WETENSCHAPSWINKEL
Postbus 9101, 6700 HB Wageningen
Tel. 08370 - 83908 / 84146 / 82312 / 84661

wetenschapswinkel exemplaar

PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

Bert Herberigs

Vereniging Milieudefensie

Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit

Vakgroep Sociologie van de Westerse gebieden

Landbouwuniversiteit
Wageningen

rapport nr. 53

ml 29

Produktgericht milieubeleid

Bert Herberigs

Vakgroep Sociologie van de westerse gebieden
Vereniging Milieudefensie
Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit

Wageningen, 1991.

W 15180

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF 6

VAN DE AUTEUR 7

1 INLEIDING 9
1.1 PROBLEEMSCHETS 9
1.1.1 VERANDERDE CONSUMPTIEPATRONEN 9
1.1.2 HET OVERHEIDSBELEID 11
1.1.3 ONDERZOEKSVRAGEN 13
1.2 PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID 14
1.3 SAMENVATTEND 16

2 MOGELIJKE INSTRUMENTEN VOOR EEN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID 17
2.1 SOCIALE REGULERING 17
2.1.1 VOORBEELDEN VAN PRODUKTGERICHTE SOCIALE REGULERING 19
2.2 FYSIEKE OF DIRECTE REGULERING 21
2.2.1 VOORBEELDEN VAN PRODUKTGERICHTE FYSIEKE REGULERING 24
2.3 FINANCIËLE REGULERING 26
2.3.1 VOORBEELDEN VAN PRODUKTGERICHTE FINANCIËLE REGULERING 30
2.4 DE INSTRUMENTENKEUZE 34
2.5 SAMENVATTEND 37

3 BESTAANDE WETGEVING EN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID 38
3.1 BESTAANDE MOGELIJKHEDEN VOOR PRODUKTGERICHTE MILIEUMAATREGELEN 38
3.2 (ON)MOGELIJKHEDEN IN BESTAANDE WETGEVING 45
3.3 SAMENVATTEND 47

4 DE RUIMTE VOOR EEN NATIONAAL PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID 52
4.1 De gevolgen van de realisatie van de interne markt in de Europese Gemeenschap 52
4.1.1 Nationale (milieu)maatregelen indien harmonisatie ontbreekt 53
4.1.2 Nationale (milieu)maatregelen na harmonisatie 54
4.1.3 Instrumentarium voor een nationaal produktgericht milieubeleid en de EG Verdragen 56
4.1.4 Recente ontwikkelingen in de EG en discussies met betrekking tot de realisatie van de interne markt . . 58
4.2 De mogelijke gevolgen van de GATT overeenkomst (liberalisering van de wereldhandel) 62
4.3 Samenvattend 63

5 NAAR EEN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID 65
5.1 Uitbreiding van de mogelijkheden voor produktgerichte maatregelen 65
5.1.1 Uitbreiding verplichte informatieverstrekking 67
5.1.2 Het sluiten van kringlopen; aanvullende maatregelen 73
5.1.3 Een wettelijke verankering 76
5.1.4 Conclusie 82
5.2 De uitvoering van produktgericht milieubeleid 83
5.2.1 Organisatie van een produktgericht milieubeleid . . . 83
5.2.2 Produktbeoordeling 87
5.2.3 Conclusie 90
5.3 Samenvattend 91

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 93

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN i

LITERATUUR ii

BIJLAGE I. vii

BIJLAGE II. ix

BIJLAGE III. xiii

BIJLAGE IV. xvii

BIJLAGE V. xix

1 INLEIDING

1.1 PROBLEEMSCHETS

1.1.1 VERANDERDE CONSUMPTIEPATRONEN

De totale omvang van de consumptie groeide sterk in de afgelopen decennia. Gelijktijdig heeft het consumptiepatroon belangrijke veranderingen ondergaan. Mede onder invloed van de toegenomen financiële bestedingsmogelijkheden nam het aandeel van de primaire levensbehoeften in het totale consumptiepakket sterk af. De bestedingen aan o.a. duurzame consumptiegoederen[1], vervoer, vakantie en recreatieve bezigheden namen sterk toe. Naar verwachting zal deze ontwikkeling in de nabije toekomst doorzetten.

Ontwikkeling van de consumptie in guldens (1985=100)

	consumptie in guldens			
	1965	1975	2000	2010
totaal	60	86	168	220
voedingsmiddelen	65	85	124	172
duurzame goederen	58	88	188	265

bron: Langeweg, 1988

Steeds meer produkten en produktvarianten zijn op de markt gekomen om aan de, al dan niet door reclame gecreëerde of gestimuleerde, behoeften van de consument tegemoet te komen. In deze nieuwe produkten en produktvarianten werd in toenemende mate gebruik gemaakt van andere (nieuwe) (grond)stoffen en materialen, zoals kunststoffen. Ver-

[1] Waaronder met name elektrische (audio(visuele)) apparatuur, kleding en woninginrichting

kooptechnieken en -schaal veranderden en hygiënische en veiligheidseisen werden opgeschroefd met als gevolg onder andere een groter materiaalgebruik, bijvoorbeeld in verpakkingen. Al deze ontwikkelingen leidden ertoe dat het gebruik van grondstoffen en energie, de hoeveelheid afval en de emissies van milieubelastende stoffen naar bodem, water en lucht sterk zijn toegenomen.
Inmiddels heeft dit zodanige vormen aangenomen dat de 'Brundtland commissie' concludeerde dat het huidige produktie- en consumptiepatroon op gespannen voet staat met onze behoefte aan een schoon leefmilieu, nu en voor toekomstige generaties (World Commission, 1987). Verder dreigt uitputting van energievoorraden en van een aantal essentiële grondstoffen als we onze produktiemethoden en consumptiepatronen niet aanpassen.
Een verschuiving in de richting van een minder milieubelastend produktie- en consumptiepatroon komt echter maar moeizaam van de grond. Hiervoor zijn uiteenlopende redenen. Producenten ontbreekt het veelal aan (financiële) prikkels om milieuvriendelijker produkten op de markt te brengen. Milieuschade en het gebruik van 'milieugoederen' door produkten in de verschillende fasen van de produktlevensloop komt niet of nauwelijks tot uitdrukking in de prijs. Hierdoor is investeren in (de ontwikkeling van) minder milieubelastende produkten vaak niet aantrekkelijk. Het aanbod van milieuvriendelijker produkten en produktalternatieven blijft daardoor beperkt. Detaillisten en consumenten worden bij het (in)kopen van produkten met het ontbreken van uit milieu-oogpunt 'betere' produkten geconfronteerd.
Verder ontbreken in veel gevallen voorzieningen voor verantwoorde inzameling en verwerking van produkten in de afvalfase. Deze zijn noodzakelijk om het sluiten van kringlopen mogelijk te maken. Hiermee kan verlies aan grondstoffen, verspreiding van milieugevaarlijke stoffen en het ontstaan van afval tegengegaan worden.
Toch blijft ook in díe gevallen waar milieuvriendelijker produktalternatieven en voorzieningen wèl voorhanden zijn, een verschuiving in (koop)gedrag vaak achterwege. Hogere prijzen van minder milieubelastende produktalternatieven, onwetendheid bij detaillist en consument, slechte verkrijgbaarheid, gebrekkige of onjuiste produktinformatie zijn factoren die hierbij een belangrijke rol spelen.

De markt-economie, het systeem van vraag en aanbod, blijkt onvoldoende in staat om het aanbod van minder milieubelastende produkten te bevorderen en een verschuiving in het produktie- en consumptiepatroon ten gunste van deze alternatieven te bewerkstelligen. Een overheidsbeleid gericht op het terugdringen van de milieubelasting door produkten is daarom noodzakelijk.

1.1.2 Het overheidsbeleid

In het verleden heeft de overheid slechts weinig aandacht besteed aan de door produkten veroorzaakte gevolgen voor het milieu, zoals emissies van stoffen in gebruiks- en afvalfase, uitputting van energie en grondstoffen en de hoeveelheid veroorzaakt afval. In het milieubeleid lag het accent op de emissies van milieugevaarlijke stoffen (door bedrijven) en de sanering daarvan[2].
Gekoppeld aan dit beleid, grotendeels gebaseerd op de eco-toxicologische beoordeling van stoffen, werd in een beperkt aantal gevallen een produktgerichte maatregel genomen. Toepassing van bepaalde stoffen in een produkt of produktcategorie werd bijvoorbeeld verboden of er werden eisen aan deze stoffen gesteld. Een voorbeeld van een dergelijke produktgerichte maatregel is het 'besluit afbreekbaarheid wasactieve stoffen in wasmiddelen'.
In een aantal gevallen heeft de overheid afspraken gemaakt met het bedrijfsleven ten aanzien van de milieu-aspecten van produkten. Bijvoorbeeld ten aanzien van het kwikgehalte van batterijen en het gebruik van eenmalige verpakkingen[3]. Verder werd op specifieke terreinen een beleid gevoerd waaruit produktgerichte maatregelen voortkwamen, bijvoorbeeld ten aanzien van bestrijdingsmiddelen.
Ook zijn in het verleden door het ministerie van Economische Zaken produktgerichte maatregelen genomen, met name om energiebesparing

---

[2] In veel gevallen door de toepassing van zog. 'end of pipe' technieken. Niet de bron van de vervuiling werd aangepakt, maar de verspreiding van emissies van milieugevaarlijke stoffen beperkt of voorkomen.

[3] Deze afspraken werden vastgelegd in een convenant. De effectiviteit van deze afspraken blijkt in een aantal gevallen erg gering. Zie paragraaf 2.1.1 voor een nadere bespreking.

te bevorderen. Dit gebeurde echter niet met een expliciete milieudoelstelling maar als reactie op de oliecrisis en de economische gevolgen van de hoge energieprijzen die deze met zich mee bracht.
Ten slotte voert de overheid op een aantal terreinen een produktbeleid dat uitgaat van andere doelstellingen dan de bescherming van het milieu, maar dat wel een bijdrage levert aan het terugdringen van de milieubelasting door produkten. Een voorbeeld hiervan is het beleid dat op grond van de Warenwet wordt gevoerd met als één van de doelstellingen de bescherming van de volksgezondheid. Dit draagt in een aantal gevallen ook bij aan de bescherming van het milieu. Zo beschermen de normen voor het gehalte aan zware metalen in speelgoed die in dit kader zijn vastgesteld niet alleen de gezondheid van kinderen, maar beperken ook de hoeveelheid van deze stoffen die in het milieu terecht komen.

Van systematische aandacht in het milieubeleid voor de milieubelasting veroorzaakt door produkten was tot dusver geen sprake. De produktgerichte maatregelen die genomen zijn, waren veelal uitvloeisels van beleidsuitvoering op andere terreinen binnen of buiten het milieubeleid. Door milieu- en consumentenorganisaties wordt reeds geruime tijd aangedrongen op een samenhangend produktgericht milieubeleid. Deze organisaties zijn in hun eigen activiteiten steeds meer aandacht gaan besteden aan de milieu-aspecten van produkten[4]. De produktenmarkt is echter zo omvangrijk dat deze -vaak succesvolle- activiteiten, de totale consumptie slechts in zeer beperkte mate in minder milieubelastende richting kunnen beïnvloeden. In het NMP Plus onderkent de overheid de noodzaak van een beleidsintensivering op het vlak van produkt en milieu (NMP Plus, 1990a, p. 36). Dit beleid zal zich uitstrekken over alle fasen van de produktlevensloop. Een aantal strategielijnen en acties met betrekking tot produkt en milieu zijn geformuleerd. Een belangrijk deel hiervan bestaat uit overleg (met de doelgroepen industrie, detailhandel

[4] Voorbeelden hiervan zijn o.a.: produktonderzoeken en -acties die tot doel hebben om zeer milieu-onvriendelijke produkten van de markt te krijgen en betere alternatieven onder de aandacht te brengen; rapporten en andere publikaties over de milieu-aspecten van produkten of produktgroepen en de Milieutelefoon waar consumenten met vragen over milieu en produkten terecht kunnen.

en consumenten) en onderzoek naar instrumenten en (methode-ontwikkeling voor de) beoordeling van produkten[5]. Een duidelijk beeld over de aanpak en invulling van een samenhangend produktgericht milieubeleid wordt in het NMP Plus nog niet gegeven. Wel is een Nota Produkt en Milieu aangekondigd voor 1992, waarin het produktgerichte milieubeleid nader uitgewerkt zal worden.

1.1.3 Onderzoeksvragen

Zoals reeds gesteld, ontbreekt een concrete visie op de (praktische) uitwerking en invulling van een produktgericht milieubeleid. Vandaar dat Vereniging Milieudefensie de Wetenschapswinkel heeft gevraagd om te onderzoeken hoe aan het concept 'Produktgericht milieubeleid' nadere invulling kan worden gegeven. In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- Welke typen van maatregelen moeten er in het kader van een produktgericht milieubeleid worden genomen?
- Welke ruimte voor een nationaal produktgericht milieubeleid laten de nu en in de toekomst geldende EG regels?
- Moet er een aparte wettelijke regeling komen als basis voor het produktgericht milieubeleid of biedt (aangepaste) bestaande wetgeving voldoende aanknopingspunten?
- Hoe dient de besluitvorming te verlopen die leidt tot het nemen van maatregelen met betrekking tot een bepaald produkt?

In dit rapport wordt op deze vragen achtereenvolgens ingegaan[6]. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van het instrumentarium dat in het kader van een produktgericht milieubeleid ingezet kan worden, met waar mogelijk voorbeelden van concrete toepassingen uit binnen- en buitenland. In hoofdstuk 3 wordt de bestaande (milieu)wetgeving op de mogelijkheden voor produktgerichte milieumaatregelen onderzocht.

---

[5] In bijlage II is de tekst van het hoofdstuk produktenbeleid uit het NMP Plus opgenomen.

[6] De werkwijze die bij de uitvoering van het onderzoek gehanteerd is, wordt beschreven in bijlage I.

Hoofdstuk 4 gaat in op de mogelijke beperkingen die internationale verdragen met zich mee brengen voor nationale produktgerichte milieumaatregelen. In hoofdstuk 5 wordt eerst aandacht besteed aan de mogelijke oplossingen voor een aantal noodzakelijke uitbreidingen van het instrumentarium voor het produktgerichte milieubeleid. Vervolgens wordt besproken welke opties er zijn om voor de geconstateerde tekortkomingen in bestaande wetgeving voor produktgerichte milieumaatregelen, een wettelijke basis te creëren. Tot slot komt in het tweede deel van hoofdstuk 5 aan de orde op welke wijze het besluitvormingsproces, dat vooraf gaat aan produktgerichte maatregelen, zou moeten verlopen.
Allereerst wordt echter in dit inleidende hoofdstuk het begrip produktgericht milieubeleid nader gedefinieerd en afgebakend.

1.2 PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

Uitgangspunt: de produktlevensloop

Tot dusver werd in het beleid, voor zover er sprake was van produktgerichte maatregelen, uitgegaan van één of enkele milieu-aspecten van het produkt. Een produktgericht milieubeleid dat erop gericht is om produktie- en consumptiepatronen zodanig te beïnvloeden dat dit uiteindelijk resulteert in duurzame ontwikkeling, zal echter uit moeten gaan van de milieubelasting gedurende de gehele levensloop van een produkt. Alleen door alle emissies, het gebruik van (grond)stoffen en energie en het ontstaan van vast afval in alle fasen van de produktlevensloop in beschouwing te nemen, kan systematische vermindering van de milieubelasting door produkten worden gerealiseerd. Indien men één of slechts enkele aspecten als uitgangspunt neemt, kan men weliswaar vaststellen of er op dit punt milieuwinst te behalen is bij betreffend produkt, maar niet of ten aanzien van andere aspecten wellicht veel grotere 'winst' mogelijk is.
Door uit te gaan van de gehele produktlevensloop kan verder worden vastgesteld in hoeverre aanpassingen in produkten of verschillen tussen produkten op één bepaald aspect, niet door verschillen op andere aspecten teniet worden gedaan. De mogelijkheid bestaat dat een produkt dat op één aspect of in één fase van de produktlevensloop het

milieu minder belast, op andere punten of in andere fases juist een grotere milieubelasting veroorzaakt.

De plaats van produktgericht beleid in het milieubeleid

In het produktgericht milieubeleid komen alle mogelijke relevante milieueffecten, zoals toepassing en emissies van milieugevaarlijke stoffen, energie- en grondstoffengebruik en afvalproduktie aan bod. Produktgerichte maatregelen die in het kader van dit beleid worden genomen, kunnen betrekking hebben op al deze aspecten. In het kader van een produktbeleid kunnen bijvoorbeeld maatregelen noodzakelijk zijn gericht op stoffen die in betreffend produkt voorkomen. In het stoffenbeleid kunnen op grond van de eco-toxicologische beoordeling van een stof produktgerichte maatregelen noodzakelijk blijken[7]. Dit betekent dat er een sterke wisselwerking zal (moeten) bestaan tussen stoffenbeleid enerzijds en produktbeleid anderzijds. Hetzelfde geldt voor de relatie produktgericht beleid en procesbeleid. Voorschriften voor de behandeling van produkten in de afvalfase kunnen in het kader van het produktgerichte beleid noodzakelijk blijken terwijl in het kader van het afvalstoffenbeleid produktgerichte maatregelen getroffen moeten worden.

Dit betekent niet het produktgerichte milieubeleid een soort vergaarbak moet worden waarin alle bestaand beleid opgaat. Produktgericht beleid neemt niet de plaats in van bestaand beleid (zoals het stoffenbeleid, energiebeleid en afvalstoffenbeleid), maar kan door uit te gaan van (de gehele levensloop van) produkten een additionele bijdrage leveren aan de doelstellingen van dit bestaande beleid zoals beperking van de verspreiding van milieugevaarlijke stoffen, beperken van energie- en grondstoffengebruik, en het terugdringen van de hoeveelheid afval. Verder kan een produktgericht beleid problemen veroorzaakt door specifieke toepassingen van bijv. stoffen signaleren en maatregelen ter voorkoming hiervan treffen.

Ondanks de sterke samenhang met andere beleidsingangen zal het produktgericht milieubeleid gezien het uitgangspunt (de totale levensloop van het produkt), een duidelijke en relatief onafhankelijke plaats moeten

---

[7] In de (wetgevings en -uitvoerings)praktijk kunnen zich problemen voordoen met het afbakenen van de begrippen stoffen, preparaten en produkten. Op de problematiek van het definiëren van de begrippen stoffen, preparaten en produkten wordt in bijlage III ingegaan.

krijgen in het totale milieubeleid. Alleen in dat geval zal een produktgericht beleid daadwerkelijk een additionele bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de milieubelasting door produkten.

1.3 SAMENVATTEND

De ontwikkelingen in de consumptie brengen een steeds grotere belasting van het milieu met zich mee. Het marktmechanisme blijkt onvoldoende in staat een verschuiving in de richting van minder milieubelastende consumptie te realiseren. Activiteiten van maatschappelijke organisaties gericht op het ombuigen van de consumptie naar milieuvriendelijker produkten zijn sterk toegenomen en vaak ook succesvol. Het zeer omvangrijke aanbod van (nieuwe) produkten maakt echter dat het effect op de milieubelasting door de totale consumptie zeer beperkt is. Een actief overheidsbeleid, gericht op het terugdringen van de milieubelasting door produkten is daarom nodig. Dit is niet alleen het oordeel van de maatschappelijke organisaties, ook de overheid heeft zich in het NMP Plus op dit standpunt gesteld. De invulling en uitvoering van dit produktgerichte milieubeleid door de overheid is echter nog weinig concreet. Een samenhangend beeld ontbreekt vooralsnog.
Het uitgangspunt voor een effectief produktgericht beleid moet de milieubelasting in alle fasen van de levensloop van produkten zijn. Dit betekent dat het produktgericht beleid veel raakvlakken heeft met bestaande beleidsterreinen, zoals het stoffenbeleid. Dit betekent echter niet dat alle beleidsterreinen nu opgaan in het produktgerichte milieubeleid. Het produktgerichte beleid kan door als uitgangspunt (de gehele levenscyclus van) het produkt te nemen een additionele bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van bestaande beleidsterreinen.
Produktgericht beleid is met name bedoeld om een verschuiving richting minder milieubelastende produktalternatieven te bewerkstelligen of de milieubelasting te beperken die het gevolg is van bepaalde produkten (produktcategorieën).

2 MOGELIJKE INSTRUMENTEN VOOR EEN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

Produktgericht milieubeleid moet voorwaarden creëren die een minder milieubelastende consumptie mogelijk maken en stimuleren. De overheid kan hiertoe een heel scala aan beleidsinstrumenten toepassen. In dit hoofdstuk worden deze instrumenten besproken. Hierbij wordt een indeling in drie categorieën aangehouden, namelijk fysiek (direct), financieel en sociaal regulerende instrumenten. Zo mogelijk wordt telkens een aantal voorbeelden van toepassingen van betreffende instrumenten gegeven. Verder wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op de problematiek van de instrumentenkeuze.

2.1 Sociale Regulering

Hieronder worden niet dwingende instrumenten verstaan die beogen het milieubewustzijn te verhogen en hiermee mensen te motiveren om vanuit het eigen verantwoordelijkheidsbesef een bijdrage te leveren aan de milieubescherming. Voordeel van sociale regulering is dat hiermee in principe alle mogelijke processen beïnvloed kunnen worden.
De effectiviteit van dit soort niet-dwingende maatregelen is in het algemeen laag in vergelijking met de effectiviteit van directe en financiële regulering (Bressers et al, 1988).

Voorlichting, educatie en informatie kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren en/of vergroten van een draagvlak voor andere milieumaatregelen hetgeen de effectiviteit van deze maatregelen in hoge mate kan bevorderen. Als zelfstandig instrument zal voorlichting, educatie en informatie veelal tekort schieten om het beoogde doel te bereiken.
Een specifieke vorm van informatieverstrekking over de 'milieukwaliteit' van produkten aan consumenten is het gebruik van een milieukeur. Produkten die zich in positieve zin onderscheiden van vergelijkbare produkten wat betreft milieubelasting kunnen voor een dergelijk milieukeur in aanmerking komen.
Convenanten. Een instrument dat naast informatie en voorlichting onder sociale regulering wordt gerangschikt, is het convenant. Dit zijn vrijwillige

overeenkomsten tussen bedrijfsleven en overheid waarin afspraken worden vastgelegd. Op milieu-terrein is het convenant regelmatig gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn het convenant met betrekking tot de eenmalige PET fles, het convenant drankverpakkingen en het convenant fosfaten en wasmiddelen[8].

In de literatuur worden o.a. als voordelen van convenanten boven wetgeving genoemd: de snelle totstandkoming, een betere naleving (want er is overeenstemming) en de mogelijkheid om zaken te regelen die in verband met internationale verdragen niet wettelijk aangepakt kunnen worden (Vlot, 1989a). De studie van Klok (1988) naar de totstandkoming en effectiviteit van thans bestaande convenanten toont echter aan dat deze potentiële voordelen op zijn minst genuanceerd geïnterpreteerd dienen te worden. Zo blijkt er alleen sprake van een snelle totstandkoming als er consensus bestaat over de te nemen maatregelen. Indien consensus ontbreekt (hetgeen vaak het geval is) komen er in het geheel geen onderhandelingen of duurt het jarenlang voordat er afspraken worden gemaakt. Verder zijn veel convenanten niet meer dan een intentieverklaring. Harde afspraken ontbreken veelal en het is vaak onduidelijk hoe naleving gecontroleerd en gesanctioneerd kan worden. Een ander belangrijk bezwaar tegen het afsluiten van convenanten is dat de besluitvorming en het uiteindelijke resultaat zich onttrekt aan democratische controle-processen. Wams (1988) ziet twee situaties waarin een convenant desondanks een nuttig instrument kan zijn: vooruitlopend op wetgeving ten aanzien van onderwerpen waar consensus bestaat over de minimaal te nemen maatregelen en als nadere technische uitwerking van wettelijk reeds vastgelegde doelstellingen. In de Notitie Instrumentarium behorende bij het NMP Plus (NMP Plus, 1990b) wordt aangegeven dat in het milieubeleid de voorkeur uitgaat naar instrumenten waarop democratische controle mogelijk is. Het gebruik van convenanten wordt opengehouden om zaken te regelen vooruitlopend op internationale maatregelen.

---

[8] Een overzicht van afgesloten convenanten met betrekking tot produkt en milieu wordt gegeven in paragraaf 2.1.1.

2.1.1 VOORBEELDEN VAN PRODUKTGERICHTE SOCIALE REGULERING

Milieukeur

In Nederland wordt door het Ministerie van VROM gewerkt aan de voorbereidingen voor de introductie van een Nederlands milieukeur[9]. De voorlopige voorstellen voor de keurings- en toekenningsprocedure voor het Nederlandse milieukeur, lijken sterk op de in Duitsland gehanteerde procedure voor het Blaue Engel keurmerk. Dit Duitse milieukeur bestaat reeds 10 jaar. Overigens is bij de Blaue Engel integrale beoordeling niet het uitgangspunt. Het is een keur op één of enkele aspecten.

Ook in een aantal andere landen wordt gebruik gemaakt van een milieukeurmerk of wordt gewerkt aan onderzoek naar de mogelijkheden en haalbaarheid van een milieukeur. Canada (sinds 1988) en Japan (sinds 1989) hebben een milieukeursysteem dat sterk vergelijkbaar is met het Duitse systeem. In beide gevallen wordt echter wel getracht de totale levensloop van een produkt in de beoordeling te betrekken en de beoordeling niet te beperken tot één of enkele aspecten. Ook Noorwegen en Zweden kennen inmiddels een milieukeur. Denemarken aarzelt sterk over invoering vanwege de tekortkomingen die het Duitse systeem kent en de oppositie vanuit de industrie. Verder dient nog vermeld te worden dat Engeland zich sterk maakt voor een Europees milieukeursys-

---

[9] Thans worden voorstellen ontwikkeld waarbij de beoordeling van produkten plaats zal vinden door een college van deskundigen. Dit college stelt vast welke produktgroepen in aanmerking kunnen komen voor een milieukeur en aan welke criteria deze produkten moeten voldoen om het milieukeur te verkrijgen.
In dit college, waarin deskundigen uit de gelederen van milieu- en consumentenorganisaties, onderzoeksinstituten e.d. op persoonlijke titel zitting zullen hebben, zal enkele malen per jaar bijeen komen. Het college wordt van informatie en adviezen voorzien door produktgroep-comités. Deze zullen slechts tijdelijk bestaan (zolang het opstellen van het advies duurt) en zullen bestaan uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, onderzoeksinstituten e.d.
Daarnaast zal er een secretariaat komen dat de aanvragen voor toekenning van een milieukeur zal behandelen en de bijeenkomsten van deskundigen-comités en college van deskundigen organiseert. Dit secretariaat zal los staan van VROM en ofwel bij een nieuwe milieukeurorganisatie of bij een bestaande, door alle partijen als betrouwbaar beoordeelde organisatie, worden ondergebracht.
De feitelijke keuring van produkten zal plaatsvinden bij diverse instanties die voor betreffende keuring (afhankelijk van de produktgroep) het beste toegerust zijn.
Er bestaan nog geen concrete ideeën welke produkten (in eerste instantie) door het college onder de loep genomen zullen worden.

teem (ENDS, 1989). Vlot (1989b) concludeert dat een Europees milieukeursysteem niet binnen afzienbare tijd te verwachten is. Inmiddels heeft de Europese Commissie aangekondigd dat er wél een Europees milieukeur zal komen (NRC Handelsblad, 30 november 1990).
Zwitserland heeft bewust afgezien van het invoeren van een milieukeur. Het standpunt van de Zwitserse overheid is dat het informeren van consumenten over een complexe zaak als de integrale milieubelasting veroorzaakt door een produkt, niet op verantwoorde wijze mogelijk is door middel van een keurmerk (Van der Werff, 1990).

