarop ecomodulatie doorgaans wordt vormgegeven (zie ook de voorbeelden van Verpact en Refashion) is dat producenten een lager tarief betalen aan de PRO als een product aan bepaalde duurzaamheidscriteria voldoet. Het opleggen van een hoger tarief voor niet-duurzame textiel producten zou de vorm kunnen aannemen van een fast fashion tax zoals voorgesteld in Frankrijk (zie 4.3).

Het verhogen van het tarief voor niet-duurzame textielproducten binnen de UPV zal (bij een voldoende mate van verhoging die ook een substantieel deel van de consumentenprijs betreft) tot een verlaging van de vraag naar niet-duurzaam textiel kunnen leiden. Daarnaast kan deze maatregel ook leiden tot een verlaging van de productie van niet-duurzaam textiel. De som die per producent aan de PRO betaald moet worden is best hoog. Daarmee is dit een belangrijke prikkel voor producenten om meer richting circulaire producten te bewegen. We lichten dat hieronder toe aan de hand van het input-throughput-outcome diagram.



Toelichting van het schema per pijl:

1. Een verhoging van het tarief voor niet-duurzaam textiel leidt tot een verhoging van de kostprijs voor de producent die zelf textielproducten op de Nederlandse markt brengt. Hetzelfde geldt voor de importeur die textielproducten als eerste op de Nederlandse markt brengt. Voor retailers zal een tariefsverhoging leiden tot een verhoging van hun inkoopprijs.
2. Onder de aanname dat kostenstijgingen vaak één-op-één worden doorberekend aan de consument, stijgt de consumentenprijs van niet-duurzaam textiel.

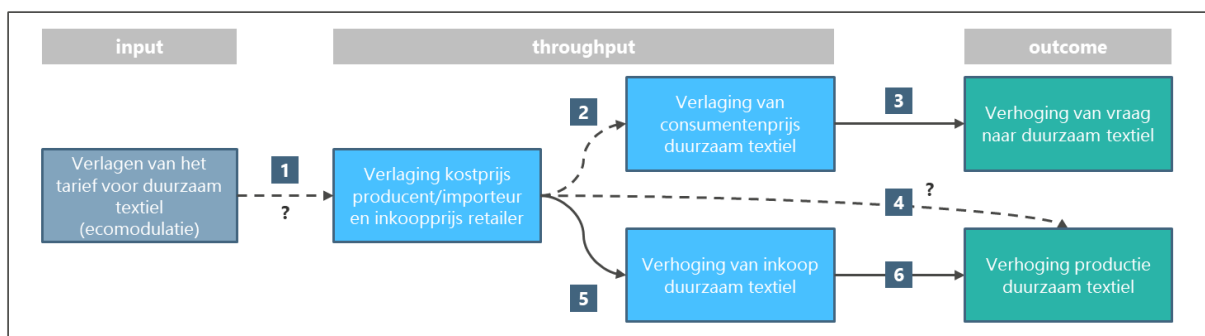
3. Een prijsverhoging kan leiden tot een verlaging van de vraag naar niet-duurzaam textiel bij consumenten (want prijselasticiteit) wanneer de prijsverhoging voldoende substantieel is en niet 'slechts' een beperkte stijging van de consumentenprijs is.
4. Door een verhoging van de kostprijs van producenten neemt de productie MOGELIJK af. Dat hangt samen met de onderhandelingsmacht van de producent in de toeleveringsketen.
5. Door de toename in inkoopprijs van importeurs en retailers neemt de inkoop van niet-duurzaam textiel af
6.dit kan op den duur tot een verlaging van productie bij de producenten leiden.

In bovenstaande analyse spreken we (bij punt 3) over de *mogelijkheid* dat de vraag naar niet-duurzaam textiel afneemt. Dat hangt samen met de prijsverhoging van niet-duurzaam textiel (absoluut en relatief ten opzichte van duurzaam textiel). Gezien de huidige tarieven die in Frankrijk worden gerekend (over het algemeen lager dan en maximaal ongeveer 1 euro per product dat op de markt wordt gebracht)³⁶ zal de verwachte prijsverhoging een klein deel van de verkoopprijs van een textielproduct zijn. Ons eerdere onderzoek naar de UPV Textiel waar we op basis van een algemeen ketenmodel een mogelijk UPV Tarief hebben berekend, kwam tot een vergelijkbaar klein aandeel van het tarief. Daarnaast zal het prijsverschil met duurzame textielproducten (die korting krijgen en dus een lager tarief betalen) niet veel kleiner worden. Er is een mogelijk effect dat groter kan worden wanneer een heffing zoals in Frankrijk is voorgesteld daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.

Daarnaast spreken we (bij punt 4) over de *mogelijkheid* dat de productie van niet-duurzaam textiel afneemt. Enerzijds hangt dit samen met het aandeel van het UPV-tarief in de totale kosten van het textielproduct dat de partij op de markt brengt en het totaalbedrag dat producenten aan afvalbeheersbijdrage aan de PRO betalen. Anderzijds is het effect mede afhankelijk van de onderhandelingsmacht van de ketenpartij om de kostenstijging wellicht op te vangen door prijsdalingen te onderhandelen of af te dwingen in de toeleveringsketen. Dat zou wat ons betreft een ongewenst effect van de verhoging zijn. In algemene zin verwachten we een groter effect wanneer deze maatregel in meer (alle) Europese landen wordt geïntroduceerd, zoals in het voorstel voor wijziging van Kra is opgenomen, dan wanneer deze maatregel alleen in Nederland geldt.

4.4.2 Analyse lager tarief voor duurzaam textiel

Het invoeren van ecomodulatie in de UPV textiel met een lager tarief voor duurzaam textiel kan (bij voldoende verlaging) tot een verhoging van de vraag naar duurzaam textiel leiden. Mogelijk leidt deze maatregel ook tot verhoging van de productie van duurzaam textiel. We lichten dat hieronder toe aan de hand van het input-throughput-outcome diagram.



³⁶ Zie het document The Eco Fee, 2024 Declaration. Via deze [link](#)

Toelichting van het schema per pijl:

1. Een verlaging van het tarief voor duurzaam textiel binnen de UPV leidt tot een verlaging van de kostprijs voor producenten die zelf textiel op de markt brengen en voor importeurs die textielproducten als eerste op de Nederlandse markt brengen. Een lager tarief voor duurzaam textiel leidt MOGELIJK tot een verlaging voor de inkoopprijs voor retailers, afhankelijk van de mate waarin dit voordeel wordt doorberekend aan de retailer.
2. MOGELIJK leidt dit tot een verlaging van de consumentenprijs van duurzaam textiel. Zoals toegelicht worden kostenverlagingen vaak slechts deels doorberekend aan de consument.
3. Vervolgens leidt de mogelijke consumentenprijsverlaging tot een verhoging van de vraag naar duurzaam textiel bij consumenten (gezien de veronderstelde prijselasticiteit). Dit effect wordt versterkt wanneer de prijsverlaging voldoende substantieel is en niet 'slechts' een beperkte daling van de consumentenprijs is.
4. Door een verlaging van de kostprijs van producenten en importeurs en/of het totaalbedrag dat producenten/importeurs aan de PRO betalen neemt de productie van duurzaam textiel (ten opzichte van niet-duurzaam textiel) MOGELIJK toe.
5. Door de mogelijke afname in de kostprijs van producenten en importeurs en de inkoopprijs van retailers neemt de inkoop van duurzaam textiel toe
6.dit leidt op den duur tot een verhoging van de productie van producenten van duurzaam textiel (in ieder geval ten opzichte van niet duurzaam textiel).

In bovenstaande analyse spreken we (bij punt 3) over de *mogelijkheid* dat de vraag naar duurzaam textiel bij consumenten toeneemt. Gezien de bandbreedte van de tarieven in relatie tot de verkoopprijs (zie ook 4.4.1.) komen we tot een vergelijkbare conclusie. Er kan een (beperkt) effect zijn, dat groter wordt als een heffing zoals in Frankrijk wordt voorgesteld daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.

Daarnaast spreken we (bij punt 4) over de *mogelijkheid* dat de productie van duurzaam textiel toeneemt. Opnieuw vanwege het aandeel van het UPV-tarief in de totale kosten van het textielproduct dat de partij op de markt brengt en het totaalbedrag dat producenten aan afvalbeheersbijdrage aan de PRO betalen. Daarnaast speelt hier ook de (relatief beperkte) invloed van Nederland alleen. We verwachten een groter effect als de maatregel in meer (alle) Europese landen wordt geïntroduceerd, zoals in het voorstel voor wijziging van Kra is opgenomen.

4.4.3 Conclusie verwachte effectiviteit

In de huidige Kra en in het voorstel voor wijziging van deze richtlijn wordt ecomodulatie als uitgangspunt genomen en neergezet als effectief instrument om het circulair ontwerp van textiel te bevorderen. Hierbij zet het voorstel voor wijziging in op een verder geharmoniseerd systeem van tariefdifferentiatie.

Wanneer we in Nederland maximaal inzetten op de mogelijkheden die tariefdifferentiatie biedt, verwachten we een beperkt effect op het circulair ontwerp en het op de markt brengen van duurzame textielproducten door producenten. De omvang van dit effect hangt samen met de mate van verhoging of verlaging van de totale som die per producent aan de PRO betaald dient te worden. Hoe groter het relatieve voordeel of nadeel, hoe groter het effect.

Daarnaast verwachten we een qua omvang beperkt effect op de verkoop van duurzaam textiel aan consumenten. Het tariefverschil is, zoals in de vorige paragrafen toegelicht, een klein deel van de prijs die consumenten betalen voor een textielproduct. Wanneer dit deel groter wordt, zal het effect ook groter kunnen zijn. Wel zal een korting in het tarief voor duurzaam textiel ook direct een verhoging van

het UPV tarief voor niet-duurzaam textiel met zich meebrengen waarmee het verschil relatief groter kan worden.

We verwachten dat het effect van tariefdifferentiatie kan toenemen als (1) UPV's in meer Europese landen zijn ingevoerd en een zoveel mogelijk geharmoniseerd tariefsysteem effectief is en (2) de Kra in de definitieve herziene versie de mogelijkheid blijft behouden om forse heffingen op te leggen om overproductie en -consumptie te beperken, waarmee het prijsverschil tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel verder verkleind kan worden en de vraag van duurzaam textiel mede gezien de aangenomen prijselasticiteit van de vraag (relatief en absoluut) kan toenemen.

