



Copper



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Verplichting verkoop gebruikte goederen

Een verkenning



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Auteurs

Gwen Aartsma (Copper8)

Lucie Jansen (Copper8)

Jeroen van Muiswinkel (Copper8)

Cécile van Oppen (Copper8)

Datum

Januari 2024

Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	3
1. Aanleiding voor de verkenning	4
2. Context en onderzoeksvragen	5
2.1 De urgentie van de transitie naar een circulaire economie.....	5
2.2 Het gebruik van circulaire strategieën	5
2.3 Definitie gebruikte goederen.....	6
2.4 Veranderen consumentengedrag.....	6
2.5 Onderzoeksvragen.....	6
3. Analyse: juridische ruimte voor een verplichting	7
3.1 Rechtmatigheid van een verplichting.....	7
3.2 Evenredigheid van een verplichting.....	7
3.3 Juridische implementatie van een verplichting	8
4. Analyse: beleidsmatige mogelijkheden	9
4.1 Het huidige beleidslandschap	9
4.2 Mogelijkheden voor het instellen van een verplichting.....	10
5. Analyse: mogelijkheden in de praktijk	17
5.1 Gebruikte producten steeds gangbaarder.....	17
5.2 Een overwegend lineair systeem.....	17
5.3 Integratie in businessmodel	18
5.4 Uitdagingen bij implementatie	19
5.5 Systeemuitdagingen	21
5.6 Mogelijkheden vanuit de retail praktijk	22
6. Conclusies: de (on)mogelijkheden om een verplichting in te voeren	23
Conclusie 1 Een verplichting is een goede aanvulling op huidig beleid om circulariteit te bevorderen	23

Conclusie 2 Een verplichting is rechtmatig, maar nog niet evenredig.....	23
Conclusie 3 Er zijn mogelijkheden voor het toevoegen van een verplichting aan bestaande wetgeving.....	24
Conclusie 4 Voorsorteren op een verplichting door flankerend beleid in te stellen .	24
Conclusie 5 Een verplichting vanuit nieuwe wetgeving is ook een mogelijkheid.....	24

7. Vervolg: lerend beleid als basis voor een verplichting.....	25
Lerend en adaptief beleid.....	25
Praktijk Leer van bestaande en nieuwe pilots.....	25
Theorie Leer van verschillende vervolgonderzoeken.....	26
Lerend beleid Start beleidstrajecten.....	26

Bijlage 1. Definities	27
------------------------------------	-----------

Bijlage 2. Methodiek.....	28
----------------------------------	-----------

Bijlage 3. Analyse	29
---------------------------------	-----------

Bijlage 4. Longlist wet- en regelgeving	31
--	-----------

Bijlage 5. Uitkomsten Validatiesessies	33
---	-----------

Bijlage 6. Referenties.....	34
------------------------------------	-----------

Management samenvatting

Nederland heeft hoge ambities op het gebied van circulaire economie: we werken toe naar een volledig circulaire economie in 2050, waarbij de milieueffecten van de Nederlandse productie en consumptie binnen de planetaire grenzen moet vallen. In een circulaire economie worden producten en materialen zoveel mogelijk hergebruikt, alleen zijn consumenten niet altijd geneigd om gebruikte goederen te kopen. Om hergebruik te stimuleren is het van belang dat gebruikte goederen net zo makkelijk te koop zijn als nieuwe. Deze verkenning onderzoekt een verplichting voor retailers om gebruikte goederen te verkopen, als maatregel om hier stappen in te zetten.

Een verplichting tot verkoop van gebruikte goederen kan bijdragen aan een verandering van consumentengedrag

Door retailers meer gebruikte producten te laten opnemen in hun aanbod wordt de consument meer bewust van de keuze die hij/zij heeft. (**bewustwording**). Daarnaast kan de bereidheid om gebruikte producten te kopen verhoogd worden, doordat het makkelijker wordt (**convenience**) om deze producten te kopen. Ook vallen **barrières** voor

het kiezen voor gebruikte producten **weg**, zoals het ontbreken van garanties of twijfels over kwaliteit.

Een verkenning naar een verplichting voor retailers om gebruikte goederen aan te bieden

In deze eerste verkenning wordt onderzocht of het mogelijk is om een verplichting voor retailers in te stellen. Hierbij wordt gekeken naar de juridische ruimte van een dergelijke beleidsmaatregel, de mogelijkheden voor implementatie in huidig en nieuw beleid en de praktische implicaties.

Een verplichting is een goede aanvulling op huidig beleid om circulariteit te bevorderen

Uit deze verkenning blijkt dat een verplichting een **goede aanvulling op huidig beleid** kan zijn. Momenteel is er met name wet- en regelgeving gericht op de eerste levenscyclus, terwijl het stimuleren van een tweede (of verdere) levenscyclus, leidt tot hoogwaardig hergebruik. Ook is er momenteel weinig wet- en regelgeving die zich specifiek richt op het (online) winkelaanbod van retailers. Door het instellen van een verplichting kan **Nederland** kan hierin zijn **rol als koploper** in Europa in de transitie naar een circulaire economie verder versterken.

Een verplichting is rechtmatig, maar nog niet evenredig

Dit betekent dat er op zich **juridisch ruimte** is om een verplichting in te stellen. Er is geen reden om aan te nemen dat de verplichting conflicterend is met andere wet- en regelgeving. Mocht een verplichting worden ingesteld is er echter nog **verder onderzoek** nodig om het **evenredigheidsbeginsel** te toetsen en eraan te voldoen.

Er zijn (beperkte) mogelijkheden voor het toevoegen van een verplichting aan bestaande wetgeving

Slechts een klein deel van het huidig instrumentarium biedt kansen om een verplichting aan toe te voegen. Vanuit het systeem van de **Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)**, de **Warenwet** en **Wet Milieubeheer** zijn er haakjes voor het instellen van een verplichting (zie optie A in Figuur 1). Deze mogelijkheden moeten verder onderzocht worden.

Voorsorteren op een verplichting door flankerend beleid

Ook zijn er maatregelen naar voren gekomen die als **flankerend beleid** kunnen dienen. Dit zijn maatregelen die aanvullend op een verplichting kunnen werken, maar een verplichting niet vervangen. Het instellen van een verplichting kan een langer tijdspad kennen. Door nu te beginnen met het invoeren van flankerend beleid kan voor worden gesorteerd op een verplichting in de toekomst. Het flankerende beleid kan **stimulerend** werken, of **neemt bestaande barrières weg**. Ze dragen wel in mindere mate bij aan een systeemverandering, dan de verplichting zelf (zie optie B in Figuur 1).

Een verplichting vanuit nieuwe wetgeving is eveneens een mogelijkheid

Het is tot slot ook mogelijk om een verplichting vanuit **nieuwe wet- en regelgeving** in te stellen. Dit duurt vaak wel **langer** dan toevoegen aan bestaande wetgeving, of flankerend beleid voeren. Het voordeel van nieuwe wetgeving is dat er **meer vrijheden** zijn om de wet op te stellen zoals gewenst (zie optie C in Figuur 1).

Lerend beleid als basis

Het is belangrijk om in te zetten op **lerend en adaptief beleid**. Dit is het proces van beleid maken,




waarbij ruimte is voor **tussentijdse reflectie** om bij te sturen waar nodig. Leren is hierbij de basis.

Bij lerend beleid kan onderscheid gemaakt worden tussen drie processen:

- **Praktijk:** Leer van pilots;
- **Theorie:** Analyseer en leer van onderzoek;

- **Lerend beleid:** Beleid maken op basis van het geleerde.

Deze processen vinden tegelijkertijd plaats. Door middel van **feedback loops** voeden de verschillende processen elkaar met kennis en kunde. Figuur 1 kan hiervoor de basis vormen.

Implementatiewijze	Mogelijkheden
 Optie A: Bestaande wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none">• UPV• Warenwet• Wet Milieubeheer
 Optie B: Flankerend beleid	<p>Vanuit beleidsanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none">• CSRD: Rapportage verplichting aanbod gebruikte goederen• Omgevingswet: sturing in de fysieke omgeving• Right to Repair: naar een Duty to Repair• Verbod op vernietiging <p>Vanuit praktijkanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none">• Repareerbaarheidsscore / - sticker• Levensduurstickers• Scanbare barcodes• Aanpassen anti-helingswetgeving• Reparatiefonds• Tariefdifferentiatie (eco-modulatie) voor UPV• Standaardisatie en normering producten om reparatiemogelijkheden te verhogen
 Optie C: Nieuwe wet- en regelgeving	<p>Aanbevelingen bij invoeren:</p> <ul style="list-style-type: none">• Normeren i.c.m. stimuleren• Een verbod in plaats van een gebod• Een getrapte invoering• Door middel van lerend beleid

Figuur 1 | Mogelijkheden voor het invoeren van een verplichting

1. Aanleiding voor de verkenning

Nederland heeft hoge ambities op het gebied van circulaire economie. Nederland wil in 2050 volledig circulair zijn, met een economie met geen afval en zonder nodeloze verspilling van grondstoffen.

Iedere twee jaar presenteert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER)ⁱ, waarin een beeld wordt geschetst van de voortgang richting de (richtinggevende) circulaire doelen in 2030 (50% reductie van het gebruik van primaire abiotische grondstoffen) en 2050 (een volledig circulaire economie in 2050, zonder afval). De ICER uit 2023 schetst dat er nog te weinig vooruitgang wordt geboekt op het behalen van deze doelen en dat er meer 'drang en dwang' nodig is om een circulaire economie te realiseren.

Overheden, bedrijven en burgers moeten meer circulaire keuzes gaan maken, wat vraagt om gedragsverandering. Alleen een stimulerende campagne leidt niet tot (voldoende)

gedragsverandering. Het gedrag van burgers wordt mede bepaald door zijn of haar omgeving, en daarmee het aanbod van bedrijven. Overheden kunnen regels opstellen voor de markt om circulair gedrag van de burger - bewust en onbewust - te stimuleren.ⁱⁱ

Begin februari 2023 is het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE)ⁱⁱⁱ opgesteld. Het NPCE bevat maatregelen om de komende jaren zuiniger om te gaan met grondstoffen. Een van de maatregelen die genoemd wordt onder 'maatregelen op het gebied van levensduurverlenging' is: "we verkennen de mogelijkheid (op EU- of nationaal niveau) om retailers te verplichten een steeds groter aandeel tweedehands (gebruikte) producten aan te bieden". Dat is de aanleiding van dit onderzoek. Een verplichting maakt de koppeling tussen enerzijds de oproep vanuit de ICER om meer 'dwang en drang' te gebruiken, en anderzijds in te zetten op gedragsverandering bij consumenten.

Deze verkenning is een eerste oriënterend onderzoek naar een mogelijke verplichting voor het aanbod van gebruikte goederen in Nederland. Dit biedt daarmee:

- Inzicht voor beleidsmakers van de mogelijkheden en effecten van een eventuele verplichting;
- Een basis voor een dialoog tussen de verschillende stakeholders in de Nederlandse retailsector: van het bedrijfsleven, tot het maatschappelijke middenveld, tot de beleidsmakers en de wetenschap;
- Richtingen voor (mogelijk) vervolgonderzoek.

Dit onderzoek is gericht op de effecten voor de Nederlandse retailsector. Echter, aangezien de retailketen (van bron tot productie tot verkoop) veelal internationaal georganiseerd is, is een blik buiten de Nederlandse grens onvermijdelijk.

2. Context en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk leggen we de theoretische basis voor het onderzoek. Hier wordt ingegaan op de urgentie van verduurzaming, het gebruik van circulaire strategieën, en het veranderen van consumentengedrag. Het hoofdstuk eindigt met de hoofd- en sub-vragen die in dit onderzoek worden beantwoord.

