



Beprijzingsmaatregelen opschalen circulaire verdienmodellen

Verkenning in opdracht van het Ministerie van IenW



Rapportage, 11 januari 2024
Paul Schenderling & Matthias Olthaar

Inhoudsopgave

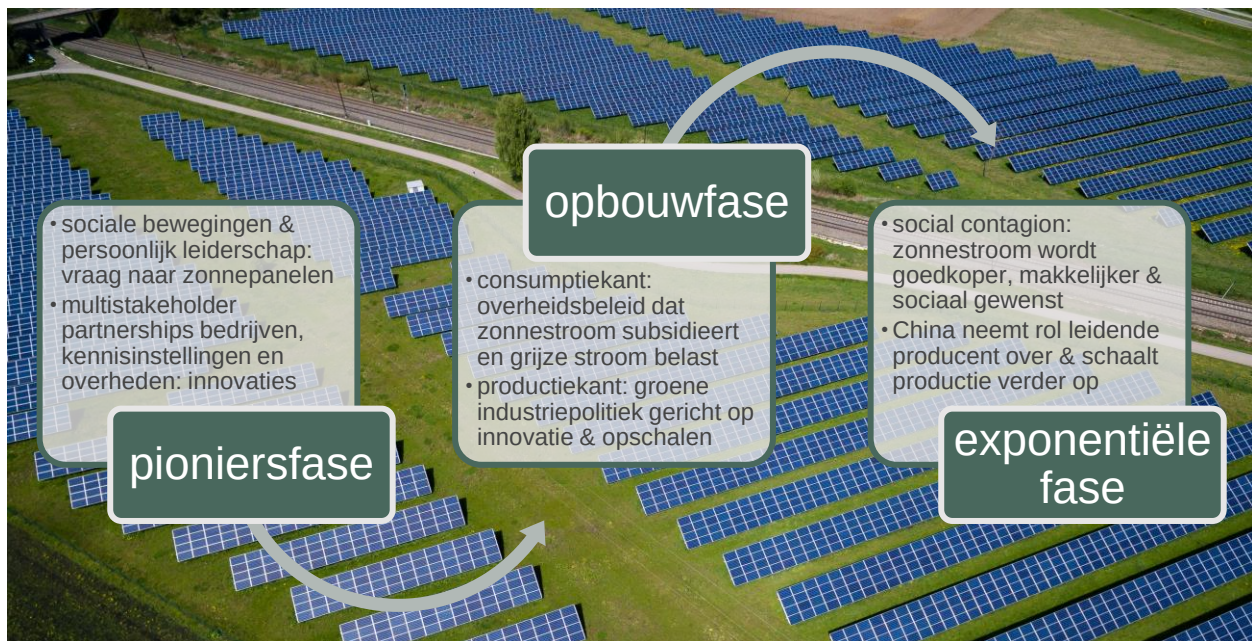
Samenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1. Aanleidingen en context	8
1.2. Onderzoeksvragen	12
1.3. Aanpak	12
1.4. Leeswijzer	12
2. Welke beprijzingsvoorstellen zijn gedaan en hoe haalbaar zijn die?	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Korte bespreking van de uitvoerbaarheid van de beprijzingsvoorstellen	14
2.3. Tussentijdse conclusie	17
3. Hoe geven we de circulaire bijdrage inhoudelijk vorm?	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Beoogde gedragseffecten	19
3.3. Aanwendingsmogelijkheden van middelen uit het fonds	23
3.4. Hoogte van de circulaire bijdrage	33
3.5. Hoe om te gaan met sociale overwegingen?	38
4. Hoe organiseren we de circulaire bijdrage?	40
4.1. Inleiding	40
4.2. Kaderstelling, bestuur en toezicht	40
4.3. Hoe worden de fondsbijdragen opgehaald?	44
4.4. Hoe kan het plan in samenspraak met partijen verder worden vormgegeven? ...	45
Conclusies en aanbevelingen	47
Bijlage 1: colofon	48
Bijlage 2: R-ladder circulaire activiteiten	49
Bijlage 3: omvang afvalstromen en PoM	53

Samenvatting

Inleidend praktijkvoorbeeld

Het grootste succes tot nu toe bij de bestrijding van de klimaatcrisis is de enorme wereldwijde groei van het aantal geïnstalleerde zonnepanelen en de enorme daling van de kosten daarvan.¹ Zonne-energie is in korte tijd van een onbetaalbare luxe tot een betaalbaar alternatief voor fossiele energie geworden. Aan de basis van dit grote succes staat samenwerking tussen bedrijven, consumenten en overheden in Duitsland, begin jaren 2000. Door een grote en groeiende beweging van ecologisch bewuste consumenten ontstond er vraag naar zonnepanelen. Duitse bedrijven, kennisinstellingen en overheden zijn daarom multistakeholderpartnerships aangegaan om op silicium gebaseerde zonnecellen, een Amerikaanse uitvinding uit de twintigste eeuw² waar tot dan toe weinig mee gedaan was vanwege de hoge kosten, efficiënter te maken. Toen de eerste technologische verbeteringen werden gerealiseerd, sprong de Duitse overheid in en voerde aan de consumptiekant van de economie een belasting op grijze stroom in waaruit een subsidie voor zonnestroom werd gefinancierd. Tegelijkertijd faciliteerde de Duitse overheid aan de productiekant de verdere innovatie en opschaling van een zonne-industrie.

Het overheidsbeleid, in combinatie met bereidwillige consumenten en innovatieve bedrijven, zorgde voor een snelle groei van zonne-energie in Duitsland. Zo werd in 2014 voor het eerst op een zonnige dag (op 9 juni om precies te zijn) meer dan 50 procent van de elektriciteitsbehoefte opgewekt door zonnepanelen.³ Hoewel niet alle aspecten van het beleid houdbaar bleken,⁴ heeft het Duitse beleid geresulteerd in de wereldwijde exponentiële groei van zonnestroom die we nu meemaken. Van een relatief onbekende technologie met een fors schaalnadeel, werden zonnecellen een gewild product dat door schaalvoordelen ook nog eens economisch efficiënter is geworden dan fossiele energieopwekking.



¹ Bron: Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach (2023 Update), IEA (2023).

² https://en.wikipedia.org/wiki/Solar_panel

³ <https://techxlore.com/news/2014-06-germany-day-energy-percent-solar.html>

⁴ De subsidie op zonnestroom bleek onhoudbaar hoog en het beleid kon niet voorkomen dat een groot deel van de industrie verplaatst werd naar China.

We beginnen het rapport met dit praktijkvoorbeeld, omdat het laat zien hoe belangrijk schaal is bij het vergroenen van de economie en welke rol overheidsbeleid kan spelen om de gewenste opschaling van groene alternatieven te bereiken. Het voorbeeld laat bovendien zien dat als dit lukt, groene alternatieven economisch, sociaal en ecologisch positief uitpakken, met oplossingen die voor de samenleving duurzamer én goedkoper kunnen zijn. Ook bij de circulaire economie is zo'n win-win perspectief mogelijk. Ook hier is schaal van essentieel belang en kan verstandig overheidsbeleid een doorslaggevende invloed hebben op de opschaling en de economische aantrekkelijkheid ervan.

Aanleidingen en probleemstelling

Er is dus een wenkend perspectief voor de circulaire economie mogelijk waar we naartoe kunnen werken, maar zover zijn we in Nederland nog lang niet. Er zijn grote problemen te overwinnen voordat we circulaire alternatieven voldoende hebben opgeschaald. Sufficiency⁵ heeft dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzocht. De scope van de opdracht betreft elektrische en elektronische apparaten (EEA) en meubels. De opdracht heeft een verkennend karakter. In het inleidende eerste hoofdstuk staat een overzicht van de onderzoeksvragen van de gehanteerde aanpak. In hoofdstuk 1 hebben we tevens de drie grootste problemen op een rij gezet. We vatten de bevindingen hier kort samen.

Het eerste grote probleem is dat de huidige beleidsmaatregelen onvoldoende inzetten op andere circulaire strategieën dan recycling. Het tweede grote probleem is een fors kosten- en schaalnadeel van circulaire activiteiten ten opzichte van de lineaire economie⁶. Het derde grote probleem is dat beprijzingsvoorstellen die lineaire producten duurder maken en circulaire producten goedkoper vaak stuiten op uitvoerbaarheidsbezwaren.

Bestaande beprijzingsvoorstellen en de uitvoerbaarheid daarvan

We hebben vijf beprijzingsvoorstellen geïdentificeerd en beoordeeld op uitvoerbaarheid. Op grond van onze bevindingen, die we verder toelichten in hoofdstuk 2, trekken we de conclusie dat de beprijzingsmaatregel die het beste scoort qua uitvoerbaarheid (ook op korte termijn) én qua inzet op verschillende R-strategieën⁷ (behalve alleen recycling) verbreding van de inzet van systemen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) is. We lichten dat verderop in de samenvatting en in het rapport nader toe. Als er gekeken wordt naar de langere termijn, dan zijn ook andere beprijzingsvoorstellen kansrijk, met name de invoering van een Europese grondstoffenbelasting, inclusief grensheffing.⁸

Op zoek naar een concreet beprijzingsvoorstel

Gelet op de drie genoemde problemen, is het nodig om op zoek te gaan naar een beprijzingsvoorstel dat (1) zich (ook) richt op andere circulaire strategieën dan recycling, (2) de kosten- en schaalnadelen van circulaire activiteiten vermindert en (3) zo uitvoerbaar mogelijk is. Het beprijzingsvoorstel dat we hebben ontwikkeld en dat we in dit rapport verkennen gaat in de kern om het instellen van een fonds, gefinancierd uit een circulaire bijdrage bij de productie of aanschaf van lineaire EEA of meubels, dat wordt ingezet om circulaire strategieën zoals reparatie goedkoper te maken.

Dit plan is effectief, omdat het een hefboom in werking zet. Een bijdrage van één of enkele procenten per bestede euro aan EEA en meubels is namelijk voldoende om een (zeer) substantiële opschalingsimpuls te financieren voor reparatie of andere circulaire strategieën. Het plan is ook uitvoerbaar, omdat in Frankrijk recent een soortgelijk voorstel is ingevoerd en omdat in Nederland via UPV's producenten bijdragen ophalen of hebben opgehaald die

⁵ Sufficiency is een centrum voor onderzoek en advies rondom brede welvaart. Wij ondersteunen overheden, bedrijven en ngo's bij het toepassen van nieuwe economische paradigma's zoals brede welvaart, selectieve groei en postgroei in strategie en beleid, via lezingen, workshops, onderzoeken en adviezen. Wij werken evidence-based, kijken vanuit meerdere invalshoeken en opereren onafhankelijk.

⁶ In een lineaire economie worden primaire, dat wil zeggen nieuwe grondstoffen gedolven om producten van te maken die na gebruik voor een aanzienlijk deel als afval worden gestort of verbrand.

⁷ Voor een toelichting op de verschillende R-strategieën, zie bijlage 2.

⁸ Zie bijvoorbeeld het recente rapport Weg van de wegwerpmaatschappij (Rli, 2023).

worden ingezet om circulaire activiteiten te financieren. Wel is er nog een aantal inhoudelijke en organisatorische vragen die we in deze verkenning hebben onderzocht. De bevindingen ten aanzien van de inhoudelijke vragen zijn te vinden in hoofdstuk 3 van het rapport.

Beoogde gedragseffecten

Ten eerste hebben we gekeken naar de beoogde gedragseffecten. Het beoogde directe gedragseffect voor consumenten is dat zij vaker reparatiediensten en refurbished EEA en meubels kopen. Het beoogde gedragseffect bij producenten is daarom dat het ze het aantrekkelijker vinden om circulaire businessmodellen te ontwikkelen en dat vaker doen.

Aanwendingsmogelijkheden van het fonds

Ten tweede hebben we de aanwendingsmogelijkheden van het fonds onderzocht. De navolgende figuur geeft daarvan een schematisch overzicht; in paragraaf 3.3 hebben elk van de mogelijkheden voorzien van een nadere toelichting. We bevelen aan om aan de hand van beslissingscriteria te kiezen welke mogelijkheden benut worden. Op voorhand lijkt het goedkoper maken reparatie en refurbishment een mogelijkheid om sowieso te benutten.

Deeldepots ontwikkelen	• Spullen delen leidt tot een fors lagere ecologische voetafdruk. • Bepaalde EEA en meubels worden niet-frequent gebruikt en kunnen via deeldepots gedeeld worden.
Betere informatievoorziening	• De circulaire transitie vraagt om informatie op productniveau. • Middelen uit het fonds kunnen aangewend worden om versneld een reparabiliteitslabel in te voeren, plus een taxonomie voor gebruikte spullen
Reparatie en refurbishment goedkoper maken	• Korting op reparatie naar Oostenrijks of Frans model of via een onderhoudsabonnement, en korting op refurbishment. • Eventueel extra korting voor mensen met lage inkomens.
Stimuleren van rol van circulaire ambachtscentra, kringloopwinkels en Repair Cafés	• Kringloopwinkels, circulaire ambachtscentra en Repair Cafés vullen de gaten in het systeem; kringloopwinkels hebben behoefte aan training. • Een puntensysteem kan Repair Cafés aantrekkelijker maken.
Lineaire naar circulaire transitie van producenten en retailers ondersteunen	• Advies over circulaire bedrijfsmodellen. • Bijscholing voor retailpersoneel op het terrein van reparatie. • Trainingen voor circulair aanbesteden.

Hoogte van de circulaire bijdrage

Ten derde hebben we een eerste inschatting gemaakt van de hoogte van de circulaire bijdrage. Gelet op de hefboomwerking is ons advies om niet direct in te zetten op sterke, marktversturende prijsverhogingen van lineaire producten, maar de circulaire markt via de ingezette hefboom zoveel mogelijk gecontroleerd, en bij voorkeur snel, te laten groeien. Differentiatie van de circulaire bijdrage is op korte termijn lastig uit te voeren, omdat de vereiste objectieve informatie op dit moment nog onvoldoende beschikbaar is. Op langere termijn is differentiatie op basis van producteigenschappen haalbaarder als Nederland in navolging van Frankrijk met een reparabiliteitslabel komt.

Sociale aspecten

Ten vierde hebben we de maatregel getoetst aan drie principes van rechtvaardigheid die onderzocht zijn door de WRR⁹ en die Nederlanders het meest belangrijk vinden, namelijk: (1) een minimale ondergrens (niemand zakt als gevolg van het beleid door het ijs), (2) maximale opbrengst (doelmatigheid) en (3) de vervuiler betaalt. Met principe 1 en 2 is in het ontwerp van de maatregel rekening gehouden. Zo garandeert het hefboomprincipe dat er slechts een relatief kleine bijdrage op lineaire producten nodig is om een groot gedragseffect te bewerkstelligen bij het opschalen van circulaire strategieën. Bovendien zorgt de circulaire bijdrage ervoor dat refurbishment en reparatie aanzienlijk goedkoper worden. Hierbij kan in het bijzonder rekening gehouden worden met mensen met een lager inkomen. Verder wordt de maatregel zo vormgegeven dat het maximale gedragseffect – en daarmee de maximale opbrengst – wordt bereikt. Met principe 3 is rekening gehouden door de maatregel neer te leggen bij de drie systeemspelers: bedrijven (producenten en importeurs), de overheid en consumenten.

Er zijn ook nog andere relevante sociale aspecten. Zo draagt het opschalen van circulaire bedrijvigheid bij aan de broodnodige herwaardering van praktische vaardigheden in onze samenleving. En door retailpersoneel bij te scholen in technische vaardigheden die nodig zijn voor reparatie en refurbishment, stijgt de productiviteit van het personeel. Dit draagt bij aan het businessmodel van detailhandelaren en, via de hogere productiviteit, aan de loonontwikkeling van detailhandelpersoneel.

Organisatorische basis

De bevindingen ten aanzien van de organisatorische vragen zijn te vinden in hoofdstuk 4. De voornaamste lijn die we in dit hoofdstuk uitzetten, is dat de overheid duidelijke kaders opstelt voor het fonds en deze kaders handhaaft, en dat bedrijven er invulling aan geven. De regelgeving voor de invoering van de circulaire bijdrage kan geënt worden op UPV's. De Wet Milieubeheer is de wettelijke basis voor UPV's.¹⁰ De UPV wordt vastgelegd in de vorm van een Algemene maatregel van bestuur (AMvB). Er lijkt enige wettelijke ruimte te zitten voor uitbreiding van het toepassingsgebied richting andere R-strategieën, zoals reparatie. De precieze ruimte die er is wordt nog onderzocht.¹¹ Bij andere praktijkvoorbeelden van UPV's is het gangbaar dat producenten samenwerken in een collectieve producentenorganisatie. Er is een aantal waardevolle lessen uit het verleden om rekening mee te houden. Rekening houdend met deze lessen, kunnen kaderstelling en toezicht als volgt ingericht worden:

Kaderstelling en toezicht op basis van geleerde lessen

- Gespreide verantwoordelijkheid in het fondsbestuur.
- Concreet en gedetailleerd geformuleerde doelstellingen met prestatie-indicatoren.
- Overeenkomst, en daarmee bijdrage van alle producenten, algemeen verbindend verklaren.
- Appelleren aan de intrinsieke motivatie van partijen in combinatie met een duidelijke stok achter de deur.

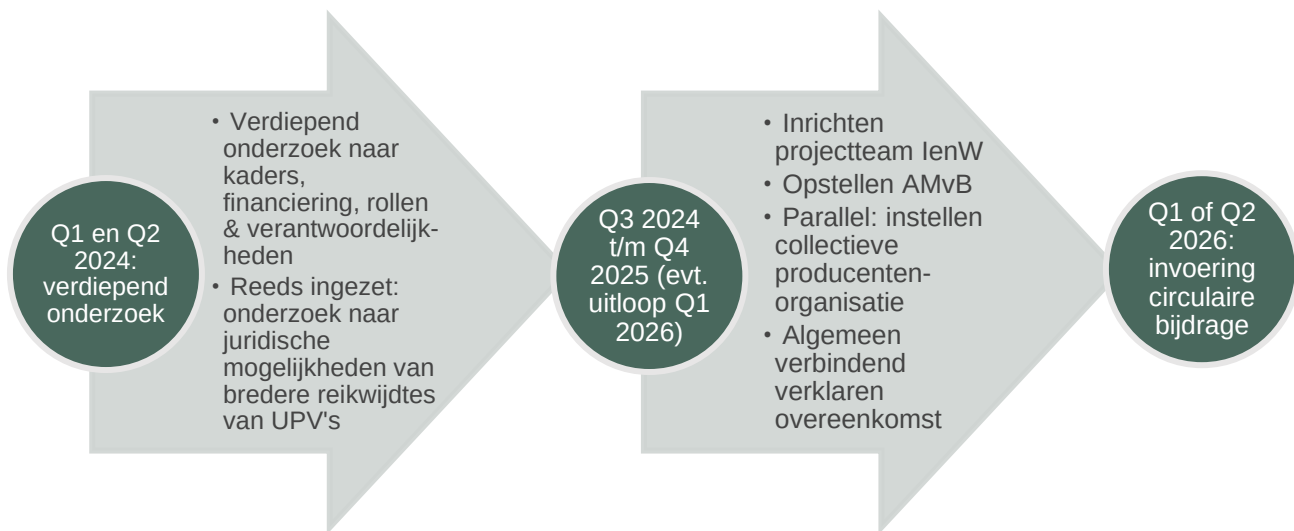
Vormgeving van het vervolgproces

Bij het uitvoeren van deze verkenning hebben we interviews afgenomen bij de EEA-branch, de meubelbranche, BKN, Stichting OPEN, Natuur en Milieu en Techniek Nederland. Daarnaast hebben we interviews afgenomen bij de Ministeries van IenW en Financiën en bij Rijkswaterstaat, die de UPV's uitvoert. Het voorstel kan in samenspraak met deze partijen verder worden uitgewerkt. Op basis van de recente invoering van de UPV Textiel hebben we het volgende globale tijdspad geschetst voor de invoering van de circulaire bijdrage. Een nadere toelichting op het globale tijdspad is te vinden in paragraaf 4.4.

⁹ Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten (WRR, 2023).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de UPV Textiel: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-132.html>

¹¹ Kamerbrief doorontwikkeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, 16 oktober 2023.



Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen concluderen we dat de circulaire bijdrage een groot potentieel heeft. Het plan is naar verwachting effectief en kan op korte termijn geïmplementeerd worden op basis van organisatorische lessen die in het verleden al geleerd zijn. Hieronder staat een overzicht van de voornaamste aanbevelingen. De volledige lijst met aanbevelingen is te vinden in het laatste hoofdstuk.

- Breng zodra een nieuw kabinet gevormd is het idee van een circulaire bijdrage c.q. stimuleringsfonds voor circulaire strategieën zoals reparatie en refurbishment onder aandacht van de Staatssecretaris en de Tweede Kamer.
- Maak alvast een planning voor de invoering van de circulaire bijdrage.
- Communiceer duidelijk naar producenten wat zij de komende jaren kunnen verwachten aan beleid en consulteer hen bij de verdere uitwerking van het plan.
- Betrek zo vroeg mogelijk de detailhandel bij de ontwikkeling van het plan.
- Begin alvast met het organiseren van de ontwikkeling van trainingen voor winkelpersoneel en inkoopafdelingen, samen met branches en ROC's. Eventueel kan het plan ook alvast in pilotvorm in de praktijk worden getest.
- Voer een verdiepend vervolgonderzoek uit naar de kaders, financiering, rollen en verantwoordelijkheden voor de circulaire bijdrage. Besteed daarin aandacht aan:
 - Een beargumenteerde keuze voor de toepassingsmogelijkheden. We adviseren daarbij om sowieso te kiezen voor het goedkoper maken van reparatie en refurbishment.
 - Onderbouwde businesscases voor gekozen toepassingsmogelijkheden.
 - Uitwerking van de doelstellingen en prestatie-indicatoren.
 - Governance en inrichting van het fondsbestuur; maak daarbij gebruik van de sterke punten van het Franse en Oostenrijkse model en volg de richtlijnen uit paragraaf 4.2 voor een goede governance-structuur.

1. Inleiding

1.1. Aanleidingen en context



Afgedankte elektrische en elektronische apparaten (hierna: EEA) en meubels veroorzaken grote afvalstromen. EEA vormen zelfs één van de snelst groeiende afvalstromen. Een belangrijke achterliggende reden is dat er nog altijd jaarlijks meer EEA en meubels worden verkocht (zogenoemde Put on Market, afgekort PoM). Ter illustratie: uit inventarisaties blijkt dat Nederlandse huishoudens in 2012 nog 93 apparaten per huishouden in huis hadden; in 2022 was dit gestegen tot 131 apparaten per huishouden.¹²

Voor een overzicht van de afvalstromen en PoM van EEA en meubels, zie bijlage 3.

Het snel afdanken van EEA en meubels heeft een grote sociale en ecologische impact, in binnen- en buitenland. In het binnenland is een negatief sociaal gevolg dat producten sneller stuk gaan dan nodig en moeilijker te repareren zijn dan nodig. Dit raakt met name huishoudens met een lager inkomen, want het gezegde luidt niet voor niets: 'arm zijn is duur'. Dat betekent dat wie het al niet breed hebben, noodgedwongen producten met een korte levensduur aanschaffen die, over de hele levensduur gemeten, vaak juist duurder zijn dan kwalitatief hoogwaardige producten die een lange levensduur hebben. Bovendien zijn reparatiemogelijkheden vaak niet gemakkelijk toegankelijk en relatief duur (zie het vervolg van deze inleiding). In het buitenland is een negatieve sociale consequentie dat de grondstoffen voor deze stroom lineaire producten vaak gewonnen worden onder slechte omstandigheden voor werkenden en voor omwonenden.

Wat de ecologische consequenties betreft: mijnbouw kost veel energie en water, voor de winning en raffinage van grondstoffen, en gaat vaak gepaard met emissies van toxische stoffen. Daarbij komt dat het tempo waarmee we grondstoffen winnen zodanig is, dat de productie van relatief makkelijk winbare grondstoffen bij veel soorten grondstoffen naar verwachting nog deze eeuw zal pieken.¹³ Als we daarmee door zouden gaan, zouden we de materiaalbehoeften van toekomstige generaties en landen in het mondiale Zuiden verdringen. Ten slotte leidt het hoge grondstoffengebruik in Nederland tot meer afhankelijkheid van grondstoffenproducerende landen, met alle nadelen van dien.

