

Worden circulaire bouwproducten inderdaad de norm?

De betekenis van het voorstel voor een Ecodesign-verordening en het sustainable products initiative voor circulair bouwen

– Mr. A.M. Schmidt en mr. V.M.Y. Van 't Lam¹

ARTIKEL

1. Inleiding

De circulaire economie² krijgt al jaren veel aandacht van beleidsmakers en juristen. Ook in dit tijdschrift en in een preadvies van de VBR is daar veel aandacht aan besteed.³ De Nederlandse overheid sprak met het Rijksbrede programma circulaire economie uit 2016 een ambitieus doel uit voor de circulaire economie: Nederland circulair in 2050.⁴ Het tussendoel is in 2030 50 procent minder primaire grondstoffengebruik.⁵ Is dat haalbaar?

Binnen de circulaire economie is er bijzondere aandacht voor circulair bouwen. Dat is begrijpelijk omdat de bouw veel grondstoffen en energie verbruikt. Circulair bouwen krijgt veel aandacht in beleid en dit onderwerp is vanuit vele juridische

invalshoeken belicht.⁶ De teneur in de bestuursrechtelijke literatuur over circulair bouwen is dat publiekrechtelijke normering ontbreekt of onvoldoende aansluit bij de wensen voor een circulaire economie en circulair bouwen (zie paragraaf 2).

Maar mogelijk komt er een omslag aan. Het (Nederlandse) kabinet heeft een 'ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie' aangekondigd.⁷ Dit doel is overigens nog niet gespecificeerd.⁸ De Europese Commissie (Commissie) heeft ook ambities voor de circulaire economie, en heeft die al vertaald in concrete wetgevingsvoorstellen. De Commissie presenteerde bijvoorbeeld op 15 december 2021 een nieuw voorstel voor een wijziging van de Richtlijn Energieprestatie voor gebouwen, met als toevoeging een plicht om het aardopwarmingsvermogen te berekenen van nieuwe gebouwen tijdens de gehele levenscyclus.⁹ Op 4 april 2022 publiceerde de Commissie een voorstel voor een wijziging van de Richtlijn Industriële emissies, die bedrijven moet verplichten voor de periode na 2030 een 'transformatieplan' op te stellen naar een circulaire

¹ Bram Schmidt en Valérie van 't Lam zijn advocaat bij Stibbe.

² Een circulaire economie wordt wel omschreven als een economie die herstellend en regeneratief is

³ door ontwerp, en dat erop gericht is producten, componenten en materialen te allen tijde hun hoogste nut en waarde behouden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen technische en biologische cycli. Ellen Mac Arthur Foundation, Circular Economy Overview, <www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/overview/concept>, lastly reviewed 7 March 2017.

⁴ O.a. C.W. Backes, M.N. Boeve, R. Koolhoven, D.R. Versteeg, *Circulair bouwen*. VBR Preadvies, Den Haag: IBR 2018. R. van Dam & A.R. Neerhof, 'Circulair bestemmen onder de Omgevingswet', *TBR* 2021/103.

⁵ Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, mede namens de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederland circulair in 2050. Rijksbreed programma Circulaire Economie*, Den Haag 2016.

⁶ Rijksbreed programma Circulaire Economie, *Kamerstukken II* 2015/16, 32 852, nr. 33, p. 7.

⁷ Zie bijvoorbeeld het recente artikel van R. Westrik, 'Circulariteit en privaatrecht', *WPNR* 7354.

⁸ Zie daarvoor bladzijde 11 van het coalitieakkoord 'omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van 15 december 2021: 'Er komt een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie.'

⁹ In *Kamerstukken II* 2022/23, 32 582, 204 spreekt de minister van I&W de verwachting uit dat dit nader kan worden uitgewerkt in een Nationaal Programma Circulaire Economie, dat eind 2023 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

¹⁰ COM(2021) 802 final, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking). Op dit voorstel gaan wij in deze bijdrage verder niet in.

economie.¹⁰ En op 30 maart 2022 publiceerde de Commissie het 'sustainable products initiative', een samenhangend pakket van wetgeving en beleid om duurzame producten de norm te maken in Europa (zie verder paragraaf 2). Onderdeel van dit pakket zijn een voorstel voor een nieuwe Ecodesign-verordening en een nieuwe Bouwproducten-Verordening.¹¹ In dit artikel gaan wij nader in op deze laatste twee voorstellen, omdat die het meest gericht zijn op de circulaire (bouw-)economie. Wij beschrijven die voorstellen respectievelijk in paragrafen 3 en 4. Wij gaan daarbij in op de vraag in hoeverre deze instrumenten kunnen bijdragen aan een circulaire economie in het algemeen, en circulair bouwen in het bijzonder. Ook gaan wij in op de vraag welke gevolgen deze voorstellen kunnen hebben voor de praktijk. Eerst gaan wij in paragraaf 2 in op het beleid ten aanzien van circulair bouwen en de normering die er nu (al dan niet) is.¹²

2. Circulair bouwen: al lang onderwerp van beleid, steeds meer onderwerp van normering

2.1 Circulaire economie, circulair bouwen en circulair ontwerp in beleid

De circulaire economie, of in ieder geval een meer circulaire economie, is een belangrijk onderdeel van een duurzamere wereld. In een circulaire economie staat het aanzienlijk efficiënter gebruiken van grondstoffen centraal.¹³ De circulaire economie is geen doel op zich, maar een circulaire economie kan bijdragen aan het beperken van broeikasga-

semismissies,¹⁴ biodiversiteit en de leveringszekerheid van grondstoffen.¹⁵ Binnen de circulaire economie heeft de bouw altijd bijzondere aandacht gekregen. In de bouw worden veel grondstoffen, hulpstoffen en energie gebruikt, en de bouw brengt veel afval voort.¹⁶

