

University of Groningen

Rechtsvergelijkend onderzoek in het kader van het project verkenning modernisering wet milieubeheer

Douma, Wybe; Backes, Ch.; Squintani, Lorenzo; Bouve, MArlon ; Guven, Onur

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Douma, W., Backes, C., Squintani, L., Bouve, MA., & Guven, O. (2021). *Rechtsvergelijkend onderzoek in het kader van het project verkenning modernisering wet milieubeheer: Circulaire economie en duurzame mobiliteit.*

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK IN HET KADER VAN HET PROJECT VERKENNING MODERNISERING WET MILIEUBEHEER: CIRCULAIRE ECONOMIE EN DUURZAME MOBILITEIT



Utrecht University



university of
 groningen

Dr. Wybe Th. Douma Prof. dr. Chris Backes Dr. Lorenzo Squintani
Onur Güven LL.M. Dr. Marlon Boeve

Geschreven in opdracht van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Eindrapport

Maart 2021

RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK

IN HET KADER VAN HET PROJECT

VERKENNING MODERNISERING WET MILIEUBEHEER:

CIRCULAIRE ECONOMIE EN DUURZAME MOBILITEIT

EINDRAPPORT

28 maart 2021

Dr. Wybe Th. Douma en Onur Güven LL.M. (EU Legal)

Prof. dr. Chris Backes en Dr. Marlon Boeve (Utrecht University)

Dr. Lorenzo Squintani (University of Groningen)

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
EXECUTIVE SUMMARY	12
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	18
1.1 ACHTERGROND	18
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	19
1.3 ONDERZOEKSMETHODE	20
1.4 LANDENSELECTIE – TOELICHTING	21
HOOFDSTUK 2 CIRCULAIRE ECONOMIE	25
2.1 INLEIDING	25
2.2 WORDT CIRCULAIRE ECONOMIE IN DE WETGEVING BENADERD ALS OVERKOEPELEND VRAAGSTUK OF ALS ONDERDEEL VAN AFVALRECHT?	25
2.2.1 <i>Algemene opmerkingen</i>	25
2.2.2 <i>Frankrijk</i>	26
2.2.3 <i>Duitsland</i>	35
2.2.4 <i>Denemarken</i>	39
2.2.5 <i>Spanje</i>	43
2.2.6 <i>België</i>	43
2.2.7 <i>Enkele vergelijkende opmerkingen</i>	45
2.3 BEGINSLEN EN ZORGPLICHTEN	46
2.3.1 <i>Inleiding</i>	46
2.3.2 <i>De onderzochte landen</i>	49
2.3.3 <i>Conclusie</i>	55
2.4 CIRCULAIRE ECONOMIE ALS ONDERDEEL VAN AFVALSTOFFENBELEID (PROGRAMMA’S).....	56
2.5 CIRCULAIRE ECONOMIE ALS DIENST.....	60
2.5.1 <i>Circulaire Economie als dienst in overheidsopdrachten</i>	60
2.5.2 <i>Circulaire Economie als dienst of lening in private handelingen</i>	62
2.6 STOFFENBELEID IN RELATIE TOT BELEID OVER CIRCULAIRE ECONOMIE	64
2.7 ENKELE CONCLUDERENDE OPMERKINGEN.....	66

HOOFSTUK 3 VERDUURZAMING VAN MOBILITEIT	73
03.1 INLEIDING	73
3.2 OVERKOEPELENDE BELEIDS- EN/OF REGELGEVENDE KADERS OVER DUURZAME MOBILITEIT	74
3.3 LOKALE BELEIDS- EN/OF REGELGEVENDE INITIATIEVEN OVER DUURZAME MOBILITEIT	77
3.4 MILIEUZONES	78
3.5 PRODUCT- EN STOFFENSTANDAARDEN	82
3.6 ONDERSCHIED TUSSEN VERSCHILLENDE VORMEN VAN MOBILITEIT	82
3.7 RELATIE TUSSEN EU EN NATIONALE KADERS	84
3.8 MOGELIJKHEDEN OM AF TE WIJKEN VAN NATIONALE STANDAARDEN OM INNOVATIE TE BEVORDEREN	85
3.9 CONCLUSIES: INSPIRATIES VOOR DE MODERNISERING VAN DE MILIEUWETGEVING	86
HOOFDSTUK 4 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN: SYSTEEMBENADERING EN PREVENTIE	88

ANNEX I TABEL DUURZAME MOBILITEIT

ANNEX II LANDENRAPPORTEN

SAMENVATTING

Context

De transitie naar een circulaire economie met over de hele linie een veilig gebruik van stoffen en de overgang naar duurzame, volledig klimaatneutrale mobiliteit vormen majeure beleidsopgaven voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De Wet milieubeheer zou deze transities moeten faciliteren en ondersteunen. In 2020 is het ministerie een verkenning gestart inzake de modernisering van de Wet milieubeheer. In het kader van deze verkenning is gevraagd om in kaart te brengen hoe een aantal andere landen deze opgaven aanpakt, om voorbeelden te vinden van innovatieve instrumenten die als inspiratie kunnen dienen voor de modernisering van de Wet milieubeheer. Dit rapport geeft het resultaat weer van deze exercitie.

Methodologie

De hoofdvraag is hoe in een aantal geselecteerde landen de twee beleidsopgaven rond de Circulaire Economie (CE) en verduurzaming van mobiliteit (DM) in wet- en regelgeving zijn verankerd. Via quickscans, overleg met het netwerk van de onderzoekers en desktop research werd een aantal landen geselecteerd die nader onderzocht kon worden. Besloten werd Duitsland en Frankrijk voor zowel CE als DM te bezien, Noorwegen voor wat betreft DM, enige DM aspecten van enkele Spaanse regio's, CE als dienstbenadering in België (Vlaanderen), en specifieke CE en DM aspecten van Denemarken.

Circulaire economie: uitgangspunt of onderdeel afvalrecht?

De uitgangspunten en contexten inzake CE verschillen aanzienlijk in de onderzochte landen. Vooral waar het gaat om bindende regelingen met concrete rechtsgevolgen voor bedrijven en burgers zijn de verschillen uiteindelijk echter minder groot.

Er komen sectorale afvalwetten voor (Duitsland en Spanje), afvalstoffenregelingen binnen een meer omvattende milieuwet (Denemarken en Frankrijk) en een enkele Wet op de circulaire economie in een van de Spaanse autonome regio's (Castilië-La Mancha) voor. Een ander verschil betreft de vraag of voor bepaalde producten of productgroepen aparte wetten bestaan, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in Duitsland, waar voor meerdere producten en productgroepen aparte wetten (ter omzetting van EU-richtlijnen) bestaan. In Denemarken

bijvoorbeeld vinden deze regelingen hun evenknie in ministeriële verordeningen op basis van de Wet inzake milieubescherming.

Laatstgenoemde wet en de Duitse Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) omvatten enkele bepalingen die een veel ruimere strekking hebben dan het traditionele afvalstoffenrecht door ook de design-, productie- en consumptiefase te adresseren. Doorgaans gaat het om algemene beginselen van circulariteit en programmatische bepalingen of zorgplichten die nauwelijks of geen directe rechtsgevolgen voor economische subjecten hebben en eerst nog in uitvoeringsregelingen moeten worden uitgewerkt. Datzelfde geldt voor de circulaire economiewet van Castilië-La Mancha.

De Franse Algemene milieuwet gaat verder door te voorzien in innovatieve instrumenten, zoals de verplichting voor bepaalde producenten om iedere vijf jaar een preventie- en ecodesignplan te maken. Daarin moet worden aangegeven hoe de geproduceerde producten meer circulair kunnen worden. Verder omvat de wet het verbod op het bewust verkorten van de levensduur van producten, een bonus-malus-regeling waardoor groenere producten goedkoper en minder groene producten duurder worden (*price modulation*), en verplichtingen tot circulair aanbesteden. Overigens geldt ook voor Frankrijk dat er nadere secundaire regelgeving nodig is waarin de programma-achtige bepalingen worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Een groot deel hiervan moet nog worden gemaakt, ook omdat de laatste aanpassingen in 2020 werden geïntroduceerd en nog niet allemaal in werking zijn getreden. Tot slot viel op dat strafrechtelijke sanctiebepalingen, zoals die bestaan ten aanzien van het verbod om de levensduur van producten bewust te verkorten of onverkochte voedingswaren niet aan voedselbanken aan te bieden, nog niet zijn toegepast in de praktijk. Tegelijkertijd lijken sommige van deze bepalingen in de praktijk al wel effect te sorteren en een meer CE te bewerkstelligen.

In een aantal landen is in wettelijke regelingen het streven naar een circulaire economie als terug te vinden. Dat is in Duitsland het geval in de KrWG, een wet die ondanks zijn naam voor het overige geen wet op de circulaire economie vormt, maar een afvalstoffenwet. § 23 Abs. 1 KrWG (en vergelijkbaar ook § 4 ElektroG en § 4 VerpackG) bevat(ten) zeer omvattende verplichtingen tot het circulair ontwerpen en produceren van producten die aan alle producenten zijn gericht. Ook § 5 van de Deense Wet inzake milieubescherming bevat vergelijkbare, zeer ruim gedefinieerde verplichtingen van alle producenten en importeurs van goederen. De praktische waarde van dergelijke wettelijke bepalingen is echter beperkt of zelfs nihil zolang ze niet in nadere regelgeving voor bepaalde producten en producenten worden uitgewerkt.

In het Duitse beleid staat niet de ‘circulaire economie’ als uiteindelijk doel centraal, maar het efficiënte gebruik van grondstoffen en hulpbronnen als onderdeel van een nog ruimer streven naar een duurzame economie en maatschappij. Deels is dat een terminologische kwestie omdat de letterlijke Duitse vertaling van ‘circulaire economie’ (‘Kreislaufwirtschaft’) een beperktere scope heeft, namelijk hoe met afvalstoffen wordt omgegaan. Het gaat echter ook om een iets

andere focus. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld of het streven naar ‘100% circulair’ of soortgelijke doelstellingen de meest duurzame oplossingen opleveren. Meer circulariteit en minder energieverbruik kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet met elkaar komen te staan. De rechtsvergelijkende beschouwing van dit vraagstuk bevestigt nogmaals dat een oplossing van dergelijke conflicten alleen dan goed mogelijk lijkt als het referentiekader van maatregelen hun algehele duurzaamheid wordt. Daarbij zouden Life Cycle Analyses (LCAs) en methoden om de ecologische voetafdruk van bepaalde producten te kwantificeren een belangrijke rol moeten spelen. De doelstelling van het terugbrengen van de ecologische voetafdruk van een product of werkwijze zou in de wet verankerd kunnen worden. Dat is in geen van de onderzochte landen thans het geval, behalve in Frankrijk waar de algemene milieuwet sinds 2020 onderstreept dat de transitie naar een circulaire economie gericht is op het bewerkstelligen van een neutrale ecologische voetafdruk binnen het kader van respect voor planetaire grenzen (art. L 110-1-1).

CE beginselen en zorgplichten

De preventie- en vervuiler betaalt beginselen zijn terug te vinden in de wet- en regelgeving van de onderzochte landen. Met name in beleidsdocumenten worden deze beginselen meer en meer in verband met de CE gebracht en komt de nadruk geleidelijk meer op preventie en invulling van het vervuiler betaalt beginsel te liggen via concrete maatregelen ten aanzien van bepaalde groepen van producten. Of de beginselen daadwerkelijk bijdragen aan de transitie naar een meer circulaire economie hangt af van de concrete invulling die er aan wordt gegeven. De wijze waarop in Frankrijk invulling wordt gegeven aan het vervuiler betaalt beginsel zou inspiratie kunnen bieden voor het ontwikkelen van instrumenten die de productie en verkoop van duurzamere producten kan stimuleren, bijvoorbeeld via het bonus-malus systeem en het Franse systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De Duitse wetgeving omvat zorgplichtenbepalingen die producenten verplichtingen om hun producten zoveel mogelijk zo te ontwerpen dat de productie van afval tijdens de fabricage en het gebruik wordt verminderd en afval zoveel mogelijk wordt gerecycled of op een milieuvriendelijke manier wordt verwijderd. Zoals al werd opgemerkt behoeven dergelijke bepalingen nadere uitwerking via uitvoeringsregelingen.

Een ander soort zorgplichten wordt ook wel aangeduid als zorgvuldigheids- of due diligence-normen. Die zien op het voorkomen van ernstige schade aan mens (zoals kinderarbeid) en milieu in handelsketens. Wat dergelijke normen betreft is Frankrijk weer koploper in de Europese Unie. De Waakzaamheidswet uit 2017 biedt de mogelijkheid om van grote bedrijven te eisen dat er wordt uitgelegd hoe men van plan is te voorkomen dat mens en milieu ernstige schade oplopen, zowel in Frankrijk als daarbuiten. Dit instrument ondersteunt dus de verduurzaming van handelsketens, maar het ontbeert de verdergaande mogelijkheden tot

sturing in de richting van een circulaire economie die andere instrumenten, zoals het stelsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, met zich meebrengen.

Het concretiseren van CE-maatregelen

In alle onderzochte landen worden programma's gebruikt die beleidsmaatregelen gericht op meer circulariteit moet intensiveren, bundelen en integreren. Alleen in Frankrijk is getracht om dit ook in de wetgeving zelf te bewerkstelligen. Dat gebeurt met name in de algemene milieuwet die met op circulariteit gerichte instrumenten en milieubeginselen is 'doordrenkt'. Dat werd met name bewerkstelligd via twee 'paraplu-wetten' in 2015 en 2020 (inzake energietransitie respectievelijk circulaire economie), die in de eerste plaats veranderingen aanbrachten in de Franse algemene milieuwet, maar daarnaast ook in een groot aantal andere wetten om zo circulariteit steviger te verankeren.

Hoewel de Franse algemene milieuwet veel vernieuwende ideeën en nieuwe juridische instrumenten bevat zijn een aantal bepalingen tot nu toe vooral van programmatische en proclamerende aard. Veel moet nog worden geconcretiseerd in uitvoerende regelgeving en moet vooral nog worden toegepast, met name waar het om de laatste wijzigingen uit 2020 gaat. Dat is ook begrijpelijk omdat die nog niet allemaal in werking zijn getreden. Andere voorbeelden zijn de programmatische bepalingen in de (recente) wetgeving van de regio Castilië-La Mancha, deels soortgelijke bepalingen in §5 van de Deense Wet inzake milieubescherming en de, volgens de letter van de wet, ver strekkende verplichtingen van (alle) producenten om producten circulair te ontwerpen en te vervaardigen uit § 23 van de Duitse KrWG.

De Duitse Umweltrat concludeerde in 2020 dat de bestaande Duitse instrumenten voor het afvalbeleid en de circulaire economie tot nu toe niet in staat waren om een echte circulaire economie van de grond te krijgen. Aanbevolen werd met name om kwantitatieve reductiedoelen voor de productie van afvalstoffen (afvalvermijdingsdoelstellingen) vast te stellen en wel in absolute, niet in relatieve zin. Voorts wordt aanbevolen om niet te volstaan met doelen voor de hoeveelheid van gerecycled materiaal, maar ook de kwaliteit van het recycling kwantitatief te specificeren. Op EU-niveau wordt onder andere een uitgebreidere vaststelling van ecodesign-eisen, ook voor niet energiegerelateerde producten, aanbevolen.

Uit het Franse onderzoek kwamen enkele uiterst vernieuwende instrumenten naar voren:

- Het regelen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor sectoren waarvoor er geen EU-rechtelijke verplichtingen bestaan en ook Nederland nog geen UPV-regelingen kent.
- Een bonus-malus systeem dat minder groene producten duurder maakt en Franse consumenten daarover informeert. Het systeem, dat nog nader moet worden

uitgewerkt, gaat gelden voor de vele producten die deel uitmaken van het Franse UPV-systeem.

- Een nog nader vorm te geven systeem waarbij producenten en importeurs om de vijf jaar een preventie- en ecodesignplan dienen op te stellen, individueel of samen met andere producenten via zogeheten eco-organisaties. Aangegeven moet worden hoe men de circulariteit van producten binnen een bepaalde termijn met een bepaald percentage wil verhogen. Daarmee lijkt een mogelijkheid te zijn gevonden om aanvullend op het EU-productenrecht ook producenten aan te sporen tot het ontwerpen en maken van meer circulaire producten.

Ook Denemarken werkt op sommige plekken met differentiatie in financiële bijdragen die voor producten moeten worden betaald naarmate een product meer of juist minder circulair is.

Het grootste deel van deze instrumenten behoeft nadere uitwerking en operationalisering, mede door nadere regelgeving. Daar wordt thans aan gewerkt en over gediscussieerd. Of deze innovatieve instrumenten daadwerkelijk tot meer circulariteit leiden, kan (nog) niet worden gezegd.

CE en stoffenbeleid

Een belangrijke hindernis voor veel circulaire oplossingen zijn aanwezige giftige of anderszins problematische stoffen in producten en afval. Denemarken lijkt hier voorop te lopen binnen de Europese Unie. Er is een eigen onderzoekscentrum opgericht (het Center for Circular Chemistry), en er is een strategie aangenomen om de toepassing van voor een circulair gebruik problematische stoffen in producten terug te dringen door het beprijsen daarvan. Ook dit is een middel om, ondanks de beperkingen van het recht inzake de interne markt, op nationaal niveau iets aan de regulering van producten te doen teneinde circulaire toepassingen daarvan te verbeteren.

Ook in Frankrijk worden financiële instrumenten ingezet om producten en werkwijzen meer circulair te maken, bijvoorbeeld door differentiatie in heffingen (met name via de bonus-malus regeling). Verder worden UPV-producenten verplicht om in hun vijfjaarlijkse preventie- en ecodesignplannen aan te geven hoe ze van plan zijn de aanwezigheid van schadelijke stoffen in hun producten terug te dringen, en moeten ingaan op de mogelijkheden om hun producten meer gerecycled materiaal te laten bevatten en beter recyclebaar te maken.

Duurzame mobiliteit

De onderzochte landen laten het belang zien van een algemeen beleidskader dat naar de verschillende facetten van duurzame mobiliteit kijkt en de transitie naar duurzame mobiliteit op een holistische wijze in kaart brengt. In Frankrijk, Noorwegen en Duitsland bestaat een dergelijk algemeen kader dat wordt aangevuld met beleidsinitiatieven inzake specifieke mobiliteitsaspecten zoals in het bijzonder het gebruik van fietsen en carpooling.

Kijkend naar het wettelijke instrumentarium dat wordt ingezet om beleid te operationaliseren valt op dat in Frankrijk normen voor de verduurzaming van mobiliteit in de landelijke wet over mobiliteit zijn opgenomen, terwijl er in Duitsland vaker gebruikt lijkt te worden gemaakt van ad hoc regelingen.

Een gezamenlijk element van de onderzochte landen betreft het feit dat het reguleren van duurzame mobiliteit vaak per vervoermiddel, zoals trein, schepen en auto's wordt vormgegeven. Het Noorse voorbeeld laat dit het duidelijkst zien.

In Noorwegen viel ook op dat het beleidskader criteria voor de vermindering van negatieve gevolgen voor het milieu door het bouwen, gebruiken en onderhouden van het mobiliteitsnetwerk bevat.

In de meeste gevallen worden instrumenten ingezet om gedragsverandering te bewerkstellen. In dit kader hebben we vastgesteld dat meerdere van de onderzochte landen economische instrumenten inzetten die bedoeld zijn om het gebruik van emissieloze vervoermiddelen te stimuleren en om koplopers te belonen, zoals de maatregelen over parkeertarieven voor elektrische auto's in Noorwegen laten zien.

Het invoeren van verplichtingen ten aanzien van productstandaarden lijkt echter niet vaak voor te komen, ook al worden ze in Noorwegen genoemd in het beleidskader. Dat komt waarschijnlijk omdat dit op gespannen voet staat met het EU-recht. Deze constatering kan ook een verklaring bieden voor het feit dat er weinig bekend is over het bestaan van nationale maatregelen die additioneel zijn ten aanzien van wat vereist is ingevolge het EU-recht.

Conclusies

Uit het onderzoek naar hoe enkele Europese landen het bevorderen van een circulaire economie en duurzame mobiliteit nastreven in beleid en regelgeving komt een gezamenlijk terugkerend element naar voren: het belang van systeemdenken. In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 lezen we dat de landen die de meeste inspiratie bieden voor het ontwikkelen van beleids- en regelgevende kaders voor een circulaire economie en duurzame mobiliteit hebben, één of beiden van deze opgaven, op een systematische wijze aanpakken.

Er is geen voorbeeld van een ‘silver bullet’ gevonden waarmee het bevorderen van circulaire economie, dan wel duurzame mobiliteit, mogelijk is gemaakt door een enkel juridisch instrument in de onderzochte landen. Er zijn wel groepen van maatregelen gevonden die zich, op een al dan niet coherente manier, richten op het bevorderen van een circulaire economie of duurzame mobiliteit. Er is beleid en regelgeving geïdentificeerd die deel uitmaken van een systematische en holistische benadering van de twee opgaven die centraal stonden in dit rapport.

Ongeacht of het bevorderen van een circulaire economie of duurzame mobiliteit plaatsvindt door middel van één afzonderlijke wet of door een stelsel van (wijzigings)wetten (‘parapluwetten’), is het dus vooral belangrijk dat er één integrale systeemverandering in gang wordt gezet. Het is belangrijk dat alle facetten van de te regelen opgaven in één aanpak worden meegenomen.

Een wet over een circulaire economie of duurzame mobiliteit zou dus alle aanpassingen van de geldende beleids- en regelgevende kaders moeten omvatten die nodig zijn om circulaire economie of duurzame mobiliteit te bevorderen. Het lijkt van secundair belang of een dergelijke systeemverandering in gang wordt gezet door middel van een wet die andere wetten of regelingen wijzigt of door middel van een wet die andere wetten of regelingen vervangt.

Wat ook aandacht verdient is het nadenken over de relatie tussen de verschillende opgaven. In dit onderzoek is gebleken dat de circulaire economie en duurzame mobiliteit onderdeel uit kunnen maken van een holistische benadering van de duurzaamheidsopgave. Vooral ten aanzien van duurzame mobiliteit biedt dit onderzoek voorbeelden van een meer holistische aanpak waarbij de verschillende beleidsopgaven (expliciet) in samenhang worden gezien. Of een holistische aanpak van de verschillende beleidsopgaven in de onderzochte landen op systematische wijze wordt aangepakt, was geen onderdeel van dit onderzoek. Dit vergt nadere bestudering. Het belang van het plaatsen van het streven naar een circulaire economie en duurzame mobiliteit in een bredere context waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de mogelijk interacties tussen deze twee beleidsopgaven onderling en met andere beleidsopgaven dient met nadruk te worden onderstreept.

Tot slot dient bedacht te worden dat beginselen zoals het preventiebeginsel en het vervuiler betaalt beginsel al zeer lang bestaan en uitgangspunten van zowel Europees als nationaal beleid vormen. Desondanks heeft dit veelal nog niet tot de gewenste veranderingen geleid, met name waar het om het voorkomen van afval gaat. Het enkel opnemen in beleidsdocumenten en wetten van dergelijke beginselen en van programmatische bepalingen is dan ook onvoldoende. Er zal – in samenwerking met de desbetreffende sectoren en andere betrokkenen – tot concrete maatregelen moeten worden overgegaan om tot een circulaire economie te komen. Deze dienen SMART te zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het streven naar een meer circulaire economie zou een aanzet kunnen vormen om te bewerkstelligen dat programmatische bepalingen en beginselen handen en voeten krijgen.

EXECUTIVE SUMMARY

Context

The transition to a circular economy with a full scope of safe use of substances and the transition to sustainable, fully climate-neutral mobility form major policy tasks for the Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management. The Environmental Management Act (EMA) should facilitate and support these transitions. In 2020, the Ministry started an exploratory study on the modernisation of the Environmental Management Act. Within the context of this exploratory study, the Ministry requested a study to map out how a number of other countries are tackling these tasks, in order to find examples of innovative instruments that can serve as inspiration for the modernisation of the Environmental Management Act. This report presents the result of this study.

Methodology

The main question is how the two policy tasks on Circular Economy (CE) and Sustainable Mobility (SuMo) are anchored in the legislation and regulations of a selection of countries. The selected countries were identified for further investigation after a process of quickscans, consultation with experts, and desktop research. It was decided to review Germany and France for both CE and SuMo, Norway for SuMo, a selection of Spanish regions for certain aspects of SuMo, Belgium (Flanders more specifically) for its approach of CE as a service, and Denmark for a selection of CE and SuMo details.

Circular economy: starting point or part of waste law?

The starting points and contexts regarding CE in the selected countries differ considerably. Those differences are ultimately smaller where the introduction of binding regulations with concrete legal consequences for businesses and citizens are concerned.

There are sectoral waste laws (Germany and Spain), waste regulations within a more comprehensive environmental law (Denmark and France), and a single Circular Economy Act in one of the Spanish Autonomous Regions (Castile-La Mancha). Another difference concerns the question whether separate laws exist for certain products or product groups, as is the case, for example, in Germany, where separate laws (transposing EU directives) exist for specific products and product groups. In Denmark, for example, similar regulations exist in ministerial regulations based on the Danish Environmental Protection Act.

The latter law and the German Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) – literally Circular Economy Law - contain certain provisions that have a much broader scope than governing only traditional waste law by also addressing the design, production, and consumption phases. Typically,

general principles of circularity and programmatic provisions or duties of care are used, with limited to no direct legal consequences for economic operators. They require further details in implementing regulations. This is also the case for the law on circular economy in Castile-La Mancha.

The French Environmental Code goes further by providing innovative tools, such as the obligation for certain producers to draw up prevention and eco-design plans on a quinquennial basis. These plans must indicate how their products can become more circular. The French law also includes a prohibition on deliberately shortening the lifespan of products, a bonus-malus system that decreases or increases the price of products that are greener or less green, respectively, and obligations for circular procurement. It can be noted that the French system also needs further secondary regulation in which the programmatic provisions are worked out in detail and operationalised. Many of these regulations still need to be adopted as the latest amendments were introduced in 2020, and have not all entered into force. Finally, it can be noted that so far, no criminal sanctions, such as those relating to the prohibition to deliberately shorten the lifespan of products or not to offer unsold food-products to food banks, have been imposed in practice. At the same time, some of these provisions do seem to have been complied with to the benefit of a more CE.

The aim for a circular economy is already incorporated into the legislation of a number of countries. This is the case in the German KrWG ('Circular Economy Law'), a law which, despite its name, does not constitute a law on the circular economy, but rather a waste law. § 23 Abs. 1 KrWG (and similarly also § 4 ElektroG and § 4 VerpackG) contain(s) very comprehensive obligations for the circular design and production of products aimed at all producers. § 5 of the Danish Environmental Protection Act contains similar, very broadly defined obligations of all producers and importers of goods. However, the practical value of such legal provisions is limited or even absent as long as they are not worked out in detail in specific regulations for certain products and producers.

German policy does not focus on the "circular economy" as the ultimate goal, but on the efficient use of raw materials and resources as part of an even broader pursuit of a sustainable economy and society. This is partly an issue of terminology, as the literal German translation of "circular economy" ("Kreislaufwirtschaft") has a more limited scope, namely how waste is to be dealt with. However, the German term also has a slightly different focus. More generally, it remains the question whether the pursuit of "100% circular" or similar objectives will yield the most sustainable solutions. More circularity and less energy consumption, for example, can conflict with each other. The comparative legal consideration of this issue confirms once again that a solution to such conflicts seems only possible if overall sustainability becomes the frame of reference for measures. Life Cycle Analyses (LCAs) and methods to quantify the ecological footprint of certain products should play an important role in this. The goal of reducing the ecological footprint of products or production methods could be enshrined in the law. This is not currently the case in any of the countries studied, except in France where since 2020 the Environmental Code underlines that the transition to a circular economy is aimed at achieving

a neutral ecological footprint within the framework of respect for planetary boundaries (art. L 110-1-1).

CE principles and duties of care

The selected countries incorporate into their laws and regulations principles of prevention and polluter pays. Policy documents in particular increasingly connect these principles with the CE, whereby the emphasis is gradually being placed on more prevention and on improved implementation of the polluter pays principle through concrete measures aimed at certain product groups. Whether the principles actually contribute to the transition to a more circular economy depends on the concrete interpretation that is given to them. The way in which the polluter pays principle is implemented in France could provide inspiration for the development of instruments that can stimulate the production and sale of more sustainable products, for example by means of introducing a bonus-malus system for various product groups and other aspects of the French system of extended producer responsibility.

German law includes ‘duty of care’ provisions that oblige producers to design their products in such a way as to minimise waste during manufacture and use of products and to recycle or dispose waste in an environmentally sound manner as much as possible. As already noted, such provisions require further elaboration through implementing regulations.

Another type of ‘duty of care’ provisions is commonly referred to as due diligence standards. These concern the prevention of human rights violations (for instance child labor) and serious harm to the environment throughout supply chains. On this subject, once again France is at the forefront within the European Union. The 2017 Duty of Vigilance Act obliges large companies to explain how they intend to prevent serious harm to people and the environment, both in France and abroad, and take care to avoid such harm. This instrument therefore facilitates making supply chains more sustainable, but it lacks the further means to steer towards a circular economy that other instruments, such as the system of extended producer responsibility, entail.

Making CE measures concrete

In all the selected countries programs are used to intensify, bundle and integrate policy measures aimed at more circularity. Only in France have there been attempts to consolidate these into legislation. This is particularly the case in the Environmental Code, which is "imbued" with instruments and environmental principles aimed at circularity. This was achieved in particular through two laws that were adopted in 2015 and 2020 (on energy transition and circular economy respectively). These ‘umbrella laws’ introduced changes to the French Environmental Code, but also to a large number of other codes and laws with the aim of anchoring circularity more robustly.

Although the French Environmental Code contains many innovative ideas and new legal instruments, a number of provisions have so far been mainly of a programmatic and proclamatory nature. Much still needs to be fleshed out in implementing regulations and, above all, applied in practice, especially with regard to the latest changes from 2020. This is understandable, notably since not all of the new provisions have entered into force yet. Other examples are the programmatic provisions in the (recent) legislation of the Castile-La Mancha region, partly similar provisions in §5 of the Danish Environmental Protection Act and, according to the letter of the law, the extensive obligations in § 23 of the German KrWG for (all) producers to circularly design and manufacture products.

The German Umweltrat concluded in 2020 that so far, the existing German instruments for waste policy and the circular economy have not been able to realise a true circular economy. In particular, it was recommended to set quantitative binding reduction targets for waste production (waste avoidance targets) in absolute, rather than relative terms. Furthermore, it is recommended that, beyond setting targets for the amount of recycled material, also the quality of the recycling is specified in a quantitative way. Among other things, a more extensive setting of eco-design requirements, including for non-energy-related products, is recommended at EU level.