Het is noch het doel van deze inleiding noch van het rapport om de consequenties van het grondstoffengebruik en de bijbehorende afvalstromen uitputtend te behandelen. Voor een overzicht van de wereldwijde gevolgen verwijzen we naar de Global Resources Outlook van het International Resource Panel (IRP).¹⁴ Het doel van deze inleiding en van dit rapport is om stil te staan bij drie grote problemen die hieraan gerelateerd zijn. In het vervolg van de inleiding beschrijven we deze drie gerelateerde problemen en lichten we toe hoe we met dit rapport bouwstenen hopen te leveren die de oplossing van deze problemen in Nederland dichterbij kunnen brengen.

¹² Onderzoek naar het bezit van elektrische en elektronische apparaten bij Nederlandse huishoudens (2023), onderzoek in opdracht van stichting OPEN.

¹³ Zie o.a. 'Natural Resources in a Planetary Perspective'. In: Geochemical Perspectives, Vol. 3. No. 2. En: Sverdrup, H., Doca, K. & Ragnarsdóttir, K.V. (2012), 'Assessing Long Term Sustainability of Global Supply of Natural Resources and Materials'. In: Sustainable Development - Energy, Engineering and Technologies.

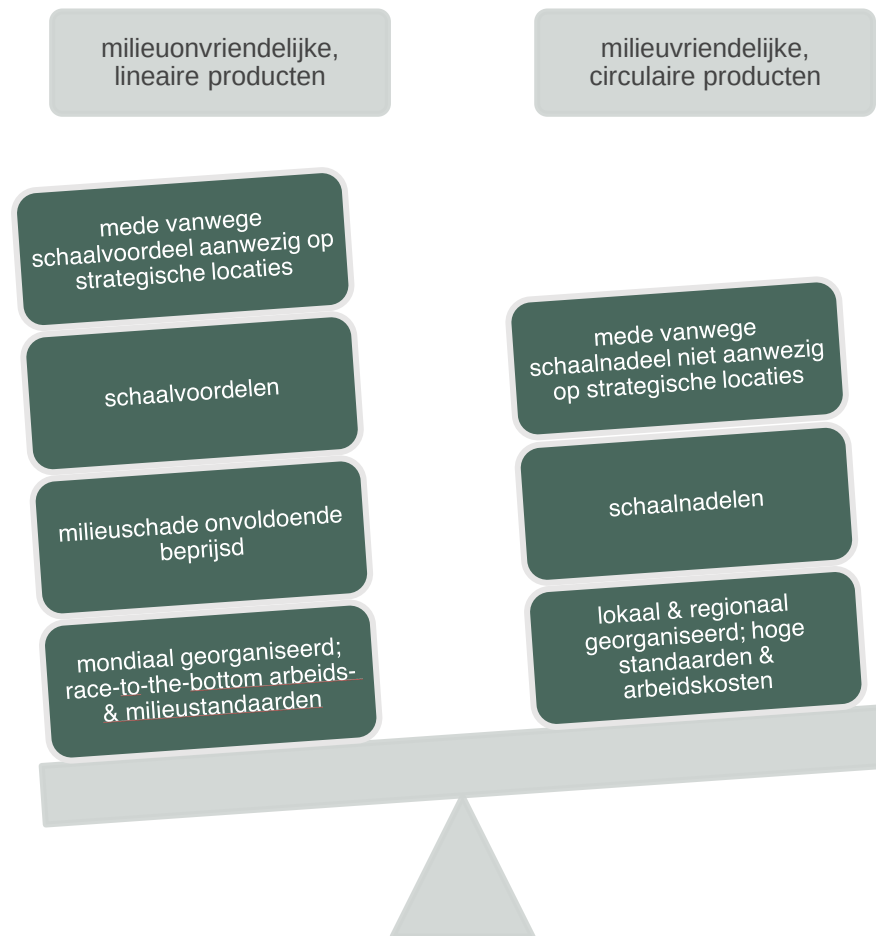
¹⁴ Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want, UN Environment & International Resource Panel. De Global Resources Outlook 2023 wordt over enkele maanden verwacht.

Het eerste grote probleem: inzetten op andere circulaire strategieën dan recycling

Het huidige circulaire economiebeleid richt zich grotendeels op inzameling van afval voor recycling. Er geldt zelfs een wettelijke inzameldoelstelling van 65 procent wat Afval van EEA (AEEA) betreft. Deze doelstelling wordt niet alleen niet gehaald, maar het gat tussen doelstelling en feitelijke realisatie wordt de afgelopen jaren steeds groter¹⁵. Belangrijker echter is gebrek aan beleid om nog meer te doen dan recycling. In andere woorden: Nederland zou hoger op de R-ladder moeten klimmen door niet alleen recycling, maar meer nog reparatie/refurbishment en hergebruik/tweedehands gebruik als circulaire strategieën na te streven.

Het tweede grote probleem: kosten- en schaalnadelen circulaire activiteiten

Meer inzetten op andere circulaire strategieën brengt ons echter bij het tweede grote probleem: lineaire EEA en meubels zijn meestal relatief aanzienlijk goedkoper dan circulaire producten en activiteiten. Daar zijn verschillende redenen voor die we in figuur 1 samenvatten en onder de figuur nader toelichten.



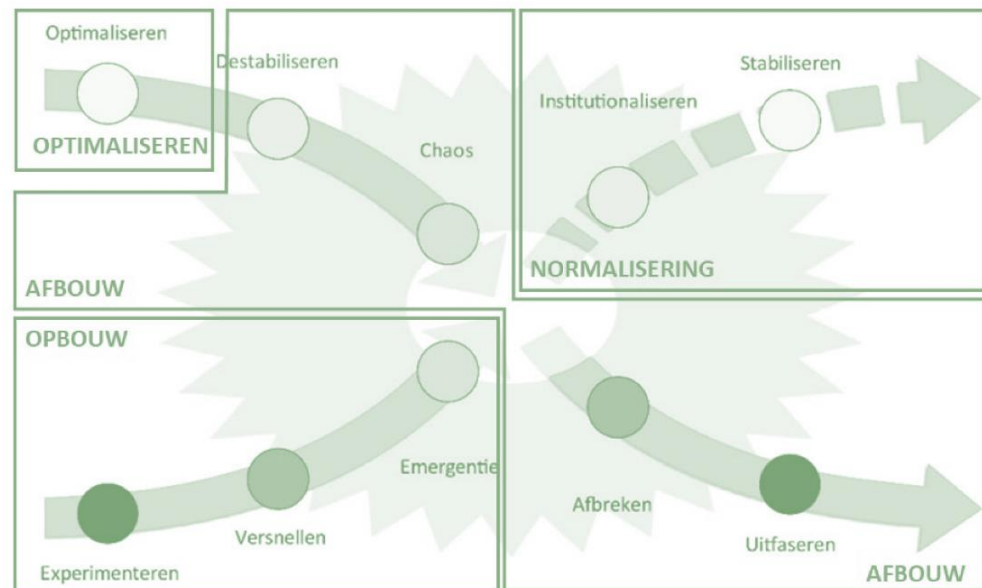
Figuur 1. Kosten- en schaalvoordelen milieuvriendelijke, lineaire producten.

¹⁵ Bron: Inzameling en verwerking van afgedankt elektrische en elektronische apparatuur - Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu. Inspectie voor Leefomgeving en Transport. 7 maart 2023. Rapport

Ten eerste is de productie van lineaire EEA en meubels door globalisering grotendeels verplaatst naar het buitenland, waar arbeids- en milieustandaarden meestal aanzienlijk lager zijn dan in Nederland en de EU. Ten tweede zijn schadelijke effecten die optreden bij productie in het buitenland onvoldoende geprijsd. Ten derde kent de huidige lineaire productiewijze door mondiale arbeidsdeling aanzienlijke schaalvoordelen, wat deze EEA en meubels nog goedkoper maakt. Ten vierde zorgen de schaalvoordelen ervoor dat lineaire producten aangeboden kunnen worden op de meest gunstige locaties, bijvoorbeeld in de binnensteden, wat de hoge afzet van lineaire EEA en meubels bestendigt.

Circulaire producten, daarentegen, zijn in de huidige ontwikkelfase nog relatief duur. De circulaire activiteiten die verricht worden, variërend van refurbishment en upcycling tot reparatie en recycling, vinden meestal op lokaal of regionaal niveau plaats, en wel binnen de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving. Dit betekent dat circulaire activiteiten plaatsvinden met relatief hoge arbeids- en milieustandaarden, wat leidt tot relatief hoge (arbeids)kosten. Doordat bij circulaire activiteiten meestal nog geen sprake is van mondiale arbeidsdeling – die bij activiteiten zoals reparatie überhaupt lastig realiseerbaar is – kennen deze activiteiten schaalnadelen. Hierdoor blijven circulaire producten relatief duur en blijft de afzet van deze producten relatief laag. De relatief lage afzet zorgt er bovendien voor dat circulaire producten alleen aangeboden kunnen worden op relatief ongunstige locaties met lagere vastgoedprijzen, zoals industrieterreinen.

Omdat niet-beprijste schade een belangrijk onderdeel is van het kostenvoordeel van lineaire producten, zijn veel economen het erover eens dat beprijzing een essentieel instrument is om de transitie van lineair naar circulair te versnellen. Om de transitie te versnellen bepleiten economen bovendien tijdelijke financiële steun van de overheid bij het opschalen van circulaire alternatieven, zodat deze alternatieven goedkoper en daarmee aantrekkelijker worden. Verder reikt de transitiekunde het aandachtspunt aan dat de algehele transitie sneller gaat als tegelijkertijd de onwenselijke activiteiten afgeschaald en wenselijke alternatieven opgeschaald worden. Denk aan de X-curve van onderzoeksinstituut Drift (zie figuur 2).



Figuur 2. X-curve, ingedeeld in kwadranten; bron: X-curve monitoring transitie naar een Circulaire Economie, Drift (2023).

Het afschalen van lineaire productie en consumptie is nodig, omdat vermindering van de milieu-impact niet snel genoeg gaat als beleid alleen inzet op technologische innovatie en efficiëntieverbetering. De zogenoemde Jevons-paradox, door bètawetenschappers het reboundeffect genoemd, laat namelijk zien dat consumptiegroei efficiëntieverbeteringen die voortkomen uit technologische innovaties voor een aanzienlijk deel – tot nu toe 30 tot 100 procent – ongedaan maken.¹⁶

Idealiter zouden er dus beprijzingsmaatregelen genomen worden die tegelijkertijd circulaire producten goedkoper maken en lineaire producten duurder, naar analogie van de manier waarop Duitsland aan het begin van deze eeuw zonne-energie heeft opgeschaald.

Het derde grote probleem: beprijzingsvoorstellen stuiten op uitvoerbaarheidsbezwaren

Het voorstel om lineaire producten te beprijzen en circulaire alternatieven financieel te steunen, is solide onderbouwd. Toch stuiten met name beprijzingsvoorstellen vaak op bezwaren, vooral op het punt van uitvoerbaarheid. In hoofdstuk 2 passeren beprijzingsvoorstellen die tot nu toe zijn gedaan de revue en bespreken we de eventuele bezwaren waar deze voorstellen op zijn gestuit.

Op zoek naar een alternatief beprijzingsvoorstel

Gelet op de drie genoemde problemen, is het nodig om op zoek te gaan naar een alternatief beprijzingsvoorstel dat (1) zich (ook) richt op andere circulaire strategieën dan recycling, (2) de kosten- en schaalnadelen van circulaire activiteiten vermindert en (3) zo uitvoerbaar mogelijk is.

Het alternatieve beprijzingsvoorstel dat we hebben ontwikkeld en dat we in dit rapport verkennen gaat in de kern om het instellen van een fonds, gefinancierd uit een circulaire bijdrage bij de productie of aanschaf van lineaire EEA of meubels, dat wordt ingezet om circulaire activiteiten zoals reparatie goedkoper te maken. Dit voorstel is naar verwachting effectief, omdat het tegelijkertijd lineaire activiteiten ontmoedigt en circulaire alternatieven aanmoedigt (i.e. inzet op beide zijden van de X-curve). Het plan is ook uitvoerbaar, omdat in Frankrijk recent een soortgelijk voorstel is ingevoerd en omdat in Nederland via UPV's producenten bijdragen ophalen of hebben opgehaald die worden ingezet om circulaire activiteiten te financieren.

Wel is er nog een aantal inhoudelijke vragen over het alternatieve voorstel die beantwoord moeten worden. Onder andere over de hoogte van de bijdrage, of de bijdrage absoluut of relatief vastgesteld moet worden ten opzichte van de verkoopprijs, welke partijen het fonds zouden moeten beheren en aanwenden, welke circulaire activiteiten via het fonds financieel ondersteund zouden moeten worden en wat de organisatorische en juridische mogelijkheden zijn.

Institutionele context

Het onderzoek naar een alternatief beprijzingsvoorstel vindt plaats in een snel veranderende nationale en Europese institutionele context. De Europese context lichten we in paragraaf 3.3.3 toe. De nationale context lichten we in paragraaf 4.2 en 4.4 toe.

¹⁶ Zie voor een wetenschappelijke overzichtsstudie: Brockway, P. Sorrell, S., Semieniuk, G., Heun, M.K. & V. Court, 'Energy efficiency and economy-wide rebound effects: A review of the evidence and its implications. In: Renewable and Sustainable Energy Reviews, 141 (2021) 110781.

1.2. Onderzoeksvragen

Op grond van de hierboven genoemde aanleidingen en context zijn er drie onderzoeksvragen opgesteld. De eerste onderzoeksvraag gaat over beprijzingsvoorstellen die tot nu toe zijn gedaan. De tweede onderzoeksvraag gaat over het alternatieve beprijzingsvoorstel en de dragen daaromtrent. De derde onderzoeksvraag gaat over het procesontwerp bij de uitwerking en uitvoering van het alternatieve beprijzingsvoorstel. Het alternatieve voorstel vergt namelijk naast een initiërende en kaderstellende rol van de Rijksoverheid de medewerking van partijen uit de EEA- en meubelbranche, de reparatie- en recyclingsbranche, en van milieudeskundigen die kritisch meedenken over het maximaliseren van de milieuwinst van het voorstel. Het is daarom van belang om te weten hoe milieudeskundigen en de genoemde branches aankijken tegen dit voorstel. De onderzoeksvragen staan in het kader hieronder.

1. Welke beprijzingsvoorstellen om de aanschaf van lineaire EEA en meubels te ontmoedigen en circulaire producten te stimuleren zijn de afgelopen jaren binnen lenW/RWS en Financiën onderzocht? Waarom lijken deze voorstellen vaak te stuiten op het bezwaar van uitvoerbaarheid? En in hoeverre zijn deze bezwaren terecht?
2. Werk een alternatief beprijzingsvoorstel uit en ga daarbij in op uitvoeringsaspecten zoals de bepaling van de bijdrage ten opzichte van de verkoopprijs, de hoogte van de bijdrage, het beheer van de opgehaalde bijdragen en de aanwending van de bijdragen.
3. Welke stakeholders zouden betrokken moeten worden bij de uitwerking en uitvoering van het alternatieve beprijzingsvoorstel? Welke aandachtspunten zijn er vanuit de optiek van deze stakeholders bij het voorstel en hoe kunnen zij ermee aan de slag?

De scope van de opdracht betreft EEA en meubels. De opdracht heeft een verkennend karakter. We geven in hoofdlijnen antwoord op de onderzoeksvragen en doen aanbevelingen voor vervolgonderzoek als een gedetailleerder antwoord nodig is.

1.3. Aanpak

Figuur 3 biedt een schematische weergave van de stappen die we in onze aanpak gevolgd hebben.



Figuur 3. Gevolgde stappen bij de aanpak.

We hebben deskresearch gedaan naar beprijzingsvoorstellen en de voor- en nadelen daarvan. We hebben verder over dit onderwerp interviews afgenomen bij de Ministeries van Financiën en lenW en bij Rijkswaterstaat. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met stakeholders die te maken hebben met dit onderwerp (zie bijlage 1). Vervolgens hebben we een interne werksessie gehouden met collega's van Sufficiency en een externe werksessie met collega's van Sufficiency en medewerkers van Rijkswaterstaat. Het doel van de werksessies was om het alternatieve beprijzingsvoorstel goed te doordenken en oplossingen te bedenken voor kanttekeningen die tijdens de interviews bij het alternatieve beprijzingsvoorstel zijn geplaatst.

1.4. Leeswijzer

De structuur van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2, 3 en 4 beantwoorden we respectievelijk onze antwoorden op onderzoeksvraag 1, 2 en 3. We starten elk hoofdstuk met een korte inleiding waarin we toelichten welke onderwerpen in het hoofdstuk aan de orde komen. De bevindingen zelf zijn ondergebracht in verschillende paragrafen. Langere en complexere paragrafen vatten we telkens puntsgewijs samen met figuren en overzichten. In hoofdstuk 5 trekken we conclusies en doen we aanbevelingen voor het vervolg. Aan het begin van het rapport staat ook een samenvatting van het hele rapport.

2. Welke beprijzingsvoorstellen zijn gedaan en hoe haalbaar zijn die?

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag welke beprijzingsvoorstellen tot nu toe binnen de ministeries van IenW en Financiën zijn onderzocht. We onderzoeken of deze beprijzingsvoorstellen stuiten op bezwaren van uitvoerbaarheid, en zo ja, in hoeverre deze bezwaren terecht zijn. We hebben de volgende voorstellen geïdentificeerd:

1. Verlaging van de belasting op arbeid, zodat reparatie en refurbishment goedkoper worden
2. Verlaging van de btw op reparatiediensten, tweedehands producten of refurbished producten
3. Verbreding van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV's)
4. Invoering van een grondstoffenbelasting
5. Verhogen van de afvalstoffenbelasting voor organisaties die restafval afvoeren ter verbranding
6. Invoering van statiegeld en retourpremies

We bespreken de voorstellen vanuit de invalshoek van uitvoerbaarheid en laten andere aspecten van de voorstellen buiten beschouwing. Figuur 4 vormt een samenvatting van de voornaamste aandachtspunten wat de uitvoerbaarheid betreft. Onder de figuur lichten we elk van de voorstellen nader toe.

Verlaging belasting op arbeid	• een relatief kleine verlaging van de belasting op arbeid vergt een grote lastenverzwaring elders in de begroting • de Belastingdienst heeft onvoldoende capaciteit • conclusie: niet op korte termijn mogelijk
Verlaging btw op circulaire activiteiten	• de btw is Europees geharmoniseerd; een nieuwe uitzondering vergt unanimiteit • het afbakenen en handhaven van een uitzondering is complex • conclusie: mogelijk, maar wel relatief complex en tijdrovend
Verbreding van UPV's	• mits de reikwijdte van UPV's verbreed wordt, is het ook een toepasbaar instrument voor circulaire strategieën • handhaving en proportionaliteit zijn aandachtspunten • conclusie: goed aanknopingspunt voor dit onderzoek
Invoering grondstoffenbelasting	• zorgt voor een concurrentienadeel, dus kan alleen Europees ingevoerd worden i.c.m. een grensheffing • conclusie: kan niet op korte termijn uitgevoerd worden, maar wel onderdeel zijn van Nederlandse lobby in Europa
Verhoging van de afvalstoffenbelasting	• kan onbedoelde effect hebben dat recycling duurder wordt • stimuleert vooral recycling en in mindere mate andere R-strategieën • conclusie: mogelijk, maar in context niet voor de hand liggend
Invoering van statiegeld en retourpremies	• is gelet op eerdere ervaringen uitvoerbaar gebleken • het uiteindelijke gedragseffect blijkt beperkt te zijn als er teveel tijd overheen gaat • conclusie: mogelijk, maar in context niet voor de hand liggend

Figuur 4. Beprijzingsvoorstellen die zijn onderzocht en hun voornaamste voor- en nadelen wat uitvoerbaarheid betreft.

2.2. Korte bespreking van de uitvoerbaarheid van de beprijzingsvoorstellen

Verlaging van de belasting op arbeid

De reden voor dit beprijzingsvoorstel is het verkleinen van het verschil in arbeidskosten tussen lineaire en circulaire producten (zie de inleiding van het hoofdstuk voor achtergrondinformatie). Door de belasting op arbeid te verlagen, kan het verschil in arbeidskosten worden verkleind. Reparatie en andere circulaire activiteiten vinden namelijk vooral lokaal en regionaal plaats, dus met op dit moment een hoge belasting op arbeid. Als de belasting op arbeid wordt verlaagd en tegelijkertijd de belasting op grondstoffen (zie hieronder) of consumptie wordt verhoogd, dan treedt bovendien niet het averechtse effect op dat mensen meer lineaire producten gaan consumeren omdat ze meer geld overhouden.

Dit voorstel is echter om meerdere redenen niet op korte termijn uitvoerbaar. Ten eerste vormt de belasting op arbeid de grootste inkomstenbron van de overheid. Om een relatief kleine verlaging van de belasting op arbeid te financieren, zijn daarom relatief grote verhogingen van andere belastinginkomsten nodig. Dat maakt de opgave bij voorbaat al complex. Een inkomstenbron van de overheid die qua omvang nog enigszins in de buurt komt bij de belasting op arbeid is de btw. In 2017 is daarom tijdens de formatie afgesproken om de belasting op arbeid te verlagen en de btw te verhogen. Qua communicatie bleek dit echter een lastige maatregel, omdat prijsverhogingen als gevolg van de btw-verhoging relatief (frequent) zichtbaar zijn voor burgers, terwijl een verlaging van de belasting op arbeid relatief weinig (frequent) zichtbaar is. De weerstand tegen de btw-verhoging bleek overigens voor een belangrijk deel van de bevolking tijdelijk te zijn, een les die ook uit andere belastingwijzigingen is getrokken.¹⁷

Daarbij komt dat sinds 2017 de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst verder onder druk is komen te staan. Aan het begin van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat er binnen afzienbare tijd niet of nauwelijks belastingherzieningen mogelijk zijn. De focus van de Belastingdienst ligt de komende jaren op het in orde maken van de ICT-voorzieningen, het invoeren van een juridisch handhaafbare variant van box 3 van de inkomstenbelasting en het afhandelen van de gevolgen van de Toeslagenaffaire. Fiscale specialisten verwachten dat pas medio 2030 weer grotere belastingherzieningen mogelijk zijn. Bezwaren van uitvoerbaarheid lijken bij dit beprijzingsvoorstel dan ook terecht.

Verlaging van de btw op circulaire activiteiten

Dit beprijzingsvoorstel maakt circulaire activiteiten, zoals reparatiediensten, tweedehands producten of refurbished producten, goedkoper door de btw op deze activiteiten te verlagen. Zo is reparatie van schoeisel, lederwaren en textiel momenteel al vrijgesteld van btw, waarbij het voorstel is om ook andere circulaire activiteiten vrij te stellen. Het eerste bezwaar van uitvoerbaarheid is echter dat Nederland dit niet eenzijdig kan beslissen, omdat de btw in Europees verband geharmoniseerd is in de vorm van een btw-richtlijn. Aanpassing van de btw-richtlijn is mogelijk, maar vereist wel unanimiteit. In 2022 is de btw-richtlijn aangepast¹⁸, waardoor het onder andere mogelijk wordt om een verlaagd btw-tarief te hanteren voor onder andere zonnepanelen en reparatie van huishoudelijke apparaten. Nederland heeft vervolgens het btw-tarief voor de levering en installatie van zonnepanelen verlaagd naar 0 procent¹⁹.

¹⁷ Uit gedragsonderzoek blijkt dat de weerstand tegen een belastingmaatregel voorafgaand aan de maatregel aanzienlijk groter is dan na invoering van de maatregel en dat mensen bovendien wennen aan een maatregel naarmate deze langer bestaat. Ook gaan mensen het nut van een maatregel, als dit nut duidelijk zichtbaar gemaakt kan worden, gedurende de tijd meer inzien.

¹⁸ <https://ecer.minbuza.nl/-/nieuwe-europese-regels-voor-btw-tarieven>

¹⁹ Zie:

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/goederen_0_btw/btw-tarief-zonnepanelen

Het btw-tarief voor reparatie van huishoudelijke apparaten is niet gewijzigd, vanwege de complexiteit ervan voor de Belastingdienst.