In het kader van de beoordeling van effectiviteit vanuit het perspectief vanuit de overheid is het relevant om nogmaals te benadrukken dat de ontwikkelingen met betrekking tot Europese regelgeving steeds meer in de richting gaan van verdergaande harmonisering tussen lidstaten op onder andere het gebied van ontwerpeisen (op grond van de ESPR) en bij ecomodulatie. Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid in kaders voor de tariefstelling als de interne markt dat vraagt (zie ook paragraaf 4.2). Hoewel de herziening van de Kra nog niet definitief is, verwachten wij dat de (europese en nationale) overheid zich vooral zal richten op harmonisatie van de tariefsystematiek en niet op de hoogte van de tarieven zelf. Het inregelen van ecomodulatie is de verantwoordelijkheid van de PRO's, waarbij de (opbrengsten via de) tarieven in overeenstemming moeten zijn met de kosten van de afvalbeheerstructuur. De kosten van de afvalbeheerstructuur zullen van lidstaat tot lidstaat verschillen. Wanneer een lidstaat kiest voor de mogelijkheid om een PRO geleid door de overheid in te stellen (zie ook paragraaf 4.2), is er een directere invloed op de hoogte van de tarieven.

	Verwachte effectiviteit	Toelichting / opmerking
1. Ecomodulatie (hoger tarief voor niet-duurzaam en lager tarief voor duurzaam textiel)	● Heeft een (naar verwachting beperkt) effect op vraag naar en aanbod van duurzame textiel producten en circulair ontwerp. De (europese en nederlandse) overheid heeft invloed op het tariefsysteem. Inrichten en inregelen is aan de PRO's.	Effectieve gedragsverandering bij de producent (afname niet-duurzaam textiel op de markt) hangt samen met het aandeel van het tariefverschil in de kostprijs en het nadeel / voordeel in het totaalbedrag dat producenten afdragen aan de PRO's. Effectieve gedragsverandering bij de consument (duurzaam textiel kopen in plaats van niet-duurzaam) is mede afhankelijk van de mate waarin het tariefverschil wordt doorberekend in de consumentenprijs.

5. Maatregel 2: importheffing voor textiel

5.1 Algemene beschrijving

Importheffingen zijn belastingen die worden geheven op geïmporteerde goederen van buiten de Europese Unie. De heffingen zijn primair bedoeld als een extra kostendrempel om de import van (goedkopere) buitenlandse producten te reguleren. Daarnaast vormen ze een inkomstenbron. De Europese Unie bepaalt de hoogte van de importheffingen. De tarieven zijn per land en productcategorie vastgelegd en alle EU-lidstaten zijn verplicht dezelfde importheffingen te hanteren.³⁷ De importheffing wordt gebaseerd op de HS-code (douanecode) van het product en wordt gerekend over de douanewaarde. Dit is de inkoopprijs (betaald door de importerende partij) inclusief de vervoers- en verzekeringskosten. Voor zendingen met een waarde tot 150 euro gelden geen importheffingen.

Toelichting Europese handelsverdragen

Binnen de kaders van de Europese Unie is er een interne markt, waardoor er één handelsbeleid geldt. Onderdeel van dit handelsbeleid zijn handelsverdragen met één land buiten de Europese Unie of combinatie van landen buiten de Europese Unie. In een handelsverdrag kunnen preferentiële (import) tarieven worden afgesproken. Zo ook voor textiel. Een handelsverdrag geldt voor onbepaalde tijd en om de paar jaar is er een evaluatie. Tijdens zo'n evaluatie kunnen partijen besluiten een deel van het akkoord te heronderhandelen. Uit de interviews in het kader van dit onderzoek hebben we begrepen dat het niet gebruikelijk is dat een handelsverdrag volledig wijzigt of komt te vervallen. Ook duren onderhandelingen voor handelsverdragen vaak lang. De onderhandelingen tussen de Europese Unie en Indonesië lopen bijvoorbeeld al sinds 2016 en zijn nog niet afgerond.

Wanneer er een handelsverdrag is met een land geldt het importtarief voor textiel dat in dat verdrag is opgenomen. Dit kan ertoe leiden dat de importheffingen nul procent zijn. Dit is bijvoorbeeld momenteel het geval voor goederen die vanuit Vietnam, Tunesië en Marokko geïmporteerd worden naar de Europese Unie.³⁸ Wanneer er geen handelsverdrag is dan gelden maximale tarieven. Deze tarieven zijn opgesteld binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en worden de Most Favoured Nation (MFN) tarieven genoemd. De MFN-tarieven worden per HS-code bepaald. HS-codes worden onder andere gespecificeerd naar de mate van verwerking van het product. Zo geldt er bijvoorbeeld voor doek een maximale heffing van 8% en voor een volwaardig textielproduct 12%. Alle tarieven per land en per productgroep zijn terug te vinden op de Acces2Market website van de Europese Unie.³⁹ Voor bijvoorbeeld China en de Verenigde Staten geldt het MFN-tarief, waardoor de importheffing voor kleding en textiel 12% is.

In het algemeen hebben textiel en kleding relatief hoge MFN tarieven. Van alle producten die het meest gekocht worden (zoals elektronica, auto's en sieraden), hebben alleen schoenen een hogere importheffing, van maximaal 17%.⁴⁰ De andere importheffingen van deze productgroepen schommelen tussen de 4.5% en 9.7%. De MFN-tarieven zijn veelal het resultaat van langdurige onderhandelingen binnen de WTO. De hoogte van de tarieven wordt mede bepaald door de gevoeligheid van de producten

³⁷ Kamer van Koophandel. Invoerrechten en andere belastingen betalen bij import ([link](#))

³⁸ Op basis van de Acces2Market website zie deze [link](#). Ook is dit tijdens de interviews naar voren gekomen.

³⁹ Voor de Acces2Market website zie deze [link](#).

⁴⁰ Ministerie van Financiën. Houd rekening met extra douanekosten als u online bestelt buiten de EU ([link](#))

in kwestie. Deze gevoeligheid hangt weer samen met de mate waarin de import concurreert met productie die in de Europese Unie zelf plaatsvindt.

Niet alleen in de Europese Unie worden heffingen ingesteld om de eigen markt te beschermen. Ook andere landen en regio's hebben importheffingen op kleding en textiel, met als doel het beschermen van de lokale producten tegen oneerlijke concurrentie. In Zuid-Afrika bijvoorbeeld variëren de importheffingen van textiel van 10-45% afhankelijk van het type product en het land van herkomst.⁴¹

Een hogere importheffing op niet-duurzaam textiel heeft als hoofddoel om deze producten te ontmoedigen en zo broeikasgasemissies en milieu-impact te beperken. Daarnaast kan een lagere importheffing op duurzaam textiel deze producten juist stimuleren. In de volgende paragrafen gaan we in op de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de effectiviteit van beide varianten.

5.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid

De bedoeling van deze maatregel is op niveau van de Europese Unie importheffingen aan te passen, zodanig dat hogere importheffingen kunnen worden geheven op niet-duurzaam textiel of lagere importheffingen op duurzaam textiel. De gedachte is dat deze maatregelen gaan gelden voor de gehele Europese Unie, waardoor er geen risico is op enige inbreuk van de handel tussen EU lidstaten. Het onderwerp importheffingen valt bovendien onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

Het stelsel van internationale handel en heffingen op niveau van de Europese Unie, wordt – naast het WTO-kader – gevormd door het EU handelsbeleid. Hieronder vallen ook diverse handelsverdragen tussen de Europese Unie en derde landen waarin de importheffingen zijn vastgelegd. Er worden importheffingen geheven op specifieke categorieën goederen, en op basis van het land van herkomst.

Voor afspraken over importheffingen (binnen of buiten handelsverdragen) is het van belang dat de afspraken in lijn zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO); er is dan sprake van WTO conformiteit. Deze regels zijn bijvoorbeeld "je mag land A niet gunstiger bejegenen, dan land B". Maar ook: "handel zonder discriminatie, oftewel: gelijke producten dienen in gelijke gevallen gelijk behandeld te worden". Een onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam raakt aan dit laatste punt. De regels zijn in multilateraal⁴² verband afgesproken en gelden daarom ook voor de Europese Unie. Omdat het niet wenselijk is om van deze regels af te wijken, immers dan wordt in strijd met WTO-recht gehandeld, is het van belang dat het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam in de context van de WTO erkend wordt. Op deze manier het ook voor textiel worden doorgevoerd.

De spelers in de (wereld)markt voor textiel zijn daarbij vrij actief om procedures te brengen voor de WTO. In de afgelopen 20 jaar zijn opvallend veel geschillenbeslechtsprocedures aangebracht bij de WTO op het gebied van textiel.⁴³

Om binnen en buiten handelsverdragen onderscheid te maken tussen duurzame en niet-duurzame producten is het essentieel dat dit onderscheid wordt aangebracht in de HS-codes. Hiervoor dienen de codes gewijzigd te worden. De herziening van deze codes vindt in 2027 plaats. Het is aan te raden om in de onderhandelingen over de HS-codes onderscheid tussen niet-duurzaam en duurzaam textiel mee te nemen. In de interviews is naar voren gekomen dat de onderhandelingen tijdrovend en complex zijn.

⁴¹ NCPC. South Africa textile and clothing sector guideline development ([link](#))

⁴² Multilateraal duidt op een veelzijdige samenwerking waarin er afspraken worden gemaakt met drie of meer landen.

⁴³ Een lijst van 26 geschillenbeslechtsprocedures zijn geregistreerd op de website van de WTO op het gebied van textiel. Gelet op het aantal geschillenbeslechtsprocedures voor andere productgroepen, is dat veel te noemen. Het hoogst genoteerde aantal procedures is op het gebied van staal (33). De meest recente consultatie vond plaats in 2003 door Egypte. ([WTO | Dispute settlement - Index of disputes issues](#)).

Zo loopt er al meerdere jaren een traject om HS-codes te vergroenen maar tot op heden heeft dit nog niet tot concrete aanpassingen geleid.⁴⁴

In het verleden is geprobeerd om binnen een productgroep onderscheid te maken, zonder wijziging in de HS-codes. Dit onderscheid hield uiteindelijk in de WTO geschillenbeslechtsingsprocedure geen stand. De dolfijn-tonijn casus onderschrijft de complexiteit van het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel in internationale handel (zie onderstaand tekstblok).⁴⁵

Voorbeeld – handel zonder discriminatie

In de “Tonijn-dolfijn case” is eerder geprobeerd om binnen één productgroep onderscheid te maken naar de wijze van productie. De Verenigde Staten kondigde in 1990 een verbod aan op tonijn uit landen die niet beschikten over een natuurbewoudsprogramma om dolfijnen tijdens de tonijnvisserij te beschermen. Hierdoor was de invoer van tonijn uit onder andere Mexico en Venezuela in de VS niet langer toegestaan. De twee landen spanden hierop een geschillenbeslechtsingsprocedure aan, omdat de handelswijze van de VS in strijd zou zijn met de uitgangspunten van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, voorloper van de WTO).