Convenanten

Convenanten (vrijwillige overeenkomsten tussen overheid en marktpartijen) zijn in Nederland regelmatig als instrument gebruikt om afspraken te maken ten aanzien van het gebruik van milieugevaarlijke stoffen in produkten, de inzameling van dergelijke produkten en het gebruik van verschillende soorten verpakkingen. Zo werden o.a. convenanten met betrekking tot de volgende produkten afgesloten:

kwikoxide-batterijen voor hoortoestellen (1985)
verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen (1985)
PETP flessen voor (koolzuurhoudende) dranken (1987)
kwikhoudende alkalinebatterijen (1987)
fosfaten in wasmiddelen (1987)
CFK's in spuitbussen (1980; 1988)
cadmium in bier- en frisdrankkratten (1988)
inzameling van oplaadbare nikkel-cadmium batterijen (1989)

De inhoud van de overeenkomsten loopt sterk uiteen. Sommige behelzen niet meer dan een soort intentieverklaring (bijv. het convenant verpakkingen vloeibare levensmiddelen), andere bevatten duidelijke afspraken wat betreft de verplichtingen voor de partijen (bijv. convenant kwikoxide batterijen voor hoortoestellen). Verder verschillen ze sterk wat betreft: afspraken over evaluatie, controle en sanctionering bij niet-naleving (Van Rossum, 1988; Klok, 1989).
In hoeverre de afgesloten convenanten succesvol zijn geweest, is moeilijk te bepalen. In een aantal gevallen ontbreekt het namelijk aan duidelijke doelstellingen. Duidelijk is echter dat de doelstellingen van een aantal convenanten niet gehaald zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de

convenanten ten aanzien PETP flessen, verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen en kwikoxide batterijen voor hoortoestellen.
In Duitsland stelt de overheid zich op het standpunt dat indien wettelijke regelingen voorkomen kunnen worden door het afsluiten van convenanten, het convenant de voorkeur verdient. Pas nadat gebleken is dat een vrijwillige overeenkomst niet haalbaar is of niet wordt nageleefd wordt een wettelijke regeling ingesteld. Recent zijn twee belangrijke convenanten afgesloten, waarin respectievelijk het aandeel hervulbare verpakkingen voor dranken, het beperken van het aantal kunststofsoorten voor gebruik in verpakkingen en het herkenbaar maken (merken) van deze kunststoffen, geregeld worden. Indien deze overeenkomsten niet tot het gewenste resultaat leiden, zal de Duitse overheid wettelijke maatregelen nemen.
Van Denemarken is bekend dat er een convenant bestaat waarin afspraken gemaakt zijn met betrekking tot het kwikgehalte van eenmalige batterijen en de inzameling van oplaadbare nikkel-cadmiumbatterijen.

2.2 Fysieke of directe regulering

In het geval de overheid bindende regels opstelt spreekt men van fysieke of directe regulering. Fysieke regulering is tot nu toe het belangrijkste instrument binnen het milieubeleid geweest. De overheid stelt bijvoorbeeld vast hoeveel van een bepaalde stof er maximaal geloosd mag worden. Directe regulering, met uitzondering van de verplichting tot het verstrekken van produktinformatie, heeft als belangrijk voordeel dat de omvang van de milieuwinst in principe exact kan worden vastgesteld. In de praktijk is de behaalde milieuwinst in sterke mate afhankelijk van de controle op naleving en de sancties die niet naleven tot gevolg heeft. De noodzakelijke inspanning van overheidszijde om directe regulering effectief te laten zijn, is groot. Hetzelfde geldt voor de gereguleerden, doordat directe regulering veelal met hoge bureaucratische lasten gepaard gaat (NMP Plus, 1990b). Verder vereist effectieve fysieke regulering een uitgebreide en gedetailleerde kennis van produkten en produktieprocessen, welke vaak niet of onvoldoende bij de overheid aanwezig is.

In de praktijk blijkt de controle op de naleving van directe regelgeving vaak te wensen over te laten (Fonk, 1987; Udo de Haes, 1988). Verder dient opgemerkt te worden dat de sancties die worden opgelegd indien overtreding van de regels wordt vastgesteld, meestal in geen verhouding staan tot de (economische) voordelen die de overtreding oplevert.
Een ander belangrijk punt is dat directe regulering kan resulteren in een normstelling die veel minder stringent is dan technisch haalbaar. Aangezien directe regulering geen rekening houdt met individuele verschillen in mogelijkheden tussen bedrijven, is de uitkomst vaak een gemiddelde waar alle bedrijven mee kunnen leven. De normstelling creëert dan feitelijk een situatie waarin een relatief grote mate van milieubelasting wordt toegestaan, waarbij de maatregel in het algemeen geen impulsen geeft om verder te gaan dan de normstelling. Het gevaar bestaat zelfs dat bedrijven die oorspronkelijk aan strengere normen voldeden de norm gaan 'opvullen'.
In het NMP Plus (1990b) wordt er nadrukkelijk op gewezen dat voor effectieve directe regulering een breed maatschappelijk draagvlak onontbeerlijk is. Indien dit ontbreekt, zal handhaving vrijwel ondoenlijk blijken. In de toekomst zal directe regulering de kern van het milieubeleid blijven vormen (NMP Plus, 1990b).
Ten aanzien van produkten kunnen we binnen de fysieke regulering produktverboden, produkteisen en verplichte informatieverstrekking onderscheiden. Dit eventueel in combinatie met toelatingsprocedures of vergunningstelsels. Verder zijn terugnameplicht en verwerkingsvoorschrift vormen van fysieke regulering. Al deze instrumenten zullen hieronder nader worden toegelicht.

Produktverboden. Een verbod zal met name toegepast worden indien produkten een acuut of onaanvaardbaar risico inhouden voor het milieu (Vlot, 1989a).

Produkteisen stellen bijvoorbeeld regels ten aanzien van de samenstelling, produktie, energieverbruik of verpakking van produkten. Deze produkteisen kunnen eventueel worden getoetst door middel van een verplichte keuring gekoppeld aan een vergunningstelsel. Produkteisen dienen zodanig geformuleerd te zijn dat produktalternatieven daadwerke-

lijk mogelijk zijn, anders is er sprake van een verbod (Huppes en Van de Berg, 1987).
Met name bij het bestrijden van milieu-effecten die worden veroorzaakt door het massaal of wijd verbreid gebruik van produkten, kunnen produkteisen een geëigend instrument vormen (De Bruijn, et al, 1985; Vlot, 1989). Het stellen van een absolute norm die vanuit milieu-oogpunt aanvaardbaar is, kan problemen opleveren doordat over de schadelijke effecten van stoffen in produkten vaak nog weinig bekend is (De Bruijn, et al, 1985).

Verplichte informatieverstrekking. Tevens is het mogelijk eisen te formuleren ten aanzien van de te verstrekken produktinformatie, zowel aan de consument, de overheid of een andere instantie.
Producenten kunnen verplicht worden tot het verstrekken van bepaalde informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot eigenschappen of milieu-effecten van produktie, gebruik of verwerking van het produkt in de afvalfase. Deze informatieverstrekkingsplicht kan verschillende vormen aannemen. Een mogelijkheid is een verplichting dergelijke informatie te vermelden op de verpakking (het etiket) of in reclame-uitingen.
Ook kan de plicht betrekking hebben op het verstrekken van informatie en gegevens aan de overheid of een door de overheid aangewezen instantie. Dit kan de vorm aannemen van een soort 'produkt milieu-effect rapportage'. De producent wordt daarbij verplicht tot het opstellen van een rapport dat gegevens bevat betreffende de te verwachten milieu-effecten gedurende de produktlevensloop[10]. Verplichte informatieverstrekking aan de overheid kan op verschillende manieren en met verschillende doeleinden ingesteld worden. De overheid kan de gegevens gebruiken om op de hoogte te blijven van (nieuwe) ontwikkelingen en, als daar op grond van de gegevens aanleiding toe is, ingrijpen. Ook kan aan de verplichte informatieverstrekking een keurings- of toelatingsprocedure worden gekoppeld. Dit is bijvoorbeeld reeds het geval bij bestrijdingsmiddelen en geneesmiddelen.

---

[10] Zwitserland kent een dergelijke plicht tot het opstellen van een 'produkt milieu-effect rapportage'. Zie paragraaf 2.2.1 voor een nadere toelichting.

Toelatingsprocedures. Met betrekking tot toelatingsprocedures hebben buitenlandse ervaringen (bijvoorbeeld in de V.S.) laten zien dat deze weliswaar effectief kunnen zijn wat betreft het weren van uit milieu-oogpunt ongewenste produkten van de markt, maar gelijktijdig de introductie van minder milieu-belastende alternatieven belangrijk kunnen vertragen. Hierdoor kan het effect veel kleiner zijn dan in het algemeen wordt aangenomen of kan de maatregel zelfs in het geheel geen milieuwinst opleveren.
Verder dient opgemerkt te worden dat een toelatingsprocedure voor alle produkten nauwelijks praktisch haalbaar zal zijn gezien het grote aantal produkten dat continu op de markt verschijnt.

Terugnameplicht. Hiermee wordt bedoeld een verplichting voor producenten om hun produkten terug te nemen in het afvalstadium. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van milieu-effecten van produkten in de afvalfase wordt gelegd bij die partij die betreffend produkt op de markt heeft gebracht. Aan een dergelijke terugnameplicht kan een voorschrift gekoppeld worden op welke wijze de ingezamelde produkten verwerkt mogen of moeten worden (verwerkingsvoorschrift). Verspreiding van milieugevaarlijke stoffen kan zo worden voorkomen. Door een hergebruikplicht aan de terugnameplicht te koppelen kan hergebruik van het produkt of in het produkt verwerkte materialen en grondstoffen worden gewaarborgd.
Indien in een hergebruikvoorschrift vastgelegd wordt welk deel van de door de producent op de markt gebrachte produkten of in deze produkten verwerkte materialen of (grond)stoffen weer hergebruikt moeten worden, is feitelijk sprake van een inzamelverplichting voor een bepaald percentage produkten.

2.2.1 Voorbeelden van produktgerichte fysieke regulering

De Nederlandse overheid heeft niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de uiteenlopende mogelijkheden in bestaande wetgeving voor directe regulering van produkten op grond van milieu-overwegingen[11]. In een

[11] Zie ook hoofdstuk 3.

beperkt aantal gevallen zijn de wettelijke mogelijkheden om **produkteisen** te stellen ter bescherming van het milieu. Voorbeelden hiervan zijn de eisen ten aanzien van de afbreekbaarheid van wasactieve stoffen in wasmiddelen en de geluidsproduktie van een aantal apparaten. In andere landen zijn vergelijkbare maatregelen bekend.

Een sprekend voorbeeld van een **produktverbod** op grond van milieuoverwegingen werd een aantal jaren geleden door de Deense overheid ingesteld. Denemarken stelde een verbod in op het gebruik van eenmalige verpakkingen voor frisdranken en bier, zoals blik, met als doel de hoeveelheid zwerfafval drastisch te beperken. De Europese Commissie legde deze maatregel voor aan het Europese Hof van Justitie. Het Hof was van oordeel dat Denemarken het gebruik van eenmalige verpakkingen mocht verbieden, ondanks het handelsbelemmerende effect dat hiervan het gevolg was. Naar de mening van het Hof kan alleen met een systeem van retourverpakkingen het beoogde doel bereikt worden. De door Denemarken ingestelde beperking van het aantal verpakkingsvormen dat binnen het statiegeldsysteem gebruikt mocht worden, achtte het Hof echter niet niet toelaatbaar aangezien dit onderdeel van de maatregel niet noodzakelijk werd geacht voor het realiseren van de doelstelling.

Verplichte informatieverstrekking. In Zwitserland is sinds 1986 een verordening voor milieugevaarlijke stoffen van kracht, die op een aantal punten vergelijkbaar is met de Nederlandse WMS. Net als de Nederlandse WMS kent de Zwitserse verordening een produktie- en marktkennisgeving voor nieuwe stoffen. De Zwitserse WMS beperkt zich echter niet tot stoffen en preparaten waarin betreffende stoffen voorkomen, ook produkten en artikelen vallen onder de werkingssfeer. Nu is dit verschil in de praktijk eigenlijk niet relevant, aangezien nieuwe stoffen die in produkten worden toegepast ook in Nederland gemeld moeten worden. De stof zelf moet immers geproduceerd en dus aangemeld worden. In de Zwitserse verordening is daarnaast echter een artikel opgenomen dat zelfsupervisie in alle gevallen en registratie in een aantal gevallen regelt. De zelfsupervisie houdt in dat fabrikanten verplicht zijn van iedere stof, preparaat, produkt of artikel dat zij op de markt brengen de milieueffecten te (laten) beoordelen en dat zij met deze onderzoeksresultaten moeten kunnen aantonen dat indien de informatie en gebruiksvoorschrif-

ten op het artikel of produkt in acht worden genomen, er geen gevaar voor personen of het milieu kan ontstaan. De beoordeling van de milieu-effecten is aan een aantal eisen gebonden. Zo moet bijvoorbeeld een 'safety data-sheet' worden samengesteld. De naleving van de verordening wordt steekproefsgewijs gecontroleerd door een overheidsorgaan.
Voor een aantal artikelen en produkten geldt als aanvullende maatregel dat men ze moet laten registreren alvorens ze op de markt te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor was- en reinigingsmiddelen en kunstmest. Deze registratie houdt in dat van betreffend produkt alle gegevens betreffende samenstelling bekend gemaakt moeten worden aan de registrerende instantie en dat de fabrikant verder alle informatie moet verstrekken die noodzakelijk is om te beoordelen of er sprake is van het gebruik van verboden stoffen, artikelen of produkten (Van der Werff, 1990).

2.3 Financiële regulering

Bij financiële regulering neemt men maatregelen waardoor de prijsverhouding tussen minder milieubelastend gedrag en milieu-onvriendelijk gedrag verandert. Milieu-onvriendelijke handelingen worden belast en/of minder milieubelastend gedrag beloond. Om deze verandering te bewerkstelligen kunnen een aantal instrumenten toegepast worden: subsidies, bestemmingsheffingen, regulerende heffingen, fiscale instrumenten, aansprakelijkheidsregelingen en statiegeld- en retourpremieregelingen.

Subsidieverstrekking is een veel gebruikt instrument om (produkt)innovatie uit te lokken of te versnellen. Onder subsidies worden zowel directe geldverstrekking als lening-verstrekking onder gunstige condities verstaan. Subsidieverstrekking strookt niet met het principe 'de vervuiler betaalt', dat zowel uitgangspunt is van het Nederlandse als het EG milieubeleid. In EG verband zijn er echter een aantal omstandigheden gedefinieerd waaronder subsidieregelingen aanvaardbaar worden geacht. Dit zijn: beperkte en afgebakende hulp aan bedrijven die anders bij het treffen van milieumaatregelen in financiële problemen zouden komen; ter bevordering van experimenten met nieuwe milieutechnologie; ter bevor-

dering van snelle invoering van noodzakelijke milieu-maatregelen gedurende een beperkte periode (Vos, 1988).

Heffingen. Het voordeel van heffingen is, zo stelt de Notitie Instrumentarium (NMP Plus, 1990b), 'dat zij aangrijpen bij marktgrootheden (prijzen), en dat zij mede daardoor een voortdurende uitnodiging inhouden tot het zoeken naar schonere produktiemethoden en produkten'. Een nadeel van heffingen is dat het betrekkelijk moeilijk is om de juiste hoogte van de heffing vast te stellen, die nodig is om het beoogde milieu-effect te bereiken (NMP Plus, 1990b; Bressers, 1988). Voor effectieve toepassing van heffingen is meestal veel informatie nodig. Bressers (et al, 1988) stelt dat dit niet wezenlijk anders is dan bij fysieke regulering. De informatiebehoefte voor uitvoering van financiële regulering wordt vaak ten onrechte geplaatst tegenover de in praktijk vaak onvoldoende informatieverzameling ten bate van (handhaving) van directe regulering.

Bestemmingsheffingen zijn bedoeld om middelen te genereren om de gevolgen van de milieubelasting veroorzaakt door betreffende activiteit te bestrijden. Voorbeeld is de heffing in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater. De opbrengst wordt gebruikt om de afvalwaterzuivering te bekostigen die door de lozing van vervuild afvalwater noodzakelijk is. Ten aanzien van produkten zou een dergelijke heffing bijvoorbeeld overwogen kunnen worden om de kosten van specifieke verwerking in het afvalstadium te dekken. Verder kan een dergelijke heffing ook opgelegd worden om de milieuschade voortvloeiend uit het gebruik of verbruik van een bepaald produkt te bestrijden. Een voorbeeld van een bestemmingsheffing is de CO_2 heffing op fossiele brandstoffen.
Overigens kan van een bestemmingsheffing in veel gevallen ook een zekere regulerende werking uitgaan. Bij de heffing in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater bijvoorbeeld, heeft dit effect zich duidelijk voorgedaan.

Regulerende heffingen. Door het leggen van een regulerende heffing op relatief milieu-onvriendelijke produkten kan een verschuiving in de richting van minder milieu-belastende produkt-alternatieven gestimuleerd worden. Verder kunnen regulerende heffingen ingezet worden om de

omvang van vervuilend consumptiegedrag terug te dringen. De effectiviteit van deze laatste maatregel is sterk afhankelijk van de prijselasticiteit van betreffend produkt.
In de weergave van met name Amerikaanse literatuur komt men vaak twijfels ten aanzien van het effect van financiële regulering tegen. Bressers (1987) stelt dat deze twijfels alleen de hierboven genoemde moeilijkheid van de vaststelling van de juiste hoogte van de heffing betreffen en dat niet de werking van regulerende heffingen zelf betwijfeld wordt.
Sliggers (1989) wijst er verder op dat het voor consumenten duidelijk moet zijn dat als er op een produkt een heffing wordt gelegd, de hoge(re) prijs van dit produkt niet wijst op een betere kwaliteit maar veroorzaakt wordt door een milieuheffing.
De WABM biedt geen mogelijkheid om regulerende heffingen bij AMvB in te stellen. Dit kan thans alleen bij wet. Dit maakt de regulerende heffing die in potentie een zeer flexibel, marktconform instrument is, tot een inflexibel toepasbare maatregel die veel tijd vergt.

Fiscale instrumenten. Gedifferentieerde toepassing van belasting maakt het mogelijk om milieuvriendelijker produkten financieel aantrekkelijker te maken. De werking in de markt is daarmee in principe vergelijkbaar aan die van de regulerende heffing. Een voorbeeld van gedifferentieerde belasting is de verlaagde Bijzondere Verbruiksbelasting op auto's met katalysator.
Een meer algemene toepassing van dit principe is mogelijk via de BTW heffing, door het instellen van een speciaal BTW tarief voor minder milieubelastende produkten of door het onderbrengen van relatief milieu-onvriendelijke produkten in het hoge en relatief weinig milieubelastende in het lage BTW tarief. Het gebruik van een gedifferentieerd BTW tarief om milieu-onvriendelijke produkten relatief duurder te maken, leidt echter niet in alle gevallen tot een zodanig prijsvoordeel voor minder milieubelastende alternatieven dat een verschuiving in de richting van deze alternatieven te verwachten valt. Dit kan zich met name voordoen bij verouderde, weinig 'milieu-bewuste' produkten met een relatief lage kostprijs.

Statiegeld en retourpremie. Het instellen van statiegeld of retourpremie op produkten en/of verpakkingen kan een doeltreffend middel zijn om te voorkomen dat herbruikbare produkten of grondstoffen verloren gaan of om adequate inzameling te bevorderen van produkten die bij ongescheiden inzameling problemen op kunnen leveren.
Huppes en Van de Berg (1987) wijzen erop dat bestaande vrijwillige statiegeldregelingen sterk onder druk staan en steeds vaker vervangen worden door eenmalige verpakkingssystemen. Dit wordt veroorzaakt door de dalende waarde van het retourprodukt, vroeger de basis van het statiegeldsysteem. Steeds vaker blijkt het goedkoper om met eenmalige produkten (verpakkingen) te werken. Een belangrijk aspect dat deze verschuiving in de richting van eenmalige verpakkingen mede veroorzaakt, is het feit dat de kosten voor afvalverwerking niet in de prijs van de eenmalige verpakking tot uitdrukking komen.
Statiegeld en retourpremies zijn wat werking betreft vergelijkbaar. Juridisch verschilt de retourpremie echter van het statiegeld. Bij statiegeld blijft het produkt eigendom van de producent, in het geval van de retourpremie niet. Bij de retourpremie is de hoogte van de premie afgestemd op de (rest)waarde van het produkt. Bij statiegeld hoeft dit niet het geval te zijn. Daar wordt de hoogte zodanig vastgesteld dat het beoogde doel, een bepaald retourpercentage, wordt gerealiseerd.

Aansprakelijkheidsregelingen.
Wettelijke regeling waardoor de fabrikant verantwoordelijk wordt voor de milieuschade die door het gebruik of door het weggooien van een produkt veroorzaakt wordt. Deze maatregel zal een preventieve werking hebben aangezien producenten schade en de daarmee samenhangende kosten willen voorkomen. Eventueel is dit mogelijk in de vorm van een verplichte produktaansprakelijkheidsverzekering. Hierbij zal de verzekeringsmaatschappij een aantal voorwaarden formuleren waarvan een preventieve werking uitgaat.

2.3.1 Voorbeelden van produktgerichte financiële regulering[12].

Produktsubsidies. Voorbeelden van subsidies die beogen milieuvriendelijker produkten aantrekkelijker te maken zijn de subsidieregelingen voor hoog rendement respectievelijk lage NO_x emissie CV ketels en de subsidieregeling voor woningisolatie. Beide regelingen worden door de rijksoverheid uitgevoerd. Daarnaast zijn er in Nederland een aantal voorbeelden van produktsubsidies door lagere overheden of semi overheidsinstellingen die beogen minder milieubelastende produkten aantrekkelijker te maken. Zo bestaan er subsidies op compostvaten (gemeenten) en zonneboilers en spaarlampen (energiebedrijven).
Verder wordt in een aantal gevallen gebruikt gemaakt van financiële bijstand om de inzameling van herbruikbare rest- of afvalstoffen te bevorderen. Zo kennen vele Nederlandse gemeenten een garantieregeling voor de prijs van ingezameld oud papier. Finland kent een gereduceerd tarief voor het vervoer per trein naar inrichtingen voor herverwerking van oud papier, oud metaal, glas, textiel, houtafval en hoogovenslakken.

Regulerende heffingen.
Brandstoffen. In Nederland bestaat er een regulerende heffing op brandstoffen. Vooruitlopend op directe regulering werd in 1986 een regulerende heffing van f 0,07 per liter ingevoerd op loodhoudende normale benzine. Gevolg was dat de oliemaatschappijen besloten dit type benzine uit de markt te nemen. Daarnaast werd een regulerende heffing van f 0,03 per liter normale loodvrije benzine ingevoerd om het prijsverschil met de Eurosuper te verkleinen, waardoor de verkrijgbaarheid van dit type benzine bevorderd werd en een belangrijk obstakel voor de succesvolle introductie van de katalysator-auto werd weggenomen. Ook in Duitsland bestaat er verschil in accijnshoogte op loodvrije en loodhoudende benzine.

---

[12] De informatie is grotendeels ontleend aan Vos (1988); Van der Werff (1990); Van der Reep (1990) en bijdragen van diverse Groene Partijen in Europa aan de Ecotax conferentie in Brussel, november 1990.

Eenmalige (drank)verpakkingen. In een aantal Scandinavische landen bestaan regulerende heffingen om het gebruik van eenmalige (drank)verpakkingen te ontmoedigen. Noorwegen kent een heffing op alle eenmalige voedselverpakkingen (hoogte onbekend) en daar bovenop een regulerende heffing op drankblikjes en eenmalige PET flessen. Zweden kent een regulerende heffing op alle verpakkingen, ook de retourverpakkingen. Bij de retourverpakkingen heeft dit nauwelijks een prijsverhoging tot gevolg aangezien de heffing over vele retouren wordt uitgesmeerd. De heffing is echter te laag om een regulerend effect te bewerkstelligen (f 0,03 - f 0,07 per liter verpakkingsinhoud). In Finland kent men een forse heffing op eenmalige drankverpakkingen die bijvoorbeeld voor een 1 liter fles frisdrank f 1,35 bedraagt. Dit gegeven, samen met het staatsmonopolie op de verkoop van alcoholhoudende dranken, heeft het volume van de eenmalige drankverpakking tot nu toe tot 1 à 2 procent van de totale hoeveelheid drankverpakkingen (eenmalig plus retourverpakkingen) weten te beperken. Toch dreigt ook in Finland het aandeel eenmalige (kunststof) drankverpakkingen toe te nemen.

Batterijen. Zowel in Zweden als Denemarken bestaat een regulerende heffing op kwik- en cadmiumhoudende batterijen. In hoeverre de heffing een regulerend effect heeft is onduidelijk. In Zweden leidt de heffing tot een verhoging van de consumentenprijs met zo'n 10%, tenminste als de gehele heffing door de producent aan de consument wordt doorberekend, hetgeen in de praktijk niet altijd gebeurt.

Bestrijdingsmiddelen. Zweden kent een regulerende heffing op bestrijdingsmiddelen. De hoogte van de heffing is gebaseerd op zowel de concentratie actieve stof in het middel als de toepassingsdoses. Opbrengsten worden gebruikt om de exportsubsidies op landbouwprodukten te financieren. Ook Italië heeft in oktober 1989 besloten een heffing op bestrijdingsmiddelen in te voeren, deze zal de verkoopprijs met 30% verhogen.

Kunstmest. De Zweedse heffing op kunstmest bedraagt ongeveer 5% van de verkoopprijs. Het regulerend effect blijkt in de praktijk gering door de inelastische vraag naar kunstmest. Pas bij een heffing die ongeveer gelijk is aan de verkoopprijs wordt een duidelijk regulerend effect

verwacht. Men overweegt dan ook de heffing te verhogen. De opbrengsten worden aangewend om onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten in de land- en tuinbouw te financieren.
Ook Finland kent een heffing op kunstmest. Deze bedraagt per kilogram kunstmest ongeveer f 0,45. De opbrengst van deze heffing bleek in de praktijk veel lager dan verwacht, aangezien het gebruik fors terugliep. In 1991 zal deze kunstmestheffing met 50% verhoogd worden.

Varkens. Italië wil een heffing van $ 7,50 per varken instellen.

Vliegreizen. Een heffing van 30% op alle vliegreizen is door het Italiaanse kabinet in oktober 1989 voorgesteld.

Kunststoffen. Heffingen van respectievelijk 5, 10 en 75 $ cent per kg PE, PP en PVC wil het Italiaanse kabinet instellen.

Bestemmingsheffingen
Brandstoffen. In april 1988 werd in Nederland een nieuwe brandstofheffing ingevoerd, die een vijftal bestaande heffingen verving. De brandstofheffing is een bestemmingsheffing gedifferentieerd naar brandstoftype (gerelateerd aan de verontreiniging die de betreffende brandstof veroorzaakt). Voor loodhoudende benzine is de heffing f 0,04 per liter en voor loodvrije benzine f 0,03 per liter. De opbrengsten van de heffing worden aangewend om de uitvoeringskosten van het DGM beleid te financieren.

Batterijen. In Denemarken wordt op batterijen naast de reeds genoemde regulerende heffing een bestemmingsheffing gelegd, ter bekostiging van de invoering en instandhouding van een statiegeldsysteem voor dit produkt.

Belastingdifferentiatie
Auto's. Nederland besloot om vooruitlopend op emissie-eisen voor de uitlaatgassen van auto's die in EG verband van kracht zouden worden, het kopen van een auto met katalysator financieel aantrekkelijker te maken door de Bijzondere Verbruiksbelasting voor auto's met katalysator te verlagen. Deze belastingverlaging werd betaald uit een verhoging van het tarief voor auto's zonder katalysator. Tegen deze maatregel werd in

eerste instantie bezwaar gemaakt door de Europese Commissie. Later trok deze haar bezwaren in. De maatregel is overigens zeer succesvol gebleken; het aandeel van de auto met katalysator in de totale autoverkopen nam in korte tijd belangrijk toe.
In Duitsland heeft men de motorrijtuigenbelasting gedifferentieerd naar uitstoot van milieubelastende stoffen. Criteria bij het vaststellen van de hoogte van de belasting zijn: hoe minder vervuilend betreffende auto, hoe groter het belastingvoordeel; hoe groter de auto, hoe groter het voordeel. Deze belastingdifferentiatie komt waarschijnlijk te vervallen, net als de Nederlandse katalysatormaatregel, op het moment de EG emissie-eisen voor personenauto's van kracht worden.

Statiegeldregelingen

Verpakkingen. Ondanks het nog steeds groeiende aandeel van de eenmalige verpakking, worden in diverse landen nog steeds op grote schaal succesvol statiegeldsystemen toegepast, met name voor glazen en kunststof flessen in de drankensector. Ook in Nederland is dat het geval. Deze statiegeldregelingen voor drankverpakkingen zijn bijna altijd vrijwillig, er is geen sprake van een wettelijke verplichting tot het gebruik van retourverpakkingen met statiegeld.
Duitsland heeft een verplicht statiegeld ingesteld van DM 0,50 op alle kunststof flessen (PVC, PET etc.) voor dranken van 0,2 tot 3 liter. Tegen deze maatregel is bezwaar gemaakt door de Franse mineraalwaterproducenten bij de Europese Commissie. Deze beraadt zich thans over de kwestie en heeft in afwachting van haar oordeel Duitsland gevraagd de maatregel op te schorten.
Op kleine schaal wordt in Nederland ook nog een retourpremiesysteem gebruikt. De consument ontvangt bij het inleveren van een eenmalige PET fles f 0,10 retour. Dit retourpremiesysteem dat beoogde 80% van alle flessen in te zamelen, is echter nooit een succes geworden. Het retourpercentage bleef rond de 60% steken. Deze regeling is overigens niet wettelijk, maar in een convenant tussen het Ministerie van VROM en drankenindustrie, geregeld.
Zweden kent een verplicht statiegeld van f 0,18 voor aluminium drankblikjes. Meer dan 80% van de blikjes wordt gescheiden ingezameld.
Batterijen. In Denemarken bestaat er een produktstatiegeldregeling voor nikkel en cadmium bevattende batterijen.