Dat brengt ons bij een tweede bezwaar van uitvoerbaarheid, namelijk de complexiteit van aanpassing van btw-tarieven bij moeilijk definieerbare productgroepen. Sommige productgroepen zijn inherent moeilijk af te bakenen. Een goede afbakening is belangrijk, omdat deze ook handhaafbaar moet zijn. Als bedrijven bijvoorbeeld een product gemakkelijk anders kunnen categoriseren, dan ligt misbruik op de loer. Zo is recent gebleken hoe lastig het is om een brede productcategorie als groente en fruit goed af te bakenen en om de handhaving van een btw-verlaging op groente en fruit te organiseren.²⁰ Dergelijke problemen gelden ook voor reparatiediensten, tweedehands producten of refurbished producten. Als bedrijven bijvoorbeeld een lineair product even in bruikleen geven aan een klant en dan weer innemen, dan zouden ze het product ten onrechte kunnen labelen als tweedehands/refurbished product om zodoende een belastingvoordeel te verwerven. De handhavingskosten van een dergelijk voorstel lopen daarom al snel op, terwijl de capaciteit daarvoor er momenteel niet is. Bezwaren van uitvoerbaarheid lijken bij dit beprijzingsvoorstel dan ook terecht, met uitzondering van btw-verlaging op kleine, goed af te bakenen en te handhaven productcategorieën.

Verbreding van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV's)

UPV's zijn een instrument waarbij producenten verantwoordelijkheden voor de eindfase van een product dragen, bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid om producten in te zamelen, te registreren en te recyclen. De verantwoordelijkheden worden wettelijk vastgelegd, de invulling en uitvoering ervan blijft bij de producenten. Een mogelijkheid is om dit instrument te verbreden van alleen de eindfase van een product, waarbij recycling de enige overgebleven mogelijkheid is, naar andere productfasen, waar ook andere R-strategieën mogelijk zijn. Deze mogelijkheid is recent door de Staatssecretaris genoemd in een Kamerbrief over de doorontwikkeling van UPV's.²¹ Een concrete denkrichting in de brief is dat onderzocht moet worden of in UPV-systemen doelstellingen kunnen worden opgenomen voor hogere R-strategieën, zoals reparatie (voor een toelichting op de R-ladder: zie bijlage 2). Een tweede denkrichting is dat onderzocht moet worden of tarieven gedifferentieerd kunnen worden, bijvoorbeeld een korting of vrijstelling op UPV-bijdragen voor duurzamere producten.

Dit onderzoek past goed bij de verbreding van UPV's en de denkrichtingen die daarbij horen. In het volgende hoofdstuk hebben we een concreet voorstel opgenomen hoe dit kan worden vormgegeven. In deze paragraaf richten we ons, zoals gezegd, op de uitvoerbaarheid. UPV's zijn een instrument dat zich in de praktijk al bewezen heeft. Niet voor niets wordt er daarom gedacht aan nieuwe UPV's voor producten waar nog geen UPV voor is en voor verbreding van de reikwijdte van UPV's. Er zijn wat de uitvoerbaarheid betreft ook aandachtspunten. Zo zijn er signalen over de handhaafbaarheid van doelen van UPV's.²² Een gerelateerd aandachtspunt is het commitment van partijen die UPV's uitvoeren, met name de producenten. Idealiter is het commitment zo hoog mogelijk, zodat de doelen maximaal worden nagestreefd. In de praktijk hebben producenten echter niet altijd belang bij de doelen van UPV's. UPV's zouden daarom zo vormgegeven moeten worden, dat producenten er (gedeeltelijk) voordeel bij hebben en de positieve impact op het milieu begrijpen. Als lineaire producten geprijsd worden, dan moet deze prijs transparant tot stand komen en noch te laag zijn, noch te hoog.²³ Bovendien moet rekening gehouden worden met sociale aspecten van maatregelen, met name als die van invloed zijn op consumentenprijzen. In paragraaf 3.3 beschrijven we concrete manieren waarop de maatregel die wij voorstellen voordelen kan hebben voor producenten, detailhandelaars en inkopers. In paragraaf 3.5 gaan we dieper in op de sociale aspecten. In hoofdstuk 4 onderzoeken we manieren om de uitvoerbaarheid te verbeteren.

²⁰ <https://www.seo.nl/publicaties/een-btw-nultarief-voor-groente-en-fruit/>

²¹ Kamerbrief doorontwikkeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, 16 oktober 2023.

²² Kamerbrief doorontwikkeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, 16 oktober 2023.

²³ Zie bijvoorbeeld het onderzoek Beprijzen wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen: inzicht in de optimale hoogte van het beprijzen van wegwerpbekers en maaltijdverpakkingen (Kantar Public, 2022).

Invoering van een grondstoffenbelasting

In verschillende adviesrapporten²⁴, en ook in verkiezingsprogramma's²⁵ voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, is het voorstel gedaan om een grondstoffenbelasting in te voeren. Hierbij zou het gebruik van primaire, abiotische grondstoffen (mineralen, metalen en fossiel) moeten worden belast, waardoor producten met secundaire grondstoffen (gerecyclede materialen) relatief goedkoper worden. Deze maatregel wordt vaak voorgesteld in de vorm van een bronheffing, dat wil zeggen een heffing bij de producent die de grondstoffen gebruikt om er een product van te maken.

Dit brengt ons meteen bij het voornaamste nadeel wat de uitvoerbaarheid van de maatregel betreft. Hoewel het logisch en efficiënt is om een grondstoffenbelasting te heffen bij producenten, zorgt deze heffing ervoor dat de desbetreffende producenten een concurrentienadeel hebben ten opzichte van producenten in andere landen die deze heffing niet hoeven te betalen. Dat maakt een grondstoffenheffing in alleen Nederland lastig uitvoerbaar. Daarom zijn de meeste voorstellen gericht op een Europese grondstoffenbelasting. Die neemt eventuele concurrentienadelen tussen EU-lidstaten weg. Echter, dit zou een concurrentienadeel opleveren voor EU-producenten ten opzichte van niet-EU-producenten. Dit nadeel is weg te nemen door de invoering van een EU-grensheffing voor materiaalintensieve producten van buiten de EU. Een dergelijke grensheffing is recent ingevoerd voor CO₂-intensieve producten²⁶, als flankerende maatregel voor het Europese emissiehandelssysteem. De invoering daarvan heeft echter heel wat voeten in de aarde, waardoor een soortgelijke maatregel maar dan voor grondstoffen niet op korte termijn ingevoerd kan worden. Wel kan Nederland al beginnen met lobbyen voor een dergelijke maatregel.

Verhoging van de afvalstoffenbelasting

In 2020 is een rapport opgeleverd met bouwstenen voor een nieuw belastingstelsel. Hierin zijn ook maatregelen onderzocht voor de vergroening van het belastingstelsel.²⁷ De enige beprijzingsmaatregel in dit rapport die betrekking heeft op de circulaire economie is verhoging van de afvalstoffenbelasting voor organisaties die restafval afvoeren ter verbranding. De uitvoerbaarheid van deze maatregel wordt in het rapport positief beoordeeld. Er wordt echter ook een belangrijk risico genoemd van deze beprijzingsoptie, namelijk het onbedoelde effect dat recycling duurder kan worden. Dat zit zo: een hogere afvalstoffenbelasting vormt een prikkel om de residustromen die ontstaan bij recycling te reduceren, om zo te voorkomen dat de residustromen verbrand of gestort worden. Dat is op zichzelf positief, maar leidt ook tot hogere kosten. De prijs van gerecyclede materialen gaat daarmee omhoog, terwijl gerecyclede materialen nu al vaak te duur zijn ten opzichte van relatief goedkope primaire grondstoffen.

Een tweede bezwaar tegen deze maatregel is dat de maatregel vooral recycling stimuleert, terwijl de kritiek op het Nederlandse circulaire economie beleid van de afgelopen jaren juist is geweest dat het zich te veel richt op recycling en te weinig op andere R-strategieën. Dat maakt deze maatregel ondanks de goede uitvoerbaarheid ongeschikt als maatregel om meer circulair potentieel aan te boren.

Invoering van statiegeld en retourpremies

In het verleden is statiegeld ingevoerd op verschillende producten om retourstromen te stimuleren. Zo is sinds 2021 statiegeld op plastic flesjes ingevoerd en sinds dit jaar statiegeld op blikjes. Gelet op de eerdere ervaringen, is een dergelijke maatregel uitvoerbaar gebleken. Recente monitoringsresultaten laten bovendien zien dat statiegeld op verpakkingen het aantal verpakkingen en de hoeveelheid zwerfafval substantieel terugdringt.²⁸

²⁴ Bijvoorbeeld de recente Rli-studie Weg van de wegwerpmoederschap (2023).

²⁵ Bijvoorbeeld het verkiezingsprogramma van D66.

²⁶ Namelijk het zogenoemde Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Zie: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

²⁷ Zie het deelrapport Fiscale vergroening en grondslagerosie, Ministerie van Financiën (2020).

²⁸ <https://recyclingnetwerk.org/2022/10/18/factsheet-het-effect-van-statiegeld-op-zwerfafval/>

Een mogelijkheid is daarom om de statiegeldbenadering ook toe te passen op andere producten, bijvoorbeeld EEA en meubels. Een voorbeeldmaatregel is het betalen van een retourpremie als EEA of meubels worden ingeleverd bij inzamelingspunten. Dit voorbeeld kan uitgebreid worden, bijvoorbeeld door een hogere retourpremie te betalen als een product in goede staat wordt ingeleverd.

Uit gedragsonderzoek blijkt dat de invoering van statiegeld op kleding, elektronica en meubels geen negatief effect heeft op het koopgedrag van mensen.²⁹ Dat wil zeggen dat mensen het heffen van statiegeld op kleding, elektronica en meubels niet negatief beoordelen. Het blijkt echter ook dat het uiteindelijke gedragseffect beperkt is, omdat mensen na een langere gebruiksduur vergeten dat ze het statiegeld of de retourpremie terugkrijgen. Een tweede bezwaar tegen deze maatregel is dat de maatregel vooral recycling stimuleert, terwijl de kritiek op het Nederlandse circulaire economie beleid van de afgelopen jaren juist is geweest dat het zich te veel richt op recycling en te weinig op andere R-strategieën. Dat maakt deze maatregel ondanks de goede uitvoerbaarheid ongeschikt als maatregel om meer circulair potentieel aan te boren.

Een tegenargument tegen dit tweede kritiekpunt is dat het niet per se zo hoeft te zijn dat statiegeld of retourpremies vooral recycling stimuleren. Ingeleverde producten zouden namelijk ook opgeknapt kunnen worden en een tweede leven kunnen krijgen. Hierbij stuiten we wel weer in belangrijke mate op de problemen die we in hoofdstuk 1 geschetst hebben. We doen daarom in hoofdstuk 3 concrete voorstellen die het mogelijk maken dat ingeleverde producten vaker gescheiden worden en een tweede leven krijgen. Een ander tegenargument is dat het wel degelijk nodig is om consumenten meer te stimuleren om niet-gebruikte EEA en meubels weer in te leveren. Zo blijkt uit onderzoek³⁰ in opdracht van stichting OPEN dat Nederlanders heel veel ongebruikte EEA in huis hebben, waarvan een deel een tweede leven zou kunnen krijgen, mits ze weer ingeleverd worden en mits ingeleverde producten vaker gescheiden worden en een tweede leven krijgen.

2.3. Tussentijdse conclusie

Op grond van de bevindingen uit dit hoofdstuk trekken we de conclusie dat de beprijzingsmaatregel die het beste scoort qua uitvoerbaarheid (ook op korte termijn) én qua inzet op verschillende R-strategieën (behalve alleen recycling) verbreding van de inzet van UPV-systemen is. We bouwen in het volgende hoofdstuk voort op deze conclusie door een concreet voorstel te doen in deze richting. Als er gekeken wordt naar de langere termijn, dan zijn ook andere beprijzingsvoorstellen kansrijk, met name de invoering van een Europese grondstoffenbelasting, inclusief grensheffing.

²⁹ Rapport: Welke aspecten van circulaire businessmodellen zijn acceptabel voor consumenten? Populytics (2022).

³⁰ Onderzoek naar het bezit van elektrische en elektronische apparaten bij Nederlandse huishoudens (2023), onderzoek in opdracht van stichting OPEN.

3. Hoe geven we de circulaire bijdrage inhoudelijk vorm?

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag. We bouwen hierbij voort op de conclusie uit het vorige hoofdstuk, namelijk dat verbreding van de inzet van UPV-systemen op korte termijn het meest kansrijk is. Het voorstel dat we hier uitwerken gaat in de kern om het instellen van een fonds, gefinancierd uit een circulaire bijdrage bij de productie of aanschaf van lineaire EEA of meubels, dat wordt ingezet om circulaire activiteiten zoals reparatie goedkoper te maken. We refereren daarom aan het voorstel met de term circulaire bijdrage. Wat het goedkoper maken van reparatie en andere circulaire activiteiten betreft, bedoelen we in eerste instantie goedkoper voor klanten; de kosten voor het uitvoeren van reparaties en andere circulaire activiteiten blijven in eerste instantie even hoog. Echter, naarmate de schaal waarop reparatie en andere circulaire activiteiten worden uitgevoerd toeneemt, zullen er schaal- en kostenvoordelen optreden die deze activiteiten op termijn daadwerkelijk goedkoper maken. Bij schaal- en kostenvoordelen valt te denken aan efficiëntievoordelen bij grootschaliger reparatiefaciliteiten met een grotere mate van arbeidsdeling, schaalvoordelen bij het grootschaliger produceren en inkopen van reparatieonderdelen, schaalvoordelen bij het ontwikkelen en uitrollen van nieuwe vormen van upcycling, enzovoort.

Er gaat een hefboomwerking uit van het heffen van een circulaire bijdrage op lineaire producten en het inzetten van deze middelen om circulaire producten en activiteiten goedkoper te maken (zie figuur 5). De markt voor lineaire producten is immers veel groter dan de markt voor circulaire producten en activiteiten. De toegevoegde waarde van de circulaire economie ligt namelijk al zo'n twintig jaar stabiel op slechts 4 procent van het bbp.³¹



Figuur 5. Hefboomwerking: een relatief kleine bijdrage op een grote markt van lineaire producten kan een relatief grote korting op circulaire producten en activiteiten mogelijk maken.

Er is dus slechts een relatief kleine bijdrage op lineaire producten nodig om een grote korting of bijdrage te geven aan circulaire strategieën. Het hefboomeffect waarborgt daarmee de effectiviteit waarmee de circulaire strategieën opgeschaald kunnen worden en zorgt er tegelijkertijd voor dat het prijsopdrijvende effect van de maatregel beperkt blijft. Dat laatste is belangrijk, want daarmee voorkomt het hefboomprincipe negatieve sociale effecten, bijvoorbeeld dat mensen met een laag inkomen lineaire producten niet meer kunnen betalen of dat retailers in grensregio's veel klanten kwijtraken door het prijseffect.

³¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-circulaire-economie/hoe-groot-is-de-circulaire-economie-in-nederland-#>

Een nadeel van de hefboomwerking is dat de maatregel (over)consumptie van lineaire producten in mindere mate ontmoedigt. Echter, we kunnen dit nadeel beter op de koop toe nemen, want zonder de hefboomwerking zouden de negatieve sociale effecten – namelijk: te grote prijsstijgingen van lineaire producten die mensen raakt in hun portemonnee – de maatregel onhaalbaar maken.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 beschrijven we eerst de beoogde gedragseffecten bij producenten en consumenten. Dat is het ijkpunt voor de verdere vormgeving van de maatregel. In paragraaf 3.3 benoemen we toepassingsmogelijkheden van middelen uit het fonds. In paragraaf 3.4 schetsen we een manier waarop de hoogte van de bijdrage voor het fonds kan worden vastgesteld. Ten slotte lichten we in paragraaf 3.5 toe hoe er omgegaan kan worden met enkele sociale aspecten, met name rechtvaardigheidsaspecten, van het invoeren van de circulaire bijdrage.

3.2. Beoogde gedragseffecten

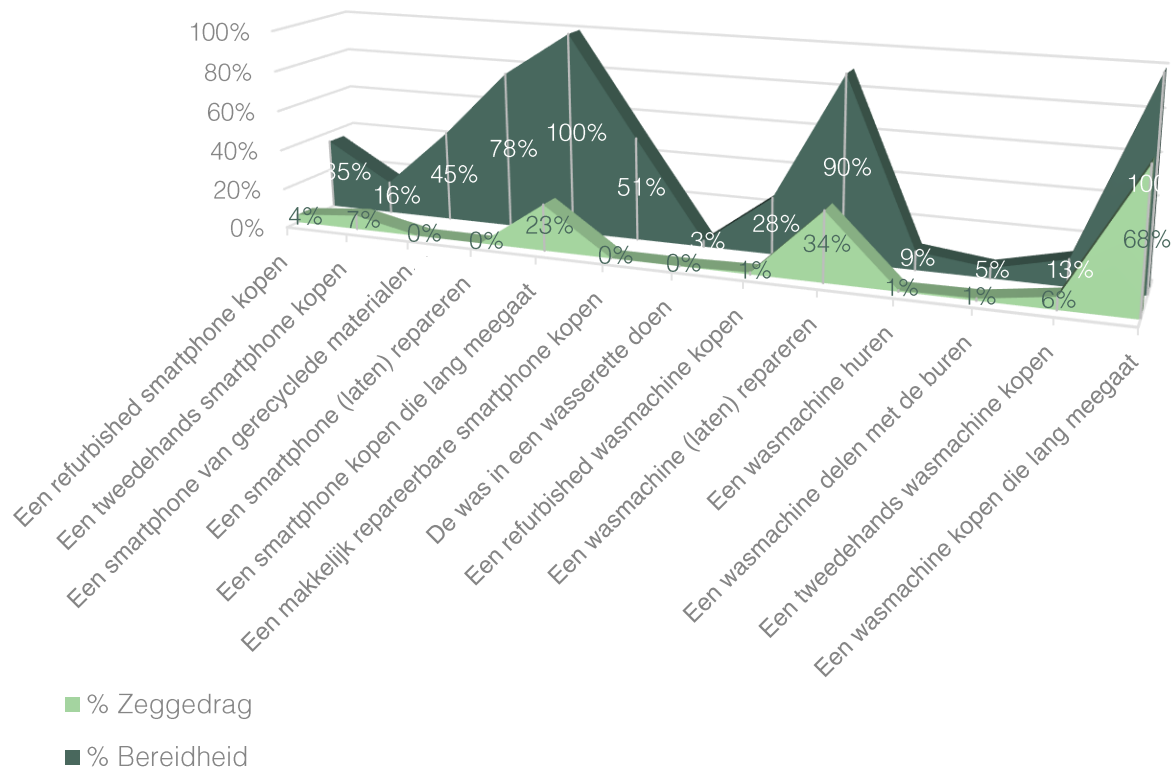
De circulaire bijdrage heeft als doel om de X-curve in gang te zetten. In dit geval betekent dat concreet de ontmoediging van lineaire productie en consumptie en de aanmoediging van circulaire productie en consumptie via het creëren van prijsprikkels.

Aangezien zowel circulaire productie als circulaire consumptie aangemoedigd dient te worden kijken we zowel naar gewenste effecten op het niveau van de producent als op het niveau van de consument. De consument betreft consumenten op de business-to-consumer markt (B2C) en klanten op de business-to-business markt (B2B; inclusief overheden en andere niet winstgedreven en (semi-)gouvernementele organisaties). De producent kan zowel de daadwerkelijke producent betreffen als de importeur of de verkopende partij. De verkopende partij op de B2C markt is de retailer (online en offline). De verkopende partijen op de B2B markt zijn handelaren gericht op de inkoop bij grote organisaties.

De beoogde (gedrags)effecten zijn gebaseerd op de R-ladder. Hoe hoger op de R-ladder, hoe effectiever het gedrag is in het realiseren van milieuwinst. De R-ladder is een veelgebruikt model voor het samenvatten van circulaire strategieën die in het Engels elk met een 'R' beginnen. De R-ladder wordt op verschillende manieren weergegeven in zowel wetenschap, beleid als praktijk waarbij het aantal 'R'en' verschilt per bron. Voor een overzicht van mogelijke interventies op de R-ladder, zie bijlage 2.

Consumentenmarkt

Op de B2C markt is door onder andere overheden uitgebreid onderzoek gedaan naar de bereidheid van consumenten om circulair consumptiegedrag te vertonen en naar het daadwerkelijke gedrag. Dit type onderzoek is ook gedaan specifiek voor EEA en meubels. Figuur 6 en 7 laten de bereidheid van consumenten voor verschillende circulaire gedragingen zien en het zeggedrag (het gedrag dat consumenten zeggen te vertonen).



Figuur 6. Bereidheid en circulair gedrag bij EEA. Bron: Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? (PBL, 2023).

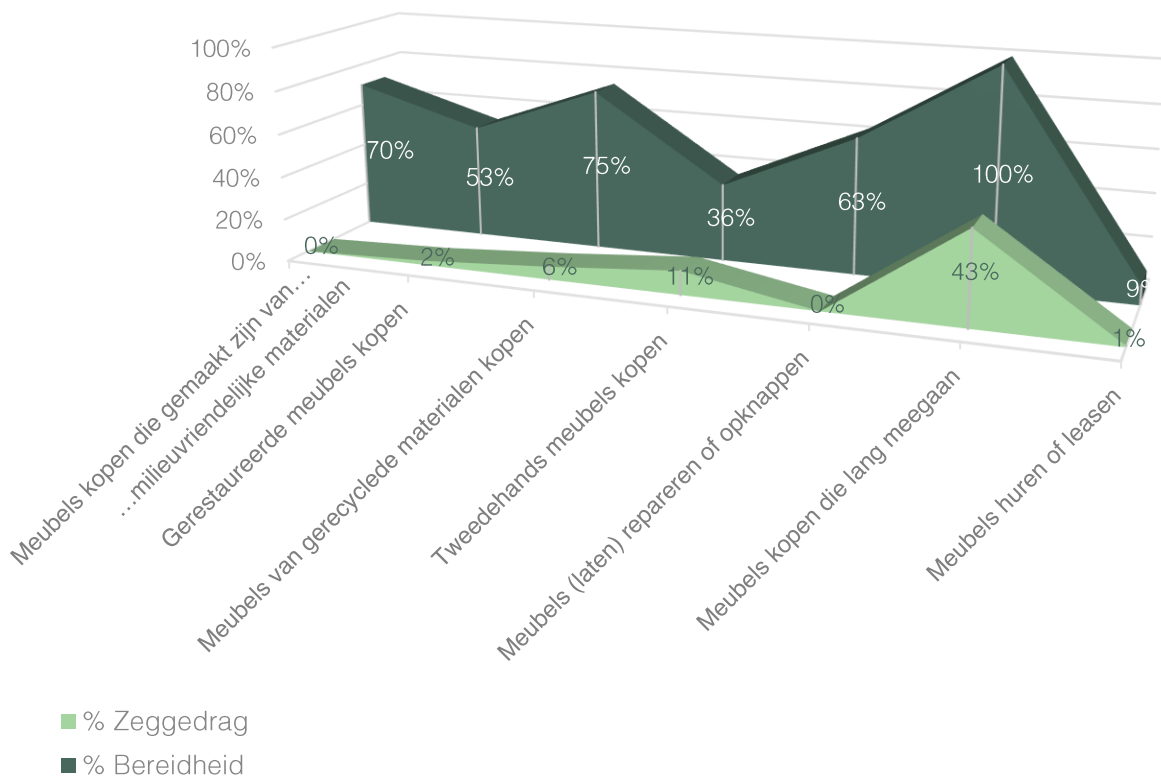
Zoals blijkt uit figuur 6 en 7, zijn veel consumenten bereid om EEA en meubels te laten repareren. Ook zijn veel consumenten bereid om refurbished EEA en gerestaureerde meubels te kopen. Verder bestaat er een hoge bereidheid om EEA en meubels te kopen van gerecyclede materialen en EEA en meubels die een lange levensduur hebben. Bij de genoemde gedragingen is de bereidheid tot deze gedragingen aanzienlijk groter dan het zeggedrag. In de gedragspsychologie refereert men hieraan met de term gedragspotentieel. De reden dat het gedragspotentieel bij veel circulaire gedragingen nog zo groot is, is dat consumenten belemmeringen ervaren om hun bereidheid om te zetten in gedrag. Hieraan liggen persoonlijke factoren ten grondslag (zoals motivatie en capaciteiten) en omgevingsfactoren (sociale, fysieke en economische omgeving), waarvan de omgevingsfactoren het belangrijkste zijn.³² De drie voornaamste belemmeringen volgens consumenten zelf zijn gemak, prijs en sociale normen.³³

De circulaire bijdrage richt zich direct op het verminderen van de prijsbelemmering en indirect op het vergroten van het gemak en het veranderen van sociale normen. Het beoogde directe gedragseffect is dat consumenten vaker reparatiediensten en refurbished EEA en meubels kopen. Het werkzame mechanisme is dat de circulaire bijdrage reparatiediensten en refurbished EEA en meubels goedkoper maakt, waardoor de prijsbelemmering minder wordt. Het indirecte effect daarvan is dat de schaal waarop deze producten en diensten afgezet worden groter wordt, waardoor deze producten vaker aangeboden kunnen worden, op gunstiger locaties. Dit vergroot het gemak waarmee consumenten reparatiediensten en

³² Gedragsstrategie burgers en circulaire economie: langetermijnstrategie en operationele aanpak voor circulair gedrag van burgers t.b.v. realisatie Nederland Circulair in 2050 (Ministerie van IenW, 2023).