Some of the most innovative instruments that were identified in the French study include:

- Arranging extended producer responsibility (EPR) for sectors for which there are no obligations under EU law and for which the Netherlands does not yet have any EPR schemes.
- A bonus-malus system. The system, which has yet to be further elaborated, will apply to the many products that are part of the French EPR system.
- A system whereby producers and importers will be obliged to draw up prevention and eco-design plans on a quinquennial basis, individually or together with other producers by means of so-called eco-organisations. Producers must indicate how they want to increase the circularity of products by a certain percentage within a certain period of time. This instrument, in addition to EU product law, seems to have found a way to encourage producers to design and make more circular products.

Denmark also works, in some places, with differentiated financial contributions that must be paid for products based on their level of circularity.

CE and substances policy

A major obstacle to many circular solutions is the presence of toxic or otherwise problematic substances in products and waste. Denmark seems to be at the forefront of this within the European Union. An in-house research Center for Circular Chemistry has been set up. In addition, a strategy has been adopted to reduce the use of substances that are problematic in the light of circular use in products by modulating their price. This enables, despite the limitations

of internal market law, to regulate products at the national level in order to improve their circular use.

In France, financial instruments are also used to make products and working methods more circular, for example by means of differentiating levies (in particular through the bonus-malus scheme). Moreover, EPR producers are required to indicate in their five-year prevention and eco-design plans how they intend to reduce the presence of harmful substances in their products. They also need to address the possibilities of increasing the share of recycled material in their products and of improving their recyclability.

Sustainable mobility

The selected countries show the importance of a general policy framework that looks at the different facets of and maps the transition to sustainable mobility in a holistic way. Such a general framework exists in France, Norway and Germany, complemented by policy initiatives on specific mobility aspects, such as the use of bicycles and carpooling in particular. In Berlin there is even an integrated law on sustainable mobility, although it entails few concrete obligations.

Concerning the legal instruments that are used to operationalise policy, it is noteworthy that in France the standards for making mobility more sustainable are included in the national law on mobility, while Germany appears to rely predominantly on ad hoc schemes.

A common element of the selected countries is the fact that the regulation of sustainable mobility is often shaped around individual means of transport, such as train, ships and cars. The Norwegian example shows this most clearly.

In Norway, it was also noted that the policy framework includes criteria for reducing negative environmental impacts by building, operating and maintaining the mobility network.

In most cases, instruments are used to bring about behavioral change. In this context, it became clear that several of the selected countries (notably Norway) are using economic instruments designed to stimulate the use of zero-emission means of transport and to reward front-runners.

Obligations regarding product standards does not seem to occur often, even though they are mentioned in the policy framework of Norway. This is probably because such standards are likely to be at odds with EU law. This finding may also explain the fact that little is known about the existence of national measures that are additional to what is required under EU law.

Conclusions

A common recurring element emerges from the research on how a selection of European countries strive to promote a circular economy and sustainable mobility by means of policy and regulations: the importance of a systems approach. In chapters 2 and 3 it was demonstrated that the countries that provide most inspiration for developing policy and regulatory frameworks for a circular economy and sustainable mobility have tackled one or both of these challenges in a systematic and integrated manner.

No example of a "silver bullet" has been identified by means of which the promotion of the circular economy, or sustainable mobility, has been made possible through a single legal instrument in the selected countries. However, groups of measures have been identified that, coherently or not, focus on promoting a circular economy or sustainable mobility. Policies and pieces of legislation have been identified as part of a systematic and holistic approach to the two challenges that were central to this report.

It is therefore important that a single integrated systems change is initiated and that all aspects of the tasks that are to be regulated are included in this approach. A law on a circular economy or on sustainable mobility should therefore include all the adjustments to the applicable policy and regulatory frameworks that are necessary to promote the circular economy or sustainable mobility. It seems of secondary importance whether such changes are triggered by a law that amends other laws or regulations ('umbrella law') or by means of a law that supersedes other laws or regulations.

What also deserves attention is exploring the relationship between the different tasks. This research has shown that the circular economy and sustainable mobility can be part of a holistic approach to the sustainability task. Particularly with regard to sustainable mobility, this report offers examples of a more holistic approach in which the various policy tasks are (more explicitly) viewed in conjunction. Whether or not a holistic approach to the different policy challenges in the selected countries is addressed in a systematic way was not part of this study. This requires further study. The importance of placing the pursuit of a circular economy and sustainable mobility in a broader context that takes as much account as possible of the possible interactions between these two policy issues and with other policy issues should be emphasised.

Finally, it is also noteworthy that principles such as the prevention principle and the polluter pays principle have existed for a very long time and form the basis for both European and national policies. Nevertheless, this often has not yet led to the desired changes, especially regarding waste prevention. The mere incorporation of such principles and programmatic provisions into policy documents and laws is therefore insufficient. Concrete measures will have to be taken - in collaboration with the relevant sectors and other stakeholders - to make such provisions operational. These measures must be SMART: specific, measurable, achievable, realistic and time-bound. The pursuit of a more circular economy could serve as an impetus to ensure that programmatic provisions and principles are fleshed out.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In 2020 is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een verkenning gestart inzake de modernisering van de Wet milieubeheer (Wm). De Wm bevat belangrijke wettelijke kaders voor onder meer afvalstoffen, stoffen en producten. Vertrekpunt voor de verkenning is de Wm zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) volgens de laatste planning, 1 juli 2022.

Bij de verkenning inzake de modernisering van de Wm staan voor IenW met name de volgende majeure milieubeleidsopgaven centraal: de transitie naar een circulaire economie met over de hele linie een veilig gebruik van stoffen en de overgang naar duurzame, volledig klimaatneutrale mobiliteit. Veel aspecten van deze onderwerpen dienen ter implementatie en uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen. De vraag die in dit verband voorligt is hoe het ministerie van IenW deze majeure beleidsopgaven via de te moderniseren Wm ook voor de toekomst blijvend goed kan instrumenteren en faciliteren, op een wijze die recht doet aan Europeesrechtelijke verplichtingen.

Om deze vraag te beantwoorden wordt de hierboven al genoemde verkenning uitgevoerd. Deze omvat verschillende onderdelen, waaronder een analyse van de relevante Europese milieuregelgeving en een inventarisatie van beleidswensen en praktijkknelpunten. Daarnaast werd besloten een extern uit te voeren onderzoek te laten uitvoeren naar ervaringen met deze onderwerpen en interessante oplossingen in een aantal andere landen, in de verwachting dat deze ervaringen en oplossingen van pas kunnen komen bij het moderniseren van de Wm. Het doel van de studie is vooral om buitenlandse wetgeving en beleidsinitiatieven te identificeren die het uitgaan boven wat EU-rechtelijk vereist is of het EU-recht op bijzonder slimme of interessante wijze omzetten en als bijzonder vooruitstrevend kunnen worden beschouwd. Deze studie moet bijdragen aan de in Nederland te maken keuzes inzake de modernisering van de Wm voor wat betreft de transitie naar een circulaire economie enerzijds en naar duurzame mobiliteit anderzijds.

Eind mei 2020 is aan een groep onderzoekers van EU Legal, de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd het rechtsvergelijkende onderzoek uit te voeren (verder: het onderzoeksteam). Het onderzoek werd uitgevoerd in samenwerking met een aantal rapporteurs in de in kaart te brengen landen.

1.2 Onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is het genereren van ideeën en het opleveren van inspiratie voor de modernisering van de Wet milieubeheer. Specifieke aandachtspunten daarbij zijn de in het buitenland ingezette innovatieve instrumenten inzake afvalstoffen, stoffen en producten die enerzijds met het circulair maken van de economie te maken hebben, en anderzijds met het verduurzamen van mobiliteit.

De hoofdvraag die dit onderzoek beziet is hoe in een aantal geselecteerde landen de twee beleidsopgaven rond de circulaire economie en verduurzaming van mobiliteit in wet- en regelgeving zijn verankerd.

Centraal staan hierbij die delen van de nationale wetgeving die met relevante delen van de Wm, in het bijzonder van de hoofdstukken 1, 9, 10 en 15, verband houden.

Voor zover van belang wordt daarbij aandacht besteed aan de keuzes die de geselecteerde landen hebben gemaakt bij de omzetting of operationalisering in hun nationale wetgeving van voor deze beleidsopgaven relevante EU-richtlijnen en verordeningen.

In het onderzoek wordt voor zover mogelijk ingegaan op de volgende aspecten:

- keuzes die zijn gemaakt m.b.t. wettelijk instrumentarium:
 - het instrumentarium dat nodig/wenselijk werd bevonden;
 - de wijze waarop invulling is gegeven aan het in EU-kader vastgestelde instrumentarium;
- inzet van aanvullend nationaal instrumentarium;
 - aanpak van uitvoerings- en handhabingsbepalingen ter operationalisering van verordeningen;
- kenmerkende inhoud en vormgeving van de instrumenten, begrippen, definities, geformuleerde doelstellingen en monitoring van voortgang in het bereiken van deze doelstellingen;
- achterliggende doelstellingen en gevolgde ontwerpprincipes bij het opstellen van de wet- en regelgeving;
- opbouw en indeling van de wet- en regelgeving;
- reikwijdte van de wet- en regelgeving en de afbakening met andere wet- en regelgeving (waarbij met name bezien wordt hoe andere landen in hun wet- en regelgeving verschillende EU richtlijnen en verordeningen samen hebben gebracht); en
- niveaus van wet- en regelgeving (formele of gedelegeerde wetgeving).

1.3 Onderzoeksmethode

Quickscan, vragenlijsten

Ten behoeve van het onderzoek werd allereerst een *quick scan* uitgevoerd van EU-lidstaten en Noorwegen om een voorstel van te onderzoeken landen en onderwerpen te kunnen doen aan de opdrachtgever. Ten behoeve van de selectie van potentieel te onderzoeken landen en onderwerpen hebben de onderzoekers enerzijds een korte *desktop* studie uitgevoerd, en anderzijds hun netwerk ingeschakeld. Het laatste gebeurde via een aantal korte vragen die via mail werden toegezonden, en/of via telefonisch contact.

Op deze wijze werd een overzicht van potentieel te onderzoeken landen en onderwerpen verkregen. Uit deze landen en onderwerpen werd door het onderzoeksteam een keuze gemaakt. Daarbij werd enerzijds gelet op de op bovenomschreven wijze verzamelde informatie over de situatie in de onderzochte landen. Daarbij stond centraal welke landen en onderwerpen het meest relevant leken in het kader van dit onderzoek. Anderzijds werd getracht om te verzekeren dat er een breed en representatief aantal landen qua grootte, geografische spreiding en duur van hun lidmaatschap van de Europese Unie werd geselecteerd. De aldus gemaakte selectie van landen en onderwerpen werd gepresenteerd aan de opdrachtgever. Daarna werd in overleg een definitieve keuze gemaakt. In paragraaf 1.4 wordt nader ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de landenselectie.

Ten behoeve van de uit te voeren landenonderzoeken in de geselecteerde landen en ten aanzien van de geselecteerde onderwerpen werd door de onderzoekers een concept-vragenlijst ontwikkeld met aanwijzingen welke instrumenten in kaart dienen te worden gebracht, en de wijze waarop dit dient te geschieden. Op die wijze werd ernaar gestreefd om te verzekeren dat de landenonderzoeken zoveel mogelijk bruikbare informatie opleverden en dat de resultaten onderling zo goed mogelijk vergelijkbaar waren. De uiteindelijke lijst met vragen werd na ruggespraak met de opdrachtgever afgerond en toegestuurd aan de uit het netwerk van de onderzoekers geselecteerde experts uit de desbetreffende landen.

Landenonderzoeken

De landenrapporteurs brachten vervolgens de relevante instrumenten in de wet- en regelgeving van de geselecteerde landen in kaart en rapporteerden hun antwoorden op de gestelde vragen aan het onderzoeksteam. Tevens presenteerden ze een kort overzicht van relevante personen in ministeries etc. waar nadere informatie kon worden verkregen.

Analyse, eigen onderzoek en rapportage

Op basis van analyse van de landenrapporten, nader onderzoek en waar nodig telefonische interviews, werd een concept-rapport geschreven dat beoogt de belangrijkste aspecten van de landenrapporten op een inzichtelijke wijze te presenteren. Dit concept-rapport werd eind 2020 aangeleverd aan de opdrachtgever en vervolgens begin 2021 besproken. Op basis van de tijdens deze bespreking en via de mail aangeleverde op- en aanmerkingen werd het eindrapport afgemaakt.

1.4 Landeselectie – toelichting

Voor dit onderzoek zijn er *quickscans* verricht (zie paragraaf 1.2 hierboven) om vier landen te selecteren die nader onderzocht konden worden met betrekking tot hun wetgeving, regelgeving, initiatieven en doelstellingen op het gebied van de Circulaire Economie (CE) enerzijds en Duurzame Mobiliteit (DM) anderzijds. In overleg met de opdrachtgever zijn ten behoeve van deze *quickscan* de Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen), België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden onderzocht. De parameters voor de scans waren onder andere: zijn er interessante CE instrumenten en initiatieven, zijn er interessante DM instrumenten en initiatieven, identificatie van potentiële nationale rapporteurs, toegang tot informatiebronnen en eventuele bijzonderheden en opmerkingen. De *quickscan* werd deels door het onderzoeksteam uitgevoerd maar grotendeels met hulp van personen in het netwerk van het team dat in de onderzochte landen actief is. De *quickscan* werd uitgevoerd aan de hand van een reeks vragen over CE enerzijds en DM anderzijds die door het onderzoeksteam werd opgesteld. Na voltooiing van de quickscans en vergelijking van de resultaten sprongen twee landen meteen in het oog: Frankrijk en Duitsland.

Frankrijk bleek onder meer in 2015 en 2020 wetgeving te hebben aangenomen inzake energietransitie voor groene groei respectievelijk inzake de strijd tegen afval en de transitie naar een circulaire economie. Delen van die wetten brachten veranderingen aan in de zeer omvangrijke Code de l'environnement- het Franse algemene Milieuwetboek. Ook op het gebied van DM bleek Frankrijk wet- en regelgeving te hebben geïntroduceerd. Met name de mobiliteit oriëntatie wet van 2019 leek van belang te kunnen zijn. Tevens is er een geschikte potentiële rapporteur geïdentificeerd: François Touchais, op wiens informatie de quickscan berust. Frankrijk was daardoor het eerste land waarvan kon worden vastgesteld dat het nader zou worden onderzocht in het vervolg van deze studie.

In **Duitsland** werd al in 1994 een Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Wet inzake circulaire economie en afval) vastgesteld. Sinds 2012 geldt het Kreislaufwirtschaftsgesetz (Wet inzake circulaire economie). Recent zijn pogingen ondernomen om deze wetgeving aan te vullen met

een Wertstoffgesetz (Wet inzake herbruikbaar materiaal), maar die zijn stuk gelopen. Wat duurzame mobiliteit betreft zijn er een aantal interessante ontwikkelingen, zoals het Berlijnse integrale Mobilitätsgesetz (Mobiliteitswet) die bijna twee jaar in werking is. Voor Duitsland is veel informatie over wet- en regelgeving beschikbaar. Tevens zijn er meerdere potentiële rapporteurs geïdentificeerd voor zowel CE als DM. De informatie in deze fase beruiste vooral op inbreng van Prof. Sabine Schlacke.

Naast deze twee landen is overwogen welke twee andere landen zouden kunnen worden geselecteerd. Tijdens dit proces kwam al snel het inzicht dat, in tegenstelling tot Frankrijk en Duitsland, in de andere landen de interessante punten veelal stukken beperkter en specifiekere zijn.

Het **Verenigd Koninkrijk** en **Italië** (onderzocht door de Italiaanse onderzoeker in het onderzoeksteam) beschikken over weinig instrumenten/initiatieven die CE en DM betreffen en/of bieden weinig informatie hierover. Hetzelfde gold voor **Portugal**, zo kon worden opgemaakt uit de antwoorden op onze vragen die werden opgesteld door een milieurecht-specialiste. Voor de Baltische staten kon er gebruik worden gemaakt van de kennis van een bureau waar milieurecht-specialisten uit **Estland**, **Letland** en **Litouwen** werken. Ze verzekerden dat er geen noemenswaardige initiatieven op het terrein van CE en DM waren in deze drie landen.

Aanknopingspunten die in andere landen werden gevonden inzake CE en/of DM ontwikkelingen bleken zeer versnipperd te zijn. **België** (voor de quickscan specifiek Vlaanderen) is interessant voor wat betreft de CE aanpak, maar waar het DM betreft lijkt er weinig in beweging te zijn. Een specifiek aspect van België is de dienstenbenadering om de CE te stimuleren. Met steun van een medewerker van het Oostenrijkse milieu-agentschap (Umweltbundesamt) is er geconstateerd dat er een vergelijkbare ontwikkeling in **Oostenrijk** plaatsvindt. De privaatrechtelijke invulling die deze twee landen aan de CE geven kan eventueel innovatief zijn. Verder bleek Oostenrijk over nationale en gemeentelijke DM-plannen te beschikken die relevant zouden kunnen zijn, maar nog niet of nauwelijks ook wetgeving dienaangaande te hebben vastgesteld. Al met al was duidelijk dat er over het algemeen niet veel innovatiefs in Oostenrijk gebeurde. Daar zou onder de nieuwe regering van conservatieven en groenen die begin 2020 aantrad verandering in kunnen gaan komen, maar eventuele aanpassingen van wet- en regelgeving zou niet op tijd te verwachten zijn voor dit onderzoek.

Wat **Spanje** betreft werd vastgesteld dat dit land weinig nieuws op nationaal niveau bood. Op het niveau van de autonome regio's zijn er wel nieuwe ontwikkelingen. Tevens kan de koppeling tussen CE en energietransitie op regionaal niveau van belang zijn. Ten aanzien van DM zouden de beperkingen die in Madrid en Barcelona werden ingevoerd interessant kunnen zijn.

Via het netwerk van een lid van het onderzoeksteam werd duidelijk dat **Finland** een integraal CE plan heeft maar niet beschikt over een integrale DM aanpak. Interessante aspecten zijn o.a. de recente aanpassing van hun afvalstoffenwetgeving aan CE-beleidsplannen en eisen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, amvb's ten behoeve van art. 6 Kaderrichtlijn afvalstoffen ('end of waste') met betrekking tot gerecycled beton (en één in aanmaak voor plastics), en de doelstelling op het gebied van duurzaam transport.

Op basis van de input van experts uit het netwerk van het onderzoeksteam bleek **Zweden** nog geen frontrunner te zijn op het gebied van CE, maar Zweedse politici ontwikkelen wel een nationaal plan hierover. De (innovatieve) Zweedse nationale wetgeving inzake chemicaliën kan eventueel een bron van inspiratie zijn voor de invulling/aanpassing van Hoofdstuk 9 Wm. Op het gebied van duurzame mobiliteit kan het Zweeds beleidsplan eventueel een verdere inspiratie vormen. Stockholm wordt in internationale rankings als een stad met een van de meest geavanceerde plannen en maatregelen voor duurzame mobiliteit gezien.

Ook in **Denemarken** bleken interessante aanknopingspunten te zijn op het vlak van DM, in dit geval waar het de stad Kopenhagen betreft. Daarnaast werden specifieke aspecten van het Deense stoffenbeleid geïdentificeerd die als inspiratie zouden kunnen dienen voor vervolgonderzoek.

Dan is er nog **Noorwegen**, waar men via een reeks aan instrumenten de weg naar DM heeft ingezet. Het land behoort zelfs tot de koplopers in de wereld wat betreft de transitie naar DM. Details daarvan zouden in kaart kunnen worden gebracht met hulp van een milieujuridisch rapporteur uit het netwerk van het onderzoeksteam.

Op basis van de informatie van bovengenoemde quickscans presenteerde het onderzoeksteam het voorstel om de nadere studie als volgt vorm te geven: Frankrijk en Duitsland zouden voor zowel het onderwerp CE als DM nader worden onderzocht, en België (en meer in het bijzonder Vlaanderen) zou alleen voor het onderwerp CE (als dienstenbenadering) in kaart worden gebracht. Wat Noorwegen betreft werd voorgesteld om voor dat land DM in kaart te brengen. In totaal zouden op deze wijze twee landen voor zowel CE als DM in kaart kunnen worden gebracht, plus twee landen voor CE respectievelijk DM. Daarenboven werd voorgesteld om op deelonderwerpen een aantal andere landen in het onderzoek te betrekken. Voor die landen zouden geen integrale landenrapporten (over zowel CE als DM) worden geproduceerd, of rapporten die alle aspecten van CE dan wel DM in kaart brengen, maar zou het nadere onderzoek zich beperken tot meer specifieke aspecten die in die landen (of delen van deze landen) interessant zouden kunnen zijn als inspiratie voor de toekomst van de Wm. Waar het relevant en interessant is, zouden op deze wijze dus specifieke deelaspecten van CE/DM wetgeving, regelgeving, initiatieven en doelstellingen kunnen worden bekeken en besproken kunnen worden. Op deze wijze zouden relevante voorbeelden uit de meest interessant lijkende

landen Denemarken, Finland, Oostenrijk, één of enkele Spaanse Autonome Regio's en/of Zweden onderzocht kunnen worden.

Op basis van nadere gesprekken met deskundigen in het netwerk van de onderzoekers en desktop research door de onderzoekers zelf, alsmede op basis van de beschikbaarheid van landenrapporteurs om te helpen bij het vervolgonderzoek en de wensen van de opdrachtgever, werd er uiteindelijk voor gekozen om (naast **Duitsland** en **Frankrijk** voor zowel CE als DM en **Noorwegen** voor wat betreft DM) enige DM aspecten van enkele **Spaanse regio's**, CE als dienstbenadering in **België** (Vlaanderen), en CE en DM aspecten van **Denemarken** in kaart te brengen.

HOOFDSTUK 2 CIRCULAIRE ECONOMIE

2.1 Inleiding

De wijze waarop de transitie naar een circulaire economie in wet- en regelgeving is verankerd, verschilt aanzienlijk in de onderzochte landen. Elk onderzocht land laat interessante en relevante aspecten in wetgeving en beleid zien, die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere gedachtevorming over een mogelijke aanpassing van de Nederlandse wetgeving. In 2.2 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de circulaire economie in de onderzochte *wetgeving* wordt benaderd; is het onderwerp enkel een onderdeel van het afvalbeheer of is sprake van een meer overkoepelende of zelfs holistische aanpak? In 2.3 komt aan de orde of, en zo ja op welke wijze, *beginselen* van milieubeleid en afvalbeleid en zorgplichten zijn verankerd in de wetgeving en het beleid van de onderzochte landen. Daarbij is vooral onderzocht of de beginselen (met name het preventie- en het vervuiler betaalt beginsel) en zorgplichten (kunnen) bijdragen aan de transitie naar een meer circulaire economie. Vervolgens wordt in 2.4 besproken in hoeverre de overgang naar een circulaire economie in het *beleid* van de onderzochte landen vorm heeft gekregen. Omdat één specifiek onderwerp als een potentieel uiterst interessante en innovatieve benadering werd gezien licht par. 2.5 een bijzonder aspect van de Vlaamse regelgeving toe, waarin de benadering van de circulaire economie als '*dienst*' vorm heeft gekregen. In hoeverre er in de onderzochte landen al stappen zijn gezet richting een *integrale benadering* van het gevaarlijke stoffenbeleid en het circulaire economiebeleid komt daarna in 2.6 aan de orde. Dit hoofdstuk sluit in 2.7 af met enkele concluderende opmerkingen.

2.2 Wordt circulaire economie in de wetgeving benaderd als overkoepelend vraagstuk of als onderdeel van afvalrecht?

2.2.1 Algemene opmerkingen

Op Frankrijk na, lijkt er, ten minste op het eerste gezicht, in geen van de in het onderzoek betrokken landen (al) wetgeving te bestaan die het streven naar een meer circulaire economie als hoofdmotief en structurerend principe heeft. Er zijn in die landen dus ook geen wetten die het instrumentarium voor een transitie naar een circulaire economie in één wet bundelen en als overkoepelend vraagstuk centraal stellen. Het thema circulaire economie wordt in de wetgeving van de onderzochte landen doorgaans behandeld en gefaciliteerd door een hele waaier van verschillende wetten met een oogmerk dat beperkt is tot een deel van de levenscyclus van producten, zoals het design of de afvalfase en vervolgens deels ook slechts van toepassing is op bepaalde groepen van producten, zoals elektrische apparaten of batterijen. Een belangrijk deel

van de wettelijke instrumenten voor een transitie naar een circulaire economie is, net als op het niveau van de EU, te vinden in de afvalstoffenwetgeving van de onderzochte landen. Daarbij mag men zich overigens niet laten misleiden door de namen (titels) van wetten. Zo heet de Duitse afvalstoffenwet al sinds 2012 “Kreislaufwirtschaftsgesetz”¹, dus, letterlijk vertaald, Circulaire Economie Wet. Het is echter ‘gewoon’ een afvalstoffenwet, waarin de circulaire economie vooral vanuit de afvalfase benaderd wordt. Concrete circulariteitseisen aan producten (ecodesign) of stoffen hebben er bijvoorbeeld geen wettelijke basis gevonden. Wel zijn in deze afvalstoffenwet enkele beginselen en zorgplichten te vinden die de hele levenscyclus van producten adresseren en uitgaan van het streven naar een circulaire economie als overkoepelend thema. Dat wordt hierna per land besproken. De meest relevante nationale (en regionale) CE-instrumenten zijn hieronder vermeld.

Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Algemene milieuwet (Code de l'environnement) zoals gewijzigd door Wet over energietransitie en groene groei (2015) en Wet ter bestrijding van verspilling en voor een circulaire economie (2020). Kaderwet, nader uitgewerkt / nog uit te werken via decreten. Bevat definitie van het begrip 'circulaire economie', bonus/malussysteem en preventie en ecodesignplannen voor bepaalde productgroepen. ➤ Charter for the Environment (Charte de l'environnement); grondwettelijke status, met bepalingen inzake bevorderen duurzame ontwikkeling, vervuiler betaalt- en verzorgingsbeginsel.
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) (2012), voorafgegaan door het Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (1994). Kaderwet die grondslag biedt voor verordeningen met betrekking tot verschillende afvalstromen, zoals autowrakken (AltfahrzeugV) of biologische afval (BioAbfV), afgewerkte olie (AltölV) en afvalhout (AltholzV). ➤ Specifieke afvalstoffenregeling in bijzondere wetgeving voor bepaalde producten of productgroepen, zoals het Elektrogesetz (ElektroG) over elektrische apparaten en het Verpackungsgesetz (VerpackG) over verpakkingen.
Dene- marken	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Algemene wet inzake milieubescherming (2019), een meer omvattende milieuwet waarin het afvalstoffenrecht is opgenomen. Biedt grondslag voor nadere ministeriële regelingen (zoals de bekende statiegeld- en retourregeling).
Spanje	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nationaal: Wet 22/2011 over afval en verontreinigde grond. Ondergaat eeningrijpende herziening om nieuwe verplichtingen uit de herziene Kaderrichtlijn Afval te implementeren. ➤ Regionaal: Diverse wetten met regelingen over de circulaire economie zijn: (i) Catalonië en Andalusië: regelingen over circulaire economie in wetgeving over klimaatverandering; (ii) Navarra: regelingen over circulaire economie in het afvalstoffenrecht; (iii) Balearen: een mix van bovenstaande; (iv) Castilië-La Mancha: aparte wet over circulaire economie.
België	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (2011) (Materialendecreet). Nader uitgewerkt door het Vlaams Reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (2012) (VLAREMA). ➤ Wet inzake overheidsopdrachten (2016), waarin bij aanbesteding circulariteit wordt bevorderd.

2.2.2 Frankrijk

Met het van kracht worden van de “Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie” (‘Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire’, in het Engels ‘Anti-waste law for a circular economy’) in 2020 is, waarschijnlijk voor het eerst in Europa en mogelijk ook daarbuiten, een wet tot stand gekomen die een transitie naar een circulaire economie als centraal thema heeft en niet primair is gestructureerd vanuit de afvalfase van een product. Deze wet over de circulaire economie wijzigt de bestaande ‘Code de l’environnement’

¹ Deze wet heette sinds 1996 al Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, hetgeen toen al suggereerde dat het niet alleen een afvalstoffenwet was, maar daarnaast ook een wet over of ten behoeve van de circulaire economie.

(hierna ook: algemene milieuwet) en voegt daar specifieke instrumenten voor de transitie naar een circulaire economie aan toe. Ook wijzigt de wet een reeks andere wetten, zoals hieronder zal worden geïllustreerd, en vormt daarom een zogeheten ‘paraplu-wet’. Het betreft kaderwetgeving die deels in de loop van de komende jaren van kracht wordt; veel van het instrumentarium moet nog nader uitgewerkt worden in decreten. De exacte ambities op het terrein van de circulaire economie zullen dan ook pas uit deze decreten blijken. Door de wet uit 2020 wordt een wettelijke basis geboden voor onder andere de volgende onderwerpen:

- omzetting van de EU doelen voor beheer en preventie van afvalproductie;
- uitbreiding van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid naar 11 nieuwe productieketens/vervuiler betaalt sectoren (o.a. doe-het-zelf en bouwmaterialen);
- informatie voor consumenten;
- onderwijs over circulaire economie;
- product-service systemen (huur van goederen en diensten in plaats van bezit);²
- het verbieden van reclame waarmee overconsumptie en afval wordt bevorderd; en
- het verbieden van bepaalde ‘single-use plastics’.

Opvallende onderwerpen zijn onder meer:

- de introductie van een bonus-malus systeem afhankelijk van de milieu-impact van een product;
- het verbod op het vernietigen van onverkochte items voor producenten (moeten worden hergebruikt of gerecycled);
- de reductie met 50% van single use plastic flessen in 2030 en in 2040 een algemeen totaal verbod;
- de verplichting voor producenten in de ‘vervuiler-betaalt sectoren’ om preventie en ecodesign te integreren in het ontwerp-proces; en
- de introductie van een ‘repareerbaarheids-index’ voor elektronische producten, later gevolgd door een ‘duurzaamheids-index’ (informatie voor consumenten).

De nieuwe regels verbieden ook het bewust verkorten van de levensduur van producten en maken van dergelijk handelen zelfs een strafbaar feit dat met maximaal twee jaar gevangenisstraf is gecriminaliseerd.