De arbiters volgden Mexico en Venezuela in hun argumentatie. Dat kwam onder meer omdat de VS niet had bewezen dat het verbod op tonijn “noodzakelijk” was, oftewel dat het de minst handelsbeperkende manier was om dolfijnen te beschermen. Maar ook omdat de uitzonderingen onder het verdrag zeer smal geïnterpreteerd dienen te worden, zodat een land niet de multilaterale handelsafspraken kan ondermijnen.

Op dit moment lopen nog enkele andere WTO geschillenbeslechtsingsprocedures waarin de EU wordt verweten haar beleidsagenda op het gebied van duurzaamheid in strijd met het handelsverdrag door te voeren.⁴⁶ Er lijkt geen breed draagvlak te zijn voor het onderscheid naar duurzaamheid en circulariteit. De EU ligt steeds vaker onder vuur vanwege verwijten van “groen protectionisme”.⁴⁷ Omdat de nadruk op duurzaamheid nadelige gevolgen kan hebben voor derde landen kan dit leiden tot een verstoring in de relatie van handelspartners. Hierbij helpt het niet mee als een maatregel enkel geldt voor producten die geïmporteerd worden (zoals bij deze maatregel) en niet voor de interne markt. Beleidsmakers dienen hiermee rekening te houden in de vormgeving van eventuele handelspolitieke maatregelen.

5.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid

Er zijn juridische belemmeringen voor aanpassing van de handelsverdragen met landen van herkomst of een andere differentiatie van importheffingen voor goederen. De vraag naar het doen slagen van deze maatregelen hangt in grote mate af van de positie van Nederland binnen Europa, en van Europa in relatie tot de landen van herkomst. De conclusie ten aanzien van juridische haalbaarheid van deze maatregel is daarom **rood**.

⁴⁴ Zie voor meer informatie de website van de World Customs Organization ([link](#))

⁴⁵ World Trade Organization. Mexico etc. versus US: “tuna-dolphin” ([link](#))

⁴⁶ Prof. dr. Freya Baetens, Oxford University en Universiteit Leiden, Factsheet vrijhandelverdragen, 22 februari 2022:

⁴⁷ Groen protectionisme is het bevoordelen van binnenlandse producten of het discrimineren van landen onder het mom van groene groei en duurzaamheidsbeleid.

Juridische haalbaarheid		
2. Importheffing	●	Er zijn juridische belemmeringen voor aanpassing van handelsverdragen met landen of een differentiatie van de importheffing voor goederen. Ook zien wij aandachtspunten om het doorvoeren van maatregelen op het gebied van duurzaamheid in buitenlandse handelsrelaties te realiseren. Consensus van deelnemers is nodig voor de aanpassing van het WTO-verdrag en de percentages in handelsverdragen.

5.3 Uitvoerbaarheid

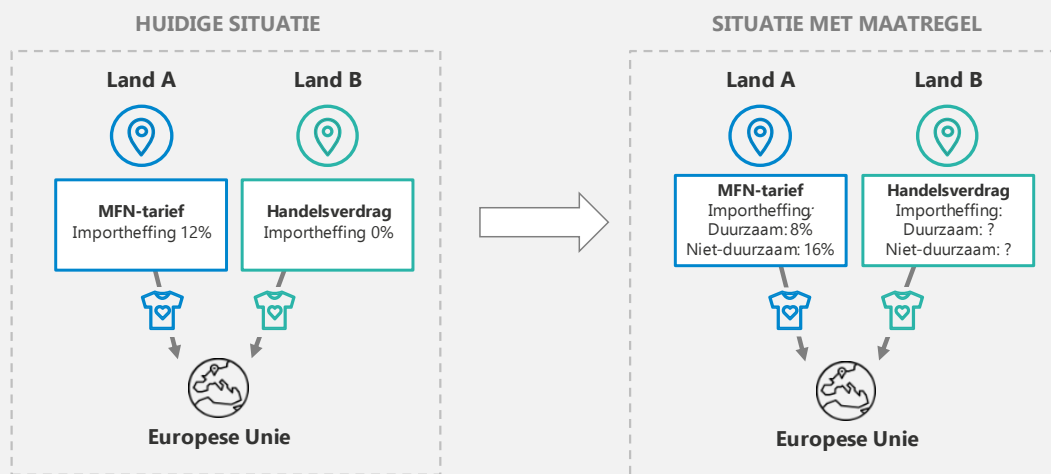
Zoals toegelicht in de vorige paragraaf zijn er juridische belemmeringen om een hogere importheffing voor niet-duurzaam en lagere importheffing voor duurzaam textiel door te voeren. Als het lukt om de juridische barrières te doorbreken, is de maatregel vrijwel niet uitvoerbaar. De handelsverdragen die de Europese Unie heeft met afzonderlijke landen zijn lastig aan te passen. We lichten dit hieronder in meer detail toe. Ook gaan we in op de handhaving van het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel aan de grens.

Door de invoering van de maatregel veranderen de importheffingen voor textiel. Zoals toegelicht in paragraaf 5.1 kan de importheffing per land verschillen. Als er een handelsverdrag is, geldt het tarief dat daarin is opgenomen. Als er geen handelsverdrag is, geldt het MFN-tarief. Een hogere importheffing voor niet-duurzaam en een lagere importheffing voor duurzaam textiel vereist een aanpassing van schema's onder de WTO, een aanpassing van de individuele handelsverdragen die Europa heeft met derde landen of handelsblokken en een wijziging van de HS-codes. De wijziging van de HS-codes vereist dat er moet kunnen worden aangetoond dat duurzaam en niet-duurzaam textiel twee verschillende soorten producten zijn. In de vorige paragraaf is toegelicht dat het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel in de context van de WTO juridisch zeer lastig haalbaar is. Op basis van interviews in het kader van dit onderzoek (o.a. met het ministerie van Buitenlandse Zaken) weten we dat het aanpassen van handelsverdragen in het algemeen een uitvoerig en langdurig proces is. Het niet aanpassen van alle handelsverdragen en het verschil tussen duurzaam en niet-duurzaam enkel aanbrengen in het MFN-tarief maakt de uitvoerbaarheid iets minder complex (zie kader hieronder).

Toelichting – handelsverdragen en MFN-tarief wijzigen

Wanneer een verhoging van de importheffing op niet-duurzaam textiel is aangebracht in het MFN-tarief en niet voor alle derde landen geldt, bestaat de kans dat importeurs kiezen voor een ander land. Dit is aannemelijk voor de landen waar de importheffing lager ligt (dan de vastgestelde importheffing op niet-duurzaam textiel) en al helemaal als deze nul procent is.

Een fictief voorbeeld. In land A geldt het MFN-tarief van 12% en met land B is er een handelsverdrag. Wanneer er in het MFN-tarief een onderscheid is aangebracht in de importheffing (en de maatregel is ingevoerd), geldt in land A bijvoorbeeld een MFN-tarief van 8% voor duurzaam textiel en 16% voor niet-duurzaam textiel (cijfers zijn fictief). Wanneer in land B (waarmee een handelsverdrag is) niet een onderscheid in de importheffingen wordt gemaakt of wanneer er een andere hoogte voor de importheffing tussen duurzaam en niet-duurzaam wordt overeengekomen, dan kan het zijn dat er vanuit land B nog steeds voor een lager tarief dan in land A niet-duurzaam geïmporteerd kan worden. Dit heeft invloed op de effectiviteit van de maatregel (zie ook paragraaf 5.4).



Voor de uitvoerbaarheid van de maatregel is ook de handhaving van belang. Op basis van de gesprekken (met onder andere de douane) is de verwachting dat handhaving bij deze maatregel extra uitdagend is. De toezichthouder controleert de pakketjes aan de grens. Hierbij vindt (steekproefsgewijs) een controle plaats op de juiste betaling van de heffingen. Onderscheid in de importheffingen tussen duurzaam en niet-duurzaam maakt deze controle complexer. De handhavingslast is de afgelopen jaren al toegenomen door de flinke stijging van het aantal individuele pakketjes uit bijvoorbeeld China. Niet alle pakketjes kunnen gecontroleerd worden en een deel van de pakketjes die Nederland (en dus Europa) binnenkomen voldoen niet aan Europese Wet- en regelgeving.⁴⁸ De extra controlelast voor de toezichthouder op het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel maakt de uitvoerbaarheid van de maatregel moeilijk.

5.3.1 Conclusie uitvoerbaarheid

De maatregel importheffing voor textiel is vrijwel niet uitvoerbaar. Aanpassing van de handelsverdragen, waarbij het onderscheid tussen niet-duurzaam en duurzaam textiel gemaakt kan worden, is naar

⁴⁸ Een recent onderzoek van Toy Industries of Europe (2024) naar de mate waarin het grote Chinese platform Temu voldoet aan Europese wet- en regelgeving toont aan dat geen enkel van de onderzochte producten voldoet aan EU-wetgeving en dat 95% van de items een reëel veiligheidsrisico voor kinderen vormt ([link](#)). Dit voorbeeld illustreert dat als het lukt om de wetgeving te implementeren, dat niet garandeert dat er geen producten meer op de markt komen die hier niet aan voldoen.

verwachting zeer lastig. Ook zorgt deze maatregel voor uitdagingen qua handhaving en handhavingslast. De conclusie ten aanzien van de uitvoerbaarheid van deze maatregel is daarom **rood**.

		Uitvoerbaarheid
2. Importheffing	●	Het aanpassen van de handelsverdragen is een uitvoerig en langdurig proces, maar noodzakelijk voor het aanbrengen van een wijziging in de importheffing tussen duurzaam en niet-duurzaam. Ook is de maatregel moeilijk te handhaven.