³³ Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? (PBL, 2023).

refurbished producten kunnen kopen. De schaal waarop dit gebeurt, kan ook zorgen voor verandering van sociale normen.



Figuur 7. Bereidheid en circulair gedrag bij meubels. Bron: Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? (PBL, 2023).

Onderscheid tussen R-strategieën

In de vorige alinea's zijn de gedragseffecten op consumentenmarkten in algemene zin samengevat. Voordat we de gedragseffecten op de business-to-businessmarkt beschrijven, is het nuttig om nog enkele nuances aan te brengen, waarbij we een specifiek onderscheid maken tussen verschillende R-strategieën. Zo is het onderscheid tussen reparatie en refurbishment relevant, en binnen reparaties het onderscheid tussen reparaties binnen en buiten de garantietermijn, en daarbinnen weer het onderscheid tussen Europese en Nederlandse garantieregels.

Wat het onderscheid tussen reparatie en refurbishment betreft, gelden in grote lijnen de algemene bevindingen die geschetst zijn: gemak, prijs en sociale normen zijn de belangrijkste belemmeringen. Daarnaast hebben consumenten vertrouwen nodig dat producten überhaupt gerepareerd kunnen worden. Bij refurbishment spelen ook andere gedragsinvloeden, zoals de kwaliteitsperceptie van refurbished producten, de merkbeleving en de perceptie van hygiëne bij gebruikte producten.³⁴

³⁴ Abbey, J. D., Meloy, M. G., Blackburn, J., & Guide Jr, V. D. R. (2015). Consumer markets for remanufactured and refurbished products. *California Management Review*, 57(4), 26-42.

Bij reparaties speelt daarnaast het onderscheid tussen reparaties binnen en buiten de garantietermijn. De garantietermijn die is vastgelegd in de Europese garantierichtlijn is minimaal twee jaar.³⁵ In Nederland bestaat geen wettelijke garantietermijn, maar hebben consumenten recht op een deugdelijk product.³⁶ Dat wil zeggen dat een product voor een bepaalde tijd probleemloos moet functioneren. Hoe lang dat is, hangt af van het product en de verwachtingen die de producent of verkoper daarbij gewekt heeft. In theorie betekent dit dat Nederlandse consumenten goed beschermd zijn tegen ondeugdelijke producten en dat ze binnen de garantiewetten aanspraak kunnen maken op gratis reparaties als een product niet gedurende de verwachte levensduur probleemloos functioneert. In de praktijk lopen consumenten er echter tegenaan dat detailhandelaren en producenten barrières opwerpen om gebruik te maken van deze rechten.³⁷ Bovendien bieden producenten als een product binnen de garantietermijn ondeugdelijk blijkt te zijn vaak geen reparatie aan, maar een nieuw (vervangend) product. Daar kan van de zijde van detailhandelaren en producenten tegenin gebracht worden dat met name de Nederlandse garantiewetgeving veel ruimte laat voor interpretatie en daarmee dus ook onduidelijkheid schept. Hoe het ook zij, het gevolg van deze onduidelijkheid is dat consumenten in Nederland niet snel geneigd zullen zijn om producten binnen de garantietermijn te laten repareren vanwege de geschetste onduidelijkheid. Buiten de garantie een product laten repareren kan natuurlijk ook, maar dat is zoals hierboven toegelicht op dit moment relatief duur.

Onderscheid tussen productgroepen

Naast een specifiek onderscheid tussen R-strategieën is het ook nuttig om een specifiek onderscheid te maken tussen productgroepen. Zo is het wat de bereidheid tot reparatie betreft relevant om meubels te onderscheiden van EEA. Bij meubels speelt namelijk bij een substantieel deel van de consumenten de overweging dat ze een product niet willen laten repareren omdat ze eigenlijk 'wat anders' willen. Deze overweging is terug te zien in de trend van fast furniture (voor een gedeeltelijke cijfermatige onderbouwing, zie bijlage 3). Bij meubels zou daarom het stimuleren van refurbishment of upcycling een geschiktere strategie kunnen zijn dan het stimuleren van alleen reparatie. We doen daarom in paragraaf 3.3 bij onze beschrijving van de aanwendingsmogelijkheden van een fonds niet alleen voorstellen voor het stimuleren van reparatie, maar ook voor het stimuleren van refurbishment.

Business-to-business markt

Ook op de B2B markt zijn gemak, prijs en normen belangrijke belemmeringen om circulair in te kopen. De normen zijn, anders dan op de consumentenmarkt, niet alleen informele normen, maar vaak ook formele normen, die vastgelegd zijn in inkoopdocumenten. Zo hebben grote bedrijven en overheidsorganisaties vaak onderhoudsplannen die ertoe aanzetten om producten en infrastructuur in overeenstemming met afschrijvingstermijnen te vervangen, ongeacht de (mogelijk goede) staat van deze producten en infrastructuur. Grote bedrijven en overheidsorganisaties kopen vaak in via aanbestedingen, wat het in veel gevallen onmogelijk maakt om refurbished EEA of (kantoor)meubels in te kopen.

Aan de producentenkant van de economie zijn er nu nog veel fabrikanten die weinig kansen zien in het faciliteren van reparatie, omdat het een kleine markt is met schaalnadelen en omdat het hun verdienmodel van de grotere markt van lineaire producten aantast. Hetzelfde geldt voor veel retailers. Het beoogde gedragseffect bij producenten is daarom dat het, vanwege de marktkansen die de circulaire bijdrage creëert, aantrekkelijker wordt om circulaire businessmodellen te ontwikkelen.

³⁵ https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/consumer-contracts-guarantees/consumer-guarantees/index_nl.htm

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bescherming-van-consumenten/vraag-en-antwoord/welke-garanties-heb-ik-op-een-product#>

³⁷ Zie bijvoorbeeld de maandelijkse rubriek 'Stekeligheden' in de Consumentengids van de Consumentenbond.

*Samenvatting van de bevindingen uit deze paragraaf:***Beoogde gedragseffecten**

- Het beoogde directe gedragseffect voor consumenten is dat zij vaker reparatiediensten en refurbished EEA en meubels kopen.
- Het beoogde gedragseffect bij producenten is daarom dat het ze het aantrekkelijker vinden om circulaire businessmodellen te ontwikkelen en dat vaker doen.

3.3. Aanwendingsmogelijkheden van middelen uit het fonds

Om de beoogde gedragseffecten te stimuleren kunnen de middelen uit het fonds van de circulaire bijdrage op verschillende manieren worden ingezet. Daarnaast spelen ook de manier waarop de bijdrage wordt geheven en de hoogte van de bijdrage een rol in het stimuleren van de beoogde gedragseffecten. In deze paragraaf bespreken we eerste de waaier aan mogelijkheden die er bestaat om de middelen uit het fonds aan te wenden. Vanzelfsprekend kunnen niet alle mogelijkheden worden benut aangezien de middelen uit het fonds beperkt zijn. In een volgende paragraaf bespreken we criteria op basis waarvan prioriteiten gesteld kunnen worden bij het aanwenden van de middelen.

De volgende mogelijkheden voor het aanwenden van de middelen zijn geïdentificeerd (zie figuur 8). De figuur vormt ook een beknopte samenvatting van deze paragraaf. Onder de figuur lichten we elk van deze aanwendingsmogelijkheden in meer detail toe.

Deeldepots ontwikkelen	• Spullen delen leidt tot een fors lagere ecologische voetafdruk. • Bepaalde EEA en meubels worden niet-frequent gebruikt en kunnen via deeldepots gedeeld worden.
Betere informatievoorziening	• De circulaire transitie vraagt om informatie op productniveau. • Middelen uit het fonds kunnen aangewend worden om versneld een reparabiliteitslabel in te voeren, plus een taxonomie voor gebruikte spullen
Reparatie en refurbishment goedkoper maken	• Korting op reparatie naar Oostenrijks of Frans model of via een onderhoudsabonnement, en korting op refurbishment. • Eventueel extra korting voor mensen met lage inkomens.
Stimuleren van de rol van circulaire ambachtscentra, kringloopwinkels en Repair Cafés	• Kringloopwinkels, circulaire ambachtscentra en Repair Cafés vullen de gaten in het systeem; kringloopwinkels hebben behoefte aan training. • Een puntensysteem kan Repair Cafés aantrekkelijker maken.
Lineaire naar circulaire transitie van producenten en retailers ondersteunen	• Advies over circulaire bedrijfsmodellen. • Bijscholing voor retailpersoneel op het terrein van reparatie. • Trainingen voor circulair aanbesteden.

Figuur 8. Aanwendingsmogelijkheden voor het fonds.

3.3.1. Deeldepots ontwikkelen

Spullen delen leidt tot een fors lagere ecologische voetafdruk. Voor bepaalde EEA en meubels is het zeer goed mogelijk om deze te delen vanwege niet-frequent gebruik. Denk aan (tuin-)gereedschap, speelgoed, bepaalde keukenapparatuur en klapstoeltjes, statafels en ander meubilair voor feestjes. Vanuit het fonds kunnen de middelen aangewend worden om op deeldepots in wijken of straten te starten waar buurtbewoners (tegen betaling) gebruik kunnen maken van de EEA en meubels. Een andere mogelijkheid is om gebruik te maken van bestaande infrastructuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bibliotheken. Zo kan verkend worden of bibliotheken eveneens kunnen fungeren voor de uitleen van EEA en meubels. Voor producten die laagfrequent gebruikt worden zal dat geen probleem zijn. Denk aan een boormachine of decoupeerzaag. Voor producten die vaker gebruikt worden, zoals een grasmaaier, geldt dat de bibliotheek voor de meeste mensen te ver weg is. Bij een hybride oplossing vindt een deel van de uitleen plaats via bestaande infrastructuur en een deel via nieuwe infrastructuur.

3.3.2. Betere informatievoorziening

Productpaspoorten

Zoals blijkt uit onze inventarisatie van gegevens over afval en Put on Market (PoM) van EEA en meubels (zie bijlage 3), is de informatievoorziening nog verre van optimaal. Voor een succesvolle transitie naar een circulaire economie moet de informatievoorziening in verschillende opzichten beter. Zo zou er veel meer informatie op productniveau beschikbaar moeten zijn, in plaats van alleen geaggregeerde financiële gegevens en geaggregeerde gegevens over gewicht. Verder zou er beter geregistreerd moeten worden hoe producten tot stand zijn gekomen, welke grondstoffen erin zitten en hoe het product uit elkaar gehaald, gerepareerd of geüpgraded kan worden. Ten slotte is het voor zowel gebruikers als reparateurs van belang dat op productniveau bijgehouden wordt wat de onderhoudsgeschiedenis van het product is.

Europese context

Deze informatie kan verzameld en bijgehouden worden in zogenoemde productpaspoorten. Binnen de Europese Unie zijn recent verschillende voorstellen gedaan om burgers meer inzicht te geven in de reparabiliteit van producten en om reparaties eenvoudiger te maken. Zo werkt de Europese Unie aan zogenoemde Digital Product Passports (DPP's); deze worden vanaf dit jaar stapsgewijs uitgerold.³⁸ DPP's zijn relevant, omdat het de herkomst van het product, waaronder de grondstoffen, en de reparabiliteit van een product transparant maakt. Ook kunnen ze ingezet worden om de onderhouds- en reparatiegeschiedenis van producten bij te houden. Verder komt er een Europees recht op reparatie (ook wel right-to-repair genoemd).³⁹ Binnen de garantietermijn was dit uiteraard al zo; de voornaamste wijziging is dat dit voorstel van de Europese Commissie reparatie buiten de garantietermijn gemakkelijker maakt. Voorbeelden hiervan zijn het recht om reparatie te claimen bij producenten, de mogelijkheid om de voorwaarden en kosten van reparatie van producenten onderling te vergelijken en benchmarken, en een (vrijwillige) Europese kwaliteitsstandaard voor reparatiediensten. Daarnaast is in Europees verband onlangs de Ecodesign-richtlijn aangepast. Dit is een kader dat een milieubewuster ontwerp van producten afdwingt. Binnen dit algemene kader biedt de richtlijn ook ruimte voor maatwerk per productgroep. Een voorbeeld daarvan is het Europese reparabiliteitslabel voor smartphones en tablets dat begin dit jaar is vastgesteld en in juni 2025 in werking treedt.⁴⁰ Voor andere productgroepen, waaronder overige EEA en meubels, laat een reparabiliteitslabel langer op zich wachten.

³⁸ Götz, T. et al. (2022), 'Digital Product Passport: The ticket to achieving a climate neutral and circular European economy?'. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy and University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership.

³⁹ https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/rules-promoting-repair-goods_en

⁴⁰ https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/energy-efficient-products/mobile-phones-cordless-phones-and-tablets_en

Het tempo van de uitrol van de DPP's en reparabiliteitslabels is zodanig traag dat sommige landen al begonnen zijn om sommige onderdelen daarvan versneld in te voeren. Zo heeft Frankrijk recent een reparabiliteitslabel ingevoerd dat voor consumenten inzichtelijk maakt hoe reparabel een product is. Middelen uit het fonds kunnen aangewend worden om ook in Nederland versneld een reparabiliteitslabel in te voeren. Zo worden consumenten aangespoord om reparabele producten te kopen die ze gemakkelijk zelf kunnen repareren of kunnen laten repareren. Een relevante tegenwerping is dat de kosten dan alleen gemaakt worden om de uitrol te versnellen, terwijl deze kosten niet gemaakt hoeven worden als Nederland zou aansluiten bij het Europese label.

Taxonomie van gebruikte producten

Burgers kunnen nog een andere belangrijke rol spelen bij hergebruik van EEA en meubels, met name op het gebied van logistiek. Op dit moment worden nog veel producten weggegooid die prima geschikt zijn voor reparatie of refurbishment. Echter als producten eenmaal in de verkeerde bak belanden mag of kan het enkel nog als afval worden behandeld. Dit geldt ook voor EEA die in de inzamelingsbakken van EEA (van Stichting OPEN) verdwijnen. Op het moment dat dat gebeurt raken producten in dat proces alsnog beschadigd waar ze voorheen wellicht nog goed functioneerden. Ook in milieustraten geldt wettelijk dat wanneer producten eenmaal in de afvalcontainer zijn beland, deze niet hergebruikt of gerepareerd mogen worden. Concreet betekent dit dat als men bijvoorbeeld een mooie tafel in de afvalcontainer ziet liggen, deze er niet meer uitgehaald mag worden.

De consument kan een rol vervullen door voor afdanking goed na te denken over de potentiële hergebruikwaarde van een product. De consument die het product afdankt kent het product immers het beste. Er kan een taxonomie ontwikkeld worden op basis waarvan de consument in eenvoudige stappen kan bepalen of een product afval is of toch gerepareerd of hergebruikt kan worden. In milieustraten en op andere inleverplekken betekent dit wel dat er aparte bakken of containers moeten komen voor herbruikbare producten. Deze bakken en containers moeten in verband met controle van producten ook bemenst worden. Het ontwikkelen van deze taxonomie en het organiseren van de aparte bakken of containers voor bruikbare/reparabele EEA of meubels kunnen uit het fonds worden gefinancierd.

3.3.3. Reparatie en refurbishment goedkoper maken

Mogelijkheden om reparatie goedkoper te maken

Reparatie kan op twee manieren worden gefaciliteerd vanuit het fonds. De eerste is om reparatievouchers aan te bieden aan consumenten die een productreparatie behoeven. In Oostenrijk bestaat sinds 2022 een dergelijk initiatief genaamd de 'Reparaturbonus'⁴¹. De Reparaturbonus, of reparatiebonus, is een voucher waarmee de helft van de reparatiekosten wordt vergoed.⁴² Elke voucher heeft een waarde van €200 en kan besteed worden bij de 3.500 geaccrediteerde locaties in het land, zowel reparatielocaties gelieerd aan producenten als zelfstandige reparateurs. In Oostenrijk wordt dit gefinancierd vanuit Europese Covidgelden. De bonus overtreft qua succes alle verwachtingen. Waar de doelstelling was om in 2026 400.000 reparaties te hebben gefinancierd, zijn er in het eerste jaar al 560.000 apparaten gerepareerd. De kosten bedroegen €80 miljoen voor het eerste jaar⁴³.

In Frankrijk is met 'le Fonds de réparation' gekozen voor een soortgelijke systematiek: voor reparaties van bepaalde productgroepen ontvangen burgers vouchers. Anders dan in het Oostenrijkse systeem ontvangen burgers niet één voucher die voor meerdere reparatiediensten kan worden ingezet, maar per reparatie een voucher met waarde die varieert van €10 tot €45, afhankelijk van de kosten van de reparatiedienst.

⁴¹ Bronnen:

https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/energie_sparen/reparaturbonus.html en <https://www.reparaturbonus.at/> Geraadpleegd op 31 november 2023.

⁴² Wij nemen aan dat het hierbij om reparaties buiten de garantietermijn gaat, aangezien de Europese wetgeving producenten verplicht om binnen de garantietermijn producten te repareren of vervangen.

⁴³ Bronnen: <https://circulaire-it.nl/oostenrijkse-reparatiebonus-is-enorm-succes/> en <https://telecomnieuws.online/duurzaamheid/reparatiebonus-oostenrijk-bespaart-geld-en-vermindert-e-afval-nederland-blijft-achter/> Geraadpleegd op 4 december 2023.

De voucher dekt slechts een deel van de kosten van reparatiediensten.⁴⁴ Een belangrijk nadeel van een systeem met vouchers ter waarde van een absoluut bedrag is dat niet alle kosten van reparatiediensten gedekt worden, vooral van het Franse systeem waar de waarde van de vouchers relatief laag is ten opzichte van de kosten van reparatiediensten. Hoewel we niet de beschikking hebben over vergelijkende onderzoeksgegevens, is onze hypothese dat het gedragseffect groter zou zijn als ten minste 50 procent van de prijs van reparatiediensten vergoed zou worden. In paragraaf 3.4 laten we zien dat, anders dan men op het eerste gezicht misschien zou denken, vouchers met een substantiële waarde, zoals in Oostenrijk, ten opzichte van de omzet van lineaire producten helemaal niet hoog hoeft te zijn. Er is dus geen doorslaggevend financieel bezwaar tegen het bieden van substantiële kortingen. Een procentuele korting hoeft qua uitvoerbaarheid niet ingewikkelder te zijn. De consument kan bij de reparateur 50 procent korting krijgen, waarna de reparateur de 50 procent met factuuroverzichten zou kunnen declareren bij het fonds. Een aanzienlijk deel van deze kosten betreft arbeidskosten. Naast reparatie brengt ook refurbishment veel (en vooral) arbeidskosten met zich mee. Het Franse en Oostenrijkse systeem zou daarom prima uitgebreid kunnen worden met een declaratiemogelijkheid van bijvoorbeeld 50 procent van de kosten voor refurbishment (exclusief de inkoopkosten voor het casco van het ingeleverde apparaat).⁴⁵

Mogelijkheden om extra aandacht te besteden aan mensen met lage inkomens

In veel, zo niet alle, gemeenten krijgen inwoners met de laagste inkomens een stadspas of gemeentepas als onderdeel van het zogenoemde minimabeleid. Dergelijke passen geven inwoners verschillende rechten en kortingen waardoor zij beter in staat zijn om deel te nemen aan de maatschappij. In onder andere Amsterdam en Arnhem is het met de stadspas eveneens mogelijk om kleding gratis te laten repareren. Dit mes snijdt aan twee kanten: de laagste huishoudens kunnen langer doen met kleding die gratis gerepareerd wordt. Daarnaast leven kledingreparateurs niet zelden ook van een laag inkomen en die profiteren op deze manier van extra omzet. Vanuit het fonds kunnen dergelijke activiteiten gefinancierd worden, waarbij de kortingen voor mensen met een laag inkomen hoger kunnen worden vastgesteld dan de reguliere kortingen. Dit idee lijkt erg op een reparatievoucher zoals hierboven besproken, maar is in feite een potentiële aanvulling daarop specifiek gericht op de laagste inkomens.

Kwalitatief hoogwaardige producten die lang meegaan zijn in de regel beter voor milieu en klimaat. Maar ze zijn in de regel ook duurder op het moment van aanschaf. De totale kosten van eigenaarschap kunnen na lang gebruik lager liggen dan bij meermalige consumptie van een goedkoper doch kwalitatief laagwaardiger substituuut. Echter, huishoudens met de laagste inkomens kunnen lang niet altijd zo'n hoog bedrag ophoesten. Daarom is het mogelijk om vanuit het fonds rentevrije leningen aan te bieden aan huishoudens met de laagste inkomens om hen zodoende in staat te stellen dergelijke kasstroomproblemen op te lossen. Dit is niet hetzelfde als het leasen van een product. Leasen is op termijn vaak duurder dan een product aanschaffen, onder andere omdat leasebedragen doorlopen zolang een product wordt gebruikt. In dit voorbeeld gaat het om een lening waarbij betaling stopt zodra de lening is afgelost. Het opbouwen van schulden moet hierbij te allen tijde voorkomen worden. Dit kan door de mogelijkheid te scheppen om het product weer in te leveren als iemand niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. Het product kan dan refurbished worden en opnieuw worden aangeboden. Of de gemeente kan beslissen dat de inwoner het product mag houden zonder verdere betalingsverplichtingen, gefinancierd uit de bijzondere bijstand.

⁴⁴ <https://longtimelabel.com/actualite/fonds-de-reparation/>

⁴⁵ Hierbij is ook de zogenoemde 'margeregeling' relevant, die regelt dat ondernemers die gebruik maken van tweedehands producten alleen btw hoeven te rekenen over de winst in plaats van over de omzet. Zie: <https://ondernemersplein.kvk.nl/margeregeling-voor-de-btw/>

Onderhouds- en reparatieabonnement

Een ander model dat hetzelfde doel beoogt kan zijn om onderhoud en reparatie deel te laten uitmaken van een onderhoudsabonnement dat als verzekering fungeert. Hierbij betaalt iedere deelnemer een bepaald maandbedrag waarmee het verzekerd is voor reparatie. Als een product dan (buiten de garantietermijn) gerepareerd moet worden, dan wordt dit betaald uit het abonnement. Ook kan er binnen het abonnement aandacht worden besteed aan het voorkomen van reparatie via onderhoud.

Voor de detailhandel betekent een dergelijk abonnement een nieuw (circulair) verdienmodel en ook klantenbinding. Vanuit het fonds kan een dergelijk abonnement gesubsidieerd worden. Het psychologische effect kan zijn dat klanten na een langere periode van betaling als abonnee ook gebruik willen maken van de rechten die het ze oplevert. Ze krijgen dan het gevoel dat een gedane investering zich terugbetaalt. Ook is het idee dat ze ontzorgd worden aantrekkelijk voor klanten. Als een apparaat minder goed functioneert is het een kwestie van een belletje om het apparaat ter reparatie aan te bieden. Hierbij is het wel van belang dat klanten niet betalen voor reparaties binnen de garantietermijn. Door maandelijks abonnementsgelden te betalen en periodiek onderhoudsproducten en -instructies te ontvangen blijft de optie van reparatie bovendien in het parate geheugen.

