

Met recht naar een circulaire economie

Verslag van een VMR Themamiddag, 10 oktober 2017

M en R 2018/3

1. Introductie

Op 10 oktober 2017 werd tijdens een VMR Themamiddag aan de hand van de recent verschenen bundel 'Met recht naar een circulaire economie' gesproken en gediscussieerd over de juridische haken en ogen, alsmede de mogelijkheden, op weg naar een circulaire economie.² Deze bundel gaat in tien hoofdstukken in op de diverse vragen die de circulaire economie oproept en de rol die het recht hierin speelt of kan spelen. Aan bod komen onder meer het afvalstoffenrecht en het producten- en stoffenrecht, het mededingingsrecht, de Ecodesign richtlijn³ en de Omgevingswet. Aan de hand van stellingen, aangeleverd door de auteurs van de bundel, reageerden diverse sprekers middels drie thema's inhoudelijk op deze onderwerpen.

2. De sprekers

2.1 Circulaire economie

Na de opening door Valerie van 't Lam⁴, heette Chris Backes⁵ iedereen welkom op deze dag – de dag van de duurzaamheid. De circulaire economie roept volgens Backes drie groepen vragen op: (i) welke obstakels zijn er in het huidige recht en hoe nemen we die weg; (ii) met welk soort recht kunnen we de circulaire economie stimuleren; en (iii) wat is meer fundamenteel de rol van het recht hierin? De huidige aanpak is, ook onder het nieuwe regeerakkoord niet toereikend. Er is een strategisch, alomvattend plan nodig voor de circulaire economie, en snel ook.

Ook de volgende spreker, Herman Wijffels,⁶ benadrukte het belang van een holistische, fundamentele aanpak. De exponentiële bevolkingsgroei heeft geleid tot een 'overshoot' in het gebruik van vrijwel alle middelen die tot onze beschikking staan en het succes van de industriële revolutie komt als een boemerang terug. De omslag die we moeten maken gaat veel verder dan het doen van juridische en technische aanpassingen. We moeten verbinding zoeken en onze relatie met de natuur en onze positie daarin herijken. De wereld is een samenhangend en interdependent leefsysteem, waar-

door de kwaliteit van relaties centraal moet komen te staan, zowel sociaal als ecologisch. Technologie kan ons helpen in die verbinding en deze ondersteunen. De circulaire economie kan georganiseerd worden door te sturen op grondstoffen-productiviteit (naast die van arbeid) en het vergroten van de samenwerking binnen productieketens. We moeten toewerken naar nieuwe businessmodellen op basis van gebruik en niet op basis van eigendom. Dit vraagt om een heel nieuwe 'mindset' en daarmee ook een andere invulling van het recht, gebaseerd op verwevenheid met de natuur en met de biologische cyclus als uitgangspunt. Hiervoor is verandering nodig op velerlei rechtsterreinen, en in het economisch bestel in brede zin.

2.2 Het afvalstoffenrecht

Het nut en belang van technologie werd eens te meer duidelijk bij de volgende spreker, Geert van Calster,⁷ die door een treinstaking in België alleen via Skype aanwezig kon zijn. Zijn betoog betrof de rol van het afvalstoffenrecht (deel I van de bundel). Volgens hem is het debat over het onderscheid tussen afval en producten deels een semantische discussie, aangezien uiteindelijk beiden onderworpen zijn aan regels, zoals de REACH verordening⁸ en de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008. Ook zijn onder elk reglementair kader bedrijven verplicht veel informatie en gegevens te verzamelen over hun producten en grondstoffen, wat niet altijd eenvoudig is. Hoewel de categorisering volgens Van Calster dus niet de essentie van het probleem is, is duidelijkheid hierover uiteindelijk wel nodig. Hier signaleert hij een verschil van mening tussen Tieman en Laan⁹. Tieman concludeert dat de rol van de rechter in de interpretatie van 'afval' te groot is, en dat wetgever en bestuur hierin meer sturing zouden moeten geven. Laan daarentegen ziet de vrijheid van de rechter in de interpretatie juist als een voordeel. Volgens Houben en Veldkamp¹⁰ komt de rechtszekerheid op dit terrein vooral tot stand via een 'handhavingsdialoog' tussen bestuur en bedrijven. Op de keper beschouwd raakt de discussie over de circulaire economie dus aan de oude, algemene discussies over de duidelijkheid van regelgeving, de rol die normadressaten al dan niet (zouden moeten) spelen in het vaststellen daarvan, en op welk niveau gereguleerd dient te worden.

Na deze bijdragen was er een kort moment voor vragen en discussie waarbij onder meer de rol van de banken in de beoogde transitie ter sprake kwam. Volgens Wijffels denkt de financiële sector hier inmiddels wel over na, maar staat dit denken nog in de kinderschoenen. Het bewustzijn over stu-

1 Renske Giljam is promovenda bij het Groningen Centre of Energy Law, Rijksuniversiteit Groningen. Bram Schmidt is advocaat bestuurs- en omgevingsrecht bij Stibbe, Amsterdam.

2 De aanzet voor deze bundel is gegeven op een eerdere VMR Themamiddag. Voor het verslag hiervan zie E. de Lorijn & E. de Bruijne, 'Circulaire economie en recht – Verslag van een VMR themamiddag', *M en R* 2016/45.