5.4 Verwachte effectiviteit

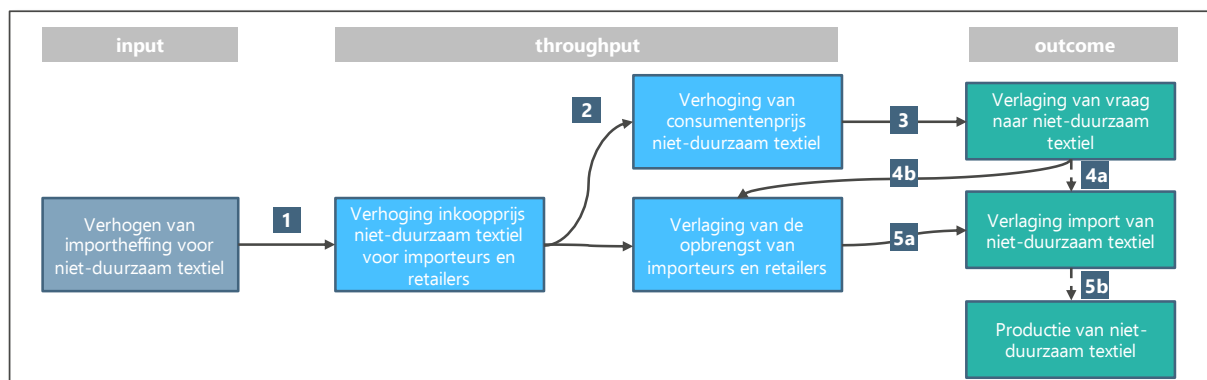
Om iets te kunnen zeggen over de verwachte effectiviteit van de maatregel importheffing bekijken we twee alternatieve invullingen van deze maatregel:

1. Een hogere importheffing voor niet-duurzaam textiel
2. Een lagere importheffing voor duurzaam textiel

In principe kunnen de beide invullingen tegelijkertijd ingevoerd worden en plaatsvinden. Omdat ze allebei andere effecten teweeg kunnen brengen, werken we ze hier eerst los van elkaar uit. Bij het bepalen van de verwachte effectiviteit gaan we er vanuit dat de maatregel juridisch haalbaar en uitvoerbaar is. In de vorige paragrafen is toegelicht dat we daar lage verwachtingen bij hebben. We nemen dus aan dat het MFN-tarief en de individuele handelsverdragen zijn aangepast. Hierdoor is er bij de importheffing voor de handelspartners van de Europese Unie een onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam aangebracht. Ook gaan we er vanuit dat maatregel te handhaven is.

5.4.1 Analyse hogere importheffing voor niet-duurzaam textiel

Het verhogen van de importheffing op niet-duurzaam textiel zal tot een verlaging van de vraag naar niet-duurzaam textiel leiden. Dit kan op den duur leiden tot een verlaging van productie van niet-duurzaam textiel. Het effect van een hogere importheffing op de vraag naar en productie van niet-duurzaam textiel lichten we hieronder toe aan de hand van het input-throughput-outcome diagram.



1. Een verhoging van de importheffing voor niet-duurzaam textiel leidt tot een verhoging van de inkoopprijs van niet-duurzaam textiel voor importeurs en retailers.
2. Wat leidt tot een stijging van de consumentenprijs voor niet-duurzaam textiel. Kostenstijgingen worden vaak één-op-één doorberekend aan de consument.

3. Een prijsverhoging kan leiden tot een verlaging van de vraag naar niet-duurzaam textiel bij consumenten (gezien de prijselasticiteit) wanneer de prijsverhoging voldoende substantieel is en niet 'slechts' een beperkte stijging van de consumentenprijs is (zie hieronder).
4. Wanneer de prijsverandering is doorgevoerd, is de marge van de importeurs en retailers gelijk, maar is de vraag gedaald (4a). De totale opbrengst van de importeurs en retailers zal daarom naar verwachting ook dalen (4b).
5. Door een verlaging van de opbrengst van importeurs (en retailers) neemt de import van niet-duurzaam textiel naar verwachting af (5a). Op den duur kan dit MOGELIJK tot een verlaging van de productie bij de producent leiden (5b).

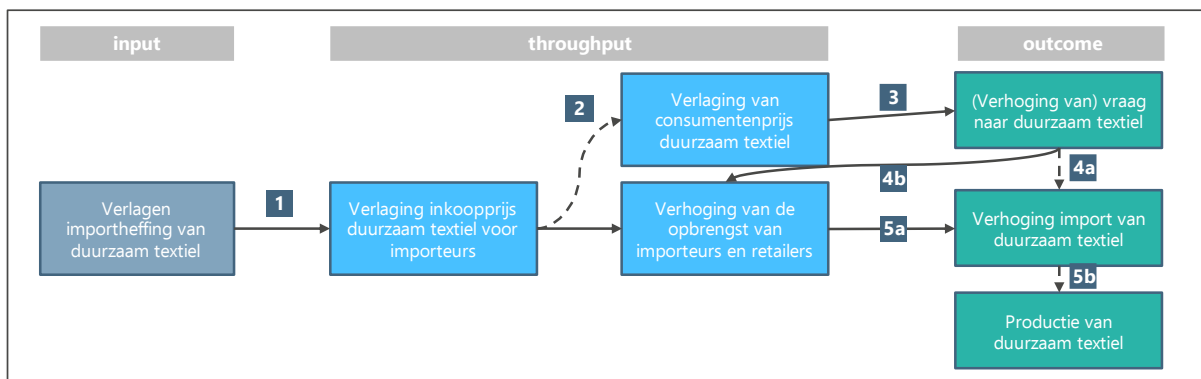
Onder de aanname dat er bij de importheffing voor alle handelspartners van de Europese Unie een verhoging van het tarief voor niet-duurzaam wordt aangebracht, waardoor de inkoopprijs en verkoopprijs omhoog gaan, is het aannemelijk dat het verhogen van de importheffing voor niet-duurzaam textiel leidt tot een verlaging van de vraag naar niet-duurzaam textiel. Het uiteindelijke effect zal samenhangen met de hoogte van de importheffing. Een fictieve verhoging van de importheffing voor niet-duurzaam textiel van 12% naar 16% zal tot een verhoging van 4% op de inkoopprijs leiden. Een shirtje dat eerst 10 euro kostte zal dan maximaal 40 cent duurder worden. Voor een daadwerkelijke verlaging van de vraag is het van belang dat consumenten overstappen naar duurzaam textiel. Dit is het geval als duurzaam textiel niet of in beperkte mate duurder is dan niet-duurzaam textiel. Ook kunnen mensen besluiten minder te consumeren vanwege de prijsverhoging.

Voor de effectiviteit speelt ook de hoogte van het MFN-tarief ten opzichte van de importheffingen uit de handelsverdragen een rol. Wanneer het MFN-tarief voor duurzaam textiel hoger ligt dan de importheffing voor niet-duurzaam textiel conform een handelsverdrag heeft dat gevolgen voor de effectiviteit. Uit die landen kan dan nog steeds voor een lagere importheffing niet-duurzaam textiel geïmporteerd worden.

Naast het effect op de vraag naar en de productie van niet-duurzaam textiel kunnen er ook andere effecten optreden. Voor landen waar de importheffing conform het handelsverdrag momenteel voor textiel nul is, kan een verhoging van de importheffing op niet-duurzaam textiel nadelige (economische) gevolgen hebben. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de hoogte van de importheffing voor niet-duurzaam textiel die in het handelsverdrag wordt opgenomen (en de hoogte ten opzichte van het MFN-tarief). Ook zou de maatregel ertoe kunnen leiden dat (een deel van de) productie van niet-duurzaam textiel verplaatst wordt naar binnen de Europese Unie om zo de regels rondom de importheffing te omzeilen. Dit hangt vanzelfsprekend ook samen met verschillen in productiekosten tussen derde landen en de Europese Unie.

5.4.2 Analyse lagere importheffing voor duurzaam textiel

Het verlagen van de importheffing op duurzaam textiel zal tot een verhoging van de vraag naar niet-duurzaam textiel leiden (onder de aanname dat de consumentenprijs omlaag gaat en de producent niet alle extra marge zelf houdt). Dit kan op den duur leiden tot een verhoging van de productie van duurzaam textiel. Het effect van een lagere importheffing op de vraag naar en productie van duurzaam textiel lichten we hieronder toe aan de hand van het input-throughput-outcome diagram.



Toelichting van het schema per pijl:

1. Een verlaging van de importheffing leidt tot een verlaging van de inkoop prijs van duurzaam textiel voor importeurs en retailers
2. ..wat MOGELIJK leidt tot een verlaging van de consumenten prijs van duurzaam textiel. Zoals toegelicht worden kostenverlagingen vaak slechts deels doorberekend aan de consument.
3. Een prijsverlaging leidt tot een verhoging van de vraag naar duurzaam textiel (gezien de prijselasticiteit)
4. Als de daling in kostprijs niet leidt tot een lagere consumenten prijs, zal de opbrengst van importeurs en retailers stijgen (door een hogere marge per verkocht kledingstuk). Als de lagere prijs helemaal of gedeeltelijk wordt doorberekend aan de consument, blijft de marge gelijk maar neemt de vraag toe (4a). Ook dan kan de opbrengst van importeurs en retailers stijgen (4b).
5. De verhoogde opbrengst van importeurs en retailers leidt naar verwachting tot een toename in import van duurzaam textiel (5a), en daarmee MOGELIJK ook tot een toename in productie (5b).

Onder de aanname dat een kostenverlaging deels wordt doorberekend aan de consument (en de producent niet alle extra marge zelf houdt), is het aannemelijk dat een verlaging van de importheffing voor duurzaam textiel leidt tot een verhoging van de productie van duurzaam textiel. Het uiteindelijke effect zal afhangen van de mate van verlaging van de importheffing. Een fictieve verlaging van de importheffing voor duurzaam textiel van 12% naar 8% zal tot een verlaging van 4% op de inkoop prijs leiden. Een shirtje dat eerst 10 euro kostte zal dan maximaal 40 cent goedkoper worden. Voor een daadwerkelijke verhoging van de vraag is het van belang dat consumenten die eerst niet-duurzaam textiel consumeerden besluiten over te stappen naar duurzaam textiel. Dit is het geval als duurzaam textiel niet of in beperkte mate duurder is dan niet-duurzaam textiel.

Naast het effect op de vraag naar en de productie van duurzaam textiel kunnen er ook nog andere effecten optreden. Voor landen waar nu het MFN-tarief geldt zal een verlaging van het importtarief voor duurzaam textiel positieve (economische) gevolgen kunnen hebben. Voor landen met een handelsverdrag is dit anders en lijken er in eerste instantie alleen positieve (economische) gevolgen te zijn als de huidige importheffing omlaag kan en dus niet (al) nul is.

5.4.3 Conclusie verwachte effectiviteit

Onder de aanname dat het mogelijk is om voor alle handelspartners van de Europese Unie een onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam in de importheffing aan te brengen, is de verwachting dat deze maatregel effectief kan zijn in het verlagen van de vraag naar niet-duurzaam textiel en het verhogen van de vraag naar duurzaam textiel. De hoogte van de heffing voor duurzaam en niet-duurzaam en het verschil in het MFN-tarief en de importheffingen uit de handelsverdragen zijn mede

bepalend voor de effectiviteit. Een beperkte verhoging of verlaging zal ook een beperkt effect hebben op de vraag naar respectievelijk, niet-duurzaam en duurzaam textiel. Daarnaast ziet de heffing enkel toe op geïmporteerde producten (en niet op productie binnen de Europese Unie) en is primair bedoeld om de eigen markt te beschermen. De conclusie ten aanzien van de effectiviteit van deze maatregel is samengevat **oranje**.