Afwegingen voor de keuze voor korting of voor een onderhouds- en reparatieabonnement

Een uitdaging is nog wel dat een dergelijk abonnement niet verplicht kan worden voor consumenten. De verhouding circulaire bijdrage en voordeel op abonnementskosten dient dermate gunstig te zijn dat zo'n abonnement wordt afgesloten. Psychologisch werkt het gunstig dat een consument die een circulaire bijdrage betaalt dit geld (deels) terugkrijgen als zij of hij een abonnement afsluit. Een goed verhaal richting de consument is erg belangrijk. Voor consumenten werkt het waarschijnlijk het beste om het te verkopen als verzekering. Het Duitse Wertgarantie⁴⁶ is een gerenommeerde partij, gespecialiseerd in verzekering van EEA. Deze partij kan bij de uitvoering betrokken worden. De uitvoering wordt daarmee eenvoudiger en kan sneller gerealiseerd worden. Een risico van het abonnementsidee is dat het weliswaar een aanvullend verdienmodel biedt voor producenten, maar dat klanten er weinig aan hebben, bijvoorbeeld omdat ze vergeten om er aanspraak op te maken of tegen barrières oplopen als ze er aanspraak op maken (consumenten lopen bij reparaties binnen de garantietermijn namelijk ook tegen barrières op, zoals in paragraaf 3.2 toegelicht).

Een keuze dient gemaakt te worden of een dergelijk abonnement direct op het moment van aanschaf wordt afgesloten, of ook nog op een later moment in kan gaan. Autobezitters kunnen bijvoorbeeld op ieder moment lid worden van de Wegenwacht. Verder dient de keuze gemaakt te worden of alle reparaties tot op zekere hoogte vergoed worden, zoals in het Franse en Oostenrijkse model, of dat alleen consumenten die vrijwillig een abonnement afsluiten aan de regeling meedoen. Als gekozen wordt voor maximale impact, dan ligt het Franse of Oostenrijkse model voor de hand. Als gekozen wordt voor beperking van de kosten, dan kan voor het tweede model gekozen worden.

Er is nog een andere reden om voor het tweede model te kiezen. Het trainen van verkopend personeel om te kunnen repareren kost tijd. Daarom heeft een onderhouds- en reparatieabonnement de voorkeur boven reparatievouchers. Reparatievouchers kunnen immers direct ingezet worden, maar vereisen wel dat er ook reparatiecapaciteit is. Wanneer onderhouds- en reparatieabonnementen worden afgesloten dan zullen de meeste producten niet op korte termijn een reparatie behoeven. Zodoende kan het fonds in de eerste fase in een sneller tempo middelen opbouwen dan aanwenden. In de tussentijd kan begonnen worden met het trainen van winkelpersoneel. Een ongewenst bijeffect van de abonnementen kan wel zijn dat aanschaf van nieuwe producten met abonnement aantrekkelijker kan worden in verhouding tot aanschaf van tweedehands producten.

⁴⁶ Zie: <https://www.wertgarantie.nl/#/>

Qua volgorde kunnen binnenkomende middelen eerst worden aangewend ten behoeve van het ontwikkelen van training voor winkelpersoneel en vervolgens voor daadwerkelijke reparaties en de ontwikkeling van het register. Het winkelpersoneel betreft eveneens personeel van kringloopwinkels. Of kringloopwinkels ook op andere manieren ondersteund kunnen worden hangt in sterke mate af van de hoogte van de bijdrage. Een te hoge bijdrage kan moeilijk uit te leggen zijn en leiden tot ongewenste grenseffecten (consumenten gaan producten over de grens kopen).

3.3.4. Stimuleren van de rol van kringloopwinkels, circulaire ambachtscentra en Repair Cafés

Rol van kringloopwinkels

Kringloopwinkels kunnen bij de transitie naar een circulaire economie een bijzondere en nuttige rol spelen. Dit geldt zowel voor EEA als meubels en wordt door verschillende deskundigen bevestigd, ook buiten de branchevereniging kringloopwinkels. Kringloopwinkels zijn bij uitstek geschikt om arbeidsplaatsen te bieden aan diegenen die vaardig zijn in reparatie en onderhoud en tegelijkertijd een beschutte werkplek nodig hebben. Deze arbeid door mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kan deels worden gesubsidieerd vanuit het sociaal domein. Daarnaast is deze arbeidscapaciteit hard nodig omdat de potentiële omvang van de reparatiemarkt naar verwachting groot is.

Kringloopwinkels dienen gefaciliteerd te worden in hun reparatiecapaciteit. Er is vooral een behoefte aan training. Voor reparateurs is het vaak onduidelijk wat ze wel en niet mogen repareren. Er is te weinig bekendheid met de regelgeving hieromtrent. De onbekendheid leidt tot terughoudendheid uit angst iets te repareren wat niet mag.

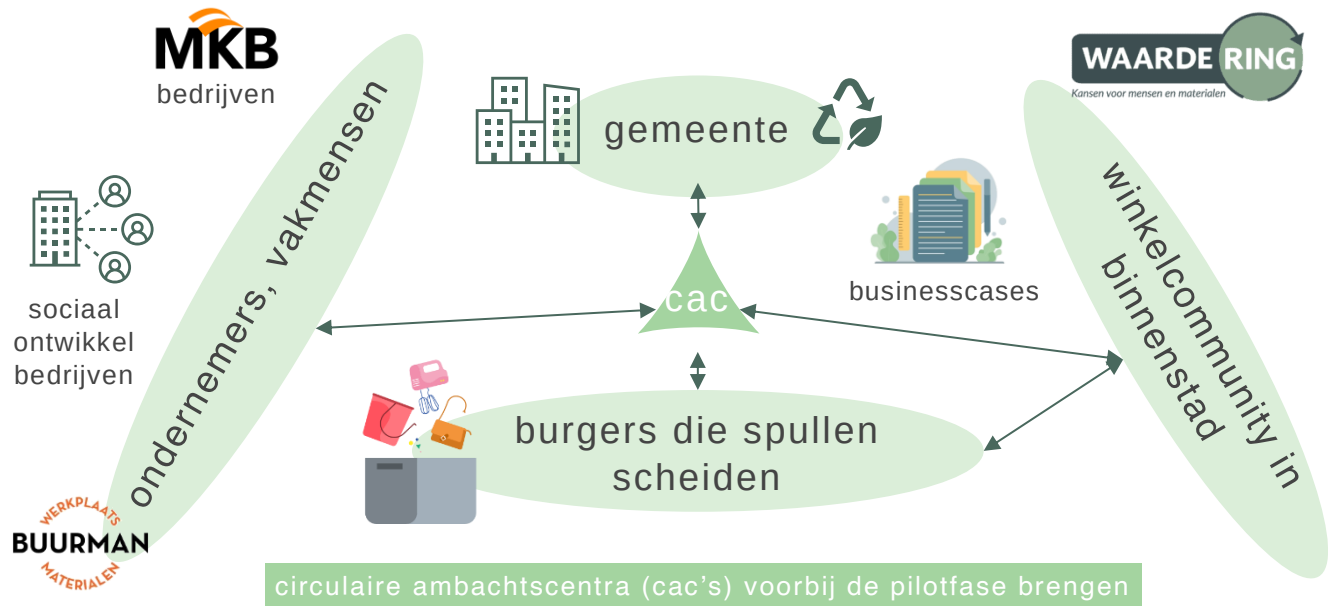
De kringloopwinkel 'De Kringloper' in Roosendaal is een mooie illustratie van wat er mogelijk is. De Kringloper is gecertificeerd om te werken met EEA, volgens de richtlijnen van WEELABEX (Waste Electrical and Electronic Label of Excellence) en de opvolger daarvan CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization). Dit geeft hun het recht om EEA op te halen, te repareren en op te knappen. De winkel werkt samen met Bosch. Concreet betekent dit dat Bosch hoogwaardige onderdelen levert, tips en training bij reparatie geeft en producten na reparatie voorziet van twee jaar garantie. Dergelijke samenwerkingsverbanden tussen producent en kringloop of andere detaillist kunnen ook elders opgezet worden.

Een belangrijke uitdaging voor kringloopwinkels is dat ze vaak op goedkope en dus onzichtbare locaties actief zijn. Uit experimenten met pop-up winkels in stadscentra is gebleken dat ook bij sluiting van de pop-up locaties klanten kringloopwinkels blijvend beter wisten te vinden. Vanuit Branchevereniging Kringloop Nederland (BKN) bestaat dan ook de wens om periodiek zichtbaarder te zijn om potentiële klanten bekend te maken met de reparatiemogelijkheden bij kringloopwinkels.

Rol van circulaire ambachtscentra

Circulaire ambachtscentra spelen een belangrijke rol bij het uitbreiden en normaliseren van circulaire activiteiten in Nederland. Recent zijn pilots met circulaire ambachtscentra uitgevoerd, waarna het plan is gevormd om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van circulaire ambachtscentra. In onze visie zijn er meer toekomstmogelijkheden voor circulaire ambachtscentra dan alleen het verbeteren van de geografische spreiding. In figuur 9 bieden we een visuele weergave van de mogelijkheden die wij zien om de rol van circulaire ambachtscentra te verbeteren.

De eerste mogelijkheid die wij zien, is om bij lokale mkb-bedrijven, sociaal ontwikkelbedrijven, sociale ondernemers en zelfstandige vakmensen te inventariseren welke ondernemerskansen zij zien in gebruikte meubels en EEA. Circulaire ambachtscentra zouden de ondernemers die circulaire kansen zien kunnen faciliteren bij het uitwerken van hun bedrijfsideeën.



Figuur 10. Visie van Sufficiency op circulaire ambachtscentra in de toekomst.

De tweede mogelijkheid die volgt uit het eerste idee, is om circulaire ambachtscentra een rol te geven bij het stimuleren van burgers om naast afval ook bruikbare spullen te gaan scheiden. Dit idee kan goed gecombineerd worden met het idee van een taxonomie voor gebruikte spullen. De gebruikte spullen kunnen vervolgens door ondernemers en vakmensen benut worden voor upcycling: het toevoegen van waarde waardoor de gebruikte spullen een tweede leven krijgen. Dit is zeker mogelijk voor meubels en computers, en mogelijk ook voor andere apparaten. Een hechte samenwerking met lokale mkb-bedrijven, sociaal ontwikkelbedrijven en sociale ondernemingen is dan ook belangrijk. Een mooi praktijkvoorbeeld van een combinatie van de eerste en tweede mogelijkheid is het Haagse initiatief van de Spullenbak.⁴⁷

De derde mogelijkheid is dat circulaire ambachtscentra een rol spelen bij het ontwikkelen van circulaire winkelcommunities in de binnensteden. Hiermee bedoelen we concreet winkelstraten of winkelgebieden waar bedrijven en retailers die circulaire producten en diensten aanbieden geconcentreerd zijn. Concentratie van deze activiteiten in binnensteden is om meerdere redenen belangrijk:

1. Ten eerste vergroot dit het gemak waarmee consumenten circulaire producten en diensten kunnen kopen. Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is het nu voor circulaire ondernemers vanwege schaalnadelen vaak lastig om een goede locatie in binnensteden te bemachtigen. Daardoor moeten consumenten die naar kringloopwinkels, vintagewinkels, reparatiewinkels of andere circulaire bedrijven willen naar de randen van de steden of naar afgelegen industrieterreinen. Dat ongemak vormt een belemmering om circulair te consumeren. Door circulaire winkelstraten of winkelgebieden aan te wijzen, kan deze belemmering worden weggenomen. Hierbij is uiteraard samenwerking met gemeenten nodig.
2. Ten tweede kunnen circulaire winkelstraten en winkelgebieden ervoor zorgen dat circulaire producten en diensten zichtbaarder worden voor consumenten die zich nog niet of nauwelijks bewust zijn van deze mogelijkheden en de aantrekkelijkheid ervan.
3. Ten derde kunnen ze ervoor zorgen dat er, zoals de term winkelcommunities uitdrukt, een groepsgevoel kan ontstaan bij ondernemers en consumenten die bijdragen aan circulaire activiteiten. Dat groepsgevoel is op haar beurt van belang om sociale normen in

⁴⁷ Zie www.spullenbak.nl

Nederland te veranderen in de richting van circulair gedrag. Een voorbeeld van een circulaire winkelcommunity in de opbouwfase is de WaardeRing in de Zwolse binnenstad.

Voor elk van de genoemde mogelijkheden is het zeer de vraag of de businesscases voor de ideeën in de huidige situatie waarin circulaire activiteiten een fors kosten- en schaalnadeel hebben wel sluitend te maken zijn. Daarom zou het fonds bij elk van deze mogelijkheden een rol kunnen spelen om de ideeën van de grond te krijgen, zodat er op termijn voor deze circulaire activiteiten ook kosten- en schaalvoordelen ontstaan. Zo zullen er middelen nodig zijn om de onrendabele top op vastgoed voor circulaire ondernemers te dekken. Ook zullen er middelen nodig zijn om gebruikte spullen gescheiden in te zamelen. Enzovoorts.

Rol van Repair Cafés

Het zou goed zijn als consumenten geïnformeerd worden over gratis reparatiemogelijkheden en daartoe verleid worden. Een reparatie kan al snel (meer dan) € 60-70 kosten, terwijl er producten zijn als staafmixers, broodroosters en speelgoed die deze waarde niet eens hebben op het moment van aanschaf. Voor dergelijke producten zijn de Repair Cafés cruciaal. Ze blijven bovendien ook na de invoering van een korting op reparatie cruciaal, omdat er ook bij een forse korting op repareren nog steeds goedkope EEA en meubels zullen zijn die niet rendabel zijn om te repareren. Bovendien spelen Repair Cafés een belangrijke rol bij het aanleren van reparatievaardigheden bij mensen. De uitdaging is om consumenten te verleiden om te repareren in plaats van nieuwe producten te kopen. Dit kan door punten te sparen voor elke keer dat ze naar een Repair Café gaan, waarbij punten inwisselbaar zijn voor bijvoorbeeld een gebakje van de lokale bakker. De kosten om de spaaracties te verzilveren kunnen dan uit het fonds gefinancierd worden, waarbij het geld terugvloeit naar de lokale middenstand. Ook zouden Repair Cafés aantrekkelijker gemaakt kunnen worden door ze te huisvesten op aantrekkelijker locaties, bijvoorbeeld in circulaire winkelcommunities.

3.3.5. Lineaire naar circulaire transitie van producenten en retailers ondersteunen

Stimuleringsmogelijkheden voor producenten

Een deel van de middelen uit het fonds kan ook terecht komen bij producenten. Producenten kunnen dan bijvoorbeeld gesubsidieerde adviesdiensten over vernieuwing van bedrijfsmodellen inwinnen. Om de transitie van lineaire naar circulaire bedrijfsmodellen soepel te laten verlopen, kan een bedrijf ook kiezen voor de strategie om bestaande bedrijfseenheden te klonen. De gekloonde variant is een circulaire variant van de oorspronkelijke lineaire variant. Door de tijd heen groeit de gekloonde variant ten opzichte van de oorspronkelijke variant, die dus steeds kleiner wordt. Er is, als het ware, sprake van gecontroleerde kannibalisatie waardoor producenten met beperkt risico de transitie naar circulariteit kunnen maken.

Daarnaast kunnen producenten ondersteund worden in het uitvoeren van circulaire prestatietellingen, bijvoorbeeld op basis van het SCOR-model van de Association for Supply Chain Management. De uitvoering van dergelijke prestatietellingen kan gefinancierd worden vanuit het fonds.

Verder wordt het aanbieden van producten als dienst als belangrijk instrument gezien om de producent te stimuleren tot circulariteit. Klanten betalen zodoende voor de functionaliteit van een product. Als een product niet functioneert, dan betaalt de klant ook niet. Bedrijven blijven eigenaar van verkochte producten. Dit zou prikkels moeten creëren om producten zo te maken dat ze lang meegaan, makkelijk te onderhouden en repareren zijn en goed te recyclen of op te knappen. Voorbeelden van bedrijven die hiermee bezig zijn, zijn Bundles die wasmachines aanbiedt op de consumentenmarkt, het betalen naar gebruik voor printers en kopieerapparaten op kantoren, en Fairphone dat haar producten zowel op de particuliere als zakelijke markt aanbiedt als dienst.

Bij een dergelijk model krijgt de verkopende partij de waarde van het product niet op het moment van de transactie, maar verspreid over een langere periode. Dit betekent dat de transactie voorgefinancierd moet worden. Financierende partijen zijn hier met het oog op debiteurenrisico heel terughoudend in, te meer wanneer de afschrijving van het product sneller

gaat dan de aflossing door klanten of wanneer er hoge transactiekosten verbonden zijn aan het retour krijgen en opnieuw beschikbaar stellen van producten in geval van wanbetaling door de klant. Als gevolg van deze risico's is voorfinanciering vaak kostbaar. Het fonds kan eventueel middelen aanwenden om garant te staan voor het geval dat debiteuren betalingsverplichtingen niet kunnen nakomen. Ook kan het fonds de rente financieren om het te betalen bedrag door de klant nog aantrekkelijker te maken. Door risico's en kosten weg te nemen wordt het aanbieden van producten als dienst mogelijk aantrekkelijker. Bij het uitbouwen van dit model zullen de rechten van klanten goed gewaarborgd moeten worden.

Stimuleringsmogelijkheden voor retailers

Een deel van de middelen uit het fonds kan ook terechtkomen bij retailers. Uit verschillende interviews komt voor de B2C-markt een belangrijke rol voor de detailhandel naar voren. Enerzijds heeft de detailhandel voor elektronica met fysieke winkels het moeilijk. Er zijn signalen dat het failliet van BCC (september 2023) slechts het topje van de ijsberg is. De concurrentie van online verkopers is groot. Door reparatie en refurbishment aantrekkelijker te maken via het fonds ontstaat een nieuw verdienmodel voor de detailhandel op basis van een concurrentievoordeel dat moeilijk te imiteren of substitueren is door online winkels. Dit nieuwe verdienmodel is gebaseerd op de concurrentiekracht (waaronder het servicemodel) van fysieke winkels kan eveneens de arbeidsproductiviteit van deze winkels helpen vergroten.

Momenteel is het repareren en onderhouden van EEA een zeer omslachtig gebeuren. Producten gaan ter reparatie langs verschillende plekken in binnen- en buitenland voor onderzoek, vaststelling van schade in relatie tot garantievoorwaarden en daadwerkelijke reparatie. De logistieke en administratieve lasten zijn zeer groot en staan vaak niet in verhouding tot de product(rest)waarde. Ook moet de klant een product vaak lange tijd missen. Voor klanten van online winkels worden ook verschillende barrières opgeworpen zoals de eis om producten retour te sturen in de originele verpakking. Wanneer consumenten hun producten zelf ter reparatie kunnen aanbieden in een winkel in de buurt neemt dat de logistieke en administratieve lasten grotendeels weg. Reparatie wordt laagdrempeliger en consumenten zijn hun product minder lang kwijt. De detailhandel kan een deel van het personeel zo opleiden dat ze zowel kunnen repareren als verkopen, waardoor personeel ook productief is op rustige momenten in de winkel. Idealiter vindt reparatie in het zicht plaats. Zoals in de etalage. Dit draagt bij aan het verspreiden en internaliseren van reparatie als norm.

Voor meubels geldt grotendeels hetzelfde als voor EEA. Ook bij meubels kan de detailhandel een belangrijke rol spelen in onderhoud en reparatie. Een recent position paper⁴⁸ van BKN signaleert wel enkele uitdagingen:

- Er is steeds meer fast furniture van lage kwaliteit
- De kosten van vakwerk voor onderhoud, reparatie en reiniging liggen hoog
- Meubels nemen veel ruimte in beslag in het logistieke proces (distributie en tijdelijke opslag)
- Meubels zijn modegevoelig

Als gevolg hiervan zijn nieuwe meubels vaak goedkoper en meer gewenst dan gerepareerde meubels. De branchevereniging voor interieurbouw en meubelindustrie, CBM, herkent dit en vult aan dat de goedkope fast furniture voor de consumentenmarkt een veel groter probleem vormt dan projectinrichting en kantoormeubilair van Nederlandse makelij. Uitzondering vormt de tentoonstellingsbouw vanwege haar kort-cyclische karakter. Het kort-cyclische karakter van tentoonstellingen kan niet gewijzigd worden. Het kort-cyclische karakter van tentoonstellingsmaterialen wel. Zo is het belangrijk om prikkels te creëren die leiden tot modulaire en herbruikbare onderdelen. Een mooi voorbeeld is het bedrijf Zipperwall dat wanden produceert die aan elkaar geritst kunnen worden en zonder schade aan te brengen ook weer losgemaakt kunnen worden. Als mooi voorbeeld voor het opknappen van kantoormeubilair wordt het bedrijf Opnieuw, met vestigingen door het land, genoemd. Opnieuw werkt ook samen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

⁴⁸ Geen circulaire keten zonder de kringloop (BKN, 2023).

Vanuit het fonds kunnen trainingen ontwikkeld en aangeboden worden. Trainingen tot reparatie zijn goed te volgen. Zo vraagt een opleiding tot reparateur van meubels 20 procent van de inspanning van een opleiding tot meubelmaker.

Stimuleringsmogelijkheden voor inkoopafdelingen van grote organisaties

Ten slotte valt er veel winst te behalen als inkoopafdelingen van grote organisaties minder producten kopen omdat producten langer en slimmer worden gebruikt. Ook kan er circulaire winst in aanbestedingen worden gerealiseerd. Een mooi voorbeeld hiervan is de manier waarop de Universiteit van Utrecht onlangs een aanbesteding voor nieuw meubilair vormgaf. De aanbesteding was opgedeeld in drie percelen. Een eerste perceel keek naar wat de universiteit op voorraad had aan meubilair. Een tweede perceel keek naar de aankoop van tweedehands meubels. Een derde perceel keek naar aankoop van nieuwe meubels. Een bedrijf mocht niet meedingen op zowel het tweede als het derde perceel. Vanuit het fonds kunnen middelen worden aangewend om trainingen te ontwikkelen en aan te bieden. Hierin kan opgetrokken worden met PIANOo⁴⁹.

3.3.6. Beslissingscriteria aanwendingsmogelijkheden

Er zijn verschillende aanwendingsmogelijkheden van financiële middelen uit het fonds, maar wellicht kunnen niet alle mogelijkheden uitgevoerd worden binnen de capaciteit van het fonds. Binnen het palet van circulaire producten en activiteiten moeten er dus keuzes gemaakt worden. In het maken van keuzes voor de aanwending van middelen is het belangrijk dat er een afweging plaatsvindt. Hieronder staat een lijstje met mogelijke beslissingscriteria:

- In welke mate ontstaan de beoogde gedragseffecten van klanten, producenten en detailhandelaren?
- Wat zijn eventuele eerdere ervaringen met vergelijkbare maatregelen in andere landen?
- Zijn er versterkende effecten tussen verschillende aanwendingsmogelijkheden?
- Wat zijn de kosten van het aanwenden voor een bepaald doel?
- In hoeverre accepteert de klant de aanwendingsmogelijkheid?
- Zit er nog een positieve sociale dimensie aan?

Het is binnen de scope van deze verkenning niet mogelijk om alle geïdentificeerde aanwendingsmogelijkheden te beoordelen op elk van deze criteria. Wel geven we hier alvast een aantal overwegingen mee. Ten eerste merken we op dat op basis van het eerste en voornaamste criterium, namelijk het bereiken van gedragseffecten, het goedkoper maken van reparatie en refurbishment de belangrijkste aanwendingsmogelijkheid is. Dit is niet alleen in theorie zo, bijvoorbeeld omdat de bereidheid om te repareren of om een refurbished product te kopen groot is (zie paragraaf 3.2), maar ook in de praktijk, getuige de succesvolle voorbeelden uit Frankrijk en Oostenrijk. We adviseren daarom om sowieso te kiezen voor deze aanwendingsmogelijkheid.

Ten tweede is het nuttig om bij het kiezen van aanwendingsmogelijkheden een onderscheid te maken tussen de B2C en B2B markt. Op beide markten is veel te winnen, maar in de uitleg naar de klant is het belangrijk dat op beide markten klanten voordelen ervaren van de circulaire bijdrage. Dit wil niet zeggen dat het volledige bedrag dat op de B2B markt wordt geheven ook voor de B2B markt wordt aangewend. Voor B2C geldt hetzelfde. Maar wat het wel aangeeft is dat op z'n minst een deel van de middelen worden aangewend om trainingen te ontwikkelen en aan te bieden of eventueel zelfs inkoopbeleid op maat te maken, zodat inkoopafdelingen producten kiezen met een lange levensduur en bovendien een lange gebruiksduur gaan stimuleren.

⁴⁹ Zie: <https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo>

Wat de B2C markt betreft zien we belangrijke versterkende effecten wanneer een reparatievoucher of onderhouds- en reparatieabonnement gepaard gaat met de mogelijkheid om reparaties ook lokaal bij detailhandelaren uit te kunnen laten voeren en de mogelijkheid om personeel van detailhandelaren bij te scholen met middelen uit het fonds. In de uitvoering stuit dit mogelijk op uitdagingen omdat online winkels in dat geval een nadeel hebben, maar dat nadeel is wellicht te overkomen wanneer online winkels met zelfstandige reparatiewinkels en kringloopwinkels gaan samenwerken om de reparatie- en onderhoudsdiensten aan te kunnen bieden.