Auto's. Noorwegen en Zweden kennen een statiegeld voor auto's.

2.4 De instrumentenkeuze

Uit het overzicht in de voorgaande paragrafen blijkt dat een breed scala aan instrumenten toegepast kan worden binnen een produktgericht milieubeleid. Uit de voorbeelden van reeds genomen produktgerichte maatregelen in Nederland en daarbuiten blijkt tevens dat soortgelijke problemen met uiteenlopende instrumenten aangepakt worden. Dit illustreert doeltreffend dat er geen standaardantwoord mogelijk is op de vraag welk instrument voor de aanpak van een specifiek probleem ingezet moet worden. In deze paragraaf zal allereerst kort ingegaan worden op de vraag hoe het juiste instrument te kiezen voor de aanpak van een specifiek probleem. Daarna wordt geschetst welke voorkeuren er in het huidige en voorgenomen beleid en de reacties daarop, in het oog springen.

De keuze van een doeltreffend en efficiënt instrument is een probleem dat slechts ten dele bepaald wordt door het doel dat nagestreefd wordt. Nadrukkelijk moet rekening gehouden worden met de te verwachten reacties van de doelgroepen. De wijze waarop de doelgroep(en) reageren op het ingezette instrument bepaalt immers in belangrijke mate de effectiviteit. Hierbij spelen met name de volgende factoren een belangrijke rol:

1 welke gedragsalternatieven zijn er voor de doelgroep
2 de hoeveelheid informatie over het bestaan van deze alternatieven bij de doelgroep(en)
3 de eigenschappen van de gedragsalternatieven, d.w.z.
   * de voor- en nadelen voor individuele leden van de doelgroep(en)
   * de voor- en nadelen voor de samenleving
   * het al dan niet verboden zijn van alternatieven
4 de hoeveelheid informatie over de onder 3 genoemde eigenschappen bij de (leden van de) doelgroep
5 de waarde die de (leden van de) doelgroep hechten aan de eigenschappen van de alternatieven, voor zover die bij hen bekend zijn

(Bressers, 1989)

Informatie ten aanzien van de hiervoor genoemde punten is van wezenlijk belang om een inschatting te kunnen maken van de wijze waarop de doelgroep op de inzet van een instrument reageert. De opsomming van factoren die de respons van de doelgroep in belangrijke mate bepaalt, maakt verder duidelijk dat voorlichting en informatie belangrijke instrumenten kunnen zijn om voldoende kennis bij de doelgroep te realiseren over de aanwezigheid van gedragsalternatieven en de daarmee verbonden voor- en nadelen. Gelijktijdig kan voorlichting de waarde die de leden van de doelgroep hechten aan de eigenschappen van de diverse alternatieven beïnvloeden en zo het draagvlak voor maatregelen die tot doel hebben de keuze voor een bepaald alternatief te bevorderen, vergroten. Op deze wijze kan voorlichting een wezenlijke bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van maatregelen met een meer dwingend karakter. Dit terwijl sociale regulering alléén vrijwel altijd onvoldoende resultaat zal opleveren.

Om de effectiviteit van de inzet van (een combinatie van) instrumenten zo groot mogelijk te laten zijn geldt in zijn algemeenheid dat ze bij voorkeur moeten aanhaken bij de normale activiteiten of het gedrag van de doelgroep. De kans dat de doelgroep daadwerkelijk op de gewenste wijze reageert, is dan het grootst (Bressers, 1989).

Overigens zal in veel gevallen niet de inzet van één enkel instrument, maar een combinatie van meerdere instrumenten gelijktijdig het meest effectief zijn. Dit geldt niet alleen, zoals reeds in het voorgaande gesteld, voor de combinatie van fysiek of financieel regulerende instrumenten enerzijds en sociale regulering (voorlichting en informatie) anderzijds. Ook een combinatie van fysieke en financiële regulering kan aanmerkelijk meer resultaten opleveren dan inzet van financiële of fysieke instrumenten alleen. De relatieve zekerheid die de inzet van fysieke regulerende instrumenten oplevert over de bereikte vermindering van de belasting van het milieu wordt dan gecombineerd met de voortdurende impuls die financiële regulering kan bieden tot verdergaande vermindering.

De keuze van instrumenten is natuurlijk niet alleen afhankelijk van het probleem dat aangepakt dient te worden en de context/omstandigheden

waarin dit probleem zich voordoet. Ook andere factoren, zoals trends in beleid, gewoonte bij beleidmakers, politieke cultuur en voorkeur en dergelijke spelen in de praktijk een rol. Financiële regulering is tot nu toe nauwelijks toegepast in het Nederlandse milieubeleid. Het accent lag sterk op de inzet van fysiek regulerende instrumenten. Waar het beleid zich richtte op produkten, is echter zelden van directe regulering gebruik gemaakt, maar lag sterk de nadruk op sociale regulering. Overleg tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vormde de basis. In een aantal gevallen werden, nadat consensus over de te nemen maatregelen bereikt was, afspraken hieromtrent vastgelegd in een convenant.

Van deze strategie wordt in het NMP Plus afstand genomen. Gesteld wordt dat het convenant alleen nog in een beperkt aantal situaties zal worden toegepast. Bijvoorbeeld vooruitlopend op directe regulering.

In het toekomstige milieubeleid zal het zwaartepunt bij de fysieke regulering blijven liggen, zo blijkt uit de Notitie Instrumentarium behorende bij het NMP Plus (1990). In de actiepunten met betrekking tot produkten in het NMP Plus ligt de nadruk dan ook op het ontwikkelen van (methoden voor het opstellen van) produktnormen. In het NMP Plus worden ook een aantal aanzetten gegeven tot de inzet van meer financieel reguleren-de instrumenten, ook met betrekking tot produkten. In de reacties op het NMP (Plus) wordt o.a. regelmatig gepleit voor een grotere inzet van financieel regulerende instrumenten, zoals heffingen. Niet alleen vanuit de milieubeweging, maar ook bijvoorbeeld van de zijde van SER (SER, 1988) en OECD (OECD, 1990; NRC, 1990). Vooralsnog is de rol van financiële instrumenten in de beleidsplannen beperkt. Het Ministerie van VROM, dat in concept versies van het NMP Plus hiervoor een veel duidelijker plaats had ingeruimd, heeft deze voornemens onder druk van het Ministerie van EZ moeten laten varen. Deze plannen zijn in het definitieve NMP Plus teruggebracht tot onderzoek naar de mogelijkheden voor het gebruik van financiële instrumenten. Overigens wordt niet alleen in Nederland steeds vaker erkend dat financiële instrumenten een prominentere rol in het milieubeleid verdienen. Ook in Europees verband

worden plannen ontwikkeld om door middel van marktconforme instrumenten milieubelastende produkten en activiteiten terug te dringen[13].

2.5 SAMENVATTEND

Een breed scala aan instrumenten is in principe toepasbaar in een produktgericht milieubeleid. Over de effectiviteit van de verschillende instrumenten is in zijn algemeenheid geen uitspraak te doen. Deze is sterk afhankelijk van het specifieke probleem waarop èn de omstandigheden waaronder een bepaald instrument toegepast wordt. In het milieubeleid ligt de nadruk sterk op het gebruik van fysiek regulerende instrumenten. Voor het produktgerichte milieubeleid is daarnaast het convenant in het recente verleden erg belangrijk geweest. De effectiviteit van dit instrument laat, net als andere vormen van sociale regulering die als zelfstandig instrument worden toegepast, duidelijk te wensen over.
Fysieke en financiële regulering zullen in een produktgericht milieubeleid niet gemist kunnen worden. Vastgesteld kan worden dat tot nu toe er weinig oog is geweest voor de mogelijkheden die financiële regulering kan bieden binnen het milieubeleid. Marktconforme instrumenten dienen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering een duidelijker plaats te krijgen, aangezien ze onder bepaalde omstandigheden een doeltreffend instrument kunnen zijn en voordelen boven vormen van fysieke regulering kunnen bieden. Ook combinaties van financiële en fysieke regulering kunnen duidelijke voordelen bieden boven de inzet van instrumenten uit één van beide categorieën.

[13] Zie paragraaf 4.1.4 voor een nadere toelichting.

3 BESTAANDE WETGEVING EN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

In tal van bestaande wetten zijn mogelijkheden aanwezig om produktgerichte maatregelen te nemen. In dit hoofdstuk worden allereerst de diverse wetten besproken die mogelijkheden tot produktgerichte milieumaatregelen bieden. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens ingegaan op de leemten die deze wetgeving vertoont, uitgaande van een zo volledig mogelijk instrumentarium voor een produktgericht milieubeleid.

3.1 BESTAANDE MOGELIJKHEDEN VOOR PRODUKTGERICHTE MILIEUMAATREGELEN

In deze paragraaf wordt een beknopt overzicht gegeven van de mogelijkheden tot produktgerichte maatregelen op basis van bestaande wetgeving. Bij iedere wet wordt naast het beschikbare instrumentarium besproken: de voorwaarden die zijn opgenomen om tot het nemen van maatregelen over te kunnen gaan, de produkt(groep)en waarop de maatregelen toegepast mogen worden en de departementen die voor de uitvoering (mede)verantwoordelijk zijn. In overzicht 1 is een schematisch overzicht opgenomen.

Warenwet

Op grond van deze wet kunnen eisen aan produkten worden gesteld met als doel bescherming van de volksgezondheid of het bevorderen van de eerlijkheid in de handel. Eisen expliciet op grond van milieuoverwegingen zijn niet mogelijk. Vaak gaan gezondheidsbescherming en milieubelang echter samen. Bijvoorbeeld bij de normering van zware metalen in kinderspeelgoed.

In artikel 14f biedt de Warenwet de mogelijkheid tot het stellen van eisen met betrekking tot produktinformatie. Ook hier wordt niet expliciet over milieu-produktinformatie gesproken. Produkteisen worden neergelegd in een AMvB op grond van de warenwet. De warenwet biedt geen mogelijkheid tot het gebruik van financiële instrumenten.

Bij de herziening van de Warenwet eind jaren '70 werd een milieuparagraaf opgenomen in de ontwerp-wettekst. Deze milieuparagraaf heeft het niet gehaald en is in de definitieve wet komen te vervallen (De Bruijn, et al, 1985, p.70).

Afvalstoffenwet[14]

De afvalstoffenwet bevat uitgebreide regels op grond waarvan voorschriften kunnen worden uitgevaardigd ten aanzien van produkten, met als doel het bevorderen van hergebruik en het voorkomen van het ontstaan van afval, met het oog op de bescherming van het milieu (art. 27).

Zowel produkteisen als -verboden kunnen ingesteld worden op grond van de volgende overwegingen:

- geschiktheid voor hergebruik
- verwerkbaarheid van afval (anders dan door hergebruik)
- hoeveelheid veroorzaakt afval
- voorkomen van zwerfvuil

In art. 27.3 is expliciet de mogelijkheid opgenomen om eisen te stellen aan de produktie van goederen waarbij afval ontstaat. Hierbij wordt uitgegaan van hierboven reeds genoemde overwegingen. Deze mogelijkheden bestaan overigens alleen indien het niet mogelijk is op grond van andere wetten hetzelfde resultaat te bereiken. Tot nu toe heeft de overheid geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid op grond van de AW om produkten of verpakkingen te verbieden of hieraan eisen te stellen.

Voor verpakkingen en eenmalige gebruiksgoederen is in art. 28.1 de mogelijkheid tot het instellen van een statiegeldverplichting opgenomen. Voor andere produkten biedt de AW deze mogelijkheid niet.

Verder biedt de AW de mogelijkheid tot het opleggen van heffingen. Deze heffingen kunnen zowel een bestemmings- als regulerende functie hebben en kunnen bij AMvB worden ingesteld[15].

---

[14] De Afvalstoffenwet zal samen met de Wet Chemische Afvalstoffen opgaan in een hoofdstuk Afvalstoffen dat in de WABM wordt opgenomen. Oorspronkelijk was de streefdatum voor inwerkingstelling van dit hoofdstuk 1 januari 1992. Inmiddels is duidelijk dat deze datum niet gehaald wordt, o.a. door een aantal noodzakelijke wijzigingen in het voorontwerp. Naar verwachting zal het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen pas begin 1993 van kracht kunnen worden.

[15] In het wetsontwerp van het Hoofdstuk Afvalstoffen dat in de WABM opgenomen zal worden ter vervanging van de AW en WCA is deze mogelijkheid niet langer aanwezig. Het Hoofdstuk Financiële Bepalingen van de WABM geeft wel de mogelijkheid tot het instellen van heffingen, echter niet bij AMvB.

De opbrengst van de heffingen is bedoeld ter 'bestrijding van de kosten van maatregelen in het belang van de bevordering van het vervangen van die goederen door goederen, die het milieu minder belasten. De grondslag van de heffing is de hoogte die de heffing dient te hebben met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen' (art. 56). In de Memorie van Antwoord wordt geen strijdigheid met het EG-verdrag geconstateerd, aangezien de heffingen gelijkelijk op nationale en import-produkten worden geheven.
In art. 57 is de mogelijkheid gecreëerd om een heffing op te leggen bij aankoop van produkten die specifieke verwerking als afvalstof noodzakelijk maken (bijv. autowrakken). Deze heffingen zijn bedoeld om de kosten van aparte verwerking te dekken en hebben geen regulerend doel.

Wet Chemische Afvalstoffen[16]

De Wet Chemische Afvalstoffen is ingesteld om een doelmatige en efficiënte verwijdering van chemische afvalstoffen te regelen. Afvalstoffen uit particuliere huishoudens vallen niet onder de WCA. De WCA bood de mogelijkheid om via een AMvB eisen te stellen aan produkten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit bepaalde chemische stoffen die als afvalstof niet of zeer moeilijk doelmatig verwijderd kunnen worden (art. 34). Zowel produkteisen als -verboden waren mogelijk. Met de invoering van de WMS is art. 34 van de WCA gewijzigd. De WCA heeft thans niet langer het doel de verspreiding en nadelige uitwerking van chemische stoffen, bij niet doelmatige verwijdering, tegen te gaan. Dit gebeurt nu op basis van art. 24 van de WMS.
Op grond van de WCA zijn twee AMvB's ingesteld, een ten aanzien van de afbreekbaarheid van wasactieve stoffen in wasmiddelen en een voor de beperking van de toepassing van PCB's. Vermoedelijk worden deze besluiten vervangen door besluiten op grond van de wet milieugevaarlijke stoffen.

---

[16] zie noot 14

Wet Milieugevaarlijke Stoffen

De WMS verplicht producenten de overheid informatie te verschaffen over nieuwe stoffen alvorens deze te gaan produceren of in de handel tebrengen. Verder biedt de WMS de mogelijkheid maatregelen te nemen ten aanzien van bestaande stoffen die als milieugevaarlijk onderkend zijn. Een redelijk vermoeden dat stoffen een ongewenst effect hebben voor mens of milieu is voldoende grond om maatregelen te nemen.

Belangrijkste op produktniveau te stellen eis op grond van WMS: verbod bij de maatregel aangewezen stoffen of preparaten toe te passen in produkten die niet behoren tot een type dat bij keuring, verricht aan de hand van de bij de maatregel daartoe vastgestelde regels, is goedgekeurd (art. 24.1g) (De Bruijn, et al, 1985, p. 81).

In het besluit verpakkingen op grond van de WMS staan regels ten aanzien van de etikettering van produkten die milieugevaarlijke stoffen bevatten (gevaaraanduiding e.d.).

Wet inzake de luchtverontreiniging

De Wet Luchtverontreiniging biedt de mogelijkheid om via AMvB's produkteisen of -verboden te stellen in het belang van zo gering mogelijke luchtverontreiniging (art. 13). Dit artikel is zowel van toepassing op toestellen, produkten en brandstoffen (Jurgens et al, 1989, p. 250). Voorbeelden van AMvB's op grond van de WL zijn: besluit zwavel- en loodgehalte van brandstoffen resp. benzine; het besluit typekeuring motorrijtuigen en het besluit chloorfluormethanen in spuitbussen.

Ook voorschriften ten aanzien van het gebruik van produkten zijn mogelijk. Verder kan op grond van de WL een heffing worden opgelegd. Een voorbeeld van een dergelijke heffing is de brandstofheffing.

Wet Geluidhinder

Eisen aan de maximale geluidproduktie van apparaten zijn mogelijk op grond van de Wet Geluidhinder. De minister kan dergelijke eisen in een AMvB vastleggen. Er bestaan reeds dergelijke eisen voor de volgende produkten: auto's, bromfietsen, sloophamers, stroomaggregaten, motorcompressoren, gazonmaaimachines. Ter bevordering van de beperking van geluidhinder is het leggen van heffingen op geluidproducerende artikelen mogelijk. Van deze laatste mogelijkheid heeft de overheid nog nooit gebruik gemaakt.

OVERZICHT 1

Wet	overweging(en) die tot maatregelen kunnen leiden	maatregelen die op grond van de wet ten aanzien van produkten genomen kunnen worden	bestaande toepassingen t.a.v. milieu-aspecten van produkten	opmerkingen
Warenwet	- bescherming van de volksgezondheid - bevorderen van eerlijkheid in de handel	- produkteisen en -verboden - eisen met betrekking tot produktinformatie		soms valt het milieubelang samen met het belang van de bescherming van de volksgezondheid
Afvalstoffenwet	- geschiktheid voor hergebruik - verwerkbaarheid afval - hoeveelheid veroorzaakt afval - voorkomen van zwerfvuil	t.a.v. produkten en verpakkingen - produkteisen en -verboden - heffingen t.a.v. verpakkingen en eenmalige gebruiksgoederen - statiegeldverplichting		De AW treedt terug indien maatregelen op grond van andere wetten mogelijk zijn
Wet Chemische Afvalstoffen	- doelmatige verwijdering van chemische afvalstoffen	- oorspronkelijk bestond de mogelijkheid tot om produkteisen en -verboden, deze mogelijkheid is nu overgebracht naar de WMS	- besluit afbreekbaarheid wasactieve stoffen - besluit toepassing PCB's	
Wet Milieugevaarlijke stoffen	- redelijk vermoeden dat stoffen een ongewenst effect hebben voor mens en milieu	- produkteisen voor in combinatie met toelating - meldings- en informatieplicht voor nieuwe stoffen		

Wet Luchtverontreiniging	- reduceren van luchtverontreiniging	- produkteisen en -verboden - produktheffingen, zowel bestemmings- als regulerende heffingen zijn mogelijk	- besluit zwavel- en loodgehalte van brandstoffen resp. benzine - besluit typekeuring motorvoertuigen - besluit chloorfluormethanen in spuitbussen - brandstofheffing	
Wet Geluidhinder	- beperking geluidhinder	- produkteisen en -verboden t.a.v. geluidproduktie - heffing op geluidproducerende artikelen	- AMvB t.a.v. maximale geluidproduktie van auto's, bromfietsen, sloophamers, stroomaggregaten, motorcompressoren en gazonmaaimachines	
Wet Energiebesparing toestellen	- beperken van het energiegebruik van toestellen	- produkteisen t.a.v. rendement en maximaal energieverbruik		
Woningwet	- beperken van het energiegebruik voor ruimteverwarming	- eisen t.a.v. thermische isolatie van woningen	- de eisen zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordeningen	in de toekomst worden de eisen t.a.v. de thermische isolatie van woningen ondergebracht in één landelijk Bouwbesluit
Wet Bodembescherming		- eisen t.a.v. produkten die in of de bodem gebracht worden		
WABM	- bevorderen van hergebruik - beperken ontstaan afval	- statiegeldverplichting voor alle goederen		

Wet Energiebesparing Toestellen
Deze wet biedt de mogelijkheid om eisen te stellen wat betreft het rendement en het maximale energiegebruik van apparaten. Onder apparaten worden hierbij zowel huishoudelijke apparaten, auto's als machines voor bedrijfstoepassingen verstaan. Tot nu toe heeft de overheid nog geen eisen op basis van deze wet geformuleerd voor produkten.

Woningwet
Op grond van de Woningwet kunnen gemeenten in hun gemeentelijke bouwverordening eisen stellen ten aanzien van de thermische isolatie van woningen. In de toekomst zullen deze gemeentelijke verordeningen vervangen worden door één landelijk Bouwbesluit. (Jurgens, et al, 1989, p. 253)

Wet Bodembescherming
De Wet Bodembescherming biedt de mogelijkheid eisen te stellen ten aanzien van produkten die op of in de bodem gebracht worden.

Bestrijdingsmiddelenwet
Toelating, verkoop, etikettering, gebruik en toepassing van bestrijdingsmiddelen zijn geregeld in de Bestrijdingsmiddelenwet. De Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen beslist over de toelating van bestrijdingsmiddelen en de toepassing(en) waarvoor de middelen worden toegelaten.

Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne
In de WABM is een hoofdstuk financiële bepalingen opgenomen (hoofdstuk 11) waarin een aantal heffingen worden geregeld. De heffingen zijn in de wet zelf opgenomen en worden niet bij AMvB ingesteld. Deze wijze van regelgeving met betrekking tot heffingen betekent dat het potentiële voordeel van dit financiële instrument, de dynamiek, grotendeels teniet wordt gedaan. Voor wijzigingen, aanvullingen en heffingen op nieuwe produkten is namelijk een wetswijziging noodzakelijk.
In het hoofdstuk financiële bepalingen van de WABM zijn thans onder andere ondergebracht de brandstofheffing en de heffing op gas en

andere brandstoffen (bestemmingsheffingen). Verder wordt in dit hoofdstuk ook de accijnsdifferentiatie met betrekking tot gelode en ongelode benzine geregeld (regulerende heffing).
Hoofdstuk 11 biedt verder de mogelijkheid om bij AMvB een statiegeld of retourpremieregeling voor verpakkingen en produkten op te leggen (art. 61ak).

3.2 (On)mogelijkheden in bestaande wetgeving

Om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor produktgerichte maatregelen op basis van bestaande wetgeving zijn de mogelijkheden in overzicht 2 samengevat naar de aard van de maatregel (blz. 39).
Uit het overzicht blijkt dat in de bestaande wetgeving een aantal maatregelen die in het kader van een produktgericht beleid genomen zouden kunnen worden, niet mogelijk zijn. De belangrijkste leemten in de bestaande wetgeving worden hieronder genoemd.

1. Mogelijkheden om het verstrekken van produktinformatie aan consumenten verplicht te stellen. Deze mogelijkheid bestaat thans alleen voor wat betreft milieugevaarlijke stoffen op basis van de WMS.
2. De mogelijkheid om producenten te verplichten gegevens te verstrekken aan bijvoorbeeld de overheid ten aanzien van de samenstelling, de mogelijke milieu-effecten, het energieverbruik e.d. van hun produkten.
3. De mogelijkheid om produkteisen te stellen ten aanzien van grondstoffengebruik uit overwegingen van schaarste.
4. De mogelijkheid om produkteisen te stellen ten aanzien van het energiegebruik in alle fasen van de produktlevensloop (voorbeeld verbod van het gebruik van aluminium in bepaalde toepassing met als doel energie- en grondstoffenbesparing).
5. De mogelijkheid om bij AMvB regulerende heffingen in te stellen op relatief milieubezwaarlijke produkten, energiebronnen en grondstoffen met als doel relatief weinig milieubelastende produkten, energiebronnen en grondstoffen aantrekkelijker te maken. Thans zijn dergelijke heffingen alleen bij AMvB mogelijk met als doel afvalpreventie of het

bevorderen van hergebruik van afval en met als doel het beperken van de geluidhinder veroorzaakt door toestellen.

6. De mogelijkheid om bij AMvB bestemmingsheffingen in te stellen op produkten ter dekking van de kosten voor de bestrijding van de milieubelasting die zij veroorzaken (vervuiler betaalt principe). Thans is voor het instellen van dergelijke heffingen een wetswijziging (WABM) noodzakelijk. Alleen ter dekking van de kosten van verwijdering van goederen als afvalstof kan een dergelijke heffing thans bij AMvB ingesteld worden.
7. De mogelijkheid om producenten een terugnameplicht gekoppeld aan hergebruiks- en/of verwerkingsplicht op te leggen. Deze mogelijkheid zal in het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen van de WABM wel opgenomen worden[17]. Daarom zal hier niet verder op dit punt ingegaan worden.

Deze opsomming laat zien dat bestaande wetgeving op een aantal punten aangepast of uitgebreid zou moeten worden, om de 'gaten' in het instrumentarium voor een produktgericht milieubeleid te dichten. Op de vraag hoe dergelijke aanpassingen en aanvullingen er uit zouden kunnen zien, zullen we hier niet ingaan. In hoofdstuk 5 komen we hierop terug.

De hiervoor beschreven inventarisatie toont overigens niet alleen de gaten in de bestaande wetgeving. Ook komt hieruit naar voren dat de mogelijkheden voor het nemen van produktgerichte maatregelen verspreid zijn over diverse wetten die vaak onder de verantwoordelijkheid van de verschillende directoraten generaal/directies of zelfs verschillende ministeries vallen. Produktgerichte maatregelen gebaseerd op de integrale beoordeling van de milieu-effecten zullen in de meeste gevallen meer dan één aspect van het produkt betreffen. Dit betekent dat hiervoor meer dan één AMvB op basis van diverse wetten nodig, waarvan de uitvoering bij verschillende directoraten generaal, directies cq. ministeries berust.

Ter illustratie de koelkast: stel men wil een produktgericht beleid ontwerpen en uitvoeren en concludeert dat de volgende maatregelen noodza-

---

[17] Dit hoofdstuk zal naar verwachting niet voor begin 1993 van kracht worden.

kelijk zijn: eisen ten aanzien van CFK- en energieverbruik, statiegeldverplichting, verwerkingsplicht van ingezamelde koelkasten, standaardisatie toegepaste kunststoffen. Dit vereist resp. een AMvB op basis van de WMS (VROM, Directie Stoffen en Risico's), WET (Ministerie van EZ), AW (VROM, Directie Afvalstoffen, WABM (VROM, Directie Afvalstoffen) en AW (VROM, Directie Afvalstoffen).
Dit voorbeeld laat zien hoe versnipperd de wettelijke aangrijpingspunten zijn voor de maatregelen die voor het voeren van een effectief beleid ten aanzien van slechts één produkt, noodzakelijk zijn. Voor de uitvoering van een dergelijk beleid zijn in de huidige situatie diverse ministeries en afdelingen daarbinnen, verantwoordelijk. Dit terwijl er beleid ontwikkeld en uitgevoerd moet worden voor talloze produkt(groep)en.

3.3 SAMENVATTEND

In het voorgaande is duidelijk naar voren gekomen dat er reeds een aanzienlijk aantal mogelijkheden in bestaande wetgeving zijn, om produktgerichte maatregelen te nemen. Daarbij kan onmiddellijk aangetekend worden dat de overheid tot nu toe van veel van deze mogelijkheden niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt. Gelijktijdig kunnen we echter constateren dat de bestaande mogelijkheden verre van volledig en ideaal zijn.
Een ander belangrijk punt is dat vrijwel alle bestaande wetgeving, de WMS uitgezonderd, de bescherming van één milieucompartiment of de regulering van één milieu-aspect of fase in de levenscyclus van produkten beoogt, terwijl in een produktgericht milieubeleid al deze benaderingen juist samenkomen. Daarbij komt dat de produkt(groep)en ten aanzien waarvan maatregelen genomen kunnen worden, in een aantal gevallen beperkt is (Afvalstoffenwet, Bestrijdingsmiddelenwet).
De toepassingsmogelijkheden van de diverse wetten in een produktgericht beleid verschillen daardoor sterk. Een extra complicerende factor voor de uitvoering van produktgericht beleid op basis van de bestaande wetgeving is het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de diverse wetten ligt bij diverse ministeries en directies cq. afdelingen daarbinnen.

Al met al is het beeld sterk gefragmenteerd. Op het eerste gezicht lijkt het een weinig ideale basis voor het uitvoeren van een produktgericht milieubeleid dat uitgaat van een integrale beoordeling van de milieubelasting veroorzaakt door produkten. In hoofdstuk 5 zullen we nader ingaan op de (on)mogelijkheden om op grond van (aangepaste) bestaande wetgeving een effectief en samenhangend produktgericht milieubeleid te voeren.

NOTEN OVERZICHT 2 (pagina 50).

1 In alle gevallen is het mogelijk om de produkteisen en -verboden op grond van de diverse wetten zoals hier omschreven, aan te vullen met regels die produktie, het verhandelen, invoeren en/of gebruiken van de gereguleerde produkten alleen onder bepaalde voorwaarden toestaan, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de wijze van toepassing, de kennis van de gebruiker, een vergunning voor toepassing verkregen is e.d.