2.1 | De urgentie van de transitie naar een circulaire economie

Om de aarde voor huidige en toekomstige generaties leefbaar te houden, is onder andere een transitie naar een circulaire economie nodig.ⁱⁱⁱ

In het publieke debat ligt er veel aandacht op het terugdringen van CO₂-uitstoot, met name door emissies van fossiel energieverbruik terug te dringen. Onderzoek toont echter aan dat ruim 45% van de wereldwijde CO₂-emissies juist gekoppeld zijn aan productie en consumptie van producten, gebouwen en voedsel^{iv}. De circulaire economie biedt hierin een oplossing, door juist de milieuschade als gevolg van die emissies te verlagen. Meer dan de helft van de emissies vanuit de Nederlandse economie en consumptie vinden plaats buiten de landgrenzenⁱ. Voor consumptie goederen geldt dat het daarom belangrijk is om

naar de emissies vanuit consumptie te kijken (*consumption based targets*) en niet alleen naar de productie in Nederland (*production based targets*). Sturen op anders en minder consumeren is hier een essentieel onderdeel van.

Naast CO₂-uitsoot wordt met de huidige productie en consumptie ook op andere manieren druk gelegd op de leefbaarheid van de aarde^v. Voorbeelden zijn, volgens de Verenigde Naties, twee andere grote crises^{vi} die de mensheid bedreigt: verlies van biodiversiteit en persistente vervuiling. Ook hier moet het huidige productie- en consumptiepatroon verandert voor worden en is de omslag naar een circulaire economie van belangⁱ. De urgentie van de transitie naar een circulaire economie is dus hoog.

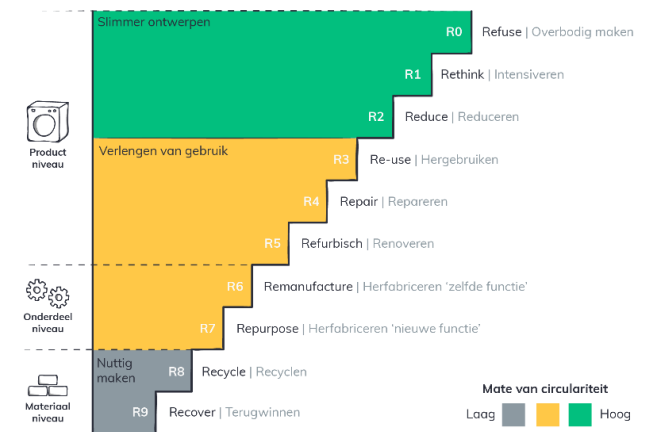
2.2 | Het gebruik van circulaire strategieën

In een circulaire economie willen we zo min mogelijk grondstoffen gebruiken én de productie van afval minimaliseren. Dit kan door circulaire strategieën toe te passen.

De R-ladder (zie Figuur 2) is een raamwerk dat gebruikt wordt om de mate van circulariteit te

bepalen: hoe hoger op de R-ladder, hoe hoogwaardiger een circulaire strategie is. Hoe hoogwaardiger de circulaire strategie is, hoe meer van de waarde van de grondstoffen van het product behouden wordt en hoe kleiner de druk op het milieu. Enerzijds wordt consumptie en productie van natuurlijke grondstoffen geminimaliseerd, anderzijds de productie van afval.

De circulaire economie is geen doel op zich, maar een middel om de milieu-impact te verlagen. Verschillende circulaire strategieën uit de R-ladder worden gestimuleerd door een verplichting op het aanbieden van gebruikte goederen.



Figuur 2 | De R-ladder van circulaire strategieën (Copper8)

2.3 | Definitie gebruikte goederen

De definitie van gebruikte goederen in deze verkenning is gebaseerd op de circulaire strategieën van de R-ladder. Het gaat hierbij om verlengen van gebruik op productniveau, niet op onderdeel- of materiaalniveau.

Definitie gebruikte goederen:

Goederen waarvan de levensduur wordt verlengd door middel van circulaire strategieën Hergebruik (R3), Repareren & Onderhouden (R4) of Refurbishing & Upgrading (R5).

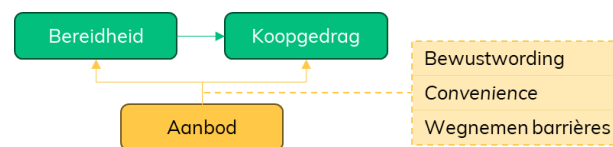
Voor een definitie van Hergebruik (R3), Repareren & Onderhouden (R4) en Refurbishing & Upgrading (R5), zie Bijlage 1.

2.4 | Veranderen consumentengedrag

Het kopen van gebruikte producten door consumenten is nog niet *mainstream*, maar wordt wel gezien als belangrijk onderdeel van de transitie naar een circulaire economieⁱ. Naast veranderingen bij bedrijven uit de keten, zoals duurzame productieprocessen inrichten en betere reparatiemogelijkheden, moeten ook consumenten ander gedrag gaan vertonen.

¹ Deze verkenning heeft zich onder andere gericht op de juridische (on)mogelijkheden. Hiervoor is kennis opgehaald bij

Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving^{vii} toont aan dat een meerderheid van de consumenten enigszins bereid is om gebruikte producten te kopen, maar het nog niet doet. De uitdaging is om niet alleen de bereidheid van consumenten te laten toenemen, maar óók het daadwerkelijke koopgedrag (zie Figuur 3).



Figuur 3 | Consumentengedrag kopen van gebruikte producten

Door retailers meer gebruikte producten te laten opnemen in hun assortiment komt de consument meer in contact met gebruikte alternatieven (bewustwording). Dit kan ook bijdragen aan het circulair consumptiegedrag. Daarnaast kan de bereidheid om gebruikte producten te kopen toenemen, doordat het makkelijker wordt (convenience), maar ook doordat andere huidige barrières voor het kiezen voor gebruikte producten wegvallen, zoals het ontbreken van garanties of twijfels over kwaliteit.

Een dergelijke maatregel wordt ook aanbevolen door het Planbureau voor de Leefomgeving^{vii} in een

diverse juridische experts en samengebracht in dit document. Copper8 is zelf geen juridische dienstverlener.

recente publicatie, namelijk het beter bereikbaar en zichtbaar maken van tweedehandsspullen, door dit aan te bieden in grotere winkelketens.

2.5 | Onderzoeksvragen

Copper8 heeft een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid om het aanbod van gebruikte producten te verplichten bij retailers van consumentengoederen¹. Het doel van de mogelijke verplichting is om:

Doel van de verplichting:

De omgeving van de consument dusdanig veranderen dat de aankoop van gebruikte goederen even gemakkelijk en normaal wordt als de aankoop van nieuwe goederen.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende twee hoofdonderzoeksvragen:

- **Onderzoeksvraag 1:**
Is het mogelijk om op EU of nationaal niveau retailers te verplichten om een steeds groter aandeel gebruikte producten aan te bieden?
- **Onderzoeksvraag 2:**
Welke beleidsinstrumenten zijn nodig om retailers te verplichten tot de verkoop van gebruikte producten?

3. Analyse: juridische ruimte voor een verplichting

In dit hoofdstuk wordt de juridische ruimte voor het instellen van een verplichting geanalyseerd. Hierin wordt gekeken of een verplichting proportioneel en rechtmatig is. Vervolgens wordt verder ingegaan op de verschillende routes die genomen kunnen worden om een beleidsmaatregel te implementeren.

3.1 | Rechtmatigheid van een verplichting

Juridisch gezien is er geen rede om aan te nemen dat het instellen van een verplichting niet kan. Dit wil zeggen dat een verplichting rechtmatig is: deze is dan niet in strijd met belangrijke beginselen zoals de Europese vrije dienstenrichtlijn. Er is geen jurisprudentie gevonden waaruit blijkt dat een verplichting niet ingesteld kan worden.

3.2 | Evenredigheid van een verplichting

Juridisch gezien bestaat er nog geen vergelijkbare verplichting voor retailers. Dit is tweeledig:

- a) Er bestaat momenteel géén vergelijkbare verplichting voor de verkoop van gebruikte goederen in andere landen;
- b) Er bestaat nog géén verplichting die retailers verplicht om bepaalde producten in hun winkelaanbod op te nemen.

criterium	Beoordeling evenredigheidsbeginsel
1	Het moet een nationale maatregel zijn om het te beschermen belang ook daadwerkelijk te beschermen .
2	De maatregel moet onmisbaar of noodzakelijk zijn. Een minder belastend alternatief is niet mogelijk waardoor de overheid kiest voor deze noodzakelijke maatregel.
3	De maatregel moet in verhouding staan tot het doel en de belangen van directe betrokkenen zo min mogelijk schaden.

Figuur 4 | Toets van het evenredigheidsbeginsel voor een verplichting

Hierbij is gekeken naar nationale instrumenten, nationale en Europese wetgeving en Europese richtlijnen.

Een verplichting op verkoop van gebruikte goederen wordt gezien als een juridisch zwaar middel. Er wordt (ver) in de vrijheden van ondernemers getreden. Het recht op verkopen wat de ondernemer wil verkopen wordt namelijk hiermee ingeperkt. Of de maatregel proportioneel is ten opzichte van het doel wordt getoetst met het evenredigheidsbeginsel.

Toets op een verplichting

De maatregel dient om de consumptie van primaire materialen te verminderen. Het te beschermen belang is hierbij het behouden van een gezonde planeet. Dit is goed te beargumenteren. ✓

Om hieraan te voldoen moet verder onderzoek worden gedaan (in theorie én praktijk) naar welke minder belastende alternatieven er bestaan, en of die (net zo) effectief zijn. ?

Om hieraan te voldoen moet verder onderzoek worden gedaan worden naar de positieve effecten (milieuwinst, systeemverandering) en de negatieve effecten op direct betrokkenen. ?

Het evenredigheidsbeginsel is een belangrijke toets in het bestuursrecht. Voldoet een overheidsingreep hier niet aan, dan zal het instrument of wetsvoorstel tegen worden gehouden door de Raad van State.

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat besluiten niet onevenredig zijn en in verhouding moeten staan tot het doel. Het gaat er dus om dat een besluit zo min mogelijk negatieve of nadelige gevolgen heeft voor betrokken personen of partijen. Simpel gezegd moet het een hele goede

regeling zijn, en er mogen geen betere alternatieven beschikbaar zijn om hetzelfde doel te behalen.

Het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst door middel van een drietal criteria (zie Figuur 4). Voldoet het hieraan, dan is de maatregel evenwichtig en in verhouding, zónder al te nadelige consequenties voor betrokkenen. In Figuur 4 worden de criteria van het beginsel uiteengezet (linker kolom) en vervolgens toegepast op de verplichting tot verkoop van gebruikte goederen (rechter kolom).

Hieruit blijkt dat het logischerwijs te beargumenteren is dat de maatregel het doel van het verminderen van de consumptie van primaire materialen vermindert (criterium 1). Echter is het lastiger om in dit stadium aan te tonen dat er geen alternatieve maatregel bestaat die minder belastend is voor betrokkenen (criterium 2) en dat de verplichting in verhouding staat tot het doel en de belangen van betrokkenen zo min mogelijk schaadt (criterium 3). Het is belangrijk om dit verder te onderzoeken (zie ook Hoofdstuk 7).

3.3 | Juridische implementatie van een verplichting

Er zijn verschillende routes om een verplichting voor de verkoop van gebruikte goederen in te stellen. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende manieren van totstandkoming van de wet- en regelgeving die geldt in Nederland (zie Figuur 5 voor een versimpelde weergave).

Eenzijds kan wetgeving vanuit *Nederland* zelf wordt opgesteld. Hier zijn twee routes voor:

- **Route 1: Nationale, regionale of lokale beleidsinstrumenten** kunnen worden geïmplementeerd;
- **Route 2:** Daarnaast kan **nationale wetgeving** ruimte geven voor beleidsinstrumenten om een bepaald beleidsvoornemen te realiseren. Het instrument kan al vrij letterlijk geformuleerd zijn binnen de wetgeving, of er bestaat ruimte voor eigen invulling.