Het onderwerp circulair bouwen heeft veel aandacht gekregen in Nederlands en Europees beleid. Zo werd in het *Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050* voorgesteld om 'transitieagenda's' op te stellen voor enkele sectoren met prioriteit, met agendapunten die moeten bijdragen aan een speedige transitie naar een circulaire economie. Een van die sectoren is de bouwsector. Volgens een brochure van het transitieteam circulair bouwen, *De inrichting van het basiskamp in 2023*, komt er in 2023 duidelijkheid over het materialenpaspoort, ook wel 'gebouwenpaspoort' of 'grondstoffenpaspoort' genoemd.¹⁷ Een gebouwenpaspoort wordt vaak beschouwd als een belangrijk hulpmiddel bij circulair bouwen. In een gebouwenpaspoort zijn alle grondstoffen, materialen en elementen beschreven die zijn gebruikt in een gebouw en op welke wijze deze zijn verwerkt.¹⁸ Dit moet er aan bijdragen dat gebouwen en de onderdelen van de gebouwen eenvoudiger hergebruikt kunnen worden.¹⁹ Ook komt er in 2023 duidelijkheid over hoe een eventuele uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de bouw kan worden ingericht. We kennen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid al uit het afvalstoffenrecht en het houdt in dat een producent van een product verantwoordelijk is voor het afvalbeheer.²⁰ Ook moet er in 2030 een routekaart zijn voor de circulaire bouweconomie met aandacht

¹⁰ COM(2022) 156 final, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen, artikel 27 quinquies.

¹¹ Respectievelijk COM(2022) 142 final, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toestandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG; en COM(2022) 144 final Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011.

¹² Die uiteenzetting is uiteraard niet allesomvattend. Zie hierover ook uitgebreider: C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen*. VBR Preadvies, Den Haag: IBR 2018.

¹³ PBL Planbureau voor de leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag 2021, p. 46. Voor een uitgebreidere beschrijving van het concept circulaire economie verwijzen wij naar deze *Integrale Circulaire Economie Rapportage*.

¹⁴ Ellen MacArthur Foundation, *Completing the Picture. How the circular economy tackles climate change* (2021); PBL Planbureau voor de Leefomgeving, *Hoe kan circulaire-economiebeleid bijdragen aan de klimaatdoelstelling?*, Den Haag 2022. Dat laatste rapport stelt overigens dat 'het meest circulair' niet altijd het beste voor het klimaat is en andersom. Als voorbeeld noemt het PBL dat het soms beter voor het klimaat kan zijn om een ouder apparaat te vervangen door een nieuw, energiezuiniger apparaat.

¹⁵ PBL Planbureau voor de leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag 2021, p. 9.

¹⁶ Het grootste deel van het afval in Nederland, 33% komt uit de bouw, zo blijkt uit: PBL Planbureau voor de Leefomgeving, *Mogelijke doelen voor een circulaire economie*, Den Haag 2021, p. 26. De bouw neemt 40% van het energieverbruik en 30% van het waterverbruik voor zijn rekening, volgens: Circle Economy, *The Circularity Gap Report. Built Environment, the Netherlands*, Amsterdam: Circle Economy 2022.

¹⁷ Geraadpleegd op: https://circulairebouweconomie.nl/wp-content/uploads/2021/05/CirculaireBouweconomie_Brochure_v5.pdf

¹⁸ E. Nelissen et al., *Transitie-agenda circulaire economie - Circulaire Bouweconomie*, 2018, p. 20.

¹⁹ I.M. de Waal, *Het gebouwenpaspoort*, IBR: Den Haag 2020, par. 3.1.

²⁰ Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit begrip: Vermeulen, W.J.V., C.W. Backes, M.C.J. de Munck,

K. Campbell-Johnston, I.M. de Waal, J. Rosales Carreon, M.N. Boeve, (2021) *Transitiepaden voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op weg naar een circulaire economie*. Een white paper gebaseerd op literatuuronderzoek en de resultaten van een Delphistudie over de ervaringen met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in Nederland, Utrecht University, Circular Economy and Society Hub, Utrecht.

voor het te stellen doel voor de circulaire bouwconomie in 2030, waarbij ook wordt ingegaan op de inzet van eisen, beprijzen en stimuleren daarbij. Op dit moment wordt dus in Nederland voor de grote juridische ontwikkelingen voor circulair bouwen in het beleid gewezen naar 2023. Voor de circulaire economie in bredere zin heeft het kabinet een Nationaal Programma Circulaire Economie aangekondigd, dat eind 2022 wordt gepubliceerd.²¹

2.2 Circulair bouwen

Voor de definitie van circulair bouwen sluiten wij aan de bij die van de 'Transitieagenda circulair bouwen':²² "Circulair bouwen betekent het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten. Bouwen op een wijze die economisch verantwoord is en bijdraagt aan het welzijn van mens en diert. Hier en daar, nu en later."²³ Circulaire werkwijzen zijn in te delen in de volgende strategieën: verkleining van de grondstoffenkringloop door minder grondstoffen te gebruiken (*narrow the loop*), vertraging van de kringloop door producten langer te gebruiken (*slow the loop*), sluiting van de kringloop door materialen te hergebruiken (*close the loop*) en substitutie van schadelijke of minder duurzame grondstoffen door duurzamere of hernieuwbare grondstoffen.²⁴ Deze definitie uit de transitieagenda en de genoemde strategieën gebruiken wij als uitgangspunt om de circulariteit van de voorgestelde verordeningen te beoordelen.