2 De overweging voor de maatregel kan zowel het afval dat ontstaat na gebruik van betreffend produkt als het afval dat ontstaat bij de produktie betreffen.

3 Dit betekent dus dat maatregelen t.a.v. produkten met als doel om de afvalproduktie die het gevolg is van het gebruik van het apparaat tegen te gaan, niet mogelijk is. Voorbeeld: een verbod op apparaten die huishoudelijk afval versnipperen en comprimeren waardoor scheiding en hergebruik verhinderd worden is niet mogelijk. Verder ontbreekt de mogelijkheid om de wijze van inzameling, het daarop volgende verwerking en wijze van hergebruik voor te schrijven. Deze mogelijkheid is wel in het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen van de WABM opgenomen door een gewijzigde en uitgebreide versie van art. 29 van de ASW op te nemen. Wellicht echter dat op korte termijn nog een aanpassing van art. 29 van de ASW zal komen. (Zie brief Alders over afvalstoffenbeleid aan de Tweede Kamer van 19 oktober 1990, DGM/A nr. 1700510). Uit mededelingen van het minsterie van VROM blijkt echter dat deze wijziging niet meer gerealiseerd zal worden.

4 Dit artikel zal komen te vervallen als de ASW vervangen wordt door een hoofdstuk afvalstoffen in de WABM waarin ook de WCA op zal gaan.

OVERZICHT 2 (noten zie pagina 49)

Mogelijkheden voor produktgerichte maatregelen ter bescherming van het milieu op grond van bestaande wetgeving naar aard van de maatregel.

soort maatregel	ten aanzien van	wettelijke basis produkteisen en -verboden	eventuele beperkingen t.a.v. toepassings-bereik
produkteisen/ verboden[1]	stoffen in alle produkten	WMS (AMvB op basis van art. 24)	
	emissies ten gevolge van het gebruik van brandstoffen en toestellen	WL (AMvB op basis van art. 13)	alleen eisen met als doel reduceren luchtverontreiniging mogelijkheid om produkten pas na keuring tot de markt toe te laten
	energiegebruik van toestellen	WET	alleen eisen ten aanzien van toestellen in de gebruiksfase
	aard, samenstelling, gewicht of volume van alle produkten	AW (AMvB op basis van art. 27)	alleen eisen met als doel bevorderen hergebruik en verwerkbaarheid afval, terugdringen hoeveelheid afval en voorkomen zwerfvuil[2,3].
	geluidsproduktie van toestellen	WG (AMvB op basis van art. 2)	mogelijkheid om produkten pas na keuring tot de markt toe te laten

produktheffingen	alle produkten aard, samenstelling, gewicht of volume	AW (AMvB op basis van art. 56, 57)[4]	alleen heffingen in het belang van het bevorderen van hergebruik of beperken van het ontstaan van afvalstoffen (regulerend) en heffingen ter dekking van de kosten van verwijdering van goederen als afvalstoffen (bestemming).
	toestellen en brandstoffen	WL (AMvB op basis van art. 65)	alleen bestemmings-heffingen
	toestellen	WG (AMvB op basis van art. 131)	alleen heffingen in het belang van het beperken van de geluidhinder veroorzaakt door toestellen
statiegeld-verplichting	verpakkingen en eenmalige goederen	AW (AMvB op basis van art. 28)	alleen statiegeldverplichtingen in het belang van het bevorderen van hergebruik of beperken van het ontstaan van afvalstoffen
statiegeldverplichting	alle produkten	WABM (AMvB op basis van art. 61)	alleen statiegeldverplichtingen in het belang van het bevorderen van hergebruik of anderszins met het oog op de bescherming van het milieu beperken van het ontstaan van afvalstoffen
verwerkingsplicht	afvalstoffen	AW (AMvB op basis van art. 29)	in het belang van het bevorderen van hergebruik of anderszins met het oog op de bescherming van het milieu doelmatig verwijderen van afvalstoffen, kan inzamelaars de plicht worden opgelegd om ingezamelde afvalstoffen op bij AMvB aangewezen wijze te verwerken of vernietigen

4 DE RUIMTE VOOR EEN NATIONAAL PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

In internationaal verband voltrekken zich een aantal ontwikkelingen die tot doel hebben om een vrije handel tussen landen te bevorderen. In 1992 zal, als de afspraken die in de Europese Akte hierover zijn vastgelegd worden uitgevoerd, de interne markt een feit zijn. Een vrij verkeer van goederen, diensten en personen tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap moet dan gerealiseerd zijn. Verder wordt thans onderhandeld over een nieuw GATT Verdrag dat liberalisatie van de wereldhandel tot doel heeft. Deze ontwikkelingen kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de mogelijkheden die individuele lidstaten hebben om nationale produktgerichte milieumaatregelen te nemen. In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens aandacht worden geschonken aan de mogelijke consequenties voor een nationaal produktgericht milieubeleid van respectievelijk de realisatie van de interne markt en de nieuwe GATT overeenkomst zoals deze thans wordt voorgesteld.

4.1 De gevolgen van de realisatie van de interne markt in de Europese Gemeenschap

In het EEG Verdrag hebben de landen van de Europese Gemeenschap vastgelegd dat zij streven naar het instellen van een gemeenschappelijke markt. Deze gemeenschappelijke markt moet in 1992 een feit zijn (Europese Akte, art. 8A). Om een gemeenschappelijke markt te laten ontstaan moet een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal mogelijk worden gemaakt. In artikel 30 van het EEG Verdrag is daarom vastgelegd dat alle maatregelen die het grensoverschrijdende verkeer kunnen belemmeren verboden zijn. Dit betreft zowel directe beperkende maatregelen, zoals invoerbeperkingen, als ook maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. Volgens de uitspraak van het Hof van Justitie in het Dassonville arrest[18] is een maatregel van gelijke werking een nationale maatregel die 'de intracom-

[18] Hof van Justitie EG, 11 juni 1987, zaak 8/74, Jur. 1974, p. 837).

munautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren'. Nationale regels die tot doel hebben het milieu te beschermen, zullen in veel gevallen de intracommunautaire handel op één of andere manier beïnvloeden en als een maatregel van gelijke werking beschouwd worden. Sinds 1983 moeten daarom alle (technische) maatregelen die een lidstaat in wil voeren aan de Commissie gerapporteerd worden[19]. Dit om de Commissie en andere lidstaten de gelegenheid te bieden om protest aan te tekenen in het geval zij handelsbelemmeringen verwachten. Indien er bezwaar wordt gemaakt mag de Commissie de lidstaat vragen de maatregel 3 maanden op te schorten en zal de Commissie in deze periode besluiten of zij de kwestie aan het Hof van Justitie zal voorleggen. De Commissie mag 12 maanden uitstel gelasten indien zij besluit Europese regelgeving op betreffend terrein te realiseren.
Het voorgaande betekent niet dat bepalingen in nationale (milieu)wetgeving die het vrije handelsverkeer (kunnen) belemmeren, altijd strijdig zijn met het EEG Verdrag. Het Verdrag voorziet in een aantal uitzonderingen. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen nationale maatregelen op terreinen waar nog geen EG regels bestaan respectievelijk op terreinen waar wel reeds EG harmonisatiebesluiten genomen zijn.

4.1.1 Nationale (milieu)maatregelen indien harmonisatie ontbreekt[20]

Artikel 36 van het verdrag biedt nadrukkelijk de ruimte om nationale maatregelen te nemen die gerechtvaardigd zijn 'uit hoofde van (....) de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten (....)', ook al houden deze maatregelen belemmeringen in voor het handelsverkeer. Hierbij gaat het zowel om directe belemmerende maatregelen, zoals invoerbeperkingen, als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. In artikel 36 wordt de

---

[19] Directive 83/189 (OJ L 109, 26 april 1983).

[20] Volgens Sevenster (1990) en Jans (1989) is er niet alleen sprake van het ontbreken van harmonisatie op een bepaald terrein indien er hierover (nog) geen harmonisatiebesluit is genomen, maar ook in die gevallen waar een harmonisatiebesluit een bepaald terrein slechts gedeeltelijk dekt of wanneer een EEG maatregel of besluit ongeldig is.

bescherming van het milieu niet expliciet als uitzonderingsgrond voor nationale maatregelen genoemd.[21]
De uitspraken van het Hof van Justitie laten echter zien dat indien harmonisatie ontbreekt, er andere dan de in artikel 36 genoemde, niet economische doelstellingen, maatregelen zonder onderscheid[22] kunnen rechtvaardigen. In het arrest 'Cassis de Dijon'[23], heeft het Hof bepaald dat bij gebrek aan harmonisatie, maatregelen zonder onderscheid zijn toegestaan om belangen te beschermen die als zodanig voorrang behoren te krijgen op de eis van het vrije handelsverkeer (Rule of Reason). Milieubescherming wordt in dit arrest nog niet met zoveel woorden als belang genoemd, maar in het Deens blikarrest[24] blijkt het Hof het milieubelang als rechtvaardigingsgrond te accepteren. Hierbij moet wel aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Er mag geen onderscheid gemaakt worden tussen nationale en geïmporteerde produkten, er dient proportionaliteit te zijn tussen het middel en het beoogde doel (m.a.w. het middel is doeltreffend) en indien de keus uit verschillende maatregelen bestaat om het doel te bereiken, dient díe maatregel gekozen te worden die de minste belemmeringen voor de vrije handel oplevert (SER, 1989).

4.1.2 Nationale (milieu)maatregelen na harmonisatie

Artikel 100 geeft de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap de bevoegdheid om met unanimiteit richtlijnen aan te nemen ter harmonisering van nationale wetgeving, welke rechtstreeks van invloed is op

---

[21] In een aantal gevallen zal met maatregelen die primair de bescherming van de volksgezondheid tot doel hebben, natuurlijk ook de bescherming van het milieu gediend zijn.

[22] Maatregelen die gelijkelijk van toepassing zijn op vergelijkbare nationale en ingevoerde produkten.

[23] HvJ EG, 20 februari 1979, zaak 120/78, Jur. 1979, p. 3409

[24] Hof van Justitie EG, 1988, zaak 302/86, punt 6. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.2.1.

de instelling of werking van de Gemeenschappelijke markt. In de rechtspraak van het Hof is erkend dat verschillen in milieuwetgeving tot concurrentievervalsing kunnen leiden. Dit heeft als gevolg gehad dat milieurichtlijnen vaak op artikel 100 gebaseerd zijn (Sevenster, 1990). Artikel 100A maakt het mogelijk om richtlijnen zoals bedoel in Art. 100 met gekwalificeerde meerderheid aan te nemen. De commissie zal hierbij uitgaan van een hoog beschermingsnivo voor het milieu (art. 100A).
Artikel 100A lid 4 staat lidstaten toe, indien zij het oneens zijn met een door een gekwalificeerde meerderheid genomen harmonisatiebesluit, 'verdergaande nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu'. Een belangrijke vraag is of het woord 'toepassen' hier alleen duidt op het handhaven van reeds voorafgaand aan de harmonisatie bestaande regels of dat ook nieuwe verdergaande maatregelen op grond van art. 100A lid 4 genomen kunnen worden. In de literatuur is hierop geen eenduidig antwoord te vinden. Sommige auteurs stellen, net als de Europese Commissie, dat alleen bestaande wetgeving met een beroep op art 100A lid 4 gehandhaafd kan blijven. Indien de wetgever ook nieuwe wetgeving bedoeld had, zou niet het woord 'toepassen' maar net als in art. 36 de formulering 'handhaven en treffen' gebruikt zijn. Anderen stellen dat ook nieuwe maatregelen mogelijk moeten zijn en wijzen op de vreemde gevolgen van een restrictieve uitleg van art 100A lid 4. Alleen het Hof kan in deze duidelijkheid verschaffen. Tot nu toe heeft echter nog geen enkele lidstaat een beroep op dit artikel gedaan om nationale maatregelen te rechtvaardigen.

Met de aanvaarding van de Europese Akte is de bescherming van het milieu een zelfstandige doelstelling van het Gemeenschapsbeleid geworden en moet een geïntegreerd onderdeel vormen van het totale EG beleid. Harmonisatiemaatregelen die expliciet de bescherming van het milieu beogen zijn mogelijk op grond van art. 130. Voor lidstaten bestaat de mogelijkheid om verdergaande milieumaatregelen te handhaven of te treffen dan de milieumaatregelen die vastgelegd zijn in harmonisatiebesluiten op grond van art. 130S. Hiertoe kan men een beroep op artikel 130 T doen.

Artikel 130T luidt als volgt: 'De beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130S, beletten niet dat een Lid-staat maatregelen voor een verdergaande bescherming handhaaft en treft welke verenigbaar zijn met dit Verdrag'. Artikel 130T biedt dus de mogelijkheid tot het handhaven van bestaande maatregelen èn het invoeren van nieuwe verdergaande maatregelen met het oog op de bescherming van het milieu. Hierbij mag echter geen strijdigheid met enig ander artikel van het Verdrag optreden (zoals bijv. art. 7 discriminatieverbod, d.w.z. het verbod om onderscheid naar nationaliteit te maken). Verder geldt ook hier dat de maatregelen proportioneel moeten zijn en er geen andere maatregelen voorhanden zijn waarmee het doel eveneens te bereiken is en waarmee minder handelsbelemmeringen worden opgeworpen.

4.1.3 Instrumentarium voor een nationaal produktgericht milieubeleid en de EG Verdragen

Voor de toepassing van nationale maatregelen gelden natuurlijk de hiervoor besproken randvoorwaarden. In deze paragraaf zullen in het kort eventuele nadere beperkingen die de EG Verdragen stellen aan de toepassing van specifieke instrumenten, besproken worden.
Deze bespreking is grotendeels gebaseerd op Sevenster (1990).

Sociale regulering
Niet restrictieve instrumenten zoals voorlichting en produktinformatie zijn in alle gevallen toelaatbaar. Dit geldt eveneens voor een vrijwillig milieukeur (Vlot, 1989b).
Verplichte vormen van informatieve (milieu-)etikettering, waartoe ook een verplicht milieukeur gerekend moet worden, zullen op meer moeilijkheden kunnen stuiten aangezien deze handelsbelemmeringen opwerpen. Het is de vraag of een dergelijke nationale maatregel de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets zal doorstaan (Vlot, 1989b).
Convenanten. Als (nagenoeg) de gehele bedrijfstak deelneemt, moeten convenanten worden beoordeeld in het licht van art. 30. Dezelfde voorwaarden zijn dan van toepassing als bij wettelijke maatregelen.
Ingeval slechts één of enkele ondernemingen een convenant ondertekenen, kan een dergelijke overeenkomst in strijd komen met art. 85 van

het EEG Verdrag (kartelvorming). Artikel 85(3) kan in dit geval een uitzonderingsmogelijkheid bieden op grond van overwegingen van milieubescherming. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet een dergelijk convenant in ieder geval aangemeld worden bij de Commissie.

Fysieke of directe regulering

Produkteisen en produktverboden zijn in principe toepasbaar binnen een nationaal produktgericht milieubeleid. Belangrijkste toetsingskader is de vraag of de maatregel voldoet aan de eis van proportionaliteit.

Typekeuring en toelatingsprocedures zijn in principe verenigbaar met het Verdrag. Hierbij geldt echter de volgende voorwaarde: indien een produkt in enig ander EG land reeds aan een vergelijkbare keuring of toelatingsprocedure is onderworpen, dient dit produkt vrijgesteld te worden van betreffende maatregel. Dit kan in de praktijk betekenen dat produkten die aan minder stringente buitenlandse normen voldoen toch tot de Nederlandse markt toegelaten moeten worden. In hoeverre dit in de praktijk het geval kan zijn, is nog onduidelijk en zal ervan afhangen hoe strikt het begrip 'vergelijkbare keuring of toelatingsprocedure' gehanteerd zal worden.

Financiële regulering

Milieuheffingen dienen beoordeeld te worden in het licht van artikel 95 van het EEG Verdrag. Dit artikel verbiedt discriminerende belastingheffing. Heffingen en het toepassen van een gedifferentieerd belastingtarief dient/dienen zonder onderscheid toegepast te worden op nationale en ingevoerde goederen. Uit uitspraken van het Hof dient geconcludeerd te worden dat ook heffingen en belastingdifferentiatie op grond van milieuoverwegingen aan dit artikel moeten worden getoetst[25]. Ook Becht (et al, 1988) concludeert dat BTW differentiatie verenigbaar is met het EEG Verdrag[26].

---

[25] Italiaanse oliezaak; HvJ EG, 8 januari 1980, zaak 21/79, Jur. 1980 p.1.

[26] Zie verder ook paragraaf 4.1.4.

Subsidies zijn alleen toelaatbaar indien voldaan is aan de voorwaarden zoals deze door de Commissie in de Beleidslijn Milieusteun uiteengezet zijn[27].
Verplichte statiegeldregelingen zijn toelaatbaar voorzover ze proportioneel geacht worden. Het beperken van het aantal toegestane verpakkingstypen binnen een dergelijk statiegeldsysteem daarentegen achtte het Hof echter ontoelaatbaar[28].

4.1.4 Recente ontwikkelingen in de EG en discussies met betrekking tot de realisatie van de interne markt

In deze paragraaf zal ingegaan worden op een aantal recente ontwikkelingen en discussies binnen de EG die van belang zijn voor het beoordelen van de ruimte voor nationaal milieubeleid.

De Europese Commissie (EC). Na de onverwachte uitspraak van het Hof in de Deense blikzaak, heeft de EC in een aantal gevallen laten zien dat men bereid is ruimte te geven aan nationale milieumaatregelen, die handelsbelemmeringen (kunnen) betekenen. Een voorbeeld hiervan is de opstelling ten aanzien van de Nederlandse auto-katalysatormaatregel. Na aanvankelijk bezwaar van de Commissie tegen de voorgestelde maatregel besloot de Commissie uiteindelijk de kwestie niet aan het Hof ter beoordeling voor te leggen maar de maatregel toe te laten.
De opstelling van de Europese Commissie in de zaak over de Duitse maatregel om op alle kunstofflessen voor dranken een statiegeld verplicht te stellen is nog onduidelijk. Na een klacht van de Franse mineraalwaterindustrie bij de Europese Commissie beraadt deze zich thans over het aanvechten van de maatregel bij het Hof. Onduidelijk is in hoeverre deze zaak doorgezet zal worden. Het lijkt er echter op dat de EC zich in deze kwestie terughoudend op zal stellen. Bennet (et al, 1990) stelt dat de kans dat de Commissie de zaak aanhangig zal maken klein is, aangezien ze geen besluiten wil nemen die uitgelegd kunnen

---

[27] Zie paragraaf 2.3.

[28] Zie noot 24.

worden als zou de EC tegenstander van een krachtig milieubeleid zijn. Tegen de Italiaanse maatregelen om heffingen op een aantal produkten[29] in te stellen, is door de EC geen bezwaar gemaakt.
Uit antwoorden van de Europese Commissie op vragen uit het Europarlement over de verenigbaarheid van het gebruik van belastingen (heffingen, BTW) voor milieudoeleinden en de realisatie van de interne markt, blijkt dat de Commissie dit onder voorwaarden toelaatbaar acht[30].
Heffingen om milieuredenen die gebaseerd zijn op de waarde van het produkt, zijn alleen dan toelaatbaar indien zij passen binnen de door de Commissie vastgestelde randvoorwaarden met betrekking tot de harmonisatie van de indirecte belastingen in de diverse lidstaten[31]. Het is de lidstaten niet toegestaan accijnzen of indirecte belastingen in te voeren die aanleiding geven tot belastingheffing bij invoer en belastingvrijstelling bij uitvoer of tot controles aan de grenzen. Verder moet de totale geheven indirecte belasting vallen binnen de voorgestelde gemeenschappelijke accijnstarieven[32]. Dit betekent dat aanvullende indirecte belastingen gebaseerd op de waarde van het produkt om milieuredenen zijn toegestaan indien zij geen controle aan nationale grenzen met zich meebrengen en niet in strijd zijn met de voorgestelde gemeenschappelijke accijnstarieven. De mogelijkheden voor een effectief gebruik van het BTW stelsel voor milieu-doeleinden worden hierdoor sterk beperkt. Temeer daar in de laatste voorstellen van de Europese Commissie de

---

[29] zie paragraaf 2.3.1.

[30] Mondelinge vraag nr. 1027/88 van mevr. Nel van Dijk (ARC-NL) aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Antwoord van de Commissie QXW1027/88NL.

[31] COM(87)324 *def*

[32] In het laatste voorstel van de Commissie wordt voorgesteld om twee tarieven te handhaven: een standaard tarief dat tussen de 14 en 20% moet liggen en een gereduceerd tarief tussen 4 en 9%. Defeyt (1990) sluit niet uit dat het plafond van 20% wellicht losgelaten zal worden en er alleen de minimale hoogte van het standaard tarief geharmoniseerd zal worden.

vrijheid voor lidstaten om te bepalen in welk BTW tarief produkten worden ondergebracht sterk wordt beperkt.
Heffingen op grond van milieu-overwegingen die niet gebaseerd zijn op de waarde van produkt zijn echter wel toegestaan zo valt op te maken uit het antwoord van de commissie op vragen uit het Europarlement. De commissie stelt: 'terwijl heffingen die verband houden met de waarde van het produkt in strijd zijn met de totstandkoming van de interne markt, geldt dit niet voor heffingen op produkten die gerelateerd zijn aan emissies (bij voorbeeld op water per vervuilingseenheid, SO_2-heffingen per ton koolstof)'[33].

In een rapport van een werkgroep van experts dat in opdracht van de EC werd samengesteld, worden tamelijk vergaande voorstellen gedaan voor het instellen van milieuheffingen in de hele Gemeenschap, o.a. op energie (basis heffing GlobalWarmingPotential) en CFK's (basis heffing OzonDepletionPotential), mogelijke heffingen op kunstmest en bestrijdingsmiddelen, aanvullend op CO_2-heffing emissie-heffingen en produktheffingen (brandstof, auto's) (basis voor heffing SO_2, NO_x, VOC emissies), heffing op vliegtuiglawaai en heffingen en statiegeld op produkten om de afvalstroom te verminderen en de prijsverhouding tussen preventie, hergebruik, recycling, afvalverwerking vanuit milieu-oogpunt te verbeteren[34].

Op een aantal punten blijft onduidelijkheid bestaan over de opstelling van de EC met betrekking tot de toelaatbaarheid van specifieke maatregelen. De ruimte die de nationale lidstaten geboden wordt zal alleen duidelijk worden als nationale overheden betreffende milieumaatregelen nemen. Uit de reactie van de EC en eventuele uitspraken in zaken die naar aanleiding hiervan door de EC bij het Hof aanhangig worden gemaakt. Bennet (et al, 1990) acht de kans niet zo groot dat de EC

---

[33] Ten overvloede wordt vermeld dat de commissie als voorbeeld een SO_2-heffing per ton koolstof als voorbeeld geeft en geen CO_2-heffing.

[34] Report of the working group of experts from the member states on the use of economic and fiscal instruments in EC environmental policy, Directorate-General Environment, Nucleair Safety and Civil Protection (XI), XI/185/90, revised, 5/9/90.

nationale milieumaatregelen bij het Hof ter vernietiging voor zal dragen. Bescherming van het milieu heeft thans hoge politieke prioriteit in vrijwel alle lidstaten en krijgt steeds meer aandacht van de EC. Wel acht hij de kans aanwezig dat de EC (voorlopige) opschorting van de nationale maatregel zal gelasten en zelf met een eigen voorstel komt.

Het Europese Parlement.

Alhoewel de invloed van het Europese Parlement op het EG beleid in het algemeen beperkt is, gaat deze constatering in mindere mate op waar het voorstellen betreft gebaseerd op art. 100A van het Verdrag[35]. Indien het EP een dergelijk voorstel amendeert en hierbij gesteund wordt door de EC, kan de Raad van Ministers een dergelijk amendement alleen unaniem verwerpen (Bennet et al, 1990). Dit is een gevolg van het feit dat in art. 100A sprake is van samenwerking tussen Raad van Ministers en het parlement. In art. 130S daarentegen staat dat de Raad het Europese Parlement slechts hoeft te raadplegen.

Vijn (1990) concludeert dat de Raad van Ministers daarom de voorkeur geeft aan milieumaatregelen op grond van art. 130S. Zelfs in gevallen waar de Europese Commissie een voorstel voor het instellen van een richtlijn gebaseerd op art. 100A voorlegde, heeft de Raad van Ministers enkele malen de grondslag gewijzigd in art. 130S[36]. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat in gevallen waar produktgerichte maatregelen aan de orde zijn, richtlijnen veelal op art. 100A gebaseerd zullen worden, aangezien dit soort maatregelen tot concurrentievervalsing kunnen leiden. Een en ander betekent dat het EP een duidelijke invloed kan uitoefenen op de inhoud van richtlijnen/verordeningen die tot doel hebben het harmoniseren van produktgerichte milieumaatregelen.

---

[35] Op dit artikel zijn vrijwel alle EG maatregelen op milieuterrein gebaseerd. Zie paragraaf 4.1.2.

[36] Een voorbeeld van een richtlijn waarbij dit gebeurde is de richtlijn Titaandioxide.

4.2 De mogelijke gevolgen van de GATT overeenkomst (liberalisering van de wereldhandel)

In het kader van de GATT (Global Agreement on Tariffs and Trade) onderhandelen meer dan 100 landen over het wegnemen van de handelsbarrières in de wereld. Op dit moment vindt de zogenaamde 'Uruguay-ronde' plaats, die als eindresultaat een nieuw GATT verdrag moet opleveren. In dit verdrag worden bindende afspraken gemaakt met als doel het realiseren van een onbelemmerde wereldhandel.
Indien het onderdeel 'Agreement (1990) on technical barriers to trade'[37] van het GATT concept-verdrag[38] in ongewijzigde vorm aanvaard wordt door de deelnemende landen, zal dit vergaande consequenties kunnen hebben voor de mogelijkheden die nationale overheden hebben om produktgerichte milieumaatregelen te nemen. In hoeverre nationale produktgerichte maatregelen daadwerkelijk onmogelijk worden is moeilijk te zeggen. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van de interpretatie van de verdragstekst. In de praktijk zal moeten blijken hoeveel ruimte de ontsnappingsclausules bieden. Shrybman (1990) is hierover pessimistisch. Hij spreekt de verwachting uit dat aanvaarding van de GATT voorstellen nationale produktgerichte milieumaatregelen vrijwel onmogelijk zal maken. Behalve de beperkte ruimte die de uitzonderingsclausules zijns inziens bieden, noemt hij met name de procedurele regels in het verdrag die nationale maatregelen enorm kunnen vertragen.
Verder wordt door het GATT platform[39] gewezen op het gevaar van 'ecologische dumping' indien het GATT Verdrag wordt aanvaard. Hiermee wordt de export bedoeld van produkten die relatief goedkoop zijn aangezien het exporterende land geen of onvoldoende maatregelen heeft getroffen om het milieu te beschermen. Dergelijke exportpraktijken zouden tegengegaan kunnen worden door het heffen van een 'anti-

---

[37] In bijlage IV wordt nader ingegaan op de inhoud van het onderdeel 'Agreement on technical barriers to trade'.

[38] Bedoeld wordt: GATT Proposal; Draft Final Text (MTN.TNC/W/35)

[39] Een samenwerkingsverband van talloze milieu- en derde wereld organisaties.

dumping toeslag' waardoor het prijsvoordeel van milieubelastende produkten op de exportmarkt teniet wordt gedaan (Rozema, 1989).

In de onderhandelingen over het onderdeel 'technical barriers to trade' is tot nu toe geen aandacht geschonken aan de gespannen verhouding van dit onderdeel en een adequaat beleid ter bescherming van het milieu. De Zweedse onderhandelingsdelegatie die deelnam aan de laatste GATT overlegronde heeft voorgesteld om in de GATT-onderhandelingen ook het milieubelang mee te nemen. Dit voorstel is unaniem overgenomen (Van Brakel, 1990). In hoeverre de huidige concept tekst onder invloed van de aangezwengelde discussie nog gewijzigd zal worden, is thans niet te zeggen.
Over de uiteindelijke consequenties van het GATT verdrag voor nationale produktgerichte milieumaatregelen zijn daarom geen uitspraken mogelijk. Wel kan worden vastgesteld dat indien het huidige concept verdrag in ongewijzigde vorm aanvaard wordt, het voeren van effectief en daadkrachtig milieubeleid ernstig belemmerd zal worden.