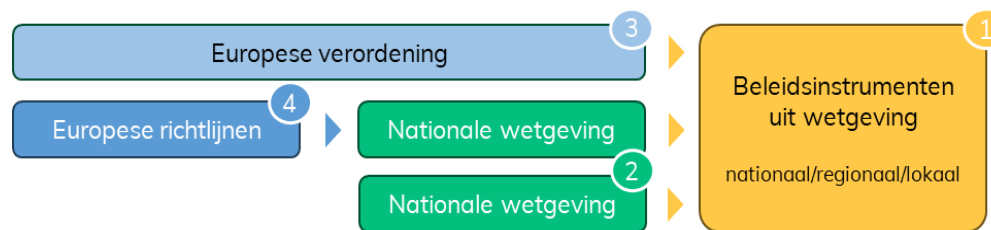
Anderzijds wordt wet- en regelgeving vanuit Europa gedirigeerd, met meer (Europese richtlijnen)

of minder (Europese verordeningen) ruimte voor nationale verschillen:

- **Route 3: Europese verordeningen** (*regulations*) worden 1-op-1 in Nederland geïmplementeerd;
- **Route 4: Europese richtlijnen** geven tot slot ruimte voor vertaling naar Nederlandse implementatie.

Tijdspaden

Deze routes kennen verschillende tijdspaden, waarbij route 1 het snelst is, olopend in tijd tot route 4. De tijd die nodig is om nieuwe wetgeving in te stellen of wetgeving toe te voegen aan bestaand beleid varieert sterk en hangt af van verschillende factoren, waaronder de complexiteit van de wet, het politieke proces, de beschikbaarheid van middelen en de mate van consensus onder belanghebbenden. Over het algemeen kan het proces om wetgeving in te stellen variëren van enkele maanden tot meerdere jaren. Exacte tijdspaden kunnen daarom niet geschetst worden.



Figuur 5 | Verschillende routes voor implementatie van wetgeving

4. Analyse: beleidsmatige mogelijkheden

Dit hoofdstuk analyseert het huidige beleidslandschap voor retailers en de verkoop van gebruikte goederen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de verschillende implementatiemogelijkheden voor een verplichting en de bijbehorende tijdspaden voor implementatie.

4.1 | Het huidige beleidslandschap

Om het huidige beleidslandschap in kaart te brengen is een inventarisatie gedaan van de bestaande wet- en regelgeving die relevant is voor retailers en de verkoop van gebruikte goederen (voor meer details zie Bijlage 3). Hieruit blijkt dat een verplichting een goede aanvulling kan zijn op deze wetgeving. Dit kan worden uitgelegd aan de hand van een drietal inzichten.

Inzicht #1: Bestaande wet- en regelgeving richt zich voornamelijk op de eerste gebruikscyclus en afvalbeheer

De huidige wet- en regelgeving richt zich vrijwel altijd op de eerste levenscyclus (zie Bijlage 3) en er is weinig tot geen directe wetgeving om hergebruik en een tweede (of verdere) levenscyclus te stimuleren, terwijl dit juist tot hoogwaardig hergebruik leidt. Alleen de margeregeling van de btw is specifiek gericht op producten in een tweede

(of latere) levenscyclus. De margeregeling zorgt ervoor dat er bij hergebruik geen dubbeltelling van btw ontstaat. Echter is deze alleen op productniveau toepasbaar (en dus niet materiaal- of componentniveau) en voor veel ondernemingen, business modellen en productgroepen niet bruikbaar^{viii}.

Voorbeelden op Europees niveau komen met name vanuit het *Circular Action Plan* (onderdeel van de *Green Deal*), zoals *Right to Repair*^x, waarbij vooral wordt gericht op reparatie in de eerste levenscyclus en *Ecodesign*^x. Ook ligt binnen huidige wetgeving veel nadruk op het ontwerp van producten om levensduurverlening te realiseren. Uiteraard heeft dit wel indirect effect op het mogelijk maken van een tweede leven van producten (zie inzicht #2).

Vanuit Nederland is de UPV (Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid) ingesteld voor een aantal productgroepen of -clusters. Deze richt zich door de gestelde doelen met name op inzameling en verwerking van producten. Dit leidt vervolgens zelden tot product-hergebruik, maar met name het hergebruik van materialen^{xi}. De onlangs ingestelde UPV voor textiel heeft

daarentegen ook doelstellingen op het voorbereiden op hergebruik^{xii}.

Inzicht #2: Bestaande wet- en regelgeving schept indirect wel verbeterde randvoorwaarden voor de verkoop van gebruikte goederen

De bestaande wet- en regelgeving die zich richt op de eerste levenscyclus scheppen indirect verbeterde randvoorwaarden waardoor de circulaire strategieën R3 (hergebruik), R4 (reparatie & onderhoud) en R5 (refurbishment & upgrading) gemakkelijker toegepast kunnen worden. Zo stimuleren de huidige maatregelen bijvoorbeeld een verlengde levensduur door producten geschikter te maken voor reparatie, en dragen ze bij aan betere inzameling en verwerking bij einde levensduur. Een verplichting op het aanbod van gebruikte goederen kan aanvullend werken op de bestaande wet- en regelgeving.

Inzicht #3: Er is momenteel weinig wet- en regelgeving dat zich specifiek richt op het (online) winkelaanbod van retailers

Hoewel retailers veel vrijheid hebben bij het bepalen van het (online) winkelaanbod, bestaan er beperkingen vanuit wet- en regelgeving, veelal op productniveau. Hierbij gaat het met name om

verboden producten, consumentenbescherming, milieuvorschriften en beperkingen door intellectueel eigendom. Deze wet- en regelgeving richt zich voornamelijk op producten of productgroepen, en niet op het niveau van winkelaanbod. Enerzijds betekent dit dat een verplichting een aanvulling kan zijn op huidig beleid. Anderzijds maakt het dat (juridische) implementatie lastiger kan zijn, doordat er geen voorbeelden beschikbaar zijn.

4.2 | Mogelijkheden voor het instellen van een verplichting

Er zijn drie verschillende routes om de verkoop van gebruikte goederen te vergroten. Deze worden met de bijbehorende voorgeschreven maatregelen in de rest van het hoofdstuk uitgewerkt.



Optie A: Het instellen van een verplichting vanuit bestaande wet- en regelgeving

Vanuit de voorgaande analyse is een longlist opgesteld van wet- en regelgeving die relevant is voor een verplichting (zie Bijlage 4). Uit een verdiepende analyse is vervolgens gebleken welke mogelijkheden er zijn om een verplichting in te voeren ('haakjes' binnen bestaande wetgeving). Uit de analyse blijkt dat slechts een klein deel van het huidig instrumentarium kansen biedt. Haakjes zijn gevonden vanuit:

- UPV;

- Warenwet;
- Wet Milieubeheer.



Optie B: Het instellen van flankerende beleidsmaatregelen

Uit de analyse komen ook mogelijkheden voor flankerend beleid naar voren. Deze kunnen aanvullend werken voor een verplichting, maar zijn geen vervanging. Ook deze worden achtereenvolgens verder uitgewerkt. Aanbevolen worden:

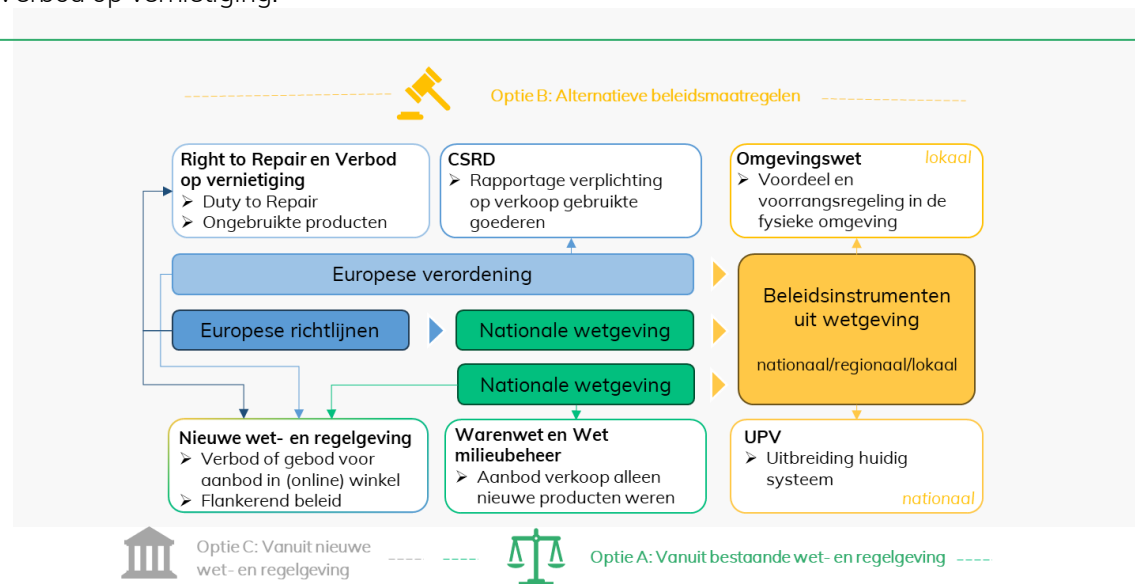
- CSRD;
- Omgevingswet;
- Right to Repair;
- Verbod op vernietiging.



Optie C: Het instellen van een verplichting vanuit nieuwe wet- en regelgeving

Een andere mogelijkheid is om een verplichting vanuit nieuwe wet- en regelgeving in te stellen. Dit kan een langer tijdspad betekenen, afhankelijk van hoe dit ingevoerd kan worden. Voor deze invoering worden nog een aantal aanbevelingen gedaan.

Het instellen van een verplichting vanuit bestaande of nieuwe wet- en regelgeving (A/C) kan goed gecombineerd worden met flankerend beleid (B).



Figuur 6 | Mogelijkheden voor het instellen van een verplichting



Uitwerking UPV

Doel van de UPV

Voor verschillende producten geldt in Nederland Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)^{xiii}.

UPV betekent dat producenten (en importeurs) financieel en vaak ook organisatorisch verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen in de handel worden gebracht. Producenten kunnen ervoor kiezen om hier collectief uitvoering aan te geven in de vorm van een producentenorganisatie. Een producentenorganisatie richt zich door de gestelde doelen met name op inzameling en verwerking van producten. Dit leidt vervolgens zelden tot product-hergebruik, maar met name het hergebruik van materialen. De onlangs ingestelde UPV voor textiel heeft daarentegen ook doelstellingen op het voorbereiden op hergebruik.

De UPV geldt momenteel voor:

- Autobanden en autowrakken;
- Batterijen en accu's;
- Elektrische en elektronische apparatuur;
- Textiel;

- Verpakkingen;
- Zwerfafval.

Wat houdt UPV in?

Producenten en importeurs moeten de kosten van retournering, inzameling, sortering en recycling vergoeden. In sommige gevallen wordt dit door een producentenorganisatie geregeld, door bijdrages van aangesloten producenten en importeurs op basis van de hoeveelheid op de markt gebrachte producten, of de omvang van de afvalstroom. Ook zaken als onderzoek, campagnes, voorlichting en andere afvalpreventiemaatregelen kunnen uit een soortgelijke producentenorganisatie betaald worden. Het deelnemen aan een producentenorganisatie is niet verplicht. Producenten of importeurs kunnen de afspraken uit de UPV ook zelf regelen.

Toepassingsmogelijkheden voor een verplichting

Uitbreiding van de UPV waarbij niet alleen een verplichting tot inname en hergebruik is, maar ook een verplichting tot het in de eigen winkels leggen van de hergebruikte producten.