Verwachte effectiviteit		
2. Importheffing	●	De maatregel leidt naar verwachting tot een verlaging van de vraag naar en productie van niet-duurzaam textiel en een verhoging van de vraag naar en productie van duurzaam textiel. Let op: we gaan er voor de effectiviteit vanuit dat de maatregel juridisch haalbaar en uitvoerbaar is. We nemen (o.a.) aan dat het mogelijk is om het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel voor alle exporterende landen buiten de Europese Unie in de importheffing aan te brengen. Het effect hangt samen met het verschil in de heffing tussen duurzaam en niet-duurzaam. Ook verschillen tussen MFN-tarieven en afspraken in individuele handelsvragen spelen hier mee.

6. Maatregel 3: een minimumprijs voor textiel

6.1 Algemene beschrijving

In de Europese Unie is artikel 34 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) van kracht. Dit artikel heeft betrekking op het vrije verkeer van goederen en garandeert een gelijk speelveld tussen lidstaten.⁴⁹ Producenten staat het vrij om, afhankelijk van hun kostprijs, een verkoopprijs te bepalen. Dit verdrag vormt één van de belangrijkste fundamenteën voor de EU. Toch kan het zo zijn dat er een reden is om in te grijpen op deze verkoopprijzen, bijvoorbeeld door middel van een minimumprijs. Uitgaande van de klassieke economische theorie kan dit vanwege twee redenen:

- Ter bescherming van het inkomen van de producent
- Ter bescherming van te lage verkoopprijzen

Minimumprijzen ter bescherming van het inkomen van de producent

In het verleden werden minimumprijzen gebruikt als onderdeel van het Europese landbouwbeleid. Het hoofddoel van de minimumprijzen was om boeren een stabiel inkomen te garanderen. Voor bepaalde landbouwproducten stelde de EU een minimumprijs vast, die hoger lag dan de evenwichtsprijs van de markt. Als de marktprijs onder deze minimumprijs zakte, kocht de Europese Unie het overschot op tegen de gegarandeerde minimumprijs. Voor de boeren leverde dit zekerheid op, omdat ze gegarandeerd waren van een minimale opbrengst per product.⁵⁰ Dit Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dat dateert uit 1957, is controversieel.⁵¹ Boeren werden gestimuleerd om meer te produceren dan de markt vroeg, wat leidde tot grote overschotten. De Europese Unie kocht de overtollige producten op, wat weer tot aanzienlijke kosten leidde. Er wordt geschat dat de helft van het totale EU-budget hieraan opging.⁵² Het oude systeem van minimumprijzen speelde een cruciale rol in de ontwikkeling van de Europese landbouw, maar bleek op den duur onhoudbaar en is daarom grotendeels vervangen door andere vormen van landbouwondersteuning. Tegenwoordig ligt de nadruk dan ook meer op directe inkomenssteun per hectare en het bevorderen van duurzaamheidsmaatregelen.

Minimumprijzen ter bescherming van te lage verkoopprijzen

Een minimumprijs voor textiel zal om een andere reden worden ingesteld dan de voormalige minimumprijzen in het landbouwbeleid. Een minimumprijs op textiel heeft juist het beoogde effect om textiel te ontmoedigen. Er zijn meerdere pogingen gedaan om in de EU minimumprijzen op producten in te voeren, met als doel de consumptie te remmen. In 2010 hebben Frankrijk, Oostenrijk en Ierland geprobeerd minimumprijzen in te voeren op sigaretten, ten behoeve van de volksgezondheid. De wetgeving werd strijdig bevonden met het Europees recht, omdat het de vrijheid van fabrikanten en importeurs om prijzen te bepalen ondermijnt. Het Hof verwierp argumenten over gezondheidsbescherming, en stelde dat gezondheidsbevorderingen al plaatsvonden via belastingen. Vanwege het argument om gezondheidsrisico's te beperken, wordt er momenteel in Nederland ook gediscussieerd over een minimumprijs voor e-sigaretten.

⁴⁹ Overheid.nl (2024). Verdrag betreffende de Europese Unie ([link](#))

⁵⁰ De Correspondent (2024). Als de EU iets kan, dan is het de landbouw hervormen ([link](#))

⁵¹ Netwerk platteland. Europees landbouwbeleid (GLB) ([link](#))

⁵² Royal Society of Biology. Common Agriculture Policy ([link](#))

Net als op een minimumprijs voor textiel, wordt er nagedacht om korte afstandsvluchten te ontmoedigen. Frankrijk pleit er voor om een Europese minimumprijs in te stellen op goedkope vluchten.⁵³

Wanneer een minimumprijs wordt ingesteld heeft dit als doel om consumptie van goedkoop, niet-duurzaam textiel te remmen en daarmee de impact van de textielsector te verlagen. Door de verscheidenheid van de textielsector kan een minimumprijs op verschillende manieren worden ingesteld. Textiel is immers een verzamelnaam voor verschillende productgroepen: van sokken tot truien tot badhanddoeken. Daarnaast worden textielproducten van veel verschillende materialen gemaakt die variëren in hoe duurzaam ze zijn. Een minimumprijs kan dus variëren van een vaste prijs per productgroep ('elk t-shirt kost minimaal 10 euro'), een minimumprijs per materiaal ('textiel bestaande uit polyester kost minimaal 10 euro) een prijs op basis van gewicht én materiaal ('textiel van katoen kost minimaal 30 euro per kg') of enkel op basis van gewicht ('textiel van 1 kg kost minimaal 10 euro'). In de praktijk leidt een minimumprijs ertoe dat een producent verplicht is om de prijs van een product te verhogen wanneer hij dit product initieel voor een lagere prijs op de markt wilde brengen. De gedachtegang is vervolgens dat de vraag naar het desbetreffende product hierdoor afneemt. Voor de textielproducten die de producent nog wel verkoopt ontvangt hij dan een hogere prijs.

6.2 Juridisch kader en juridische haalbaarheid

Het instellen van minimumprijzen is een van de meest vergaande maatregelen die kan worden ingezet door een overheid om in te grijpen in een markt. In de praktijk zien we deze maatregelen in sectoren die intensief gereguleerd worden, bijvoorbeeld in de zorg waarvan de rechtvaardiging van deze maatregel bescherming van de volksgezondheid is of als ondersteuning van de landbouwsector – ter bescherming van de Europese landbouwmarkt. Deze maatregelen zien we vooralsnog niet terug op de markt van consumptiegoederen.

Tot op heden is de betrokkenheid van overheden op de textielmarkt beperkt. Van oudsher gaat het vooral om productveiligheid waarbij gewerkt wordt met minimeisen die we terugzien onder de CE-markering. Onder de Europese Green Deal zien we dit veranderen. Er wordt door de Europese wetgever meer en dwingend gestuurd op de textielmarkt. Door middel van de ESPR worden aanvullende duurzaamheidseisen gesteld aan producten, en worden producenten over de band van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ook verantwoordelijk voor het afval. Daarnaast worden grote ondernemingen geconfronteerd met een rapportageverplichting waarin de eigen milieu-impact transparant moet worden gerapporteerd.

Allereerst kan de vraag gesteld worden of er een noodzaak is voor de (nationale) overheid om met haar wetgevend instrumentarium in te grijpen in de textielmarkt. Over het algemeen is er alleen plaats voor een dergelijke interventie op het moment dat sprake is van marktfalen, namelijk de (on)mogelijkheid van de marktdeelnemers om de centrale uitdaging zelfstandig op te lossen. Deze afwegingen komen aan de orde bij het Beleidskompas.⁵⁴ Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid en wetgeving vanuit de Rijksoverheid en biedt een stappenplan voor de uitvoering van wetgeving. Veel van de toetspunten die beantwoording nodig hebben vanuit het Europeesrechtelijke kader dienen ook beantwoord te worden in het Beleidskompas.

⁵³ Forbes (2023). The end of cheap Europe flights? France proposes EU-wide minimum price ([link](#))

⁵⁴ [Beleidskompas](#) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

De mogelijke maatregelen voor ingrijpen moeten daarnaast ook de revue passeren. De beginselen van proportionaliteit van de maatregel, efficiency van de maatregel en subsidiariteit (kan het effect ook met een minder verstreckende maatregel worden bereikt) moeten aan de orde komen.

In het kader van deze subsidiariteit is een algeheel verbod of het opleggen van een minimum/maximumprijs een ingrijpend en verstreckend instrument. Wanneer de Nederlandse wetgever besluit tot het invoeren van een maatregel waarmee een minimumprijs voor textiel wordt opgelegd, moet deze maatregel de toets van artikel 34 en 36 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie (hierna: "WVEU") doorstaan.

Sprake van een inbreuk?

Allereerst moet worden vastgesteld of sprake is van een inbreuk van een vrij verkeer bepaling. In artikel 34 WVEU is opgenomen dat kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden zijn. Dit zijn alle nationale maatregelen die direct of indirect, daadwerkelijk of potentieel het handelsverkeer tussen lidstaten kunnen belemmeren of beperken.⁵⁵

Daarnaast heeft de Europese Commissie richtsnoeren opgesteld die een algemene handleiding geven van de toepassing van bepalingen over vrij verkeer van goederen.⁵⁶ Deze richtsnoeren vormen een interpretatie van jurisprudentie over artikel 34-36 WVEU. In de richtsnoeren komt aan de orde dat lidstaten prijsmaatregelen kunnen nemen, die mogelijk in strijd komen met de vrij verkeer van goederen. Minimum of maximumprijzen horen ook onder deze categorie.

Wanneer de minimumprijzen op het niveau van de Europese Unie worden gereguleerd, dan speelt een vermeende inbreuk op het vrij verkeer van goederen minder snel, zoals de rechtspraak over minimumprijzen op tabaksproducten laat zien.⁵⁷

Rechtvaardigingsgrond voor de inbreuk?

Op grond van artikel 36 WVEU kan een inbreuk op artikel 34 WVEU gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van onder meer openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten of industriële eigendom. De belemmering kan worden gerechtvaardigd op grond van algemeen belang of op grond van dwingende vereisten.⁵⁸ De verboden of beperkingen mogen niet leiden tot verkapte discriminatie en geen beperking van de handel tussen lidstaten vormen.⁵⁹ Ook dient de maatregel geschikt te zijn voor verwezenlijking van het nagestreefde doel, en mag deze niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken.⁶⁰

Bij het schrijven van dit advies is ons nog geen jurisprudentie bekend waarin de bedreiging van klimaatverandering als rechtvaardigheidsgrond in de zin van artikel 36 WVEU wordt aangenomen door het Europese Hof van Justitie. Echter, gelet op de dominante ontwikkeling van klimaatrechtspraak –

⁵⁵ Europees Hof van Justitie d.d. 11 juli 1974, (*Dassonville*), C-8/74, EU:C:1974:82, punt 5.