4.3 Samenvattend

De internationale ontwikkelingen en afspraken die tot doel hebben het vrije handelsverkeer tussen staten te bevorderen kunnen beperkingen opleggen bij het nemen van nationale produktgerichte milieumaatregelen. De realisatie van de interne markt in de Europese Gemeenschap blijkt echter minder beperkingen op te leveren dan veelal wordt aangenomen. Nationale (verdergaande) produktgerichte milieumaatregelen die de vrije handel belemmeren blijven ook na 1992 mogelijk. Op die terreinen waar nog geen richtlijnen van kracht zijn, zijn maatregelen met als doel de bescherming van het milieu die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde produkten zijn blijkens de uitspraken van het Hof onder voorwaarden toelaatbaar, ook al hebben ze handelsbelemmerende werking. De toelaatbaarheid van de te nemen maatregel hangt daarbij niet af van het handelsbelemmerende effect, maar wordt bepaald door de doeltreffendheid van de maatregel om de gewenste bescherming van het milieu te bereiken. Wel dient indien meerdere maatregelen

hetzelfde resultaat kunnen bewerkstelligen, die maatregel genomen te worden die de minste handelsbelemmeringen opwerpt.
Hetzelfde geldt indien er harmonisatie plaatsvindt. Verdergaande nationale maatregelen op betreffend terrein mogen worden gehandhaafd, mits zij voldoen aan de het hiervoor omschreven doeltreffendheidscriterium. In hoeverre nieuwe verdergaande nationale maatregelen toegestaan zijn indien harmonisatie reeds heeft plaatsgevonden, is niet eenduidig vast te stellen. Alleen uitspraken van het Hof kunnen hierin klaarheid brengen.
Verder is het belangrijk te constateren dat de Europese Commissie in toenemende mate ruimte lijkt toe te staan voor het nemen van nationale milieumaatregelen die handelsbelemmerende werking (kunnen) hebben.

De ontwikkelingen op wereldschaal met betrekking tot liberalisatie van de handel kunnen daarentegen, indien het thans voorliggende GATT concept verdrag wordt aanvaard, verstrekkende gevolgen hebben voor nationaal produktgericht beleid.

5 NAAR EEN PRODUKTGERICHT MILIEUBELEID

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal obstakels die de uitvoering van een samenhangend en doeltreffend produktgericht milieubeleid thans in de weg staan. Hierbij gaat het om een aantal problemen van organisatorische en praktische aard zoals de wijze waarop thans de uitvoering van het produktgerichte beleid georganiseerd is en de problemen die zich voor (kunnen) doen met betrekking tot de beoordeling van de (relatieve) milieubelasting door produkten die aan produktgerichte maatregelen ten grondslag moet liggen. Deze 'uitvoeringsknelpunten' en mogelijke oplossingen hiervoor zullen in paragraaf 5.2 aan de orde komen.
Daarnaast mankeert er het nodige aan de (wettelijke) mogelijkheden en bevoegdheden van de overheid om de produktgerichte maatregelen te nemen die nodig kunnen zijn in het kader van een doeltreffend produktgericht milieubeleid. De mogelijkheden die er zijn om dit probleem aan te pakken, zullen in paragraaf 5.1 worden besproken.

5.1 UITBREIDING VAN DE MOGELIJKHEDEN VOOR PRODUKTGERICHTE MAATREGELEN

In hoofdstuk 3 hebben we al aandacht besteed aan de mogelijkheden die bestaande wetgeving biedt tot het nemen van produktgerichte maatregelen. Daar kwam naar voren dat deze wetgeving geen ideale basis voor een produktgericht milieubeleid is. Een aantal belangrijke mogelijkheden voor het nemen van produktgerichte maatregelen ontbreken.
De belangrijkste geconstateerde 'gebreken' zijn wettelijke mogelijkheden om:

1. maatregelen te nemen waarbij eisen worden gesteld aan de produktmilieu informatie die producenten aan consumenten (moeten) verstrekken.
2. producenten te verplichten gegevens te verstrekken aan bijvoorbeeld de overheid ten aanzien van de samenstelling, de mogelijke milieueffecten, het energieverbruik e.d. van hun produkten.

3. maatregelen ten aanzien van het grondstoffen- en mate-riaalgebruik te nemen anders dan op grond van de overwegingen genoemd in de AW (bijvoorbeeld uit overwegingen van schaarste of de milieugevolgen door de produktie/winning van betreffende grondstof)
4. maatregelen te nemen die beogen het energiegebruik in alle fasen van de produktlevensloop te beperken.

Daarnaast ontbreekt het aan een wettelijke basis voor de inzet van een aantal belangrijke instrumenten, te weten:

5. regulerende heffingen; in te stellen bij AMvB op relatief milieubezwaarlijke produkten, energiebronnen en grondstoffen met als doel relatief weinig milieubelastende produkten energiebronnen en grondstoffen aantrekkelijker te maken.
6. bestemmingsheffingen; in te stellen bij AMvB op produkten ter dekking van de kosten voor de bestrijding van de milieubelasting die zij veroorzaken (vervuiler betaalt principe)[40].
7. De mogelijkheid om producenten een terugnameplicht gekoppeld aan hergebruiks-, verwerkingsplicht op te leggen.

Eerst zullen we nader ingaan op de twee eerstgenoemde noodzakelijke uitbreidingen van de mogelijkheden tot produktgerichte maatregelen. Daarna komt aan de orde op welke wijze voor alle genoemde uitbreidingen een wettelijke basis gecreëerd kan worden. Hierbij zal de laatstgenoemde mogelijkheid (7) niet aan de orde komen. Deze wordt in het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen dat in de WABM wordt opgenomen, gerealiseerd[41]. Wel wordt in 5.1.2 ingegaan op aanvullend beleid dat noodzakelijk is om gebruik van deze instrumenten (eventueel in combinatie met statiegeld) succesvol te laten zijn.

---

[40] Alleen ter dekking van de kosten van verwijdering van goederen als afvalstof kan een dergelijke heffing thans bij AMvB ingesteld worden op grond van de AW. Deze mogelijkheid komt echter te vervallen als de AW wordt vervangen door het hoofdstuk Afvalstoffen in de WABM.

[41] zie noot 14.

5.1.1 Uitbreiding verplichte informatieverstrekking

Maatregelen m.b.t. milieu-produktinformatie aan consumenten

Het verstrekken van (juiste en volledige) milieu-produkt informatie is onontbeerlijk om consumenten de mogelijkheid te bieden om in hun aankoopgedrag rekening te houden met de milieugevolgen van produkten. Het ontbreekt de overheid thans aan wettelijke mogelijkheden om op te treden tegen producenten die onjuiste, onvolledige en/of misleidende informatie over hun produkten verstrekken. Wel is er inmiddels een vrijwillige milieu-reclame code waarin regels worden gesteld ten aanzien van (het gebruik) van milieu-informatie en -claims in reclame-uitingen. Over de effectiviteit van deze code is op dit moment nog weinig te zeggen. Deze reclame-code biedt als enige sanctie-mogelijkheid het publiceren van het oordeel van de code-commissie en de aanbeveling betreffende reclame-uiting niet langer te gebruiken.
Een wettelijk verbod op misleidende reclame ten aanzien van de milieu-aspecten en -gevolgen van produkten met daaraan gekoppeld ruimere sanctie-mogelijkheden is gewenst. Daarnaast kan een verplichting tot toetsing vooraf van reclame-boodschappen met milieu-claims, onjuiste beeldvorming ten aanzien van de milieu-aspecten en -gevolgen van produkten voorkomen.

De overheid heeft verder onvoldoende mogelijkheden om producenten de verplichting op te leggen om informatie over de milieu-aspecten en gevolgen van hun produkten te verstrekken in reclame-uitingen. Thans bestaat voor producenten alleen de verplichting om op het etiket te wijzen op de gevaren van eventueel in het produkt voorkomende milieugevaarlijke stoffen (besluit verpakkingen WMS). In het hoofdstuk Afvalstoffen dat de AW in de toekomst zal vervangen[42], is de mogelijkheid opgenomen fabrikanten te verplichten op hun produkt een aanbeveling te vermelden op welke wijze het produkt in de afvalfase verwijderd moet worden (art. 7.4).
De overheid heeft geen mogelijkheden om de vermelding van andere relevante informatie over de milieu-aspecten en gevolgen van een

[42] zie noot 14.

produkt verplicht te stellen, zoals bijvoorbeeld vermelding van het energieverbruik in de gebruiksfase. Een wettelijke bevoegdheid die de overheid mogelijkheden geeft producenten ook te verplichten informatie over andere milieu-aspecten en -gevolgen te verstrekken in reclame-uitingen (d.w.z. etiket, advertenties en ander promotiemateriaal voor bepaald produkt zoals direct mailing, advertorials enz.) is gewenst.

Maatregelen m.b.t. verplichte informatieverstrekking door producenten aan de overheid

Behalve de onmogelijkheid om informatieverstrekking in reclame en op het etiket, dus primair bedoeld voor consumenten, verplicht te stellen, ontbreken voor de overheid mogelijkheden om producenten te verplichten gegevens en informatie te verstrekken over hun produkten voor ontwikkeling en uitvoering van produktbeleid.

Thans is het verzamelen van relevante gegevens over milieu-aspecten en gevolgen van produkten een moeizaam proces waarvoor veelal uitgebreid (laboratorium)onderzoek noodzakelijk is. Een verplichting tot het verstrekken van informatie kan de inspanningen van de overheid die nodig zijn voor produktbeoordeling, beleidsontwikkeling en -uitvoering sterk verminderen. Hiermee zou een belangrijk obstakel voor een snelle en effectieve beleidsvorming en -uitvoering weggenomen worden.

De verplichting tot het verstrekken van produktinformatie aan de overheid kan op verschillende manieren ingericht worden. De belangrijkste te onderscheiden mogelijkheden zijn:

1. Een toelatingsprocedure voor produkten. Produkten mogen dan alleen op de markt gebracht worden nadat gegevens ten aanzien van de milieu-effecten van dit produkt aan de overheid zijn overlegd en deze op grond hiervan besloten heeft het produkt op de markt toe te laten.
2. De verplichting om van een produkt (of categorieën van produkten) gegevens betreffende de milieu-effecten te verzamelen en beschikbaar te hebben en op aanvraag te verstrekken.
3. De verplichting om op aanvraag gegevens aan de overheid te verstrekken.

Een toelatingsprocedure voor alle (nieuwe) produkten lijkt weinig realistisch. Het aanbod aan (nieuwe) produkten is dermate groot dat een toelatingsprocedure voor al deze produkten niet praktisch uitvoerbaar is. Zelfs ingeval een dergelijk systeem wel haalbaar zou zijn, lijkt de inspanning die hiervoor noodzakelijk zou zijn, in veel gevallen niet in verhouding te staan tot de 'opbrengst'. Daarbij kunnen toelatingsprocedures door de vaak lange uitvoeringstijd een remmende werking hebben op produkt-innovatie. Een toelatingsprocedure zal daarom alleen voor die produkten en produkt categorieën ingesteld moeten worden waar de mogelijke gevaren voor mens, dier en milieu aanzienlijk zijn.

De tweede mogelijkheid, het instellen van een verplichting voor producenten om gegevens betreffende de milieu-aspecten en -effecten van hun produkten te verzamelen en beschikbaar te houden, heeft de genoemde bezwaren verbonden aan de toelatingsprocedure niet. Een dergelijke verplichting biedt de overheid wèl de mogelijkheid op snelle en eenvoudige wijze gegevens over produkten te verzamelen. De overheid hoeft immers niet in het geval zij over gegevens wil beschikken te wachten tot de producent deze verzameld heeft en het hiervoor eventuele noodzakelijke onderzoek verricht is (zoals bij mogelijkheid 3). Dit voordeel van snelle beschikbaarheid wordt nog versterkt indien de gegevens in gestandaardiseerde vorm vastgelegd worden. Ook voor producenten biedt een dergelijk standaard-dossier voordelen. Het geeft duidelijkheid over de eisen waaraan zij moeten voldoen en zal kostenbesparend werken. Het realiseren van de plicht tot het verstrekken van gegevens en informatie over de milieu-aspecten en -effecten van produkten door het instellen van een verplicht 'milieu-produktdossier' in gestandaardiseerde vorm verdient daarom van de drie mogelijke opties de voorkeur.
Dit neemt niet weg dat voor bepaalde produkten een stringentere maatregel noodzakelijk kan blijken bij nader onderzoek, zoals bijvoorbeeld een aanvullende kennisgevingsverplichting of toelatingsprocedure. Ook bestaat de mogelijkheid dat voor bepaalde produktcategorieën het verplicht samenstellen van een milieu-produktdossier overbodig blijkt na onderzoek, aangezien deze niet of nauwelijks aanleiding (kunnen) geven tot milieuproblemen. Beide opties, cq. aanscherping of ontheffing van de standaardverplichting tot het samenstellen van een milieuproduktdossier,

dient daarom mogelijk te blijven indien onderzoek de noodzaak of billijkheid hiervan heeft aangetoond.

Aan de standaardverplichting tot het samenstellen van een 'milieu-produkt dossier' kan een zogenaamde zelfreguleringsverplichting gekoppeld worden (vergelijkbaar met de voorziening in de Zwitserse WMS; zie paragraaf 2.2). Dit houdt in dat een producent verplicht is om de gegevens te (laten) beoordelen en een produkt alleen dan op de markt te brengen indien uit deze rapportage blijkt dat bij normaal gebruik en het opvolgen van de aanwijzingen van de producent er geen schade voor mens, dier en milieu kan optreden. (De producent moet zodanige voorzieningen getroffen hebben dat dit aannemelijk is). Hiermee wordt de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen van ongewenste gevolgen van produkten voor het milieu gelegd bij degene een produkt op de markt brengt.

Milieu-produktdossier
een nadere toelichting

Voor het samenstellen van een milieu-produktdossier dient een standaardvorm ontwikkeld te worden. Vastgelegd moet worden welke gegevens er in het dossier opgenomen dienen te worden, hoe dit moet gebeuren en op welke manier de producent deze gegevens moet (laten) beoordelen om vast te stellen of het op de markt brengen van betreffend produkt verantwoord is. Een dergelijk standaard milieu-produktdossier brengt belangrijke voordelen met zich mee, zowel voor producent als overheid. Producenten hebben zo duidelijkheid ten aanzien van de verplichting waaraan ze moeten voldoen en de wijze waarop beoordeling van de gegevens plaats dient te vinden. Verder werkt het zowel voor producent (bij het samenstellen van het dossier) als voor de overheid (bij toezicht op naleving) kostenbesparend.

Welke gegevens een dossier moet bevatten hoeft niet in de wet zelf vastgelegd te worden. Het lijkt aanbevelenswaardig dit in een AMvB vast te stellen. Dit vergemakkelijkt aanpassing van de eisen aan de hand van opgedane ervaringen mogelijk. Verder biedt het de mogelijkheid om bij invoering alleen een soort basisdossier verplicht te stellen met een beperkt aantal gegevens en dit later fasegewijs aan te scherpen. Dit zal acceptatie en invoering van een systeem van milieu-

produktdossiers aanzienlijk kunnen vergroten en uitvoerings- en controle problemen in de beginperiode kunnen beperken.
Een dossier zou uiteindelijk gegevens moeten bevatten betreffende:

- de samenstelling van het produkt
- het energiegebruik in de produktie- en gebruiksfase
- gebruikte (grond)stoffen en materialen en voor zover relevant gegevens betreffende de herkomst
- de effecten die het produkt op kan leveren voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu in alle fasen van de produktlevensloop
- de maatregelen die de producent genomen heeft om deze effecten te beperken en zo mogelijk uit te sluiten
- de maatregelen die de fabrikant heeft genomen om hergebruik van materialen en (grond)stoffen te waarborgen

Voor de verpakking van het produkt zal eveneens een dergelijk dossier aangelegd moeten worden.
Een milieu-produktdossier zal het opstellen van een milieu-profiel[43] sterk vereenvoudigen. Nagegaan dient te worden in hoeverre het haalbaar en zinvol is (voor bepaalde categorieën produkten) het opstellen van een dergelijk milieu-profiel in het kader van een milieu-produktdossier (op termijn) verplicht te stellen.

Om de zelfreguleringsverplichting in de praktijk effectief te laten zijn dient er (steekproefsgewijs) toezicht gehouden te worden op de naleving van de maatregel en bij overtreding passende sancties opgelegd te worden waarmee tenminste het economische voordeel dat door de overtreding is behaald, teniet wordt gedaan. Een andere belangrijke bijdrage tot effectieve zelfregulering kan worden geleverd door openbaarheid van de milieu-produktdossiers. Niet alleen de overheid maar ook andere instanties, organisaties en personen dienen toegang te hebben tot de milieu-produktdossiers. Uit ervaringen in het verleden blijkt dat openbaar maken van gegevens betreffende de milieu-aspecten van produkten een effectief middel is om producenten tot veranderingen aan te zetten.
Openbaarheid van milieu-produktdossiers zal in een aantal gevallen kunnen conflicteren met de bescherming van bedrijfsgeheimen. Hiervoor

---

[43] zie voor een nadere toelichting van het begrip milieu-profiel bijlage V.

kan in de wet de mogelijkheid opgenomen worden tot geheimhouding van gegevens met het oog op de bescherming van bedrijfsgeheimen. In de WMS is een soortgelijke geheimhoudingsmogelijkheid opgenomen (art.56)[44]. Ook de mogelijkheid tot geheimhouding van gegevens uit een milieu-produktdossier zou alleen betrekking moeten hebben op díe gegevens uit het dossier waarvan geheimhouding gerechtvaardigd is ter bescherming van bedrijfsgeheimen. Voor deze geheimhouding moet toestemming worden verkregen waarbij (net als in de WMS) een alternatief dossier overlegd moet worden waarin de geheim te houden gegevens ontbreken, maar dat voldoende inzicht biedt in de milieu-effecten van het produkt. Toestemming tot geheimhouding en goedkeuring van het 'alternatieve dossier' kan door de minister of een daartoe door de minister aangewezen onafhankelijk orgaan plaats vinden.

Uitgaande van:
- een hoog beschermingsniveau van het milieu
- de noodzaak om voor een adequate beleidsvoorbereiding en -uitvoering (snel) te kunnen beschikken over relevante gegevens over milieu-aspecten en -effecten van produkten
- de verantwoordelijkheid die producenten voor de milieugevolgen van hun produkten dienen te dragen

is een standaardverplichting tot het samenstellen van een milieu-produktdossier met daaraan gekoppeld een zelfreguleringsverplichting de aangewezen optie voor realisatie van verplichte informatieverstrekking. Daarbij dient de mogelijkheid van een verdergaande vorm van verplichte informatieverstrekking, zoals een aanvullende kennisgevingsplicht of toelatingsprocedure open gehouden te worden, voor die produktcategorieën die bijzondere gevaren voor het milieu op (kunnen) leveren.

---

[44] In art. 56 van de WMS wordt de mogelijkheid geboden om een met redenen omkleed verzoek tot geheimhouding in te dienen voor gegevens die in het kader van de kennisgevingsplicht voor milieugevaarlijke stoffen aan de overheid overlegd worden, indien openbaarmaking van deze gegevens in strijd is met de bescherming van het bedrijfsgeheim. Voorwaarde voor toestemmming tot geheimhouding van bepaalde gegevens is dat van díe stukken waarin gegevens opgenomen zijn die geheim moeten blijven, een tweede versie overlegd wordt waarin deze gegevens niet voorkomen maar die wel voldoende inzicht bieden in de effecten van betreffende stof of preparaat op mens en milieu. Zowel over het verlenen van toestemming tot geheimhouding van gegevens als de beoordeling of het 'alternatieve dossier' voldoende inzicht biedt, beslist de minister.

Ontheffing van de standaardverplichting moet mogelijk zijn voor produktcategorieën die naar verwachting weinig of geen problemen opleveren. Hiermee ontstaat een systeem van verplichte informatieverstrekking dat recht doet aan de genoemde uitgangspunten en waarbij middel en doel effectief op elkaar afgestemd kunnen worden.

Bestaande en nieuwe produkten en produktinformatieverplichting

Een verplichting tot het samenstellen van een milieu-produktdossier door fabrikanten zal in eerste instantie voor nieuwe produkten gelden. Voor bestaande produkten ligt er een probleem. Het is niet realistisch te verwachten dat producenten op zeer korte termijn voor al hun bestaande produkten een dergelijk milieu-produktdossier kunnen samenstellen. Daarom zou een overgangsperiode in acht genomen kunnen worden voor bestaande produkten. Gedurende deze overgangsperiode zijn fabrikanten vrijgesteld van de plicht tot het samenstellen van een milieu-produktdossier voor die produkten die reeds bij het instellen van de regeling op de markt waren. Hiermee wordt voorkomen dat producenten voor een vrijwel ondoenlijke taak komen te staan en anderzijds dat voor produkten die op vrij korte termijn na invoering van de maatregel uit de markt worden genomen of vervangen, toch een dossier moet worden aangelegd.
De lengte van de overgangsperiode die gehanteerd moet worden, zal afhankelijk moeten zijn van de eisen die in de beginfase gesteld worden aan het milieu-produktdossier. De overgangsperiode kan korter zijn naarmate de eisen in de startfase lager zijn.

5.1.2 Het sluiten van kringlopen; aanvullende maatregelen

In het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen in de WABM zal naar verwachting de mogelijkheid worden opgenomen om producenten een terugnameplicht gekoppeld aan een hergebruiks- of verwerkingsplicht op te leggen. Veelal zal, om de hergebruiksplicht uit te (kunnen) voeren door producenten vrijwillig een statiegeld ingesteld worden, of zal de overheid een statiegeldverplichting opleggen. Dit laatste is mogelijk op grond van het hoofdstuk Financiële bepalingen (art. 61ak). Deze maatregelen zijn van

groot belang om het sluiten van kringlopen te kunnen realiseren en energie- en grondstoffengebruik te beperken.
In de praktijk zullen zich echter een aantal problemen voor (kunnen) doen, zowel bij het instellen van een hergebruik- of verwerkingsplicht en het heffen van een statiegeld op (duurzame) produkten. Een aanvullend beleid van de overheid is noodzakelijk om een aantal obstakels weg te nemen of te verkleinen. Hiermee zal acceptatie van het sluiten van kringlopen met behulp van genoemde instrumenten vergroot worden.

Secundaire grondstoffen

Door de hergebruik- of verwerkingsplicht komen grote hoeveelheden secundaire materialen en grondstoffen beschikbaar. De afzet hiervan is op dit moment in veel gevallen (nog) een probleem. Dit wordt o.a. veroorzaakt door:

- het gebrek aan zuiverheid en homogeniteit van secundaire grondstoffen
- de negatieve houding van producenten ten aanzien van secundaire grondstoffen
- de hoge prijs van secundaire ten opzichte van primaire grondstoffen

In veel gevallen is het (nog) niet mogelijk om grondstoffen en materialen zodanig te scheiden dat een hoogwaardige secundaire grondstof wordt verkregen. Standaardisatie van grondstof- en materiaalgebruik binnen produktcategorieën, vermijden van toepassing van bepaalde (grond)stoffen en hulpstoffen (additieven), labelling van materialen en een verbetering van de demonteerbaarheid kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van secundaire grondstoffen. De afzet kan bevorderd worden door certificering van secundaire grondstoffen. In deze certificaten worden dan gegevens betreffende herkomst, samenstelling, fysische en chemische eigenschappen en kwaliteit van de secundaire grondstof opgenomen. De afnemer krijgt zo zekerheid over de kwaliteit van de grondstof.
De prijs van secundaire grondstoffen in verhouding tot primaire biedt voor producenten weinig of geen impulsen om over te stappen op het gebruik van secundaire grondstoffen. Door een heffing op primaire grondstoffen en/of een subsidie op secundaire grondstoffen kunnen secundaire grondstoffen financieel aantrekkelijker worden gemaakt.

Prijsdifferentiatie door middel van BTW differentiatie biedt hier geen oplossing, deze werkt namelijk niet door in de kostprijs van een produkt.

Statiegeld

Statiegeld kan een effectief instrument zijn om gescheiden inzameling van produkten te bevorderen. Voorwaarde is dat het statiegeld hoog genoeg is om de consument te bewegen het produkt inderdaad gescheiden in te leveren. Dit kan een probleem opleveren indien het statiegeld daarmee (veel) hoger wordt dan de waarde van het produkt in de afvalfase. Het statiegeldsysteem kan dan import van afgedankte produkten waarvoor geen statiegeld betaald is tot gevolg hebben. Het geschetste probleem kan zich o.a. voordoen bij het instellen van een statiegeldsysteem voor duurzame consumptiegoederen zoals koelkasten (gezien het noodzakelijkerwijs relatief hoge statiegeld) en bij produkten die gemakkelijk transporteerbaar zijn in grote hoeveelheden, zoals batterijen.

Daarom moet een sluitend systeem opgezet worden dat: voor consumenten waarborgt dat zij hun statiegeld weer terugkrijgen op het moment zij hun produkt weer inleveren; ervoor zorgt dat alleen voor die produkten een statiegeld uitbetaald wordt waarvoor bij aankoop ook statiegeld betaald is èn zorg draagt voor de 'geldstroom' tussen producenten, detaillisten en afvalinzamelaars en -verwerkers.

Een mogelijke oplossing kan een systeem bieden waarbij fabrikanten op een produkt dat statiegeldplichtig is een standaard merkteken aanbrengen. Alleen bij inleveren van een apparaat met dergelijk merkteken wordt statiegeld terug betaald. Hiermee wordt import van afgedankte produkten met als doel het innen van statiegeld (dat hoger is dan de restwaarde) voorkomen.

Om consumenten terugbetaling van hun statiegeld te kunnen garanderen en de geldstromen tussen producenten, detaillisten en afvalverwerkers- en inzamelaars te regelen zou een statiegeldfonds gesticht moeten worden. Dit fonds moet door een onafhankelijke instantie beheerd worden (vergelijk bijv. garantiefonds reisgelden van de ANVR). Aan dit fonds dragen detaillisten de geïnde statiegelden af. Het fonds keert statiegeld uit aan afvalverwerkers die voor de aangeleverde apparaten statiegeld aan detaillisten afvalinzamelaars e.d. hebben betaald.

De statiegelden in het fonds zullen een rendement opleveren van ± 4% (rente minus inflatie). Uitkeren van dit rendement zou een onvoorstelbare administratieve rompslomp met zich mee brengen. Toch hebben consumenten feitelijk recht op dit geld. Het lijkt echter mogelijk om een zodanige statiegeldhoogte vast te stellen dat zowel recht wordt gedaan aan de eis van 'voldoende financiële prikkel terwijl gelijktijdig uit de 'opbrengst uit rente' financiering van de verwerking van de produkten mogelijk is[45].

5.1.3 Een wettelijke verankering

De geconstateerde tekortkomingen in de bestaande wetgeving voor het nemen van produktgerichte milieumaatregelen, kunnen op een aantal manieren weggenomen worden.
In deze paragraaf wordt eerst (kort) de mogelijkheid van aanpassing van de Warenwet besproken. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre aanpassing en aanvulling van de bestaande (milieu)wetgeving oplossingen kan bieden om de tekortkomingen te verhelpen en op welke punten nieuwe wetgeving noodzakelijk is.
Tot slot wordt aandacht besteed aan de voor- en nadelen van het creëren van een nieuwe 'milieu-produktwet die een complete basis kan bieden voor een samenhangend milieubeleid.

Aanpassing van de Warenwet

Een uitbreiding van de Warenwet met een milieuparagraaf is reeds uitgebreid onderwerp van discussie geweest bij de voorbereiding van de herziening van de Warenwet eind jaren zeventig. Dit voorstel heeft het toen niet gehaald ten gevolge van deregulering en departementale herindeling (De Bruijn, 1985). Produktgericht milieubeleid zou door aanpassing van de Warenwet geïntegreerd kunnen worden met een belangrijk deel van het bestaande produktbeleid dat tot doel o.a. heeft de bescherming van de volksgezondheid en het bevorderen van de eerlijkheid in de handel. Op zichzelf lijkt deze integratie een logische

[45] Een uitgebreidere beschrijving wordt gegeven in Delen, K. en F. Vergeest (1991).

oplossing. Zoals eerder gesteld, treedt er in een aantal gevallen overlap op tussen de doelstelling bescherming van de volksgezondheid en bescherming van milieu. Verder biedt de Warenwet mogelijkheden voor beïnvloeding van het beleid door maatschappelijke organisaties via de Adviescommissies Warenwet.
Toch pleitten een aantal argumenten tegen deze optie. Produktgericht milieubeleid heeft weliswaar raakvlakken en overeenkomsten met het produktbeleid dat op basis van de Warenwet wordt gevoerd, maar de raakvlakken met het bestaande milieubeleid (zoals stoffenbeleid en afvalstoffenbeleid) en bestaande milieuwetgeving zijn veel duidelijker. Integratie van produktgericht milieubeleid in het 'Warenwet produktbeleid' lijkt daarom niet de meest doeltreffende oplossing. Zeker niet als daarbij overwogen wordt dat een dergelijke wijziging van de Warenwet een zeer drastische ingreep betekent wat betreft de werkingssfeer en uitvoering. Het is de vraag of wijziging van de Warenwet dan nog wel voordelen biedt boven nieuwe wetgeving. Zeker indien in acht wordt genomen dat bij de totstandkoming van een dergelijke aangepaste Warenwet en de beleidsuitvoering die daarop gebaseerd wordt, maar liefst vier ministeries betrokken zullen zijn (WVC, LNV, EZ, VROM). Zowel het totstandkomen van de Warenwetswijziging als de uitvoering van een daadkrachtig produktgericht milieubeleid zal daardoor ernstig vertraagd kunnen worden.

