

Vergaderjaar 2020–2021

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 133

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2020

De vernietiging van bruikbare goederen en materialen past niet in een circulaire economie. Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken informeer ik u hierbij over de maatregelen die ik neem om de vernietiging van ongebruikte goederen tegen te gaan. Naar aanleiding van de motie van het lid Kröger (GroenLinks) heb ik onderzoek laten doen naar de vernietiging van ongebruikt textiel.^{1 2} Dit onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd³. Ook heb ik in samenwerking met Thuiswinkel.org (de branchevereniging voor webwinkels) een expertgroep gehost⁴ die een Blue Paper heeft opgesteld met mogelijke interventies waarmee de waarde van online retourgoederen kan worden behouden.⁵

Op basis van de hiervoor genoemde stukken constateer ik dat er weliswaar gewerkt wordt aan het voorkomen van de vernietiging van bruikbare goederen, maar dat er nog sprake is van een ongewenste situatie waarin producten onnodig de gebruiksfase overslaan en worden vernietigd. Daarom zal ik langs een aantal lijnen actie ondernemen om de vernietiging van ongebruikte goederen tegen te gaan. De Europese Commissie heeft een verbod op vernietiging van ongebruikte goederen aangekondigd. In de tussentijd ga ik het verder ontmoedigen door bewustwording, verkennen van beleidsopties met betrekking tot verzending en retournering van online bestellingen, samenwerking met de textielsector en het transitieteam consumptiegoederen, en het ontmoedigen van verbranding. Deze maatregelen gelden in de meeste gevallen voor alle typen consumptiegoederen, enkele zijn voor textiel

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 67.

² Rebel Group, *Ongebruikt Textiel*, 2020

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Deze expertgroep, genaamd *Return on returns*, is een vervolg op de expertgroep *Get Rid of Returns*, die in 2019 werd gehost door de Topsector Logistiek, ook in samenwerking met Thuiswinkel.org

⁵ <https://www.shoppingtomorrow.nl/nl/themas/logistics/delivery-distribution/return-on-returns-2020>

specifiek. Eerst deel ik graag met u de uitkomsten van het onderzoek van Rebel en de Blue Paper van de expertgroep. Daarna ga ik verder in op de maatregelen.

Wat gebeurt er met ongebruikt textiel?

Hoewel de reikwijdte van de motie breder is, heb ik mij met het onderzoek in eerste instantie gericht op de textielsector, omdat dit een prioritaire sector is in het circulaire beleid.⁶ Bovendien wordt textiel (voornamelijk kleding) in grote hoeveelheden geretourneerd⁷ en bestaan hierover, mede door media-aandacht voor de verbranding van onverkochte luxeartikelen, zorgen in de samenleving.⁸

Kledingproductie en -consumptie laten al jaren een opwaartse trend zien. Modebedrijven bieden steeds meer, sneller en goedkoper kleding aan waardoor de hoeveelheid kleding en textiel die we in Nederland kopen blijft groeien.⁹ De groeiende productie en razendsnel veranderende trends resulteren in productieoverschotten waarvoor retailers geen bestemming kunnen vinden.¹⁰

Een steeds groter aandeel van de kledingverkoop vindt online plaats. Het percentage Nederlanders dat online kleding of sportartikelen bestelde, is verdrievoudigd tussen 2007 (19 procent) en 2017 (57 procent)¹¹ en 46 procent van alle online kledingaankopen wordt geretourneerd.¹²

Aanbieders proberen zoveel mogelijk waarde te behouden: retouren komen terug op voorraad, producten worden afgeprijsd of gaan in de outlet, worden doorverkocht in het buitenland of aan opkopers, of worden gedoneerd aan een goed doel. Desondanks zijn er restanten waar geen bestemming voor kan worden gevonden en vernietiging de enige optie is.