⁵⁶ Mededeling Commissie - Richtsnoeren voor de toepassing van [artikel 34-36](#) van het EU-Werkingsverdrag inzake het vrij verkeer van goederen, C(2021) 1457 final, 5.3.2021 - Guide on [Articles 34-36](#) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44906>.

⁵⁷ Mededeling Commissie - Richtsnoeren voor de toepassing van [artikel 34-36](#) van het EU-Werkingsverdrag inzake het vrij verkeer van goederen, C(2021) 1457 final, 5.3.2021 - Guide on [Articles 34-36](#) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44906>, p. 22-23.

⁵⁸ Recentelijk heeft de Rechtbank Den Haag nog geoordeeld over het nationale verbod op vapes met een smaakje. Dat verbod is door de Rechtbank in stand gehouden (ECLI:NL:RBDHA:2024:17892, Rechtbank Den Haag, C/09/646505 / HA ZA 23-367). Het oordeel was dat sprake is van een inbreuk op het vrije verkeer, maar dat deze inbreuk gerechtvaardigd kan worden op grond van de schadelijke effecten.

⁵⁹ HvJ EU 29 oktober 2017, C-65/16 (*Istanbul Lojistik Ltd*), overweging 109.

⁶⁰ HVJ EU 2december 2010, (Ker-Optika), C-108/09, EU:C:2010:725, overweging 57 en rechtspraak.

bijvoorbeeld onder invloed van het Europese Hof voor de Rechten van de mens – is een steekhoudende redenering in dat kader zeker voorspelbaar. In het arrest *KlimaSeniorinnen* heeft het Hof aangenomen dat artikel 8 EVRM (recht op familieleven) het recht voor individuen omvat op effectieve bescherming door overheidshandelen tegen de ernstige schadelijke gevolgen van klimaatverandering op hun leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven. Een soortgelijke redenering lijkt goed aan te sluiten met de rechtvaardigheidsgrond van artikel 36 VWEU, namelijk de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten als dwingende reden van algemeen belang.

Voor wat betreft de overige criteria is een nadere onderbouwing nodig om vast te kunnen stellen dat het vaststellen van minimumprijzen gerechtvaardigd en passend is, en niet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Op grond van de informatie die beschikbaar is bij het opstellen van deze rapportage, lijkt de minimumprijs op dit moment nog niet deze toets te kunnen doorstaan.

In een recent onderzoek uitgevoerd door de landsadvocaat over minimumprijzen is een zekere terughoudendheid te bespeuren. De conclusie van het onderzoek naar minimumprijzen over e-sigaretten is dat het invoeren van een minimum verkoopprijs voor e-sigaretten een handelsbeperking is, die gerechtvaardigd kan worden op grond van een algemeen belang (in het belang van de bescherming van de volksgezondheid).⁶¹ De landsadvocaat is echter terughoudend bij de beoordeling van de geschiktheid van de maatregel, met name vanwege het ontbreken van de onderbouwing daarvan. Daarnaast is de proportionaliteit van de minimumprijs een aandachtspunt, vooral bij de keuze van een minimumprijs in plaats van een nationale verbruiksbelasting. Tot slot wordt opgemerkt dat een nadere nationale evenredigheidstoets op zijn plaats kan zijn.

6.2.1 Conclusie juridische haalbaarheid

Gezien het bovenstaande is de conclusie bij deze maatregel als volgt:

- Over het algemeen is de introductie van deze maatregel een zeer zwaar middel.
- Nieuwe wetgeving is nodig om de maatregel voor een minimumprijs voor textiel op te nemen.
- Voor het onderzoek naar de houdbaarheid is een concretisering van de maatregel nodig:
 - Beschrijving van de maatregel, looptijd, doelgroep, en behoefte om het prijsniveau naar boven bij te stellen;
 - Een onderzoek of een dergelijke maatregel effectief en passend is, en of het effect niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.
 - Daarbij gaat ook een onderzoek naar de gevolgen voor de handel binnen lidstaten. Dat onderzoek is bepalend voor de vraag naar houdbaarheid van de maatregel.
- Naast introductie van de maatregel, is het voorstelbaar dat diverse spelers in de markt juridische procedures starten om de houdbaarheid van de maatregel juridisch te toetsen.
- Op basis van de huidige status van jurisprudentie over de vrij-verkeer bepalingen gaat de bescherming van de interne markt voor op andere belangen. Op grond van de jurisprudentie rondom artikel 36 VWEU zou het hof kunnen betogen dat er geen rechtvaardiging te vinden is in het argument van klimaatverandering en milieu-impact voor de minimumprijzen. Hoewel het voorstelbaar is dat de introductie van een minimumprijs mogelijk gerechtvaardigd kan worden wegens de ernstige gevolgen van klimaatverandering, is daarvoor wel een stevig oordeel nodig van

⁶¹ Pels Rijcken (2024). Mogelijkheden invoering van een minimumverkoopprijs voor e-sigaretten in het licht van het Unierecht ([link](#))

een rechtbank die het aandurft rechtsvormend op te treden. Die situatie leidt tot onzekerheid over de juridische borging van de maatregel, die zich ook ver na de introductie van de maatregel kan verwezenlijken.

Op het moment van het opstellen van deze rapportage, is de maatregel niet geconcretiseerd en het onderliggende dossier daarmee niet voldoende op orde. Dat geldt enerzijds voor de vraag naar de haalbaarheid om de maatregel in wetgeving op te nemen, maar ook des te meer voor de vraag naar de juridische houdbaarheid in een procedure als de wetgeving eenmaal is ingevoerd. Uiteraard kan aan de soliditeit van het dossier gewerkt worden de komende periode. Dat zou eerder een oranje kleur rechtvaardigen. Echter gelet op de omstandigheid dat naast nieuwe wetgeving ook nieuwe fundamentele rechtspraak gevormd moet worden om de houdbaarheid van de minimumprijs juridisch te borgen, kleurt de maatregel op dit moment **rood**.

Juridische haalbaarheid		
3. Minimumprijs	●	Het doorvoeren van een dergelijke maatregel beperkt de handel tussen lidstaten. Nader onderzoek is nodig naar de concretisering van de maatregel en daarnaast een solide dossieropbouw. Voor het doorvoeren van de maatregel en juridische borging is zowel betere dossiervorming als het afwachten van een rechtsvormend oordeel nodig.

6.3 Uitvoerbaarheid

De praktische implementeerbaarheid van deze maatregel is laag, waardoor deze naar verwachting ook moeilijk handhaafbaar is. Zoals toegelicht in paragraaf 6.1 kan een minimumprijs verschillend worden ingesteld: per productgroep, per materiaal, materiaal en gewicht of alleen gewicht. In alle gevallen is de uitvoerbaarheid ingewikkeld. Hieronder lichten we per vorm van de minimumprijs de praktische implementeerbaarheid en handhaving toe.

Minimumprijs per productgroep

Er zijn heel veel verschillende type textiel: van ondergoed tot bedlinnen tot t-shirts. Een minimumprijs per productgroep is ingewikkeld omdat de afbakening van textielproducten niet zo evident is. Valt een dikke long-sleeve bijvoorbeeld onder t-shirts of truien? In Frankrijk hanteert Refashion een dergelijk systeem voor de UPV, dit systeem zou als een (eerste) basis kunnen dienen voor een eventuele minimumprijs per productgroep.⁶² Een nadeel van deze vorm is wel dat de maatregel enkel effect heeft op de producten met een lage prijs, waardoor alleen de – op basis van prijs – onderkant van de productgroep getroffen wordt. Als de productgroep nog heel breed is, zou dat kunnen betekenen dat bepaalde sub productgroepen buiten de minimumprijs vallen. Bijvoorbeeld, als er een productgroep is waarin zowel jurken, jumpsuits als pakken vallen dan is de verwachting dat alle pakken buiten de minimumprijs vallen. Pakken zijn namelijk over het algemeen duurder dan jurken en jumpsuits, waardoor voor deze subcategorie nooit de minimumprijs geldt. Maar tegelijkertijd geldt ook dat hoe smaller de productgroepen zijn (oftewel: hoe minder er onder valt) hoe meer verschillende productgroepen en hoe lastiger uitvoerbaar.

Minimumprijs per materiaal (en gewicht)

De uitvoerbaarheid van een minimumprijs per materiaal of per materiaal én gewicht is ook ingewikkeld. Er dient een systeem opgetuigd te worden die de materiaalsamenstelling van alle textielproducten

⁶² Refashion (2024). The eco fee declaration ([link](#))

(inclusief het gewicht) op de markt kent en op basis hiervan de minimumprijs bepaalt. Dit systeem moet eenvoudig en heel duidelijk zijn om de maatregel ook te handhaven.

Minimumprijs per totaalgewicht

De vorm waarbij de minimumprijs alleen wordt bepaald op basis van het gewicht is relatief gezien iets eenvoudiger, omdat dan enkel het gewicht van alle textielproducten nodig is. Deze vorm heeft echter als groot nadeel dat je een (ongewenste) prikkel creëert om over te stappen naar materialen die lichter zijn. Dit omdat je enkel kijkt naar het totaalgewicht en hierbij niet de afzonderlijke gewichten van de materialen in meeneemt. Vanuit milieu-oogpunt is dit ongewenst voor materialen die licht zijn maar niet-duurzaam. Dit is bijvoorbeeld het geval voor polyester dat lichter is dan veel van haar alternatieven, maar waarvan de grondstof fossiel is en daarom vanuit duurzaamheidsoogpunt niet (altijd) wenselijk.