3 Richtlijn 2009/125/EG.

4 Advocaat bij Stibbe en bestuurslid VMR.

5 Hoogleraar Omgevingsrecht Universiteit Utrecht en bestuurslid VMR.

6 Herman Wijffels is onder andere bestuurslid van Circle Economy en lid van Sustainable Finance Lab.

7 Hoogleraar Rechtsgeleerdheid Katholieke Universiteit Leuven en advocaat GAVCLaw.

8 Verordening (EG) 1907/2006.

9 Respectievelijk hoofdstuk 2 & 3 in de bundel.

10 De auteurs van hoofdstuk 4 van de bundel.

ring door financiering en de effecten van investeringen is vrijwel non-existent. Op de vraag waar circulaire economie nu precies om draait (het klimaat, grondstoffen, of het milieu) gaf Wijffels aan dat de essentie volgens hem ligt in het leren leven vanuit de stroom en niet uit de voorraad.

2.3 *Strengere producteisen*

De derde spreker, Ludwig Krämer,¹¹ schakelde na een inleiding in verdienstelijk Nederlands over naar het Engels. In deze taal gaf hij overtuigend aan dat er in een circulaire economie aandacht gegeven moet worden aan alle fases van het productieproces. Deze fases zijn 1) het ontwerp; 2) de productie; 3) het gebruik; en 4) het 'levenseinde' van producten. Momenteel gaat er in beleid en wetenschap de meeste aandacht naar het levenseinde van een product, terwijl ook de andere fases zeer belangrijk zijn om de doelen van de circulaire economie te bereiken. Juist in die fases kan het ontstaan van afval worden voorkomen, hetgeen de hoogste prioriteit is in de 'Afval-hiërarchie' uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008 (Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98/EG). Er zou dus minder aandacht moeten zijn voor 'afval', en meer voor producten.

Krämer meent dat de effectieve overgang naar een circulaire economie niet alleen het wegnemen van juridische barrières vergt, zoals in het afvalstoffenrecht. Het is minstens zo belangrijk om strengere eisen te stellen aan producten en productieprocessen. De Europese Commissie voert een 'geïntegreerd productbeleid', dat beoogt de milieu-impact van producten en productieprocessen te verminderen. De Commissie geeft hierbij echter de voorkeur aan een vrijwillige adoptie door de praktijk, en is niet voornemens om te reguleren. Krämer zou dit graag anders zien. Het is volgens hem met name aan de Europese Unie om producten te reguleren, bijvoorbeeld door middel van levensduurgaranties, beperkt gebruik van gevaarlijke stoffen en daaraan gekoppelde informatie voor consumenten, en dezelfde kwaliteitsstandaarden voor 'nieuwe' en gerecyclede producten, zodat deze laatste niet meer als inferieur hoeven worden beschouwd. Op nationaal niveau zou er bijgedragen kunnen worden aan de circulaire economie door financiële prikkels voor ondernemingen, of verandering van de belastingen.

2.4 *Nietzsche, Wilde en een holistische benadering van de circulaire economie*

Krämer is dus een aanhanger van de 'Porter Hypothesis', waarbij strenge regulering moet leiden tot innovatie van producten en productieprocessen, resulterend in lagere belasting van het milieu. Hans Vedder,¹² de laatste spreker van deze middag, stelde echter dat de wetenschap over deze hypothese geen eenduidig beeld geeft. Met verwijzing naar Nietzsche en Oscar Wilde betoogde hij dat er een holistische benadering nodig is voor de overgang naar de circulaire economie. Dit kan op minstens twee manieren worden opgevat. Ten eerste is het niet alleen aan de wetgever en

overheid om de circulaire economie te stimuleren. Ook ondernemers hebben een belangrijke rol bij het opzetten van de circulaire economie. Hierbij werd verwezen naar 'web governance', waar private partijen grotendeels werken aan het ontwikkelen van het internet.

Ten tweede kunnen juristen zelf holistisch denken over de circulaire economie. De milieurecht-jurist zal bescherming van milieu als hoogste goed zien, terwijl de mededingings-jurist consumentenwelzijn het grootste goed vindt. Het recht kan bij een transitie naar de circulaire economie een unieke rol spelen, omdat het bepaalde impliciete waarden, om met Nietzsche te spreken, expliciet maakt. Dit maakt deze waarden 'zichtbaar, toetsbaar en veranderbaar': als waarden duidelijk in een wet verankerd zijn, staan deze ter discussie en kunnen deze eventueel worden veranderd naar aanleiding van deze discussie.

Nadat Vedder zijn toespraak had afgerond, was het programma al flink uitgelopen. Dat mocht de pret niet drukken, want er werd uitgebreid de tijd genomen voor discussie. Een belangrijk punt was dat er zorgen waren over de snelheid (of traagheid) van veranderingen in beleid en regelgeving met betrekking tot de circulaire economie, zowel in Nederland als in Europa. Voor Nederland hoopte men dat het besef van de urgentie van de circulaire economie ook spoedig leidt tot verandering in regelgeving. In Europa zou er in meer lidstaten draagvlak moeten komen voor de circulaire economie. Het lijkt er voorsnog op dat Nederland een van de weinige landen is die actief zijn op dit vlak.

3. **Conclusie**

Er is werk aan de winkel om de transitie naar een circulaire economie te doen slagen. Of het nou is door het aanpassen van het belemmerende afvalstoffenrecht, door het invoeren van strengere eisen voor producten, of door het in bredere zin stimuleren van de bewustzijnsverandering die de transitie vergt. Tijdens deze middag zijn meerdere goede ideeën naar voren gebracht, die hopelijk spoedig doorgevoerd kunnen worden in beleid en regelgeving.

11 Ludwig Krämer is werkzaam bij Environmental Legal Consultancy, Madrid.

12 Hoogleraar Economisch Recht, Rijksuniversiteit Groningen.