⁶ Zoals aangekondigd in het Beleidsprogramma Circulair Textiel 2020–2025, Kamerstuk 32 852, nr. 116

⁷ Get Rid of Returns – Expert Group, Analyse van retouren van online fashionaankopen en een verkenning van oplossingsrichtingen, 2019

⁸ Zie bijvoorbeeld: NOS, Burberry verbrandt voor miljoenen aan kleding: «Het mooie verhaal is weg», 21 juli 2018

⁹ KplusV, Fast Fashion Onderzoek, 2019

¹⁰ NRC, Hoe H&M van zijn kledingbergen afkomt, 2019

¹¹ CBS, Trends in Nederland, 2020

¹² Get Rid of Returns – Expert Group, Analyse van retouren van online fashionaankopen en een verkenning van oplossingsrichtingen, 2019

Figuur 1: kwantitatieve inschatting van de omgang met onverkochte voorraad¹



¹ Rebel Group, Ongebruikt Textiel, 2020

Vernietiging van nieuw en ongebruikt textiel komt in Nederland in beperkte mate voor. Ingeschat wordt dat het gaat om 0,35 procent van het totale textiel dat jaarlijks op de Nederlandse markt wordt gebracht. De ongebruikte goederen die uiteindelijk worden vernietigd betreffen onverkochte voorraden, retourgoederen die niet meer als nieuw kunnen worden doorverkocht en productiefouten. Het bedraagt in totaal zo’n 600.000 tot 1,2 miljoen stuks die worden verbrand, en 650.000 tot 1,3 miljoen stuks die worden vervezeld (recyclen door het textiel in kleine stukken te scheuren, waarna het wordt toegepast als bijvoorbeeld vulling van een boksbal; dit is doorgaans goedkoper dan verbranding). In een circulaire economie heeft vervezelen de voorkeur boven verbranding, maar bij ongebruikt textiel zijn beiden onwenselijk. Figuur 1 hierboven geeft de getallen weer.

Wat gebeurt er met consumptiegoederen die retour worden gestuurd?

Door de coronacrisis groeit het aantal mensen dat online bestelt: in de eerste helft van 2020 waren er 800.000 meer dan in dezelfde periode in 2019.¹³ E-commerce heeft voor een efficiëntieverbetering van het voorraadbeheer heeft gezorgd, en zorgt tegelijkertijd voor hoge retourstromen. Nederlanders sturen ongeveer 12 procent van alle online bestellingen terug (tegenover een Europees percentage van 10 procent).¹⁴

Expertgroep *Return on Returns* heeft retourstromen (alle productgroepen, niet enkel textiel en kleding) bij webwinkels in kaart gebracht. Dit betreft slechts een inventarisatie onder de 11 retailers maar schetst een herkenbaar beeld.¹⁵ De experts signaleren vergelijkbare problemen voor online verkoop in den brede als het onderzoek van Rebel naar de textielsector beschrijft. Er is door de expertgroepsleden vastgesteld dat ongeveer een kwart van alle geretourneerde producten niet meer als nieuw kan worden verkocht. Naar schatting wordt ongeveer 4 procent van

¹³ Thuiswinkel.org, Nederlandse online consumentenbestedingen stijgen in Q2 met 12% naar € 6,36 miljard, 25 september 2020

¹⁴ Rebel Group, Ongebruikt Textiel, 2020

¹⁵ Het groeiende betelgemak en de effecten daarvan werden geïllustreerd in de Tegenlicht-documentaire «Op volle (re)touren» van 27 september jl., waarin het volledige retourproces onder de loep werd genomen.

alle retouren vernietigd.¹⁶ Er bestaan grote verschillen tussen productgroepen; textielproducten kunnen vaker terug op voorraad, en hygiëneproducten zoals elektrische tandenborstels en kussens minder. Dit betekent waardeverlies voor de webwinkel, en verspilling wanneer de producten worden vernietigd. Vernietiging komt voor wanneer er defecten zijn, het verplicht wordt door het merk, het goedkoper is, er onvoldoende vraag is naar het product of doneren gecompliceerd is.

Maatregelen

Het vernietigen van ongebruikte consumptiegoederen, die daarmee de gebruiksfase overslaan, past niet in de route naar een circulaire economie in 2050. Daarnaast zorgt de groeiende e-commerce en meegroeiende hoeveelheid retouren voor extra vervoersbewegingen met daarbij extra CO₂-uitstoot en belasting van het wegennetwerk.