6.3.1 Conclusie uitvoerbaarheid

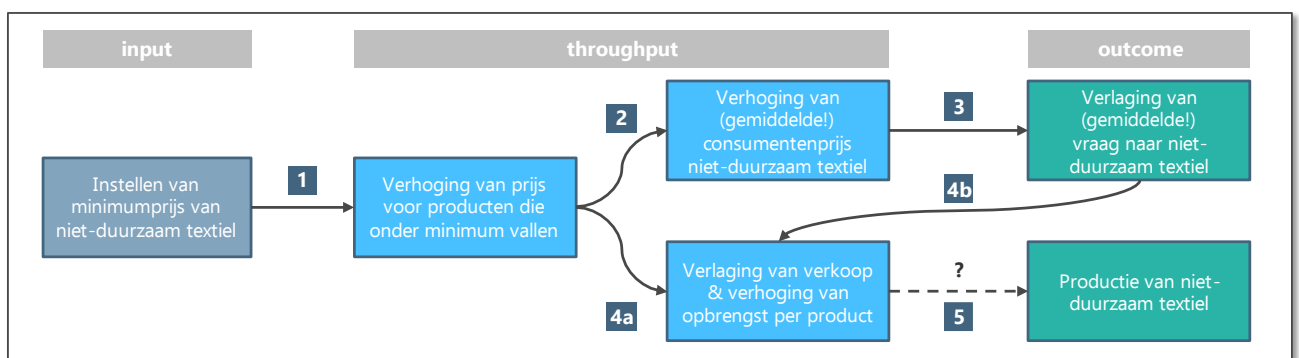
De uitvoerbaarheid van de minimumprijs lijkt lastig, maar niet onhaalbaar. De methodiek en data zou kunnen aansluiten op het nog te ontwikkelen systeem van de Nederlandse PRO. Om deze redenen kleurt de uitvoerbaarheid van deze maatregel **oranje**.

	Uitvoerbaarheid	
3. Minimumprijs	●	Doordat er in elke vorm meerdere minimumprijzen zijn, is de uitvoerbaarheid lastig. Tegelijkertijd is de uitvoerbaarheid niet onhaalbaar. De methodiek en data zou kunnen aansluiten op het nog te ontwikkelen systeem van de Nederlandse PRO.

6.4 Verwachte effectiviteit

6.4.1 Analyse voor instellen minimumprijs voor niet-duurzaam textiel

Een (relatief hoge) minimumprijs van niet-duurzaam textiel leidt tot een verlaging van de gemiddelde vraag naar niet-duurzaam textiel. Omdat de verhoging toeziet op een deel van de textielmarkt, is het effect op het totaal beperkt. Mogelijk leidt deze maatregel indirect ook tot een afname in productie van niet-duurzaam textiel. We lichten dat hieronder toe aan de hand van het input-throughput-outcome diagram.



Toelichting van het schema per pijl:

1. Een verhoging van de minimumprijs leidt tot een verhoging van de prijs van producten die op dit moment onder het minimum vallen
2. ..wat automatisch leidt tot een stijging in de gemiddelde consumentenprijs van niet-duurzaam textiel

3. ..wat weer leidt tot een daling van de gemiddelde vraag naar niet-duurzaam textiel (want prijselasticiteit)
4. Op de korte termijn leidt een verhoging van de prijs van producten onder het minimum tot een verhoging van de gemiddelde opbrengst van retailers (want de marge per product stijgt) (4a). Op lange termijn leidt een verlaging van de vraag echter tot een daling van de totale opbrengst (4b). Welke effect sterker zal zijn is lastig te bepalen
5. Hoe dit de productie van niet-duurzaam textiel beïnvloedt, is onbekend en afhankelijk van de hoogte van de minimumprijs

6.4.2 Conclusie verwachte effectiviteit

Een minimumprijs voor textiel is in beperkte mate effectief voor het verlagen van de vraag naar niet-duurzaam textiel. Omdat de verhoging enkel toeziet op een deel van de textielmarkt, is het effect op het totaal beperkt. Voor het deel van het textiel dat normaal gesproken onder de minimumprijs had gelegen is de maatregel effectief. De verhoging moet worden doorgerekend aan de consument, waardoor het niet mogelijk is kosten te drukken via de toeleveringsketen. Hierdoor daalt de vraag naar textiel onder de minimumprijs (prijselasticiteit). Het is onbekend wat de maatregel doet voor de productie van niet-duurzaam textiel. Voor producenten (van producten normaliter onder de minimumprijs) neemt de marge toe. Tegelijkertijd is er ook sprake van een daling van de vraag waardoor de totale opbrengst verlaagd wordt. Hoe dit de productie beïnvloedt, is onbekend en grotendeels afhankelijk van de hoogte van de minimumprijs.

Verwachte effectiviteit		
3. Minimumprijs	●	De maatregel ziet enkel toe op een deel van de markt, het effect is daarmee beperkt. Voor het deel van de markt waar de maatregel op toeziet is de maatregel effectief.

7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit per maatregel samen (7.1) en bundelen we de inzichten tot een advies (7.2). Tot slot doen we enkele suggesties voor beprijzende maatregelen waarvan wij denken dat het zinvol is om die nader te onderzoeken in het kader van het doel om duurzaam textiel te stimuleren en niet-duurzaam textiel te ontmoedigen (7.3).

7.1 Samenvatting per maatregel

Onderstaande tabel toont een samenvatting van de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de drie onderzochte maatregelen. Daarnaast is een eindoordeel toegevoegd. Dat lichten we in 7.2 verder toe.

	Juridische haalbaarheid	Uitvoerbaarheid	Verwachte effectiviteit	Toelichting
1. Ecomodulatie	●	●	●	De maatregel is juridisch haalbaar en uitvoerbaar, omdat deze al wordt toegepast en is opgenomen in de huidige regelgeving. De maatregel is redelijk effectief. De maatregel beïnvloedt in beperkte mate vraag en aanbod van duurzame textiel producten en circulair ontwerp. De overheid kan het tariefsysteem echter niet zelf inrichten. Dat is aan de PRO. Eindoordeel: toepassen
2. Importheffing	●	●	●	Er zijn juridische belemmeringen bij het aanpassen van importheffingen en handelsverdragen. Zo past het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel niet binnen de huidige kaders van internationale wereldhandel. De maatregel is primair bedoeld voor het beschermen van de eigen interne markt. Ook zien wij aandachtspunten voor het doorvoeren van duurzaamheid in buitenlandse handelsrelaties. Handelsverdragen aanpassen is een complex en politiek gevoelig proces en kent doorgaans een lange doorlooptijd. De maatregel is daarnaast moeilijk te handhaven. Onder de aanname dat de maatregel juridisch haalbaar en uitvoerbaar is, kan de maatregel effectief zijn. Het is aannemelijk dat de maatregel leidt tot een verlaging van de vraag naar en productie van niet-duurzaam textiel en een verhoging van de vraag naar en productie van duurzaam textiel. Eindoordeel: niet toepassen
3. Minimumprijs	●	●	●	Het doorvoeren van een dergelijke maatregel beperkt de handel tussen lidstaten en is daardoor zeer lastig juridisch haalbaar. Voor het doorvoeren van de maatregel en juridische borging is zowel betere dossiervorming als het afwachten van een rechtsvormend oordeel nodig. Het instellen van een minimumprijs zou per productgroep, materiaal of gewicht kunnen. Gewicht en/of materiaalsamenstellingen dienen gemonitord te worden en minimumprijzen kunnen op basis daarvan worden bepaald. De uitvoerbaarheid is lastig, maar zou kunnen aansluiten op het nog te ontwikkelen systeem van de UPV. Een (relatief hoge) minimumprijs van niet-duurzaam textiel leidt tot een verlaging van de gemiddelde vraag naar niet-duurzaam textiel. Omdat de verhoging echter toeziet op een deel van

				de textielmarkt, is het effect op het totaal beperkt. Eindoordeel: niet toepassen
--	--	--	--	---

7.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek hebben we een drietal beprijzende maatregelen onderzocht die de vraag naar en het aanbod van duurzaam (circulair) textiel mogelijk kunnen vergroten en dat van niet-duurzaam (lineair) textiel mogelijk kunnen verkleinen. Voor deze drie maatregelen hebben we de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit onderzocht.

Op basis van de uitgevoerde analyse vallen twee van de drie maatregelen af. We adviseren om **wel** in te zetten op ecomodulatie onder de UPV textiel en **niet** een importheffing voor textiel en minimumprijs toe te passen.

De maatregel ecomodulatie is juridisch haalbaar en uitvoerbaar (rekening houdend met een aantal aandachtspunten). Daarnaast hebben we het beeld dat de maatregel een bijdrage kan leveren aan de doelstelling die centraal staat in dit onderzoek; relatief minder niet-duurzaam en meer duurzaam textiel. De Nederlandse overheid is echter niet in de positie om het tariefsysteem volledig te bepalen en in te richten. Weliswaar wordt de Europese regelgeving meer sturend in de systematiek (ESPR-criteria en mede afhankelijk van de definitieve herziening aanknopingspunten om overproductie en -consumptie tegen te gaan), het implementeren van de systematiek en het (daarbinnen) bepalen van de verschillende hoogtes van de tarieven is aan de verschillende PRO's. Wanneer een lidstaat zou kiezen voor een door de overheid geleide PRO dan zijn er vanzelfsprekend meer mogelijkheden om bepalend te zijn voor de inrichting van de ecomodulatie. Voor de UPV textiel heeft de overheid daar niet voor gekozen en zijn er drie private initiatieven ingesteld.

Een hogere importheffing voor niet-duurzaam textiel en/of een lagere importheffing voor duurzaam textiel zijn, op basis van inzichten uit ons onderzoek, moeilijk te implementeren. Het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam textiel past niet binnen de huidige kaders van internationale wereldhandel. Importheffingen zijn deels vastgesteld in individuele handelsverdragen met landen, die moeilijk zijn open te breken of aan te passen. Daarnaast is de maatregel lastig te handhaven. We vragen ons daarbij af of je een dergelijke maatregel (mochten de juridische belemmeringen en belemmeringen qua uitvoerbaarheid weggenomen kunnen worden) voor dit doel wilt inzetten. De heffing is primair bedoeld om de eigen markt te beschermen en ziet toe op geïmporteerde producten (en niet op productie binnen de Europese Unie). Wel raden we aan om binnen het huidige systeem te onderzoeken of de werking verruimd zou kunnen worden, zodat ook over pakketjes onder de 150 euro een importheffing betaald wordt. De prijzen van de pakketjes van de grote Chinese platforms (zoals Shein en Temu), vallen hier veelal onder waardoor zij vrij zijn gesteld van de heffing. Dit werkt concurrentievervalsend tegenover andere bedrijven die in groten getale goederen importeren om ze op de Europese markt te verkopen. Onder de aanname dat textiel van de grote Chinese platforms vaak niet duurzaam is, is het aan te raden om de mogelijkheid tot het verlagen of laten vervallen van deze grens nader te onderzoeken.