Circulair productontwerp kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de circulaire economie.²⁵ Volgens de Commissie worden 80% van de milieueffecten tijdens de ontwerpfase bepaald.²⁶ Bij het ontwerp kan een ontwerper beïnvloeden hoe lang een product mee gaat, of hoe het product te repareren is. De Commissie ziet hierbij een belangrijke rol

voor het voorstel voor de Ecodesign-verordening.²⁷ Volgens het Pbl is productontwerp van belang om materialen langer te gebruiken en te kunnen recycleren.²⁸

2.3 Vooralsnog weinig bestuursrechtelijke sturing op circulair bouwen, maar een omslag lijkt in zicht

Wij concluderen, op basis van literatuuronderzoek en onze eigen praktijkervaring, dat circulair bouwen al een aantal jaren hoog op de agenda staat, maar dat dit vooralsnog niet heeft geleid tot grote Nederlandse juridische ingrepen in de regelgeving. In eerdere juridische analyses werd geconcludeerd dat het huidige (Nederlandse) publiekrecht duurzaam bouwen weinig stimuleert. Backes en Boeve concluderen in hun VBR-advies uit 2018 dat de juridische instrumenten ieder vanuit een eigen invalshoek kansen bieden voor het bevorderen van circulariteit in de bouw, maar in hun tegenwoordige uitwerking nog weinig stimulansen bieden.²⁹ Zij trokken deze conclusie na een analyse van het stoffen- en afvalstoffenrecht, het productenrecht, waaronder de Bouwproductenverordening en de Ecodesign-richtlijn, regelgeving voor bouwwerken en de ruimtelijke ordening. Zij doen zes aanbevelingen voor een meer circulair publiekrecht voor bouwen, namelijk (1) de kennis over duurzame en her te gebruiken bouwmaterialen verbeteren (2) de kennis van de eventuele gevaren van hergebruik verbeteren (3) veilig hergebruik van secundaire bouwstoffen vergemakkelijken (4) de verhandelbaarheid van secundaire bouwstoffen bevorderen (5) secundair materiaalgebruik in bouwwerken bevorderen of afdwingen, en (6) rekening houden met circulariteit bij situeringsbeslissingen en hergebruik van bestaande gebouwen bevorderen.

Van Dam en Neerhof concludeerden in 2021 dat de mogelijkheden van het omgevingsplan om hergebruik van bouwwerken en bouwmaterialen te bevorderen beperkt zijn.³⁰ Volgens de Circular Buildings Coalition, een samenwerking van verschillende organisaties die zich bezig houden met circulaire economie, geeft het recht onvoldoende aandacht aan circulariteit in de gebouwde omgeving.³¹ Het PBL constateerde in 2021 dat het beleid voor de circulaire economie tot dan toe uitging van vrijwilligheid en vrijblijvendheid, maar dat dat on-

21 Kamerstukken II 2021/22, 32 852, 204, p. 9, online uitgegeven op: <www.uu.nl/sites/default/files/White-paper-over-Transitiepaden-voor-uitgebreide-producentenverantwoordelijkheid-op-weg-naar-een-circulaire-economie.pdf>.

22 In het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 werd voorgesteld om 'transitieagenda's' op te stellen voor enkele sectoren die voor de circulaire economie prioriteit hebben, namelijk biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, consumptiegoederen en de bouw. Voor de bouw is op 2018 een Transitieagenda Circulaire Bouweconomie vastgesteld. Die is vastgesteld door een transitieteam bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en overheden.

23 Transitieteam Circulair Bouwen, *samen bouwen aan de circulaire economie voor Nederland in 2050*, 2018.

24 Zia o.a. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, *Hoe kan circulaire-economiebeleid bijdragen aan de klimaatdoelstelling?*, Den Haag 2022, p. 4.

25 Zie o.a. S. van Gulijk, 'Een analyse van de eerste 100 dagen van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in Rutte IV', *TBR* 2022/63, par. 3.2 en de daarin aangehaalde literatuur.

26 COM(2020) 98 final, Een nieuw actieplan voor een circulaire economie. Voor een schonere en concurrerende Europa.

27 COM(2020) 98 final, p. 4.

28 PBL Planbureau voor de leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag 2021, p. 208.

29 C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen. VBR Preadvies*, Den Haag: IBR 2018.

30 R. van Dam & A.R. Neerhof, 'Circulair bestemmen onder de Omgevingswet', *TBR* 2021/103. Het omgevingsplan is een van de instrumenten van de Omgevingswet, die volgens de huidige planning op 1 juli 2023 in werking treedt.

31 Zie: <www.circularbuildingscoalition.org/what-we-do> laatst geraadpleegd 31 oktober 2022.

toereikend zou zijn om de nationale doelstellingen te behalen.³²

Tot voor kort waren het Europese en Nederlandse bestuursrecht weinig bevorderlijk voor de circulaire (bouw)economie. Maar de laatste jaren stelden de Europese Unie en Nederland wel bestuursrechtelijke normen. Zo werd in 2019 Richtlijn 2019/904/EU ingevoerd, die onder meer kunststofproducten voor eenmalig gebruik moest beperken. Die richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Wat betreft Nederlandse initiatieven wijzen wij op de in april 2022 gepubliceerde ontwerp-AMvB voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel, die in tegenstelling tot andere UPV-regelingen niet een implementatie is van Europese regels.³³ Ook is een Nederlandse statiegeldregeling voorzien voor drankblikjes.³⁴ De laatstgenoemde regelingen zijn weliswaar niet direct relevant voor circulair bouwen maar wel voorbeelden van circulaire normstelling.

Onder de Europese Green Deal is in 2020 het eerder genoemde Actieplan voor de Circulaire Economie opgesteld.³⁵ De nadruk in het actieplan uit 2020 ligt op duurzame producten. Op 30 maart 2022 deed de Commissie ter uitwerking van het actieplan een aantal voorstellen om duurzame producten de norm te maken in Europa, het 'Sustainable Products Initiative'. De kern van dit pakket is een voorstel voor een nieuwe Ecodesign-verordening waarmee verschillende duurzaamheidseisen aan producten kunnen worden gesteld. Voor circulair bouwen is het voorstel voor een wijziging van de Bouwproducten-verordening van groter belang. Het pakket bestaat ook uit andere wetsvoorstellen en beleidsvoorstellen, zoals een beleid voor duurzamer textiel, maatregelen om consumenten te beschermen tegen 'greenwashing' en maatregelen tegen bewuste beperkingen van de levensduur van producten. Wij gaan hierna nader in op het voorstel voor de Ecodesign-verordening en het voorstel voor de wijziging van de Bouwproducten-verordening.