Bovenstaande opsomming toont aan dat deze Franse wetgeving verder strekt dan de afvalstoffenwetten van andere landen. Thema’s als ecodesign en educatie-maatregelen die de

² Dit aspect van de wet is nog niet nader geregeld. In art. 68 van de Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie uit februari 2020 wordt de regering opgedragen om een binnen een jaar na de publicatie van deze wet aan het parlement verslag uit te brengen over de uitgevoerde acties die de ontwikkeling van de economie van gebruik en functionaliteit mogelijk maken. Bij het afronden van deze publicatie was dit verslag nog niet gepubliceerd. Zie ook het Circular Economy Platform <https://www.economiecirculaire.org/>.

transitie naar een circulaire economie ondersteunen, zouden wij kwalificeren als niet behorend tot een afvalstoffenwet.

Aangetekend kan worden dat de nadere uitwerking en toepassing van de Franse wetgeving soms minder ver gaat dan wellicht wordt vermoed. Zo is het verbod voor supermarkten om etenswaren weg te gooien beperkt tot grote supermarkten. Die moeten een overeenkomst sluiten met een organisatie die overgebleven levensmiddelen verdeelt. De overeenkomst ziet op het afstaan van niet verkochte, nog bruikbare levensmiddelen. De wetgeving bepaalt echter niet welke hoeveelheden moeten worden afgestaan of hoe vaak dat moet gebeuren. De nationale coördinator voor het beleid met betrekking tot afval van levensmiddelen gaf hierover in een interview aan dat de Franse wetgeving weliswaar volgens de letter van de wet dwingend is, maar dat er in de praktijk nog geen boetes werden uitgedeeld voor het niet voldoen aan de regels. Anderen tekenen aan dat Franse supermarkten de laatste jaren aanzienlijk meer onverkochte waren zijn gaan doneren.³ Het wettelijk vastgelegde doel is overigens om voedselverspilling tegen 2025 met 50% verminderen in vergelijking met het niveau van 2015 op het gebied van voedseldistributie en catering, en tegen 2030 met 50% in vergelijking met het niveau in 2015 op het gebied van consumptie, productie, verwerking en commerciële catering (art. L 541-1 lid I sub 10 Algemene milieuwet). Om dat te bereiken zouden ook de landbouw, voedselverwerkende industrie, restaurants en consumenten hun steentje moeten gaan bijdragen.⁴ In dezelfde algemene wet is in dat laatste opzicht onder meer bepaald dat de voedselverwerkende industrie vóór 1 januari 2021 een aanpak moeten invoeren om voedselverspilling te bestrijden, die met name het stellen van een diagnose omvat (art. L 541-15-3).

De Franse wetgeving omvat inmiddels een uniek integraal kader voor de transitie naar een circulaire economie. Het begrip circulaire economie werd overigens al eerder, in de Wet over energietransitie en groene groei van 2015, gedefinieerd. Ook die wet bracht veranderingen aan in de algemene milieuwet.

De definitie van circulaire economie werd na het inwerking treden van de wet uit 2015 aanvankelijk als volgt in artikel L 110-1-1 van de algemene milieuwet verwoord:

³ Aldus M. Maurad en St. Finn, *France's Ban on Food Waste Three Years Later*, June 2019, <https://foodtank.com/news/2019/06/opinion-frances-ban-on-food-waste-three-years-later/>. De auteurs onderstrepen dat de Franse regeling werd ontwikkeld nadat er sinds 2012 vele bijeenkomsten plaatsvonden met betrokkenen. Op die manier werd consensus bereikt en werd de lange-termijn inzet en betrokkenheid van de verschillende actoren bereikt.

⁴ Supermarkten en distributie zijn namelijk maar voor 14 % van voedselafval verantwoordelijk, tegen 32 % landbouw, levensmiddelenindustrie 21 %, consumenten 19% en restaurants 14%. Zie M. Salzman e.a., *Is France's groundbreaking food-waste law working?*, PBS, 31 augustus 2019, <https://www.pbs.org/newshour/show/is-frances-groundbreaking-food-waste-law-working>.

De overgang naar een circulaire economie beoogt verder te gaan dan het lineaire economische model van winning, productie, consumptie en verwijdering door te pleiten voor een sobere en verantwoordelijke consumptie van natuurlijke hulpbronnen en primaire grondstoffen en, in volgorde van prioriteit, het voorkomen van de productie van afval, met name door het hergebruik van producten, en, afhankelijk van de hiërarchie van de afvalverwerkingsmethoden, hergebruik, recycling of, als dat niet lukt, terugwinning van afval. (...)⁵

Met de wet over de circulaire economie uit 2020 is een herziene definitie van het begrip circulaire economie in de ‘Code de l’environnement’ opgenomen. In artikel L 110-1-1 wordt nu onder meer bepaald:

De transitie naar een circulaire economie streeft naar een neutrale ecologische voetafdruk binnen het kader van respect voor planetaire grenzen en om verder te gaan dan het lineaire economische model dat bestaat uit winning, productie, consumptie en verwijdering door te pleiten voor een sobere en verantwoorde consumptie van natuurlijke hulpbronnen en primaire grondstoffen en, in volgorde van prioriteit, het voorkomen van afvalproductie, met name door het hergebruik van producten, en, afhankelijk van de hiërarchie van afvalverwerkingsmethoden, hergebruik, recycling of, als dat niet lukt, terugwinning van afval. (...)⁶

Ten opzichte van 2015 werd in 2020 met name het streven naar een ‘neutrale ecologische voetafdruk binnen het kader van respect voor planetaire grenzen’ toegevoegd in de bepaling. In het volgende artikel L 110-1-2 wordt verder nog bepaald:

Het doel van de bepalingen van deze code is bij voorrang om het gebruik van hulpbronnen te voorkomen, vervolgens een sobere en verantwoorde consumptie van hulpbronnen op basis van ecologisch ontwerp te bevorderen, en vervolgens te zorgen voor een hiërarchie in het gebruik van hulpbronnen, het bevorderen van hulpbronnen uit recycling of hernieuwbare bronnen, vervolgens recyclebare hulpbronnen en

⁵ Vertaling W.Th. Douma, origineel: ‘La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. (...)’

⁶ Vertaling W.Th. Douma, origineel: ‘La transition vers une économie circulaire vise à atteindre une empreinte écologique neutre dans le cadre du respect des limites planétaires et à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. (...)’

vervolgens andere hulpbronnen, rekening houdend met de algehele balans van hun levenscyclus.

Hoewel er dus op verschillende momenten aparte (wijzigings)wetgeving ten aanzien van de transitie naar een circulaire economie tot stand is gebracht in Frankrijk, waarin deels opvallende, nieuwe instrumenten, zijn opgenomen, is het goed nogmaals te onderstrepen dat deze ‘paraplu’-wetgeving met name is geïntegreerd in de bestaande ‘Code de l’environnement’ (Algemene milieuwet). De meeste bepalingen van de Wet inzake de circulaire economie omvatten dus wijzigingen in de Algemene milieuwet, maar daarnaast bracht de circulaire economie- wet wijzigingen aan in een groot aantal andere algemene en reguliere wetten. Het gaat daarbij met name om de:

- Code de la consommation (Algemene wet inzake de Consumenten),
- Code de la santé publique (Algemene wet inzake Volksgezondheid),
- Loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (Wet tot vaststelling van de status van mede-eigendom van gebouwen),
- Code de l’éducation (Algemene onderwijswet),
- Code de la sécurité sociale (Algemene wet inzake Sociale Zekerheid),
- Code général de la propriété des personnes publiques (Algemene wet inzake eigendom van openbare lichamen),
- Loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible (Algemene wet inzake het evenwicht tussen handelsbetrekkingen in de landbouw- en voedingssector en gezonde, duurzame en toegankelijke voeding)),
- Code rural et de la pêche maritime (Algemene wet inzake het platteland en zeevisserij),
- Code de la construction et de l’habitation (Algemene wet inzake bouw en huisvesting),
- Code général des collectivités territoriales (Algemene wet inzake lokale en regionale overheden),
- Code de la route (Algemene verkeerswet),
- Code de la sécurité intérieure (Algemene wet inzake interne veiligheid),
- Code des relations entre le public et l’administration (Algemene wet inzake de betrekkingen tussen het publiek en de administratie),
- Code des assurances (Algemene verzekeringswet), en
- Code de l’urbanisme (Algemene wet inzake stedenbouwkunde).

In die zin is er dus geen sprake van een ‘aparte’ wet voor de transitie naar een circulaire economie in Frankrijk. Maar dat is eerder een vraag van wetgevingstechnische aard. De ‘Code de l’environnement’ is doordrenkt van circulair denken als een overkoepelend vraagstuk dat het streven naar een circulaire economie met betrekking tot de hele levenscyclus van

producten benadert. Dat dit gebeurt in een algemene milieuwet waarin ook andere thema's en onderwerpen een regeling hebben gevonden achten wij niet van groot belang.

De door de wet over de circulaire economie uit 2020 gewijzigde algemene milieuwet biedt ook een grondslag voor eisen aan producten die worden gesteld om de mogelijkheden van een circulaire toepassing daarvan te verhogen (via ecodesign). Een buitengewoon interessante bepaling is hierbij art. L 541-10-12:

Elke producent genoemd in artikel L. 541-10-1 is verplicht om een preventie- en ecologisch ontwerpplan op te stellen en uit te voeren met als doel het gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen te verminderen, het gebruik van gerecyclede materialen te verhogen en de recycleerbaarheid van zijn producten in verwerkingsfaciliteiten in het land te verhogen. Dit plan wordt elke vijf jaar herzien. Het kan individueel of gemeenschappelijk zijn voor verschillende producenten. Het omvat een beoordeling van het vorige plan en definieert de doelstellingen en acties van preventie en ecodesign die de komende vijf jaar door de producent worden geïmplementeerd. Een eco-organisatie die door de producenten is opgericht, kan een plan ontwikkelen dat gemeenschappelijk is voor al haar leden. De individuele en gezamenlijke plannen worden naar de door de producenten opgerichte eco-organisatie gestuurd, die een voor het publiek toegankelijke samenvatting publiceert, na voorlegging aan de vertegenwoordiging van de stakeholders in de sector.

Deze Franse wettelijke bepaling doorbreekt dus, tot op zekere hoogte, de impasse die ontstaat door het feit dat productgerelateerde regels in de interne EU-markt in beginsel alleen in het EU-recht kunnen worden gesteld, maar op circulariteit gerichte EU productnormen tot nu toe nagenoeg volledig ontbreken. Het idee van een preventie- en ecodesignplan zou overigens zijn overgenomen van Belgische wetgeving inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.⁷ In hoeverre producenten van de mogelijkheid gebruik maken om gemeenschappelijk in plaats van individueel te werk te gaan bij het opstellen van de preventie- en ecodesignplannen kon nog niet worden vastgesteld, ook omdat nog niet bepaald lijkt te zijn wanneer de plannen voor het eerst moeten worden opgesteld.⁸ De rapporteur voor Frankrijk gaf aan dat met name

⁷ Zie Kossop, *Un plan d'action quinquennal d'écoconception obligatoire pour les grandes entreprises*, https://kossop.com/cinq_2_post/un-plan-daction-quinquennal-decoconception-obligatoire-pour-les-grandes-entreprises/

⁸ De verplichting om preventieplannen op te stellen (zoals ingevoegd in art. 541-10-12 Algemene milieuwet) is neergelegd in art. 72 van LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (de Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie). In die wet wordt soms per onderdeel bepaald wanneer een regeling in werking treedt, en in meer algemene zin bepaalt art. 130 welke onderdelen wanneer in werking treden. Art. 72 zelf bevat geen aanwijzing wanneer de verplichting om plannen op te gaan stellen in werking treedt, en ook art. 130 noemt art. 72 niet. De verplichting lijkt al met al nog niet in werking getreden. Zie verder ook Roadmap for the Circular Economy. 50 measures for a 100% circular economy, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ed92a1e7-6eb5-4518-8ac3-a54f1fe2a5fb/files/98af6237-33cc-4d22-9e76-833d75db1718> waarin voor andere onderdelen van de Wet

kleinere bedrijven geneigd zullen zijn tot samenwerken via eco-organisaties, terwijl grotere bedrijven eerder hun eigen individuele plan zouden willen opstellen. Er worden in de loop van 2021 haalbaarheidsstudies gesubsidieerd inzake ecodesign en voor een drietal prioritaire sectoren wordt ondersteuning geboden bij het ontwikkelen van ecodesign.⁹ Er moeten decreten worden aangenomen door de Raad van State waarin de modaliteiten van de toepassing van art. L 541-10-12 worden uiteengezet; die lijken nog niet te zijn aangenomen bij het afsluiten van dit rapport.¹⁰ De verplichting is niet beperkt tot de onder de EU Ecodesignrichtlijn gereguleerde producten.

Wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om een materialenpaspoort te eisen lijken nog te ontbreken in de Franse wet op de circulaire economie / de algemene milieuwet. De Wet over energietransitie en groene groei (Loi de Transition Énergétique et pour la Croissance Verte, LTECV) uit 2016 introduceerde wel het zogeheten ‘carnet numérique de suivi et d'entretien du logement’ (digitaal logboek voor controle en onderhoud van de woning, art. L 111-10-5 Code de la construction et de l’habitation) in de algemene milieuwet, maar dat betreft vooral een document met de technische informatie over de bouwkundige staat van het bouwwerk (asbest, termieten, houtworm, blootstelling aan geluidhinder etc.). Er hoeft geen informatie ten aanzien van het hergebruik (of hergebruikte) materialen in te worden opgenomen. Interessant was art. L 111-10-4 Code de la construction et de l’habitation (Algemene wet inzake bouw en huisvesting), waarin werd bepaald dat bij sloop of ingrijpende verbouwing van een pand de aanbestedende dienst een onderzoek moet uitvoeren (‘un diagnostic’) naar het sloop – en afvalmateriaal met het oog op hergebruik, recycling, waarbij aanbevelingen worden gedaan voor recyclingsmethoden of nader onderzoek naar de herbruikbaarheid. Als het niet mogelijk is om te hergebruiken of te recyclen wordt aangegeven welke afvalverwijderingsmethode wordt

inzake de circulaire economie wel wordt aangegeven wanneer er uitvoering aan moet worden gegeven, maar niet voor art. 541-10-12. Ook in een overzicht van de stand van zaken inzake de Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie (L’Institut National de l’Economie Circulaire, Décryptage et analyse de la Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, 15 maart 2021, https://institut-economie-circulaire.fr/wp-content/uploads/2021/03/decryptageloiagec_mars2021_web-1.pdf) is nog geen nadere informatie over de op te stellen preventieplannen te vinden.

⁹ ADEME, Perfecto : Mettre en œuvre une démarche d’écoconception dans un projet de R&D pour améliorer la performance environnementale du produit, service, procédé développé, 8 februari 2021, <https://agirpoulatransition.ademe.fr/entreprises/dispositif-aide/20210122/perfecto2021-32>. Zie ook ADEME, L’ADEME renforce son soutien à l’écoconception : 3 secteurs prioritaires dans un dispositif ouvert à tous, 12 maart 2021, <https://presse.ademe.fr/2021/03/lademe-renforce-son-soutien-a-lecoconception-3-secteurs-prioritaires-dans-un-dispositif-ouvert-a-tous.html>.

¹⁰ De al wel aangenomen decreten inzake het tegengaan van verspilling voor een circulaire economie zijn opgesomd op <https://www.ecologie.gouv.fr/decrets-dapplication-loi-anti-gaspillage-economie-circulaire>. Zie ook [Étude d’impact Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire](#) (Impact studie inzake het Wetsvoorstel tegen de verspilling en inzake de circulaire economie), 9 juli 2019, p. 17 onder punt 9 en Rapport sur la mise en application de la loi transmis au Parlement par le Gouvernement le 24 septembre 2020, Rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative a la lutte contre le gaspillage et a l’économie circulaire, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/application-des-lois/rapports-art-67/2020/rapport_art67_trep2024752x_loi_2020_105.pdf.

gehanteerd. De informatie moest aan een door het bestuursorgaan aan te wijzen instantie worden verstrekt. Deze bepaling (art. L 111-10-4) is echter via Ordonnance n° 2020-71 van 29 januari 2020 ingetrokken met ingang van 1 juli 2021.

Verder wordt in art. L 541-1 lid 6 van de algemene milieuwet geëist dat in 2020 70% van het afval van de bouw- en openbare werken in de vorm van materiaal wordt teruggewonnen. Vanaf 1 januari 2017 is elke distributeur van bouwmaterialen verplicht om op of nabij haar distributielocaties afval terug te nemen van dezelfde soorten materialen die hij verkoopt; in een decreet worden de toepassingsvoorwaarden van dit artikel gespecificeerd (art. L 541-10-9). Tot slot kan nog worden gemeld dat de bouwsector zelf heeft geëxperimenteerd met een energie efficiëntie paspoort (passeport efficacité énergétique).¹¹

De algemene milieuwet bevat verscheidene bepalingen die stoffen reguleren en die een bevordering van de circulaire economie beogen. Deze bepalingen geven een aanzet tot de afstemming tussen regels voor stoffen-, producten- en afvalstoffen. Soms gebeurt dat in zeer algemene zin, en soms in een iets meer specifieke vorm. Een voorbeeld van een zeer algemene bepaling is de definitie van een circulaire economie (art. L110-1-1), waarvan het begin hierboven werd weergegeven. Het artikel omvat ook een deel dat stelt:

*De bevordering van industriële en territoriale ecologie en het ecologisch ontwerp van producten, het gebruik van materialen uit duurzaam beheerde hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen die afkomstig zijn van recycling, duurzame overheidsopdrachten, de verlenging van de levenscyclus van producten, afvalpreventie, het voorkomen, verminderen of de controle van het vrijkomen van lozingen, van het ontsnappen, de lozing of de emissies van verontreinigende stoffen en giftige stoffen (...) en de ontwikkeling van waarden van gebruik en het delen en informatie over hun ecologische, economische en sociale kosten dragen bij tot deze nieuwe welvaart.*¹²

Deze bepaling legt dus een link tussen het ontwerp van producten en het verminderen van de hoeveelheid verontreinigende en giftige stoffen daarin. Ook kan art. L 110-1-2 van de algemene milieuwet nog worden genoemd. Daarin uiteen wordt gezet dat het doel van de bepalingen van deze code is:

bij voorrang om het gebruik van hulpbronnen te voorkomen, vervolgens een sobere en verantwoorde consumptie van hulpbronnen op basis van ecologisch ontwerp te

¹¹ Zie http://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/01/Building-Passport-Report_2nd-edition.pdf.

¹² Vertaling W.Th. Douma, origineel: 'La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, ... et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité.'

bevorderen, en vervolgens te zorgen voor een hiërarchie in het gebruik van hulpbronnen, het bevorderen van hulpbronnen uit recycling of hernieuwbare bronnen, vervolgens recyclebare hulpbronnen en vervolgens andere hulpbronnen, rekening houdend met de algehele balans van hun levenscyclus.¹³

Een van de manieren waarop de Franse algemene milieuwet het gebruik van minder schadelijke stoffen in producten bevordert is het bonus-malus systeem dat is neergelegd in art. L 541-10 e.v. Daarbij krijgen producenten een premie of een boete op de bijdrage die ze aan hun eco-organisatie betalen, afhankelijk van de milieukwaliteiten van een product. Er zijn verschillende milieucriteria, waaronder het voorkomen van gevaarlijke stoffen in een product. Andere criteria zijn de hoeveelheid gebruikt materiaal, de verwerking van gerecycled materiaal, het gebruik van duurzaam beheerde hernieuwbare bronnen, duurzaamheid, repareerbaarheid, en de mogelijkheden van hergebruik of recycleerbaarheid. Als een product ecologisch is, dan krijgt de producent een premie, als het vervuילend is, dan krijgt hij een boete. Dankzij de informatie inzake het bonus-malus systeem zal de consument producten kunnen kiezen die op een milieuvriendelijke manier zijn ontworpen. Decreten inzake het bonus-malus systeem waren nog niet aangenomen op het moment van het afronden van dit rapport; ook was nog niet besloten welk ministerie verantwoordelijk zou worden voor het controleren van de conformiteit van de producten met het systeem.

Verder reguleert Boek 5, Titel II van deze wet de productie van en handel in chemische stoffen, biociden en nanomaterialen. Daarin wordt bijvoorbeeld in art. L 521-5 bepaald dat alle producenten of importeurs van chemische stoffen (al dan niet verwerkt in een mengsel, voorwerp, apparaat of product) ontwikkelingen op het gebied van kennis over de gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu van blootstelling aan deze stof dienen te volgen. Ze dienen de bevoegde administratieve autoriteiten op de hoogte te stellen van nieuwe informatie over de gevaarlijke eigenschappen van deze stoffen en hun gebruik, die ofwel het resultaat zijn van de verbetering van wetenschappelijke en technische kennis, of van de waarneming van de effecten van deze stoffen, als deze informatie nieuwe gevaren of ernstige risico's voor de menselijke gezondheid of voor het milieu aan het licht brengt. De wetgeving over stoffen is dus in deze wet over de circulaire economie geïntegreerd en biedt in de genoemde bepaling een aanzet om kennis over deze stoffen te actualiseren en de autoriteiten daarover op de hoogte te stellen.

Dan is er nog art. L 541-1 in het deel van de algemene milieuwet dat afvalpreventie en -beheer omvat. Daarin staat sub I dat het nationale beleid voor afvalpreventie en -beheer een essentiële

¹³ Vertaling W.Th. Douma, origineel: 'Les dispositions du présent code ont pour objet, en priorité, de prévenir l'utilisation des ressources, puis de promouvoir une consommation sobre et responsable des ressources basée sur l'écoconception, puis d'assurer une hiërarchie dans l'utilisation des ressources, privilégiant les ressources issues du recyclage ou de sources renouvelables, puis les ressources recyclables, puis les autres ressources, en tenant compte du bilan global de leur cycle de vie.'

hefboom is voor de overgang naar een circulaire economie, en dat men streeft naar 15% reductie van huishoudelijk en bouwafval t.o.v. 2010. Sub II staat dat het voorkomen en verminderen van afval en de schadelijkheid daarvan, onder meer door het ontwerp, de vervaardiging en de distributie van stoffen en producten te beïnvloeden, prioriteit is. Er wordt een minimumaandeel van hergebruikte verpakkingen dat jaarlijks in Frankrijk op de markt moet worden gebracht vastgesteld: in 2023 op 5% en in 2027 op 10%. Art. L 549-9 maakt het mogelijk om het in de handel brengen van bepaalde categorieën producten en materialen via decreten te koppelen aan een minimumpercentage aan gerecycleerd materiaal, om zo de nationale of EU-recyclingdoelstellingen te verwezenlijken. Ook hier wordt dus weer een link gemaakt tussen het ontwerp van producten, de daarin gebruikte schadelijke stoffen en de circulaire economie.

Tot slot kan er, waar het om de aspecten van de Franse wetgeving gaat inzake stoffen en circulaire economie, nogmaals op de voor bepaalde productgroepen op te stellen preventie- en ecodesignplannen worden gewezen. Die zouden er onder meer toe moeten gaan bijdragen dat producten een langere levensduur krijgen en dat er meer gebruik wordt gemaakt van gerecyclede materialen en minder van stoffen die in hun afvalfase problemen opleveren. Ook in die zin wordt er dus aandacht besteed aan de samenhang tussen het ontwerp van producten, daarin gebruikte stoffen en de afvalfase, en het stimuleren van een meer circulaire economie.

2.2.3 Duitsland

Het Duitse Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) is sinds 2012 van kracht en werd voorafgegaan door het Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz uit 1994. Hoewel deze wetten in hun naam al naar de circulaire economie verwijzen, zijn het, afgezien van het vastleggen van enkele beginselen van circulariteit, in eerste instantie afvalstoffenwetten. Er is, zo stelt de rapporteur, geen publiekrechtelijk regelwerk ten behoeve van de circulaire economie, naast of ‘boven’ het afvalstoffenrecht. Niet alleen uit de naam van de wet, maar deels ook uit de artikelen over het doel van de wet en de formulering van algemene beginselen zou men ook een wat ruimere strekking van de wet kunnen afleiden. Het doel van de wet in § 1 KrWG is als volgt geformuleerd: “(1) Het doel van de wet is het bevorderen van de circulaire economie om natuurlijke hulpbronnen te behouden en het waarborgen van de bescherming van mens en milieu bij het ontstaan en het beheer van afval.”¹⁴ Nog duidelijker lijkt de ruime, boven een pure afvalstoffenwet uitgaande strekking, voort te vloeien uit de beginselen die in § 7 KrWG zijn opgenomen onder de titel ‘Fundamentele verplichtingen behorende tot een circulaire economie’. Circulair design of het rekening houden met mogelijke gevolgen in de afvalfase bij de toelating of toepassing van stoffen komen hier echter niet ter sprake. De rapporteur

¹⁴ Vertaling Ch. Backes, origineel: ‘Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.’

kwalificeert deze wet dan ook terecht als een afvalstoffenwet en niet als een wet over of ten behoeve van de circulaire economie.

Deze kwalificatie lijkt niet volledig op te gaan. Enkele elementen van de wet gaan verder dan een wettelijke regeling over afvalstoffen, inclusief het vermijden daarvan. Zo bevat het derde deel van de wet (§§ 23-27 KrWG) onder de titel ‘Produktverantwortung’ een reeks van bepalingen over eisen aan producten, maar ook over verantwoordelijkheden van producenten. Anders dan bijvoorbeeld in het Nederlandse beleid en recht worden onder de noemer ‘Produktverantwortung’ dus verschillende verplichtingen (of de wettelijke grondslagen daarvoor) samengevat. Die hebben deels te maken met ecodesign en deels met verantwoordelijkheden van producenten voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen. Daarnaast gaan ze ook over nog heel veel andere aspecten van duurzaam, grondstoffefficiënt en circulair design, en over productie, marketing, gebruik, inzameling en beheer. Deze (potentiële) verplichtingen van producenten en distributeurs hebben dus betrekking op de hele levenscyclus van producten. Slechts een klein deel daarvan (met name de verplichtingen genoemd in lid 2 onder 8, 9 en 10) zouden wij in Nederland ‘uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UPV)’ noemen. § 23 postuleert een algemeen beginsel van (uitgebreide) verantwoordelijkheid van producenten voor hun producten.

(1) Iedereen die producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt of verkoopt, draagt productverantwoordelijkheid om de doelstellingen van de circulaire economie te bereiken. Producten moeten zoveel mogelijk zo worden ontworpen dat de productie van afval tijdens de fabricage en het gebruik wordt verminderd en ervoor wordt gezorgd dat het afval dat na gebruik wordt gegenereerd, wordt gerecycled of op een milieuvriendelijke manier wordt verwijderd. Bij het distribueren van de producten moet ervoor worden gezorgd dat hun bruikbaarheid behouden blijft en dat ze geen afval worden.

(2) Productverantwoordelijkheid omvat in het bijzonder:

1. de ontwikkeling, productie en marketing van producten, die resourcefficiënt zijn, herbruikbaar, technisch duurzaam, herstelbaar en na gebruik geschikt zijn voor correcte, onschadelijke en hoogwaardige recycling en voor milieuvriendelijke verwijdering,

2. het bij voorrang gebruiken van recyclebaar afval en secundaire grondstoffen, met name gerecycleerde materialen, bij de vervaardiging van producten,

3. het zuinige gebruik van kritische grondstoffen en de etikettering van de kritische grondstoffen in producten om te voorkomen dat deze producten afval worden en om ervoor te zorgen dat de kritische grondstoffen teruggewonnen kunnen worden uit de producten of het afval dat ontstaat na gebruik van de producten,

4. *het bevorderen van het hergebruik van producten, met name de ondersteuning van systemen voor hergebruik en reparatie,*
5. *vermindering van het gehalte aan gevaarlijke stoffen en etikettering van producten die schadelijke stoffen bevatten om ervoor te zorgen dat het afval dat ontstaat na gebruik van producten wordt gerecycled of op een milieuvriendelijke manier wordt verwijderd,*
6. *de verwijzing door het etiketteren van producten naar opties of verplichtingen voor teruggave, hergebruik, recycling en verwijdering en naar statiegeldregelingen,*
7. *het terugnemen van de producten en het afval dat ontstaat na het gebruik van de producten alsmede de milieuvriendelijke recycling of verwijdering daarvan,*
8. *het op zich nemen van de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van het afval dat ontstaat na het gebruik van de producten,*
9. *het informeren en adviseren van het publiek over manieren om afval te vermijden, te recyclen en te verwijderen, in het bijzonder over vereisten voor gescheiden inzameling en maatregelen om zwerfafval in het milieu te voorkomen,*
10. *deelname aan de kosten die openbare afvalverwerkingsinstanties en andere publiekrechtelijke rechtspersonen maken voor het schoonmaken van het milieu en de voor het milieuvriendelijk recyclen en verwijderen van het afval dat ontstaat door het gebruik van de producten die door een fabrikant of distributeur op de markt zijn gebracht, alsmede*
11. *zorgplichten met betrekking tot de verkochte producten, in het bijzonder de plicht om er bij verkoop van de producten, ook in verband met het terugnemen of retourneren daarvan, ervoor te zorgen dat de bruikbaarheid van de producten behouden blijft en dat ze geen afval worden.*¹⁵

Met dergelijke elementen strekt het KrWG toch wel duidelijk verder dan een afvalwet. Hoewel deze bepalingen als bindende verplichtingen zijn geformuleerd functioneren ze feitelijk slechts als ‘programmatische bepalingen’ of zorgplichten die in de praktijk weinig juridische betekenis lijken te hebben. Omdat deze verplichtingen slechts zeer ten dele worden geoperationaliseerd, blijven het, aldus de rapporteur, slechts bepalingen die appelleren aan producenten en importeurs en deze oproepen om circulair te ontwerpen en te produceren, maar die hen, ondanks

¹⁵ Vertaling Ch. Backes.

de dwingende redactie, tot niets verplichten wat uitgaat boven de op grond van het EU-recht geldende verplichtingen.¹⁶

Het KrWG is de wettelijke grondslag voor een aantal verordeningen (in vergaande mate vergelijkbaar met algemene maatregelen van bestuur) met betrekking tot verschillende afvalstromen zoals bijvoorbeeld autowrakken (AltfahrzeugV) of biologische afval (BioAbfV), afgewerkte olie (AltöIV) of afvalhout (AltholzV). Naast de KrWG bestaan ook afvalstoffenregelingen in andere wetten, wederom voor bepaalde producten of productgroepen, zoals onder meer het Elektroggesetz (ElektroG) over elektrische apparaten of het VerpackG over verpakkingen. De Duitse afvalstoffenwetgeving, en daarmee ook de wetgeving die een transitie naar een circulaire economie beoogt te bevorderen, is dus behoorlijk versplinterd. Coherentie tussen deze verschillende wetten en verordeningen is echter, ten minste tot op zekere hoogte, gewaarborgd omdat de KrWG als kaderwet is vormgegeven waarin algemene definities (bijvoorbeeld de afvaldefinitie), uitgangspunten en beginselen zijn opgenomen die ook van toepassing zijn op de ‘dochterwetten en -regelingen’. Als voorbeeld moge hier dienen de Altfahrzeugverordnung (AltfahrzeugV), die Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken omzet. De in § 8 AltfahrzeugV opgenomen verplichtingen tot het vermijden van het ontstaan van afvalstoffen gaan ‘geen woord’ verder dan hetgeen wordt vereist op grond van art. 4 Richtlijn 2000/53/EG. Wij zijn dit niet (ook) voor alle (andere) hiervoor genoemde sectorale bepalingen nagelopen, maar verwijzen in zoverre naar het oordeel van de Duitse rapporteur die §§ 23 e.v. KrWG kwalificeert als programmatische, appellerende bepalingen die geen concrete verplichtingen bewerkstellingen die uitgaan boven hetgeen op grond van EU-recht is verplicht.