Voor een minimumprijs voor textielproducten zien we ook weinig mogelijkheden voor implementatie. De maatregel is juridisch niet haalbaar, omdat het de handel tussen lidstaten beperkt en daardoor in strijd is met handelsverdragen. Naast de juridische haalbaarheid zetten we ook vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en verwachte effectiviteit. Textiel kent heel veel verschillende categorieën van producten en is niet uniform, wat de uitvoerbaarheid bemoeilijkt. Omdat de maatregel toeziet op een deel van de textielmarkt (alleen de producten die initieel onder de minimumprijs vallen), is het verwachte effect beperkt.

Zoals eerder in dit rapport benoemd (o.a. in paragraaf 3.3) is een – zowel voor consumenten als voor uitvoerders van mogelijke maatregelen – herkenbaar en duidelijk onderscheid tussen duurzaam en niet-

duurzaam textiel een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van (beprijzende) maatregelen voor duurzaam en niet-duurzaam textiel. Ook is aangegeven dat het niet binnen de afbakening van dit onderzoek past om tot een definitie hierover te komen. Het is daarom van belang om de komende tijd tot een werkbare definitie van niet-duurzaam en duurzaam textiel te komen. We verwachten dat dat op basis van o.a. de ESPR, PEF en de ontwikkelde tool voor beleidsmakers, mogelijk is.

7.3 Alternatieve beprijzende maatregelen voor nader onderzoek

Naast de drie onderzochte maatregelen zien wij enkele andere beprijzende beleidsmaatregelen die potentieel een bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling (stimuleren duurzaam textiel ten opzichte van niet-duurzaam textiel).

In deze laatste paragraaf gaan we achtereenvolgens kort in op vier maatregelen die in onze ogen nader onderzoek verdienen: een circulaire bijdrage op elk (niet-duurzaam) textielproduct dat wordt aangeschaft, statiegeld, fiscale maatregelen om de verkoop en/of reparatie van tweedehands textiel te stimuleren en een milieuheffing op textiel met een hoge(re) milieu-impact. Deze maatregelen worden tevens regelmatig genoemd door stakeholders uit de textielketen met de verwachting dat ze effectief kunnen zijn. Om te kunnen beoordelen of deze maatregelen implementatie verdienen, is aanvullend onderzoek naar juridische haalbaarheid, verwachte uitvoerbaarheid en effectiviteit benodigd.

Circulaire bijdrage. Deze maatregel houdt in dat er ook voor textiel, net zoals in eerder onderzoek is uitgewerkt voor lineaire Elektronische en Elektrische Apparaten en Meubels⁶³, een fonds wordt ingesteld dat gevoed wordt door een circulaire bijdrage bij de productie of aanschaf van een niet-duurzaam textielproduct. De middelen uit het fonds kunnen gebruikt worden om tweedehands textiel of reparatie goedkoper te maken en zo duurzaam textiel te stimuleren ten opzichte van niet-duurzaam. Een van de onderzoeksvragen is of dit fonds dan aanvullend moet zijn aan de bestaande UPV of daar juist onderdeel van zou kunnen zijn (via de optie van een innovatiefonds in geval van collectieve uitvoering).

Statiegeld. Op verschillende producten is statiegeld ingevoerd om retourstromen te stimuleren⁶⁴. Aangezien nog steeds veel gebruikt textiel in het restafval komt, zou stimuleren van retourstromen via statiegeld effectief kunnen zijn. Dit kan uitgevoerd worden door een retourpremie te betalen als textiel wordt ingeleverd bij inzamelpunten. De hoogte van retourpremie kan variëren bijvoorbeeld aan de hand van de aanschafwaarde van het product of de staat waarin het wordt ingeleverd (kan het bijvoorbeeld weer ingezet worden als textielproduct evt. na een kleine reparatie of niet). Kledingmerk en producent New Optimist heeft in 2023 een eigen statiegeldsysteem ingevoerd op de kleding die zij op de markt brengen. Het is in onze ogen interessant om te onderzoeken of en welke effecten daarvan al zichtbaar zijn. Daarnaast kunnen de volgende zaken onderdeel zijn van het onderzoek: Wordt statiegeld ook teruggevraagd bij duurzaam textiel (vanwege de verwachte langere levensduur) en niet alleen bij niet-duurzaam textiel (gezien de verwachte kortere levensduur van veel producten)? Welke R-strategie wordt met name beïnvloed door deze maatregel; voornamelijk recycling of ook (een) andere? En, welke hoogte van het statiegeld stimuleert het gewenste gedrag?

Fiscale maatregelen. Een btw-verlaging op de verkoop van tweedehands textiel wordt vaak aangedragen als mogelijk effectieve maatregel om duurzaamheid te stimuleren en gedrag van de consument te beïnvloeden via een lagere aanschafprijs. Het gaat hier dan om tweedehands textiel dat via (commerciële) aanbieders wordt verkocht. Immers voor de verkoop van tweedehands textiel tussen

⁶³ Beprijzingsmaatregelen opschalen circulaire verdienmodellen, Sufficiency, jan 2024 in opdracht van het Ministerie van IenW

⁶⁴ De toelichting van het besluit uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geeft producenten de mogelijkheid statiegeld in te voeren.

consumenten wordt geen btw in rekening gebracht. Op dit moment is een generieke verlaging van btw op textiel niet mogelijk.

- In de Europese btw-richtlijn (en ook in de Wet op de Omzetbelasting) is geen uitzondering voor verlaging van btw gemaakt voor verkoop van tweedehands goederen door ondernemingen, en evenmin een specifieke uitzondering voor de verkoop van tweedehands textielproducten. Wel kan in specifieke gevallen de margeregeling op gebruikte goederen worden toegepast.⁶⁵
- Nederland heeft tijdens de onderhandelingen over de richtlijn gepleit voor een verlaagd tarief voor kringloopwinkels (als sociaal/maatschappelijke instelling). Dat voorstel heeft het niet gehaald.⁶⁶
- Reparatie van textiel valt op dit moment al in het lage (9%) btw-tarief.

Het eventueel verder verlagen naar 0% kan op dit moment niet vanwege dezelfde redenen. Heronderhandeling over de richtlijn en bijbehorende uitwerking is nodig, om dat te realiseren. Ondanks dat (verder) verlagen van btw momenteel juridisch niet mogelijk is, raden wij aan deze maatregelen verder te onderzoeken op effectiviteit en dan met stimuleren van duurzaamheid/verlagen van milieu-impact via een lagere prijs voor de consument als doelstelling. In een evaluatie, in 2023 uitgevoerd door Dialogic & Significant Public, concluderen de onderzoekers dat het verlaagde btw-tarief deels doeltreffend is, maar in het algemeen géén doelmatig instrument is om de beoogde doelen te bereiken.⁶⁷ Een belangrijke kanttekening hierbij is, zoals toegelicht in de kabinetsreactie op het onderzoek, dat "na invoering aan verlaagde btw-tarieven toegeschreven doelen, zoals duurzaamheid, niet zijn onderzocht".⁶⁸

We merken alvast op dat het niet zeker is dat het kostenvoordeel dat hieruit zou kunnen ontstaan een-op-een ten goede komt aan de consument (zie ook paragraaf 3.3 in dit rapport). De uitkomsten van dit nadere onderzoek naar effectiviteit inclusief een beschrijving waarom dit nu juridisch niet kan, zouden in onze ogen de vele vragen die er bij stakeholders uit de textielketen over deze maatregelen zijn, kunnen beantwoorden. De uitkomsten zouden ook kunnen worden benut om mee te nemen in een toekomstige herziening van de Europese btw-richtlijn aangezien een uitzondering unanimititeit vraagt.⁶⁹

Een milieuheffing op textiel met een hoge(re) milieu-impact. Het marktaandeel van goedkope textielproducten die de externe milieueffecten niet in de prijs internaliseren kan mogelijk beperkt worden door het invoeren van een heffing op deze producten gerelateerd aan milieu-impact. Het meest recente voorstel voor de herziening van de Kra d.d. 17 juni 2024 biedt een opening voor een dergelijke maatregel. Lidstaten kunnen eisen dat criteria die rekening houden met overproductie en overconsumptie worden meegenomen in de ecomodulatie. In Frankrijk wordt momenteel gewerkt aan een voorstel om een milieuheffing te integreren in het systeem voor UPV (zie ook hoofdstuk 4). We raden aan de ontwikkelingen in Frankrijk rondom uitwerking en (mogelijke) implementatie van deze maatregel te volgen omdat deze nuttige inzichten kunnen opleveren voor eventuele invoering in Nederland (o.a. definities die Frankrijk gaat hanteren en wijze van uitvoering van de maatregel). Daarnaast kunnen andere mogelijkheden om een dergelijke heffing vorm te geven in kaart worden gebracht. Een suggestie is om nader te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om textiel toe te voegen aan de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). De CBAM is een EU-wetgeving die

⁶⁵ Mits aan de overige voorwaarden, die hiervoor gelden, wordt voldaan.

⁶⁶ Naar aanleiding van de motie Grinwis: Kamerstukken II, 2020/21, 32 852, nr. 147. Zie ook Bijlage 5 (Beleidsruimte btw-tarievenrichtlijn) bij Kamerstukken II 2021/22, 32 140, nr. 119.

⁶⁷ Zie het onderzoek "[Evaluatie van het verlaagde btw-tarief](#)", uitgevoerd door Dialogic en Significant Public van april 2023

⁶⁸ Zie de [kamerbrief met kabinetsreactie op de evaluatie van het verlaagde btw-tarief](#) van september 2023

⁶⁹ De btw-tarievenrichtlijn is betrekkelijk recent (2022) aangenomen. Heronderhandeling wordt op afzienbare termijn niet verwacht.

importeurs verplicht te betalen voor de CO₂-uitstoot van goederen geproduceerd buiten de EU, als aanvulling op het bestaande emissiehandelssysteem (ETS) voor interne productie. Hoewel duurzaamheid van textiel van meer zaken afhangt dan CO₂-uitstoot alleen zou het op deze manier beprijzen van textiel een manier kunnen zijn om het aandeel niet-duurzaam textiel mogelijk te laten afnemen. Vragen die meegenomen kunnen worden met betrekking tot een heffing zijn: op Europees niveau regelen of toch nationaal, op welke plek in de keten wordt de heffing gelegd (producent, retailer of consument) en organiseer je dit als onderdeel van de UPV of juist apart?

Het verduurzamen en/of meer circulair maken van de textielketen vraagt om meer dan beprijzende maatregelen. Er is – zoals het NPCE ook benoemt – een mix van beleidsmaatregelen benodigd; normerende, beprijzende en stimulerende beleidsmaatregelen. Daar zijn we ons van bewust. Gezien de focus van dit onderzoek op drie specifieke beprijzende maatregelen zijn we in dit rapport niet verder ingegaan op normerende en stimulerende maatregelen.



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com