Vragen voor vervolgonderzoek

- Is het binnen de huidige uitwerking van het instrument UPV juridisch mogelijk een toevoeging te doen voor niet alleen een inzamelverplichting, maar ook een verplichting tot het hervakopen van ingenomen producten?
- Is een verplichting een goede aanvulling of uitbreiding binnen de huidige UPV, of is een afzonderlijk instrument een betere route om een verplichting te realiseren? Wie bepaalt dit? En op welke gronden?
- Algemene juridische vragen: Is het praktisch uitvoerbaar? Te handhaven? Wat zijn de gevolgen voor de betrokken sectoren?



Uitwerking Warenwet

Doel van de Warenwet

Het doel van de Nederlandse Warenwet is het waarborgen van de veiligheid, gezondheid en eerlijkheid van producten die in Nederland worden aangeboden, met name op het gebied van voeding en consumentenproducten^{xiv}.

Deze wet geldt voor ondernemers die levensmiddelen of andere consumentenproducten produceren, bereiden over verkopen.

Wat houdt de Warenwet in?

De Warenwet bevat voorschriften en eisen met betrekking tot de samenstelling, etikettering, verpakking en hygiëne van producten om de belangen van consumenten te beschermen, en ervoor te zorgen dat producten voldoen aan de vereiste kwaliteitsnormen. Hiervoor geeft het algemene regels over de volksgezondheid, de veiligheid van producten, eerlijke handel en goede voorlichting.

De wet richt zich met name op het weren van producten, waarbij wordt gekeken of naar de technische aspecten van:

- het ontwerp;
- de toegepaste materialen;
- de samenstelling of constructie;
- de beveiliging of beveiligingsmiddelen of;
- de aan te brengen kentekenen.

Toepassingsmogelijkheden voor een verplichting

Via de Warenwet worden met name producten of grondstoffen verboden. Verkend kan worden of dit kan worden ingezet om te verbieden dat producten 'volledig nieuw' zijn, via de eisen over de toegepaste materialen van producten in de verkoop. Dit gaat echter niet over het aanbod van een (online) winkel, maar over alle producten die op de markt worden gebracht. Hiermee is dit veel verregaander dan hoe de verplichting nu wordt ingestoken.

Vragen voor vervolgonderzoek

- Kan de Warenwet ook op winkelaanbodniveau van een (online) winkel ingezet worden?
- Kan de Warenwet (indien dit nog het doel dient) ingezet worden om de verkoop van nieuwe producten te weren?
- Algemene juridische vragen: Is het praktisch uitvoerbaar? Te handhaven? Wat zijn de gevolgen voor de betrokken sectoren?



Uitwerking Wet Milieubeheer

Doel van de Wet Milieubeheer

Het doel van de Wet Milieubeheer is het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van het milieu, het voorkomen en beperken van hinder en schade aan het milieu, en het bevorderen van duurzaamheid^{xv}. De wet heeft tot doel de belangen van het milieu, de volksgezondheid en het welzijn van mensen te beschermen.

Wat houdt de Wet Milieubeheer in?

De Wet Milieubeheer bevat verschillende bepalingen en voorschriften met betrekking tot milieubeheer in Nederland. De wet gaat ook over het afvalbeheer in Nederland (zoals de Europese Kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen ook voorschrijft). Zo omvat de wet bepalingen en voorschriften met betrekking tot afvalpreventie, -inzameling, -verwerking en -verwijdering, en streeft naar het verminderen van de milieubelasting door afval.

Daarnaast richt de wet zich op de milieu-impact van stoffen en producten over de gehele levenscyclus. Dit gaat specifiek over genetische gemodificeerde organismen en over de verplichtingen omtrent het labelen en verpakken van chemische stoffen.

Ook regelt de wet milieuaansprakelijkheid en welke maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan moeten worden genomen. De regels over milieuaansprakelijkheid gelden voor grote gevallen van milieuschade. De nadere uitwerking op detailniveau wordt geregeld via AmvB's en ministeriële regelingen.

Toepassingsmogelijkheden voor een verplichting

Een deel van de voorschriften uit de Wet Milieubeheer worden vanaf januari aan de Omgevingswet toegevoegd. Wat wel onder de Wet Milieubeheer blijft vallen, zijn de volgende onderwerpen: stoffen en producten, afvalstoffen, broeikasgasemissies, openbaarheid milieu-informatie en milieuaansprakelijkheid. Een mogelijke toepassing voor de verplichting kan zijn bij het onderdeel 'stoffen & producten' of 'milieuaansprakelijkheid'.

Vragen voor vervolgonderzoek

Uit de toepassingsmogelijkheden blijkt dat deze wet lastig in te zetten is voor de verplichting. Mocht hier toch interesse in zijn dan kunnen de volgende vragen gesteld worden:

- Kan de Wet Milieubeheer voor stoffen en producten ook gelden op het niveau van het winkelaanbod van een winkel of webshop?
- Kan de milieuaansprakelijkheid binnen de Wet Milieubeheer zo breed getrokken worden, dat men vanuit deze aansprakelijkheid verplicht wordt om ook gebruikte goederen te verkopen?
- Algemene juridische vragen: Is het praktisch uitvoerbaar? Te handhaven? Wat zijn de gevolgen voor de betrokken sectoren?

Artikel 9.5.2

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter stimulering van hergebruik, preventie, recycling en andere nuttige toepassing, van een doelmatig beheer van afvalstoffen of anderszins in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, in ontvangst nemen, innemen, nuttig toepassen en verwijderen van bij de maatregel aangewezen stoffen, mengsels of producten of afvalstoffen. Met betrekking tot producten worden zodanige regels niet gesteld in het belang dat artikel 9.5.1 beoogt te beschermen.



Optie B: Flankerend beleid

Uit de analyse komen ook mogelijkheden voor flankerend beleid naar voren: deze komen in de buurt van een verplichting, maar regelen dit niet direct. Daarmee werken ze aanvullend voor een verplichting, maar zijn ze geen directe vervanging. De opties voor flankerend beleid worden op deze pagina uitgewerkt. Vervolgonderzoek is nodig om effectiviteit van de maatregelen in te schatten.

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)^{xvi}

Rapportage verplichting voor gebruikte goederen

- o Deze richtlijn is bedoeld om de informatie te verbeteren die bedrijven verstrekken over hun milieu- en sociale prestaties, als onderdeel van hun jaarverslag. De CSRD is een rapportageverplichting, en verplicht hiermee geen activiteiten. Wel draagt het bij aan bewustwording van de organisaties en inzicht in de verkoop van gebruikte goederen. Normeren vanuit deze richtlijn kan dus (nog) niet. Wellicht is dit in de toekomst wel mogelijk.
- o Verkoop van gebruikte goederen is nog geen onderdeel van de targets waar organisaties op moeten rapporteren. Momenteel zijn er, naast de organisatie brede standaarden (ESRD 5) ook sectorspecifieke standaarden in ontwikkeling. Zowel de algemene ESRD 5 als de sectorspecifieke toepassing kan ingezet worden om een rapportageverplichting in te stellen voor de verkoop van gebruikte goederen.

Omgevingswet^{xvii}

Sturing in de fysieke omgeving

- o De Omgevingswet bundelt wetten en regels voor de fysieke leefomgeving. Het aanbod van een retailer kan via de Omgevingswet niet gereguleerd worden, tenzij er ruimtelijke argumenten aan ten grondslag liggen.
- o Wel kan gebruik worden gemaakt van de ruimtelijke grondslag op lokaal niveau. Geef vanuit de gemeente een voorrang- of voordeelregeling voor winkels die gebruikte goederen verkopen. Hier zijn verschillende mogelijkheden:
 - o Binnen het omgevingsplan: voor elke nieuwe winkel in de winkelstraat die nieuwe goederen verkoopt moet een winkel komen die gebruikte goederen verkoopt;
 - o In gemeentes die met leegstand in de winkelstraat te maken hebben: neem als gemeente een stimulerende rol om de leegstand op te vullen met (tijdelijke) winkels die gebruikte goederen verkopen, zoals een kringloopwinkel.

Right to Repair^{ix}

Van Right naar Duty to Repair

- o Het 'recht op reparatie'-initiatief moet duurzame consumptie gedurende de hele levenscyclus van een product bevorderen, waardoor het voor consumenten gemakkelijker en goedkoper wordt om defecte goederen te

repareren, de hoeveelheid afval wordt verminderd en de reparatiesector wordt gestimuleerd. De nieuwe regels zullen consumenten helpen geschikte reparatiediensten te vinden, bijvoorbeeld via nationale matchmaking of online reparatieplatforms.

- o Het initiatief richt zich op het recht op reparatie en niet op het verkopen van producten. Wel zou het recht kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld naar een verplichting tot reparatie (*duty to repair*). *Right to Repair* is echter nog in ontwikkeling en kan daardoor niet nu al uitgebreid worden. Dit is dus alleen een maatregel voor verder in de toekomst.

Verbod op vernietiging

Verbod op vernietigen ongebruikte goederen

- o Binnen de huidige uitbreiding van de Ecodesign Richtlijn wordt een rapportageverplichting ingesteld op de vernietiging van ongebruikte (of onverkochte) goederen. Door deze rapportage verplichting uit te breiden naar een algeheel verbod op vernietiging van ongebruikte of onverkochte goederen, wordt een eerste stap gezet in het (her)verkopen van alle producten die worden gemaakt en nog niet zijn gebruikt. De eerste stappen hiervoor zijn al gezet door overeenstemming over een verbod op ongedragen kleding en schoenen in de EU^{xviii}.



Uitwerking Nieuwe wet- en regelgeving

Mocht het niet mogelijk zijn de verplichting onderdeel te maken van bestaande wet- en regelgeving, dan moet er een nieuwe wet- en regelgeving gemaakt worden. Dit kent zowel voor- als nadelen. Een nieuwe wet instellen kost vaak meer tijd, en is daarom minder wenselijk. Echter, geeft het wel ruimte om wet- en regelgeving precies zo vorm te geven als beoogd.

Uit de verkenning zijn een aantal eerste richtingen voor nieuwe wet- en regelgeving gekomen. Deze zijn ook toe te passen bij het toevoegen van de maatregel in bestaand beleid, maar daar is mogelijk minder ruimte voor doordat er minder vrijheid is.

Deze eerste ideeën zijn opgehaald tijdens deze verkenning. Een verdiepende toets is nodig om te weten of dit inderdaad mogelijk en wenselijk is.

Aanpakrichting #1: Normeren in combinatie met stimuleren

Een normering - zoals een verplichting - binnen het huidige, lineaire systeem kan ingrijpend zijn voor retailers. Door dit te combineren met een stimulans, meer dan alleen financieel, kan dit retailers ondersteunen in het overgangsproces. Dit kan

deels worden opgevangen door flankerend beleid in te stellen, zoals omschreven in paragraaf 4.2. Alleen kan een verplichting voor systeemverandering zorgen, en is het belangrijk dat stimulerend beleid aanvullend, maar niet vervangend werkt.

Aanpakrichting #2: Stel een verbod in, geen gebod

Juridisch gezien komt een gebod weinig tot niet voor – het is gebruikelijker om een verbod op te nemen. Een verplichting om gebruikte goederen te verkopen is een gebod: het schrijft de retailer voor wat wel of niet te verkopen. Zoals eerder benoemd wordt het, doordat het de vrijheden van de ondernemer inperkt, als een juridisch zwaar middel gezien.

Een verbod voor retailers komt meer voor. Momenteel verbied wet- en regelgeving bijvoorbeeld de ondernemers om een volledige productgroep (sigaretten), een bepaald producttype (gloeilampen), of een bepaald product op een bepaalde plek (alcohol in het stadscentrum) te verkopen. In andere gevallen is een vergunning nodig om een bepaald product te verkopen (alcohol). Vooral de casus van de gloeilamp is

hierbij interessant omdat deze vanuit een duurzaamheidsoogpunt is ingesteld.