§ 33 KrWG bevat de wettelijke grondslag voor het afvalvermijdingsprogramma. Daarbij gaat het om een 1 op 1 omzetting van art. 29 KRA. Dit programma heeft niet alleen betrekking op alle fasen van de levenscyclus maar bevat ook beginselen over ecodesign, informatie van het publiek, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, ondersteuning van reparatie-cafés, fiscale belasting van afvalintensieve producten en dergelijke. In dit programma is dus sprake van een meer integrale, het afvalstoffenrecht overstijgende benadering van de circulaire economie. Het gaat bij § 33 KrWG echter slechts om de wettelijke grondslag voor en een opsomming van de verplichte inhoud van een dergelijk programma dat niet uitgaat boven de omzetting van bindend EU-recht.

¹⁶ Zie aanvullend en vergelijkbaar ook § 4 ElektroG en § 4 VerpackG.

2.2.4 Denemarken

In Denemarken is het recht voor de transitie naar een circulaire economie vooral in het afvalstoffenrecht opgenomen. Dat afvalstoffenrecht is niet in een afvalstoffenwet, maar, vergelijkbaar met Nederland, in bepaalde hoofdstukken in een meer omvattende milieuwet ('Wet op de milieubescherming')¹⁷ geregeld. Daarin zijn zowel direct werkende wettelijke bepalingen als ook wettelijke grondslagen voor nadere ministeriële regelingen opgenomen, hoofdzakelijk in de hoofdstukken 6 en 7. Het betreft niet alleen de inzameling en verwerking van afval, maar ook het voorkomen van het ontstaan van afval en producentenverantwoordelijkheid. Het gaat deels om algemeen, op alle afval van toepassing zijnd recht en deels om bepalingen voor bepaalde producten of groepen van producten, zoals autobanden of verpakkingen. Ook de hoofdstukken 1 en 2 van de Deense Wet op de milieubescherming bevatten bepalingen over afvalstoffen die van belang zijn voor de transitie naar een circulaire economie, zoals bijvoorbeeld de wettelijke grondslag voor statiegeldsystemen, waaronder in § 9 - § 9 f de beroemde en beruchte regeling van statiegeld voor flessen die al sinds 1942 bestaat en al in 1988 onderwerp was van een uitspraak van het Hof van Justitie.¹⁸ Deze regelingen gaan verder dan op grond van EU-recht is vereist.

De algemene beginselen in hoofdstuk 1 hebben betrekking op afvalstoffen en daarmee ook op het juridisch kader dat belangrijk en faciliterend is voor de transitie naar een circulaire economie. Het tweede lid van § 1 Deense Wet op de milieubescherming onder sub 3 en sub 5 bevat twee beginselen die voor de transitie naar een circulaire economie van belang kunnen zijn. Deze wet dient, zo blijkt uit deze bepalingen, onder meer het doel "om het verbruik en de verspilling van grondstoffen en andere materialen te beperken" en het doel "recycling te bevorderen en afvalproblemen te verminderen." Eveneens in het eerste hoofdstuk is te vinden § 5 Deense Wet op de milieubescherming die verplichtingen voor producenten en importeurs postuleert met een potentieel vergaande strekking:

5 I. Wie goederen of producten vervaardigt of invoert, moet er zoveel mogelijk voor zorgen dat deze goederen of producten geen aanleiding geven tot vervuiling of verspilling van materialen en energiebronnen.

II. Gestreefd moet worden naar producten of een product met een zodanige samenstelling en vormgeving dat de goederen of producten

1) een zo lang mogelijke levensduur hebben,

2) zoveel mogelijk hergebruikt of gerecycled kunnen worden, en

¹⁷ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1218#id22db9019-b651-4085-ae6a-8f015cd5896f>.

¹⁸ Zaak 302/86.

3) bij de uiteindelijke behandeling als afval geen aanleiding geven tot vervuiling of andere milieu-impact.

III. De persoon die goederen of producten gebruikt of verbruikt, moet bij de aanschaf en het afvalbeheer van goederen of producten helpen bij het bevorderen van recycling en het beperken van de problemen van afvalbeheer

In § 6 b ten slotte is de afval-hiërarchie uit art. 4 Kaderrichtlijn Afvalstoffen neergelegd.

De verplichtingen uit § 5 Deense Wet op de milieubescherming zijn van ‘programmatische aard’ en worden verder in de wet uitgewerkt door concrete verplichtingen en instrumenten. Het zijn dan vooral deze meer concrete instrumenten en verplichtingen die concrete, handhaafbare rechtsgevolgen hebben. Dat geldt in het bijzonder voor het derde lid van de bepaling. Verschillende instrumenten hebben § 5 lid III nader uitgewerkt en geoperationaliseerd. Dat gebeurt vooral per productgroep of stofstroom.

UPV

De Deense regelingen met betrekking tot batterijen en accu's, autowrakken (ELV) en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (WEEE) regelen de producentenverantwoordelijkheid in overeenstemming met de EU-richtlijnen. De taak van het registreren van de producenten van dit soort producten wordt uitgevoerd door een zelfstandige non-profitorganisatie (‘Deense producentenverantwoordelijkheid’), die is opgericht op de grondslag van de Wet op de milieubescherming. Deze organisatie registreert ook gemeentelijke inzamelpunten en berekent en organiseert de terugname van elektrisch afval en gebruikte batterijen. Bovendien stelt de organisatie statistieken op voor het monitoren van milieudoelstellingen en voert zij informatieactiviteiten uit voor alle betrokken actoren.

Producenten kunnen zelf bepalen of ze hun producentenverantwoordelijkheid alleen willen organiseren, of dat ze de afhandeling van (een deel van) de verplichtingen willen delegeren aan een collectieve instantie. De collectieve instanties zijn verschillend georganiseerd, afhankelijk van het soort afval. Met betrekking tot WEEA hangt de uitwerking van de regeling bovendien af van het type elektrische en elektronische apparatuur dat op de markt wordt gebracht. Een collectieve instantie moet fabrikanten en importeurs gelijke toegang tot lidmaatschap geven en alle leden op gelijke voorwaarden behandelen.

Gedeeltelijk wordt binnen de UPV-regelingen gebruik gemaakt van gedifferentieerde tarieven naar mate de verwerking een hogere mate aan circulariteit verwezenlijkt. Om een voorbeeld te noemen: het tarief dat betaald wordt voor de verplichte deelname aan de landelijke statiegeld-

en retourregeling voor drank- en bierflessen en blikjes is onder meer afhankelijk van de herbruikbaarheid van de gekozen materialen voor het ontwerp van de flessen en blikjes, en de algehele recyclebaarheid. De Deense aanpak gaat duidelijk verder dan wat Europeesrechtelijke is vereist en probeert via de UPV-regeling circulair design te stimuleren.

Voor autowrakken wordt de producentenverantwoordelijkheid aangevuld met een sloopvergoedingsregeling, wat inhoudt dat er DKK 2.200 (circa 295 Euro) wordt uitgekeerd als een autowrak wordt overgedragen aan een erkende autosloperij. Terwijl het recht om auto's gratis af te geven bestaat voor alle auto's, ongeacht hoe oud ze zijn, vindt betaling van de sloopvergoeding alleen plaats voor auto's en bestelwagens die na 1 juli 2000 in Denemarken zijn geregistreerd.

De verschillende regelingen zijn opgenomen in de volgende ministeriële besluiten:

- Verordening over elektronisch afval;¹⁹
- Verordening over autowrakken;²⁰ en
- Verordening over batterijen en accu's en gebruikte batterijen en accu's.²¹

Statiegeldregelingen

Een van de meest specifieke en vooruitstrevende regelingen ter bevordering van de circulaire economie in Denemarken is waarschijnlijk de nationale statiegeld- en retourregeling voor drank- en bierverpakkingen, die in 1942 werd ingevoerd met betrekking tot glazen flessen, en die sinds 2002 - na langdurige discussies met de Commissie en zelfs een inbreukprocedure - ook blikjes omvat. Het wettelijk kader bestaat voornamelijk uit delegatie van desbetreffende bevoegdheden in de Wet milieubescherming en het ministerieel besluit over inzameling enz. van verpakkingen voor bepaalde dranken.²² Op grond van deze verordening wordt het statiegeld- en retoursysteem beheerd door Dansk Retursystem A / S, een besloten vennootschap zonder winstoogmerk die eigendom is van de Deense brouwerijen. Het ministerie van Milieu en Voedsel houdt toezicht op het Deense retoursysteem en beoordeelt dit bedrijf.

Subsidiering van inzameling en verwerking van autobanden

In Denemarken bestaat een subsidieregeling die bedoeld is om de inzameling en verwerken van afgedankte banden van motorvoertuigen te bevorderen. Het doel is om de rubber- en staalbronnen in de banden terug te winnen en tegelijkertijd energie te besparen. De regeling

¹⁹ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/148>.

²⁰ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1337>.

²¹ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/1453>.

²² Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/357#id6fdb1ce-cf3d-43ac-b76d-753eb4b4367>.

wordt gefinancierd door een belasting op banden van motorvoertuigen. De subsidieregeling wordt beheerd door de Environmental Protection Agency (EPA) samen met een stichting die de bandensector vertegenwoordigt. De vergoedingen worden geheven als een doelgebonden belasting op de verkoopprijs van nieuwe banden.

Geregistreerde bandeninzamelaars, die banden afgeven aan opwerkingsbedrijven, kunnen subsidie aanvragen. Het is een vereiste dat de bedrijven die de banden ontvangen en opnieuw verwerken, geregistreerd zijn door de Deense EPA. EPA registreert bedrijven die de banden verwerken via granulatie (waarbij het rubber wordt gerecycled voor de productie van o.a. kunstgrasvelden en een toeslagmateriaal ter geluidsreductie van asfalt) of pyrolyse (waarbij banden worden verbrand zonder het gebruik van zuurstof om Carbon Black te produceren, dat onder meer kan worden gebruikt als kleurstof en UV-stabilisator in nieuwe banden en een olieachtig product, dat kan worden gebruikt als brandstof of kan worden geraffineerd en worden gebruikt voor verschillende olieproducten). De subsidieregeling is opgenomen in het ministerieel besluit inzake vergoedingen en subsidies voor het terugwinnen van banden.²³

Naast deze concrete voorbeelden worden er lokaal en nationaal verschillende prikkels gebruikt ter bevordering van een meer circulaire bouw en productie. De meeste prikkels zijn van economische aard, zoals vergoedingen.

Een belangrijke aanvulling van de Deense Wet op de milieubescherming is te vinden in een ministeriële regeling uit 2018.²⁴ In deze regeling zijn veel EU-rechtelijke verplichtingen omgezet. De Wet op de milieubescherming zou, samen met de daarop gebaseerde secundaire wetgeving kunnen worden gezien als een wettelijk complex waarin afvalstoffenrecht en (belangrijke delen van) het recht voor een transitie naar een circulaire economie zijn gebundeld. Het gaat uiteraard niet om een speciaal op dit onderwerp gerichte wet (zie ook par. 2.2.1). Bovendien zijn belangrijke wettelijke bepalingen ook in andere wetten te vinden, zoals de eerder aangehaalde regelingen over producentenverantwoordelijkheid, productregelgeving en bepalingen in de Bodembeschermingswet.

De wetgeving over de transitie tot een circulaire economie is sectorgewijs en onderwerpsgewijs ontstaan. Bepalingen over de afstemming tussen de regels voor verschillende deelaspecten en verschillende stadia van de levenscyclus, dus bijvoorbeeld tussen stoffen-, producten- en afvalstoffenregels zijn er volgens de rapporteur niet. Dat zou wel in potentie kunnen, bijvoorbeeld door het Deense Product Register te gebruiken voor en te verbinden met een levenscyclusbenadering, recycling en afvalbeheer, maar dat is tot nu toe niet gebeurd. Al met al lijkt er te kunnen worden gesproken van een algemene milieuwet die, wat het vaststellen van beginselen betreft, het onderwerp circulaire economie relatief omvattend adresseert (verplichtingen van producenten, importeurs, consumenten etc). Het vertrekpunt daarbij is

²³ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1347>.

²⁴ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1759>.

echter vooral het afvalstoffenrecht, dat is opgenomen binnen een meer integrale milieu(management)wet. Stoffen- en productenrecht zijn niet hierin geïntegreerd en er is ook geen expliciete relatie tussen deze reguleringscomplexen gelegd.

2.2.5 Spanje

Ook in Spanje ontbreekt er een wet die het streven naar een circulaire economie als vertrekpunt heeft en holistisch en integraal benadert. Regelingen die een circulaire economie bevorderen zijn vooral opgenomen in de afvalstoffenwet, de wet 22/2011 van 28 juli 2011 over afval en verontreinigde grond.²⁵ Deze wet ondergaat thans een ingrijpende herziening die de nieuwe verplichtingen uit de herziene Kaderrichtlijn Afval zal implementeren.

Naast deze federale wetgeving hebben sommige autonome regio's vooruitstrevendere wetgeving waarin de circulaire economie ruimer de aandacht krijgt. Het gaat daarbij vooral om vijf (van de in totaal 19) regio's: Catalonië, Navarra, Andalusië, de Balearen en Castilië-La Mancha. Daarbij worden verschillende modellen gehanteerd. In Catalonië en Andalusië zijn de regelingen over circulaire economie opgenomen in de wetten over klimaatverandering. Navarra heeft de regels opgenomen in haar afvalstoffenrecht en op de Balearen is een mix van beide benaderingen te vinden. Bijzonder interessant is de wetgeving van Castilië-La Mancha waar een aparte wet op de circulaire economie bestaat die dit onderwerp centraal stelt en een holistische benadering kent. De wet bestaat echter vooral uit beginselen en 'programmatische bepalingen' of zorgplichten. Om tot concrete verplichtingen te leiden moeten deze programmatische bepalingen via 'lagere' regelgeving nog nader uitgewerkt en geoperationaliseerd worden.

Ook op de Balearen wordt gewerkt aan de hand van circulaire economie als een rechtsbeginsel. Gezien het bijzondere karakter van deze benadering, die vooral wordt ingezet in de planvorming, zal dit elders in dit rapport nader worden besproken.

2.2.6 België

In dit onderzoek is Vlaanderen vooral meegenomen vanwege de specifieke benadering ten aanzien van de circulaire economie als 'dienst'. Op verzoek van de opdrachtgever is evenwel ook (op hoofdlijnen) bekeken of het daar geldende algemene kader voor afvalstoffen en circulaire economie vooral gestoeld is op de afvalstoffenwetgeving of een meer overkoepelende benadering ten aanzien van de circulaire economie betreft. De opdrachtgever is verder

²⁵ Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.

geïnteresseerd in de vraag of het Belgische afvalrecht het mogelijk maakt om stoffen her te gebruiken op basis van een risicoanalyse, ongeacht of zulke stoffen te kwalificeren zijn als afvalstoffen.

De Vlaamse rapporteur geeft aan dat, net als in de andere onderzochte landen, België, in het bijzonder Vlaanderen, een uitgebreid beleids- en regelgevend kader heeft waarmee wordt beoogd de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Dit regelgevende kader is te vinden in de afvalwetgeving.²⁶

Het Vlaamse algemene kader voor het duurzame beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen bestaat uit het decreet van 23 december 2011, het zogenoemde Materialendecreet.²⁷ Het decreet wordt nader uitgewerkt door het uitvoeringsbesluit van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, het zogenoemde VLAREMA.²⁸

Zoals nader toegelicht door de Vlaamse rapporteur, geeft VLAREMA nadere uitvoering aan het Materialendecreet en bevat het meer gedetailleerde voorschriften over (bijzondere) afvalstoffen, grondstoffen, selectieve inzameling, vervoer, de registerplicht en de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Samen met het Materialendecreet legt het VLAREMA aldus een basis in Vlaanderen voor het beter sluiten van materialenkringlopen.

Dit kader dient ter implementatie van het EU-afvalstoffenrecht en volgt dezelfde systematiek. Het systeem is dus gebaseerd op de kwalificatie van een stof als ‘afvalstof’. De artikelen 4.2.1 en 4.2.2 VLAREMA bevatten een indicatieve lijst van afvalstoffenhandelingen die kan helpen bij het kwalificeren van een stof als ‘afvalstof’. Vlaamse deskundigen zijn eensgezind over het feit dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de vraag of een stof afval is of niet, en wanneer er wordt voldaan aan de criteria voor het behalen van de ‘einde afval-status’.²⁹

Naast de nadruk op de kwalificatie van een stof als afval of niet, zijn er bepalingen in VLAREMA die kijken naar de *risico's* van het gebruiken van een (afval)stof voor bepaalde doeleinden. VLAREMA bevat dus (concrete) bepalingen over de wijze waarop moet worden omgegaan met bepaalde afvalstromen, waarbij rekening moet worden gehouden met de bijzondere risico's van bepaalde materialengroepen-/afvalstromen. Dit betekent dat stoffen mogen hergebruikt worden ongeacht of ze afvalstoffen zijn. Wat belangrijk is, is dat zulke

²⁶ W. Rubens e.a., Juridische knelpunten bij circulaire economie projecten. Een verkenning en studie aan de hand van enkele concrete projecten, juni 2019, <http://www.ovam.be>.

²⁷ Decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, van 23 december 2011, <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=41707>.

²⁸ Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, 17 februari 2012, <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=43991>.

²⁹ W. Rubens e.a., Juridische knelpunten bij circulaire economie projecten. Een verkenning en studie aan de hand van enkele concrete projecten, juni 2019, pp. 11-26, <http://www.ovam.be>.

stoffen voldoen aan bepaalde standaarden die beogen de risico's voor de volksgezondheid en het milieu te voorkomen. Zo kunnen materialen op basis van artikel 2.2.4 VLAREMA beschouwd worden als grondstoffen die bestemd zijn voor gebruik in bodemsaneringswerken of voor risicobeheersmaatregelen, als ze voldoen aan de voorwaarden van samenstelling of gebruik, vastgesteld in het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject, het beperkte bodemsaneringsproject of het risicobeheersplan, afgeleverd door de OVAM conform de bepalingen van het Bodemdecreet.³⁰ OVAM baseert het attest op een risicoanalyse.

VLAREMA richt zich dus vooral op de status van een product – dit wil zeggen of iets afval is of niet – met inachtneming van de risico's van bepaalde stoffen in specifieke gevallen.

2.2.7 Enkele vergelijkende opmerkingen

De wetten van de in de vergelijking betrokken landen verschillen op het eerste gezicht aanzienlijk. Bij een meer precieze analyse blijkt dat de vertrekpunten en contexten verschillen, maar vooral waar het gaat om bindende regelingen met concrete rechtsgevolgen voor bedrijven en burgers zijn de verschillen minder groot.

Er komen sectorale afvalwetten voor (KrWG in Duitsland en de Wet over afval en verontreinigde grond in Spanje), afvalstoffenregelingen binnen een meer omvattende milieuwet (Deense Wet op de milieubescherming en de 'Code de l'environnement' in Frankrijk) en een enkele Wet op de circulaire economie in een van de Spaanse autonome regio's, Castilië-La Mancha. Een ander verschil betreft de vraag of voor bepaalde producten of productgroepen aparte wetten bestaan. Dat is bijvoorbeeld voor Duitsland het geval, waar voor meerdere producten en productgroepen (batterijen, autobanden, afgedankte elektrische apparaten) aparte wetten (ter omzetting van EU-richtlijnen) bestaan. In Denemarken bijvoorbeeld vinden deze regelingen hun evenknie in ministeriële verordeningen op basis van de Wet op de milieubescherming. Dat verschil is betrekkelijk.

Deze wetstechnische inbedding zegt nog niet zoveel over de vraag of de desbetreffende wet ook bepalingen behelst die de transitie naar een circulaire economie vanuit een holistische benadering adresseren of alleen regelingen bevat die betrekking hebben op de afvalfase. Ook de Duitse KrWG bevat enkele bepalingen die een veel ruimere strekking hebben dan het afvalstoffenrecht en de design-, productie- en consumptiefase adresseren. Hetzelfde kan worden gezegd over § 5 Deense Wet op de milieubescherming. Doorgaans gaat het daarbij om algemene beginselen van circulariteit en programmatische bepalingen of zorgplichten die nauwelijks of geen directe rechtsgevolgen voor economische subjecten hebben en eerst nog in

³⁰ Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, <https://www.ovam.be/bodemdecreet-en-vlarebo>.

uitvoeringsregelingen moeten of zouden moeten worden uitgewerkt. Ook de circulaire economie als focus en thema hebbende wet van Castilië-La Mancha is beperkt tot dergelijke bepalingen. Vooral de Franse wet lijkt hier verder te gaan door te voorzien in innovatieve instrumenten, zoals de verplichting van producenten om periodiek een plan te maken en te herzien waarin wordt aangegeven hoe de geproduceerde producten meer circulair kunnen worden, het verbod op het bewust verkorten van de levensduur van producten of verplichtingen tot circulair aanbesteden. Maar ook voor Frankrijk geldt dat de secundaire regelgeving waarin de programma-achtige bepalingen worden uitgewerkt en geoperationaliseerd voor het aller grootste deel nog moeten worden gemaakt. Zelfs bepalingen die wel operationeel lijken te zijn, zoals de criminele sancties die van toepassing zijn op het overtreden van de verboden om de levensduur van producten bewust te verkorten, worden niet automatisch ook toegepast. Deze wettelijke regeling is sinds 2015 van kracht en het maximum van de boetes is in 2020 verhoogd. Toch konden wij geen voorbeelden vinden van bedrijven die beboet zijn. Wel zouden supermarkten in 2017 zo'n 30 procent meer dan voorheen niet verkocht voedsel hebben gedoneerd.³¹

2.3 Beginselen en zorgplichten

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op enige Europeesrechtelijke aspecten van milieu- en afvalrechtelijke beginselen en zorgplichten, om vervolgens te bezien in hoeverre deze beginselen en zorgplichten in de onderzochte landen gestalte hebben gekregen bij het uitwerken van het instrumentarium gericht op het bewerkstelligen van een transitie naar een meer circulaire economie. Dit gebeurt om te bezien in hoeverre de beginselen en zorgplichten een rol spelen in het ingezette innovatieve instrumentarium, en waar mogelijk in hoeverre deze rol aansluit bij de achterliggende EU-wetgeving. Daarbij is enige overlap met kwesties die elders in dit rapport worden beschreven onvermijdelijk. Zo was het in paragraaf 2.2.2 al noodzakelijk om in te gaan op de verplichting om het ontstaan van afvalstoffen te vermijden, die in de Franse Wet op de circulaire economie als 'doelstelling' wordt geformuleerd. Een dergelijke doelstelling kan men (ook) kwalificeren als wettelijk vormgegeven beginsel (preventiebeginsel). Een ander voorbeeld is het feit dat het in paragraaf 2.2.3 al nodig was om in te gaan op de in § 7 KrWG geregelde beginselen en de in § 23 geregelde zorgplichten om het karakter van deze wet goed te kunnen duiden. De onderhavige paragraaf heeft de focus op de vraag of en hoe beginselen en zorgplichten in de wetgeving van de onderzochte rechtsordes zijn

³¹ Zie met betrekking tot levensmiddelen en afval van voedsel in juni 2019: <https://foodtank.com/news/2019/06/opinion-frances-ban-on-food-waste-three-years-later/>.

opgenomen. Voor een klein deel worden dezelfde bepalingen dus met een andere focus en in een andere samenhang gezien en besproken.

Formeel vormt het preventiebeginsel sinds jaar en dag de eerste doelstelling van milieubeleid in het algemeen en meer specifiek het afvalbeleid. In de Europese Unie werd het beginsel samen met het vervuiler betaalt beginsel al in het eerste Milieu-actieprogramma van 1973 genoemd als uitgangspunten voor milieubeleid. Sinds 1987 staan deze beginselen ook in de verdragen (tegenwoordig in art. 191(2) VWEU) en wordt het belang van deze beginselen keer op keer herhaald in de latere Milieu-actieprogramma's. Desondanks lag de nadruk in de praktijk in de decennia die zouden volgen niet sterk op preventie van afval en steeg de gemiddelde hoeveelheid huishoudelijk afval per persoon gestaag.³² De transformatie richting een meer circulaire economie zou hier verandering in kunnen brengen, en zou ook het vervuiler betaalt beginsel en het preventiebeginsel meer handen en voeten kunnen geven.

Het preventiebeginsel is in de Kaderrichtlijn afval 2008/98 opgenomen als eerste prioriteit in de afvalstoffenhiërarchie (art. 4, lid 1, Kra).³³ Het begrip preventie wordt er gedefinieerd als “maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van: a) de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten; b) de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid; of c) het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten (art. 3 sub 12). In art. 8 wordt ingegaan op de mogelijkheid voor lidstaten om uitgebreide producentenverantwoordelijkheid ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen te stimuleren via wettelijke of andere maatregelen ten aanzien van natuurlijke of rechtspersonen die beroepsmatig producten ontwikkelen, vervaardigen, behandelen, verwerken, verkopen of invoeren.

Die maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten en de van gebruikte producten overgebleven afvalstoffen, alsmede het daaropvolgende beheer van de afvalstoffen, en de financiële verantwoordelijkheid voor die activiteiten (waarmee invulling wordt gegeven aan het vervuiler betaalt beginsel). Verder kunnen deze maatregelen de verplichting omvatten openbaar beschikbare informatie te verstrekken over de mate waarin het product herbruikbaar en recycleerbaar is. Sinds de inwerkingtreding van wijzigingen via Richtlijn 2018/851 is daar aan toegevoegd dat voor regelingen inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de algemene minimale vereisten van artikel 8 bis van

³² Van gemiddeld 467 kilo per persoon per jaar in 1995 naar 502 kilo in 2019, zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics.

³³ Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (de voorloper Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98) omvatte overigens ook al een bepaling waarin de Lid-Staten werd opgedragen passende maatregelen te nemen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming (art. 3 lid 1). In de overwegingen stond verder ‘dat het van belang is de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen te bevorderen ten einde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen’.

toepassing zijn. Ook werd toegevoegd dat de lidstaten kunnen besluiten dat producenten van producten die uit eigen beweging financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheden voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product op zich nemen, sommige of alle algemene minimumvereisten van artikel 8 bis moeten toepassen. In laatstgenoemd artikel staat o.a. dat er kwantitatieve doelen moeten worden gebruikt en verslagleggingssystemen worden gebruikt.

Duidelijk circulair is het nieuwe lid 2 van art. 8, waarin de lidstaten worden opgeroepen passende maatregelen te nemen die ertoe stimuleren om producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd, en om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing en verwijdering van producten die afval zijn geworden, geschieden overeenkomstig de artikelen 4 (afvalhiërarchie) en 13 (bescherming mens en milieu).

Dergelijke maatregelen kunnen onder meer aanmoedigen tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten en componenten van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, gerecycleerde materialen bevatten, die technisch duurzaam en gemakkelijk te repareren en die, zodra zij afval zijn geworden, geschikt zijn voor voorbereiding voor hergebruik en recycling om een juiste toepassing van de afvalhiërarchie te faciliteren. Bij die maatregelen wordt rekening gehouden met de effecten van producten gedurende hun volledige levenscyclus, met de afvalhiërarchie en, in voorkomend geval, met het potentieel voor meervoudige recycling.

Art. 9 van de Afvalstoffenrichtlijn is gewijd aan afvalpreventie. Lidstaten moeten maatregelen nemen om afvalproductie te voorkomen, onder meer door duurzame productie- en consumptiemodellen te bevorderen en ondersteunen, en door het ontwerp, de fabricage en het gebruik van producten aan te moedigen die hulpbronnefficiënt, duurzaam (ook wat betreft levensduur en het ontbreken van geplande veroudering), repareerbaar, herbruikbaar en opwaardeerbaar zijn. Verder krijgt de Commissie de opdracht om uiterlijk eind 2023 te bezien of er doelstellingen nodig zijn om levensmiddelenafval terug te dringen, en uiterlijk eind 2024 of er maatregelen nodig zijn om het hergebruik van goederen aan te moedigen.

Art. 29 eist dat er afvalpreventieprogramma's worden aangenomen die ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en waar nodig herzien. Daarin dient te worden voorzien in specifieke programma's voor de preventie van levensmiddelenafval.

De Kaderrichtlijn afval roept dus op tot preventie en operationaliseren van het vervuiler betaalt beginsel, en geeft een flink aantal voorbeelden van maatregelen die de lidstaten kunnen aannemen om dit te bewerkstelligen. Vooralsnog is het echter vooral aan de lidstaten om daadwerkelijke en concrete stappen in gang te zetten.

Datzelfde geldt voor zorgplichten in de zin van zorgvuldigheidsbepalingen (*due diligence*-bepalingen), instrumenten waarbij ondernemingen worden gestimuleerd om onderzoek te verrichten naar aan hun handelsketens gerelateerde risico's voor het milieu en andere kwesties, zoals mensenrechtenschendingen, en om stappen te ondernemen om die risico's te minimaliseren. Op Unie-niveau wordt in dit verband momenteel vooral de nadruk gelegd op vrijwillige instrumenten (via Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, MVO, oftewel Corporate Social Responsibility, CSR). Alleen voor een paar sectoren zijn op EU-niveau dit soort zorgplichten dwingend voorgeschreven, met name waar het hout en houtproducten³⁴ en conflictmineralen³⁵ betreft. Daar kan echter verandering in komen. In de loop van 2021 zullen er voorstellen worden gepresenteerd inzake een algemene *due diligence* regeling³⁶ en inzake een EU Bossenwet.³⁷ In laatstgenoemde wet zal de Commissie waarschijnlijk een specifieke vorm van *due diligence* presenteren. Benadrukt dient te worden dat er per regeling invulling wordt gegeven aan de reikwijdte van zorgplichten / *due diligence*.