Wij bespreken hierbij de voorstellen die op 30 maart 2022 werden gepubliceerd door de Commissie. Op het moment dat wij deze bijdrage afsluiten, 31 oktober 2022, waren dat de meest recente versies. Voor beide voorstellen wordt de gewone wetgevingsprocedure gevolgd. Dat betekent dat het Europese parlement en daarna de Raad het voorstel zullen behandelen, en nog kunnen wijzi-

gen. De Commissie verwacht dat de gedelegeerde handelingen onder de Ecodesign-verordening vanaf 2024 worden vastgesteld, dus mogelijk is de nieuwe verordening dan in werking getreden.³⁶ De Commissie verwacht dat de nieuwe Bouwproducten-verordening waarschijnlijk niet voor 2025 wordt vastgesteld.³⁷

3. Het voorstel voor een nieuwe Ecodesign-verordening

3.1 De inhoud van het voorstel, en belangrijke wijzigingen ten opzichte van de Ecodesign-richtlijn

De Commissie stelt een nieuwe kaderverordening voor, ter bevordering van duurzame producten, de 'Ecodesign-verordening'. Deze verordening moet de Ecodesign-richtlijn vervangen.³⁸ Onder de Ecodesign-richtlijn kunnen eisen worden gesteld aan producten die energie verbruiken of effect hebben op energieverbruik, zoals bijvoorbeeld isolatiemateriaal of waterbesparende douchekoppen. Het voorstel voor de Ecodesign-verordening is op veel meer soorten producten van toepassing. Het voorstel geldt in principe voor elk fysiek goed dat op de markt gebracht wordt. Er zijn enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld voedsel en geneesmiddelen.³⁹ Voor alle andere soorten producten kan de Commissie eisen stellen aan het ontwerp van producten. De regels worden in principe per productgroep vastgesteld. Waar dat voor de hand ligt kunnen regels voor bredere groepen producten gelden.⁴⁰ Zulke eisen per productgroep kunnen bijvoorbeeld gelden voor textiel of elektrische apparaten. Artikel 5 lid 6 stelt de Commissie in staat om van actoren in de toeleveringsketen te eisen dat zij samenwerken met fabrikanten, aangemelde instanties en bevoegde nationale autoriteiten om te controleren of de producten voldoen aan de vereisten inzake ecologisch ontwerp.

De Verordening geeft de Commissie in artikel 4 de bevoegdheid om per productgroep eisen aan het ecologische ontwerp te stellen, die de duurzaamheidsaspecten van die producten moeten verbeteren. Volgens artikel 5 lid 1 stelt de Commissie 'op een bij het product(groep) passende wijze' ontwerpen waarmee in totaal 14 productaspecten verbeterd worden. Die productaspecten gaan over duurzaamheid en zijn breed, wij noemen bijvoorbeeld: levensduur, betrouwbaarheid, reparatiebaarheid, de

³² PBL 2021, p. 16.

³³ *Stcrt.* 2022, 10785.

³⁴ Het gaat om een voorgenomen wijziging van het Besluit beheer verpakkingen, *Stb.* 2021, 228.

³⁵ COM(2020) 98 final. Een nieuw actieplan voor een circulaire economie. Voor een schoner en concurrerender Europa.

³⁶ COM(2022) 142 final, p. 11.

³⁷ COM(2022) 144 final, p. 120.

³⁸ Richtlijn 2009/125/EG.

³⁹ Zo blijkt uit artikel 1 lid 2 van het voorstel voor de Ecodesign-verordening.

⁴⁰ Zo blijkt uit artikel 5 lid 2 van het voorstel voor de Ecodesign-verordening.

hoeveelheid zorgwekkende stoffen⁴¹ of mogelijkheden voor herproductie en recycling. Artikel 5 lid 1 is zo verwoord dat in principe alle veertien duurzaamheidsaspecten verbeterd moeten worden.

De Commissie stelt ingevolge artikel 4 en Bijlage VI van de Verordening informatie-eisen in de gedelegeerde handelingen. Volgens artikel 7 lid 2 moet in ieder geval informatie gegeven worden over de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen. Ook kunnen er bijvoorbeeld informatie-eisen gelden over de milieuprestaties van het product, of informatie over onderhoud en reparatiemogelijkheden. Het is ook verplicht om een 'productpaspoort' te hebben, ingevolge artikelen 7 lid 1 en 8 lid 1. Het productpaspoort kan 'in voorkomend geval' betrekking hebben op de duurzaamheidsprestaties van de producten, of reparatiemogelijkheden, zo volgt uit artikel 7 lid 2 sub b onder i, ii en iii. Daarnaast bepaalt artikel 7 lid 2 sub b onder iv dat overige informatie kan worden vereist, die van invloed kan zijn op de wijze waarop het product wordt behandeld, ter verbetering van bijvoorbeeld herbruikbaarheid en recyclebaarheid.

De voorgestelde Ecodesign-verordening geeft in artikel 20 ook regels voor de vernietiging van niet-verkochte consumentenproducten. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de voorgestelde Ecodesign-verordening moeten bedrijven publiceren hoe veel onverkochte consumentenproducten zij per jaar vernietigen, en redenen geven waarom zij de producten vernietigen. De Commissie heeft ook de bevoegdheid om specifieke verboden in te stellen voor de vernietiging van ongebruikte goederen.