In de context van gebruikte goederen is het mogelijk om een verbod op een assortiment van nieuwe, niet eerder verkochte producten in te stellen. Het gaat er hierbij dus om dat niet het hele assortiment van de retailer mag bestaan uit nieuwe producten. Het voordeel van een verbod in plaats van een gebod is dat het de markt vrijer laat voor eigen interpretatie. In eerste instantie wordt er nog geen percentage opgelegd. Partijen kunnen eigen innovatieve oplossingen bedenken, en er is meer ruimte voor onderscheidend vermogen tussen partijen. Hierdoor voelt een verbod mogelijk ook als een minder zwaar middel voor ondernemers. Elke retailer zal op een manier iets in zijn assortiment moeten includeren dat al een eerder leven heeft gehad. Dit kan voor ondernemingen die nog een volledig lineair bedrijfsmodel hanteren een mooi opstapje zijn om een eerste stap te maken richting gebruikte goederen. Voorlopers kunnen zich hier nog steeds op onderscheiden.

Aanpakrichting #3: Maak het een getrapte invoering

Door een verplichting trapsgewijs in te voeren krijgen ondernemers meer ruimte voor de overgang naar een ander bedrijfsmodel. Ook geeft dit de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende groepen retailers. Een voorbeeld van een gebod waar dit eerder bij is gedaan, is de Energiebesparingsplicht. Zie het kader rechts.

Door te kiezen voor een getrapte aanpak kan evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het aanmoedigen van het aanbieden van gebruikte goederen en anderzijds het te zwaar belasten van (vaak kleinere) retailers. Het is een manier om duurzaamheid te bevorderen terwijl rekening wordt gehouden met de diversiteit en capaciteiten van verschillende bedrijven.

Er zijn meerdere mogelijkheden voor trapsgewijs invoeren

- **Percentages** voor gebruikte goederen in het aanbod van (online) winkels kunnen gebruikt worden als trap. Enerzijds door met een laag percentage te beginnen, anderzijds door de verschillen tussen productgroepen mede de percentages te laten bepalen.

Voorbeeld van de Energiebesparingsplicht

De energiebesparingswetgeving richt zich op het verminderen van energieverbruik in bedrijfsprocessen, gebouwen en bij de productie en verkoop van goederen die energie verbruiken.

- Voor organisaties die een energiebesparingsplicht hebben, wordt verwacht dat eens in de vier jaar wordt gerapporteerd op energiebesparing.
- Daarnaast geldt voor sommige organisaties ook een audit-plicht via de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie (EED).
- Alle organisaties die energiebesparende maatregelen kunnen nemen die binnen een bepaalde tijd terugverdiend kunnen worden, moeten genomen worden.

Een dergelijke getrapte aanpak kan ook voor nieuwe wetgeving voor het aanbieden van gebruikte goederen ingevoerd worden.

- Door van een **informatieplicht** naar een **aanbodplicht** te gaan, waarbij eerst alleen informatie verstrekt hoeft te worden en later pas aan een bepaald minimum aanbod hoeft te worden voldaan. Dit geeft zowel retailers tijd voor bewustwording, als de overheid inzicht in de huidige stand van zaken.
- **Toepasbaarheid** op organisaties, afhankelijk van factoren zoals hun omvang, sector en

verkoopaantallen. Een mogelijkheid is om de grotere organisaties eerder onder de aanbodplicht te laten vallen dan kleinere ondernemers. Dit is vergelijkbaar met de invoering van de CSRD, waar grotere ondernemingen eerder onder de rapportageplicht vallen dan kleinere ondernemingen. Hierdoor hebben kleinere ondernemingen, vaak met minder werkracht(en), meer tijd voor implementatie.

Aanpakrichting #4: Maak het vormgeven van beleid flexibel

Bij het vormen van nieuwe wet- en regelgeving is het belangrijk om te sturen op lerend en adaptief beleid, waar ruimte is voor tussentijdse reflectie, zodat waar nodig bijgestuurd kan worden. Leren is de basis: zowel leren in theorie als leren in praktijk. Zie ook Hoofdstuk 7 voor een verdere uitwerking hiervan.

Deze vier aanpakrichtingen zijn meegenomen in de conclusies en aanbevelingen in dit rapport (Hoofdstuk 6 en 7).

5. Analyse: mogelijkheden in de praktijk

Na de analyse van de juridische en beleidsmatige mogelijkheden in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4, worden in dit hoofdstuk de mogelijkheden vanuit de praktijk geschetst. Hierbij wordt zowel ingegaan op wat wij zien bij de retailers, als welke keuzes moeten worden gemaakt indien een verplichting wordt ingevoerd. Vanuit daar worden een aantal inzichten aangestipt waarmee rekening moet worden gehouden bij invoering.

5.1 | Gebruikte producten steeds gangbaarder

Hergebruik wordt steeds meer *mainstream*. De consumentenbereidheid stijgt, ondernemers maken stappen en circulair beleid wordt gangbaarder.

'Pre-owned' wordt steeds hipper

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de vraag naar gebruikte producten steeds groter en gangbaarder wordt. Consumenten krijgen meer oog voor gebruikte goederen. Het wordt onder een deel van de consumenten tegenwoordig als hip gezien om 'pre-owned' spullen te kopen. Dit geldt met name voor jongere generaties, die hun consumptiekeuzes meer baseren in de restwaarde van het product dat zij kopen (bron: onderzoek Het

Goed). Het blijkt dat steeds meer consumenten bij producten denken aan meerdere levenscycli. Dit is onder andere terug te zien in de nieuwe platformen die inkopen voor Consumer-2-Consumer (C2C) verkoop.

Ondernemers richten zich vaker op circulaire oplossingen

Ook het aanbod van gebruikte goederen wordt door steeds meer ondernemers omarmd. Niet alleen nieuwe ondernemingen richten zich hierop, ook de gevestigde bedrijven bieden steeds vaker gebruikte goederen aan. Wat opvalt is dat dit op allerlei manieren gebeurt:

- Gevestigde bedrijven verkopen hun zelf verkochte goederen nogmaals, bijvoorbeeld de 'tweedekansjes' van Coolblue of de 'tweede buitenkans' van Bever.
- Gevestigde bedrijven starten partnerships om circulariteit en hergebruik te bevorderen, zoals de samenwerking tussen Zeeman en Het Goed.
- Steeds meer platformen bieden een circulair product aan, vaak met een circulair businessmodel, zoals Chainable voor leasekeukens (B2B), Swappie voor

leasetelefoons (B2C) en Vinted voor pre-owned kleding (C2C).

5.2 | Een overwegend lineair systeem

Ondanks de toename van hergebruik onder consumenten, blijft de wegwerpeconomie groeien. Dit komt omdat het huidige systeem voornamelijk lineair is opgezet. Consumenten blijven aanzienlijk veel spullen weggooien, ondernemers hebben moeite om circulaire businessmodellen aan te bieden en veel wetgeving is nog lineair ingericht. Voorbeeld is de afvalwetgeving: wanneer iets als afval wordt bestempeld, moet het eerst weer worden klaargemaakt voor hergebruik onder strikte regels en niet zomaar worden hergebruikt.

Het verplichten van de verkoop van gebruikte goederen wordt in een overwegend lineair systeem ingevoerd. Dit zorgt ervoor dat de uitvoer van de maatregel in de praktijk nog met veel uitdagingen gepaard gaat. Alleen mogen deze obstakels niet direct worden gezien als een reden om de maatregelen volledig af te wijzen. De maatregel zelf draagt namelijk bij aan het bevorderen van systeemverandering, waarin ondernemers op een

andere manier gaan werken en consumenten een andere keuze maken.

Op de korte termijn zijn de bezwaren wel reëel. In de praktijk kunnen er verschillende problemen optreden waar wel degelijk over nagedacht moet worden. Deze afwegingen worden in dit hoofdstuk verder uiteengezet.

5.3 | Integratie in businessmodel

Er zijn verschillende vormen waarin een onderneming het verkopen van gebruikte goederen kan integreren in het businessmodel. Hierin bestaan gradaties van volledig uitbesteden tot eigen beheer.

De uitwerking hiervan verschilt tussen online retailers en fysieke winkels (zie Figuur 7).

Volledig uitbesteden

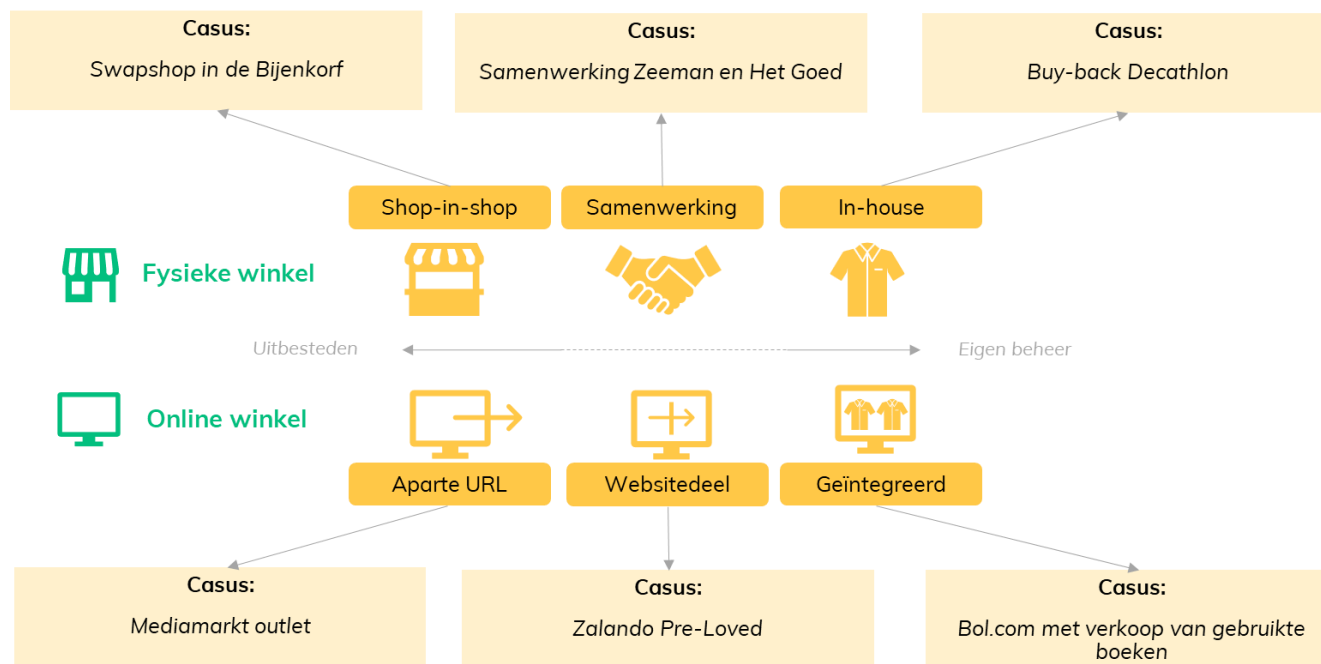
- ⇒ *Online winkel*: er wordt naar een aparte website of verkoper verwezen waar de gebruikte goederen gekocht kunnen worden.
- ⇒ *Fysieke winkel*: een shop-in-shop model waar een andere verkoper gebruikte goederen aanbiedt.

Middenweg

- ⇒ *Online winkel*: een apart websitedeel waar een samenwerkingspartner of dochteronderneming gebruikte producten aanbiedt.
- ⇒ *Fysieke winkel*: een samenwerking met een externe partij die een deel van het (logistieke) proces regelt, maar waarbij de winkel wel de producten aanbiedt.

Eigen beheer

- ⇒ *Online winkel*: de reguliere website biedt (naast nieuwe producten) gebruikte goederen aan. De verkoper regelt zaken als inzameling en logistiek zelf.
- ⇒ *Fysieke winkel*: (een deel van) de winkel wordt gewijd aan gebruikte goederen. De verkoper regelt zaken als inzameling en logistiek zelf.