2.3.2 De onderzochte landen

De **Deense** Wet op de milieubescherming omvat verscheidene doelstellingen, waaronder het verminderen van het gebruik en afdanken van grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen evenals het bevorderen van recycling en het verminderen van problemen inzake afvalbeheer. Ook worden producenten verplicht om hun producten zo min mogelijk vervuiling en afval te laten veroorzaken, en is de afvalhiërarchie uit de Europese Afvalstoffenrichtlijn overgenomen. Vergelijkbaar met de EU-rechtelijke eisen voor onder de IE-Richtlijn vallende bedrijven zijn vergunningverlenende autoriteiten verplicht om na te gaan of bij productieprocessen de afvalhiërarchie wordt gerespecteerd, waarbij de technologische ontwikkeling in acht wordt genomen.³⁸ In Denemarken geldt dit voor beursgenoteerde bedrijven die niet onder de bijlage

³⁴ Verordening (EU) 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen, Pb 2010, L 295/23.

³⁵ Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden, Pb 2017, L 130/1.

³⁶ Zie Arnout R. Willems en Bregt Natens, Human Rights and Environment: EU to Propose Legislation Requiring Due Diligence Through Supply Chains, 28 mei 2020, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ebd540b6-5bc4-49c1-9e6c-da210d70466a>.

³⁷ Zie J. Bazelmans en W.Th. Douma, Naar een effectievere aanpak van wereldwijde ontbossing. Een verkenning vanuit nationaal, Europees en internationaalrechtelijk perspectief, Milieu & Recht 2020, nr. 10, pp. 718-726 (MenR 2020/101).

³⁸ De goedkeuringsinstantie houdt bij de beoordeling (overeenkomstig § 18, par. 1, nr. 1) rekening met de technologische ontwikkeling, om ervoor zorgen dat het bedrijf zo wordt opgezet en beheerd dat: 1) het energie- en grondstoffenverbruik het meest efficiënt is; 2) de mogelijkheden om bijzonder schadelijke of verontrustende stoffen te vervangen door minder schadelijke of verontrustende stoffen zoveel mogelijk zijn benut; 3) de productieprocessen zoveel mogelijk worden geoptimaliseerd; 4) de afvalhiërarchie, cf. artikel 6 b van de Wet milieubescherming, wordt nageleefd; 5) voor zover de vervuiling niet kan worden vermeden, de

van het uitvoeringsbesluit vallen. Op grond van richtlijn 2010/75/EU, meer in het bijzonder art. 14 jo. 11 van deze richtlijn, is dat in alle lidstaten verplicht voor zover het gaat om installaties die onder het toepassingsbereik van de IED vallen. Het geldt in Denemarken echter ook voor bedrijven die niet onder de IED vallen (namelijk bedrijven vallend onder Annex II bij deze regeling, terwijl de onder de IED vallende bedrijven zijn bepaald in Annex I).

Zoals in heel Europa bekend werd door de Deense flessen-zaak C-302/86 kent het land sinds geruime tijd een statiegeld-systeem. Het systeem stamt uit 1942 en omvat ook blikjes sinds 2002, na lange discussies met de Commissie en zelfs infractieprocedures. Hoe moeilijker de verpakking opnieuw te gebruiken of te recyclen is, hoe meer er aan het nationale systeem moet worden betaald. Voor banden bestaat een systeem gefinancierd uit heffingen.

Onder meer op deze wijze wordt er uitvoering gegeven aan het preventie-beginsel en het vervuiler betaalt beginsolgens de rapporteur zijn er geen specifieke Deense wettelijke bepalingen die het vervuiler betaalt beginsel implementeren. Als uitvoering van het voorzorgsbeginsel waarschuwt Denemarken sinds 2012 zwangere vrouwen om producten waarin stoffen zitten met mogelijk hormoonverstorende eigenschappen (*endocrine disrupting chemicals*) te vermijden.³⁹

Wat zorgplichtbepalingen betreft merkt de Deense rapporteur (zonder specifiek zorgplichten te vermelden) op dat § 5 van de Wet inzake milieubescherming producenten en importeurs oproept om te verzekeren dat goederen of producten geen vervuiling of verspilling van materialen of energiebronnen veroorzaken, dat ze een zo lang mogelijke levensduur hebben, hergebruikt of gerecycled kunnen worden en dat hun verwijdering niet leidt tot vervuiling of andere schadelijke gevolgen voor het milieu. Hierop en op de mate waarin dit is geoperationaliseerd, werd hiervoor al ingegaan (par. 2.2.4).

In **Duitsland** omvat het KrWG een afvalhiërarchie met preventie op de eerste plaats. Er bestaat echter geen algemene zorgplicht (*duty of care*) inzake afvalpreventie. Bedrijven kunnen ingevolge het BImSchG echter vergaande *duties of care* opgelegd krijgen. § 13 KrWG verwijst hiernaar. Het KrWG omvat in § 23 bovendien de regel dat:

Iedereen die producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt of verkoopt, draagt productverantwoordelijkheid om de doelstellingen van de circulaire economie te bereiken. Producten moeten zoveel mogelijk zo worden ontworpen dat de productie van

beste beschikbare behandelingstechnieken zijn gebruikt; en 6) de nodige maatregelen zijn genomen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken. Deze regels gelden voor een beursgenoteerd bedrijf dat niet valt onder de bijlage bij het uitvoeringsbesluit over standaardvoorwaarden bij de goedkeuring van beursgenoteerde bedrijven.

³⁹ Chemical Watch, Danish drive to reduce foetal exposure to endocrine disrupters, 27 maart 2012, <https://chemicalwatch.com/10595/danish-drive-to-reduce-foetal-exposure-to-endocrine-disrupters>.

afval tijdens de fabricage en het gebruik wordt verminderd en ervoor wordt gezorgd dat het afval dat na gebruik wordt gegenereerd, wordt gerecycled of op een milieuvriendelijke manier wordt verwijderd.

Zoals al in paragraaf 2.4 besproken, bevat §§ 23 e.v. KrWG een omvattend kader voor de omzetting van EU-rechtelijke verplichtingen ter bevordering van een circulaire economie. Van die omvattende bevoegdheden wordt echter geen gebruik gemaakt voor zover dat EU-rechtelijk niet is verplicht. Voor het overige hebben deze bepalingen dan ook slechts een appellerend karakter. De mogelijkheden voor EPR zoals voorzien in § 8 KRW en §§ 23 e.v. KrWG zijn dus zeker niet uitgeput. § 23 KrWG is niet meer dan een niet-verplicht beroep, in de zin van een "categorische imperatief", zoals al in paragraaf 2.4 besproken. Iedere producent en distributeur regelt zelf de manier waarop zijn bijdrage aan het voorkomen of in ieder geval minimaliseren van negatieve gevolgen voor het milieu door afval.

Het vervuiler betaalt beginsel is o.a. te vinden in de regelingen van de Länder inzake gemeentelijke belastingen (Kommunalabgabengesetze).

In **Frankrijk** staat afvalpreventie al sinds 1975 in de wet. In 2004 werd het eerste *Plan national de prévention de la production de déchets* aangenomen. Daar kwam het Afval Actieprogramma 2009-2012 bij waarin een 7% reductiedoelstelling was opgenomen t.a.v. de productie van huishoudelijk en soortgelijk afval tussen 2008 en 2013 (een doelstelling die gehaald werd).⁴⁰ Momenteel is het Afval Actieprogramma 2014-2020 van kracht, dat inzet op het verbreken van de link tussen economische groei en de productie van afval. Het omvat onder meer het doel van een nadere reductie van 10% van de productie van huishoudelijk en soortgelijk afval in 2020 ten opzichte van 2010 (aanvankelijk was dit 7% maar dit werd aangescherpt via de Energie Transitie Wet in 2015). Ook wordt er meer aandacht gevraagd voor het verhogen van de levensduur van producten en het stimuleren van het gebruik van gerecycled materiaal. Er bestaan bijvoorbeeld lagere milieuheffingen voor elektrische of elektronische producten die (deels) gebruik maken van gerecycled materiaal, en hogere heffingen voor telefoons die geen

⁴⁰ Zie https://www.seine-et-marne.gouv.fr/content/download/5316/37506/file/PLA_20090900_dactions_dechets2009_2012.pdf. Het plan richt zich tot alle belanghebbenden bij het afvalbeleid: de staat, verantwoordelijk voor regelgeving, de toepassing ervan en fiscale instrumenten; de lokale gemeenschappen, verantwoordelijk voor huishoudelijk en soortgelijk afval; producenten van producten die afval produceren aan het einde van hun levensloop; professionals in recycling en verwerking; bedrijven die afval produceren in alle sectoren (industrieën, diensten, agrovoedingsindustrie, landbouw, bouw en openbare werken); consumenten- en milieuverenigingen; en burgers. Het vormt enerzijds een afvalpreventieprogramma ingevolge de Kra, en anderzijds is het plan het resultaat van discussies en consultaties tijdens de Grenelle Environnement, de in 2007 begonnen brede raadpleging van overheden, werkgeversorganisaties, vakbonden en NGO's over het te voeren beleid inzake duurzame ontwikkeling.

standaard opladers gebruiken.⁴¹ Dergelijke voorbeelden laten zien dat er in Frankrijk op een praktische wijze invulling wordt gegeven aan het vervuiler betaalt beginsel.

Sinds 2016 is het bij wet geregeld dat winkels eetbaar voedsel niet mogen weggooiden, met boetes tot 10.000 euro per overtreding. Hierop werd al ingegaan in paragraaf 2.2.2. De Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie (2020) verbiedt het weggooiden van onverkochte designerkleren, luxeproducten, elektrische producten, hygiëne-producten en cosmetica. Deze producten moeten opnieuw worden gedistribueerd of anders hergebruikt of gerecycled worden. Dezelfde wet stelt ook verboden in op bepaalde producten voor eenmalig gebruik van plastic.

Het bereiken van de 10% reductie-doelstelling bleek niet mogelijk. Volgens het Agentschap voor Milieu- en Energiebeheer, Ademe, is de hoeveelheid huishoudelijk en soortgelijk afval per inwoner tussen 2006 en 2016 slechts met 0,3% gedaald. Deze hoeveelheid bedraagt nog steeds 568 kg per persoon per jaar. De doelstelling voor 2020 is daarom geschrapt en vervangen door een vermindering van 15% tussen 2010 en 2030.⁴² Ook is er een doelstelling toegevoegd om de productie van afval uit economische activiteiten in de periode 2010-2030 met 5% te verminderen.

Verder wordt er in Frankrijk sinds 1979 invulling gegeven aan het preventie-beginsel en het vervuiler betaalt beginsel middels Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) / Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) voor aantal producten, deels in navolging van EU eisen, maar voor een aanzienlijk deel ook bestaande uit Franse eisen.⁴³ Tot slot is

⁴¹ Zie <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-anti-gaspillage-economie-circulaire-1#e5>. Zie ook Jacques VERNIER, Les filières REP, *Responsabilité élargie des producteurs en matière de prévention et de gestion des déchets générés par leurs produits*, maart 2018, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/REP_Rapport_Vernier.pdf.

⁴² Vergelijk ook de opmerkingen inzake het gebrek aan succes inzake de preventie van de hoeveelheid huishoudelijk afval in de Europese Unie als geheel in paragraaf 2.3.1 hierboven.

⁴³ In het verleden werden o.a. eisen inzake banden (2004), kleding (2007) meubels (2012) en pleziervaartuigen (2016) gesteld. De nieuwste eisen omvatten tabaksproducten met plastic filters (vanaf 1 januari 2021), speelgoed, sport- en hobby-/vrijtijdsartikelen, doe-het-zelf en tuin-artikelen, bouwmaterialen, auto's, bestelwagens, motorvoertuigen met 2 of 3 wielen en quads, minerale en synthetische olie, smeermiddelen (allen vanaf 1 januari 2022), banden (1 januari 2023), kauwgum, sanitair textiel voor eenmalig gebruik (1 januari 2024), visgerei dat plastic bevat (1 januari 2025). De wet breidt ook de reikwijdte van bepaalde vormen van UPV uit, zoals die inzake huishoudelijke verpakkingen. Dit strekt zich nu uit tot professionele verpakkingen. Voor horecaprofessionals treedt deze uitbreiding per 1 januari 2021 in werking. Vanaf 1 januari 2025 wordt het vervolgens uitgebreid naar alle professionele verpakkingen. Ter vergelijking: de Nederlandse UPV (product)besluiten omvatten in maart 2021 elektrische en elektronische apparatuur, batterijen en accu's, autowrakken, autobanden en verpakkingen, zie <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/landingspagina/>. Het gaat daarbij steeds om implementatie van EU richtlijnen, met uitzondering van verpakkingen waarvan wordt aangegeven dat het om nationaal beleid gaat (althoewel in art. 4 lid 1 van de richtlijn verpakking en verpakkingsafval wordt gesteld dat gebruik kan worden gemaakt van UPV-regelingen om het ontstaan van verpakkingsafval te voorkomen en de effecten van verpakking op het milieu te beperken). Er komen nog Nederlandse UPV-regelingen voor plastic producten voor eenmalig gebruik en voor kunststofhoudend vistuig ter implementatie van de Single-Use Plastic richtlijn EU/2019/904 (Nota van Toelichting bij Besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van 18 september 2020, Stb. 2020, 375, p. 6).

vermeldenswaardig dat het vervuiler betaalt beginsel en het voorzorgsbeginsel⁴⁴ in Frankrijk zijn gecodificeerd in art. 4 respectievelijk 5 van het *Charter for the Environment (Charte de l'environnement)*, dat grondwettelijke status heeft.⁴⁵ Het bevorderen van duurzame ontwikkeling is in ditzelfde Charter neergelegd in art. 6. Frankrijk wilde zo na de eerste twee generaties van mensenrechten, politieke en sociaal-economische rechten, een derde generatie van rechten, maar ook van plichten, met betrekking tot het milieu bevestigen. Het gaat daarbij om een constitutionele doelstelling, dat wil zeggen een doelstelling die de wetgevende en uitvoerende machten, zonder resultaatverplichting, moeten nastreven. Art. 4 bepaalt dat iedereen “moet bijdragen tot het herstel van de schade die hij aan het milieu toebrengt, onder de door de wet bepaalde voorwaarden” en geeft daarmee een basis voor, onder meer, de regels inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het blijft echter mogelijk dat een wettelijke regeling de voorwaarden voor vervuilers op een dusdanige wijze vastlegt waardoor deze niet of nauwelijks betaalt. In die zin verandert het Charter niets, aldus een criticus die kort na de totstandkoming van het Charter stelde dat de Fransen de voorkeur geven aan woorden boven daden.⁴⁶ Zoals hierna wordt besproken heeft het Franse Constitutionele Hof wel een zorgplicht afgeleid voor personen die activiteiten ontplooiën die schade zouden kunnen toebrengen aan het milieu. Anderen merken ook op dat het Charter niet alleen een symbolische waarde heeft en kan worden gebruikt bij een constitutionele toetsing.⁴⁷

Frankrijk is een pionier waar het gaat om **zorgplichten** voor ondernemers in de zin van zorgvuldigheids- of *due diligence*-normen. In 2017 werd, na intensieve politieke debatten en een uitspraak van de Franse rechter, de Waakzaamheidswet (*Loi relative au devoir de vigilance*)⁴⁸ aangenomen. Deze wet introduceert een verplichting voor moeder- en dochterbedrijven van een bepaalde grootte⁴⁹ om te verzekeren dat hun handelen, en dat van hun vaste leveranciers, niet bijdraagt aan grove mensenrechtenschendingen, of aan ernstige schade van de menselijke gezondheid en veiligheid en het milieu. De ondernemers dienen

⁴⁴ Dit artikel heeft rechtstreekse werking in tegenstelling tot andere bepalingen van het Charter, waarbij vermeld is dat er door de wet voorwaarden worden gesteld. Er bestaat ook rechtspraak waarin de hoogste Franse bestuursrechter Franse wetgeving toetste aan het voorzorgsbeginsel zoals neergelegd in het Charter. Zie daarover W.Th. Douma, Sustainability and precautionary aspects of CETA dissected, *Elni Review*, No. 2, 2016, pp. 58-63.

⁴⁵ Decision n° 2008-564 van 19 juni 2008.

⁴⁶ Dominique Bourg, La charte française de l'environnement: quelle efficacité?, *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, nr. 2, september 2005.

⁴⁷ Alexandra Chauvin, Six ans après la Charte de l'environnement: vers une portée véritablement constitutionnelle du droit, *Droit de l'environnement*, 12 december 2011, <https://www.lepetitjuriste.fr/six-ans-apres-la-charte-de-l'environnement-vers-une-portee-veritablement-constitutionnelle-du-droit/>.

⁴⁸ Loi no. 2017-399 du 27 Mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (Act nr. 2017-399 of 27 March 2017 on the duty of care of parent and subcontracting companies), ook bekend als de Franse Duty of Vigilance Act (Waakzaamheidswet), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&categorieLien=id>.

⁴⁹ Te weten 5000 werknemers in Frankrijk bij een bedrijf en dochterbedrijven, of 10.000 werknemers bij een bedrijf en dochterondernemingen die zowel in Frankrijk als elders opereren, gedurende twee jaar.

waakzaamheidsplannen (*plan de vigilance*) op te stellen waarin ze risico's uiteenzetten, evenals procedures inzake de omgang met dochterbedrijven en toeleveranciers, en maatregelen om risico's te beperken en schade te voorkomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het risico dat bij de productie in derde landen het milieu ernstig wordt geschaad, of dat er sprake is van kinderarbeid of dwangarbeid bij onderaannemers. Verder moeten ze een waarschuwingsmechanisme en een monitoringsysteem opzetten om bij te houden of plannen worden geïmplementeerd in de praktijk en of genomen maatregelen wel effectief zijn.⁵⁰ Als een bedrijf zich niet aan deze verplichtingen houdt en dat gelinkt kan worden aan geleden schade, dan kan de schadelijgende partij een schadevergoeding eisen (onder art. 1240 en 1241 Franse BW). Ook kan er van bedrijven die zich niet aan hun eigen waakzaamheidsplan hielden of geen adequaat plan hebben schadevergoeding wegens nalatigheid worden geëist door eenieder die *locus standi* heeft. Er is niet voorzien in strafrechtelijke handhaving. Omdat in een circulaire economie in brede zin de hele productieketen in ogenschouw dient te worden genomen, inclusief de productie van grondstoffen en producten buiten het eigen grondgebied, is de Franse wet relevant als voorbeeld van een manier om ernstige schade aan de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen, zowel binnen de eigen landsgrenzen als daarbuiten.⁵¹ Het is echter geen vervanging voor de meer specifieke maatregelen die Frankrijk heeft ingevoerd inzake preventie- en ecodesign, maar wel een aanvulling.

Eerder al had het Franse Constitutionele Hof uit art. 1 juncto 2 van de hierboven besproken Charter for the Environment (Charte de l'environnement) een zorgplicht (*duty of care*) afgeleid voor personen die activiteiten ontplooiën die schade zouden kunnen toebrengen aan het milieu.⁵² Deze plicht kan indirect bijdragen aan een meer circulaire economie, maar is daar niet specifiek op gericht.

Volgens de Franse rapporteur zijn er geen specifieke wettelijke regels in Frankrijk die als doel hebben om CE te stimuleren waar het om stoffen gaat. Alleen voor de acquisitie-procedures van industriële bedrijven en vervuilde grond zouden er *due diligence*-bepalingen bestaan.⁵³ Nadere bestudering van de bepalingen van de algemene milieuwet toonde aan dat er wel

⁵⁰ Zie o.a. Sandra Cossart, Jérôme Chaplier and Tiphaine Beau de Lomenie, The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All, *Business and Human Rights Journal*, Jrg. 2, nr. 2, juli 2017, pp. 317-323.

⁵¹ De Franse wet vormt overigens een inspiratiebron voor inspanningen om op EU-niveau tot een Europese Bossenwet te komen. Zie daarover J. Bazelmans en W.Th. Douma, Naar een effectievere aanpak van wereldwijde ontbossing. Een verkenning vanuit nationaal, Europees en internationaalrechtelijk perspectief, *Milieu & Recht* 2020, nr. 10, pp. 718-726 (MenR 2020/101).

⁵² Cons. Const. 8 April 2011, decision No. 2011-116 QPC.

⁵³ Dit betreft echter een veel bredere vorm van *due diligence* (zorgvuldigheid) die niet beperkt is tot milieuaspecten, maar ook kwesties zoals corporate structure, belastingkwesties, verzekeringen, leningen en werknemers omvat. Zie French business acquisition, december 2015, <http://enter-france.com/investment-support-france/french-business-acquisition>.

degelijk enige algemene en meer specifieke bepalingen zijn die CE stimuleren waar het om stoffen gaat.

Bij gebrek aan centrale sturing op het terrein van CE hebben sommige **Spaanse** regio's het initiatief genomen om CE wetgeving met beginselen aan te nemen. Voor de regio **Balearen** in Spanje is het vermeldenswaardig dat CE daar enerzijds als een algemene doelstelling en anderzijds als een van de juridische beginselen van sectorplannen voor afvalpreventie en -management zijn gedefinieerd (in art. 2.1 respectievelijk 16 van de Wet 8/2019 inzake afval en verontreinigde grond). Verder zijn een aantal beginselen inzake circulaire economie (en met name het preventiebeginsel in art. 6, het zelfvoorzienings- en het nabijheidsbeginsel in art. 7, en het vervuiler betaalt beginsel in art. 9 van de Wet 8/2019 inzake afval en verontreinigde grond) in de wet opgenomen. Of besluiten van de administratie zoals vergunningen in overeenstemming met deze beginselen zijn kan worden getoetst door de rechter.

2.3.3 Conclusie

De preventie- en vervuiler betaalt beginselen zijn terug te vinden in de wet- en regelgeving van de onderzochte landen. Met name in beleidsdocumenten worden deze beginselen meer en meer in verband met de CE gebracht en komt de nadruk geleidelijk op meer preventie / invulling van het vervuiler betaalt beginsel te liggen via concrete maatregelen ten aanzien van bepaalde groepen van producten. Of de beginselen daadwerkelijk bijdragen aan de transitie naar een meer circulaire economie hangt af van de concrete invulling die eraan wordt gegeven. De wijze waarop in **Frankrijk** invulling wordt gegeven aan het vervuiler betaalt beginsel zou inspiratie kunnen bieden voor het ontwikkelen van instrumenten die de productie en verkoop van duurzamere producten kan stimuleren, bijvoorbeeld via het bonus-malus systeem en het Franse systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de in de toekomst op te stellen preventie- en ecodesignplannen.

Wat zorgplichten betreft (in de zin van zorgvuldigheidsbepalingen, vaak ook aangeduid als *due diligence* bepalingen) is het weer **Frankrijk** dat koploper lijkt te zijn in de Europese Unie. De Waakzaamheidswet (*Loi relative au devoir de vigilance*) uit 2017 biedt de mogelijkheid om voor de grote bedrijven waarvoor deze wet voorschriften stelt te eisen dat men uitlegt hoe men van plan is te voorkomen dat het milieu ernstige schade oploopt, zowel in Frankrijk als daarbuiten waar het om vaste leveranciers gaat. Een dergelijke wet zou er toe kunnen bijdragen dat de producten die in Frankrijk worden verkocht niet tot zware schade elders in de wereld leiden, en *value chains* dus niet alleen binnen het eigen land worden betrokken bij CE beleid. Zoals werd uitgelegd gaat het bij dergelijke zorgplichten (in de zin van zorgvuldigheids- ofwel *due diligence* normen) vooral om het bestrijden van ernstige schade aan het milieu en het tegengaan van mensenrechtenschendingen (zoals kinderarbeid). Daarmee wordt weliswaar

bijgedragen aan meer duurzame handelsketens in brede zin (zowel milieu als sociaal), maar dit instrument biedt niet de verdergaande mogelijkheden tot sturing in de richting van een circulaire economie die de preventie- en ecodesignplannen en het stelsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid met zich meebrengen.

Ook in **Duitsland** zijn interessante ontwikkelingen op het vlak van zorgplichten (niet in de zin van zorgvuldigheids- ofwel *due diligence* bepalingen), met name waar het gaat om verplichtingen om producten zoveel mogelijk zo te ontwerpen dat de productie van afval tijdens de fabricage en het gebruik wordt verminderd en afval zoveel mogelijk wordt gerecycled of op een milieuvriendelijke manier wordt verwijderd. In hoeverre dergelijke wettelijk verplichtingen – en die van Frankrijk - in de praktijk ook effect sorteren is niet duidelijk. Handhaafbaarheid van zowel de Duitse zorgplichten als de Franse zorgvuldigheidsnormen vormen uitdagingen. Deels kan daar aan tegemoet worden gekomen door, als we het over de Duitse zorgplichten hebben, per productgroep nadere concrete, specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden (SMART) uitvoeringsmaatregelen aan te nemen. Wat zorgvuldigheidsnormen betreft zoals die in Frankrijk in de wet zijn opgenomen kunnen er naar Europees voorbeeld inzake het in de handel brengen van hout richtsnoeren worden uitgevaardigd waaruit bedrijven enerzijds en toezichthouders anderzijds beter kunnen inzien welke inspanningen er nodig zijn om risico's in kaart te brengen en te mitigeren.

2.4 Circulaire Economie als onderdeel van afvalstoffenbeleid (programma's)

In alle onderzochte landen is telkens een apart programma of beleidsdocument op het terrein van circulaire economie vastgesteld, waarbij wel in de meeste gevallen een directe of duidelijke relatie is met het algemene afvalstoffenbeleid. Wat de programmering van het beleid betreft is een holistische, omvattende behandeling van de circulaire economie dus duidelijk verder ontwikkeld dan in de wetgeving – wellicht met uitzondering (deels) van Frankrijk.

Frankrijk kent net als andere Europese landen ingevolge de vereisten die uit de KRA voortvloeien een nationaal afvalstoffen beleidsplan (zie voor een overzicht van belangrijke doelen, p. 54 van het Franse landenrapport). Ter uitwerking van dit plan is in 2018 een specifiek maatregelenprogramma inzake een circulaire economie vastgesteld in een 'roadmap' voor een circulaire economie. Hierin zijn, zo blijkt ook uit de titel, 50 maatregelen opgenomen om een 100% circulaire economie te bereiken.⁵⁴ Het betreft, voor zover wij overzien, vooral een opsomming van maatregelen en niet een allesomvattend beleidsplan voor een circulaire economie met een hoge mate aan coherentie. De Algemene milieuwet bevat echter wel veel programmatische bepalingen inzake een circulaire economie.

⁵⁴ Zie <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Feuille-de-route-Economie-circulaire-50-mesures-pour-economie-100-circulaire.pdf>.

Duitsland kent drie beleidsprogramma's die voor de circulaire economie van belang zijn:

- het afvalpreventieprogramma (Abfallvermeidungsprogramm) van 2013;
- het programma voor het efficiënt omgaan met grondstoffen en hulpbronnen (Ressourceneffizienzprogramm)⁵⁵ III (ProgRess III) van 2020; en
- het nationaal programma voor duurzame consumptie van 2016.

Circulaire economie maakt een belangrijk onderdeel uit van die programma's. Het afvalpreventieprogramma van 2013 dient ter omzetting van de verplichtingen uit art. 29 en Annex IV Kaderrichtlijn afval (Richtlijn 2008/98/EG). Dit programma is sindsdien niet meer herzien, maar een ontwerp voor een herziening is in de zomer van 2020 gepubliceerd.⁵⁶ De bedoeling was de herziening nog in 2020 vast te stellen, maar dat is nog niet gebeurd. Begin januari 2021 is het ontwerp van het programma naar de Bundestag (te vergelijken met Tweede Kamer) gestuurd.⁵⁷ Dit ontwerp is echter nog niet publiekelijk toegankelijk en kon niet bij het onderzoek worden betrokken.

Het Ressourceneffizienzprogramm, thans in het ProgRess III, heeft een veel ruimere insteek. Dit programma komt voort uit de bredere Duitse 'Nachhaltigkeitsstrategie' (duurzaamheidsstrategie). Het werd voor het eerst in 2002 vastgesteld en wordt periodiek herzien. In 2002 al werd als doel vastgelegd om de efficiëntie van het gebruik van grondstoffen en hulpbronnen tot 2020 te verdubbelen ten opzichte van 1994. De meest recente herziening van de Nachhaltigkeitsstrategie is in 2018 vastgesteld. ProgRess I is in 2012 vastgesteld en wordt om de vier jaar herzien, waarbij een uitgebreide consultatie plaatsvindt ('citizens dialogue'). Vanuit het brede vertrekpunt van een duurzaamheidsstrategie gedacht is het zuinig en efficiënt omgaan met grondstoffen en hulpbronnen een belangrijke focus, die echter veel breder is dan de circulaire economie, waarin vooral het circulair gebruiken van materialen (als grondstof) centraal staat en de besparing van hulpbronnen inclusief het minder belasten van het klimaat slechts gerelateerde gevolgen (en deels mede-bewoegredenen) zijn, maar niet het kerndoel. Binnen het thema (paragraaf 5.2) 'Ressourcenschutz in Wertschöpfungsketten und Stoffkreisläufen' betreft slechts een van de vijf subthema's de 'Kreislaufwirtschaft' (paragraaf 5.2.5). Daaronder wordt vooral bediscussieerd hoe afval vermeden, hergebruikt en gerecycled kan en zou moeten worden. Het begrip 'Kreislaufwirtschaft', letterlijk vertaald 'circulaire economie', heeft dus, zoals ook besproken bij de behandeling van het wettelijk kader, een sterke

⁵⁵ Het begrip grondstofefficiëntie zou een te beperkte en daarmee onjuiste vertaling zijn. Het begrip Ressourcen is ruimer dan grondstoffen en gaat evengoed over het spaarzaam en efficiënt omgaan met hulpbronnen zoals water, schone lucht, bodem, ruimte etc. Daarom is hier gekozen voor een wat omslachtigere vertaling die beter de inhoud en strekking van het programma dekt. Om redenen van leesbaarheid wordt hierna zoveel mogelijk de naam van het programma (Progress III) gebruikt.

⁵⁶ Zie https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/fortschreibung_abfallvermeidungsprogramm_bf.pdf.

⁵⁷ Zie <https://www.bundestag.de/presse/hib/820150-820150>.

connotatie met afvalstoffen. Andere thema's als ecodesign of duurzame en zuinige winning van grondstoffen vallen niet onder het thema Kreislaufwirtschaft, maar zijn wel belangrijke elementen van Ressourcenschutz. Ecodesign wordt dan bijvoorbeeld niet alleen benaderd vanuit het circulair inzetten van materialen, maar ook vanuit het zuinig omgaan met hulpbronnen zoals water en lucht. Dat is overigens in overeenstemming met de benadering van de Ecodesignrichtlijn. Het Duitse discours heeft dus, vergeleken met Nederland, een andere denkkader en een andere terminologie.