Als we naar de impact kijken, dan geldt voor bepaalde producten dat het realiseren van deelfaciliteiten veel ecologische impact kan hebben omdat er fors minder producten nodig zijn. Wanneer deelfaciliteiten ten dele worden ontwikkeld samen met bibliotheken of andere bestaande infrastructuur kan dit ook bijdragen aan internalisering van de norm om spullen te delen. Een ander voordeel van deeldepots is dat het uiteindelijk budgetneutraal uitgevoerd kan worden. Dat wil zeggen dat net zoals mensen betalen voor lidmaatschap van een bibliotheek, gebruikers ook om een kleine vergoeding gevraagd kan worden om EEA en meubels te lenen.

De voorfinanciering van de aanschaf van producten met een lange levensduur en het wegnemen van het debiteurenrisico hoeft niet veel te kosten. Echter, de uiteindelijke kosten zullen afhangen van economische factoren van dat moment. Denk aan werkgelegenheid, faillissementen, inflatie en rentestanden. De daadwerkelijke kosten zijn dus moeilijk te voorspellen, maar er kan wel een budgettaire grens worden ingesteld.

Het aanbieden van ondersteuning van lineaire naar circulaire transitie door producenten heeft als voordeel dat het de mate van commitment van private partijen bij de uitvoering van de maatregel vergroot. Het heeft als nadeel dat het moeilijker uit te leggen is aan klanten die (indirect via hogere prijzen) betalen voor deze maatregel.

3.4. Hoogte van de circulaire bijdrage

Scope van de circulaire bijdrage

De scope van dit onderzoek betreft, zoals toegelicht in hoofdstuk 1, EEA en meubels. De reden dat gekozen is voor deze scope is dat van alle vormen van consumptie spullen bij een gemiddeld Nederlands huishouden de grootste negatieve milieu-impact hebben.⁵⁰ Binnen de categorie spullen hebben EEA en meubels, samen met textiel, de grootste negatieve milieu-impact. Dit betekent dat EEA en meubels logischerwijs tot de scope van de circulaire bijdrage horen, maar niet noodzakelijkerwijs dat de scope zich daartoe zou moeten beperken. We hebben daarom de scope vergeleken met de maatregelen die in Oostenrijk en Frankrijk zijn genomen. De scope van de Oostenrijkse maatregel betreft reparaties van EEA, fietsen, gereedschappen en muziekinstrumenten.⁵¹ De scope van de Franse maatregel betreft reparaties van EEA, elektrische voertuigen, gereedschappen en muziekinstrumenten.⁵² In beide landen is er dus voor gekozen om EEA onder het reparatiefonds te laten vallen, in geen van beide landen is gekozen om meubels eronder te laten vallen. De waarschijnlijke reden hiervoor is dat mensen minder geneigd zijn om meubels te laten repareren, omdat ze eigenlijk 'wat anders' willen (zie paragraaf 3.2). Dit geldt echter niet voor refurbished meubels, waar wel consumentenvraag naar is. Als het fonds in Nederland niet alleen kosten van reparaties maar ook van refurbishment zou dekken, wat wij in paragraaf 3.3 adviseren, dan is het logisch om naast EEA ook meubels onder de scope van het fonds te laten vallen.

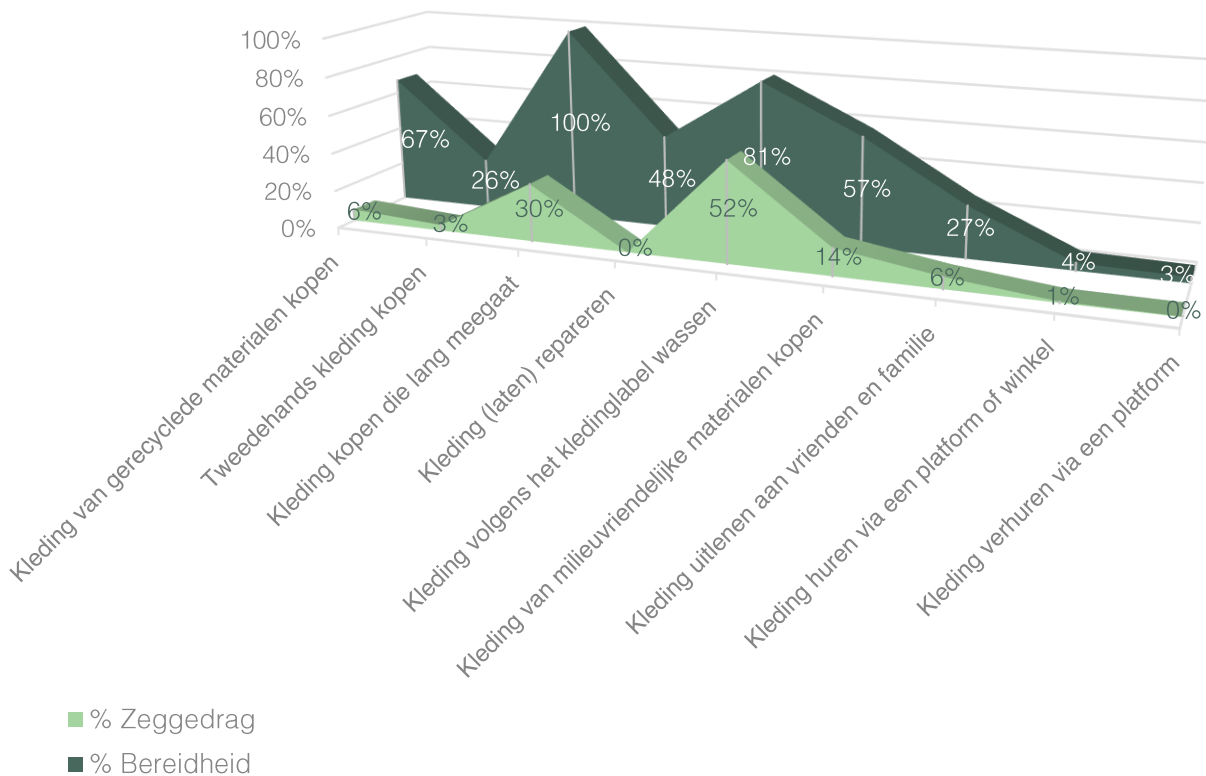
Wat kleding betreft is de bereidheid van Nederlanders om kleding te laten repareren ook relatief hoog, terwijl het percentage mensen dat dit daadwerkelijk doet nog heel laag is (zie figuur 11). Met andere woorden, ook bij kleding is het gedragspotentieel groot. Wellicht speelt ook hier het motief dat mensen minder geneigd zijn om kledingstukken te laten repareren, omdat ze eigenlijk 'wat anders' willen. Maar net als bij meubels geldt dat mensen wel in toenemende bereid zijn om tweedehands of vintage kleding te kopen. Bovendien heeft de

⁵⁰ Porcelijn, B. (2017), De verborgen impact: alles voor een eco-positief leven, Uitgeverij Volt.

⁵¹ Zie: https://www.reparaturbonus.at/fileadmin/user_upload/media/reparaturbonus_geraeteliste.pdf

⁵² <https://longtimelabel.com/actualite/fonds-de-reparation/>

productie van kleding zoals benoemd een relatief grote milieu-impact. Daarom zou in onze optiek ook overwogen moeten worden om reparatie en refurbishment van kleding onder de scope van het fonds te laten vallen. Die bredere scope maakt de boodschap aan burgers en bedrijven ook consistent, namelijk dat voor al deze productgroepen geldt dat, net als bij fietsen en auto's, altijd eerst reparatie of refurbishment overwogen zou moeten worden. Hetzelfde geldt voor gereedschappen en muziekinstrumenten, die in zowel Oostenrijk als Frankrijk ook onder de scope van het fonds vallen.



Figuur 12. Bereidheid en circulair gedrag bij kleding. Bron: Hoe circulair zijn Nederlandse consumenten? (PBL, 2023).

Hoogte van de bijdrage beredeneren vanuit impact

Zoals eerder gezegd, zou bij het ontwerp en de uitvoering van de circulaire bijdrage de realisatie van de beoogde gedragseffecten centraal moeten staan. Dit principe zou ook leidend moeten zijn bij het bepalen van de hoogte van de circulaire bijdrage. Concreet betekent dit dat we terug moeten redeneren (technische term: backcasting) welke financiële stimulansen er nodig zijn om circulaire strategieën voor EEA en meubels significant op te schalen. Eerder in het rapport constateerden we dat circulaire strategieën te maken hebben met grote schaal- en kostennadelen. Om deze nadelen op te heffen is een substantiële bijdrage nodig. De aanwendingsmogelijkheid van het goedkoper maken van reparatiediensten is daarbij waarschijnlijk de belangrijkste. De maatregelen die in Frankrijk en Oostenrijk zijn genomen om repareren te bevorderen, laten zien welke kosten verbonden zijn aan het stimuleren van reparaties. In het kader hieronder geven we een rekenvoorbeeld.

In Oostenrijk bedroegen de totale kosten voor het stimuleren van reparaties € 80 miljoen voor het eerste jaar voor in totaal 560.000 reparaties.⁵³ Omdat Nederland ongeveer het dubbele aantal inwoners heeft, zou een eerste indicatie van de kosten voor deze aanwendingsmogelijkheid dus zo'n € 160 miljoen per jaar zijn. (Dit bedrag zou uiteraard door nader onderzoek gepreciseerd moeten worden, onder andere door de scope exacter vast te stellen en volledig vergelijkbaar te maken met de scope van de Oostenrijkse maatregel.) Dat is zo'n € 20 per jaar per Nederlands huishouden. Ter vergelijking: per Nederlands huishouden werd in 2015 bijna € 700 per jaar besteed aan EEA (exclusief medische apparaten en exclusief onderhoud, reparatie en data-abonnementen) en € 525 per jaar aan meubels (inclusief tuinmeubels, exclusief stoffering, onderhoud en reparatie).⁵⁴ In 2020 was dit bedrag opgelopen tot bijna € 1.000 per jaar aan EEA en € 640 per jaar aan meubels.⁵⁵ Een circulaire bijdrage van zo'n 1,2 procent ten opzichte van de totale uitgaven aan EEA en meubels zou dus op basis van dit grofmazige rekenvoorbeeld al voldoende kunnen zijn om repareren in Nederland substantieel op te schalen.

Hefboomwerking nader toegelicht

Uit het rekenvoorbeeld blijkt dat er inderdaad sprake kan zijn van een hefboomwerking: een bijdrage van één of enkele procenten per bestede euro aan EEA en meubels is voldoende om een substantiële opschalingsimpuls te financieren voor reparatie of andere circulaire strategieën. We bevelen aan om in een verdiepend onderzoek de totale kosten van alle gekozen aanwendingsmogelijkheden preciezer in kaart te brengen, zodat op basis daarvan de gewenste omvang van het fonds vastgesteld kan worden. De vraag is overigens wel of een relatief lage bijdrage per lineair product ontmoedigend genoeg werkt voor lineaire productie en consumptie.

Ons advies is om niet direct in te zetten op sterke, marktversturende prijsverhogingen van lineaire producten, maar de circulaire markt zoveel mogelijk gecontroleerd, en bij voorkeur snel, te laten groeien. Op termijn kan de circulaire bijdrage worden verhoogd, of een aparte milieuheffing/grondstoffenheffing op lineaire producten worden ingevoerd, zodat de lineaire markt stapsgewijs, in een gecontroleerd tempo krimpt. Naarmate de circulaire markt groeit en de lineaire markt krimpt, zal de circulaire bijdrage die ingezameld wordt ook krimpen. Dat is echter geen probleem, want het doel van de maatregel is om zichzelf op termijn overbodig te maken. Tegen de tijd dat de circulaire markt flink is gegroeid, treden er innovaties en schaalvoordelen op die circulaire strategieën permanent goedkoper zullen maken, zoals we ook gezien hebben bij de energietransitie. Bovendien zullen de sociale normen eveneens veranderd zijn. De bijdrage uit het fonds is dan niet meer nodig.

Zoals we in het volgende hoofdstuk toelichten, zou omwille van de uitvoerbaarheid het bedrag voor het fonds het beste opgehaald kunnen worden bij producenten (inclusief importeurs)⁵⁶, dus zonder dat dit op het bonnetje van producten verschijnt. Een bijdrage vaststellen per product en deze bijdrage zichtbaar maken op het bonnetje is ook een mogelijkheid, maar is moeilijker uitvoerbaar. Als er voor de laatstgenoemde optie gekozen wordt, dan biedt een vast bedrag per product de meeste voordelen. Een bedrag ophalen als percentage maakt namelijk vooral kwalitatief hoogwaardige producten duurder. Kwalitatief hoogwaardige producten zijn immers in de regel duurder dan kwalitatief laagwaardige substituten en juist kwalitatief hoogwaardige producten dienen aantrekkelijker te worden gemaakt.

Mogelijkheden om de circulaire bijdrage te differentiëren

Idealiter zou de bijdrage die ingezameld wordt, of het nu op het niveau van producenten of producten is, gedifferentieerd worden op basis van de gehanteerde productiemethoden, waarbij de bijdrage voor duurzame producenten/producten lager zou moeten zijn en voor niet-duurzame producenten/producten hoger. Differentiatie is echter op korte termijn lastig uit te voeren. Er dient in dat geval met veel verschillende eigenschappen rekening gehouden te

⁵³ Bronnen: <https://circulaire-it.nl/oostenrijkse-reparatiebonus-is-enorm-succes/> en <https://telecomnieuws.online/duurzaamheid/reparatiebonus-oostenrijk-bespaart-geld-en-vermindert-e-afval-nederland-blijft-achter/>. Geraadpleegd op 4 december 2023

⁵⁴ Bron: CBS, Bestedingen van huishoudens naar bestedingscategorieën (2015).

⁵⁵ Bron: CBS, Bestedingen van huishoudens naar bestedingscategorieën (2020).

⁵⁶ In de wetgeving wordt alleen over producenten gesproken. Dit is in de wet inclusief importeurs.

worden om ongewenste effecten te voorkomen. Het gaat in dat geval om de levensduur van producten, hoe makkelijk iets te repareren is, blijvende beschikbaarheid van reserveonderdelen, mate van modulariteit, energiezuinigheid, materiaalkeuze en meer. De enige optie om op korte termijn de bijdrage te differentiëren is op basis van de garantietermijn die een producent biedt. In enkele gevallen wijken producenten nu al af van wettelijke garantietermijnen. Zo biedt Fairphone 5 jaar garantie aan en Repeat headphones zelfs levenslange garantie.

Op langere termijn is differentiatie op basis van producteigenschappen haalbaarder als Nederland in navolging van Frankrijk met een reparabiliteitslabel komt. Het Franse 'Indice de réparabilité' is een verplicht label voor bepaalde EEA dat op een schaal van 1-10 aangeeft hoe goed een product te repareren is⁵⁷. De wet die dit mogelijk maakt, is in 2020 aangenomen door het Franse parlement⁵⁸ en in 2021 in werking getreden.⁵⁹ Zo is in een oogopslag te zien hoe goed een product te repareren is. Een nadere toelichting op het Franse systeem staat in het volgende kader.

De score van de Indice de réparabilité wordt bepaald aan de hand van vijf criteria:

1. Documentatie
2. Demonteerbaarheid, toegang tot het product, beschikbaar gereedschap (fabrikanten ontwikkelen soms eigen sleutels, gereedschap en schroeven waardoor producten niet te openen zijn met gangbaar gereedschap) en bevestigingsmaterialen
3. Beschikbaarheid van reserveonderdelen
4. Prijs van reserveonderdelen
5. Specifieke criteria (zoals ondersteuning)

Onderstaande afbeeldingen zijn afkomstig van de website van l'Indice de réparabilité. Ze laten zien hoe het label werkt:

Critère	Sous-critère	Note du sous-critère sur 10	Coefficient du sous-critère	Note du critère sur 20	Total des notes des critères sur 100
CRITÈRE 1 : DOCUMENTATION	1.1 Durée de disponibilité de la documentation technique et relative aux conseils d'utilisation et d'entretien	7,7	2	15,4	62,3
CRITÈRE 2 : DEMONTABILITE, ACCES, OUTILS, FIXATIONS	2.1 Facilité de démontage des pièces de la liste 2*	9,3	1	18,6	
	2.2 Outils nécessaires (liste 2)	9,0	0,5		
	2.3 Caractéristiques des fixations entre les pièces de la liste 1** et de la liste 2	9,5	0,5		
CRITÈRE 3 : DISPONIBILITE DES PIÈCES DÉTACHÉES	3.1 Durée de disponibilité des pièces de la liste 2	3,1	1	7,8	
	3.2 Durée de disponibilité des pièces de la liste 1	1,8	0,5		
	3.3 Délais de livraison des pièces de la liste 2	10,0	0,3		
	3.4 Délais de livraison des pièces de la liste 1	4,0	0,2		
CRITÈRE 4 : PRIX DES PIÈCES DÉTACHÉES	4. Rapport prix des pièces de la liste 2 sur prix de l'équipement neuf	2,5	2	5,0	
CRITÈRE 5 : CRITÈRE SPÉCIFIQUE	5.1 Rapport prix des pièces de la liste 2 sur prix de l'équipement neuf	10,0	1	15,5	
	5.2 Assistance à distance sans frais	6,0	0,5		
	5.3 Possibilité de réinitialisation logicielle	5,0	0,5		
		Note de l'indice sur 10			6,2

Figuur 13. Voorbeeld van Franse 'Indice de réparabilité'.

⁵⁷ Zie: <https://www.indicereparabilite.fr/>

⁵⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041553759/>

⁵⁹ <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/tout-savoir-indice-reparabilite#>

Voor de val van het kabinet in 2023 had Tweede Kamerlid Henri Bontenbal al vragen gesteld aan de Staatssecretaris over de invoering van een reparabiliteitslabel in Nederland. Doelstelling toen was om dit eind 2023 te bespreken in de Tweede Kamer en 21 maanden later in de winkels te hebben. De verwachting was toen dat er een Kamermeerderheid voor zou zijn. Door de val van het kabinet en de nieuwe verkiezingen is het niet in stemming gebracht in de Tweede Kamer. Het is op dit moment niet te zeggen of in de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer ook een meerderheid voor de introductie van dit label is. Als het label er wel komt dan kan de circulaire bijdrage afhankelijk worden gemaakt van de score binnen dit label. Een hoge score leidt tot een lage bijdrage, een lage score tot een hoge bijdrage. Het label in combinatie met de circulaire bijdrage vormen elkaar versterkende instrumenten om bedrijven te stimuleren de reparabiliteit van hun producten te verbeteren.

De materiaalkeuze kan ook een variabele zijn om de tariefdifferentiatie op te baseren. Voor meubels wordt nu samen met de Technische Universiteit Delft een instrument gemaakt om via een label eenvoudig inzichtelijk te maken wat de ecologische voetafdruk van een bepaald materiaal is. Voor de meubelbranche bestaat ook al het instrument Inside Inside⁶⁰. Dat instrument geeft voor tal van materialen aan wat de milieukosten zijn. Door de meubelbranche wordt dit instrument echter niet als succesvol beschouwd. Het model wordt gezien als te complex. Het kwam te vroeg en wordt te veel ingezet als marketinginstrument door de bedrijven die het geïnitieerd en ontwikkeld hebben. Het instrument geeft echter wel aan dat het goed mogelijk is om de ecologische voetafdruk van materialen inzichtelijk te maken. Voor EEA kan hetzelfde worden nagestreefd, temeer als producten worden voorzien van een materialenpaspoort. Databases zoals gebruikt door Idemat⁶¹ kunnen relatief eenvoudig gebruikt worden om uitgaande van industriegemiddelden de ecologische impact van producten te bepalen op basis van materiaalkeuze. Deze databases hebben niet alleen berekeningen voor tal van materialen, maar maken ook onderscheid tussen materialen die nieuw worden gewonnen (virgin) of hergebruikt (recycling of refurbishing) worden. Bedrijven die verwachten beter te scoren dan het industriegemiddelde kunnen dit aantonen via circulaire prestatietellingen, zoals bijvoorbeeld via het veel gebruikte SCOR-model van de Association for Supply Chain Management. De bewijslast ligt dan bij de betreffende bedrijven.

Samenvatting van de bevindingen uit deze paragraaf:

Hoogte van de circulaire bijdrage

- Een bijdrage van één of enkele procenten per bestede euro aan EEA en meubels is voldoende om een substantiële opschalingsimpuls te financieren voor reparatie of andere circulaire strategieën.
- Ons advies is om niet direct in te zetten op sterke, marktversturende prijsverhogingen van lineaire producten, maar de circulaire markt zoveel mogelijk gecontroleerd, en bij voorkeur snel, te laten groeien.

Mogelijkheden voor differentiatie van de circulaire bijdrage

- Differentiatie van de circulaire bijdrage is op korte termijn lastig uit te voeren, omdat de vereiste objectieve informatie op dit moment nog onvoldoende beschikbaar is.
- Op langere termijn is differentiatie op basis van producteigenschappen beter te realiseren als Nederland in navolging van Frankrijk met een reparabiliteitslabel komt.

⁶⁰ Zie: www.insideinside.nl

⁶¹ Zie: <https://idematapp.com/>

3.5. Hoe om te gaan met sociale overwegingen?

Toetsing aan de hand van drie rechtvaardigheidscriteria

De toelichting op de mogelijke hoogte van de circulaire bijdrage brengt ons bij een aantal sociale overwegingen. De kernvraag is: hoe zorgen we ervoor dat de maatregel rechtvaardig uitpakt? Wat de definitie van rechtvaardigheid betreft, sluiten we aan bij de drie definities van rechtvaardigheid die Nederlanders het meest belangrijk vinden. Het onderzoek waar we aan refereren is recent uitgevoerd in opdracht van de WRR.⁶² De drie rechtvaardigheidsprincipes die op de meeste steun kunnen rekenen van Nederlanders zijn: (1) een minimale ondergrens (niemand zakt vanwege het beleid door het ijs), (2) maximale opbrengst (doelmatigheid) en (3) de vervuiler betaalt.

Over het tweede rechtvaardigheidsprincipe hebben we in dit rapport al op diverse plaatsen een toelichting gegeven: de circulaire bijdrage moet zo vormgegeven worden, dat het maximale gedragseffect – en daarmee de maximale opbrengst – wordt bereikt.

Met het eerste rechtvaardigheidsprincipe is in het ontwerp van de maatregel eveneens rekening gehouden. Zo garandeert het hefboomprincipe dat er slechts een relatief kleine bijdrage op lineaire producten nodig is om een groot gedragseffect te bewerkstelligen bij het opschalen van circulaire strategieën (zie paragraaf 3.4). Het hefboomprincipe voorkomt negatieve sociale effecten, bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen die lineaire producten niet meer kunnen betalen of retailers in grensregio's die veel klanten kwijtraken door het prijseffect. Bovendien zorgt de circulaire bijdrage ervoor dat refurbishment en reparatie aanzienlijk goedkoper worden. Hierbij kan in het bijzonder rekening gehouden worden met mensen met een lager inkomen, bijvoorbeeld via het idee van de stadspassen of door het leasen van producten toegankelijker en goedkoper te maken.

Mochten deze sociale aspecten van de maatregel onvoldoende blijken, dan kan er in aanvulling hierop een impactdividend ingevoerd worden voor de 25 procent laagste inkomens. Dit idee is gebaseerd op het klimaatdividend (beleidsterm: climate action incentive payments) dat is ingevoerd in provincies in Canada die nog geen koolstofbelasting hadden ingevoerd.⁶³ Het klimaatdividend compenseert inwoners, in het bijzonder inwoners met een laag inkomen, voor de prijsstijgingen als gevolg van de koolstofbelasting. Een dergelijke compensatie kan eventueel niet alleen geboden worden aan mensen met een laag inkomen, maar ook aan kleine detailhandelaren in grensregio's die aantoonbaar last hebben van grenseffecten.

Met het derde rechtvaardigheidsprincipe is rekening gehouden door de uitvoeringslast van de maatregel neer te leggen bij de drie systeemspelers: bedrijven (producenten en importeurs), de overheid en consumenten. De systeemspelers zijn immers gezamenlijk verantwoordelijk voor de vervuiling waar de lineaire economie mee gepaard gaat. Zoals eerder toegelicht, vinden burgers het belangrijk bij een maatregel dat alle relevante spelers bijdragen aan de oplossing.