Aanpassing van bestaande milieuwetgeving
De noodzakelijke uitbreiding van mogelijkheden tot het nemen van produktgerichte maatregelen is deels te realiseren door het aanbrengen van wijzigingen in bestaande (milieu)wetten.

Verplichting voor producenten tot het verstrekken of verzamelen en (laten) beoordelen van produktgegevens.
Deze zou deels gerealiseerd kunnen worden door uitbreiding van de kennisgevingsplicht voor stoffen en stoffen in preparaten in de WMS met een kennisgevingsplicht voor stoffen in produkten. Een dergelijke aanpassing zal alleen verplichte informatieverstrekking met betrekking tot de aanwezigheid van milieugevaarlijke stoffen in produkten kunnen regelen. Gezien het grote belang van een plicht tot het verstrekken van gege-

vens aan de overheid met betrekking tot alle relevante milieu-aspecten en gevolgen van produkten, lijkt hier nieuwe wetgeving noodzakelijk.

Verplichting voor producenten met betrekking tot het verstrekken van (juiste en volledige) informatie aan consumenten met betrekking tot de milieu-aspecten en -gevolgen van produkten

Een aanpassing van de Wet Misleidende Reclame (art. 1416 BW) kan hier een oplossing bieden. In de WMR zou een omschrijving van het begrip 'misleidende milieureclame' opgenomen moeten worden. Hierbij kan van de volgende definitie worden uitgegaan: milieu-reclame is misleidend als onjuiste, onzorgvuldige of onvolledige informatie ten aanzien van de milieu-aspecten en -gevolgen van een produkt wordt gegeven waardoor het onmogelijk wordt om een betrouwbaar beeld te krijgen van de milieubelasting door betreffend produkt. Expliciet kunnen verder zog. geconstrueerde milieu-claims als misleidend aangeduid worden. Hieronder vallen die claims die betreffend produkt op geen enkele manier onderscheiden van vergelijkbare produkten, bijvoorbeeld in het geval eigenschappen geclaimd worden die wettelijk voorgeschreven zijn (b.v. claim op wasmiddel dat detergenten binnen de wettelijk voorgeschreven termijn biologisch afbreekbaar zijn) of die betreffend produkt nooit heeft gehad (b.v. fosfaatvrij claim op vloeibaar schuurmiddel dat nooit fosfaat bevat heeft).

Door deze wetswijziging zou behalve de beperkte sancties die de reclame code commissie thans kan opleggen en die niet eens opgevolgd hoeven te worden, sanctionering van misleidende milieureclame door de rechter beter mogelijk worden. Deze sancties kunnen rectificatie, dwangsomoplegging bij herhaalde overtreding of schadevergoeding wegens aantoonbaar geleden schade inhouden. Overigens is boeteoplegging op grond van de WMR niet mogelijk.

Waar het gaat om fabrikanten te verplichten bepaalde vormen van informatie ten aanzien van milieu-aspecten en -gevolgen van produkten aan consumenten te verstrekken, biedt bestaande wetgeving reeds een aantal mogelijkheden[46]. Door wijziging van de WET en de WG zou dit

[46] zie paragraaf 3.1.

aangevuld kunnen worden met de mogelijkheid tot verplichte energie- respectievelijk geluid-etikettering. Voor andere informatieverplichtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van samenstelling, kan wijziging van een bestaande wet geen oplossing bieden.
Gezien de versnippering van de mogelijkheden tot het opleggen van de plicht tot informatieverstrekking aan consumenten over diverse wetten die bij de genoemde wetswijzigingen het resultaat zou zijn (Hfdst. Afvalstoffen WABM, WMS, WET, WG) en de nog altijd niet volledige mogelijkheden die dan resulteren, lijkt (op termijn) nieuwe wetgeving belangrijke voordelen te bieden. Niet alleen voor de overheid, maar ook voor producenten die anders geconfronteerd kunnen worden met etiketterings- en informatieverplichtingen ten aanzien van één produkt die voortvloeien uit vier verschillende wetten.

Produkteisen ten aanzien van het gebruik van grondstoffen en materialen.
Vooralsnog ontbreekt het aan een betrouwbare methode om de schaarste van grondstoffen in de milieubeoordeling van produkten tot uitdrukking te brengen. Produkteisen met betrekking tot schaarste van grondstoffen zijn daarom moeilijk te formuleren. Het lijkt daarom voorlopig mogelijk om gebruik te maken van de mogelijkheden die de AW (en in de toekomst het Hoofdstuk afvalstoffen in de WABM) biedt om op grond van overwegingen van afvalpreventie en hergebruik, eisen te stellen aan het grondstoffengebruik, of dit probleem op te lossen door inzameling en verwerking verplicht te stellen. In het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen van de WABM zal de mogelijkheid tot het opleggen van een dergelijke verplichting opgenomen worden[47].

Produkteisen ten aanzien van energie-inhoud produkt.
Hiervoor is geen directe oplossing mogelijk. Echter veelal zal de energie-input samenhangen met het gebruik van bepaalde materialen. Oplossingen via de hiervoor beschreven weg lijken in de meeste gevallen mogelijk.

---

[47] Zo blijkt uit een schrijven van Minister Alders aan de Tweede Kamer (DGM/A nr. 1700510, 19 oktober 1990)

Heffingen.
Een aanpassing en uitbreiding van het Hoofdstuk Financiële bepalingen van de WABM is de aangewezen oplossing voor het probleem van zowel regulerende- als bestemmingsheffingen. Dit hoofdstuk moet dan uitgebreid worden met een artikel op grond waarvan de minister van VROM de bevoegdheid krijgt om bij AMvB een heffing te leggen op produkten, energie, (grond)stoffen en preparaten, die zowel een regulerende doel mag hebben, maar ook met het oog op de dekking van de kosten van door betreffend produkt veroorzaakte milieubelasting, ingesteld mag worden[48].

Uit het voorgaande blijkt dat voor de noodzakelijke uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor de aanpak van misleidende milieu-reclame, aanpassing van de WMR een goede oplossing kan bieden. Voor het mogelijk maken van het instellen van regulerende en bestemmingsheffingen bij AMvB moet het hoofdstuk Financiële Bepalingen van de WABM gewijzigd worden.
Voor het realiseren van mogelijkheden tot verplichte informatievoorziening aan consumenten biedt aanpassing van bestaande wetgeving slechts een gedeeltelijke en weinig ideale oplossing. Aanpassing van bestaande wetgeving resulteert in versnippering over diverse wetten.
Het verplicht stellen van informatieverstrekking door producenten kan niet door wijziging van een bestaande wet gerealiseerd worden. Alleen een gedeeltelijke oplossing is mogelijk door wijziging van de WMS. Gezien de cruciale rol die verplichte informatieverstrekking door producenten in een effectief produktgericht beleid speelt, is nieuwe wetgeving op dit punt op korte termijn noodzakelijk.

Nieuwe wetgeving
Een belangrijke vraag is of een nieuwe wet zich tot verplichte informatieverstrekking moet beperken of dat er een nieuwe brede milieu-produkt-

[48] De mogelijkheid die hiertoe in de AW is opgenomen, zal in het nieuwe hoofdstuk Afvalstoffen van de WABM komen te vervallen.

wet gerealiseerd moet worden. Ook op andere punten blijven na de hierboven besproken wijziging van bestaande wetten immers tekortkomingen bestaan. Verder zal het wegnemen van tekortkomingen door wijziging van bestaande wetten betekenen, dat een pakket aan maatregelen ten aanzien van een produkt(categorie) vastgelegd moeten worden in een aantal AMvB's gebaseerd op verschillende wetten. Hieraan is reeds in 3.3 aandacht besteed. Dit levert voor de beleidsuitvoering een weinig ideale situatie op. Zeker in een latere fase als het produktgerichte milieubeleid zich over steeds meer produktcategorieën uit gaat strekken en produktmaatregelen steeds meer aspecten van een produkt zullen betreffen, zullen de problemen zich duidelijker doen gelden. Ook aan producentenzijde kan dit op verzet stuiten aangezien ze te maken krijgen met verschillende procedures, regels e.d. in de diverse wetten.
De realisatie van een dergelijke nieuwe 'brede' milieu-produktwet kent de hiervoor genoemde nadelen van aanpassing van bestaande wetgeving niet. Een dergelijke wet kan geheel ingericht kan worden met het oog op een produktgericht milieubeleid gebaseerd op de integrale beoordeling van de milieubelasting door produkten. Niet alleen moeten in de nieuwe wet mogelijkheden gecreëerd worden die thans in bestaande wetten ontbreken, maar ook moet afstemming plaatsvinden met bestaande wetgeving, o.a. door het overbrengen van mogelijkheden tot produktgerichte maatregelen in bestaande wetten (zoals de AW, WMS, WET etc.). Het tot stand brengen van een 'brede' milieu-produktwet is een operatie van zodanige omvang dat dit naar verwachting vele jaren zal vergen. Het realiseren van de mogelijkheid tot verplichte informatieverstrekking door producenten moet echter op zo kort mogelijke termijn gerealiseerd worden, gezien de belangrijke rol die dit instrument bij het realiseren van een effectief produktgericht milieubeleid speelt. Het is daarom gewenst om een nieuwe milieu-produktwet gefaseerd te realiseren. In eerste instantie wordt alleen de plicht tot informatieverstrekking door producenten aan de overheid en de plicht tot het samenstellen en beoordelen van een milieu-produkt dossier in deze wet opgenomen. Een dergelijke beperkte milieu-produktwet kan in een later stadium verder uitgebouwd worden, zodat op termijn een integrale milieuproduktwetgeving ontstaat.

Om een gefaseerde uitbouw in de praktijk soepel te laten verlopen, biedt een zogenaamde raamwet-constructie[49] mogelijkheden. Hierbij wordt in de wet zelf alleen het kader waarbinnen het produktbeleid gestalte kan krijgen vastgelegd (doelstelling, begrip produkt, wie is er bevoegd tot het nemen van maatregelen, welk instrumentarium hierbij ingezet kan worden). Nadere uitwerking van procedures en maatregelen kan plaatsvinden in Algemene Maatregelen van Bestuur.
Het ligt voor de hand nieuwe milieu-produktwetgeving onder te brengen in de WABM, in de vorm van een hoofdstuk Produkten.

5.1.4 Conclusie

Een aantal van de noodzakelijke uitbreidingen van de wettelijke mogelijkheden tot het nemen van produktgerichte maatregelen kan gerealiseerd worden door relatief eenvoudige wijzigingen in bestaande wetten. De Wet Misleidende Reclame moet worden aangepast om een effectieve aanpak van misleidende milieu-reclame en het hoofdstuk Financiële Bepalingen van de WABM moet worden gewijzigd om het instellen van regulerende en bestemmingsheffingen bij AMvB, mogelijk te maken.
Wijziging van bestaande wetgeving zal echter geen bevredigende oplossing kunnen bieden voor het wegnemen van andere tekortkomingen in bestaande wetgeving. Ook het ontbreken van een wettelijke basis voor produktgerichte maatregelen op grond van de integrale beoordeling van produkten levert problemen op die, naarmate het produktgerichte milieubeleid zich verder ontwikkelt, steeds duidelijker naar voren zullen komen en een effectief beleid bemoeilijken.
Het verplicht stellen van informatieverstrekking door producenten kan niet door wijziging van een bestaande wet gerealiseerd worden.
Een nieuwe milieu-produktwet in de vorm van een hoofdstuk Produkten in de WABM moet daarom gerealiseerd worden. Dit dient gefaseerd te gebeuren waarbij in eerste instantie de verplichte informatieverstrekking door producenten in de vorm van een milieu-produktdossier geregeld wordt.

---

[49] Ook de warenwet is een zog. raamwet.

5.2 De uitvoering van produktgericht milieubeleid

5.2.1 Organisatie van een produktgericht milieubeleid

De overheid

De uitvoering van een samenhangend en systematisch produktbeleid kan alleen slagen als er een goede organisatorische basis gecreëerd wordt. De uitvoering van het produktgericht milieubeleid is thans verdeeld over diverse directies en afdelingen van het ministerie van VROM en ligt voor een klein deel bij het ministerie van EZ. Dit betekent niet alleen een aanzienlijke versnippering bij de uitvoering. Deze situatie betekent ook dat een produktgericht beleid waarbij (de integrale milieubelasting door) produkten het uitgangspunt vormt, moeilijk tot stand kan komen. De diverse afdelingen en directies die thans (mede)verantwoordelijk zijn voor het produktgericht beleid werken immers zonder uitzondering op een specifiek deelterrein, zoals risico's van stoffen, afvalstoffenproblematiek, bescherming van lucht, water of bodem enz. De aanleiding voor produktgerichte maatregelen blijft daardoor beperkt tot problemen met betrekking tot een stof of milieu-aspect en niet zoals voor een effectief produktgericht milieubeleid noodzakelijk, de totale levensloop van een produkt. Dit probeert men thans (enigszins) te ondervangen door het onlangs ingestelde coördinatiepunt milieu-produktbeleid bij de directie stoffen en risicobeheersing. De medewerkers van dit coördinatiepunt moeten trachten de voorbereiding van produktgerichte maatregelen die bij de eigen en andere directies en afdelingen plaatsvindt, op elkaar af te stemmen.
Dit betekent dat bij de voorbereiding van produktgerichte maatregelen nog steeds niet het produkt in zijn totaliteit als uitgangspunt wordt genomen. Daarbij houdt de geringe omvang (in menskracht) van het coördinatiepunt de mogelijkheden beperkt[50].

De uitvoering van de in het NMP aangekondigde actiepunten blijkt nog lang niet volledig van de grond te komen. Thans wordt met name

---

[50] Het coördinatiepunt bestaat thans uit een coördinator en twee medewerkers.

gewerkt aan die punten die reeds voor het NMP in de pijplijn zaten bij de diverse afdelingen. Van een systematische aanpak lijkt nog geen sprake. Veel van de invulling van het beleid is nog onduidelijk en zal pas in de nota Produkt en Milieu die in 1992 moet verschijnen nader uitgewerkt worden. Uit mededelingen van het ministerie zelf kan opgemaakt worden dat aan het onderzoek naar de mogelijkheid tot het instellen van verplichte informatieverstrekking door producenten aan de overheid nog niet gewerkt wordt. Van de in het vooruitzicht gestelde uitbreiding van de WABM met een hoofdstuk Stoffen en Produkten wordt thans alleen het aan stoffengedeelte (de WMS) gewerkt.
In de beleidsactiviteiten van het ministerie ligt thans sterk de nadruk op (het ontwikkelen van methoden voor) produktbeoordeling en produktnormen en activiteiten gericht op afvalpreventie.

Om een samenhangend produktbeleid op betrekkelijk korte termijn van de grond te krijgen en in de toekomst systematische aandacht voor de milieubelasting veroorzaakt door produkten veilig te stellen, lijkt een duidelijke organisatorische basis voor dit beleid onmisbaar. Een afdeling of directie produkten bij het ministerie van VROM zou een mogelijkheid zijn. Een uitbouw van het coördinatiepunt produktbeleid bij de directie stoffen en risico's is een andere mogelijkheid. De vraag is echter of het produktbeleid dan niet het gevaar loopt beperkt te blijven tot een aanvullend beleid op stofgericht beleid.

De doelgroepen
Het produktgerichte beleid beoogt het gedrag van een aantal doelgroepen zodanig te beïnvloeden dat een verschuiving in de richting van een minder milieubelastende produktie en consumptie optreedt. Maatregelen daartoe zijn gericht op het veranderen van de (relatieve) voor- en nadelen van bepaalde vormen van gedrag voor producenten[51] en consumenten.
Producenten moeten gestimuleerd worden om meer mogelijkheden voor minder milieubelastend consumptiegedrag te realiseren, bijvoorbeeld

[51] Met producenten worden hier zowel bedrijven bedoeld als andere (niet-commerciële) aanbieders van goederen en diensten, zoals energiebedrijven, gemeenten e.d.

door het op de markt brengen van minder milieubelastende produkten, het realiseren van mogelijkheden tot gescheiden afvalinzameling en verwerking en door hergebruik van produkten en materialen toe te passen. Daarnaast moeten maatregelen consumenten prikkelen gebruik te maken van de grotere mogelijkheden voor een minder milieubelastend consumptiegedrag die ontstaan.

De doelgroepen vervullen een cruciale rol bij het realiseren van een effectief produktgericht milieubeleid. Zij bepalen als 'uitvoerders' uiteindelijk het succes van een produktgericht milieubeleid. Dit betekent dat in het beleid nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met de wensen, voorkeuren en technische en financiële (on)mogelijkheden die er bij de doelgroepen bestaan. Het is daarom gewenst om de doelgroepen nauw te betrekken bij het produktgerichte milieubeleid.

Met deze constatering wordt nadrukkelijk niet bedoeld dat de doelgroepen daarmee zeggenschap dienen te krijgen over de doelstellingen van het beleid. De doelstellingen moeten op democratische wijze vastgesteld worden na politiek debat. In feite heeft deze fase al plaatsgehad. In het NMP en NMP Plus heeft de overheid de randvoorwaarden vastgelegd. Het beleid dient gericht te zijn op het realiseren van duurzame ontwikkeling. De doelgroepen dienen de mogelijkheid te krijgen om invloed uit te oefenen op de manier waarop het produktgerichte beleid aan deze algemene doelstellingen een bijdrage levert. Om dit te realiseren is het noodzakelijk om in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering een procedure te hanteren waarvan consultatie van de doelgroepen een vast onderdeel vormt.

In de voorbereiding en uitvoering van het produktgerichte milieubeleid kunnen een aantal fasen onderscheiden worden:

1. eerste inventarisatie van produkten die -in eerste instantie- onderwerp van beleid moeten worden (vaststellen prioritaire produkten)
2. op grond van integrale beoordeling in kaart brengen van de milieuaspecten ten aanzien waarvan maatregelen genomen moeten worden
3. inventariseren van mogelijke instrumenten voor aanpak en vaststellen van de maatregelen die genomen moeten worden
4. uitvoering beleidsmaatregelen

In de eerste fase, de selectie van prioritaire produkten, zou een commissie waarin onafhankelijke deskundigen zitting hebben, het ministerie van VROM kunnen adviseren. Vertegenwoordiging van de doelgroepen in deze commissie lijkt niet noodzakelijk noch gewenst. In deze fase moet immers op grond van objectieve maatstaven worden vastgesteld welke produkten, in eerste instantie, voor maatregelen in aanmerking komen. Wel kan de doelgroepen de mogelijkheid worden gegeven om produkten of produktgroepen voor te dragen bij de commissie, waarna de commissie beziet of voor betreffend produkt een priotaire aanpak gewenst is.
In de tweede fase wordt voor de prioritaire produkten onderzocht op welke punten er milieuwinst te behalen valt. Dit onderzoek moet door de overheid zelf of door onafhankelijke instituten (bijvoorbeeld RIVM) worden verricht. Hierbij zal de informatie uit de milieu-produktdossiers een belangrijke rol kunnen spelen.
Consultatie van de doelgroepen moet plaatsvinden in fase 3. Dit kan gebeuren op een aantal manieren. Bijvoorbeeld door de (vertegenwoordigers van de) doelgroepen de gelegenheid te bieden om voorstellen te doen voor een bepaalde aanpak en/of voorstellen van de overheid te becommentariëren. Een goede mogelijkheid hiertoe biedt het instellen van (tijdelijke) adviescommissies per produktgroep. In deze adviescommissies zijn bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties (milieu- en consumentenorganisaties) en onafhankelijke deskundigen evenredig vertegenwoordigd. De overheid raadpleegt deze commissies over hun voorkeuren en wensen voor de aanpak van de in de tweede fase geconstateerde 'knelpunten'. Mede op grond van deze adviezen stelt de overheid een pakket van maatregelen voor. Hierover brengt de adviescommissie vervolgens advies uit aan de minister.
De rol en bevoegdheden van de adviescommissies zou wettelijk vastgelegd moeten worden. Verder moet de advisering gebonden worden aan een bepaalde termijn. Dit om te voorkomen dat er in de adviescommissie eindeloos door de doelgroepen onderhandeld wordt over de gewenste aanpak.
Aan het instellen van dergelijke adviescommisies zijn een aantal voordelen verbonden boven andere mogelijkheden, zoals individuele consultatie van de doelgroepen en de wettelijke mogelijkheid voor doelgroepen om bezwaar aan te tekenen tegen voorstellen. Tussen overheid en doelgroe-

pen bestaat een continue uitwisseling van informatie, hetgeen de afstemming, haalbaarheid en acceptatie van maatregelen sterk kan vergroten. Voor producenten en maatschappelijke organisaties heeft deze constructie het voordeel dat ze voortdurend op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Een nadeel van een 'advies-commissie opzet' is dat een nieuw en omvangrijk overlegcircuit gecreëerd wordt, waarin veel tijd, energie en geld door de betrokken partijen geïnvesteerd moet worden. Om participatie van vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties mogelijk te maken, zal financiële ondersteuning van deze organisaties door de overheid noodzakelijk zijn.
De nadelen die aan het instellen van adviescommissies zijn verbonden, kunnen deels worden ondervangen door aansluiting te zoeken bij de voorstellen die thans voor toekenningsprocedure voor het milieukeur circuleren[52]. Een dergelijke koppeling ligt ook voor de hand gezien de afstemming die noodzakelijk zal zijn tussen de normstelling met betrekking tot milieukeur en de normstelling bij het vaststellen van overheidsmaatregelen.
Ook wat betreft het orgaan dat 'prioritaire produkten' voordraagt is wellicht een koppeling mogelijk met het college van deskundigen dat voor het milieukeur wordt voorgesteld.

5.2.2 PRODUKTBEOORDELING

Om een produktgericht milieubeleid te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat de (relatieve) milieubelasting door produkten op één of andere wijze beoordeeld wordt. Simpel gezegd, we moeten weten welke produkten meer of minder het milieu belasten. Alleen als deze vraag beantwoord is, wordt het mogelijk om beleidsmaatregelen te nemen die het gebruik van produkten die het milieu relatief sterk belasten afremmen, vaak ten gunste van minder bezwaarlijke alternatieven.

Dit impliceert dat de milieubelasting door produkten uit een bepaalde produktgroep vergeleken moet worden. Hierbij kan een produktgroep

---

[52] zie noot 9.

omschreven worden als een groep produkten die uit gebruiksoogpunt (min of meer) dezelfde functie vervullen (Van Duijn, 1989).
Bij de vergelijking van de milieubelasting door produktalternatieven zijn diverse benaderingen mogelijk. In de praktijk worden reeds een aantal methoden toegepast.
Het belangrijkste verschil tussen de diverse beoordelingsmethodieken is het uitgangspunt dat gekozen wordt bij de beoordeling. Wordt het produkt alleen op één of enkele aspecten beoordeeld of worden systematisch alle milieu-effecten die zich voordoen gedurende de produktlevensloop in de beoordeling betrokken (integrale beoordeling).
Beoordeling van de milieubelasting waarbij niet alle aspecten in de diverse fasen van de produktlevensloop betrokken worden, is slechts van beperkte waarde. Relevante milieu-effecten kunnen dan ten onrechte in de beoordeling buiten beschouwing blijven. Verder kunnen ook onbedoelde en wellicht ongewenste gevolgen van een verandering van een produkt verborgen blijven, die op het eerste gezicht tot een vermindering van de milieubelasting leidt.

In de praktijk blijkt een integrale beoordeling van de milieubelasting door produkten waarbij alle milieu-effecten in de diverse fasen van de produktlevensloop gekwantificeerd worden, in de meeste gevallen (voorlopig) niet haalbaar[53]. Betekent dit dat een produktgericht milieubeleid niet mogelijk is omdat produkten niet op hun milieubelasting beoordeeld kunnen worden? Deze vraag kan bij nadere beschouwing (gelukkig) ontkennend beantwoord worden. In zijn studie naar produktbeoordeling in het kader van het haalbaarheidsonderzoek milieukeur, komt Van Duijn (1989) tot de conclusie dat een verantwoorde en eenduidige beoordeling van de milieubelasting door produkten onder voorwaarden mogelijk is. De beoordelingsprocedure is door een aantal aanpassingen te vereenvoudigen, terwijl toch een voldoende betrouwbaar eindresultaat verkregen wordt.
Voor het nemen van produktgerichte maatregelen is in de meeste gevallen niet zozeer de absolute mate van milieubelasting door een

---

[53] Voor een beschrijving van de methodiek die bij een integrale kwantitatieve beoordeling van produkten gevolgd wordt en de problemen die zich daarbij voor (kunnen) doen, wordt verwezen naar bijlage V.

produkt van belang, maar de eventuele verschillen in milieubelasting die zich voordoen tussen produkten waartussen consumenten een keuze moeten maken. Doel van een produktgericht milieubeleid is immers het terugdringen van de milieubelasting ten gevolge van consumptieve activiteiten.
Dit betekent dat die aspecten waar produkten niet of nauwelijks verschillen buiten beschouwing kunnen blijven. Door het uitvoeren van een verkennende kwalitatieve integrale analyse is het mogelijk om die aspecten uit iedere produktlevensfase te selecteren die leiden tot verschillen in milieubelasting tussen produkt-alternatieven. Op deze wijze is het mogelijk om de hoeveelheid informatie die nodig is voor de vergelijking van de milieubelasting door produktalternatieven aanzienlijk te beperken[54].
Zeker indien het gaat om betrekkelijk weinig complexe produkten, is het mogelijk om met behulp van deze systematiek een verantwoorde beoordeling te geven van de relatieve integrale milieubelasting door produktalternatieven.
Verder zijn er mogelijkheden om de verzameling van gegevens met betrekking tot samenstelling van produkten en processen te vereenvoudigen, door producenten de verplichting op te leggen deze gegevens te verstrekken. Hierop zijn we hiervoor reeds ingegaan.

Zoals in het voorgaande reeds opgemerkt is, zijn vergelijkende produktstudies met name in die situaties noodzakelijk waar beleidsmaatregelen overwogen worden die een verschuiving richting minder milieubelastende produktalternatieven beogen. Voor het nemen van bepaalde produktgerichte maatregelen is het uitvoeren van een vergelijkende produktstudie echter niet noodzakelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het instellen van inzamel-, terugname- en herverwerkingsplicht, eventueel in combinatie met statiegeldregelingen. Een kwalitatieve inschatting van kosten en opbrengst aan energie, grondstoffen en emissies bij het sluiten van de

---

[54] Overigens dient hierbij nadrukkelijk opgemerkt te worden dat bij herhaling van een produktgroepstudie waarbij nieuwe produktalternatieven in het onderzoek worden opgenomen de kwalitatieve analyse opnieuw uitgevoerd dient te worden. Door wijzigingen in het produktieprocédé, samenstelling van het produkt enz. kunnen zich veranderingen voordoen die leidden tot een andere selectie van aspecten die tot relevante verschillen in milieubelasting leiden.

kringloop zal meestal volstaan. Criteria die hierbij een rol spelen zijn: aanwezigheid van milieugevaarlijke stoffen en hun toxiciteit; schaarste van de terugwinbare grondstoffen en energiewinst door hergebruik van materialen.
Verder is het uitvoeren van een vergelijkende produktstudie onnodig als vervanging, met behoud van functie, van één of meerdere (milieugevaarlijke) stoffen door minder milieugevaarlijke alternatieven mogelijk is. Een voorbeeld: zware metalen in kunststoffen. Een maatregel die de toepassing van dergelijke stoffen verbiedt, kan zonder dat hiervoor een produktstudie noodzakelijk is, worden genomen. Hierbij zal de overheid wel voor een aanvullende maatregel moeten zorgen om te voorkomen dat er ongewenste neveneffecten optreden. Voorkomen dient te worden dat verschuiving naar andere niet onder het verbod vallende even schadelijke of schadelijker alternatieven optreedt. Dit is mogelijk door in een voorschrift vast te leggen welke toeslagstoffen wel toegestaan zijn of door het opleggen van een zelfreguleringsplicht[55].