De Duitse Milieuraad (Sachverständigenrat für Umweltfragen) is kritisch over de reikwijdte en slagkracht van de programma's. De raad verklaarde in 2020:

Veranderingen worden in alle drie de programma's bijna uitsluitend aangestuurd met aanmoedigende en informatieve maatregelen en blijven vrijwillig. Bindende en verifieerbare doelen ontbreken grotendeels, en dat is wat de perceptie en uitvoering door de actoren verzwakt.⁵⁸

Denemarken kent een (losstaand) integraal beleidsdocument voor de transitie naar een circulaire economie, 'Strategy for Circular Economy (2018)'. In de strategie ligt de focus op zes gebieden: 1) bedrijven als motor voor de transitie naar een circulaire economie, 2) het ondersteunen van de transitie door middel van data en digitalisering, 3) het bevorderen van circulair design, 4) het veranderen van consumptiepatronen, 5) het creëren van een goed werkende markt voor afval en gerecyclede grondstoffen, 6) meer waarde halen uit gebouwen en biomassa. De maatregelen genoemd in het beleidsdocument betreffen vooral financiële maatregelen, maar ook maatregelen van een meer juridische aard worden voorgesteld, zoals een meer uniforme inzameling van huishoudelijk afval (dus minder verschillen tussen gemeenten). Ook wordt de introductie van 1 bevoegd gezag (1 loket) voor bedrijven met circulaire businessmodellen voorgesteld. Hoewel het dus een los beleidsdocument betreft, moet de strategie inzake CE volgens de rapporteur wel worden gezien in het licht van de nationale beleidstrategie 'Denmark without waste' en het 'resource plan for waste management 2013-2018'. Het plan 'Denmark without waste' wordt in de toelichting daarop uitdrukkelijk aangemerkt als programma ter implementatie van art. 29 WFD.

In 2020 werd bovendien een 'Climate Plan for a Green Waste Sector and Circular Economy' vastgesteld.⁵⁹ Daarin worden de thema's circulaire economie en klimaatbeleid met elkaar verbonden. Achtergrond hiervan is vooral dat Denemarken tot 2030 een reductie van de broeikasgassen van 70% ten opzichte van 1990 beoogt te bereiken. Thans wordt nog zeer veel

⁵⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020, Berlin 2020, p. 132, vertaling Ch. Backes.

⁵⁹Zie [https://kefm.dk/Media/8/F/Aftaletekst%20klimahandlingsplan%20for%20en%20gr%C3%B8n%20affaldssektor%20og%20cirkul%C3%A6r%20C3%B8konomi%20\(3\).pdf](https://kefm.dk/Media/8/F/Aftaletekst%20klimahandlingsplan%20for%20en%20gr%C3%B8n%20affaldssektor%20og%20cirkul%C3%A6r%20C3%B8konomi%20(3).pdf).

afval verbrand. Het feitelijk terugdringen van de emissies die vrijkomen bij het verbranden van dit afval was een belangrijke impuls voor het opstellen van dit plan.

De hoofdstad van Kopenhagen heeft een eigen beleidsplan ontwikkeld dat gericht is op het bevorderen van de circulaire economie: het Circular Copenhagen - Resource and Waste Plan 2024 (RAP24) betreft stedelijk afval van huishoudens en licht industrieel afval. De doelstelling van het plan is om tegen 2024 70% van het huishoudelijk afval te recyclen. Dit komt neer op een reductie van 59.000 ton CO₂ per jaar. Om dit doel te bereiken moeten de percentages recycling in gemeentelijke hergebruikfaciliteiten verdrievoudigen. Het plan voorziet niet in nieuwe juridische instrumenten of maatregelen, maar wil bijvoorbeeld door meer scheiding en het beter ophalen de hoeveelheid gerecycled huishoudafval laten toenemen.⁶⁰

Ook **Spanje** heeft een apart nationaal strategisch beleidsdocument voor de transitie naar een circulaire economie. Op 2 juni 2020 is deze Spaanse strategie voor een circulaire economie (*Estrategia Española de Economía Circular*, EEEEC) vastgesteld, ook bekend als "*España Circular 2030*". De strategie betreft een beleidsdocument en is niet juridisch bindend. Er worden doelstellingen gesteld die zien op een reductie van het nationale gebruik van materialen met 30 %, verbetering van het efficiënt gebruik van water met 10 % en het verminderen van de afvalproductie met 15 % ten opzichte van 2010. Daarmee moet het mogelijk worden om de CO₂ emissies in de afvalsector beneden de 10 miljoen ton te brengen in 2030.

Wat betreft het strategische beleid ten aanzien van de transitie naar een circulaire economie lijken de onderzochte landen gelijkende stappen te zetten, waarbij, naast of ter uitwerking van het afvalstoffenbeleid aparte beleidsdocumenten worden vastgesteld die zien op het beleid en beoogde maatregelen ten aanzien van de circulaire economie in brede zin. Duitsland onderscheidt zich hierin; het strategische beleid inzake de circulaire economie is daar onderdeel van een beleid dat gericht is op grondstoffenverbruik.

In hoeverre het beleid gestuurd wordt door wetgeving en daar in opgenomen beginselen inzake circulaire economie komt aan de orde in paragraaf 2.3.

⁶⁰ Zie [circular-copenhagen-resource-and-waste-management-plan-2024- 1991.pdf](#).

2.5 Circulaire Economie als dienst

Zoals toegelicht in paragraaf 1.4, is ook de Vlaamse benadering en invulling van ‘de circulaire economie als een dienst’ in het onderzoek meegenomen. In deze paragraaf wordt de mogelijkheid om een dienstbenadering met betrekking tot de circulaire economie te volgen in overheidsopdrachten (par. 2.5.1) alsmede in privaatrechtelijke handelingen (par. 2.5.2) behandeld. Zoals hierboven werd uitgelegd (in par. 2.3.2) is in Frankrijk de regering in art. 68 Wet inzake het bestrijden van verspilling en voor een circulaire economie (2020) opgedragen om binnen een jaar na afkondiging van die wet een verslag uit te brengen over acties om product-service systemen (huur van goederen en diensten in plaats van bezit) te stimuleren. Dat verslag is er nog niet. Er zal in dit deel daarom alleen op de situatie in Vlaanderen worden ingegaan.⁶¹

2.5.1 Circulaire Economie als dienst in overheidsopdrachten

Het *beleidskader* met betrekking tot de circulaire economie als dienst in overheidsopdrachten komt uit het *Vlaamse plan overheidsopdrachten* uit 2016, dat een doel van 100% duurzame aanbestedingen voor 2020 stelt.⁶² Dit plan legt een expliciete koppeling tussen overheidsopdrachten en de transitie naar een circulaire economie:

Met dit ambitieus en vernieuwend plan schrijven we ons ook in een innovatieve circulaire economie en willen we de vermarketing van innovatie en groeikansen ondersteunen, in het bijzonder bij Kleine en Middelgrote Ondernemingen (KMO's)

en

Het instrument overheidsopdrachten kan zo een echte hefboom zijn voor het duurzaam materialenbeleid en een innovatieve circulaire economie.

De Wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016 omvat het *regelgevende* kader dat gebruikt kan worden om het Vlaamse plan te implementeren.⁶³ In dit kader benadrukken

⁶¹ A. van Vaerenbergh en F. Leyman, ““Product als dienst”-overeenkomsten, een stap in de richting van een circulaire economie.”, M.E.R. 2019, nr. 1, 20-30; B. Verheye, “Toekomst van de circulaire vastgoedeconomie in Belgisch en Nederlands recht”, TPR 2019, afl. 1, 107-196.

⁶² Zie www.overheid.vlaanderen.be/beleidoverheidsopdrachten. Alhoewel dit Vlaamse plan Overheidsopdrachten nog steeds het leidende document is over dit onderwerp in het Vlaamse Gewest werkte de Vlaamse overheid in de tussentijd aan verscheidene handleidingen om duurzaamheid en innovatieve aanbesteding te stimuleren. De meest recente handleiding over duurzaam aanbesteden is van 22.11.2018, zie <https://overheid.vlaanderen.be/handleidingen-vlaamse-overheid>.

⁶³ Wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016, BS 14 juli 2016, 44219.

deskundigen in Vlaanderen dat het huidige instrumentarium van deze wet voldoende interpretatieruimte biedt om een ‘circulaire economie als dienst’ benadering in overheidsopdrachten toe te kunnen passen.⁶⁴

Net als het Europese- en het Nederlandse aanbestedingsrecht, kent het aanbestedingsrecht in Vlaanderen bepalingen die het formuleren van het bestek voor het aan te besteden product of de aan te besteden dienst en het toekennen van een overheidsopdracht regelen. Uit het Vlaamse rapport komen *vier* kernaspecten van deze regelgevende kader prominent naar voren om circulariteit in overheidsopdrachten te bevorderen.

De eerste twee kernaspecten betreffen het formuleren van de criteria voor de aanbestedingsprocedure.

Ten *eerste* maakt artikel 57 van de Wet inzake overheidsopdrachten het mogelijk om de aanbestedingsprocedure te koppelen aan het aanschaffen van een *dienst* in plaats van de eigendom van een product, zoals thans nog gebruikelijk lijkt te zijn. Door het aanschaffen van een dienst, zonder eigendomsoverdracht, blijft de aanbieder van de dienst ook na het beëindigen van de overheidsopdracht verantwoordelijk voor de goederen betrokken bij de geleverde dienst. Het wordt dus makkelijker om zulke goederen her te gebruiken. De mogelijkheid om diensten aan te schaffen wordt ook gewaarborgd door artikel 56, lid 3, van de Wet waarin is bepaald dat een offerte niet mag worden uitgesloten van een aanbestedingsprocedure zuiver omdat de offerte gebaseerd is op een dienst in plaats van op het overdragen van eigendom (en andersom).

Ten *tweede* biedt artikel 53, lid 3, van de Wet inzake overheidsopdrachten ruimte om technische specificaties gericht op de te bereiken prestaties, c.q. *functionele* technische specificaties, in de formulering van een tender op te nemen, in plaats van te verwijzen naar technische specificaties zoals NEN en ISO standaarden, zoals thans vaak het geval lijkt te zijn. Bij functionele technische specificaties omschrijft de aanbestedende/aankopende entiteit haar behoefte in termen van gewenste resultaten. Er wordt dus enkel de functie beschreven die het product of de dienst moet vervullen voor de aanbestedende/aankopende entiteit.

Bijvoorbeeld bevat een bestek niet de *middelvoorwaarde* van een verwarmingssysteem dat werkt door middel van een brander en radiatoren en aardgas gebruikt als brandstof, maar de *doelvoorwaarde*: ‘het bieden van een constante temperatuur van 21°C met een zo laag mogelijk verbruik’. Door gebruik te maken van functionele beschrijvingen kan ruimte gecreëerd worden voor circulariteit, omdat de aanbieders meer flexibiliteit hebben bij het opstellen van hun offertes. Ook keurmerken kunnen op basis van artikel 2(50) van de Wet inzake overheidsopdrachten gericht zijn op de circulariteit van een product of dienst. Artikel 54 van de Wet maakt het mogelijk om zulke keurmerken voor te schrijven in een bestek.

⁶⁴ W. Rubens e.a., Juridische knelpunten bij circulaire economie projecten. Een verkenning en studie aan de hand van enkele concrete projecten, juni 2019, <http://www.ovam.be>.

De derde en vierde kernaspecten betreffen het selecteren van een bieding.

Het *derde* ketenmoment betreft de zogenoemde *selectiecriteria* die zich richten op de *persoon* die een offerte opstelt. Hoewel het op basis van artikelen 67 en 70 van de Wet inzake overheidsopdrachten verboden lijkt om bepaalde personen wettelijk uit te sluiten op basis van criteria die circulariteit beogen te bevorderen, lijkt het, volgens Vlaamse deskundigen,⁶⁵ op basis van artikel 71 van de Wet wel mogelijk om kwalitatieve selectiecriteria zo in te richten dat de mate van ervaring en deskundigheid die eenieder heeft met circulariteit wel een rol spelen. Volgens het Vlaamse rapport wordt deze ruimte echter ingeperkt door het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de ervaring en deskundigheid van eenieder met circulariteit, niet onevenredig zwaar moet wegen in het selectieproces.

Het laatste ketenmoment dat uit het Vlaamse rapport prominent naar voren komt in het kader van het bevorderen van circulariteit in overheidsopdrachten betreft de zogenoemde *toekenningscriteria*. Dit betreft dus de beoordeling van de kwaliteit van een offerte. In dit kader pleiten de Vlaamse deskundigen voor een interpretatie van het criterium 'prijs' onder artikel 81 van de Wet in het licht van de *levenscyclus* benadering, om rekening te kunnen houden met de totale kosten van eigendom of gebruik bij de toekenningsbeslissing. Ook het criterium "sociale-milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt" in artikel 81, lid 2 van de Wet biedt ruimte om circulariteit te bevorderen. Als voorbeeld wordt het volgende gebruikt:

Ingeval als (specifieke) technische specificatie wordt geëist dat de gebruikte materialen voor de bouw van de circulaire fietsbrug te Berchem voor minstens 80% uit gerecycleerde componenten dienen te bestaan, kunnen via een gunningscriterium punten (van bv. 1 tot 20) worden toegekend voor elke 5% dat het minimumpercentage wordt overtroffen.

Uit het Vlaamse rapport komt dus naar voren dat circulariteit in overheidsopdrachten ook zonder behoefte van bepalingen die verder gaan dan vereist is op grond van richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten kan worden bevorderd.

2.5.2 Circulaire Economie als dienst of lening in private handelingen

In het kader van circulaire economie en private handelingen wordt de aandacht gevestigd op drie privaatrechtelijke aspecten: aansprakelijkheid, eigendom en verzekeringen.

⁶⁵ W. Rubens e.a., Juridische knelpunten bij circulaire economie projecten. Een verkenning en studie aan de hand van enkele concrete projecten, juni 2019, <http://www.ovam.be>.

Uit het Vlaamse rapport blijkt dat in Vlaanderen, zoals in de rest van België, vooral het aspect van eigendomsrechten problematisch is. Het aansprakelijkheidsrecht op basis van het Burgerlijke Wetboek (BW), met name artikel 1875 e.v. BW, het recht over contractuele aansprakelijkheid onder artikel 1384, lid 1 BW en de Wet Productaansprakelijkheid⁶⁶ kunnen zonder noemenswaardige belemmeringen worden toegepast op geleende goederen (of gehuurde goederen) en diensten. Ook het juridische kader voor verzekeringen voor verschillende soorten van producten, zoals auto's, lijken *in abstracto* niet in de weg te staan aan het delen of lenen van goederen.

Belemmeringen vloeien wel voort uit het eigendomsrecht. In dit kader richt de aandacht van de Vlaamse deskundigen zich vooral op het eigendom van onroerende zaken. Op grond van artikel 523 BW zijn alle onderdelen van een onroerende zaak, eigendom van de eigenaar van de onroerende zaak. Een dergelijke bepaling maakt het vrijwel onmogelijk om een op een dienst of lening gebaseerde benadering toe te passen.

Vlaamse deskundigen refereren aan het opstalrecht en de Opstalwet⁶⁷ als een mogelijke uitweg. Op basis van artikel 4 van de Opstalwet zou het overdragen van de eigendom van een *individualiseerbaar* onderdeel van een onroerende zaak pas na het verstrijken van een bepaalde termijn (niet langer dan 50 jaar) vanaf het startmoment van het opstalrecht plaats kunnen vinden onder betaling. De Vlaamse rapporteur geeft echter aan dat recente ontwikkelingen laten zien dat deze interpretatie en het gebruik van artikel 4 van de Opstalwet niet genoeg is om circulariteit te bevorderen.⁶⁸ De criteria die in het kader van artikel 4 Opstalwet bepalend zijn bieden namelijk onvoldoende ruimte (of lijken onvoldoende ruimte te bieden) om onderdelen van een onroerende zaak juridisch te onderscheiden van de rest van de onroerende zaak.

Het zou interessant kunnen zijn om na te gaan of het opstalrecht meer ruimte zou kunnen bieden in Nederland om circulariteit na te streven in het eigendomsrecht.⁶⁹

⁶⁶ Wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, BS 22 maart 1991, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1991022530&table_name=wet.

⁶⁷ Wet over het recht van opstal, 10 januari 1824,

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=nl&nm=1824011051&la=N.

⁶⁸ A. van Vaerenbergh en F. Leyman, "Product als dienst"-overeenkomsten, een stap in de richting van een circulaire economie.", M.E.R. 2019, nr. 1, 20-30; B. VerheyeE, "Toekomst van de circulaire vastgoedeconomie in Belgisch en Nederlands recht", TPR 2019, afl. 1, 107-196.

⁶⁹ Zie in dit verband de voorstellen van: P.J. van der Plank, Het bevorderen van circulair bouwen. Een alternatief voorstel, TBR 2019/89.

2.6 Stoffenbeleid in relatie tot beleid over Circulaire Economie

Wat betreft het (chemische) stoffenbeleid in relatie tot het beleid inzake de circulaire economie kennen de meeste onderzochte landen weinig tot geen specifieke wetgeving (of bepalingen) ten aanzien van de regulering van stoffen of de toelating dan wel het gebruik van stoffen die zijn gesteld met het oog op de transitie naar een circulaire economie. De stoffenregelgeving in de onderzochte landen dient vooral ter implementatie van de Europese regelgeving (REACH).

Wel hebben landen in sommige gevallen stoffen in bepaalde producten, vooruitlopend op Europese regelgeving, verboden. Zo noemt de Franse rapporteur een wet uit 2012 die het gebruik van bisphenol A in bepaalde producten voor kinderen onder drie jaar verbodt. Dit verbod is later op Europees niveau overgenomen. Ook loopt Frankrijk volgens de rapporteur voorop in het verbieden van middelen die gevaarlijk zijn voor ‘bestuivers’. Zo is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die neonicotinoiden bevatten in Frankrijk sinds 2008 verboden. Dergelijke verboden zijn echter niet vanuit een specifieke CE-perspectief in de wetgeving opgenomen (maar hebben mogelijk in deze specifieke gevallen wel een positief effect, of beter gezegd, deze stoffen kunnen in ieder geval geen belemmering vormen voor hergebruik, recycling van materialen en producten). Een informatie-verplichting die wellicht *wel* (of ook) met het oog op de circulaire economie lijkt opgenomen, betreft een informatieverplichting ten aanzien van hormoonverstorende stoffen (breder dan alleen bisfenol A) die met de 2020 wet op de circulaire economie is toegevoegd aan de Franse Algemene wet inzake de volksgezondheid (art. L. 5232-5-I). Dit betreft een informatieplicht aan de consument over de aanwezigheid van bewezen of veronderstelde hormoonverstorende stoffen en voor bepaalde producten (met een bijzonder blootstellingsrisico) een uitbreiding van deze verplichting naar verdachte hormoonverstorende stoffen. Of dit aanvullend is op EU wetgeving kon niet worden achterhaald.

Frankrijk's algemene milieuwet bevat echter wel enige bepalingen die aanzetten tot het zoveel mogelijk afzien van het gebruik van gevaarlijke stoffen in producten. Zoals aan het einde van paragraaf 2.2.2 werd uiteengezet zijn er zowel algemene als meer specifieke bepalingen die daartoe een aanzet geven. De artikelen L 110-1-2 en L 110-1-2 dringen in algemene zin aan op een meer ecologisch ontwerp en de preventie en vermindering van het vrijkomen van verontreinigende en giftige stoffen. Meer specifieke bepalingen zijn die inzake het bonus-malus systeem, waarbij het gebruik van gevaarlijke stoffen het product duurder maakt, en de op te stellen preventie- en ecodesignplannen, gericht op het verlengen van de levensduur van producten, en een vermindering van het gebruik van stoffen die in hun afvalfase problemen opleveren.

Denemarken rapporteert een interessante ontwikkeling ten aanzien van het stoffenbeleid en CE, hoewel dit geen wetgeving betreft. De problemen die gevaarlijke stoffen kunnen opleveren voor de circulaire economie worden daar aangepakt via onderzoek en informatie. Als onderdeel

van een breed politiek akkoord ‘Joint Chemistry Initiative for 2018-2021’ is in Denemarken afgesproken dat de EPA (Environmental Protection Agency) moet rapporteren hoe kan worden vermeden dat chemische stoffen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid en het milieu, een belemmering vormen voor een circulaire economie. Ten behoeve van dit onderzoek is een ‘Center for Circular Chemistry’ opgezet. Het onderzoek heeft zich tot nu toe geconcentreerd op de constructie- en bouwsector en verpakkingsafval. In 2019 is in dit kader een tweede deel van het rapport ‘Harmful chemicals as a barrier to the circular economy’ opgeleverd. Het rapport vormt de neerslag van een onderzoek onder bedrijven naar gevaarlijke chemische stoffen als belemmering voor CE. Ten aanzien van de wetgeving wordt onder meer het volgende geconcludeerd:

Already today, environmental legislation affects companies' practices in relation to harmful chemicals, for example in relation to discharges of substances in smoke and wastewater, where companies must bear the costs of treatment. Over a number of years, a consensus has gradually been created that it is fair and reasonable for companies to bear the costs of, for example, wastewater and flue gas treatment, in order to avoid the spreading of harmful chemicals to the environment. Similarly, it is conceivable that over a number of years, companies are charged for the use of chemicals in products to the extent that the harmful substances contaminate the waste stream, reduce the value of secondary raw materials or in other ways hamper the circular economy. Substitution, reduction or general change in production is often a major financial burden, which is not made without clear gains, so legal requirements may be necessary to create an incentive structure that promotes substitution.⁷⁰

Het Deense onderzoek lijkt de oplossingsrichting voor het gevaarlijke stoffenbeleid in relatie tot de circulaire economie dan ook in de richting van financieel instrumentarium in combinatie met wetgeving te zien. Een duidelijke uitwerking of richting ontbreekt echter vooralsnog, voor zover wij kunnen overzien. Minder duidelijk aan een circulaire economie gerelateerd is de campagne die zwangere vrouwen er sinds 2012 toe aanzet producten te vermijden die door de aanwezigheid van hormoonverstorende stoffen schade aan het ongeboren kind kunnen veroorzaken. Daarop werd kort ingegaan in paragraaf 2.3.2 hierboven.

De verschillende landenrapporten overziend kan voorlopig de conclusie worden getrokken dat er nog weinig stappen zijn gezet ten aanzien van een integrale benadering van het gevaarlijke stoffen en circulaire economiebeleid. Alleen in Denemarken is een bijzondere onderzoeksorganisatie opgezet om deze problematiek te onderzoeken.

⁷⁰ Zie <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2019/12/978-87-7038-136-9.pdf> en <https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2019/dec/hvordan-undgaar-vi-at-skadelige-kemikalier-forhindrer-genanvendelse-og-cirkulaer-oekonomi/>.

2.7 Enkele concluderende opmerkingen

Frankrijk als koploper: een integrale wet ter bevordering van meer circulariteit

Kijkt men naar de vraag of circulariteit een integraal en sturend principe in de wetgeving van de zeven geheel of deels in deze studie betrokken landen is, dan steekt Frankrijk er duidelijk met kop en schouders bovenuit, althans sinds kort. Frankrijk heeft niet alleen, zoals ook het geval is in de andere onderzochte landen, een programma dat beleidsmaatregelen gericht op meer circulariteit moet intensiveren, bundelen en integreren, maar heeft getracht dit ook in de wetgeving te bewerkstelligen door een wet die de (integrale) milieuwet op vele plekken wijzigt en met op circulariteit gerichte instrumenten en beginselen ‘doordrenkt’. Dat werd met name bewerkstelligd door via twee ‘paraplu-wetten’ in 2015 en 2020 (inzake energietransitie respectievelijk circulaire economie) veranderingen aan te brengen in met name de Franse algemene milieuwet en in andere wetgeving om zo circulariteit steviger te verankeren.

Dat is op zich al een interessant fenomeen. De wetten van de andere onderzochte landen doen dat niet of veel minder. Het is de vraag of een dergelijke ontwikkeling ook in Nederland denkbaar en wenselijk zou zijn. De structuur van de milieu- en omgevingswetgeving in Nederland is anders dan in Frankrijk. Een met de ‘Code de l’environnement’ vergelijkbare wet bestaat niet (meer). De Wet milieubeheer is uitgekleed en belangrijke omgevingsrechtelijke instrumenten worden overgeheveld naar de Omgevingswet. Laatstgenoemde wet stelt niet (alleen) milieubescherming centraal, maar stelt ‘beleidsneutraal’ het bereiken van ‘een goede omgevingskwaliteit’ centraal (art. 1.3 Omgevingswet). Daaronder valt de bescherming van het milieu en het doelmatig beheren van de omgeving, maar ook het gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Daarnaast blijft een ‘verminkte’ Wet milieubeheer over, waarin instrumenten zijn te vinden die geen ruimtelijke implicaties hebben en daarom voornamelijk niet in de Omgevingswet zijn opgenomen. Die andere wettelijke situatie pleit niet tegen een Nederlandse integrale ‘Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie’, maar zou wel tot gevolg hebben dat deze wet een ‘paraplu-wet’ zou worden, vergelijkbaar met de Franse Wet ter bestrijding van verspilling en inzake circulaire economie. Een dergelijke Nederlandse integrale wet zou immers een aanpassing betekenen van meerdere regelingen die relevant zijn voor de bevordering van de circulaire economie (in ieder geval de Wet milieubeheer en de Omgevingswet). Toch kan een dergelijk wetgevingsinitiatief alleen al vanwege zijn signalerende werking interessant zijn. Een dergelijke wet zou dan nieuwe principes, doelstellingen en instrumenten introduceren die, gezien het feit dat zij vaak geen directe ruimtelijke implicaties hebben, vooral in de Wet milieubeheer een plaats zullen vinden. Daarmee zou het streven naar een circulaire economie een expliciete doelstelling van de Wet milieubeheer zijn (en ook een van de centrale thema’s van de wet worden). Maar een dergelijke integrale Wet voor afvalpreventie en een circulaire economie zou daarnaast ook tot gevolg kunnen hebben dat sommige toetsingskaders, omgevingswaarden, etc. in de op grond van de

Omgevingswet vastgestelde amvb's, vooral het Bkl en het Bal, worden geïntroduceerd of aangepast.

De noodzaak om wettelijke verplichtingen te operationaliseren en ook toe te passen

Of een dergelijke wet gericht op de vergroting van de circulariteit inderdaad zinvol is, is een tweede vraag. Het is nog niet duidelijk of de Franse wet ook werkelijk tot meer circulariteit leidt en de daarin voorziene instrumenten ook daadwerkelijk worden toegepast. Hoewel de wet veel vernieuwende ideeën en nieuwe juridische instrumenten bevat (waarop straks nog even wordt ingegaan), blijven de wettelijke regelingen tot nu toe vooral van programmatische en proclamerende aard. Wat daarvan uiteindelijk terecht komt, valt nog te bezien. Veel moet nog worden geconcretiseerd in uitvoerende regelgeving en moet vooral nog worden toegepast. In dit verband dient erop te worden gewezen dat de wijzigingen van de Franse algemene milieuwet die in 2020 werden aangenomen via de Wet ter voorkoming van verspilling en voor een circulaire economie lang niet allemaal al in werking waren getreden op het moment van het afronden van dit rapport. Zelfs van bepalingen die al operationeel lijken te zijn, was het daadwerkelijke effect voor het onderzoeksteam niet binnen de mogelijkheden van deze studie te achterhalen. Als voorbeeld hiervoor moge dienen de mogelijkheid om met strafrechtelijke sancties (boete en hechtenis) te reageren op het bewust verkorten van de levensduur van een product. De Franse wet voorziet al sinds 2015 in deze mogelijkheid. De mogelijk op te leggen boete is in de wetwijziging van 2020 verhoogd, maar niemand die daarom werd gevraagd wist van enig geval waarin een dergelijke boete in de afgelopen vijf jaar is opgelegd. Ook de hoge boetes voor grote supermarkten die niet verkochte voedingsmiddelen niet aanbieden aan voedselbanken werden klaarblijkelijk nog niet opgelegd. Wel zou er tegenwoordig in de praktijk meer voedsel worden gedoneerd dan in het verleden.

Een ander voorbeeld zijn de programmatische bepalingen in de (recente) wetgeving van de regio Castilië-La Mancha, deels soortgelijke bepalingen in §5 van de Deense Wet op de milieubescherming en de, volgens de letter van de wet, ver strekkende verplichtingen van (alle) producenten om producten circulair te ontwerpen en te vervaardigen uit § 23 van het Duitse KrWG. Kenmerkend voor dit probleem is de conclusie van de Duitse Milieuraad (Sachverständigenrat für Umweltfragen, SRU): “De bestaande Duitse instrumenten voor het afvalbeleid en de circulaire economie waren naar opvatting van de SRU tot nu toe niet in staat om een echte circulaire economie van de grond te krijgen... Hoewel het voorkomen van afval binnen de Europese afvalstoffenstrategie de hoogste prioriteit geniet, gebeurt dat in Duitsland niet of slechts marginaal.”⁷¹ De Milieuraad beveelt dan ook onder andere aan het vaststellen

⁷¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020, Kurzfassung, Berlin 2020, p. 8, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5, „Bestehende Instrumente der Abfall- und

van kwantitatieve reductiedoelen voor de productie van afvalstoffen aan (afvalvermijdingsdoelstellingen), en wel in absolute, niet in relatieve zin. Hij verwijst hierbij naar voorbeelden in andere landen, vooral naar Frankrijk. Voorts wordt aanbevolen om niet te volstaan met doelen voor de hoeveelheid van gerecycled materiaal, maar ook de kwaliteit van het recycling kwantitatief te specificeren. Op EU-niveau wordt onder andere een uitgebreidere vaststelling van ecodesign-eisen, ook voor niet energiegerelateerde producten, aanbevolen.⁷²

De introductie van dergelijke, bindend geformuleerde, bepalingen in de Nederlandse wetgeving kan men als politiek signaal overwegen. Tot het daadwerkelijk realiseren van meer circulariteit leidt dat echter niet als dergelijke bepalingen niet geconcretiseerd, uitvoerbaar gemaakt en toegepast worden. Of, anders gezegd, indien de introductie van dergelijke bepalingen in Nederland wordt overwogen, dan zou dat volgens het onderzoeksteam vergezeld moeten gaan van een plan van aanpak voor de operationalisering en handhaving daarvan.