De expertgroep en Rebel hebben verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Deze oplossingsrichtingen zien zowel op het gedrag van de consument als het handelen van de aanbieder. In beide gevallen zijn er verschillende interventies mogelijk, variërend van communiceren en informeren tot het aanpassen van Europeesrechtelijke kaders. Ik ben van mening dat bedrijven een eigen (deel)verantwoordelijkheid hebben om de nadelige effecten van (online) verkoop van goederen aan te pakken, en dat er ook een rol is voor de overheid; de expertgroep en het onderzoek van Rebel ondersteunen het belang van beide actielijnen.

Het is bij het nemen van maatregelen cruciaal om goed inzicht te hebben in de effectiviteit en eventuele ongewenste neveneffecten: het is bijvoorbeeld niet gewenst dat er een ongelijk speelveld ontstaat tussen Nederlandse webwinkels en buitenlandse webwinkels en/of dat consumenten naar buitenlandse webwinkels worden gedreven. Ook moet er rekening gehouden worden met de juridische mogelijkheden binnen de Europeesrechtelijke kaders, bijvoorbeeld op het terrein van consumentenbescherming en de interne markt. Ten slotte acht ik het van belang om te bezien wanneer sectorspecifieke maatregelen passender zijn dan generieke maatregelen en wil ik het draagvlak voor de verschillende oplossingsrichtingen verder in kaart brengen door bijvoorbeeld consumentenorganisaties en experts uit de wetenschap te betrekken.

Maatregelen: consumptiegoederen breed

Maatregelen in Europees verband

In het actieplan voor de circulaire economie dat de Europese Commissie op 11 maart jongstleden presenteerde is een verbod op de vernietiging van onverkochte bruikbare goederen aangekondigd.¹⁷ Zo'n verbod neemt de prikkel voor bedrijven om ongebruikte goederen te verbranden weg en is dus zeer effectief om dit probleem aan te pakken. Ik acht een goed onderbouwd Europees verbod wenselijk met het oog op een gelijk speelveld. Omdat de Europese Commissie al een initiatief voor een verbod op vernietiging heeft aangekondigd, zal ik met het oog op de impact en reikwijdte geen separate nationale wetgeving initiëren. In de tussentijd zet ik in op andere acties om vernietiging van ongebruikte

¹⁶ Cijfers uit Duits onderzoek bevestigen dit; ook daar wordt zo'n 4% van alle retouren vernietigd. Universität Bamberg, Deutsche schicken jedes sechste Paket zurück, 6 mei 2019

¹⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, COM(2020) 98 final, Brussel, maart 2020

goederen tegen te gaan en de waarde van retourproducten zo veel mogelijk te behouden.

Daarnaast presenteert de Europese Commissie op korte termijn haar *Consumer Agenda*. De verwachting is dat de Commissie hierin ook oplossingsrichtingen voorstelt voor een weg naar meer duurzame consumptie. Ik kijk met interesse uit naar deze oplossingsrichtingen.

Vergroten bewustwording

Ik ben voornemens om over duurzaam bestellen en retourneren te communiceren in de *Iedereen doet wat*-campagne. Ik wil consumenten aansporen om een weloverwogen bestelling te maken, te kiezen voor bezorging wanneer ze thuis zijn of waar het opgehaald kan worden, en retouren netjes en ongebruikt terug te sturen.

Webwinkels kiezen er steeds vaker voor om de klant te informeren over duurzame keuzes. In 2019 is de nieuwe CO₂-reductie tool «Bewust bezorgd» gelanceerd. **Deze website is het resultaat van een samenwerking tussen het Ministerie van IenW, de Topsector Logistiek en Thuiswinkel.org om de verduurzaming van e-commerce te bevorderen. Met Bewust Bezorgd krijgen webwinkels inzicht in de CO₂-impact van de pakketbezorging per afleveroptie, en welk effect CO₂-reductiemaatregelen hebben. Met deze tool kunnen webwinkels hun klanten vervolgens informeren over de impact van de keuze die zij maken voor de bezorging.**

Onderzoek naar gedrag en gedragsinterventies

Samen met Thuiswinkel.org wordt onderzoek gedaan naar manieren waarop consumenten bewust duurzaam handelen bij het online bestellen, om zo inzicht te krijgen in het gedrag. Het gaat hier primair om de CO₂-impact van de pakketbezorging. Ik verwacht de resultaten in het voorjaar van 2021 en zal aan de hand daarvan bezien welke verdere stappen ik onderneem.