Andere sociale overwegingen

Naast deze drie rechtvaardigheidsprincipes zijn er nog andere sociale overwegingen die een rol spelen bij de invoering van de circulaire bijdrage. Zo draagt het opschalen van circulaire bedrijvigheid bij aan de broodnodige herwaardering van praktische vaardigheden in onze samenleving. Door retailpersoneel bij te scholen in technische vaardigheden die nodig zijn voor reparatie en refurbishment, stijgt de productiviteit van het personeel. Dit draagt bij aan het businessmodel van detailhandelaren en, via de hogere productiviteit, aan de loonontwikkeling van detailhandelpersoneel. De voorgestelde route om reparatie en refurbishment vooral plaats te laten vinden bij retailers zorgt er ook voor dat er voldoende personeel is om de verwachte stijging van de omzet voor reparatie en refurbishment te kunnen bolwerken.

⁶² Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten (WRR, 2023).

⁶³ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/cai-payment.html>

*Samenvatting van de bevindingen uit deze paragraaf:***Toetsing aan de hand van drie rechtvaardigheidsprincipes**

- Principe 1: minimale ondergrens. Daarmee is in het ontwerp van de maatregel rekening gehouden. Zo garandeert het hefboomprincipe dat er slechts een relatief kleine bijdrage op lineaire producten nodig is om een groot gedragseffect te bewerkstelligen bij het opschalen van circulaire strategieën. Bovendien zorgt de circulaire bijdrage ervoor dat refurbishment en reparatie aanzienlijk goedkoper worden. Hierbij kan in het bijzonder rekening gehouden worden met mensen met een lager inkomen
- Principe 2: maximale opbrengst. Ook daarmee is in het ontwerp van de maatregel rekening gehouden: de circulaire bijdrage moet zo vormgegeven worden, dat het maximale gedragseffect – en daarmee de maximale opbrengst – wordt bereikt.
- Principe 3: de vervuiler betaalt. Met dit principe is rekening gehouden door de maatregel neer te leggen bij de drie systeemspelers: bedrijven (producenten en importeurs), de overheid en consumenten.

Andere sociale overwegingen

- Het opschalen van circulaire bedrijvigheid draagt bij aan de broodnodige herwaardering van praktische vaardigheden in onze samenleving.
- Door retailpersoneel bij te scholen in technische vaardigheden die nodig zijn voor reparatie en refurbishment, stijgt de productiviteit van het personeel. Dit draagt bij aan het businessmodel van detailhandelaren en, via de hogere productiviteit, aan de loonontwikkeling van detailhandelpersoneel.

4. Hoe organiseren we de circulaire bijdrage?

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de derde onderzoeksvraag. De voornaamste lijn die we in dit hoofdstuk uitzetten, is dat de overheid duidelijke kaders opstelt voor het fonds en deze kaders handhaaft, en dat bedrijven er invulling aan geven. Deze organisatorische inrichting heeft verschillende aspecten. In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens het onderwerp kaderstelling, bestuur en toezicht, de vraag hoe de fondsbijdragen worden opgehaald, en tot slot de vraag hoe het voorstel in samenspraak met partijen verder kan worden vormgegeven en in welk tijdsbestek.

4.2. Kaderstelling, bestuur en toezicht

Juridische en organisatorische basis

De regelgeving voor de invoering van de circulaire bijdrage kan zoals eerder aangegeven geënt worden op UPV's. Dit is weliswaar niet strikt noodzakelijk, maar ligt wel voor de hand. De reden dat het niet strikt noodzakelijk is, is dat er ook een bestuurlijke keuze gemaakt kan worden om een fonds in te stellen uit de algemene middelen van de Rijksbegroting. Daar zal dan wel dekking voor gevonden moeten worden. Het is het afgelopen jaar lastiger gevonden om dekking te vinden, omdat er sprake is van een begrotingstekort en omdat de rente is gestegen. Incidentele middelen voor het fonds inzetten is gelet op de structurele opgave richting een circulaire economie in 2050 onwenselijk. Belastingaanpassingen zijn gelet op de uitvoerbaarheid eveneens lastig (zie paragraaf 2.2). Daarom is het de meest voor de hand liggende keuze om het fonds te financieren door een bijdrage te vragen van producenten. Dat is de primaire reden waarom een UPV of soortgelijke systematiek nodig is.

Secundaire redenen om de invoering te enten op UPV's, zijn de mogelijkheid om producenten inspraak te bieden bij de transitie naar een circulaire economie en de mogelijkheid om de circulaire bijdrage in de toekomst op te hogen en te differentiëren. De mogelijkheid om de circulaire bijdrage in de toekomst op te hogen is van belang, omdat een transitie het beste kan worden vormgegeven door in te zetten op beide zijden van de X-curve, dus ook op ontmoediging van lineaire productie en consumptie (zie paragraaf 1.1). De mogelijkheid om de circulaire bijdrage te differentiëren is van belang, omdat daarmee de productie en consumptie van milieuvriendelijke lineaire producten aangemoedigd kan worden (zie paragraaf 3.4).

De Wet Milieubeheer is de wettelijke basis voor UPV's.⁶⁴ De UPV wordt vastgelegd in de vorm van een Algemene maatregel van bestuur (AMvB). Er lijkt enige wettelijke ruimte te zitten voor uitbreiding van het toepassingsgebied richting andere R-strategieën, zoals reparatie. De precieze ruimte die er is wordt nog onderzocht.⁶⁵ Binnen UPV's is ook tariefdifferentiatie mogelijk.⁶⁶ De mogelijkheden daartoe worden eveneens onderzocht.

Bij andere praktijkvoorbeelden van UPV's is het gangbaar dat producenten samenwerken in een collectieve producentenorganisatie. Deze producentenorganisatie organiseert een fonds waarin de verzamelde bijdragen worden gestort en aangewend (voor een toelichting op de mogelijke manieren om de bijdragen in te zamelen, zie paragraaf 4.3). De juridische vorm van de collectieve producentenorganisatie is meestal een stichting.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de UPV Textiel: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-132.html>

⁶⁵ Kamerbrief doorontwikkeling uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, 16 oktober 2023.

⁶⁶ Er is een mogelijkheid tot eco-modulatie of tariefdifferentiatie, zolang het totale bedrag maar optelt tot het bedrag dat nodig is voor de doelstelling.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor het inzamelen van de bijdragen bij producenten wordt gelegd, is het gangbaar dat een vertegenwoordiging van producenten (inclusief importeurs)⁶⁷ plaatsneemt in het fondsbestuur met een meerderheidsstem. In twee van de interviews is echter aangegeven dat dit onwenselijke gevolgen met zich mee kan brengen. Zo zijn producenten meer gebaat bij recycling dan bij reparatie, onderhoud, hergebruik en refurbishing. Aan ruwe grondstoffen die gewonnen worden uit het recyclageproces kan namelijk meer waarde worden toegevoegd dan aan producten of componenten die al veel toegevoegde waarde in zich dragen.

Lessen uit het verleden

Laten we daarom eerst lessen trekken uit het verleden en op basis daarvan nadenken over de invulling. Uit twee van de interviews komt naar voren dat er bij de eerdere verwijderingsbijdrage voor EEA zaken zijn misgegaan. De verwijderingsbijdrage voor EEA is in 2013 afgeschaft. De officiële reden hiervoor is dat er genoeg geld was opgehaald om nog jarenlang de verwijdering en verwerking van afgedankte EEA te betalen. De achterliggende reden was dat er weliswaar veel geld werd ingezameld, maar niet duidelijk was waaraan het besteed moest worden. Concreet geformuleerde en nageleefde doelstellingen ontbraken, evenals eisen aan de monitoring en verantwoording. Het gebrek aan duidelijkheid aan de voorkant van het systeem leidde ook tot een gebrek aan duidelijkheid aan de achterkant van het systeem. Zo was achteraf niet duidelijk hoeveel geld er werd ingezameld, waaraan het werd besteed, door wie en waarom. Daarmee was het voor de consument ook niet duidelijk waarom zij of hij die bijdrage moest betalen. Bij latere UPV's zijn op deze punten al forse verbeteringen doorgevoerd.

De UPV voor EEA-inzameling en recyclage wordt uitgevoerd door stichting OPEN. Eerst was deelname op vrijwillige basis, maar in 2020 verzocht de stichting de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat om de afvalbeheerbijdrage-overeenkomst algemeen verbindend te verklaren. Daarmee zijn ook de producenten/importeurs die niet vrijwillig partij zijn bij deze overeenkomst verplicht de afvalbeheerbijdrage af te dragen aan Stichting OPEN. Stichting OPEN is echter afhankelijk van de medewerking van derden en kent alleen een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.

Ook freerider-gedrag (partijen die meeliften op de inspanningen van anderen) is een probleem. Dit probleem wordt grotendeels veroorzaakt door gebrek aan zicht op online verkopen⁶⁸. Het freerider-gedrag leidt tot een ongelijk speelveld tussen producenten.

Bedrijven zijn verplicht zich te registreren in het (W)EEE-register. De ervaring leert dat het nodig was om bedrijven proactief te wijzen op deze verplichting om hen ook daadwerkelijk over te laten gaan tot registratie. Er zijn geen ontheffingen verleend voor bedrijven⁶⁹.

Kaderstelling en toezicht op basis van geleerde lessen

De lessen uit het verleden laten zien dat (a) goed nagedacht moet worden over de inrichting van het fondsbestuur, (b) duidelijke kaders moeten worden gesteld voor de aanwending van de middelen en (c) de kaders goed gehandhaafd moeten worden.

Inrichting van het fondsbestuur

Wat het eerste aspect betreft stelden verschillende respondenten voor om producenten en importeurs beperkt deel uit te laten maken van het fondsbestuur. De rest van het fondsbestuur kan ingevuld worden met een vertegenwoordiging vanuit de wetenschap, retail- en reparatiebranche, ngo's (bijvoorbeeld milieudeskundigen) en de overheid. Zo is er in Frankrijk voor gekozen om lokale overheden een rol te laten spelen bij het fonds.⁷⁰

⁶⁷ In de wetgeving wordt alleen over producenten gesproken. Dit is in de wet inclusief importeurs.

⁶⁸ Bron: Inzameling en verwerking van afgedankt elektrische en elektronische apparatuur - Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu. Inspectie voor Leefomgeving en Transport. 7 maart 2023. Rapport.

⁶⁹ Bron: Nationaal (W)EEE Register – Rapportage 2022. 29 juni 2023.

⁷⁰ https://npo.nl/start/serie/vpro-tegenlicht/seizoen-22/vpro-tegenlicht_5

Kaderstelling

Het aspect van kaderstelling is een vraag over verantwoordelijkheid, tot waar deze strekt en in hoeverre partijen verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor resultaten. Succes vraagt om concreet en gedetailleerd geformuleerde doelstellingen met daaraan gekoppeld (kwantitatief) meetbare prestatie-indicatoren. Er dient duidelijke geformuleerd te worden waar de middelen wel en niet aan besteed worden. Deze prestatie-indicatoren hebben niet alleen betrekking op de omvang van het aantal reparaties en levensduurverlenging, maar kunnen ook sociale aspecten hebben. In een vervolgonderzoek na deze verkenning zou daarom per aanwendingsmogelijkheid van het fonds en voor de sociale aspecten een operationaliseringsslag moeten worden gemaakt, waarin per onderdeel wordt uitgewerkt waar de middelen aan besteed worden, wat de te bereiken effecten zijn voor de klant en hoe de doelen en middelen zich ontwikkelen in de tijd (mijlpalen).

Bij sommige aanwendingsmogelijkheden zal de prestatie-indicator zodanig beïnvloedbaar zijn dat een resultaatverplichting mogelijk is. Denk aan het resultaat om voor alle consumenten die dat willen een reparatie- en onderhoudsabonnement aan te bieden met bepaalde kenmerken of aan het resultaat om reparatiediensten ten opzichte van een bepaalde kostprijsberekening met een bepaald percentage goedkoper te maken voor de eindgebruiker. Bij andere aanwendingsmogelijkheden zal alleen een inspanningsverplichting mogelijk zijn.

Om alle producenten en importeurs te verplichten een bijdrage te leveren aan het fonds, kan de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de collectieve producentenorganisatie algemeen verbindend worden verklaard. Op deze manier wordt freerider-gedrag voorkomen. Verder moet er een register worden aangelegd waarin vastgelegd wordt wat er wordt verkocht per type EEA en meubel, wat er aan reparaties wordt uitgevoerd en wanneer en hoe onderhoud bijdraagt aan een langere levens- en gebruiksduur. Deze monitoringsafspraken kan waarschijnlijk het beste en eenvoudigste worden ingevuld in de vorm van productpaspoorten die momenteel in Europees verband ontwikkeld en uitgerold worden.

Handhaving

Het derde aspect betreft de handhaving van de kaders. De afspraken die binnen de huidige UPV's gemaakt zijn, worden gehandhaafd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Het ligt daarom voor de hand om de handhaving van de circulaire bijdrage en het bijbehorende fonds ook te beleggen bij de ILT. Om de handhaving uitvoerbaar te houden, zou er, zeker in de beginfase van de maatregel, gekozen moeten worden voor een beperkt aantal aanwendingsmogelijkheden. Bedrijven die een bijdrage leveren aan de uitvoering van de maatregel, bijvoorbeeld doordat ze bijdragen voor het fonds inzamelen of een aanwendingsmogelijkheid organiseren, dienen proactief gewezen te worden op hun verplichtingen. Daarbij kan ook gewezen worden op de kansen en mogelijkheden die het fonds biedt, zoals de mogelijkheden om ondersteuning te krijgen bij de transitie van lineair naar circulair.

Misschien wel het allerbelangrijkste is het aanspreken van de intrinsieke motivatie van deelnemende partijen. Met een intrinsiek gemotiveerde inzet bereik je betere resultaten dan met een afgedwongen, extrinsiek gemotiveerde inzet. Veel ondernemers zijn intrinsiek gemotiveerd om zo te ondernemen dat we een betere wereld achterlaten, een economie die circulair en klimaatneutraal toegevoegde waarde biedt voor klanten. Zo is ruim 60 procent van de mkb-ondernemers bereid om te investeren in duurzaamheid.⁷¹ Ook is ruim 60 procent van de ondernemers bereid om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.⁷² Tegelijkertijd ervaren ondernemers nog veel belemmeringen om hun bereidheid om te zetten in actie, net als we eerder constateerden bij consumenten (zie paragraaf 3.2). Daarom moet maatschappelijk verantwoord ondernemen enerzijds vereenvoudigd en aantrekkelijk gemaakt worden, zodat ondernemers minder belemmeringen ervaren. Anderzijds moet er een duidelijke stok achter de deur zijn als de inzet van sommige bedrijven verslapt.

⁷¹ <https://www.banken.nl/nieuws/21369/ondernemers-financiele-sector-meest-bereid-tot-verduurzaming>

⁷² <https://www.berenschot.nl/werkgevers-participatiewet>

In het navolgende kader staat een wetgevingsvoorbeeld van de transitie naar inclusief werkgeverschap waarin deze balans is gevonden en dat ter inspiratie kan worden gebruikt bij transitie van een lineaire naar een circulaire economie.

Een succesvol wetgevingsvoorbeeld uit het recente verleden waarin een balans is gevonden tussen motivatie en een stok achter de deur, is de Banenafpraak/Quotumwet. De Banenafpraak is een afspraak uit 2013 tussen werkgevers, vakbonden en de overheid, waarbij werkgevers zich vrijwillig gecommitteerd hebben aan de afspraak om in tien jaar tijd maar liefst 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, waarvan 100.000 banen door private werkgevers en 25.000 door overheidswerkgevers. Werkgevers konden dit commitment zelf invullen en worden daarbij ondersteund door gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en het UWV. Veel werkgevers kennen in hun eigen omgeving iemand met een arbeidsbeperking of zijn om andere redenen intrinsiek gemotiveerd om aan deze doelgroep werk te bieden. Die motivatie is de drijvende kracht achter de Banenafpraak. Echter, als werkgevers de Banenafpraak niet vrijwillig zouden halen, dan zou de (strengere) Quotumwet in werking treden, die elke werkgever met een bepaald aantal werknemers zou verplichten om voor een bepaald percentage van hun werkendenbestand werk te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Als het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking landelijk zou achterblijven, dan zouden werkgevers die dit percentage niet halen een boete kunnen krijgen: de quotumheffing. De Quotumwet is in 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. Private werkgevers hebben zich jaar op jaar gehouden aan hun commitment, waardoor de quotumheffing tot op de dag van vandaag nog nooit ingezet hoefde te worden.

Samenvatting van de bevindingen uit deze paragraaf:

Organisatorische basis

- De regelgeving voor de invoering van de circulaire bijdrage kan geënt worden op UPV's.
- Bij andere praktijkvoorbeelden van UPV's is het gangbaar dat producenten samenwerken in een collectieve producentenorganisatie.

Lessen uit het verleden

- Concreet geformuleerde en nageleefde doelstellingen ontbraken soms, evenals eisen aan de monitoring en verantwoording.
- Collectieve producentenorganisaties kennen soms alleen een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.
- Freerider-gedrag is een probleem. Het gedrag leidt tot een ongelijk speelveld tussen producenten.

Kaderstelling en toezicht op basis van geleerde lessen

- Gespreide verantwoordelijkheid in het fondsbestuur.
- Concreet en gedetailleerde geformuleerde doelstellingen met prestatie-indicatoren.
- Overeenkomst, en daarmee bijdrage van alle producenten, algemeen verbindend verklaren.
- Appelleer aan de intrinsieke motivatie van partijen in combinatie met een duidelijke stok achter de deur.

4.3. Hoe worden de fondsbijdragen opgehaald?

Inzameling van de circulaire bijdrage

De circulaire bijdrage wordt, net als bij de UPV's, opgehaald door producenten. Producenten die niet in Nederland gevestigd zijn, worden vertegenwoordigd door importeurs of verkopers.

Bijdrage wel of niet op bonnetjes?

Een belangrijke aanvullende keuze is of de circulaire bijdrage zichtbaar wordt gemaakt voor consumenten, zoals bij de vroegere verwijderingsbijdrage het geval was, of niet. Gedragspsychologen wijzen erop dat het draagvlak voor milieumaatregelen het grootst is als aan alle relevante actoren – dus bedrijven, overheden en consumenten – een bijdrage gevraagd wordt. Het vermelden van de circulaire bijdrage op het bonnetje van producten zou de foutieve indruk kunnen wekken dat bij deze maatregel consumenten een onevenredig grote bijdrage moeten leveren. Dat kan het draagvlak voor de maatregel verkleinen. Dit nadeel kan voorkomen worden door de circulaire bijdrage niet op het bonnetje te vermelden. Daar staat tegenover dat het vermelden van de circulaire bijdrage op het bonnetje consumenten ervan bewust kan maken dat de aankoop van een product in een latere fase van het product kosten met zich mee kan brengen die nog gedekt moeten worden. Bovendien kan aan consumenten uitgelegd worden dat zij de bijdrage die ze bij aankoop van een product betalen via het fonds in een later stadium van het product deels of geheel terug kunnen krijgen als ze het product laten repareren of als ze een refurbished product kopen.

Waarschijnlijk is het aankondigen dat in Nederland reparatie en refurbishment aanzienlijk goedkoper worden communicatief het meest effectief. Daarnaast is het van belang om het nut hiervan duidelijk te communiceren. Verder heeft effectieve communicatie niet alleen aandacht voor milieuaspecten, maar ook voor traditionele waarden (de waarde van zuinig omgaan met je spullen, bijvoorbeeld) en voor sociale aspecten (bijvoorbeeld dat het opschalen van circulaire bedrijvigheid bijdraagt aan de broodnodige herwaardering van praktische vaardigheden in onze samenleving).

Economisch gezien is de uitkomst van de bijdrage wel of niet op bonnetjes zetten uiteraard grotendeels equivalent, aangezien producenten de circulaire bijdrage naar verwachting grotendeels of geheel zullen doorberekenen in hun prijzen. De keuze om de circulaire bijdrage al dan niet op het bonnetje te zetten, is dus vooral een psychologische afweging. Gelet op de kostenstijgingen waar consumenten in de afgelopen jaren al mee te maken hebben gekregen door inflatie, ligt het in dit tijdsgewricht volgens ons het meest voor de hand om de bijdrage (nog) niet te vermelden op de bonnetjes.

Aanvullende redenen voor deze aanbeveling zijn dat deze variant eenvoudiger is, omdat er geen berekening gemaakt hoeft te worden welk bedrag of welk percentage er per product geheven moet worden en omdat de bijdragen niet per product geadministreerd hoeven te worden. Als de bijdrage niet op productniveau geheven hoeft te worden, dan kan de bijdrage op het niveau van producenten en importeurs geheven worden.

Samenvatting van de bevindingen uit deze paragraaf:

Verzamelen van de fondsbijdragen

- De circulaire bijdrage wordt opgehaald door producenten.

Voor- en nadelen van vermelden van circulaire bijdrage op bonnetjes

- De circulaire bijdrage vermelden op het bonnetje kan enerzijds foutieve indruk wekken dat consumenten een onevenredige bijdrage moeten leveren en daarmee afbreuk doen aan het draagvlak. Ook is het uitvoeringstechnisch lastig.
- Anderzijds kan vermelding op het bonnetje consumenten bewust maken van circulaire stappen die nodig zijn en gefinancierd moeten worden.

4.4. Hoe kan het plan in samenspraak met partijen verder worden vormgegeven?

Betrokken stakeholders

Bij het uitvoeren van deze verkenning hebben we interviews afgenomen bij de EEA-branch, de meubelbranche, BKN, Stichting OPEN, Natuur en Milieu en Techniek Nederland. Daarnaast hebben we interviews afgenomen bij de Ministeries van IenW en Financiën en bij Rijkswaterstaat, die de UPV's uitvoert en tevens opdrachtgever is van dit onderzoek. Er zijn bij de interviews geen ontbrekende partijen genoemd die nog aan dit rijtje zouden moeten worden toegevoegd. Het voorstel kan in samenspraak met deze partijen verder worden uitgewerkt. We hebben deze vraag tijdens de interviews ook expliciet voorgelegd aan de genoemde partijen. Verder hebben we gevraagd welke aandachtspunten de partijen hebben bij de verdere uitwerking van het voorstel. Op de plekken in het rapport waar we verwijzen naar de interviews hebben we deze aandachtspunten genoemd en al zoveel mogelijk verwerkt. We hebben hierbij bewust niet uitspraken gerapporteerd die te herleiden zijn op individuele respondenten.

Voor EEA is er al een UPV, voor meubels nog niet, maar daar wordt aan gewerkt. We adviseren om het plan voor een circulaire bijdrage meteen in te voeren voor zowel EEA als meubels en om daarbij gebruik te maken van geleerde lessen, zoals beschreven in paragraaf 4.2. Voor beide productgroepen is de potentiële milieuwinst namelijk groot en er is nog maar weinig tijd om de tussentijdse doelstellingen voor de circulaire economie in 2030 te halen. Zo dringt het PBL in evaluaties van circulair beleid al jaren aan op meer actie.⁷³

Fasering van de invoering van de circulaire bijdrage

Wat de fasering van de invoering van de circulaire bijdrage betreft, leren we op basis van de recente invoering van de UPV Textiel het volgende. Voorafgaand aan de invoering van de UPV Textiel is er een verdiepend onderzoek gedaan naar de kaders, financiering, rollen en verantwoordelijkheden voor de UPV.⁷⁴ Dit onderzoek heeft een geschatte doorlooptijd gehad van maximaal een halfjaar en is in mei 2021 opgeleverd. Vervolgens is er een kleine twee jaar door het Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en de betrokken stakeholders gewerkt aan de implementatie van de UPV. De doorlooptijd van het instellen van de AMvB werd geschat op ongeveer een jaar, de doorlooptijd van het instellen van een collectieve producentenorganisatie, de achterliggende overeenkomst en het algemeen verbindend verklaren daarvan op ongeveer anderhalf jaar. De UPV is op 1 juli 2023 in werking getreden. Op basis van deze fasering kunnen we het volgende globale tijdspad schetsen voor het inrichten van een circulaire bijdrage (zie figuur 14).