Enkele (t.o.v. de Nederlandse wetgeving) vernieuwende instrumenten

Uit het onderzoek zijn enkele vernieuwende instrumenten naar voren gekomen die in Nederland nog niet worden ingezet. Ook wat dat betreft is Frankrijk duidelijk koploper. Naast het regelen van producentenverantwoordelijkheid voor sectoren waarvoor Nederland geen UPV-regeling kent (en waarvoor ook geen EU-rechtelijke verplichtingen tot het instellen van een UPV-regeling bestaan) zijn dit vooral:

- het verbieden van reclame waarmee overconsumptie en afval wordt bevorderd;
- het verbod op het vernietigen van onverkochte items voor producenten (moeten worden hergebruikt of gerecycled);
- het opnemen van een beginsel over circulaire economie in de wet, als dwingende criterium voor het opstellen van afvalplannen en het toetsen van specifieke handelingen.
- de reductie van 50% single use plastic flessen in 2030 en in 2040 een algemeen totaal verbod;
- de introductie van een bonus-malus systeem afhankelijk van de milieu-impact van een product (hieronder nader uitgelegd);
- de verplichting voor producenten in de ‘vervuiler-betaalt sectoren’ (d.w.z. de sectoren waar producenten verplicht zijn om de verwerking van hun afval te financieren door middel van bijdragen aan een PRO – producer’s responsibility organisation – die de verwerking van dit soort afval als taak heeft) om ecodesign te integreren in het ontwerp-

Kreislaufwirtschaft in Deutschland waren aus Sicht des SRU bislang nicht in der Lage, eine echte Kreislaufwirtschaft zu etablieren. ...Obwohl Abfallvermeidung in der europäischen Abfallhierarchie das Ziel mit der höchsten Priorität ist, findet sie in Deutschland nicht oder nur marginal statt.“ Vertaling Ch. Backes.

⁷² Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020, Berlin 2020, p. 133 e.v.

proces (art. L 541-10-17); in het kort komt dit er op neer dat deze groepen producenten elke vijf jaar een preventie en eco-design actieplan moeten opstellen voor hun producten zodat ze meer gerecycled materiaal bevatten en beter recyclebaar zijn op het nationale grondgebied. Er zijn overigens voorzieningen getroffen voor PRO-producentenverantwoordelijkheidsorganisaties om het opstellen van deze plannen te vergemakkelijken waarvan de uitvoering in handen blijft van de producenten;⁷³

- de introductie van een ‘repareerbaarheid’ index voor elektronische producten, later gevolgd door een ‘duurzaamheids-index (informatie voor consumenten);
- financiële instrumenten (differentiatie in heffingen) die meer circulaire producten bevoordelen ten opzichte van minder circulaire producten;⁷⁴
- het aandacht besteden aan het thema circulaire economie in het onderwijs; en
- de verwijzing naar het streven naar een ‘neutrale ecologische voetafdruk binnen het kader van respect voor planetaire grenzen’ in de wettelijke definitie van het begrip circulaire economie.

Via een bonus-malus systeem zullen de Franse consumenten vanaf 1 januari 2021 ecologisch ontworpen producten kunnen kiezen: met gerecyclede materialen, zonder nutteloze oververpakking, of gemaakt om te repareren. Degenen die hun producten op een meer ecologische manier ontwerpen, zullen profiteren van een bonus op de bijdrage die ze betalen aan de PRO-organisatie voor producentenverantwoordelijkheid voor het beheer en de behandeling van het einde van de levensduur van hun producten. Omgekeerd zullen fabrikanten die geen ecodesign-benadering volgen bij hun productie, deze bijdrage zien toenemen met een malus. Deze maatregel, waarin ook in de Kra wordt voorzien,⁷⁵ maakt het uiteindelijk mogelijk overproductie en oververpakking te beperken. Bedrijven moeten hun modellen grondig herzien. PRO-organisaties voor producentenverantwoordelijkheid zullen bonussen en malussen implementeren, bijvoorbeeld om hun doelstellingen voor recycling of productherstel te behalen. Deze bonussen en malussen zullen financiële prikkels creëren en kunnen indien nodig bij decreet worden vastgesteld. De fabrikanten zullen de bonus-malus op hun producten moeten aanbrengen, bijvoorbeeld in de vorm van een kleurcode of een pictogram. Het bonus-malus-weergavesysteem moet nog worden bepaald: het zal op regelgevende basis worden gedefinieerd. Het bonus-malus systeem gaat gelden voor alledaagse producten. Het betreft met name alle producten die deel uitmaken van een EPR-regeling (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid): verpakkingen (yoghurtbekers, vacuümverpakte levensmiddelen, etc.), meubels, elektrische en elektronische producten (zoals gsm's, tv's, tablets en

⁷³ Ministère de la Transition Écologique, The anti-waste law in the daily lives of the French people. What does that mean in practice, January 2020, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/en_DP%20PJL.pdf, p. 29.

⁷⁴ Zie <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-anti-gaspillage-economie-circulaire-1#e5>. Zie ook Jacques Vernier, Les filières REP. Responsabilité élargie des producteurs, maart 2018, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/REP_Rapport_Vernier.pdf.

⁷⁵ Bijlage IV bis onder 4 zoals ingevoerd door Richtlijn (EU) 2018/851 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, PbEU L 150, 14.6.2018, pp. 109-140.

haardrogers), kleding, schoenen, batterijen en banden. Sanitair, textiel, speelgoed, sport en doe-het-zelfartikelen zullen ook worden omvat wanneer de EPR-regelingen zullen worden opgesteld.⁷⁶ Ook Denemarken werkt op sommige plekken met differentiatie in financiële bijdragen die voor UPVs, respectievelijk voor producten moeten worden naarmate een product meer of juist minder circulair is.

Voor al deze innovatieve of ten minste innovatief lijkende instrumenten kunnen wij niet aangeven hoe ze in detail werken en of ze effectief zijn. Dat ligt deels aan het feit dat ze pas zeer recent, in 2020, een wettelijke regeling hebben gevonden. Belangrijker is echter nog dat het grootste deel van deze instrumenten nadere uitwerking en operationalisering, mede door nadere regelgeving behoeft. Daar wordt thans aan gewerkt en over gediscussieerd. Of deze innovatieve instrumenten daadwerkelijk tot meer circulariteit leiden, kan dus (nog) niet worden gezegd. Het antwoord op deze vragen lijkt vanuit een Nederlands perspectief wel bijzonder interessant, mede omdat enkele van deze instrumenten ook in Nederland bediscussieerd worden, zoals de uitbreiding van de UVP tot andere sectoren. Een bijzonder interessant (Frans) instrument is ook om producenten (en importeurs) plannen te laten maken hoe zij de circulariteit van hun producten binnen een bepaalde termijn met een bepaald percentage verhogen (art. L 541-10-17); het betreft hier een nader aspect van de regels die werden ingevoerd voor productgroepen (art. L 514-10-12 juncto L 541-10-1), waarvoor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bestaat (naast de mogelijkheid om via het bonus-malus systeem een financiële prikkel te bieden om producenten ertoe te bewegen meer gerecycled materiaal te gebruiken). Daarmee lijkt een mogelijkheid te worden gezocht en te zijn gevonden om aanvullend op het EU productenrecht ook nationaal producenten aan te spreken en aan te sporen of zelfs te dwingen tot het ontwerpen en maken van meer circulaire producten. Het zou bijzonder interessant zijn om na te gaan welke concrete effecten de inzet van dit instrument heeft. Meer algemeen lijkt aan te bevelen om de verdere ontwikkelingen vooral in Frankrijk nauw te volgen. Ook zou het interessant kunnen zijn om enkele kerngetallen, zoals de ontwikkeling van de hoeveelheid afvalstoffen of de percentages van hergebruik of recycling sinds bijvoorbeeld 2015 en in de toekomst te vergelijken.

Regulering van stoffen die circulaire oplossingen (kunnen) bemoeilijken

Een belangrijke hindernis voor veel circulaire oplossingen zijn aanwezige giftige of anderszins problematische stoffen in producten en afval. Wat dat betreft lijkt niet Frankrijk, maar Denemarken voorop te lopen. Zowel het feit dat de Denen hiervoor een eigen onderzoekscentrum hebben opgericht (Center for Circular Chemistry) als de strategie om de

⁷⁶ Ministère de la Transition Écologique, The anti-waste law in the daily lives of the French people. What does that mean in practice, January 2020, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/en_DP%20PJL.pdf, pp. 30-31.

toepassing van circulair gebruik van problematische stoffen in producten door het beprijzen daarvan terug te dringen vergen nadere aandacht. Ook dit is een middel om, ondanks de beperkingen van het interne markt-recht, op nationaal niveau iets aan de regulering van producten te doen teneinde circulaire toepassingen daarvan te verbeteren.

Inzet van economische instrumenten

Zowel in Denemarken (zie de vorige alinea), als in Frankrijk worden financiële instrumenten ingezet om producten en werkwijzen meer circulair te maken, bijvoorbeeld door differentiatie in heffingen. Ook differentiatie in tarieven binnen UPV-systemen is goed denkbaar. Op deze wijze kunnen nationale overheden toch een beleid voeren dat gericht is op verbetering van de circulariteit een aangrijpt aan producten, ondanks de beperkingen voor nationale productnormen op grond van de interne markt. Er zijn geen technische notificaties van dergelijke instrumenten gevonden. Een reden daarvoor is dat er meestal geen sprake is van technische eisen aan goederen waarvoor notificatie vereist is. Ook werden geen inbreukprocedures geïdentificeerd.

Beginselen en algemene verplichtingen

In een aantal landen zijn in wettelijke regelingen beginselen en zorgplichten vervat die de hele levenscyclus van producten adresseren en uitgaan van het streven naar een circulaire economie als overkoepelend thema. Dat is in Frankrijk het geval, maar ook in het Duitse KrWG, welke wet voor het overige geen wet op de circulaire economie is, maar een afvalstoffenwet. Een interessant aspect van de Franse 'Code de l'Environnement' is de verplichting voor producenten om iedere vijf jaar preventie en ecodesign-plannen te presenteren waarin ze ingaan op de mogelijkheden om hun producten meer gerecycled materiaal te laten bevatten en beter recyclebaar te maken. Daarnaast is het Franse bonus-malus systeem op de bijdrage die producenten betalen aan de PRO - organisaties voor producenten-verantwoordelijkheid voor het beheer en de behandeling van het einde van de levensduur van hun producten interessant. § 23 Abs. 1 KrWG (en vergelijkbaar ook § 4 ElektroG en § 4 VerpackG) bevat(ten) zeer omvattende verplichtingen tot het circulair ontwerpen en produceren van producten die aan alle producenten zijn gericht. Ook § 5 van de Deense Wet op de milieubescherming bevat vergelijkbare, zeer ruim gedefinieerde verplichtingen van alle producenten en importeurs van goederen. Ook hier geldt echter dat de praktische waarde van dergelijke wettelijke bepalingen beperkt of zelfs nihil is zolang ze niet in nadere regelgeving voor bepaalde producten en producenten worden uitgewerkt.

Circulaire economie of het efficiënte gebruik van grondstoffen en hulpbronnen?

Ten slotte willen de onderzoekers nog een vraag nader onder de aandacht brengen die een diepere discussie verdient. Zoals hiervoor al bediscussieerd staat in het Duitse beleid, in het bijzonder in het ProgRes niet de ‘circulaire economie’ als uiteindelijk doel centraal, maar het efficiënte gebruik van grondstoffen en hulpbronnen als onderdeel van een nog ruimer streven naar een duurzame economie en maatschappij. Deels is dat een puur terminologische vraag omdat de letterlijke Duitse vertaling van ‘circulaire economie’, namelijk ‘Kreislaufwirtschaft’ een beperktere scope heeft en doorgaans wordt geassocieerd met en beperkt tot de vraag hoe met afvalstoffen wordt omgegaan. Het gaat echter ook om een iets andere focus. De vraag of deze iets andere focus uiteindelijk een verschil uitmaakt hebben wij niet en detail kunnen nagaan. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld of het streven naar ‘100% circulair’ of soortgelijke doelstellingen de meest duurzame oplossingen opleveren. Meer circulariteit en minder energieverbruik kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet met elkaar komen te staan. De rechtsvergelijkende beschouwing van dit vraagstuk bevestigt nogmaals dat een oplossing van dergelijke conflicten lijkt alleen dan goed mogelijk als het referentiekader van maatregelen hun algehele duurzaamheid wordt. Daarbij zouden levenscyclusanalyses (LCAs) en methoden om de ecologische voetafdruk van bepaalde producten te kwantificeren een belangrijke rol moeten spelen. De doelstelling van het terugbrengen van de ecologische voetafdruk van een product of werkwijze zou in de wet verankerd kunnen worden. Overigens is dat in geen van de onderzochte landen thans het geval, behalve in Frankrijk waar de algemene milieuwet sinds 2020 onderstreept dat de transitie naar een circulaire economie gericht is op het bewerkstelligen van een neutrale ecologische voetafdruk binnen het kader van respect voor planetaire grenzen (art. L 110-1-1).

HOOFSTUK 3 VERDUURZAMING VAN MOBILITEIT

3.1 Inleiding

In alle onderzochte landen zijn er beleids- en regelgevende kaders die een transitie naar een duurzame mobiliteit regelen. De kaders in Frankrijk, Duitsland, Noorwegen en, in wat mindere mate, Denemarken bevatten enkele kenmerken die als inspiratie voor het ontwikkelen van een beleids- en/of regelgevende kader over duurzame mobiliteit in Nederland zouden kunnen dienen. Voor Denemarken lijkt dat echter minder het geval te zijn. Dat wil niet zeggen dat er in Denemarken geen opvallende maatregelen zijn. Waar relevant zal naar dergelijke maatregelen in de komende paragrafen worden gerefereerd.

Meer in het bijzonder betekent dit dat dit rapport zich vooral zal richten op de uitkomsten uit Frankrijk, Duitsland en Noorwegen met betrekking tot de vragen:

- of er sprake is van een overkoepelend beleids- en/of regelgevend kader over duurzame mobiliteit (par. 3.2);
- of er sprake is van lokale beleids- en/of regelgevende initiatieven (par. 3.3);
- of milieuzones werden ingesteld (part. 3.4);
- of zulke initiatieven product- of stoffenstandaarden omvatten (par. 3.5);
- of zulke initiatieven een onderscheid maken tussen verschillende vormen van vervoersmiddelen (par. 3.6);
- over de relatie tussen het nationaal en Europees recht over duurzame mobiliteit, en met name of er sprake is van: a) nationale maatregelen die additioneel zijn ten aanzien van het op dit terrein aanwezig EU-recht, van algemene beginselen en/of van zorgplichten in het kader van duurzame mobiliteit, en b) of EU-regelgeving wordt ervaren als een belemmering voor het ontwikkelen van duurzame mobiliteit in de onderzochte landen (par. 3.7); en
- of er sprake is van mogelijkheden om af te wijken van nationale standaarden om innovatie te bevorderen (par. 3.8).

Alleen onder paragrafen 3.2-3.4 zal gerefereerd worden aan het Deense rapport. In paragraaf 3.9 wordt een samenvatting geboden van de meest opvallende resultaten uit het vergelijkende onderzoek.

3.2 Overkoepelende beleids- en/of regelgevende kaders over duurzame mobiliteit

Alle vier de onderzochte landen hebben een landelijk *beleid* en *regelgevend* kader die mobiliteit regelen en de bescherming van milieu en mens proberen te bevorderen. In het vervolg zal telkens worden aangegeven of het gaat om *regelgeving* of om *beleid*.

Het oudste *regelgevende* kader over duurzame mobiliteit is te vinden in **Denemarken**. Wellicht is dit ook de reden waarom de Deense rapporteur van mening is dat terwijl vroeger Denemarken een pionier was in het kader van duurzame mobiliteit, er nu geen opvallende elementen zijn. Denemarken heeft namelijk een landelijke *wet* over lage emissiezones die al stamt uit 2006 (sindsdien meermaals geamendeerd).⁷⁷ Volgens de Deense rapporteur is deze wet het enige noemenswaardige Deense instrument dat gelinkt kan worden met duurzame mobiliteit. Hier zal nog nader op worden ingegaan in de paragrafen 3.3 en 3.4.

In vergelijking met Denemarken hebben Frankrijk, Duitsland en Noorwegen alle drie een jonger overkoepelend beleids- of regelgevend kader over duurzame mobiliteit.

Voornamelijk het *Noorse* rapport brengt een heel uitgebreid *beleidskader* over duurzame mobiliteit naar voren. In Noorwegen heeft de regering een landelijke strategie naar een duurzame mobiliteit in 2014 gepubliceerd.⁷⁸ Op basis hiervan worden vierjarige actieplannen over mobiliteit gepubliceerd door de regering. Het huidige plan richt zich op de periode 2018-2022, en wordt gewerkt aan het plan voor de periode 2022-2033. Een van de drie speerpunten in het landelijke plan is het reduceren van CO₂-emissies en de vermindering van negatieve gevolgen voor het milieu door het bouwen, gebruiken en onderhouden van het mobiliteitsnetwerk (hoofdstuk 4.5 van het landelijk plan). Specifieke beleidsrichtlijnen zijn opgenomen in hoofdstuk 11 van het landelijke plan en richten zich sterk op de reductie van emissies,⁷⁹ het stimuleren en invoeren van groene technologische ontwikkelingen,⁸⁰ het beschermen van het Noorse ecosysteem en het verbeteren van de luchtkwaliteit.⁸¹ Het landelijke plan dient ook als

⁷⁷ Ministerial Order on Low Emission Zones (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1322>). De regels en de opzet worden in het Engels beschreven op de website van het EPA, <https://eng.mst.dk/air-noise-waste/air/reducing-traffic-emissions/danish-low-emission-zones/>.

⁷⁸ Zie <https://www.toi.no/publications/norway-s-path-to-sustainable-transport-article32521-29.html>, Engelse samenvatting: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=36658>.

⁷⁹ Bijvoorbeeld een 40% reductie van CO₂ emissie in 2030 in vergelijking met 1990; dit doel stamt uit het landelijke beleid over klimaatverandering zoals vastgesteld in 2017, *Lov om Klimamal*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60?q=klima>, (in het Engels: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2017-06-16-60?q=klimalov>), zoals verder ontwikkeld in de *Klimakur 2020*, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimatiltak/klimakur/klimakur-2020/>. In 2021 worden de doelen aangepast naar 50% reductie in 2030 t.a.v. 2005 niveaus (*Klimakur 2030*, <https://www.miljodirektoratet.no/klimakur/>).

⁸⁰ Dit omvat het introduceren van financiële prikkels en wettelijke standaarden om nieuwe technologieën in voertuigen alsmede brandstoffen te bevorderen en invoeren.

⁸¹ Deze richtlijnen zijn ook opgenomen in het Landelijke Budget, National budget (Budgetplan 2019/2020, Kapittel 6.2.3, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671512/?ch=3#kap6-2-3>).

kapstok voor het maken van plannen over specifieke aspecten van duurzame mobiliteit door verschillende landelijke agentschappen, zoals *Avinor*,⁸² over luchtvaart, *Kystverket*,⁸³ over watertransport, en *Jernbanedirektoratet*,⁸⁴ over vervoer op de spoor. Drie van zulke plannen worden besproken in het landenrapport over Noorwegen:

- The action plan for fossil-free public transport in 2025;⁸⁵
- The action plan for infrastructure for alternative fuels in the transport sector; en⁸⁶
- The Government's action plan for green shipping.⁸⁷

Ook in *Frankrijk* zijn er doelen over mobiliteit afkomstig uit het landelijke *beleid* over CO₂-reductie.⁸⁸ Er zijn ook plannen om specifieke aspecten van duurzame mobiliteit te faciliteren. Met name refereert de Franse rapporteur in dit kader aan een fietsenplan⁸⁹ en aan een plan over carpoolen.⁹⁰ Naast beleidsstukken is er in Frankrijk ook een landelijke *wet* over mobiliteit uit 2019.⁹¹ Deze wet regelt verschillende mobiliteit aspecten en omvat doelen om duurzame mobiliteit te bevorderen, zoals:

- 100% informatie over mobiliteit zou beschikbaar moeten zijn in 'one click';
- het aandeel van het vervoer per fiets te verdrievoudigen tot 2024;
- het vergroten van de verzameling van *mobility data* en het bieden van *operational support* in het hele land eind 2021; en
- de vervijfvoudiging van het aantal laadpalen voor elektrische auto's tot 2022.

Deze wet ondersteunt het bereiken van deze doelen door maatregelen die zich richten op, bijvoorbeeld, het ontwikkelen van standaarden voor vervoersinformatie en -kaartjes, het

⁸² Zie <https://avinor.no/globalassets/konsern/om-oss/samfunnsoppdraget/avinors-10-plan-2019---2020.pdf>.

⁸³ Zie https://www.kystverket.no/globalassets/om-kystverket/brosjyrer/handlingsprogram_2018-2029-web.pdf.

⁸⁴ Zie <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/bb4a604d4626487a933f417b9afcb317/hp-rapport-fastsatt-v7aug2018.pdf>.

⁸⁵ Fossilfri kollektivtrafikk i 2025, <https://www.regjeringen.no/contentassets/383ec46d92b54c02af488558e2dbe0c1/handlingsplan-for-fossilfri-kollektivtransport.pdf>.

⁸⁶ Handlingsplan for infrastruktur for alternative drivstoff i transport, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-infrastruktur-for-alternative-drivstoff-i-transport/id2662448/>.

⁸⁷ Regjeringens handlingsplan for grønn skipsfart, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-governments-action-plan-for-green-shipping/id2660877/>. Skipssikkerhetsloven (kapittel 5), (https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-02-16-9/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5) bevat een rechtsgrondslag om maatregelen voor te schrijven in dit kader.

⁸⁸ Zie <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>.

⁸⁹ Cycling and Active Mobility Plan: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-velo-et-mobilites-actives#:~:text=millions%20d'%E2%82%AC%2C%20c',partie%20les%20discontinuit%C3%A9s%20d'itin%C3%A9raires>.

⁹⁰ Carpool plan: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gouvernement-se-mobilise-entreprises-et-collectivites-locales-faire-du-covoiturage-evidence-dans>.

⁹¹ Zie <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039666574&categorieLien=id>.

reguleren van *free-floating services* (zelf-service vervoer modaliteiten) en het bevorderen van carpooling.

Waar in Noorwegen en Frankrijk projecten voor duurzame mobiliteit meer op zichzelf lijken te staan, maakt het duurzame mobiliteitsbeleid in **Duitsland** onderdeel uit van een meer omvattende landelijke duurzaamheidsstrategie, de ‘*Nachhaltigkeitsstrategie en het Klimaschutzprogramm 2030*’, met de Duitse strategie over mobiliteit en brandstof uit 2012 als startpunt van een specifiek kader voor duurzame mobiliteit.

Net als het Franse rapport refereert het Duitse rapport ook aan *regelgeving* in het kader van duurzame mobiliteit. Anders dan in Frankrijk, lijkt de wetgeving in Duitsland zich te richten op specifieke aspecten van duurzame mobiliteit, met name een wet uit 2015 over elektrische mobiliteit, de *Elektromobilitätsgesetz – EmoG*. Deze wet beoogt voornamelijk privileges te creëren voor eigenaren van elektrische auto’s.⁹² Om dit te bereiken heeft deze wet onder meer de landelijke wegenverkeerswet, de *Straßenverkehrsordnung – StVO*, geamendeerd.⁹³

In 2016 werd ook een regeling over laadstations, de *Ladesäulenverordnung – LSV*,⁹⁴ van kracht⁹⁵ en in 2019 was het de beurt aan een regeling over hydrogeen stations, de *Wasserstofftankstellenverordnung – WTV*.⁹⁶ Beide regelingen dienen ter implementatie van Uitvoeringsrichtlijn 2014/94/EU betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.⁹⁷

⁹² Noerr LLP et.al. on behalf of BMVI: Electric Mobility Act Report 2018 (EMOG-Berichterstattung 2018), English Summary, pp. VII-IX (VII), https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/elektromobilitaetsgesetz-berichterstattung-2018.pdf?__blob=publicationFile.

⁹³ § 13 (5) StVO geeft bijvoorbeeld een uitzondering op het plicht om parkeermeters te gebruiken aan elektrische auto’s. Noerr LLP online Article of 16-03-2015: <https://www.noerr.com/en/newsroom/news/german-bundestag-passes-electromobility-act>.

⁹⁴ Voor een uitgebreid overzicht van de Duitse regelingen inzake oplaadinfrastructuur, zie Venselaar et.al., German charging infrastructure regulations. Supporting Dutch companies understanding the German framework, 2019, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/04/German%20charging%20infrastructure%20regulations%20report%20march%202019_0.pdf.

⁹⁵ BMWI, Information on different aspects of electric Mobility in Germany, 2020, English, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/electric-mobility.html>. Deze regeling implementeert ook de Richtlijn 2014/94/EU betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, Pb 2014, L 207/1.

⁹⁶ Federal Law Gazette I of 05-12-2019, p. 1957, German (BGBl. I vom 05.12.2019, S. 1957), https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id=%27bgbl119s1957.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1957.pdf%27%5D_1600770696761.

⁹⁷ Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen; PB L 307 van 28.10.2014, blz. 1–20.

In 2017, werd de landelijke wet over car sharing, de *Carsharinggesetz – CsgG*, van kracht, die de bevoegdheid creëert voor het bevoordelen van elektrische auto's met betrekking tot parkeerplaatsen en -tarieven.⁹⁸

In 2019 is ook een landelijke wet geïntroduceerd over het handelen in emissies uit de vervoersector, de *Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG*,⁹⁹ gebaseerd op een *upstream* benadering.¹⁰⁰ Het systeem moet een ook een minimumprijs voor CO₂ omvatten.¹⁰¹ Op dit moment is er veel discussie in Duitsland over de compatibiliteit van dit systeem met de Duitse Grondwet.¹⁰²

De meest relevante aspecten van de hier genoemde beleids- en regelgevende kaders in deze landen worden nader besproken in de volgende paragrafen van dit rapport, voor zover niet al hier behandeld.

3.3 Lokale beleids- en/of regelgevende initiatieven over duurzame mobiliteit

In alle vier landen zijn er voorbeelden van lokale initiatieven in het kader van duurzame mobiliteit. Vooral in de Duitse en Franse rapporten wordt gesproken over specifieke maatregelen. In de rapporten uit Noorwegen en Denemarken wordt vooral gerefereerd aan de implementatie van de landelijke plannen besproken in de vorige paragraaf.

Zo verwijst het *Noorse* rapport voornamelijk naar generieke maatregelen, dat wil zeggen naar maatregelen die genomen zijn of genomen kunnen worden door lokale overheden in het algemeen, zoals het vaststellen van lokale prijzen voor tolwegen en voor het parkeren. Op lokaal niveau is het mogelijk om de tarieven voor tolwegen te koppelen aan het soort brandstof dat wordt gebruikt. Ook is het mogelijk om volledige elektrische auto's uit te zonderen van de betaling. Dat gebeurt volgens de Noorse rapporteur momenteel in Oslo en Bergen. Daarbij is

⁹⁸ White & Case (law firm) online Article of 13-06-2017: <https://www.whitecase.com/publications/article/car-sharing-act-new-benefits-car-sharing-offerings-germany>.

⁹⁹ Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist.

¹⁰⁰ Zenke/Telschow: CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel (EnWZ 2020, 157 (157), German Legal Article.

¹⁰¹ Information page by the Federal Government, available in English: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/climate-action/klimaschutzprogramm-2030-1674080>.

¹⁰² Tappe, PA 16/002 - 5410 – Öffentliche Anhörung am 16. September 2020 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes – Drsn. 19/19929, 19/21755 (German only), <https://www.bundestag.de/resource/blob/791380/94b0b71d634a94087323493dcc181b44/Universitaet-Trier-Prof-Dr-Tappe-data.pdf>.

het uitdrukkelijk de bedoeling dat het Noorse Parlement ervaringen die zijn opgedaan op lokaal niveau kan gebruiken om maatregelen te nemen op landelijk niveau.¹⁰³

Ook het *Deense* rapport bespreekt dat Copenhagen (en Frederiksberg), Aarhus, Odense en Aalborg gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid uit de landelijke wet over lage emissie zones om de toegang van zware diesel-voertuigen in aangewezen zones aan banden te leggen.¹⁰⁴

Uit het *Franse* en het *Duitse* rapport komen meerdere voorbeelden van lokale beleids- en regelgevende acties in het kader van duurzame mobiliteit die, naast het implementeren van het landelijk beleid zoals hierboven besproken,¹⁰⁵ ook specifieke eigen kenmerken hebben. Wel moet worden opgemerkt dat de verschillende constitutionele indeling in deze twee staten, en met name het federale karakter van Duitsland, de invulling van het begrip 'lokale' initiatieven beïnvloedt. Waar het Franse rapport refereert aan provinciale en gemeentelijke initiatieven, zoals de 'all-in-one access' pass die onderdeel maakt van de 'Mobility as a Service' benadering van gemeente Mulhouse,¹⁰⁶ refereert Duitsland naar maatregelen genomen door de deelstaten, de Länder. Zo is Berlijn de eerste deelstaat die een mobiliteitswet heeft geïntroduceerd in 2018.¹⁰⁷

3.4 Milieuzones

Milieuzones of 'lage emissie-zones' komen in vele EU-landen¹⁰⁸ en ook in de onderzochte landen (Belgie, Frankrijk, Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Spanje) voor, ook al worden ze niet in alle landenrapporten besproken. De reden waarom bijvoorbeeld de Duitse rapporteur hier niet nader op ingaat, is dat milieuzones in Duitsland niet direct worden geassocieerd met

¹⁰³ Bijvoorbeeld het voorstel [Prop. 45 S \(2016-2017\)](#).

¹⁰⁴ Zie <https://eng.mst.dk/air-noise-waste/air/reducing-traffic-emissions/danish-low-emission-zones/cities-with-low-emission-zones/>.

¹⁰⁵ Het Duitse rapport refereert bijvoorbeeld naar de implementatie van het landelijke regelgeving over car sharing in Bremen, zie Summary on Bremen's Activities, 2018, <https://www.connective-cities.net/en/good-practice-details/gutepraktik/a-city-in-digital-transformation-how-bremen-is-reclaiming-public-space-through-car-sharing>; Bremen Länder Car Sharing Act (Bremisches Landes-Carsharinggesetz (BremLCsgG)), German, https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.128888.de&template=00_html_to_pdf_d.

¹⁰⁶ Zie <https://www.mulhouse-alsace.fr/mobilites/compte-mobilite/>. Voor een voorbeeld van maatregelen op regionale niveau, verwijst het rapport naar de PLEDGE project in de Luberon regio, die zich richt op car sharing en hitchhiking.

¹⁰⁷ Berliner Mobilitätsgesetz – BE MobG, Information on the mobility act's key contents in English, provided by the Berlin Senate Department for the Environment, Transport and Climate Protection (SenUVK), https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/index_en.shtml.