Uit de toelichting bij het voorstel voor de Ecodesign-verordening blijkt dat de Commissie voorziet dat zij maximaal 30 gedelegeerde handelingen vaststelt vanaf 2024 tot 2030, in principe per productsoort. Ingrepen met de grootste verwachte milieu-impact hebben prioriteit. Dat betekent dat er in de komende jaren telkens voor meer soorten producten eisen aan het ontwerp worden gesteld. De Commissie kondigt aan dat zij eind 2022 een publieke consultatie doet naar de eerste product-categorieën die in aanmerking komen.⁴² Een voorlopige beoordeling van de Commissie toonde dat textiel, meubelen, matrassen, banden, wasmiddelen, verf, smeermiddelen, ijzer, staal en aluminium

⁴¹ De Verordening heeft het over 'zorgwekkende stoffen', en niet zeer zorgwekkende stoffen zoals bijvoorbeeld de regelgever van het Activiteitenbesluit in artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit. De definitie uit de Verordening komt deels overeen met die uit het Activiteitenbesluit, maar is breder. Beide definities verwijzen naar artikel 57 REACH, maar onder de Verordening kan ook onder zorgwekkende stof worden verstaan een stof die een negatieve invloed heeft op het hergebruik en de recycling van materialen in het product waarin de stof aanwezig is.

⁴² Zo blijkt uit de Mededeling van de Commissie bij het sustainable products initiative, COM(2022) 140 final, p. 11.

een groot milieueffect hebben en voor verbetering vatbaar zijn.⁴³ Dit kunnen geschikte kandidaten kunnen zijn voor eerste maatregelen. Onder de voorgestelde Verordening wordt ingevolge artikel 17 een 'Ecodesign-forum' ingesteld, dat bestaat uit verschillende stakeholders. Dit forum dient bij te dragen aan de voorbereiding van de ontwerp-eisen. Op deze manier worden verschillende stakeholders betrokken bij het ontwikkelen van de producteisen onder de Verordening.

3.2 De betekenis van het voorstel voor de praktijk en circulaire bouwen

Met het voorstel voor de Ecodesign-verordening wordt het toepassingsbereik van de Ecodesign-richtlijn vergaand uitgebreid. Eerder werd al geconcludeerd dat de Ecodesign-richtlijn vanwege de uiteenlopende eisen die aan producten konden worden gesteld grote potentie had voor de circulaire economie.⁴⁴ De Ecodesign-verordening biedt een kader om voor bijna alle producten regels te stellen voor bijna alle duurzaamheidsaspecten. Daaronder vallen ook veel 'circulaire' aspecten zoals levensduur, recyclebaarheid en preventie van afval, die allemaal in meer of mindere mate geschaard kunnen worden onder de circulaire strategieën die wij in paragraaf 2.2 noemden. Door het ruime toepassingsbereik, zowel qua soorten producten als qua duurzaamheidsaspecten heeft het voorstel voor de Ecodesign-verordening, in de huidige vorm, een groot potentieel om, zoals het voorstel uitdrukt, 'duurzame producten de norm te maken'.

Het gaat hier wel om een kaderverordening. Er staan weinig direct geldende materiële normen in. De verordening moet een juridische basis bieden om in de toekomst wel die materiële normen te stellen. Of dit voorstel zal bijdragen aan een circulaire economie en in het bijzonder aan circulair bouwen hangt af van de gedelegeerde handelingen, en dan met name hoe groot het toepassingsbereik daarvan is en hoe vergaand die eisen zullen zijn.⁴⁵

Op basis van de teksten van beide voorstellen schatten wij in dat het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening van groter belang zal zijn voor circulair bouwen dan het voorstel voor de Ecodesign-verordening. Het voorstel voor de Ecodesign-verordening kan een belangrijke basis zijn voor een overgang naar meer circulaire producten, maar zal voor circulaire bouwproducten waarschijnlijk van minder belang zijn. In overweging 43 van de considerans van het voorstel voor

⁴³ Zo blijkt ook uit de Mededeling van de Commissie bij het sustainable products initiative, COM(2022) 140 final, p. 11.

⁴⁴ C.W. Backes, *Law for a Circular Economy*, (oratie UU), Eleven International Publishing, 2017.

⁴⁵ Zie ook C.W. Backes & M.N. Boeve, "Envisioning the Future of the Circular Economy: A Legal Perspective", *Environmental Policy and Law* August 2022.

de Ecodesign-verordening staat dat voor bouwproducten uitsluitend productvereisten worden vastgesteld indien de verplichtingen en uitvoering van de bouwproductenverordening waarschijnlijk niet toereikend zijn om de doelstellingen op het gebied van milieuduurzaamheid uit het voorstel voor de Ecodesign-verordening te behalen. Uit deze overweging blijkt een voorkeur om bouwproducten te normeren onder de nieuwe Bouwproducten-verordening. Deze voorkeur is overigens niet bindend vastgelegd in een van de voorstellen. Mogelijk worden de definitieve verordeningen op dit punt beter op elkaar afgestemd.⁴⁶

Het productpaspoort uit het voorstel voor de Ecodesign-verordening is mogelijk van beperkt belang voor circulair bouwen, omdat bouwproducten in beginsel onder de nieuwe Bouwproducten-verordening worden gereguleerd. Anderzijds verwijst artikel 78 van de voorgestelde Bouwproducten-verordening wel naar het digitale productpaspoort uit de voorgestelde Ecodesign-verordening. Volgens dat artikel kan de Commissie een databank opstellen voor bouwproducten, die zoveel mogelijk voortbouwen op het productpaspoort uit de voorgestelde Ecodesign-verordening.⁴⁷ Wij vragen ons af hoe dit 'voortbouwen' er uitziet, en of het productpaspoort op deze manier indirect ook onderdeel wordt van de voorgestelde Bouwproducten-verordening. Het is verder de vraag of dit productpaspoort in de voorgestelde vorm zou kunnen bijdragen aan circulair bouwen. Het voorstel voor de Ecodesign-verordening geeft namelijk geen expliciete grondslag om informatie te eisen over de in het product aanwezige grondstoffen. Die informatie wordt voor een gebouwenpaspoort wel noodzakelijk geacht.