N.B. dit is een ambitieus tijdspad. De urgentie van de problematiek vraagt hier ook om (zie paragraaf 1.1). In dit tijdspad gaan we ervan uit dat meteen in Q1 2024 gestart wordt met een verdiepend onderzoek en dat de verschillende stappen parallel worden uitgevoerd. Ook gaan we uit van dezelfde snelheid als bij de invoering van de UPV Textiel. Omdat de reikwijdte van de circulaire bijdrage breder is dan van de UPV Textiel is de doorlooptijd mogelijk iets langer. We hebben daarom één kwartaal extra uitloop in het tijdspad opgenomen.

⁷³ Zie o.a. de Integrale Circulaire Economie Rapportage (PBL, 2023).

⁷⁴ Naar een UPV voor textiel: kaders en doelstellingen, kosten en opbrengsten en rollen en verantwoordelijkheden, (Taw & Rebel, 2021).



Figuur 15. Schets van het globale tijdsplan voor de invoering van een circulaire bijdrage.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit deze verkenning concluderen we dat de circulaire bijdrage een groot potentieel heeft. Het plan kan op korte termijn geïmplementeerd worden op basis van organisatorische lessen die in het verleden al geleerd zijn. Ook hoeft bijvoorbeeld de Belastingdienst er niet bij betrokken te zijn, een van de hoofdredenen waarom andere beprijzingsvoorstellen op uitvoeringsbezwaren stuiten. Er is bovendien sprake van een flinke hefboomwerking: een bijdrage van één of enkele procenten per bestede euro aan EEA en meubels is voldoende om een substantiële opschalingsimpuls te financieren voor reparatie of andere circulaire strategieën. Verder kan er bij het ontwerp van de maatregel ruim voldoende rekening gehouden worden met sociale aspecten, waaronder rechtvaardigheidsaspecten, voor zowel consumenten als producenten en detailhandelaren.

Met de circulaire bijdrage lossen we drie grote problemen op. Het eerste grote probleem is dat de huidige beleidsmaatregelen onvoldoende inzetten op andere circulaire strategieën dan recycling. Het tweede grote probleem is een fors kosten- en schaalnadelen van circulaire activiteiten ten opzichte van lineaire activiteiten. Het derde grote probleem is dat beprijzingsvoorstellen die lineaire producten duurder maken en circulaire producten goedkoper vaak stuiten op uitvoerbaarheidsbezwaren.

Onze aanbevelingen zijn als volgt:

1. Vorm een coalitie van partijen zoals Natuur en Milieu, Branchevereniging Kringloopwinkels Nederland en Postgroei Nederland om publiekelijk te pleiten voor de invoering van een circulaire bijdrage en daar maatschappelijk draagvlak voor te verwerven.
2. Breng zodra een nieuw kabinet gevormd is het idee van een circulaire bijdrage c.q. stimuleringsfonds voor circulaire strategieën zoals reparatie en refurbishment onder aandacht van de Staatssecretaris en de Tweede Kamer.
3. Maak alvast een planning voor de invoering van de circulaire bijdrage.
4. Communiceer duidelijk naar producenten wat zij de komende jaren kunnen verwachten aan nationaal beleid (mede in relatie tot EU-beleid) en consulteer hen bij de verdere uitwerking van het plan.
5. Betrek zo vroeg mogelijk de detailhandel bij de ontwikkeling van het plan.
6. Begin als Ministerie in een vroeg stadium met het organiseren van de ontwikkeling van reparatietrainingen voor winkelpersoneel en uitbreiding van bestaande reparatiewinkels, samen met branches en ROC's. Eventueel kan het plan ook in pilotvorm in de praktijk worden getest.
7. Voer een verdiepend vervolgonderzoek uit naar de kaders, financiering, rollen en verantwoordelijkheden voor de circulaire bijdrage. Besteed daarin aandacht aan:
 - Een beargumenteerde keuze voor de aanwendingsmogelijkheden. We adviseren daarbij om sowieso te kiezen voor het goedkoper maken van reparatie en refurbishment.
 - Onderbouwde businesscases voor de gekozen aanwendingsmogelijkheden, zodat de financiële omvang van het fonds geschat kan worden.
 - Uitwerking van de doelstellingen en prestatie-indicatoren per aanwendingsmogelijkheid van het fonds.
 - Governance en inrichting van het fondsbestuur; maak daarbij gebruik van de sterke punten van het Franse en Oostenrijkse model en volg de richtlijnen uit paragraaf 4.2 voor een goede governance-structuur.
 - Onderzoek via experimenten wat de gedragseffecten zijn van consumenten als de circulaire bijdrage (of milieuheffing/grondstoffenbelasting) op termijn stapsgewijs verhoogd zou worden en onderzoek ook welke andere informatie van invloed is.
8. Begin bij aanvang van het fonds direct contact te zoeken met buitenlandse partijen om de circulaire bijdrage zo mogelijk Europees in te voeren en om het plan aan te vullen met een Europese grondstoffenbelasting inclusief grensheffing.

Bijlage 1: colofon

Respondenten

(Omwillen van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens vermelden we alleen de functietitels en organisaties en niet de namen van de respondenten.)

9 November - adviseur Circulaire Economie bij Branchevereniging Kringloopwinkels Nederland

9 November – oprichter-eigenaar Reparatiewinkel Ede, woordvoerder Techniek Nederland, voorheen bestuurslid, en bestuurslid OpleidingsFonds Elektro Nederland

13 November – innovatie en Duurzaamheidsstrateeg bij Koninklijke CBM, Branchevereniging voor Interieurbouw en Meubelindustrie

15 November - senior beleidsadviseur NVRD

16 November – programmaleider grondstoffen en circulaire economie bij Natuur en Milieu en Rik van der Ploeg, senior projectleider grondstoffen en circulaire economie bij Natuur en Milieu

21 November – deputy department head environmental taxation and excise duties bij Ministerie van Financiën

21 November - adviseur circulaire economie, adviseur leefomgeving, beleidsadviseur circulaire economie, adviseur afvalpreventie, adviseur UPV, senior adviseur circulaire economie, programmamanager Versnellingshuis Nederland Circulair, adviseur afval en circulaire economie, senior beleidsmedewerker circulaire economie, senior adviseur circulair textiel, strategisch beleidsadviseur circulaire inkoop, programmamanager bij het Groene Brein, allen werkzaam bij Rijkswaterstaat/ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, m.u.v. de programmamanager bij het Groene Brein,

29 november – voorzitter Techniek Nederland, branchemanager consumentenelektronica en programmamanager infra en industrie, allen werkzaam bij Techniek Nederland

Omslagbeeld

Foto van reparateur die aan de slag gaat met spullen uit de Spullenbak, een circulair initiatief in de gemeente Den Haag; www.spullenbak.nl.

Bijlage 2: R-ladder circulaire activiteiten

De Transitieagenda Consumptiegoederen gebruikt de R-ladder van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bestaande uit zes treden⁷⁵:

- 1. Refuse en Rethink:** Deze hoogste trede gaat over het afzien of heroverwegen van de consumptie van een product. Niet consumeren heeft uiteindelijk het grootste effect voor het milieu en klimaat. Van consumptie kan worden afgezien door bestaande producten langer te gebruiken of deze te delen (intensivering van productconsumptie). Eventueel kan zelfs helemaal worden afgezien van gebruik van een product door van de functie af te zien of in deze functie te voorzien middels een ander milieuvriendelijker product.
- 2. Reduce:** Hierbij worden minder grondstoffen gebruikt in het productieproces. Herontwerp van producten kan leiden tot eindproducten met vergelijkbare of dezelfde functionaliteit en kwaliteit, maar toch met minder grondstoffen. Slim ketenbeheer kan leiden tot minder materiaalverlies (en energieverlies) in het productieproces, bijvoorbeeld door snijverlies en bederfelijke voorraden tegen te gaan.
- 3. Re-use:** Dit betreft het hergebruik van een al afgedankt product door iemand anders in dezelfde functie. In gangbare taal wordt dit ook wel tweedehands consumptie genoemd.
- 4. Repair, Refurbish, Remanufacture, Repurpose:** Dit betreft het repareren, opknappen, reviseren of anders toepassen van producten. Dit kan naast reparatie en goed onderhoud dus eveneens modernisering van een product betekenen. Ook omvat het het gebruik van onderdelen uit een oud product in een nieuw of opgeknapt product.
- 5. Recycling:** In deze trede worden producten verwerkt tot grondstoffen. Idealiter behouden de grondstoffen hun waarde of neemt deze zelfs toe (upcycling), maar in de praktijk is 100 procent recycling met behoud van waarde en kwaliteit zelden mogelijk (downcycling).
- 6. Recover:** Dit wordt ook wel thermische recycling genoemd en betreft het verbranden van afgedankte materialen met energierugwinning.

Op het gebied van Recycling en Recover bestaat al beleid, maar dat beleid leidt niet tot het gewenste hefboomeffect op de X-curve. Om dit hefboomeffect te realiseren is het nodig dat producten langer meegaan, langer gebruikt worden en waar mogelijk gedeeld worden. Idealiter wordt eveneens kritisch bekeken of producten van toegevoegde waarde zijn voor de kwaliteit van leven van de eindgebruiker. Onderstaande model vat verschillende gedragseffecten samen voor klanten (B2B en B2C) en producenten.

⁷⁵ Bron: <https://circulaireconsumptiegoederen.nl/kennisbibliotheek/beleid-overheid/r-ladder-en-r-strategieen/>; Geraadpleegd op 30 november 2023

	B2C klant	B2B klant	Producent
Refuse	Aanschaffen van niet-elektrische substituten voor EEA en meubels	Vervanging van apparaten wanneer nodig	Circulair productontwerp
	Producten delen	Producten aanschaffen met lange levensduur	EEA en Meubels vervangen door niet-elektrische substituten
		Producten selecteren op combinatie werk-/privégebruik	
Reduce			Circulair prestatie management
			Circulair productontwerp
			Duurzame materiaalkeuzes
Re-use	Aanschaffen van tweedehands substituten	Opgeknapt en gebruikte meubels en EEA voorrang geven in aanbestedingen	Tweedehands producten aanbieden
	Bijdragen aan afvalscheiding		
Repair	Repareren en moderniseren van defecte en verouderde producten		Lange garantietermijnen bieden
			Onderhoudsdiensten leveren
			Efficiënte retourstromen
			Producten aanbieden als dienst

Hieronder worden de gedragseffecten kort toegelicht:

Aanschaffen van niet-elektrische substituten

Niet-elektrische substituten van EEA en elektrische meubels zijn in de regel eenvoudiger qua techniek, hebben een kleinere voetafdruk, zijn eenvoudiger te repareren en gaan langer mee. Er zijn verschillende niet-elektrische substituten die evengoed in de behoefte kunnen voorzien als de elektrische standaard. Denk aan een percolator in plaats van koffiezetter, aan niet-elektrisch speelgoed in plaats van elektrisch speelgoed of aan een manuele heggenschaar in plaats van een elektrische.

Producten delen

Veel producten worden niet dagelijks gebruikt. Deze zijn zeer geschikt om te delen. Denk aan grasmaaiers, speelgoed en statafels en ander meubilair voor feestjes.

Aanschaffen van tweedehands substituten

Veel producten zijn nog in goede staat tweedehands te koop. Een uitdaging bij EEA is wel de garantietermijn. De consument moet het vertrouwen hebben dat producten na aanschaf nog enige tijd meegaan.

Bijdragen aan afvalscheiding

Op afvalinzamelingsplekken bestaat er momenteel in de regel slechts één bak voor afval. Als producten eenmaal in de bak terecht komen, mogen ze er niet meer uit worden gehaald. Producten worden dan gerecycled of verbrand. Dit terwijl producten mogelijk nog in goede staat verkeren en geschikt zijn voor hergebruik. Klanten kunnen bijdragen aan betere inzameling vanwege hun kennis over producten, mits ze daartoe in staat worden gesteld.

Repareren en moderniseren van producten

Reparatie, onderhoud en modernisering van producten kan de levens- en gebruiksduur fors verlengen. Dit geldt temeer wanneer bewust zwakke onderdelen zijn ingebouwd in producten die eveneens relatief eenvoudig te vervangen of repareren zijn.

Vervanging van apparaten wanneer nodig

Inkoopafdelingen van grote organisaties kopen vaak in op basis van economische levensduur in plaats van technische levensduur. Als gevolg hiervan krijgen werknemers vaak recht op nieuwe apparatuur of meubels terwijl de oude nog goed functioneren. Veel werkgevers bieden werknemers bijvoorbeeld elke drie jaar een nieuwe laptop aan. Werkgevers kunnen vervanging van apparaten meer laten afhangen van de functionaliteit en veiligheid van producten.

Producten aanschaffen met een lange levensduur

Inkoopafdelingen hebben de mogelijkheid om producten in te kopen met een lange levensduur. Op termijn bespaart dit vaak ook kosten. Denk aan een Fairphone met een garantie van 5 jaar, goede reparabiliteit en software-ondersteuning gedurende acht jaar. Ook verschillende Nokia smartphones zijn tegenwoordig modulair en dus goed te repareren en moderniseren. Framework is een Amerikaanse producent van modulaire laptops die goed te repareren en moderniseren zijn. Voor meubels geldt dat meubels van massief hout vaak beter te repareren zijn dan meubels van spaanplaat met melamine toplaag.

Uiteraard geldt ook voor consumenten op de B2C markt dat het aanschaffen van producten met een lange levensduur fors kan bijdragen aan circulariteit. Echter is de grote groep consumenten hier moeilijk over te informeren. Voor de B2C markt is het effectiever om prikkels hiervoor te creëren bij producenten.

Producten selecteren op combinatie werk-/ privégebruik

Wanneer werkgevers hun werknemers voorzien van EEA kan bij de inkoop gelet worden op meervoudig gebruik van EEA. Denk bijvoorbeeld aan smartphones met dual sim en de mogelijkheid om werkprofielen te maken. Zodoende is de werknemer ook privé bereikbaar op de telefoon en kan de werknemer werkgerelateerde apps uitzetten op momenten dat zij of hij niet werkt.

Opgeknapte en gebruikte meubels en EEA voorrang geven in aanbestedingen

Grote organisaties en in het bijzonder overheden kunnen acteren als launching customer door in aanbestedingen voorrang te geven aan gebruikte en opgeknapte meubels. De overheid is de grootste inkoper. Producenten worden zodoende gestimuleerd om op deze markt competitief te zijn.

Circulair productontwerp

Producenten kunnen producten zo ontwerpen dat ze 1) lang meegaan, 2) goed te onderhouden en repareren zijn, 3) indien van toepassing makkelijk gedeeld kunnen worden, 4) indien elektrisch energiezuinig zijn, 5) gemoderniseerd kunnen worden en 6) bestaan uit milieuvriendelijke materialen. Idealiter zijn producten voorzien van een materialenpaspoort. Een materialenpaspoort geeft tot in detail weer welke materialen van welke kwaliteit in welke hoeveelheid aanwezig zijn in producten.

EEA en meubels vervangen door niet-elektrische substituten

Wat voor klanten geldt, geldt ook voor producenten. Grote uitdaging is dat niet-elektrische substituten vaak minder toegevoegde waarde in het product hebben en langer meegaan, waardoor het verdienmodel van producenten onder druk komt te staan.

Circulair prestatie management

Producenten kunnen processen in hun toeleveringsketen managen op basis van circulaire prestatie-indicatoren. Een methode om dat te doen is via het SCOR-raamwerk van de

Association for Supply Chain Management. Het SCOR-raamwerk heeft recentelijk een grote update ondergaan waardoor circulariteit nu een centrale rol speelt in het raamwerk.

Circulair productontwerp

Net als bij Refuse en Rethink geldt ook bij Reduce dat een circulair productontwerp belangrijk is, maar dan met het oog op het weglaten van grondstoffen en materialen die niet bijdragen aan functionaliteit en kwaliteit.

Materiaalkeuze

Net als bij Refuse en Rethink geldt ook bij Reduce dat materiaalkeuze belangrijk is. Het kiezen van de juiste materialen is vaak een complexe exercitie. Zo kunnen bijvoorbeeld materialen die licht en stevig zijn weer leiden tot emissies van toxische stoffen of ze kunnen niet hernieuwbaar zijn.

Lange garantietermijnen bieden

Producenten kunnen consumenten lange garantietermijnen aanbieden om het vertrouwen van de consument te winnen dat producten van hoogwaardige kwaliteit zijn en lang meegaan.

Onderhoudsdiensten leveren

Goed onderhoud kan de levens- en gebruiksduur van producten fors verlengen. Producenten kunnen gedurende de levenscyclus van producten onderhoudsadvies en -producten leveren. Denk bijvoorbeeld aan producten om vaatwassers en wasmachines te reinigen.

Efficiënte retourstromen

Een circulair product ontwerpen is mooi, maar het sorteert alleen voldoende effect wanneer ook de toeleveringsketen en retourketen circulair zijn ontworpen. Producten dienen onbeschadigd te kunnen arriveren op plaatsen van reparatie, refurbishing en modernisering. Daarnaast dient de klant zo kort mogelijk het product kwijt te zijn op het moment van reparatie. Tot slot dienen reserveonderdelen blijvend beschikbaar te blijven dan wel snel gemaakt te kunnen worden via 3D printing.

Het aanbieden van producten als dienst

Bij het aanbieden van producten als dienst blijft de producent (of detaillist) eigenaar van het product. De klant betaalt niet voor eigenaarschap, maar voor functionaliteit. Bij afdanking van het product gaat het product retour naar de eigenaar. Dit zou prikkels creëren voor bedrijven om producten zo te ontwerpen dat ze lang meegaan, weinig onderhoud behoeven en goed te repareren zijn. Bovendien worden bedrijven op deze manier gestimuleerd om ervoor te zorgen dat de materialen en grondstoffen bij afdanking goed te hergebruiken zijn. Immers, de eigenaar krijgt enkel betaald als het product functioneert en is er tegelijkertijd bij gebaat om kosten van onderhoud, reparatie en logistiek laag te houden.

Sociale gedragseffecten

Bovenstaande gedragseffecten zijn gericht op het verlengen van de levens- en gebruiksduur van producten en ook op het beter delen van producten of het afwijzen van consumptie. De voornaamste reden hiervoor is het terugbrengen van de ecologische voetafdruk van productie en consumptie. Echter, het is ook mogelijk om gedragseffecten te creëren wat de sociale voetafdruk betreft. Deze kunnen vooral aan de kant van producenten gecreëerd worden. Te denken valt aan gedragseffecten op het gebied van arbeids- en inkomensomstandigheden van arbeiders en boeren in de keten en fysieke en institutionele bescherming van arbeiders.

Bijlage 3: omvang afvalstromen en PoM

Verskillende respondenten gaven in de interviews aan dat er een gebrek aan data is over de hoeveelheid afval en reparaties van EEA en meubels. Dat komt ten dele omdat over reparaties binnen de garantietermijn niets wordt gedeeld door producenten. Via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kunnen we wel zien dat het totaal grof huishoudelijk afval in 2022 472.000 ton betrof. De hoeveelheid A & B hout betrof 416.000 ton. Meubels kunnen deels of volledig in beide categorieën terechtkomen en in het geval van tuinmeubilair van geïmpregneerd hout ook in de categorie C hout (44.000 ton)⁷⁶. De branchevereniging voor interieurbouw en meubelindustrie CBM geeft eveneens aan geen gegevens beschikbaar te hebben over afvalstromen. Het CBS meldt verder dat er in 2020 147 miljoen kilogram woon- en slaapkamermeubels op de markt is gebracht en 58 miljoen kilogram aan matrassen. Gezamenlijk bezitten we in Nederland 12 miljard kilogram aan meubels. Het CBS rekent met een gemiddeld gewicht van 20 kilogram per woon- en slaapkamermeubel en 15 kilogram per matras en komt daarmee uit op gemiddeld 7 slaap- en woonkamermeubels per persoon⁷⁷. Verder bezit elke Nederlander gemiddeld 8 tussenwanden en overige meubelen van hout of metaal, 3 keukenmeubels, 2 matrassen, 2 stoelen en banken zijnde niet slaap- en woonkamermeubels, 1 bedrijfsmeubel.

Het nationaal (W)EEE Register bevat in haar Rapportage 2022 data die inzicht geven in de markt van EEA, maar de gepresenteerde data zijn in tonnen. De data geven daarmee geen inzicht in het aantal producten en zijn slechts spaarzaam gespecificeerd naar type EEA. Daarnaast geven de data geen inzicht in de omvang van de reparatiemarkt of de markt voor refurbishing. Ook de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) concludeert in een recent rapport het volgende:

[E]ffectieve monitoring van de AEEA-stromen met de door de sector gerapporteerde data is nu niet mogelijk. De beschikbare data in (afval)registratiesystemen (LMA, NWR en LEEF) blijken onvoldoende nauwkeurig en onvolledig om de AEEA-stromen door de keten heen goed te kunnen monitoren⁷⁸.

In de toekomst is het mogelijk om relevante data te verzamelen via een vragenlijst die onder leden van Techniek Nederland of afvalverwerkingsbedrijven uitgezet kan worden. Dit past niet binnen de afbakening van het huidige onderzoek, maar kan in een vervolg plaatsvinden om verder te concretiseren hoe de middelen binnen het fonds effectief aangewend kunnen worden.

Recente gegevens komen uit de Rapportage 2022 van het Nationaal (W)EEE Register. Deze data zijn afkomstig van 133 organisaties, wat betekent dat 19 organisaties in gebreke zijn gebleven bij het rapporteren van de data. In 2022 is de volgende hoeveelheid (gemeten in tonnen) EEA op de markt gebracht (Put on Market; PoM):

⁷⁶ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83558NED?q=meubel%20afval> Geraadpleegd op 11 december 2023

⁷⁷ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/nederland-bezit-12-miljard-kilogram-meubels>. Geraadpleegd op 11 december 2023

⁷⁸ Bron: Inzameling en verwerking van afgedankt elektrische en elektronische apparatuur - Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu. Inspectie voor Leefomgeving en Transport. 7 maart 2023. Pagina 5. Rapport

In Nederland in de handel gebrachte hoeveelheid EEA in 2022 (in ton)		
1	Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur	105.167
A	Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur (huishoudelijk/dual-use)	71.223
B	Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur (professioneel)	33.944
2	Schermen, monitors en apparatuur met schermen	31.779
A	Beeldbuizen (huishoudelijk/dual-use)	-
B	Flatpanels (huishoudelijk/dual-use)	26.809
C	Laptops, tablets en navigatieapparatuur (huishoudelijk/dual-use)	4.970
D	Schermen, monitors en apparatuur met schermen (professioneel)	-
3	Lampen	3.773
A	Ledlampen	3.101
B	TL-, spaar- en gasontladingslampen	672
4 -ZP	Grote apparatuur excl. zonnepanelen	247.634
A	Grote apparatuur (>50cm huishoudelijk/dual-use excl. zonnepanelen, elektrische fietsen)	175.464
B	Grote apparatuur (>50cm professioneel excl. zonnepanelen, elektrische fietsen)	58.439
D	Elektrische fietsen	13.731
4 ZP	Zonnepanelen	318.847
C	Zonnepanelen	318.847
5	Kleine apparatuur	97.710
A	Kleine apparatuur (≤50cm huishoudelijk/dual-use)	93.702
B	Kleine apparatuur (≤50cm professioneel)	4.008
6	Kleine IT- en telecommunicatieapparatuur	30.660
A	IT- en telecomapparatuur (≤50cm huishoudelijk/dual-use)	23.597
B	IT- en telecomapparatuur (≤50cm professioneel)	7.063
		835.570

De omvang van de PoM groeit elk jaar hard. Zo was in 2019 de omvang PoM nog 650.586 ton.

Onderstaande tabel geeft de hoeveelheid geproduceerde, ingezamelde en verwerkte Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (AEEA) weer:

In Nederland geproduceerde (berekend), ingezamelde en verwerkte hoeveelheid AEEA (ton)				
		Prod.	Inz.	Verw.
1	Warmte- of koude-uitwisselende apparatuur	65.792	41.226	41.196
2	Schermen, monitors en apparatuur met schermen	27.191	12.882	10.946
3	Lampen	3.841	1.542	1.542
4 -ZP	Grote apparatuur excl. zonnepanelen	136.991	87.332	77.459
4 ZP	Zonnepanelen	5.314	1.035	1.035
5	Kleine apparatuur	101.939	38.922	37.602
6	Kleine IT- en telecommunicatieapparatuur	32.154	16.531	15.795
		373.223	199.471	185.57

Het verschil tussen ingezamelde en verwerkte AEEA wordt mogelijk veroorzaakt door het houden van voorraad, vervuiling en andere interpretatie van data.