5.2.3 Conclusie

De uitvoering van het produktgerichte milieubeleid is versnipperd over vele afdelingen en directies. Voor een effectief en samenhangend beleid is een duidelijke organisatorische basis binnen het ministerie van VROM onontbeerlijk. Een nieuwe afdeling produkten lijkt de beste oplossing.
Bij het vaststellen en uitvoeren van het produktgericht milieubeleid door de overheid zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de wensen, voorkeuren en technische en financiële (on)mogelijkheden van producenten en consumenten. Evenredige vertegenwoordiging van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke deskundigen in adviescommissies per produktgroep die de minister adviseren, geeft de diverse (vertegenwoordigers) van de doelgroepen de mogelijkheid het beleid mede vorm te geven. De nadelen die het instellen van dergelijke adviescommissies met zich mee brengt (grote investering in termen van tijd en geld) kunnen deels ondervangen worden door koppeling met de voorgestelde produktgroepcomités die produkten waarvoor een milieukeur toegekend wordt moeten beoordelen. Een com-

---

[55] zie paragraaf 5.1.1.

produkt van belang, maar de eventuele verschillen in milieubelasting die zich voordoen tussen produkten waartussen consumenten een keuze moeten maken. Doel van een produktgericht milieubeleid is immers het terugdringen van de milieubelasting ten gevolge van consumptieve activiteiten.
Dit betekent dat die aspecten waar produkten niet of nauwelijks verschillen buiten beschouwing kunnen blijven. Door het uitvoeren van een verkennende kwalitatieve integrale analyse is het mogelijk om die aspecten uit iedere produktlevensfase te selecteren die leiden tot verschillen in milieubelasting tussen produkt-alternatieven. Op deze wijze is het mogelijk om de hoeveelheid informatie die nodig is voor de vergelijking van de milieubelasting door produktalternatieven aanzienlijk te beperken[54].
Zeker indien het gaat om betrekkelijk weinig complexe produkten, is het mogelijk om met behulp van deze systematiek een verantwoorde beoordeling te geven van de relatieve integrale milieubelasting door produktalternatieven.
Verder zijn er mogelijkheden om de verzameling van gegevens met betrekking tot samenstelling van produkten en processen te vereenvoudigen, door producenten de verplichting op te leggen deze gegevens te verstrekken. Hierop zijn we hiervoor reeds ingegaan.

Zoals in het voorgaande reeds opgemerkt is, zijn vergelijkende produktstudies met name in die situaties noodzakelijk waar beleidsmaatregelen overwogen worden die een verschuiving richting minder milieubelastende produktalternatieven beogen. Voor het nemen van bepaalde produktgerichte maatregelen is het uitvoeren van een vergelijkende produktstudie echter niet noodzakelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het instellen van inzamel-, terugname- en herverwerkingsplicht, eventueel in combinatie met statiegeldregelingen. Een kwalitatieve inschatting van kosten en opbrengst aan energie, grondstoffen en emissies bij het sluiten van de

---

[54] Overigens dient hierbij nadrukkelijk opgemerkt te worden dat bij herhaling van een produktgroepstudie waarbij nieuwe produktalternatieven in het onderzoek worden opgenomen de kwalitatieve analyse opnieuw uitgevoerd dient te worden. Door wijzigingen in het produktieprocédé, samenstelling van het produkt enz. kunnen zich veranderingen voordoen die leidden tot een andere selectie van aspecten die tot relevante verschillen in milieubelasting leiden.

kringloop zal meestal volstaan. Criteria die hierbij een rol spelen zijn: aanwezigheid van milieugevaarlijke stoffen en hun toxiciteit; schaarste van de terugwinbare grondstoffen en energiewinst door hergebruik van materialen.
Verder is het uitvoeren van een vergelijkende produktstudie onnodig als vervanging, met behoud van functie, van één of meerdere (milieugevaarlijke) stoffen door minder milieugevaarlijke alternatieven mogelijk is. Een voorbeeld: zware metalen in kunststoffen. Een maatregel die de toepassing van dergelijke stoffen verbiedt, kan zonder dat hiervoor een produktstudie noodzakelijk is, worden genomen. Hierbij zal de overheid wel voor een aanvullende maatregel moeten zorgen om te voorkomen dat er ongewenste neveneffecten optreden. Voorkomen dient te worden dat verschuiving naar andere niet onder het verbod vallende even schadelijke of schadelijker alternatieven optreedt. Dit is mogelijk door in een voorschrift vast te leggen welke toeslagstoffen wel toegestaan zijn of door het opleggen van een zelfreguleringsplicht[55].

5.2.3 Conclusie

De uitvoering van het produktgerichte milieubeleid is versnipperd over vele afdelingen en directies. Voor een effectief en samenhangend beleid is een duidelijke organisatorische basis binnen het ministerie van VROM onontbeerlijk. Een nieuwe afdeling produkten lijkt de beste oplossing.
Bij het vaststellen en uitvoeren van het produktgericht milieubeleid door de overheid zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de wensen, voorkeuren en technische en financiële (on)mogelijkheden van producenten en consumenten. Evenredige vertegenwoordiging van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke deskundigen in adviescommissies per produktgroep die de minister adviseren, geeft de diverse (vertegenwoordigers) van de doelgroepen de mogelijkheid het beleid mede vorm te geven. De nadelen die het instellen van dergelijke adviescommissies met zich mee brengt (grote investering in termen van tijd en geld) kunnen deels ondervangen worden door koppeling met de voorgestelde produktgroepcomités die produkten waarvoor een milieukeur toegekend wordt moeten beoordelen. Een com-

---

[55] zie paragraaf 5.1.1.

missie van deskundigen zou de overheid moeten adviseren bij de selectie van prioritaire produkten. Ook hier is koppeling met het college van deskundigen dat betrokken zal zijn bij de toekenning van het milieukeur een mogelijkheid.
Integrale produktbeoordeling is nu alleen voor vrij eenvoudige produkten mogelijk. Een zinvolle en voldoende betrouwbare beoordelingsmethode is voorhanden, Deze houdt het midden tussen een integrale (kwantitatieve) produktbeoordeling en een aspectenbenadering.
Daarnaast kunnen onder een aantal voorwaarden produktgerichte fysieke maatregelen (met name produkteisen) ten aanzien van ongewenste (grond)stoffen genomen worden zonder dat hiervoor een vergelijkende produktstudie noodzakelijk is. Voorwaarde hierbij is dat betreffende (grond)stof vervangbaar is door een minder milieubelastend alternatief waarbij geen of minimaal functieverlies optreedt.

5.3 SAMENVATTEND

De belangrijkste zaken die gerealiseerd moeten worden om een effectief en samenhangend produktgericht milieubeleid mogelijk te maken zijn:

- Uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor produktgerichte milieumaatregelen. Hiervoor is aanpassing van een aantal bestaande wetten nodig (WMR, Hoofdstuk Financiële bepalingen van de WABM) èn een nieuwe milieuproduktwet waarin op korte termijn in ieder geval de plicht tot het samenstellen van een milieu-produktdossier (met daaraan gekoppeld een zelfreguleringsverplichting) wordt vastgelegd
- Het instellen van een afdeling produkten bij het ministerie van VROM zodat een duidelijke organisatorische basis ontstaat voor het produktbeleid uitgaande van de gehele levensloop van produkten
- Instellen van een commissie van deskundigen die adviseert bij de selectie van prioritaire produkten
- Instellen van (al dan niet) permanente adviescommissies waarin bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke deskundigen evenredig vertegenwoordigd zijn en die adviseren ten

aanzien van de produktgerichte maatregelen die door de overheid worden genomen

De uitvoering van het produktgericht milieubeleid zou er dan in grote lijnen als volgt uit kunnen gaan zien:

Commissie van deskundigen	Adviseert VROM welke produkten in eerste instantie aangepakt moeten worden (prioritaire produkten).
Ministerie VROM afdeling produkten	Onderzoekt gebruik makend van milieu-produktdossiers die door producenten zijn opgesteld 'knelpunten' voor prioritaire produkten (of laat dit door onafhankelijk instituut doen).
Adviescommissie (per produktgroep)	Doet op grond van de uitkomsten van het 'knelpunten onderzoek' aanbevelingen voor aanpak'. Dit advies moet binnen vastgelegde termijn gegeven worden.
Ministerie VROM afdeling produkten	Stelt mede op basis van aanbevelingen pakket van maatregelen voor.
Adviescommissie (per produktgroep)	Brengt binnen vastgelegde termijn een advies uit over voorgestelde maatregelen.
Minister VROM	Stelt maatregelen vast.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Actief produktgericht milieubeleid door de overheid

Het terugdringen van de milieubelasting veroorzaakt door produkten kan een aanzienlijke milieuwinst opleveren en is onmisbaar om de doelstelling 'duurzame ontwikkeling' te realiseren. De markt-economie blijkt onvoldoende in staat om een verschuiving in de richting van minder milieubelastende consumptie te realiseren. Een actief overheidsbeleid op dit terrein is daarom noodzakelijk.

De uitvoering van het produktgerichte beleid is thans versnipperd over tal van afdelingen en directies. Om een samenhangend produktgericht milieubeleid op betrekkelijk korte termijn van de grond te krijgen en in de toekomst systematische aandacht voor de milieubelasting veroorzaakt door produkten veilig te stellen, is een duidelijke organisatorische basis voor dit beleid onmisbaar. Uitgangspunt voor een doeltreffend produktgericht milieubeleid vormt de milieubelasting in alle fasen van de produktlevensloop. Daarom is het niet gewenst de uitvoering bij een bestaande directie of afdeling onder te brengen. Een nieuwe afdeling produkten bij het ministerie van VROM zou daarom gerealiseerd moeten worden.

Gebruik mogelijkheden voor produktgerichte maatregelen in bestaande wetgeving

Geconstateerd wordt dat de overheid tot nu tot niet of nauwelijks gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die bestaande wetgeving biedt tot het nemen van produktgerichte milieumaatregelen. Ondanks een aantal tekortkomingen in bestaande wetgeving zijn reeds op veel punten wèl produktgerichte milieumaatregelen mogelijk. De overheid moet op korte termijn deze mogelijkheden gaan gebruiken. Met name de Wet Energiebesparing Toestellen, de Afvalstoffenwet, de Wet Milieugevaarlijke Stoffen en het Hoofdstuk Financiële Bepalingen van de WABM bieden goede mogelijkheden en zijn vrijwel nog niet gebruikt.

Hierbij wordt nadrukkelijk vermeld dat vrijwel al deze mogelijkheden binnen de grenzen blijven die het EEG Verdrag stelt, indien ze

zonder onderscheid worden toegepast op nationale en geïmporteerde produkten.

Nationaal produktgericht beleid in internationaal perspectief

De realisatie van de interne markt in de Europese Gemeenschap blijkt veel minder beperkingen op te leveren dan veelal wordt aangenomen. De exacte ruimte die bestaat is op een aantal punten nog niet te bepalen. Alleen het daadwerkelijk nemen van produktgerichte maatregelen en de reactie hierop van de Europese Commissie en het Hof zal hierin duidelijk kunnen verschaffen. Nationale (verdergaande) produktgerichte milieumaatregelen die de vrije handel belemmeren blijven ook nadat de interne markt een feit zal zijn (1992) mogelijk.

De ontwikkelingen op wereldschaal met betrekking tot liberalisatie van de handel kunnen daarentegen, indien het thans voorliggende GATT concept verdrag wordt aanvaard, verstrekkende gevolgen hebben voor nationaal produktgericht beleid. De Nederlandse overheid moet nadrukkelijk aandacht vragen in GATT verband voor de bescherming van het milieu. Het milieubelang dient een zodanige plaats in het verdrag te krijgen, dat nationale produktgerichte milieumaatregelen mogelijk blijven, ook al hebben ze een handelsbelemmerend effect.

Wijziging bestaande wetgeving

Een aantal ontbrekende wettelijke mogelijkheden voor produktgerichte milieumaatregelen kan (voorlopig) door relatief eenvoudige wijzigingen van bestaande wetten worden gerealiseerd. Het betreft een aanpassing van Wet Energiebesparing Toestellen en de Wet Geluidhinder ter verbetering van de mogelijkheden tot het opleggen van een plicht tot het verstrekken van informatie aan consumenten en een wijziging van Wet Misleidende Reclame voor het effectief tegengaan van misleidende milieu-reclame.

Daarnaast moet het hoofdstuk financiële bepalingen van de WABM gewijzigd worden, zodat heffingen bij AMvB ingesteld kunnen worden.

Verplicht informatieverstrekking door producenten

De beschikbaarheid van informatie over de milieubelasting die produkten veroorzaken, speelt een cruciale rol in beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het verzamelen van deze gegevens vereist een grote inspanning en blijkt soms onmogelijk. Een wettelijke mogelijkheid om producenten en importeurs een verplichting tot informatieverstrekking over de milieu-aspecten van produkten op te leggen, is daarom dringend gewenst. Aanpassing van bestaande wetgeving biedt geen reële aanknopingspunten hiertoe. Een nieuwe wettelijke regeling is hiervoor noodzakelijk.

De invoering van de plicht tot het verstrekken van informatie in de vorm van een milieu-produktdossier met daaraan gekoppeld een zelfreguleringsplicht biedt een aantal belangrijke voordelen boven andere vormen van verplichte informatieverstrekking. Een dergelijk verplicht milieu-produktdossier kan in belangrijke mate bijdragen aan het realiseren van een milieuvriendelijker aanbod van produkten, terwijl de inspanning die door de overheid geleverd moet worden, beperkt kan blijven. Belangrijke voorwaarden voor effectieve zelfregulering zijn steekproefsgewijze controle op naleving en openbaarheid van de milieu-produktdossiers.

Uitgangspunt hierbij is dat de verplichting tot het samenstellen van een milieu-produktdossier voor alle produkten geldt. Eventuele ontheffing van deze plicht of aanscherping (door aanvullende kennisgevingsplicht of toelatingsprocedure) voor bepaalde produktgroepen behoort mogelijk te zijn, maar alleen als de milieu-aspekten en -gevolgen van betreffend produkt daartoe aanleiding geven.

Een nieuwe milieu-produktwet

Het is gewenst dat (op termijn) een 'integrale' milieu-produktwet tot stand komt die de basis vormt voor een produktgericht milieubeleid waarbij de totale levensloop van een produkt het uitgangspunt is en waarin alle mogelijkheden voor produktgerichte maatregelen zijn opgenomen. Een dergelijke wet kan gefaseerd gerealiseerd worden. In eerste instantie kan worden volstaan met het in deze wet vastleggen van de bevoegdheid tot het opleggen van een plicht tot informatieverstrekking door producenten aan de overheid. In een

later stadium kan de wet verder uitgebouwd worden, zodat op termijn integrale milieuproduktwetgeving ontstaat.
Om een gefaseerde uitbouw in de praktijk soepel te laten verlopen, ligt de keuze voor een raamwet-constructie voor de hand. Hierbij wordt in de wet zelf alleen het kader waarbinnen het produktbeleid gestalte kan krijgen vastgelegd (doelstelling, begrip produkt, wie is er bevoegd tot het nemen van maatregelen, welk instrumentarium hierbij ingezet kan worden). Nadere uitwerking kan plaatsvinden in Algemene Maatregelen van Bestuur.

Het besluitvormingsproces

Gezien het belang voor het welslagen van het produktgerichte beleid, is het noodzakelijk de doelgroepen bij het besluitvormingsproces, dat voorafgaat aan beleidsuitvoering, te betrekken. Adviescommissies, waarin bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onafhankelijke deskundigen evenredig vertegenwoordigd zijn, bieden hiertoe goede mogelijkheden. Deze adviescommissies dienen een adviserende rol te krijgen, die beperkt blijft tot advisering over de soort van maatregelen die moeten worden genomen om door de overheid geformuleerde doelstellingen te realiseren.
Nagegaan dient te worden in hoeverre combinatie met adviescommissies die ten bate van de milieukeurtoekenning worden opgericht mogelijk is.

Het sluiten van kringlopen; aanvullende maatregelen

Terugnameplicht in combinatie met hergebruik- of verwerkingsplicht en statiegeldheffing kunnen effectieve instrumenten zijn om het sluiten van kringlopen en voorkomen van verspilling van grondstoffen en energie te bevorderen. Aanvullend beleid is gewenst om acceptatie en haalbaarheid van deze maatregelen te vergroten.
Ten eerste een beleid gericht op het verbeteren van kwaliteit en marktpositie van secundaire grondstoffen, bijvoorbeeld door certificering van secundaire grondstoffen te bevorderen en het instellen van een heffing op bepaalde primaire cq. subsidie op secundaire grondstoffen.
Om de problemen die voort kunnen komen uit het heffen van statiegeld op (duurzame) consumptiegoederen, kan het instellen van

een statiegeldfonds, dat door een onafhankelijke organisatie beheerd wordt, een oplossing bieden.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisorganisaties
AW	Afvalstoffenwet
BTW	belasting toegevoegde waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
CFK	chloorfluorkoolwaterstoffen
CML	Centrum voor Milieukunde Leiden
DGM	Directoraat-generaal Milieubeheer
DM	Duitse Mark
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
EZ	Economische Zaken
GATT	Global Agreement on Tariffs and Trade
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCB	polychloorbifenylen
PE	polyetheen
PET/PETP	polyetheentereftalaat
PP	polypropeen
PVC	polyvinylchloride
SER	Sociaal Economische Raad
SNM	Stichting Natuur en Milieu
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne
WABM	Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne
WCA	Wet Chemische Afvalstoffen
WET	Wet Energiebesparing Toestellen
WG	Wet Geluidhinder
WL	Wet Luchtveronreiniging
WM	Wet Milieubeheer
WMR	Wet Misleidende Reclame
WMS	Wet Milieugevaarlijke stoffen
WVC	Welzijn Volksgezondheid en Cultuur

LITERATUUR

Bakker, Liesbeth, Bleijenberg, Arie, N., **Ardgasheffing en inkomensverdeling**, Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, Delft, 1990.

Becht, Hans, et al, **Milieu incl. BTW**, Landelijk Milieu Overleg, Utrecht, 1988.

Bennet, Graham, et al, **The internal market and environmental policy in the Federal Republic of Germany and the Netherlands**, Ministerie VROM/Institute for European Environmental Policy, Publikatiereeks Milieubeheer, Den Haag, 1990/4.

Berg, M.M.H.E. van den, et al, **Potenties van produktbeleid, CML Mededelingen nr.26**, Centrum voor Milieukunde, Leiden, 1986.

Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (red.), **Instrumenten voor milieubeleid**, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1988, 206 p.

Biggelaar, A.J.M. van den, J.H. de Rijk, E. Tellegen, **Consumentenbeleid en Milieu, Onderzoeksreeks Milieukunde Amsterdam, nr. 43**, Universiteit van Amsteram/Stichting natuur en Milieu, Amsterdam/Utrecht, 1989, 31 p.

Brakel, Manus van, **GATT gaat milieu in haar handel doen; Succesje in Brussel**, Milieudefensie, 1/1991, p. 11.

Bressers, J. Th. A., **Instrumentatieproblemen: theoretische en praktische inzichten, in: P. Glasbergen (red), Milieubeleid; Theorie en Praktijk**, VUGA, Den Haag, 1989.

Bressers, H., **Geld voor milieubeleid of milieubeleid met geld?**, Milieu en Recht, 1987, nr. 4, Leeuw serie.

Bressers, H., **Financiëel internaliserende instrumenten, in: Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (red.), Instrumenten voor milieubeleid**, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1988, p. 61-78.

Bressers, J.Th.A., P.J. Klok, S.M.M. Kuks en K.R.D. Lulofs, **Handleiding instrumententheorie**, Publikatiereeks Milieubeheer - Ministerie VROM, Den Haag, 1988, 122 p.

Bruijn, T. de, Q. Niesten en J. Vester, **Huishoudelijke produkten en milieuhygiëne. Een aanzet tot een produktgerichte benadering**, Centrum voor Milieukunde, Leiden, 1985, 218 p.

Defeyt, Philippe, **Harmonization of indirect taxation in Europe; progress report and The Greens' criticisms and proposals**, European Parliament, Brussels, 1990.

Delen, K. en F. Vergeest, **Onmisbaar in het moderne huishouden; Een produktgericht milieubeleid voor witgoed**, Wageningen, Landbouwuniversiteit, 1991.

Duin, R. van, et al, **De opzet van een milieukeur; produktbeoordeling op milieu-effekten**, B&G, Rotterdam, 1989, 74 p.

Environmental Data Services London Ltd (ENDS), **Eco-labels; Product Management in a Greener Europe**, ENDS, London, 1989, aangehaald in I. Vlot, Haalbaarheidsonderzoek milieukeur; Een milieukeur in Europees perspectief, Delft, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, 1989.

Fonk, G., **Het wettelijk instrumentarium voor een produktgericht beleid, en de nationale en internationale grenzen die aan de toepassing ervan kunnen worden gesteld**, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie politicologie, Amsterdam, 1987.

Guinée, J.B., H.A. Udo de Haes en G. Huppes, **Environmental analysis and evaluation of products**, Centrum voor Milieukunde, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden, 1990, nog niet gepubliceerd.

Hegeman, Han en Anita Vos, **Prikkel of pressie; Beleidsinstrumenten voor het terugdringen van bestrijdingsmiddelen**, Wetenschapswinkel Vrije Universiteit, Amsterdam, 1989, 99 p.

Huppes, G. en M.M.H.E. van den Berg, **Milieuhygiënisch produktbeleid**, Milieu, 1987/2, p. 47-51.

Jans, J.H., **Europeesrechtelijke grenzen aan nationaal milieubeleid**, SEW, (4) 1989, p. 217-241.

Jurgens, V., **Actieboek Natuur en Milieu**, Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Kapteyn, P.J.G. en P. VerLoren van Themaat, **Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen**, Kluwer, Deventer, 1987.

Klok, P-J, **Convenanten als instrument van milieubeleid**, Technische Universiteit Twente, Enschede, 1989.

Kortman, J.G.M. en H. Muis, **Naar een produktgericht milieubeleid**, Milieu, 1990/2, p. 38-42.

Langeweg, F. (red), **Zorgen voor Morgen: Nationale milieuverkenning 1985-2010; RIVM Onderzoek in dienst van mens en milieu**, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988.

Leer, G., **Milieubeleid en huishoudelijke produkten**, Centrum voor Milieukunde, Leiden, 1986.

Meijburg, W.E., **Enkele beschouwingen over de mogelijkheden van communautair en nationaal milieubeleid in het licht der EG-Verdragen, doctoraalscriptie Vakgroep Europese Studies**, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1989, 40 p.

Nationaal Milieubeleidsplan - Plus (TK 1989-1990, 21137, nr 20-21), SDU, Den Haag, 1990.

Nationaal Milieubeleidsplan - Plus; Notitie Instrumentarium (TK 1989-1990, 21137, nr 22), SDU, Den Haag, 1990.

Nentjes, A., J.L. de Vries, **Financiële instrumenten voor het Nederlanse milieubeleid**, Landelijk Milieu Overleg, Utrecht, 1990, 104 p.

Niessen, A.W.N., **Een aanzet tot een produktgerichte benadering**, Milieu en Recht, 1986, nr. 6, p. 168-169.

Reep, Marco van der, **Greep op groen**, Tweede Kamer Fractie Groen Links, Den Haag, 1990.

Reijnders, L., **Naar een milieuvriendelijk produktbeleid**, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1986.

Rosendaal, C. en T. Poiesz, **Milieu en consumentengedrag**, SWOKA, Den Haag, 1987, 70 p.

Rossum, E.R.C. van, **Milieuconvenanten**, Ministerie van VROM, CRMH Achtergrondstudie 88/7, Den Haag, 1988.

Rozema, Ralph, **GATT treft milieu wereldwijd**, Natuur en Milieu, 11/1990, p. 9-12.

Sevenster, H.G., **De gevolgen van de voltooiing van de interne markt voor het nationaal milieubeleid, Publicatiereeks milieubeleid**, Minsterie van VROM, Leidschendam, 1990/2.

Shrybman, Steven, **GATT Draft Proposal: an agenda for environmental deregulation**, Canadian Environmental Law Association, Brussels, 1990, niet gepubliceerd.

Simons, A.L.C., **Recente ontwikkelingen milieuheffingen**, Weekblad voor fiscaal Recht, 89/5884.

Sliggers, J., **De vervuiler moet betalen**, Intermediair, 3 maart 1989.

Sociaal Economische Raad, **Advies 'Our Common future', Publikatie nr. 6**, SER, Den Haag, 1989, 143 p.

Teufel, D., et al, **Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz**, Umwelt- und Prognose Institut, Heidelberg, 1988.

Udo de Haes,, **Drie andere wegen voor milieubeleid, in: Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (red.), Instrumenten voor milieubeleid**, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1988, p. 3-12.

Vijn, Marcel, **Europese Gemeenschap en bodemverontreiniging**, Landbouwuniversiteit Wageningen, Doctoraalscriptie Vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden en Vakgroep Bodemkunde en Plantevoeding, Wageningen, 1990.

Vlot, I, H.Y. Becht en J.P. van Soest, **Eindrapportage: Haalbaarheidsstudie milieukeur**, Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, Delft, 1989, 77 p.

Vlot, I., **Produktbeleid en produktinformatie: een plaatsbepaling van het instrument milieukeur**, Centrum voor Energiebesparing, Delft, 1989, 84 p.

Vlot, I., **Haalbaarheidsonderzoek milieukeur; Een milieukeur in Europees perspectief**, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Delft, 1989.

Vlot, I., **Een milieukeur in Europees perspectief**, Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie, Delft, 1989, 38 p.

Vos, J.B. en J.B. Opschoor, **Marktconforme instrumenten van milieubeleid in OESO-landen, in: Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (red.), Instrumenten voor milieubeleid**, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1988, p. 90-102.

Vos, J.B., **De bruikbaarheid van buitenlanse economische instrumenten in het Nederlandse milieubeleid**, Publikatiereeks Milieubeheer - Ministerie VROM, Den Haag, 1988, 64 p.

Wams, T., **Consument, detaillist en milieubeleid; Notitie in het kader van de milieu-estafette 'De Groene Puzzel'**, Vereniging Milieudefensie, Amsterdam, 1990.

Wams, T., **Convenanten, visie vanuit de milieubeweging**, Voordracht op de studiedag 'De toekomst van het milieuconvenant', Den Haag, 11 november 1988.

Wasch, E.P.J., **Het belaste milieu; Milieuheffingen in de praktijk**, FED, Deventer, 1979, 295 p.

Werff, Eline van der, **Internationaal produktenbeleid; Duitsland, Denemarken en Zwitserland**, Ministerie van VROM, Den Haag, 1990, niet gepubliceerd.

World Commission on Environment and Development (Commissie Brundtlandt), **Our Common Future**, Oxford University Press, Oxford, 1987.

BIJLAGE I.

DE UITVOERING VAN HET ONDERZOEK.

Bij het uitvoeren van het onderzoek is een groot aantal informatiebronnen gebruikt. De basis werd gelegd door een uitgebreide literatuurstudie. Daarna is met een aantal personen in 'het veld' gesprekken gevoerd om aanvullende informatie te verzamelen. Deze gesprekken leverden helaas betrekkelijk weinig nieuw of aanvullend materiaal op. In de tekst van het rapport zult u dan ook geen verwijzingen terugvinden naar deze gesprekken. Op grond van het beschikbare materiaal is vervolgens een aantal concept-versies van het rapport geschreven, die uitgebreid becommentarieerd en bediscussieerd zijn door zowel begeleidingscommissie als een aantal mensen in het veld. Van al de opmerkingen, commentaren en discussies is uitgebreid gebruik gemaakt bij het opstellen van de defintive versie van het rapport. Daar waar geen verwijzing naar literatuur of andere bronnen is opgenomen, komen uitspraken, conclusies e.d. voor rekening van de auteur.

Hieronder volgt een overzicht van de personen waarmee gesprekken gevoerd werden en/of concept versies van het rapport van kommentaar voorzagen.

Dhr. P. Basset - Wetenschappelijk Buro Groen Links
Dhr. Hoevers - Direktie Markt- en consumentenbeleid Ministerie van Economische zaken
Dhr. A. Klingenberg - Stichting Natuur en Milieu
Mevr. A. Schermer - Konsumenten Kontakt
Dhr. M. Schuttelaar - Consumentenbond
Dhr. H. Strietman - Coördinator Produktenbeleid Ministerie VROM
Dhr. Westerhuis en Dhr. Schröder - Stafafdeling Coördinatie Milieubeleid Ministerie Economische Zaken
Dhr. R. Jansen - Praktisch Milieu Advies
Mevr. S. van de Pijll

De begeleidingscommisie van het onderzoek bestond uit:

Teo Wams, Henk Venner en Sylvia Borg - Vereniging Milieudefensie
José Potting en Ans Hobbelink - Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit
Tuur Mol - Vakgroep Sociologie van de westerse Gebieden Landbouwuniversiteit

BIJLAGE II.

TEKST HOOFDSTUK PRODUKTEN UIT HET HET NMP PLUS (NMP Plus, 1990a).

De beleidsintensivering op het vlak van het gericht produktenbeleid is ingegeven door de noodzaak de afvalketen in zijn geheel te beheersen (zie de Regeringsverklaring en paragraaf 2.3). Daarbij gaat het niet alleen om effecten in het afvalstadium, maar ook om emissies en diffuse verspreiding van stoffen. Ook energieverbruik is van belang, zoals blijkt uit de noodzaak het hergebruik van glas en aluminium te bevorderen. Het produktenbeleid raakt aan een aantal thema's, maar komt niet in de plaats van het op inrichtingen gerichte beleid.