4. Het voorstel voor een nieuwe Bouwproducten-verordening

4.1 De inhoud van het voorstel en de veranderingen ten opzichte van de huidige Verordening

De Commissie doet ook een voorstel voor een nieuwe bouwproducten-verordening.⁴⁸ Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening focust meer dan de huidige verordening op duurzaamheid. Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening gaat, net als de huidige verordening, voor een belangrijk deel over het opstellen van technische productnormen (denk

hierbij aan NEN-normen) voor bouwproducten, en welke technische eisen daarin worden gesteld. Daarnaast biedt het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening een kader om aanvullende producteisen te stellen of om milieueisen te stellen aan fabrikanten van bouwproducten.

Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening is zeer uitgebreid en in de huidige vorm niet eenvoudig te doorgronden. De kritiek vanuit de industrie is wisselend.⁴⁹ Vanwege de omvang van dit voorstel en vanwege onze focus op circulair bouwen lichten wij drie opvallende nieuwe toevoegingen uit: 1) Een beoordeling van milieueffecten wordt onderdeel van de productnormen; 2) in gedelegeerde handelingen kunnen duurzaamheidseisen aan de producten worden gesteld; 3) en in gedelegeerde handelingen kunnen aanvullende milieuverplichtingen aan fabrikanten van bouwproducten worden gesteld. Wij bespreken deze toevoegingen hierna uitgebreider. Op de mogelijkheden voor digitale databanken gingen wij hiervoor al kort in.

4.1.1 Milieubeoordeling als verplicht onderdeel van productnormen

Net als de huidige bouwproductenverordening reguleert het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening de technische normen voor bouwproducten. In het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening worden de algemeen geldende technische normen 'geharmoniseerde technische specificaties' genoemd. Het uitgangspunt is dat Europese normalisatieorganisaties deze technische specificaties vaststellen. Als die productnormen achterblijven, kan de Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen waarin technische specificaties voor bouwproducten staan.⁵⁰

In geharmoniseerde technische specificaties staan de 'essentiële kenmerken' van de bouwproducten. Fabrikanten moeten een prestatieverklaring geven over hun bouwproducten voor zover die onder een norm vallen (artikel 9). In die prestatieverklaring staat hoe de bouwproducten scoren op de van toepassing zijnde essentiële kenmerken. Essentiële kenmerken worden binnen het systeem van het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening op twee manieren in bouwproductnormen opgenomen: (1) als afgeleide van 'fundamentele eisen' aan gebouwen en (2) op basis van een rechtstreekse plicht uit de (voorgestelde) Verordening.

Ad 1: Bijlage I, Deel A, punt 1 beschrijft de fundamentele eisen aan *bouwwerken*. Die fundamentele eisen gaan over aspecten als structurele inte-

⁴⁶ Wel voorziet artikel 8 van het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening in een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om dubbele beoordeling van producten op grond van deze verordening en andere Uniewetgeving te voorkomen.

⁴⁷ Zie hierover ook: M.N. Boeve & I.M. de Waal, "De Woningbouwopgave zet in op circulariteit", in: A.R. Bregman, A.G.A. Nijmeijer (red.), *Het woningtekort voorbij*, IBR 2022, p. 11.

⁴⁸ Verordening 305/2011.

⁴⁹ Zie: <ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12458-Construction-products-review-of-EU-rules/feedback_en?p_id=29422798&page=3>.

⁵⁰ Zo blijkt uit artikel 4 lid 3.

griteit en brandveiligheid. De essentiële kenmerken in de (bouw)productnormen worden gebaseerd op die fundamentele eisen. Voorbeeld van essentiële kenmerken zijn draagvermogen als essentieel kenmerk van betonproducten, duurzaamheid met betrekking tot verwerking als essentieel kenmerk voor ramen, warmteweerstand als essentieel kenmerk van gipsproducten, het vrijkomen van gevaarlijke stoffen als essentieel kenmerk van cement etc. Dit systeem met essentiële kenmerken en fundamentele eisen komt overeen met de huidige Verordening. De fundamentele eisen uit het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening zijn beperkt gewijzigd ten opzichte van de huidige Verordening.

Ad 2: Nieuw zijn essentiële kenmerken die direct in de (voorgestelde) Bouwproducten-verordening staan. Die gaan over de beoordeling van milieueffecten tijdens de hele levenscyclus. Uit overweging 104 van de considerans blijkt dat er een vollediger milieubeoordeling moet komen voor bouwproducten waarbij de gehele levenscyclus wordt beoordeeld. Daartoe bevat het voorstel voor de verordening rechtstreeks toepasbare 'essentiële kenmerken', in Bijlage I, deel A, paragraaf 2. Dit is een lijst met 16 uiteenlopende kenmerken gerelateerd aan levenscyclusbeoordeling. Voorbeelden van zulke essentiële kenmerken zijn de effecten op klimaatverandering, watergebruik en uitputting van mineralen en metalen. Het essentiële kenmerk 'klimaatverandering' is een verplicht onderdeel van alle productnormen. De andere essentiële kenmerken worden opgenomen in productnormen 'voor zover mogelijk'. Artikel 22 lid 1 van het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening geeft in aanvulling op deze eisen aan de normen een plicht aan de fabrikant om deze milieueffecten te beoordelen. De fabrikant dient daarvoor gebruik te maken van software aangeboden door de Commissie.

4.1.2 Productvereisten

Anders dan de huidige Verordening stelt het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening ook rechtstreeks geldende eisen aan producten, en geeft het de Commissie bevoegdheid om in gedelegeerde handelingen nadere eisen te stellen. Een deel van deze productvereisten geldt direct op basis van de verordening zelf. Een ander deel van de verplichtingen geldt pas als de verplichtingen zijn uitgewerkt in gedelegeerde handelingen. Onder het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening gelden ingevolge artikel 5 lid 1 in ieder geval de informatie-eisen uit Bijlage I, Deel D. Dit Deel D geeft uitgebreide informatieverplichtingen, waaronder informatie over de geraamde gemiddelde en minimale levensduur voor beoogd gebruik, en voorschriften of aanbevelingen voor reparatie, deconstructie, hergebruik, revisie, recycling of een veilige stort. Een aantal van deze informatie-eisen, zoals de hiervoor genoemde voorbeelden, zijn ge-

relateerd aan duurzaam gebruik van de bouwproducten.