Figuur 7 | Vormen om gebruikte goederen te integreren in het business model

5.4 | Uitdagingen bij implementatie

De uitdagingen bij implementatie van een verplichting waar over nagedacht moet worden, zijn verschillend van aard. Wel zijn er bij elke uitdaging verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden, elk met eigen voor- en nadelen. Het gaat dus om het zoeken naar de juiste balans. De uitdaging kunnen opgedeeld worden in een aantal categorieën:

- Wet- en regelgeving:** een afweging tussen complexiteit en risico's in wet- en regelgeving;
- Harde of zachte transitie:** de snelheid geeft effectiviteit maar ook problemen;
- Toepassingsschaal:** op wie en wat wordt de verplichting van toepassing?

Belangrijk is om uiteindelijk keuzes te maken in de uitdagingen die zich voordoen om de effectiviteit van de maatregel te bevorderen. Deze kan verhoogd worden door rekening te houden met de barrières die de ondernemer kan ervaren.

Leeswijzer: in de nu volgende tekstvakken worden uitdagingen toegelicht, waar keuzes gemaakt moet worden bij implementatie van een verplichting. Deze lijst is niet uitputtend.

Uitdaging I: de complexiteit en risico's in wet- en regelgeving

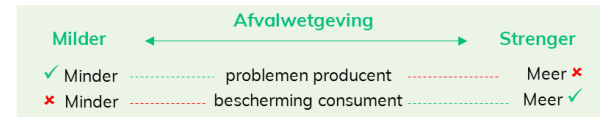
Een verplichting is niet een opzichzelfstaand instrument: het wordt onderdeel van een set aan bestaande wet- en regelgeving. Bij het invoeren van een verplichting moet de integratie met bestaande instrumenten en de effecten hiervan goed afgewogen worden. Hoe strenger deze wetgeving wordt ingericht, hoe complexer implementatie over het algemeen is. Daar staat vaak wel iets tegenover (zie voorbeelden in tekstvakken). De uitdaging is om dit zo in te richten, dat de optimale balans tussen de twee gekozen wordt. Dit kan verschillen per wet- of regelgeving.



Voor de consument geeft de **garantie wet- en regelgeving** waar retailers aan moeten voldoen bij de verkoop van producten extra zekerheid bij het kopen van gebruikte producten. Dit stimuleert consumenten ook om gebruikte goederen te kopen. Tegelijkertijd kan dit voor de verkoper juist leiden tot meer risico's. Zij zijn immers aansprakelijk voor een product dat al gebruikt is.



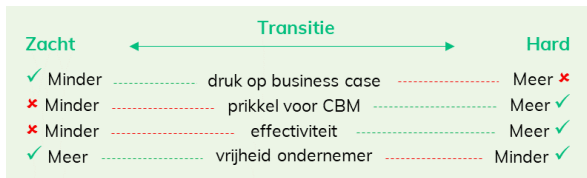
Vanuit de **anti-helingsregelgeving** geldt voor specifieke productgroepen het bijhouden van het Digitaal Opkopers Register. Enerzijds geeft dit meer grip op (illegale) doorverkoop. Anderzijds geeft dit extra administratiedruk voor retailers (of opkopers) en kunnen consumenten vanuit privacyoverwegingen juist minder snel hun producten willen verkopen.



De Kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen binnen de **Afvalwetgeving** bevat definitie van een afvalstof. Zodra een materiaal een afvalstof is, gelden er bepaalde administratieve en financiële verplichtingen, voor o.a. verwerking, toepassing en vervoer. Om een product de eind-afvalstatus te geven zodat deze weer verkocht mag worden moet deze eerst behandeld worden. Dit geeft enerzijds extra handelingen voor producenten en retailers die gebruikte goederen opnieuw willen verkopen, maar anderzijds biedt het de consument bescherming (o.a. veiligheid).

Uitdaging II: de snelheid van de transitie

Een verplichting op de verkoop van gebruikte goederen vormt een uitdaging voor de bedrijven met een lineair model. Hoe strenger de verplichting, hoe hoger het percentage gebruikte goederen dat verkocht moet worden en hoe sneller dit wordt ingevoerd. Als de verplichting streng wordt ingevoerd moeten bedrijven snel veranderen en zal de transitie – gedwongen – snel gaan. Vanuit effectiviteit en milieuwinst geredeneerd is dit gunstig, voor retailers kan dit een grote uitdaging vormen. De balans tussen een (te) harde of (te) zachte transitie moet gevonden worden.



Hoe **strenger de verplichting**, hoe meer retailers gebruikte goederen zullen verkopen. Een harde verplichting legt financiële druk op de lineaire business case. Marges in de retail sector zijn momenteel vaak klein: de sector heeft met een grote stijging van kosten voor personeel, huur, producten en energie te maken. Alleen hoe groter het percentage, hoe groter de prikkel voor de retailer om naar een circulair businessmodel (CBM) te bewegen.

Hoe strenger de maatregel, hoe effectiever de maatregel: door bredere toepassing zullen meer gebruikte goederen worden verkocht. Alleen hoeft dit niet te betekenen dat de totale hoeveelheid goederen die verkocht worden daalt.

Met het evenredigheidsbeginsel in het achterhoofd is hoe strenger de normering, hoe groter de inbreuk op de vrijheid van de ondernemer. Deze kan niet meer volledig beslissen wat hij of zij wil verkopen.

Stimuleren

De druk die de een verplichting op lineaire business modellen komt te liggen kunnen gedeeltelijk ondervangen worden door de transitie naar een circulair business model te stimuleren of aantrekkelijker te maken. Voorbeelden hiervan zijn een lagere btw voor gebruikte goederen, het stimuleren van circulaire businessmodellen of het tijdelijk bieden van compensatie.

Ook is er stimulering te bedenken die permanenter van aard is (en daarmee ingewikkelder), maar wel de transitie versnelt: een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen.

Uitdaging III: de toepassingsschaal van de verplichting

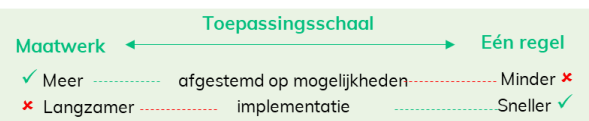
Retailers bestaan in alle soorten en maten. Wat betreft toepassingsschaal van de verplichting moet er een keuze gemaakt worden voor wie een verplichting zou gelden en op welke productgroepen of – clusters.



Een eerste **toepassingsmogelijkheid** is om de verplichting alleen in te stellen voor grote retailers, en (nog) niet voor (micro-)MKB. Voor kleinere lineaire partijen is het lastiger een infrastructuur op te zetten voor de verkoop van gebruikte producten en kan de druk op de organisatie (financieel, administratief, kennis) voor kleine ondernemers zwaarder zijn. Hierdoor wordt de businesscase van kleinere lineaire ondernemers lastiger haalbaar. Waar de grens tussen groot en klein hier ligt, moet verder onderzocht worden. Tegelijkertijd betekent het niet betrekken van (micro-)MKB-retailers, dat veel retailers uitgesloten worden van de nieuwe maatregel. Hierdoor gaat de effectiviteit omlaag en is er geen gelijk speelveld meer ten opzichte van grote ondernemers.



Een andere **toepassingsmogelijkheid** is om de verplichting alleen in te stellen voor de retailers die eigen producten produceren. Deze partijen hebben meer invloed hebben op ontwerp en productie en worden geprikkeld om in te zetten op *circular by design*. Alleen is in dit scenario de verplichting op minder retailers van toepassing. Dit heeft op dezelfde manier gevolgen voor de effectiviteit van de maatregel en vermindert het gelijke speelveld voor ondernemers.



Een derde **toepassingsmogelijkheid** is dat een verplichting enerzijds als maatwerk wordt ingesteld, of anderzijds als eenzelfde regel voor elke productgroep of -cluster. Maatwerk geeft ruimte om regelgeving af te stemmen op o.a. de verschillen in fysieke omvang en complexiteit. Alleen wordt de implementatie van de verplichting hiermee complexer en langzamer.

5.5 | Systeemuitdagingen

Uitdaging IV: de verplichting kan sociale (on)gelijkheid beïnvloeden

Het is nog onduidelijk wat de sociale implicaties van een mogelijke verplichting zullen zijn. Dit is een complex vraagstuk, maar mag niet vergeten worden bij verder onderzoek.

Door de grotere vraag naar gebruikte producten wordt het voor de consument waarschijnlijk makkelijker om gebruikte goederen te kopen en eigen gebruikte goederen te verkopen. Meer retailers en opkopers hebben immers interesse in gebruikte producten en ze zijn te koop op veel locaties. Het is nog onduidelijk wat een verplichting met de prijs van gebruikte goederen zal doen.

Kennis is niet langer een drempel bij het kopen van gebruikte producten

Bij het kopen van gebruikte goederen is er meer zekerheid van de kwaliteit van het product, aangezien retailers hier verantwoordelijk voor zijn. Kennis van een product is minder belangrijk voor consumenten. Zelf de kwaliteit van producten inschatten kan bij gebruikte producten ingewikkelder zijn, met name als het gaat om producten waarvan de werking moeilijk te zien is (zoals elektronische apparaten). Dit kan het voor consumenten moeilijker maken om te kiezen voor

een goed product, vooral als er een gebrek is aan kennis (of tijd).

Daar staat tegenover dat het inkopen van producten of het verkopen van gebruikte producten kennis vereist van de repareerbaarheid of levensduur van een product. Voor nieuwe producten om te kunnen bepalen of het product later doorverkocht kan worden, voor gebruikte producten om te weten wat de restwaarde nog is. Hier kan enige vorm van ongelijkheid ontstaan.

Veranderingen in inkomsten en prijzen zijn misschien niet voor iedereen gunstig

Bij invoering van een verplichting zal het verkopen van gebruikte goederen gemakkelijker worden. Mensen kunnen iets verdienen aan de producten die zij niet meer gebruiken. Alleen zal dit vooral gelden voor de luxere producten waar een hogere marge op zit en daarom goed doorverkocht worden (denk aan merkkleding en designmeubelen). Dit zal dus vooral gelden voor de hogere en middeninkomens die meer budget hebben voor luxegoederen.

Daarnaast is het nog niet duidelijk wat een verplichting met de prijzen van gebruikte goederen doet. Het is mogelijk dat de gebruikte producten van hogere kwaliteit in prijs zullen stijgen en minder vaak gedoneerd zullen worden aan

bijvoorbeeld een kringloop. Dit is ongunstig voor de mensen die aangewezen zijn op de kringloop. Anderzijds is er een mogelijkheid dat er door een verplichting de prijzen van gebruikte goederen dalen doordat het aanbod stijgt en de infrastructuur en logistiek beter in wordt geregeld.

Uitdaging V: meer consumeren is een mogelijk neveneffect van de verplichting

Het consumeren van gebruikte goederen vertaalt zich niet automatisch 1-op-1 door naar het minder consumeren van nieuwe goederen. Dit wordt ook wel het *rebound-effect* genoemd: een situatie waarin een persoon na aanschaffen van een gebruikt product, óók nog een nieuw product koopt. Het gebruikte product is hierbij niet vervangend voor zijn andere aankoop. In totaal zal de consumptie en productie van producten niet naar beneden gaan: er worden niet minder nieuwe producten gekocht, maar juist meer. Dit effect treedt in mindere mate op bij fysiek grootte goederen, zoals een bank of wasmachine.

Uitdaging VI: het handhaven van de verplichting

De effectiviteit van een verplichting wordt beïnvloed door enerzijds de manier waarop een verplichting wordt ingevoerd. Anderzijds hangt de

effectiviteit van een verplichting in sterke mate af van goede handhaving na invoering. Gezien de beperkte data die beschikbaar is over het aanbod van gebruikte goederen, kan dit een grote uitdaging worden.

5.6 | Mogelijkheden vanuit de retail praktijk

Vanuit gesprekken met marktpartijen zijn een aantal concrete (beleids-)suggesties gedaan die praktische barrières kunnen verhelpen.