¹⁰⁸ Volgens een overzicht zijn low emission zones bekend in negen EU landen, <https://de.urbanaccessregulations.eu/low-emission-zones-main/what-are-low-emission-zones>, laatst geraadpleegd 6 december 2020. Ook Tsjechië lijkt echter dergelijke zones te hebben, dan zouden het tien EU landen plus Noorwegen zijn.

duurzaam mobiliteitsbeleid, maar worden ingesteld als maatregel om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daar zijn ze natuurlijk ook vooral voor bedoeld. Het is dan de vraag of duurzame mobiliteit en het bevorderen van een gezonde luchtkwaliteit als twee aparte beleidsvraagstukken worden beschouwd of het bevorderen van een gezonde luchtkwaliteit deels als onderdeel van het mobiliteitsvraagstuk wordt gezien (of juist omgekeerd, het vraagstuk van duurzame mobiliteit als vraagstuk en onderdeel van het luchtkwaliteitsbeleid). Het is dus niet vanzelfsprekend om milieuzones in dit rapport te bespreken. In de aan de rapporteurs toegezonden en door de opdrachtgever geaccordeerde vragenlijsten werd daar ook niet expliciet aan gerefereerd. Toch lijkt de samenhang tussen het luchtkwaliteitsvraagstuk en het streven naar duurzame mobiliteit voldoende nauw om hier expliciet aandacht te besteden aan dit instrument. Wat Duitsland betreft is de hiervoor benodigde informatie niet afkomstig uit het landenrapport, maar uit publiek toegankelijke informatiebronnen, inclusief juridisch-wetenschappelijke verhandelingen en rechtspraak. Voor Frankrijk werd eveneens gebruik gemaakt van publiek toegankelijke informatiebronnen.

De oudste regeling over milieuzones komt uit **Denemarken**. In 2006 keurde het parlement een wet goed waardoor de vier grootste steden in Denemarken lage-emissiezones mogen invoeren. Deze lage-emissiezones betekenen dat zware bedrijfsvoertuigen (meer dan 3,5 ton) vanaf 1 november 2011 ofwel aan de gestelde euronormen (Euro 4 of hoger) moeten voldoen, ofwel roetfilters moeten installeren. Zij moesten een label hebben dat aantoont dat zij aan deze eisen voldoen. Vanaf juli 2020 is een label niet meer nodig omdat die informatie is verwerkt in de nummerplaat. Vrachtwagens en bussen uit het buitenland moeten zich laten registreren voordat zij de zones inrijden. De regeling richt zich dus, anders dan in Nederland en Duitsland, niet op particuliere personenauto's, maar uitsluitend op vrachtwagens en bussen. De voornaamste reden is dat toen de regeling werd ingesteld deze categorie voertuigen volgens de Deense bronnen ruim de helft van alle luchtverontreiniging in de onder de regeling vallende vier grootste steden veroorzaakten. Men verwacht dat door de milieuzone alleen al in Kopenhagen (met iets meer dan 600.000 inwoners) jaarlijks meer dan 150 mensen minder vervroegd overlijden vanwege de luchtkwaliteit. Roetfilters moeten minimaal 80% van de deeltjes uit de dieselmotoruitlaat verwijderen. Deze filters worden hoe dan ook verplicht vanaf juli 2022, respectievelijk juli 2025 (voor vrachtwagens en bussen die na september 2016 zijn toegelaten), ook al voldoen ze aan de Euro 4 norm. De nadere regels over lage-emissiezones zijn opgenomen in het ministerieel besluit inzake lage-emissiezones.¹⁰⁹ Na een recente wijziging van de Deense Wet milieubeheer kunnen ook andere gemeenten dat doen. Zij kunnen dat echter niet geheel zelf besluiten, maar moeten toestemming vragen bij de nationale regering. Voor zover bekend heeft nog geen Deense gemeente deze stap genomen. Er zijn geen plannen om de milieuzones ook voor personenauto's in te voeren. Aanvullend is een subsidieregeling van toepassing voor

¹⁰⁹ Zie <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1322>. De regels en de opzet worden in het Engels beschreven op de homepage van de EPA (<https://eng.mst.dk/air-noise-waste/air/reducing-traffic-emissions/danish-low-emission-zones/>).

het achteraf inbouwen van roetfilters waardoor voertuigen kunnen voldoen aan de eisen die in de zone gelden. Volgens de rapporteur heeft de Commissie toegezegd om de subsidieregeling te beoordelen op verenigbaarheid met de staatssteunregels.

Ook **Duitsland** heeft een lange traditie van milieuzones. Sinds 2007 machtigen federale *wetten* gemeenten om dergelijke zones in te stellen. De wettelijke regelingen zijn te vinden in een verordening (tussenvorm tussen amvb en ministeriële regeling) op grond van het *Bundesimmissionsschutzgesetz* (BImSchG), meer precies de *Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung* (35. BImSchV)¹¹⁰ en de Duitse Wegenwet (*Straßenverkehrsordnung*, StVO), in het bijzonder § 41 StVO. Daarbij worden vier verschillende categorieën voertuigen (emissieklassen) onderscheiden. Daarbij gaat het met name om de uitstoot van fijnstof. Naarmate een voertuig aan minimale (Euro 2 of roetfilter¹¹¹), iets strengere (Euro 3) of strengere (Euro 4) eisen voldoet krijgt het een rode, oranje of groene sticker op de voorruit. Gemeenten kunnen dan aangeven welke voertuigen in een milieuzone mogen rijden. Het gaat dus om een geharmoniseerd systeem met beleidsruimte voor de gemeenten om een dergelijk systeem in te stellen en bepaalde categorieën voertuigen (geen sticker, rode sticker, oranje sticker) uit te sluiten. Terwijl in het begin in vele gemeenten zones werden ingesteld, maar nog geen of slechts rood gelabelde voertuigen werden uitgesloten, mogen thans in 56 van de 57 zones¹¹² alleen nog maar groene (en in een van de zones ook oranje) voertuigen rijden. Het systeem kan dus redelijk makkelijk verder ontwikkelen door aanscherping van de eisen. De Duitse (bestuurs)rechter heeft herhaaldelijk en in alle instanties over besluiten tot instellen van een milieuzone geoordeeld en heeft daartegen gerichte beroepen in alle gevallen afgewezen. Leidend is hier de uitspraak van het *Bundesverwaltungsgericht* van 27 februari 2018 ('Diesel-Urteil') waarin uiteen wordt gezet wanneer beperkingen door milieuzones gerechtvaardigd en proportioneel zijn.¹¹³ Er zijn zelfs gevallen waarin een gemeente werd verplicht om een milieuzone in te stellen (Erfurt, Berlijn...). Het *Verwaltungsgericht Stuttgart* (bestuursrechter in eerste aanleg) veroordeelde in 2019 het land Baden Württemberg tot betaling van een dwangsom van 10.000,- wegens het niet instellen van een verbod om in bepaalde zones te rijden met Euro 5 diesel voertuigen.¹¹⁴ Berucht is het geval waarin het gaat om het opvolgen van rechterlijke uitspraken die de staat Beieren (en de gemeente München) verplichten om betere luchtkwaliteitsplannen op te stellen en in dit kader ook een milieuzone in te stellen. Dat werd niet gedaan. In het vervolg werd ook hier geëist de staat Beieren te veroordelen tot het betalen van dwangsommen en, zo dat niet helpt, de

¹¹⁰ [Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung](#)

¹¹¹ De hier weergegeven eisen hebben betrekking op diesel voertuigen. Er gelden ook eisen aan benzine voertuigen.

¹¹² Peildatum 1 november 2020. Voor 1 november waren het 58 zones; zie Umweltbundesamt, Umweltzonen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#1-wie-ist-der-aktuelle-stand-der-umweltzonen>, laatst geraadpleegd 6 december 2020.

¹¹³ BVerwG 7 C 30.17. 27.

¹¹⁴ Verwaltungsgericht Stuttgart, Beschluss vom 21. September 2019, 13 K 8951/18.

ministerpresident in hechtenis te nemen. Het *Verwaltungsgericht München* stelde in dit verband de vraag aan het HvJ EU of EU-recht tot een dergelijke hechtenis kan verplichten. Op 19 december 2019 heeft het Hof deze vragen beantwoord.¹¹⁵ Aangegeven werd dat het in hechtenis nemen van bestuurders niet onmogelijk is, maar alleen onder strikte voorwaarden als sanctie mag worden gebruikt, onder meer mits het nationale recht in deze vorm van sanctionering voorziet. Inmiddels is er een buitenrechtelijke oplossing gevonden en is de zaak dus gestopt. Beoogd is om met andere EU-landen die een vergelijkbaar systeem hanteren wederzijdse erkenning van nationale stickers overeen te komen. Dat is al gebeurd met Tsjechië.

Volgens het *Umweltbundesamt* (UBA, de centrale, wetenschappelijke milieu-instantie van Duitsland) zijn milieuzones een zeer effectieve maatregel om de fijnstofverontreiniging te verminderen en heeft het instellen van deze zones een beslissende bijdrage geleverd aan de naleving van de op grond van EU-recht vereiste immissiegrenswaarden.¹¹⁶ Gemiddeld hebben de milieuzones geleid tot een vermindering van de jaargemiddelde immissies met 2,1 µg/m³, respectievelijk 2,4 µg/m³ PM₁₀ en 3,7, respectievelijk 1,2 µg/m³ NO₂.¹¹⁷ Omdat thans ca. 90% van de voertuigen de eisen van het groene label (vaak makkelijk) vervullen, heeft de regeling thans niet meer veel effect. Daarom wordt ook gewerkt aan een doorontwikkeling en aanscherping van de regeling door introductie van een blauw label. Daarbij verschuift de aandacht van fijnstof in toenemende mate naar NO₂. Terwijl de EU-grenswaarden voor fijnstof bijna overal worden gehaald is dat niet zonder meer het geval voor de NO₂-grenswaarden. Bovendien wordt overwogen de regeling uit te breiden naar binnenschepen en bouwmaschinen.¹¹⁸

In **Frankrijk** bestaan tientallen milieuzones, waarin enerzijds permanente en anderzijds tijdelijke beperkingen kunnen gelden. In laatstgenoemde zones kunnen de beperkingen in werking treden als er sprake is van ernstige luchtvervuiling (waarbij bijvoorbeeld alleen auto's met een even nummerbord de weg op mogen op bepaalde dagen). Een automobilist mag alleen een actieve milieuzone in met een geldige milieusticker. Dat geldt ook voor voertuigen met een buitenlands kenteken.¹¹⁹

¹¹⁵ HvJ EU 19 december 2019, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, JM 2020/30 met annotatie W.Th. Douma.

¹¹⁶ Zie <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschaedstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland>, sub 7, laatst geraadpleegd 6 december 2020.

¹¹⁷ P.Bruckmann et al. „Verbessern Umweltzonen die Luftqualität?“ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, Recklinghausen, VDI-Berichte Nr. 2113, 2011.

¹¹⁸ Zie UBA, Umweltzonen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschaedstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland>, sub 12 en 13, laatst geraadpleegd 6 december 2020.

¹¹⁹ Zie <https://www.ecologie.gouv.fr/certificats-qualite-lair-critair> en <https://www.anwb.nl/vakantie/frankrijk/informatie/milieuzones>.

3.5 Product- en stoffenstandaarden

De rapporten uit **Duitsland** en **Noorwegen** verwijzen naar het bestaan van product- of stoffenstandaarden om het EU-recht na te leven. Met name wordt gerefereerd aan de brandstofstandaarden¹²⁰ en de standaarden voor *Hydrogen Filling Stations*.¹²¹ Er lijken daarentegen geen van oorsprong nationale product- of stoffenregelingen te zijn. Nationale standaarden lijken dus beperkt tot wat vereist is op grond van het EU-recht. Wel staat in het Noorse klimaatplan 2030 dat auto's en (bestel)bussen in 2030 emissieloos moeten zijn. Dit doel staat echter (nog) niet in een wet. In het licht van het EU-recht over het vrij verkeer van goederen zou het interessant zijn om te bestuderen of een dergelijk verbod mogelijk is en, zo ja, onder welke voorwaarden.

De overige maatregelen genoemd in de landenrapporten, betreffen het *gebruik* van producten en niet het op de markt brengen of verhandelen van producten als zodanig. Daarbij kan het ook gaan om het genereren van data over mobiliteit,¹²² of het invoeren van belastingen op bepaalde brandstoffen.¹²³ Dat ligt ook voor de hand, nu eisen aan de toelaatbaarheid van stoffen en producten op grond van de implicaties voor de interne markt in de regel op EU-niveau gesteld moeten worden.

Er zijn dus geen opvallende product- of stoffenstandaarden uit de landenrapporten naar voren gekomen.

3.6 Onderscheid tussen verschillende vormen van mobiliteit

De rapporten uit Duitsland, Frankrijk en Noorwegen maken duidelijk dat beleid en regelgeving over duurzame mobiliteit gepaard gaan met het reguleren van verschillende vormen van mobiliteit. Uit de rapporten blijkt dat twee verschillende benaderingen op dit punt onderscheiden kunnen worden.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld in Duitsland het brandstof Standard DIN EN 16942 ter implementatie van richtlijn 2014/94/EU (AFID), zie de Deutsches Institut für Normung (DIN – German Institute for Norms), Press Information, 21-12-2018, German, <https://www.din.de/de/ueber-normen-und-standards/nutzen-fuer-den-verbraucher/verbraucherrat/ueber-uns/einheitliche-kennzeichnungen-fuer-kraftstoffe-nach-din-en-16942-319690> - Information on DIN institute available in English: <https://www.din.de/en/din-and-our-partners> (laatst geraadpleegd 22 september 2020).

¹²¹ Zie bijvoorbeeld de Ladesäulenverordnung – LSV in Duitsland, ter implementatie van richtlijn 2014/94/EU (AFID).

¹²² Zie bijvoorbeeld de standaardisatie van mobiliteitsdata gerefereerde in het Franse rapport.

¹²³ Zie <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-l-20202021/id2768694/?ch=2#kap10-5-p3> (in het Noors).

Eenzijds kunnen beleids- en regelgevende kaders zich **specifiek** richten op een bepaalde soort van vervoermiddel. Dit is bijvoorbeeld benadrukt in het Noorse rapport.¹²⁴ In Noorwegen zijn er bijvoorbeeld (voorstellen voor) specifieke strategieën voor de luchtvaart (beperkt tot nationale vluchten),¹²⁵ en treinvervoer¹²⁶ die ook worden bediscussieerd vanuit het perspectief van klimaatverandering.¹²⁷ Een bijzondere soort maatregel in dit kader lijkt het hanteren van verschillende tarieven voor havendiensten, afhankelijk van de milieuprestaties van een schip. Verschillende Noorse havens koppelen de hoogte van het tarief van zulke diensten aan de zogenoemde *Environmental Ship Index (ESI)*, die kijkt naar de milieuprestatie van een schip.¹²⁸

Anderzijds kunnen regelingen die gericht zijn op meerdere vormen van mobiliteit standaarden omvatten die **variëren** op grond van het soort vervoermiddel, zoals het geval is in Duitsland met de landelijk strategie over mobiliteit en brandstoffen.¹²⁹ Deze strategie betreft alle middelen van vervoer, maar zijn er aparte en inhoudelijk verschillende voornemens met betrekking tot elke soort vervoermiddel. In Frankrijk bleek overigens een in 2008 een bonus-malus systeem voor voertuigen te zijn ingevoerd, waarbij sinds 2018 voor voertuigen met CO₂ emissies van 120 g/km of meer een heffing moet worden betaald, terwijl de personen die een elektrisch voertuig aanschaffen een bonus van 6000,- euro krijgen.¹³⁰

¹²⁴ Ook uit het Franse rapport blijkt dat *France Mobilités*, een overheidsorgaan die de transitie naar duurzame mobiliteit beoogt te stimuleren (<https://www.francemobilites.fr/>), gericht beleid heeft ontwikkeld ten aanzien van acht thema's, zoals car sharing en fiets, <https://www.francemobilites.fr/thematiques>.

¹²⁵ Zie het voorstel voor het elektrificeren van de landelijk luchtvaart, https://www.regjeringen.no/contentassets/048b277dfe9d4e76a059b0796bbe8b52/200305_rapport-elektrifiserte-fly-i-kommerseill-luftfart_final.pdf.

¹²⁶ Jernbaneverket's 2019 report, <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/1f455e006cc84457b67e6c081c1becac/final-report-nullfib.pdf>.

¹²⁷ Jernbanens climate advantage and Norway's climate risk: Better climate for the money; Mai 2020, <https://www.jernbanedirektoratet.no/contentassets/c44764b9127d4949ac6fe379ef7d75e4/rapport--jernbanens-klimafortrinn.pdf>.

¹²⁸ Zie <https://www.environmentalshipindex.org> en <https://safety4sea.com/environmental-ship-index-still-going-strong/>.

¹²⁹ Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS), English Version: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/MKS/mfs-strategy-final-en.pdf?blob=publicationFile> (laatst geraadpleegd 22 september 2020), MSF, section 3.2 "Modes of transport – drives", pp. 41-60.

¹³⁰ Zie Ecofys, Bonus-malus vehicle incentive system in France, 2018, <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/09/fact-sheet-bonus-malus-vehicle-incentive-system-fr.pdf>.

3.7 Relatie tussen EU en nationale kaders

Met betrekking tot de vraag of er nationale standaarden zijn die **niet vereist** zijn op basis van het EU-recht, moet eerst worden gedefinieerd wat wij daaronder verstaan. Het kan best zijn en komt geregeld voor dat bepaalde maatregelen niet strikt vereist zijn op grond van een EU-rechtelijke verplichting, maar (ook) dienen en soms, na afweging met andere maatregelen, *belangrijk* of zelfs *essentieel* zijn of worden geacht om te voldoen aan bepaalde EU-rechtelijke (kwaliteits)eisen. Toch zien wij dergelijke maatregelen als niet vereist omdat de desbetreffende lidstaat ook andere maatregelen zou kunnen inzetten. Een voorbeeld hiervoor zijn milieuzones die niet EU-rechtelijk vereist, maar additionele nationale instrumenten zijn die ingezet (kunnen) worden (ook) om aan EU-rechtelijke eisen voor de luchtkwaliteit te voldoen.

Wat dergelijke niet strikt vereiste maatregelen betreft verwijzen het **Noorse** rapport en het Franse rapport naar de regels in het kader van de aanbesteding van contracten. Het Noorse rapport, dat natuurlijk alleen een relevant antwoord op deze vraag kan geven in het kader van EU-regels die van toepassing zijn op EEA-landen, verwijst naar het feit dat aanbestedingsprocedures milieustandaarden mogen omvatten. Het **Franse** rapport geeft aan dat het niet naleven van wettelijke standaarden kan leiden tot een *de facto* uitsluiting van de niet nalevende bedrijven van een aanbestedingsprocedure. De vraag is of hier sprake is van een niet vereiste maatregel. Het EU-aanbestedingsrecht maakt het namelijk ook mogelijk om milieustandaarden op te vatten in aanbestedingsprocedures en niet nalevende bedrijven *de facto* uitsluiten van een aanbestedingsprocedure. Het moet dus bekeken worden naar de concrete toepassing van deze mogelijkheden om te bepalen of er sprake is geweest van een niet vereiste maatregel. Het opnemen van een abstracte mogelijkheid, vorm in deze twee gevallen, nog geen niet vereiste maatregel.

Het instellen van lage emissie zones waarin de toegang beperkt kan worden voor (zware diesel) vervoervoertuigen die niet aan de EURO 4 standaarden voldoen en geen filter hebben, lijkt wel te kunnen worden gekwalificeerd als een maatregel die niet vereist is op basis van het EU-recht. Een dergelijke maatregel vloeit immers niet voort uit Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad.¹³¹ Milieuzones kunnen bijdragen aan het behalen van de doelen die geleden in het kader van het EU-luchtkwaliteitsrecht, maar lidstaten staan vrij om andere maatregelen dan milieuzones te ontwikkelen om de EU-standaarden na te leven, zoals het gratis aanbieden van het openbare vervoer gekoppeld aan het prijzig maken van het parkeren in bepaalde stadsdelen.

¹³¹ PB L 198 van 25.7.2019, blz. 202–240.

Over het algemeen geeft geen van de landenrapportages aan dat het EU-recht een **belemmering** vormt voor het ontwikkelen van beleid en regelgeving over duurzame mobiliteit. Het **Duitse** rapport ziet het EU-recht vooral als een ‘pacemaker’ in het kader van duurzame mobiliteit. Beleidsinitiatieven en vooral wettelijke regelingen zijn vooral genomen en vastgesteld om te voldoen aan de eisen van het EU-recht dat dus als motor voor het nationaal recht en beleid heeft gewerkt. Wel verwijst het **Franse** rapport naar inzichten binnen de Franse administratie die aangeven dat de EU haar prioriteiten inzake duurzame mobiliteit niet duidelijk en precies genoeg definieert. Er zou met name meer prioriteit dienen te worden gegeven aan innovatie. Verder geeft het Duitse rapport aan dat het EU-aanbestedingsrecht soms wordt gezien als een mogelijk barrière voor innovatief beleid in het kader van duurzame mobiliteit.

De vraag is nog wel of landen, zoals Noorwegen in het bijzonder, hun plannen om vanaf een bepaalde datum alleen nog de verkoop en het gebruik van emissieloze vervoersmiddelen kunnen omzetten in wetgeving zolang Europese richtlijnen en de algemene interne markt-regels eisen dat vervoersmiddelen die aan bepaalde eisen voldoen overal in de Unie verkocht mogen worden, zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.5.

3.8 Mogelijkheden om af te wijken van nationale standaarden om innovatie te bevorderen

De landenrapporten geven enkele voorbeelden van wettelijke regels die het mogelijk maken om af te wijken van (milieu)standaarden om innovatie te bevorderen in het kader van duurzame mobiliteit. Dit is het geval in **Duitsland** bijvoorbeeld voor het *Personenbeförderungsgesetz – PBefG*, § 2 VII PBefG bepaalt dat:

For practical testing of new modes of transport or means of transport, the licensing authority can, upon request, in individual cases approve deviations from the provisions of this Act or from provisions issued on the basis of this Act for a maximum of four years, provided that this does not conflict with public transport interests.

Deze clausule heeft een tijdelijke werkingssfeer van vier jaar, en volgens de rapporteur is deze afwijkingsmogelijkheid niet bedoeld om duurzame mobiliteit te bevorderen. Er is daarom een discussie gaande in Duitsland over de behoefte om een duidelijker kader te bieden voor het bevorderen van innovatie in het kader van de nationale vervoerwet.¹³² Wellicht als resultaat van deze discussie is in 2020 de landelijke wegenwet, de *Straßenverkehrsordnung – StVO*,

¹³²Federal Institute for Building, Urban and Spatial Research (BBSR): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV (Manual for planning flexible forms of service in public transport), German, 2009, pp. 85-87. Zie https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/sonderveroeffentlichungen/2009/DL_HandbuchPlanungNeu.pdf?blob=publicationFile&v=2.

geamendeerd om vervoerexperimenten te faciliteren.¹³³ Het is te vroeg om te bepalen of deze aanpassing van de wet effectief is om experimenten in het kader van duurzame mobiliteit uit te voeren. Mede daarom concludeert de Duitse rapporteur dat er op dit moment onvoldoende mogelijkheden zijn om experimenten betreffende duurzame mobiliteit uit te kunnen voeren.

De rapporten uit **Noorwegen** en **Frankrijk** noemen voorbeelden van innovatieve oplossingen voor duurzame mobiliteit, maar verwijzen echter niet naar specifieke bepalingen die het mogelijk maken om af te wijken van wettelijke standaarden om innovatie te bevorderen in het kader van duurzame mobiliteit.

3.9 Conclusies: inspiraties voor de modernisering van de milieuwetgeving

Uit de hier gerapporteerde landen komen enkele elementen naar voren die vanuit een wetenschappelijk en beleidsmatig perspectief een bron van inspiratie bieden voor een verdere modernisering van de milieuwetgeving in Nederland.

In eerste instantie laten de onderzochte landen het belang zien van een algemeen beleidskader dat naar de verschillende facetten van duurzame mobiliteit kijkt en de transitie naar duurzame mobiliteit op een holistische wijze in kaart brengt. In **Frankrijk**, **Noorwegen** en **Duitsland** wordt bestaat een dergelijk algemeen kader dat wordt aangevuld met beleidsinitiatieven inzake specifieke mobiliteitsaspecten zoals in het bijzonder het gebruik van fietsen en carpooling.

Met betrekking tot de verschillen en overeenkomsten in het wettelijke instrumentarium dat wordt ingezet om beleid te operationaliseren, is op te merken dat in Frankrijk normen voor de verduurzaming van mobiliteit in de landelijke wet over mobiliteit zijn opgenomen, terwijl er in Duitsland vaker gebruikt lijkt te worden gemaakt van ad hoc regelingen.

Een gezamenlijk element van de onderzochte landen betreft het feit dat het reguleren van duurzame mobiliteit vaak per vervoermiddel, zoals trein, schepen en auto's wordt vormgegeven. Het Noorse voorbeeld laat dit het duidelijkst zien.

In Noorwegen viel ook op dat het beleidskader criteria voor de vermindering van negatieve gevolgen voor het milieu door het bouwen, gebruiken en onderhouden van het mobiliteitsnetwerk bevat.

In de meeste gevallen worden instrumenten ingezet om gedragsverandering te bewerkstelligen. In dit kader is te constateren dat meerdere van de onderzochte landen economische instrumenten inzetten die bedoeld zijn om het gebruik van emissieloze vervoermiddelen te

¹³³ Section 45 subsection 9, sentence 4 Nr. 7 StVO; exempting measures based on Section 45, subsection 1 No. 6 StVO from the prerequisite of a qualified hazard situation.

stimuleren en om koplopers te belonen, zoals de maatregelen over parkeertarieven voor elektrische auto's in Noorwegen laten zien.

Het invoeren van verplichtingen ten aanzien van productstandaarden lijkt echter niet vaak voor te komen, ook al worden ze klaarblijkelijk in Noorwegen genoemd in het beleidskader. Dat komt waarschijnlijk omdat dit op gespannen voet staat met het EU-recht. Deze constatering kan ook een verklaring bieden voor het feit dat er weinig bekend is over het bestaan van nationale maatregelen die additioneel zijn ten aanzien van wat vereist is ingevolge het EU-recht.

HOOFDSTUK 4 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN: SYSTEEMBENADERING EN PREVENTIE

Naar een systeembenadering

Uit het onderzoek naar hoe enkele Europese landen het bevorderen van een circulaire economie en duurzame mobiliteit nastreven in beleid en regelgeving komt een gezamenlijk terugkerend element naar voren: het belang van *systeemdenken*. De hoofdstukken 2 en 3 illustreren hoe de landen die de meeste inspiratie bieden voor het ontwikkelen van beleids- en regelgevende kaders voor een circulaire economie en duurzame mobiliteit, één of beiden van deze opgaven, op een systematische wijze aanpakken. Anders gezegd, er is geen voorbeeld van een ‘silver bullet’ gevonden waarmee het bevorderen van circulaire economie, dan wel duurzame mobiliteit, mogelijk is gemaakt door een enkel juridisch instrument in de onderzochte landen. Er zijn *groepen* van maatregelen geïdentificeerd die zich, op een al dan niet coherente manier, richten op het bevorderen van een circulaire economie of duurzame mobiliteit. Er zijn voorbeelden van beleid en regelgeving gevonden die deel uitmaken van een *systematische* en *holistische* benadering van de twee opgaven die centraal stonden in dit rapport.

Ongeacht of het bevorderen van een circulaire economie of duurzame mobiliteit plaatsvindt door middel van één afzonderlijke wet of door een stelsel van (wijzigings)wetten of ‘parapluwetten’, is het dus vooral belangrijk dat er één integrale systeemverandering in gang wordt gezet. Het is belangrijk dat alle facetten van de te regelen opgaven in één aanpak worden meegenomen. Een wet over een circulaire economie of duurzame mobiliteit zou dus *alle* aanpassingen van de geldende beleids- en regelgevende kaders moeten omvatten die nodig zijn om circulaire economie of duurzame mobiliteit te bevorderen. Het lijkt van secundair belang of een dergelijke systeemverandering in gang wordt gezet door middel van een wet die andere wetten of regelingen wijzigt of door middel van een wet die andere wetten of regelingen vervangt.

Wat ook aandacht verdient is het nadenken over de relatie tussen de verschillende opgaven. In dit onderzoek is gebleken dat de circulaire economie of duurzame mobiliteit onderdeel uit kunnen maken van een holistische benadering van de duurzaamheidsopgave. Vooral ten aanzien van duurzame mobiliteit biedt dit onderzoek voorbeelden van een meer holistische aanpak waarbij de verschillende beleidsopgaven (expliciet) in samenhang worden gezien. Of een holistische aanpak van de verschillende beleidsopgaven in de onderzochte landen op *systematische wijze* wordt aangepakt, was geen onderdeel van dit onderzoek. Dit vergt nadere bestudering. Het belang van het plaatsen van het streven naar een circulaire economie en duurzame mobiliteit in een bredere context waarin rekening wordt zo veel mogelijk gehouden met de mogelijk interacties tussen deze twee beleidsopgaven onderling en met andere beleidsopgaven willen we echter met nadruk onderstrepen.

SMART preventie

Verder blijkt uit het onderzoek dat het onderschrijven in beleidsstukken of zelfs het in wetgeving opnemen van programmatische bepalingen en beginselen zoals het preventiebeginsel en het vervuiler betaalt beginsel niet volstaan om trends te doorbreken. Dat blijkt uit het feit dat beide beginselen op Europees niveau al sinds 1973 als uitgangspunten van beleid worden genoemd en sinds 1987 zelfs in de Europese verdragen zijn opgenomen, terwijl de gemiddelde hoeveelheid huishoudelijk afval per persoon per jaar in de Europese Unie sindsdien alleen maar toenam.

Programmatische bepalingen en beginselen behoeven daarom concrete controleerbare uitwerkingen om veranderingen in de praktijk te bewerkstelligen. De Duitse Milieuraad raadde in dit verband onder meer aan om kwantitatieve afvalvermijdingsdoelstellingen voor te schrijven, in absolute en niet in relatieve zin. Het lijkt daarbij ook raadzaam dat er met alle betrokkenen wordt gesproken over vast te stellen doelstellingen, zoals in Frankrijk gebruikelijk is en dat het aan individuele producenten/importeurs wordt overgelaten om individueel dan wel via producentenorganisaties invulling te geven aan het behalen van deze doelstellingen. Op het behalen van deze doelstellingen dient toezicht wordt gehouden en er dient handhavend te worden opgetreden als men zich niet aan de verplichtingen houdt. De instrumenten moeten dus SMART worden: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het streven naar een meer circulaire economie zou een aanzet kunnen vormen om op deze manier te bewerkstelligen dat programmatische bepalingen en beginselen zoals het preventiebeginsel en het vervuiler betaalt beginsel deze keer wel handen en voeten krijgen.