Daarnaast stelt Bijlage I, Onderdeel C 'inherente productvereisten' over veiligheids- en milieuaspecten. Die productvereisten gelden als de Commissie die specificceert in gedelegeerde handelingen, zo volgt uit artikel 5 lid 1 en 2. Die eis houdt in dat bouwproducten zodanig moeten worden ontworpen, vervaardigd en verpakt dat de 'inherente milieuaspecten' voldoen aan 'de stand van de techniek'. Voorbeelden van zulke inherente milieuaspecten zijn: levensduur, broeikasgasemissies, milieuvriendelijke stoffen en recycleerbaarheid. Volgens overweging 20 uit de considerans moeten deze inherente productvereisten worden gespecificeerd voor meer dan 30 productfamilies.

4.1.3 Aanvullende milieuverplichtingen van fabrikanten

Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening introduceert in artikel 22 ook milieueisen die rechtstreeks voor de fabrikant gelden. Volgens lid 2 moeten fabrikanten hun producten zo ontwerpen dat hun algemene milieuduurzaamheid, waaronder uitdrukkelijk wordt verstaan klimaatduurzaamheid, 'het niveau van de stand van de techniek bereikt'. Ook kunnen zij bijvoorbeeld verplicht worden om recycleerbare materialen en gerecyclede materialen toe te passen, vroegtijdige veroudering van de bouwproducten te voorkomen, en producten zo te ontwerpen dat zij gemakkelijk kunnen worden gerepareerd. Andere mogelijke verplichtingen zijn het publiceren van informatie over het herproduceren of recyclen van de producten van de fabrikant, en de plicht om de eigendom te aanvaarden van overschotproducten die gelijkwaardig zijn aan nieuwe producten. Deze verplichtingen gelden pas als zij worden gespecificeerd in gedelegeerde handelingen van de Commissie of in geharmoniseerde normen. Voor wat betreft duurzaam productontwerp komen de eisen deels overeen met de hiervoor genoemde producteisen. Zo kunnen er op basis van artikel 5 lid 2 en op basis van artikel 22 lid 2 eisen worden gesteld met betrekking tot de recyclebaarheid van producten. Daarnaast kent artikel 22 ook specifieke informatieverplichtingen, zoals informatie beschikbaar stellen over de wijze waarop de producten moeten worden gerepareerd, hergeproduceerd of gerecycleerd (artikel 2 lid 2, sub f en i).

4.2 De betekenis van het voorstel voor de praktijk en de circulaire economie

Het voorstel voor de nieuwe bouwproducten-verordening gaat over bouwproducten. De Verordening geeft geen kader om het gebruik of hergebruik van bouwwerken te reguleren, twee elementen uit de definitie van circulair bouwen van de Transitieagenda. Het voorstel raakt ook niet aan

situeringbeslissingen die Backes en Boeve in hun aanbevelingen bedoelen.⁵¹ Het voorstel is dus niet (primair) gericht op het gebruik van bouwwerken, en wij denken dat het Voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening hoofdzakelijk een aanzienlijke impuls kan geven aan het ontwikkelen van circulaire gebouwen, ook een element uit onze definitie van circulaire bouwen. Dit vanwege de inhoudelijke normstelling en de mogelijkheid tot handhaving.⁵² Daarnaast kunnen de ontwerp-eisen ook levensduur en herbruikbaarheid van bouwproducten bevorderen, en dus ook bijdragen aan duurzaam gebruik en hergebruik van bouwwerken.

Het voorstel heeft vergeleken met de huidige verordening een sterke focus op duurzaamheid. Een belangrijke wijziging is de beoordeling van milieueffecten over de gehele cyclus bij geharmoniseerde technische specificaties. Fabrikanten zullen ten minste de gevolgen voor klimaatverandering van hun producten moeten beoordelen, en mogelijk ook andere milieueffecten. De beoordeling op milieueffecten is hoofdzakelijk een beoordeling op milieueffecten, en niet primair op circulariteit. Er zijn wel raakvlakken. Circulair bouwen kan een goede manier zijn om een goede milieuscore te halen. Het gebruik van hernieuwbare grondstoffen (de hiervoor genoemde substitutie-strategie) kan bijvoorbeeld zorgen voor een goede score op het essentiële kenmerk 'abiotische uitputting – mineralen, metalen'. Mogelijk zal deze verplichte beoordeling van milieueffecten fabrikanten ook stimuleren om producten te maken met een hoge duurzaamheidsscore. Wij denken dan ook dat dit voorstel deels tegemoet komt aan een aanbeveling van Backes en Boeve voor een meer circulair publiekrecht voor bouwen, dat essentiële kenmerken van bouwproducten meer rekening moeten houden met circulariteitsaspecten.⁵³

De informatievereisten uit Bijlage I, Deel D, liggen in het verlengde van de hiervoor genoemde milieubeoordeling. Bepaalde informatieplichten, zoals over levensduur en voorschriften voor reparatie of hergebruik zouden kunnen bijdragen aan circulaire strategieën als *slow the loop* en *close the loop*. Er is op deze manier ook wel enige overlap met het hiervoor genoemde 'gebouwenpaspoort', omdat dit hergebruik zou kunnen vereenvoudigen. Een directe plicht om de gebruikte grondstoffen te noemen bij deze informatieplicht vonden wij niet terug in

het voorstel. Het voorstel sluit deels aan bij een aanbeveling van Backes en Boeve voor een meer circulair publiekrecht voor bouwen. Zij stellen dat kennis over de aanwezige grondstoffen nodig is om de gebouwen effectief te hergebruiken. Voor zover wij dat op basis van onze praktijkervaring kunnen inschatten, denken wij ook dat kennis en informatie bijdragen aan circulariteit. Het voorstel voorziet weliswaar niet in een directe informatieplicht over grondstoffen, maar wel in een informatieplicht ter bevordering van de herbruikbaarheid. Informatie over veilig hergebruik van stoffen, zoals Backes en Boeve onzes inziens terecht aanbevelen, komt niet expliciet terug in het voorstel voor een Bouwproducten-verordening. Het is de vraag of zulke informatie binnen de reikwijdte valt van de hiervoor genoemde informatieplicht ten behoeve van hergebruik. Wij denken dat zulke informatie in ieder geval kan bijdragen aan het doel van deze aanbeveling, het vergemakkelijken van veilig hergebruik.⁵⁴