Eenzijds voor de consument, om aanschaf van een circulair product duidelijker en makkelijk te maken:

- **Repareerbaarheidsscore/-sticker:** geeft informatie over de repareerbaarheid van producten helpt consumenten om de juiste producten aan te schaffen (ook voor nieuwe producten).
- **Levensduurscore/-sticker:** geeft informatie over de levensduur van de producten ten opzichte van soortgelijke producten (zoals de 'beter leven' sticker op voedselproducten).

Anderzijds voor de retailer, zodat activiteiten die bij het inzamelen, verkopen en administreren van

gebruikte goederen makkelijker of meer rendabel kunnen maken:

- **Scanbare barcodes:** producten worden verplicht voorzien van een barcode, bijvoorbeeld op kleding.
- **Aanpassen anti-helingsrandvoorwaarden of -wetgeving:** zodat de administratielast bij het inkopen van grote volumes gebruikte goederen verminderd (zie ook Uitdaging I).
- **Reparatiefonds:** een fonds wordt ingesteld voor reparatie, om de extra (arbeids-)kosten voor ondernemers (deels) te dekken.
- **Tariefdifferentiatie (eco-modulatie) voor UPV:** hoe circulairder ontworpen, hoe minder je moet afdragen.
- **Standaardisatie en normering van producten, om reparatiemogelijkheden te verhogen:** minder unieke onderdelen en opbouw van producten om reparatie makkelijker te maken.

6. Conclusies: de (on)mogelijkheden om een verplichting in te voeren




In dit hoofdstuk worden de (on)mogelijkheden om een verplichting in te voeren weergegeven. Conclusies worden getrokken op basis van de analyse die reeds gedaan is in hoofdstuk 3, 4 en 5. Hiermee wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van deze verkenning. Figuur 8 vat de implementatiemogelijkheden voor een verplichting samen.

Conclusie 1 | Een verplichting is een goede aanvulling op huidig beleid om circulariteit te bevorderen

Uit ons onderzoek blijkt dat een verplichting een goede aanvulling is op huidig beleid dat zich vaak richt op productniveau of organisatie en -systeemniveau. Nederland kan hier tevens zijn rol als koploper in de circulaire transitie inzetten in Europa.

Conclusie 2 | Een verplichting is rechtmatig, maar nog niet evenredig

Dit betekent dat er juridisch ruimte is om een verplichting in te stellen. Er is geen reden om aan te nemen dat de verplichting conflicterend is met andere wet- en regelgeving. Er is nog verder

Implementatiewijze	Mogelijkheden
 <p>Optie A: Bestaande wet- en regelgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • UPV • Warenwet • Wet Milieubeheer
 <p>Optie B: Flankerend beleid</p>	<p>Vanuit beleidsanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CSRD: Rapportage verplichting aanbod gebruikte goederen • Omgevingswet: sturing in de fysieke omgeving • Right to Repair: naar een Duty to Repair • Verbod op vernietiging <p>Vanuit praktijkanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Repareerbaarheidsscore / - sticker • Levensduurstickers • Scanbare barcodes • Aanpassen anti-helingswetgeving • Reparatiefonds • Tariefdifferentiatie (eco-modulatie) voor UPV • Standaardisatie en normering producten om reparatiemogelijkheden te verhogen
 <p>Optie C: Nieuwe wet- en regelgeving</p>	<p>Aanbevelingen bij invoeren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normeren i.c.m. stimuleren • Een verbod in plaats van een gebod • Een getrapte invoering • Door middel van lerend beleid

Figuur 8 | Implementatiemogelijkheden voor een verplichting

onderzoek voor nodig om het evenredigheidsbeginsel te toetsen en eraan te voldoen.

Conclusie 3 | Er zijn mogelijkheden voor het toevoegen van een verplichting aan bestaande wetgeving

Vanuit de UPV, de Warenwet en Wet Milieubeheer zijn er haakjes voor het instellen van een verplichting (zie Figuur 7). Deze mogelijkheden moeten verder onderzocht worden.

Conclusie 4 | Voorsorteren op een verplichting door flankerend beleid in te stellen

Ook zijn er maatregelen naar voren gekomen die als flankerend beleid kunnen dienen (zie Figuur 7). Dit zijn maatregel die aanvullend op een verplichting kunnen werken, maar de maatregel niet vervangen. Het instellen van een verplichting kan een langer tijdspad kennen. Door nu te beginnen met het invoeren van flankerend beleid kan voor worden gesorteerd op een verplichting in de toekomst. Het flankerende beleid kan stimulerend werken, of neemt bestaande barrières weg. Ze dragen wel in mindere mate bij aan een systeemverandering, dan de verplichting zelf.

Conclusie 5 | Een verplichting vanuit nieuwe wetgeving is ook een mogelijkheid

Het is tot slot ook mogelijk om een verplichting vanuit nieuw in te voeren wet- en regelgeving in te stellen. Dit duurt vaak wel langer dan toevoegen aan bestaande wetgeving, of het instellen van flankerend beleid. Het voordeel van nieuwe wetgeving is dat er meer vrijheden zijn om de wet op te stellen zoals gewenst. Voor het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving worden een aantal aanbevelingen gedaan (zie Figuur 7 en Hoofdstuk 4).

7. Vervolg: lerend beleid als basis voor een verplichting

In dit hoofdstuk worden de vervolgstappen geschetst die gezet kunnen worden op basis van de resultaten van deze verkenning. Uit de verkenning blijkt dat een verplichting tot de verkoop van gebruikte goederen waarschijnlijk mogelijk is, maar dat dit wel nog meer voorwerk vraagt. Dit kan vormgegeven worden volgens de pijlers van leren en adaptief beleid.

Lerend en adaptief beleid

Het is belangrijk om in te zetten op lerend en adaptief beleid. Dit is het proces van beleid maken, waarbij ruimte is voor tussentijdse reflectie om bij te sturen waar nodig. Leren is hierbij de basis. Bij lerend beleid kan onderscheid gemaakt worden tussen drie processen:

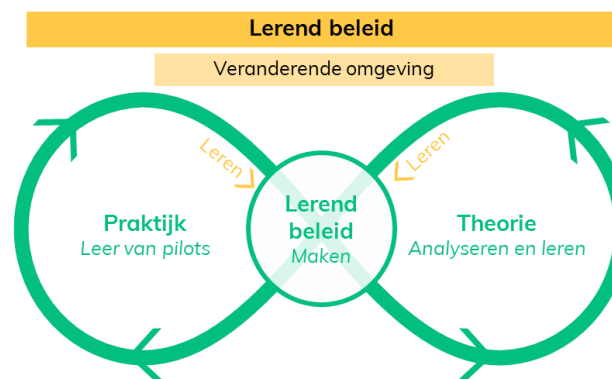
- *Praktijk*: Leer van pilots;
- *Theorie*: Analyseer en leer van onderzoek;
- *Lerend beleid*: Beleid maken op basis van het geleerde.

Deze processen vinden tegelijkertijd plaats (zie Figuur 9). Door middel van feedback loops voeden de verschillende processen elkaar met kennis en kunde. Het beleidsproces moet flexibel opgesteld worden, waarbij meerdere mogelijkheden tegelijk

worden verkend en uitgewerkt waar mogelijk. Dit maakt bijsturen mogelijk.

Het is belangrijk om op Lerend beleid in te zetten, aangezien de maatregel voor een verplichting terecht komt in een complex, veranderend beleidslandschap en tussentijdse bijsturing mogelijk moet zijn. Hierdoor wordt ook flexibiliteit ingebouwd voor de tijdspanne tussen het vaststellen en invoeren van een maatregel, waarin het landschap en externe factoren kunnen veranderen.

Deze verkenning stipt aan dat er zowel op juridisch- en beleidsmatig onderzoek, als op kennis en ervaring uit de praktijk moet worden ingezet.



Figuur 9 | Leren beleid als basis voor een verplichting

Onderstaande paragrafen lichten toe hoe invulling gegeven kan worden aan deze drie processen bij het instellen van een verplichting voor gebruikte goederen.

Praktijk | Leer van bestaande en nieuwe pilots

Lerend beleid wordt gevormd door de praktijk. Door middel van pilots kan geleerd worden van de kennis uit de markt én kunnen ondernemers gesteund worden in de transitie.

Leren van de markt

Voor een verplichting geldt dat er al veel kennis en kunde bij ondernemers zit: vanuit de markt worden al veel stappen gemaakt om gebruikte goederen te verkopen, of zelfs het aanbod van gebruikte goederen te integreren in een lineair businessmodel. Deze kennis draagt bij aan het vormgeven van een effectieve maatregel. Er bestaan al veel pilots. Het is daarom belangrijk om eerst een inventarisatie te doen van al bestaande pilots, voordat er nieuwe op worden gezet.

De markt ondersteunen bij de transitie

Pilots bieden niet alleen waardevolle inzichten en praktische richtlijnen voor beleidsvorming, maar

zijn ook van waarde voor ondernemers uit de praktijk. Enerzijds kan ruimte geboden worden aan ondernemers om samen te verkennen. Anderzijds kan door het delen van deze kennis met ondernemers de overgang naar de verkoop van gebruikte goederen versneld worden in de praktijk, nog voordat er beleid is gemaakt. Elke ondernemer die aan de slag wil met de verkoop van gebruikte goederen kan de gedeelde kennis inzetten en hoeft het wiel niet zelf uit te vinden.

Theorie | Leer van verschillende vervolgonderzoeken

Het verder onderzoeken van de juridische en beleidsmatige mogelijkheden is noodzakelijk om tot effectief beleid te komen. Het is tenminste nodig om op volgende punten vervolgonderzoek in te stellen:

- Verder onderzoek naar het evenredigheidsbeginsel;
- Verdiepende stap op juridische houdbaarheid en toepasbaarheid;

- Haakjes voor toepassing binnen de UPV, Warenwet en Wet Milieubeheer;
- De inzet van flankerend beleid.

Deze onderzoeken vormen net als de pilots belangrijke kennis voor het op te stellen beleid. De verschillende onderzoeken zullen op verschillende momenten nieuwe kennis en informatie boven tafel krijgen, die telkens weer input zijn voor het beleid dat wordt opgesteld.

Lerend beleid | Start beleidstrajecten

De uitkomsten uit de praktijk en theorie vormen de basis voor hoe beleid gevormd wordt. Het is belangrijk om het beleidstraject met een iteratief proces te starten, waarbij bijgeschaafd kan worden waar nodig. Figuur 7 kan hiervoor de basis vormen. Vanuit hier moeten keuzes gemaakt worden waar wel en niet op in te zetten. Evalueer niet alleen de uitkomsten van het beleid, maar de werking ervan^{xix}.

Bijlage 1. Definities

Onderstaande definities worden in het onderzoek gehanteerd:

- **(R3) Hergebruiken**
Hergebruiken is een product opnieuw gebruiken, zoals het is. Hergebruik wordt hierbij gedefinieerd door gebruik te maken van de definities uit de concept Ecodesign Sustainable Product Regulation (ESPR).
- **(R4) Repareren & Onderhouden**
Repareren is het terugbrengen van een defect product of afval in een staat waarin het voldoet aan het beoogde gebruik. Onderhouden is een product in een toestand houden waarin het naar behoren kan functioneren.
- **(R5) Refurbishing & Upgrading**
Refurbishing is het voorbereiden of aanpassen van een voorwerp dat afval is, of het herstellen van de prestaties of functionaliteit van een product binnen het beoogde gebruik, prestatiebereik en onderhoud dat oorspronkelijk in de ontwerpfase was bedacht, of om te voldoen aan toepasselijke technische normen of wettelijke vereisten, met de resultaat van het maken van een volledig functioneel product. Upgraden is het verbeteren van de functionaliteit, prestaties, capaciteit of esthetiek van een product.

Bijlage 2. Methodiek

In dit traject hebben wij vier stappen doorlopen (zie Figuur 10).