Tegen de achtergrond van integraal ketenbeheer ligt het voor de hand dat het produktenbeleid zich uitstrekt over de gehele levensloop van een produkt. Het produktenbeleid is voor producenten van belang maar ook consumenten hebben uiteraard baat bij een goed produktenbeleid.

In het NMP klinkt in een aantal strategielijnen de noodzaak van een produktenbeleid door (S1, S2, S4, S11, S13, S45 en S48). Het produktenbeleid is een bij uitstek preventief beleid dat ondermeer raakvlakken heeft met de thema's verwijdering, verspreiding en verspilling.

Tegen de achtergrond van het streven naar duurzame ontwikkeling willen wij het produktenbeleid[31] gebruiken om op den duur het volgende te bereiken:

- een zo optimaal en selectief mogelijk gebruik van (niet vervangbare) grondstoffen;
- een zo gering mogelijk verbruik van energie in de gehele produktkringloop;
- een kwaliteit van produkten die leidt tot innovatie op het punt van een lange levensduur en een grote repareerbaarheid;
- een beperking van emissies en afvalstromen tot een aanvaardbaar niveau gedurende de gehele produktlevensloop.

Naast het ontwikkelen van produktnormen en het invoeren van vormen van informatie- en verantwoordingsverplichtingen wordt een impuls aan het produktenbeleid gegeven met op de consumenten gerichte maatregelen als aanpassing van de reclamecode en invoering van een milieukeur.

NMP strategielijnen van belang voor het produktenbeleid.

S1: Via voorlichting zal op de burger een appèl worden gedaan meer milieubewust om te gaan met aanschaf en gebruik van produkten, met afval, met de vervoerskeuze en met gedrag in de leefomgeving.

S2: Door een verbeterde informatievoorziening zal de bestaande kennis bij de burgers over de gevolgen van hun handelen voor het milieu worden vergroot; dit geldt ook voor energiebesparing.

S4: Met de producenten en met name met de detailhandel zullen afspraken worden gemaakt om het aanbod van milieu-onvriendelijke produkten te beëindigen ten gunste van milieuvriendelijke alternatieven. Hierdoor wordt ook innovatie bij de producenten uitgelokt.

S11: Een uitdagende en voortschrijdende normstelling voor produkten en produktieprocessen, zoveel mogelijk tezamen met het bedrijfsleven te ontwikkelen. De normstelling zou zich moeten richten op emissiereductie, mogelijkheden van integraal ketenbeheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering.

S13: Ontwikkelen en toepassen van instrumenten waarmee wordt voorkomen dat nieuwe technologie tot (nieuwe) milieuproblemen kan leiden:"milieuzorg aan de tekentafel".

S45: Stimuleren -ondermeer door experimenten- van structurele maatregelen gericht op sluiten van kringlopen, energie-extensivering en bevordering van de kwaliteit van produkten en produktieprocessen.

S48: Het ontwikkelen van instrumentarium ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven, bijvoorbeeld door produktinformatie, milieuzorgsystemen en op doelgroepen gerichte voorlichting.

Deze NMP-strategielijnen worden niet gewijzigd. Dit geldt overigens ook voor het in het NMP opgenomen beleid gericht op de doelgroep consumenten. De beleidsintensivering wordt bereikt door stimulering van de internationale beleidsontwikkeling, door gestructureerde informatievoorziening over produkten, door doorlichting van produktgroepen en door inzet van regelgeving. In het produktenbeleid zullen instrumenten worden gebruikt die ondermeer gebaseerd zijn op informatieplicht en verantwoordingsplicht. Op den duur moet voor produkten die risico's voor het milieu inhouden, worden aangetoond dat het op de markt brengen ervan verantwoord is. Waar het beleid zich richt op normstelling voor specifieke produkten(groepen) wordt selectief te werk gegaan:in de planperiode zullen slechts de meest milieubelastende produkten aan de orde komen.
Mede op basis van de ervaringen met de uitvoering van het hier beschreven produktenbeleid, wordt een overzicht van het produktenbeleid gegeven in de Nota Produkt en Milieu, die in 1992 wordt uitgebracht[32].

De internationale beleidsontwikkeling is sterk in beweging.
Nederland speelt daar met name in EG- en OESO-kader ondermeer op in met behulp van voorbeeldstudies en voorstellen voor het inzetten van het instrumentarium ter bevordering van milieuvriendelijke produkten. In het proces van vaststelling van geharmoniseerde Europese normen, dienen de milieuaspecten op volwaardige wijze te worden betrokken. In het algemeen is de relatie met het EG-recht van belang.

A100a Nederland stelt ten behoeve van internationale beleidsvorming 5 produktlevensloopstudies op, waarin op basis van analyse van de levensloop beleidsaanbevelingen worden gedaan voor "lekvrije" produktkringlopen.

In het NMP is een aantal acties opgenomen ter bevordering van de gestructureerde informatievoorziening over produkten (A110: opstellen van kengetallen/milieumaten; A100: opstellen van produktnormen). Deze acties worden zoveel mogelijk versneld.

A212a Er worden regels gesteld met betrekking tot het vermelden van informatie over behandeling van produkten in het afvalstadium. Vooruitlopend op deze informatieplicht wordt in 1991 een logo ingevoerd voor produkten die in het afvalstadium als klein chemisch afval moeten worden behandeld.

Ten behoeve van de gestructureerde informatie-voorziening worden voorts de volgende acties ondernomen:

A101b Voor 1992 wordt de informatieplicht uitgewerkt in een regeling met betrekking tot het -op verzoek- aanleveren van gegevens ten behoeve van het opstellen van milieumaten.

A100c In 1991 wordt gestart met het opzetten van een gegevensbestand over milieugevolgen van materialen en produkten gedurende de gehele produktiekringloop.

De doorlichting van produktgroepen is onder andere van belang voor het opstellen van produktnormen, maar ook om innovaties te stimuleren. Daarnaast zijn deze doorlichtingen van belang in het kader van de ontwikkeling van een informatie- en verantwoordingsplicht.

A101c In de planperiode worden, zoveel mogelijk in samenwerking met het bedrijfsleven, doorlichtingen gemaakt voor de volgende produktgroepen.
- reinigingsmiddelen
- verduurzaamd hout
- motorvoertuigen
- bouwstoffen (waaronder brandvertragers)
- smeermiddelen
- inkten en kleurstoffen
- lichtbronnen
- fax- en copieermachines
- elektrische apparatuur

De inzet van regulerende instrumenten wordt in de planperiode voorbereid. Naast directe regelgeving wordt daarbij gedacht aan financiële prikkels (zie paragraaf 4.3.). Ook wordt (in 1991) onderzocht of en hoe de risico-aansprakelijkheid in verzekeringen ook betrekking kan hebben op de milieurisico's die aan de gehele kringloop van een produkt kleven[33].

Consumenten en detailhandel

Naast produktenbeleid dat zich primair richt op de producenten worden ook voor consumenten en detailhandel instrumenten ingezet waarmee deze groepen een aanvullend produktenbeleid tot uitvoering kunnen brengen. Op korte termijn wordt een milieukeursysteem ingevoerd. Daarbij zullen reeds bestaande milieukeursystemen zoals met name het Duitse systeem als uitgangspunt worden genomen. Ook de EG werkt aan de invoering van een milieukeursysteem. De invoering van een geformaliseerd milieukeursysteem kan er ook toe bijdragen dat wildgroei van verschillende "groenlogo's" van individuele bedrijven wordt voorkomen.

Stand van zaken wat betreft de invoering van een milieukeurmerk

Reeds ingevoerd	Invoering op korte termijn	Invoering in studie
BRD	Verenigd Koninkrijk	Denemarken
Canada	Frankrijk	Portugal
Zweden	Nederland	Australië
Noorwegen	Finland	Nieuw-Zeeland
Japan	Oostenrijk	IJsland

A101a In 1991 wordt een milieukeursysteem ingevoerd, waarmee wordt beoogd voor bepaalde produkten aan het publiek duidelijk te maken dat deze produkten aan hoge milieu-eisen voldoen. De hoofdkenmerken van dit systeem zijn de volgende:
Verzoeken tot het instellen van een keur voor een produktgroep kunnen worden ingediend bij een onafhankelijke instantie, die het verzoek op onder andere milieurelevantie en marktsituatie beoordeelt en die vervolgens de eisen vaststelt[34].
Producenten kunnen vrijwillig hun produkt aan deze keuringseisen laten toetsen bij een erkend instituut. De eisen hebben betrekking op alle milieu-aspecten van "wieg tot graf", waarbij het uitgangspunt de best beschikbare techniek[35] is. De produkten zullen ook overigens aan normale kwaliteitseisen moeten voldoen.
De geldigheid van het keur zal tijdelijk (bijvoorbeeld 2 jaar) zijn in verband met de technische vooruitgang en marktontwikkelingen.
Het systeem zal op termijn grotendeels zelf financierend moeten zijn en zal gefaseerd worden ingevoerd.
Vooralsnog zal als uitgangspunt gelden dat de op te richten instelling voor het milieukeursysteem erkend kan worden door de Raad voor de Certificatie.
Er zal gestreefd worden naar een systeem dat aansluit op het EG-initiatief. Het systeem zal gericht zijn op wederzijdse erkenning binnen de EG.

Voor voedingsmiddelen zal in plaats van het hier geschetste milieukeur gekozen worden voor een vrijwillig systeem van produktinformatie. Eveneens zal daarbij informatie opgenomen kunnen worden met betrekking tot milieu-aspecten van de verpakking, waarvoor een systematiek wordt ontwikkeld.

Reclame is een vorm van informatie-overdracht waarvan de gedragsbeïnvloeding ook op het milieu grote effecten kan hebben. Daarbij doet zich in toenemende mate de situatie voor dat "milieu" een aspect van de reclame is. Actie A212 uit het NMP (aanpassing van reclamecodes) wordt derhalve versneld. Aanpassing van de reclamecode en het invoeren van een KCA-logo dienen ter ondersteuning van respectievelijk milieuvriendelijk "aan- en afschafgedrag" van consumenten.

A212b Door overleg met de betrokken partijen wordt bevorderd dat de Stichting Reclamecode bijzondere gedragsregels tot stand brengt met betrekking tot milieu en reclame. Er wordt naar gestreefd dat deze reclamecode per 1 januari 1991 van kracht zal zijn. Dit betreft ondermeer het voorkomen van misleiding bij het vermelden van milieuvriendelijke kwaliteiten, het waarschuwen voor milieuschadelijkheid en het achterwege laten van onnodig milieubelastend gedrag in reclame-uitingen. Na twee jaar zal de reclame-code milieu worden geëvalueerd. Wanneer blijkt dat deze code niet effectief is, zal de overheid bezien welke andere mogelijkheden zoals wettelijke maatregelen en/of keuring vooraf, er zijn om tot een bevredigende situatie te komen.

A213a Een informatiesysteem wordt opgezet waarin de bijdrage van de consument en de huishoudens aan de verschillende milieuproblemen is opgenomen.

---

[31] onder produkten wordt hier verstaan de verhandelbare voortbrengselen (van materiële aard) van menselijk activiteiten zoals grondstoffen, halffabrikaten, gebruiksgoederen en afgedankte goederen.

[32] zie Milieuprogramma Voortgangs-rapportage 1990-1993, waarin een Nota Produkt en Milieu is aangekondigd.

[33] Dit onderzoek geschiedt in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Algemene Aansprakelijkheidsverzekeraars

[34] Hierbij kan worden aangesloten bij de systemen die bij normalisatie worden gehanteerd.

[35] Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het produkt een marktaandeel heeft of kan verkrijgen.

BIJLAGE III.

HET BEGRIP PRODUKT[56]

In de publikatie 'Naar een milieuvriendelijker produktbeleid' (SNM, 1986), worden produkten gedefinieerd als 'voortbrengselen van menselijke activiteiten, die worden verhandeld'.
In het NMP Plus wordt het begrip produkt als volgt gedefinieerd: 'de verhandelbare voortbrengselen (van materiële aard) van menselijke activiteiten, zoals grondstoffen, halffabrikaten, gebruiksgoederen en afgedankte goederen'. Nog afgezien van het feit dat deze definities zeer ruim zijn, roept de laatste ook weer nieuwe vragen op. Want wat moet worden verstaan onder grondstoffen, halffabrikaten e.d. Het opnemen van afgedankte goederen in de definitie van het begrip produkt, lijkt daarbij volstrekt overbodig. Indien de basis van een produktbeleid de integrale beoordeling van produkten is, is het produkt in afgedankte staat een vanzelfsprekend onderdeel van het produktbeleid.
Het gebruik van de in het NMP plus gehanteerde definitie zou betekenen, met name als deze als zodanig in wetgeving gebruikt zou worden, dat het produktbeleid een belangrijk deel van het huidige stoffen- en afvalpreventiebeleid zou (kunnen) gaan bestrijken. De vraag is of de overheid dit ook bedoeld heeft of gewenst acht. Dit valt te betwijfelen. Ondanks de sterke verwevenheid van het produktbeleid met andere beleidsterreinen, lijkt het wenselijk om het begrip produkt duidelijk te omschrijven en af te grenzen van andere begrippen als stoffen, preparaten, grondstoffen e.d.

In reeds bestaande wetgeving wordt het begrip produkt reeds gebruikt, bijvoorbeeld in de Wet Milieugevaarlijke Stoffen. Hier wordt het begrip produkt gehanteerd naast de begrippen stoffen en preparaten. Alleen de beide laatste begrippen worden in de WMS gedefinieerd (art. 1).

---

[56] In deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van de niet gepubliceerde notitie 'Begripsomschrijving stoffen, preparaten en produkten' van Th. Witteman.

Onder stoffen wordt in de WMS verstaan: 'chemische elementen en hun verbindingen, zoals deze voorkomen in de natuur of door toedoen van de mens worden voortgebracht'[57].

Preparaten worden gedefinieerd als 'mengsels of oplossingen van stoffen'.

In artikel 24 van de WMS wordt ook het begrip 'produkten' gehanteerd, echter niet gedefinieerd. Het enige dat uit dit artikel op valt te maken, is dat stoffen en preparaten als komponenten van een produkt beschouwd worden. (Artikel 24f spreekt over 'produkten, indien deze daarbij aangewezen stoffen of preparaten bevatten').

In de Amerikaanse Toxic Substances Control Act worden chemical substances, mixtures en articles onderscheiden. Chemical substances (stoffen) en mixtures (preparaten) worden in de wet gedefinieerd. Het begrip article daarentegen wordt niet gedefinieerd, maar hierbij wordt verwezen naar een lijst van articles die is opgenomen in bepaalde belastingwetgeving. In een toelichting wordt geprobeerd om aan de hand van concrete voorbeelden aan te geven waar de grens tussen mixture en article getrokken moet worden. De vraag blijft of een dergelijke benadering in de praktijk helder genoeg is.

In het Duitse 'Chemikaliengesetz' is naast de definities voor 'Stoffe' (stoffen) en 'Zubereitungen' (preparaten), de volgende definitie voor 'Erzeugnisse' (=voortbrengselen, produkten) opgenomen: 'Stoffe oder Zubereitungen die bei der Herstellung eine spezifische Gestalt, Oberfläche oder Form erhalten haben, die deren Funktion mehr bestimmen als ihre chemische Zusammensetzung'.

De Duitse wetgever probeert door de begrippen vorm, uiterlijk en oppervlak het produkt te onderscheidden van de stoffen en preparaten.

In het Nederlands zou deze definitie als volgt luiden: produkten zijn stoffen of preparaten die bij de vervaardiging een specifiek uiterlijk, vorm of oppervlak hebben verkregen, dat hun functie meer bepaald als hun chemische samenstelling.

De vraag die deze definitie onmiddellijk oproept is hoe vastgesteld kan worden of het de vorm (cq. het uiterlijk of het oppervlak) dan wel de

---

[57] uitgezonderd voedings- en genotmiddelen en diervoeders

chemische samenstelling is die de doorslag geeft bij het bepalen van de functie.
Een voorbeeld. Een kunststof fles. Hierbij is zowel de vorm die de kunststof verkregen heeft van wezenlijk belang voor de functievervulling maar in veel gevallen tevens de chemische samenstelling van het materiaal. Deze bepaalt of de fles bijvoorbeeld geschikt is voor levensmiddelen, oplosmiddelen e.d.

Het lijkt dan ook meer voor de hand te liggen de definitie als volgt te formuleren:

> produkten zijn materiële voortbrengselen van menselijke activiteit waarvan de functie niet alleen door de chemische samenstelling wordt bepaald, maar die een specifieke vorm, uiterlijk of oppervlak hebben waardoor hun functie (mede) wordt bepaald.

Een probleem bij het hanteren van deze definitie is dat een aantal zaken, zoals verven, lijmen, was- en reinigingsmiddelen, net als in de WMS tot de categorie preparaten behoren en daarmee uitgesloten zouden worden van produktgerichte maatregelen.
Dit zou betekenen dat maatregelen gebaseerd op de beoordeling van de (relatieve) integrale milieubelasting door bijvoorbeeld consumentenprodukten zoals wasmiddelen niet mogelijk zijn.
Hierbij gaat het immers om energie- en grondstoffengebruik en schaarste, optreden van emissies, afvalvolume gedurende de gehele produktlevensloop. Terwijl bij het stoffenbeleid dat mede op basis van de WMS gevoerd wordt, de basis voor beleid beperkt is tot de chemische en fysische eigenschappen van afzonderlijke stoffen en de beoordeling van de (eco)toxicologische gevaren die hiermee samenhangen.
Deze categorie preparaten zijn niet alleen te karakteriseren op grond van de chemische samenstelling. Het gaat om resp. categorieën preparaten die voor hetzelfde doel bestemd zijn, met andere woorden dezelfde functie vervullen. Juist vanwege de verschillen in chemische samenstelling en daarmee samenhangende produktiewijze, emissies e.d. zijn ook hier maatregelen op grond van een integrale beoordeling op zijn plaats.

In een produktgericht milieubeleid mogen maatregelen ten aanzien van deze categorieën preparaten dan ook niet ontbreken[58].

Wellicht dat het daarom beter is om niet langer te spreken over produkten, daar waar we die zaken bedoelen die niet onder de stoffen- of preparatendefinitie vallen, maar over artikelen. Artikelen zijn dan materiële voortbrengselen van menselijke activiteit waarvan de functie niet alleen door de chemische samenstelling wordt bepaald, maar die een specifieke vorm, uiterlijk of oppervlak hebben waardoor hun functie (mede) wordt bepaald.

De term produkten kan dan, zoals in het gewone spraakgebruik, gereserveerd blijven voor zowel produkten als die categorieën van preparaten die een specifiek gebruiksdoel hebben, zoals wasmiddelen, verven, lijmen en veelal onder een verzonnen naam 'merk' op de markt worden gebracht.

Onder produkten wordt dan verstaan: artikelen en die preparaten die, veelal onder een verzonnen naam (merk) met een specifiek gebruiksdoel op de markt worden gebracht.

[58] Hierbij kan vermeld worden dat in het NMP (plus) ook ten aanzien van een aantal van deze preparaten produktgerichte maatregelen worden aangekondigd.

BIJLAGE IV.

AGREEMENT (1990) ON TECHNICAL BARRIERS TO TRADE[59]

Nationale maatregelen die onnodige obstakels opwerpen voor een vrij handelsverkeer of maatregelen met vergelijkbare werking zijn op grond van artikel 2.2 van de 'Agreement (1990) on technical barriers to trade' verboden. Het concept verdrag kent echter een aantal uitzonderingen op deze algemene regel. Maatregelen met handelsbelemmerende werking zijn wel toegestaan indien deze o.a. noodzakelijk zijn ter bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren of planten en van het milieu (art. 2.2)[60]. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat deze maatregelen de handel niet meer belemmeren dan noodzakelijk om het beoogde doel -i.c. de bescherming van het milieu- te bereiken, hierbij in overweging nemende de gevaren die het niet uitvoeren van betreffende maatregel met zich mee zal brengen. Bij de beoordeling van dit risico zijn relevante overwegingen o.a. wetenschappelijke en technische informatie, verwante proces technologie of bedoeld eindgebruik van produkten.
Indien op het terrein waar de bedoelde maatregel wordt genomen reeds internationale afspraken/maatregelen bestaan, dan moeten nationale staten zich hieraan conformeren tenzij deze internationale standaard een ineffectief of niet doelmatig instrument is voor het bereiken van de milieudoelstelling (art. 2.4).

---

[59] p.44-72 van GATT Proposal; Draft Final Text (MTN.TNC/W/35).

[60] Ook in de preambule bij het onderdeel 'Agreement (1990) on technical barriers to trade' is dit vastgelegd. In de 'Preamble' is een en ander als volgt omschreven: 'Desiring however to ensure that technical regulations and standards, including packaging, marking and labelling requirements, and procedures for assesment of conformity with technical regulations and standards do not create unnecessary obstacles to international trade; Recognizing that no country should be prevented from taking measures necessary to ensure the quality of its exports, or for the protection of human, animal or plant life or health, of the environment, or for the prevention of deceptive practices, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or injustifiable discrimination between countries were the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade'.

Het concept Verdrag legt verder vast dat nationale staten die

- milieumaatregelen willen nemen die de vrije handel kunnen belemmeren of
- verdergaande milieu-maatregelen wensen te nemen dan in internationale afspraken is vastgelegd en die de vrije handel kunnen belemmeren

aan de volgende voorwaarden moeten voldoen (art. 2.9)

- de inhoud van deze maatregelen in een vroeg stadium op zodanige wijze bekend moeten maken dat partijen die daarbij belang kunnen hebben van de maatregel kennis kunnen nemen
- het GATT secretariaat vroegtijdig in kennis stellen van de aard en doel van de maatregel en de produkten die onder de maatregel vallen
- op aanvraag aan andere GATT 'deelnemers' (landen) informatie verstrekken over (bijzonderheden van) de voorgestelde maatregel en de wijze waarop deze afwijkt van internationale afspraken
- andere GATT deelnemers moet voldoende tijd gegeven worden om schriftelijk commentaar te leveren op de voorgestelde maatregelen en bij het vaststellen van de definitieve maatregel moet met dit commentaar rekening worden gehouden

Verder dienen nationale staten indien zij overgaan tot het uitvoeren van een bepaalde maatregel importeurs redelijke tijd te gunnen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

BIJLAGE V.

DE BEOORDELING VAN DE RELATIEVE MILIEUBELASTING DOOR PRODUKTEN.
De integrale beoordelingsmethode

Uitgangspunt bij de integrale beoordeling van de milieubelasting door produkten is de produktlevensloop.
In de produktlevensloop worden meestal vijf fasen onderscheiden. Dit zijn:

- winning en eerste verwerking grondstoffen
- produktie van materialen
- fabricage produkt
- gebruik van het produkt
- afdanken van het produkt

(Van Duijn, 1989; Kortman en Muis, 1990)
De produktlevensloop is schematisch weergegeven in figuur 1.

In iedere fase van de produktlevensloop kunnen zich milieu-effecten voordoen, zoals:

- het gebruik van grondstoffen en energie (direct door input in het produkt of produktieproces of indirect ten gevolge van het gebruik van kapitaalgoederen, transport enz.)
- emissies van milieugevaarlijke stoffen
- ontstaan van afval
- emissies van geluid en stank

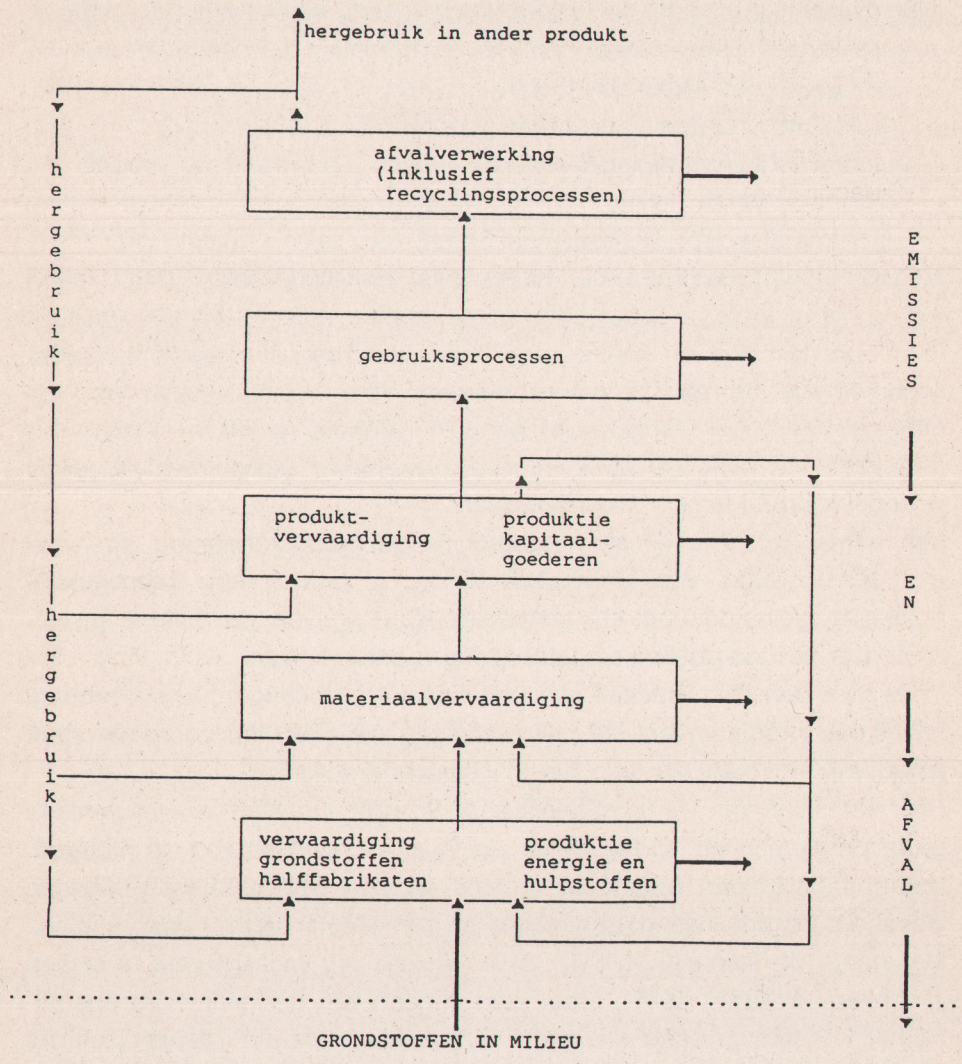
Hergebruik van ontstane afvalstoffen in de diverse levensfasen en/of (delen van) het afgedankte produkt kan de hierboven onderscheiden milieu-effekten beïnvloeden (zie ook figuur 1).

Een integrale beoordeling van de milieubelasting door produkten betekent dat de milieu-effekten in iedere fase van de produktlevensloop vastgesteld moeten worden. Om een dergelijke beoordeling uit te voeren moeten een tiental stappen doorlopen worden:

- definiëring van de produktgroep
- definiëring van een functionele eenheid produkt
- vaststellen van het produktaanbod
- achterhalen produktsamenstelling
- verzamelen procesgegevens
- verzamelen milieugegevens
- toerekenen milieu-effekten aan produkten
- waarderen milieu-effekten
- beoordelen (relatieve) milieubelasting

De produktgroep moet omschreven worden. Dit betekent dat duidelijk vastgelegd moet worden welke functie de produktalternatieven, die worden vergeleken, moeten kunnen vervullen. Bijvoorbeeld consumentenverpakkingen voor dagverse gepasteuriseerde melk. Vervolgens dient de functionele eenheid produkt gedefinieerd te worden. Vergelijking van de milieubelasting door produkten is alleen zinvol als deze uitgedrukt wordt per functionele eenheid produkt en niet per fysieke eenheid produkt. Een voorbeeld: niet een melkfles en een -pak worden vergeleken maar het aantal flessen met het aantal pakken dat respectievelijk nodig is om bijvoorbeeld 1000 liter melk te verpakken.
De volgende stap spreekt in feite voor zichzelf. Men moet vaststellen welke produktalternatieven er binnen de omschreven produktgroep zijn.
De volgende fasen zijn respectievelijk het achterhalen van de produktsamenstelling, de procesgegevens en de milieugegevens.
Vervolgens moeten de milieu-effekten toegerekend worden aan produkten. Dit lijkt een eenvoudige zaak, maar levert aanzienlijke problemen op aangezien de meeste produktieprocessen niet alleen het produktalternatief opleveren dat bekeken moet worden maar ook nevenprodukten.

Figuur 1 Produktlevensloop



——— = input- en outputstromen tussen door de mens gestuurde processen

——— = stromen vanuit de door de mens gestuurde processen naar het milieu (emissies en afval) en vice versa (grondstoffen)

bron: Van Duijn, 1989