Verzenden en retourneren

Webwinkels maken kosten voor verzending en retournering¹⁸, maar kiezen er desondanks vaak toch voor om gratis verzending en/of retournering aan te bieden. Dit heeft als bijeffect dat klanten geneigd zijn meer te bestellen en ook meer te retourneren, bijvoorbeeld omdat ze meerdere maten en/of kleuren bestellen.¹⁹ Het bestelgemak van de consument is hierdoor fors toegenomen, maar ook de retouren en de milieudruk als gevolg daarvan.²⁰ Deze problematiek verschilt overigens sterk per productsector, waardoor het lastig is om algemene maatregelen te nemen. Ik ga samen met de staatsecretaris van EZK beleidsopties verkennen om de nadelige effecten van online koop- en verkoopgedrag te verminderen, en daarbij onder andere kijken naar retourzendingen. Voor de zomer van 2021 zal ik uw Kamer verder informeren over deze verkenning en welke acties op basis daarvan genomen kunnen worden.

Transitieteam Consumptiegoederen

Voor de transitie naar een circulaire economie wil ik de trend die we inzetten ten aanzien van herwaardering van tweedehands, reparatie,

¹⁸ 10 tot 15 Euro bij retournering van textielproducten. Rebel Group, Ongebruikt Textiel, 2020.

¹⁹ Compete, Online Shopper Intelligence Study, 2010

²⁰ Het groeiende betelgemak en de effecten daarvan werden geïllustreerd in de Tegenlicht-documentaire «Op volle (re)turen» van 27 september jl., waarin het volledige retourproces onder de loep werd genomen.

upcycling en optimaal hergebruik van consumptiegoederen, ook vertalen naar het herbestemmen van ongebruikte voorraden en retourgoederen. Ik zal het transitieteam Consumptiegoederen vragen te bezien hoe de offline en online tweedehandsmarkt elkaar hierin kunnen versterken en welke rol digitalisering en retourlogistiek hierin kunnen spelen.

Maatregelen: textiel specifiek

Samenwerken met de textielsector

Zoals aangekondigd in het beleidsprogramma circulair textiel ben ik in overleg met de sector om gezamenlijk toe te werken naar een circulaire textielketen. In het gepubliceerde onderzoek en de aanbevelingen van de expertgroep staan een aantal acties die de sector zelf kan nemen. Denk aan het inzetten van virtuele paskamers, zodat de consument beter kan zien hoe het artikel eruit zal zien. Ik zal de uitkomsten van het onderzoek en de expertgroep ook met de brancheorganisaties voor textiel bespreken.

Verbranding verder ontmoedigen

Ik wil in Nederland zoveel mogelijk stappen zetten om de vernietiging die hier plaatsvindt tegen te gaan. Er is een dalende trend te zien in de hoeveelheid ongebruikt textiel die wordt verbrand in Nederland²¹ en ik wil verbranding verder ontmoedigen zodat deze trend doorzet.

Op dit moment is in het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3) recyclen de minimumstandaard voor textiel, maar het is soms onduidelijk wat er wel en niet gerecycled mag worden. Denk aan in beslag genomen namaakgoederen, maar ook aan het vochtig worden van kleding. Ik wil de bedrijven die nog wel voor verbranding kiezen verder ontmoedigen en ik ga onderzoeken of ik de gronden waarop textiel geschikt is voor recycling beter kan vastleggen.

Ook wil ik onderzoeken op welke wijze gestimuleerd kan worden dat ongebruikt textiel zo hoogwaardig mogelijk wordt verwerkt, en niet direct wordt vernietigd. Ik wil daarbij onderzoeken hoe de aangekondigde uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel een rol kan spelen om vernietiging tegen te gaan.²² Een onderzoek naar de prikkels en tarieven voor de UPV is zojuist gestart.

Tot slot

Het is belangrijk dat (online) winkelen gemakkelijk en betaalbaar blijft, en dat het milieu er niet onder lijdt. Met deze stappen streef ik naar een meer duurzame (online) consumptie waar de waarde van onverkochte goederen behouden blijft.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer

²¹ Rebel Group, Ongebruikt Textiel, 2020

²² Kamerstuk 32 852, nr. 116