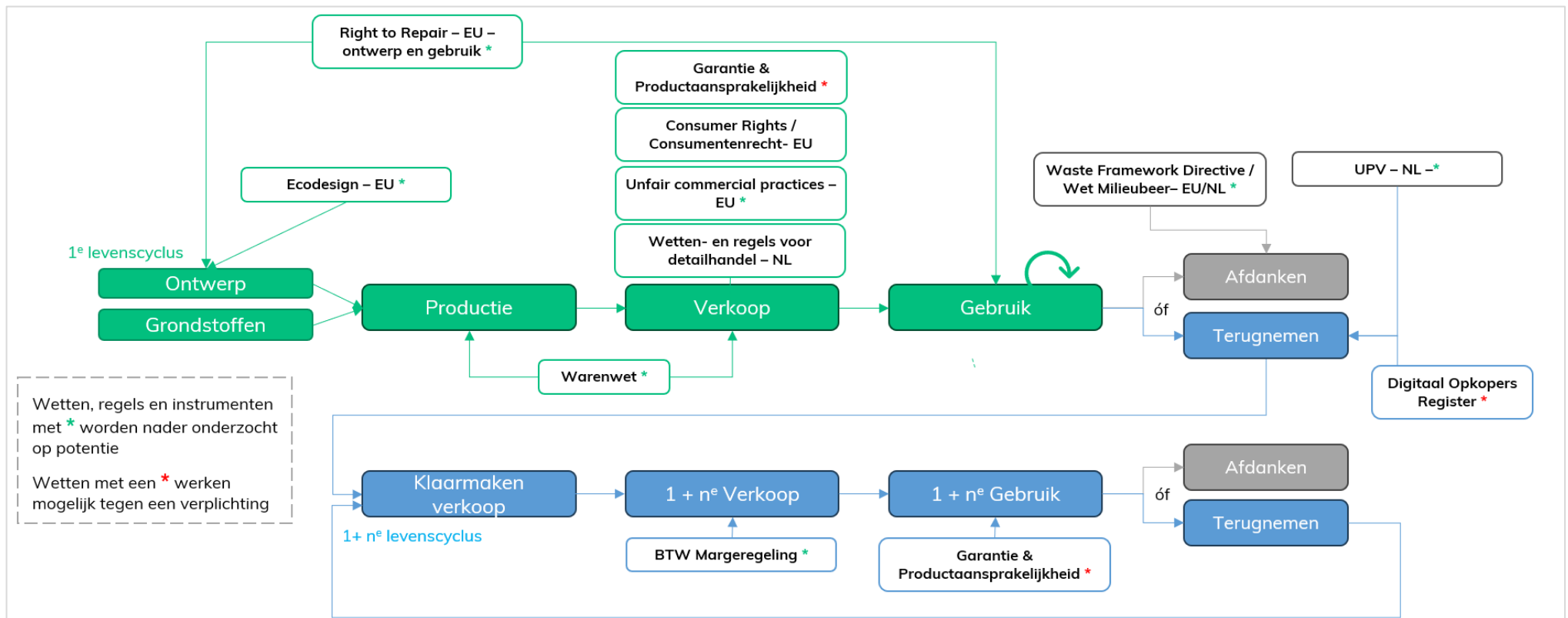
1. **Opstart & Afbakening:** bepalen van de definitieve scope en vaststellen definitieve interviewlijst;
2. **Verdiepende analyse:** uitvoeren van literatuuronderzoek en interviews met experts;
3. **Validatie:** houden van twee validatiesessies om de analyse te valideren;
4. **Eindrapportage:** verwerken van de inzichten uit de eerder stappen in een eindrapport.



Figuur 10 | Processtappen verkenning

Bijlage 3. Analyse

Figuur 11 laat een analyse zien van het huidige beleidslandschap, relevant voor retailers in het kader van een verplichting op de verkoop van gebruikte goederen op productniveau. Deze zijn geplot op een versimpelde weergave van de productieketen.



Figuur 11 | Het bestaande beleidslandschap voor gebruikte goederen op productniveau

Figuur 12 laat een analyse zien van het huidige beleidslandschap, relevant voor retailers in het kader van een verplichting op de verkoop van gebruikte goederen op verschillende niveaus van wetgeving,

Niveau	Internationaal	Nationaal
Systeem	Handelsverdragen	Belastingen
Keten	CSRD	IMVO
Organisatie	CSRD	IMVO
Winkellocatie	-	Omgevingswet
Winkelaanbod	-	-
Product	Circulaire (product)wetgeving	Garantie & productaansprakelijkheid Warenwet Wetten en regels voor detailhandel Wet Milieubeheer

Figuur 12 | Niveaus van wetgeving, relevant voor gebruikte goederen

Bijlage 4. Longlist wet- en regelgeving

Op basis van interviews en deskresearch is onderstaande longlist van wet- en regelgeving samengesteld. Hierin is wet- en regelgeving gevat die relevant bleek voor retailers in het kader van een verplichting op de verkoop van gebruikte goederen en vervolgens gewaardeerd op potentie. De instrumenten met potentie zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Wet / Instrument	Doel	Toepassing waardeketen	Herkomst	Fysieke / online winkel	Potentie? Zo ja, waarom?
1. Nieuw instrument uit bestaande lokale wet- en regelgeving of aanpassing bestaand beleidsinstrument in Nederland					
1A. Omgevingswet	Regels voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving	Verkoop	Lokaal	Alleen fysiek	Ja, mits landelijke implementatie mogelijk is om een ongelijk speelveld te voorkomen
1B. UPV (uit Kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen)	Inzamelen en hergebruiken/recyclen van textiel en elektronica	Afdanken/terugnemen	Sectoraal	Fysiek & online	Ja, onderzoeken of een verplichting via een producentorganisatie (PO) in kan worden gesteld
2. Nieuw instrument vormen vanuit bestaande Nederlandse wetgeving					
2A. Warenwet	Regels voor consumentenproducten	Productie/verkoop	Nationaal	Fysiek & online	Ja, onderzoeken of warenwet ook op portfolioniveau toegepast kan worden
2B. Wet Milieubeheer	(Afval)stoffen, broeikasgasemissies en milieu	Productie/afdanken	Nationaal	Fysiek & online	Ja, onderzoeken of een verplichting via milieuoverwegingen geregeld kan worden
3. Nieuw instrument vormen vanuit bestaande EU-wetgeving					
3A. Ecodesign for Sustainable Products Regulation	Ontwerpregels voor producten	Ontwerp	Europees	Fysiek & online	Nee, gaat over ontwerpregels voor producten en niet over verkoop

4. Nieuw instrument vormen vanuit **bestaande EU richtlijnen**

4A. Consumer Sales and Guarantees Directive	Bescherming van consumenten bij producten die niet goed zijn	Verkoop	Europees/ Nationaal	Fysiek & online	Nee, over informatievoorziening en het verkoopcontract tussen consument en verkoper.
4B. CSRD (met ESRS)	Rapportageverplichting met Europese rapportagestandaarden	n.v.t.	Europees/ Nationaal	Fysiek & online	Ja, alleen niet om de maatregel in te passen maar als organisatie brede stimulans
4C. Right to repair (uit Directive on common rules promoting the repair of goods)	Reparatie makkelijker maken en hiermee levensduurverlening	Productie/ gebruik	Europees/ Nationaal	Fysiek & online	Ja, mogelijkheid onderzoeken tot instellen van <i>Duty to Repair</i>
4D. Unfair commercial practices directive	Voorkomen van greenwash claims	Verkoop	Europees/ Nationaal	Fysiek & online	Nee, richt zich niet op wat er verkocht wordt, alleen op hoe er verkocht wordt
4E. Waste Framework Directive (Kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen)	Kaderrichtlijn voor afvalstoffen	Afdanken/ terugnemen	Europees/ Nationaal	Fysiek & online	Nee, richt zich met name op het einde van de waardeketen en daarmee op strategieën lager op de R-ladder dan hergebruik

Bijlage 5. Uitkomsten Validatiesessies

In dit onderzoek zijn op **2 en 14 november 2023 validatiesessies** gehouden met experts. Tijdens deze sessies hebben experts gereageerd op de voorlopige conclusies uit ons onderzoek. Op basis hiervan hebben wij onze onderzoeksconclusies en advies aangescherpt. Tijdens deze sessies lag de focus op het starten van het gesprek tussen verschillende perspectieven en is de kwantificering daarom ondergeschikt aan de boodschap die is overgebracht in het opvolgende gesprek. Onderstaand de belangrijkste uitkomsten:

- Verder verkennen welke alternatieven er zijn voor een verplichting wordt enthousiast ontvangen (gem. 4,0/5), zeker na onze toelichting (gem. 4,3/5 einde sessie vs gem. 3,7/5 begin sessie);
- Deelnemers zijn gematigd positief over een verplichting (3,0/5). In het begin van de sessie waren de deelnemers iets enthousiaster over een verplichting, dan na onze toelichting;
- Zowel normeren (gem 3,3/5) als stimuleren (gem 2,9/5) worden door de deelnemers gezien als goede mogelijkheden;
- Deelnemers zijn verdeeld enthousiast over het verder verkennen van onderstaande bestaande initiatieven/wetgeving:
 - Right to repair (gem. 3,9/5);
 - Omgevingswet (gem. 3,9/5);
 - UPV (gem. 3,4/5);
 - Warenwet en wet milieubeheer (gem. 3,4/5);
 - CSRD (3,2/5).
- Toepassingschaal: de balans slaat uit richting ...
 - Kleine & grote retailers (boven 'Alleen grote retailers');
 - Alle retailers (boven 'Alleen retailers die ook producent zijn');
 - Maatwerk per productcluster (boven 'Alle clusters gelijk').
- De term 'winkelinventaris' roept discussie op. Na discussie kiezen wij ervoor om deze te vervangen door 'winkelaanbod' (boven 'winkelvoorraad' of 'winkelassortiment'), aangezien de retailer uiteindelijk de consument gebruikte goederen aanbiedt, en zo hun gedrag kan beïnvloeden.

Bijlage 6. Referenties

- ⁱ [Planbureau voor de Leefomgeving \(2023\). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023](#)
- ⁱⁱ [Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat \(2023\). Gedragsstrategie Burgers en circulaire economie](#)
- ⁱⁱⁱ [Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat \(2023\). Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 – 2030](#)
- ^{iv} [Ellen MacArthur Foundation \(2019\). Completing the Picture, how the circular economy tackles climate change](#)
- ^v [Stockholm Resilience Center \(2023\) based on analysis in Richardson et al 2023, The 2023 update to the Planetary boundaries](#)
- ^{vi} [UNFCC \(2022\). What is the triple planetary crisis?](#)
- ^{vii} [Planbureau voor de Leefomgeving \(2023\), Hoe 'circulair' zijn Nederlandse consumenten?](#)
- ^{viii} Copper8 (in press). Dubbele btw
- ^{ix} [European Commission \(2023\). Right to repair: Commission introduces new consumer rights for easy and attractive repairs](#)
- ^x [European Commission \(2023\). Ecodesign for Sustainable Products Regulation \(2023\)](#)
- ^{xi} [Copper8 & Rebel \(2022\). Klimmen op de R-ladder met UPV](#)
- ^{xii} [Besluit UPV textiel \(2023, 14 april\)](#)
- ^{xiii} [Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid \(2020, 9 november\)](#)
- ^{xiv} [Warenwet \(2023, 19 april\)](#)
- ^{xv} [Wet milieubeheer \(2023, 1 juli\)](#)
- ^{xvi} [Corporate Sustainability Reporting Directive \(2023, 5 januari\)](#)
- ^{xvii} [Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 \(2023\)](#)
- ^{xviii} [European Parliament \(2023\). Deal on new EU rules to make sustainable products the norm](#)
- ^{xix} [Overheid van nu \(2021\). Vier lessen over lerend en adaptief beleid van het PBL](#)