In het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening stelt de Commissie zelf ook regels aan bouwproducten en fabrikanten, zij het dat die pas gelden als zij zijn uitgewerkt door de Commissie of de normalisatie-instellingen. Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening eist dat bouwproducten voor hun inherente productvereisten voor milieu aan 'de stand der techniek' moeten voldoen. Deze inherente productvereisten gelden voor uiteenlopende duurzaamheidsaspecten van producten. Dit zijn ook circulaire eisen, zoals eisen aan levensduur, reparatiebaarheid (beiden *slow the loop*) of gerecycleerd materiaal (*close the loop* en *substitute*). Het inherente productvereiste dat het gehalte aan gerecycleerd materiaal in beginsel zo veel mogelijk moet worden verhoogd komt tegemoet aan een aanbeveling van Backes en Boeve, dat secundair materiaalgebruik in de bouwproducten en bouwwerken moet worden bevorderd of afgedwongen.⁵⁵ De Commissie moet deze algemene eisen nader uitwerken in concretere gedelegeerde handelingen.

Ook zullen er verplichtingen gelden voor de fabrikant zelf. Zulke eisen zullen volgens het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening gelden voor 'productfamilies en categorieën', en hebben dus een breder bereik dan slechts een soort product. Deze eisen zijn directer terug te voeren op circulaire strategieën. De verplichting om vroegtijdige veroudering te voorkomen is een *slow the loop* strategie. De verplichting om meer gerecycleerd materiaal te gebruiken is een *close the loop* strategie.

⁵¹ C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen. VBR Preadvies*, Den Haag: IBR 2018, aanbeveling 6, p. 108-109.

⁵² Artikel 90 van het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening verplicht de lidstaten om regels te stellen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die van toepassing zijn op niet naleving.

⁵³ C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen. VBR Preadvies*, Den Haag: IBR 2018, aanbeveling 4, p. 108-109.

⁵⁴ C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen. VBR Preadvies*, Den Haag: IBR 2018, aanbeveling 1, p. 106-107.

⁵⁵ C.W. Backes & M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: *Circulair bouwen. VBR Preadvies*, Den Haag: IBR 2018, aanbeveling 5, p. 109-111.

Narrow the loop strategieën, waarbij de hoeveelheid gebruikte grondstoffen wordt verminderd, zagen wij in het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening minder terug. Dat is opvallend, omdat lichter bouwen, met minder grondstoffen, juist ook een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van emissies.⁵⁶ Wellicht kunnen zulke *narrow the loop* strategieën indirect verplicht worden gesteld op grond van artikel 22 lid 2 onder a, dat de eis stelt om producten zo te ontwerpen dat hun algemene milieuduurzaamheid de stand der techniek bereikt.

Wij vinden, zoals gezegd, het huidige voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening complex. Het lijkt op verschillende manieren circulair bouwen verder te willen normeren, namelijk door een milieubeoordeling onderdeel te laten zijn van productnormen van normalisatie-instellingen; en door rechtstreeks geldende eisen, waaronder uitdrukkelijk informatie-eisen, aan producten en fabrikanten te stellen. Deze instrumenten overlappen inhoudelijk deels, en de afstemming tussen deze drie instrumenten blijkt volgens ons nog niet heel duidelijk uit het voorstel. Het lijkt ons aannemelijk dat fabrikanten tegelijk rekening zullen moeten houden met de technische eisen uit de geharmoniseerde technische specificaties en rekening zullen houden met uitwerkingen in de gedelegeerde handelingen van de plichten uit het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening.

Het huidige voorstel geeft veel direct geldende normen aan producten en fabrikanten, zij het dat de meeste daarvan pas gelden als zij zijn uitgewerkt in bijvoorbeeld een gedelegeerde handeling. Bij die direct geldende vereisten is "de stand van de techniek" doorslaggevend. Artikel 3 definieert dat als: "een manier om een bepaald doel te bereiken die ofwel de meest doeltreffende en geavanceerde is, ofwel deze benadert en dus boven het gemiddelde van de te kiezen manieren ligt." Dit is een behoorlijk open norm, die, als die gehandhaafd wordt in het definitieve voorstel, nog moet worden ingevuld door de praktijk en rechtspraak. Dan zal ook blijken hoe hoog de lat ligt om "de stand van de techniek" te bereiken.

5. Conclusie - afronding

De circulaire economie en circulair bouwen krijgen al jaren veel aandacht in beleid. Die aandacht in beleid leidde tot voor kort niet tot veel publiekrechtelijke normering voor de circulaire economie en circulair bouwen in het bijzonder. De laatste jaren was er al een lichte kentering te zien door een toename in de publiekrechtelijke regels voor een circulaire economie, zoals bijvoorbeeld verboden voor bepaalde kunststofproducten voor

eenmalig gebruik en een voorstel voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel. Met het 'Sustainable Products Initiative' doet de Commissie belangrijke voorstellen om normen te stellen voor meer duurzame en circulaire (bouw)producten. Zo is het voorstel voor de Ecodesign-verordening op bijna alle soorten producten van toepassing. Het geeft de Commissie de bevoegdheid om in gedelegeerde handelingen eisen te stellen aan het ontwerp van die producten. Die eisen kunnen gaan over alle denkbare duurzaamheidsaspecten en raken aan alle in dit artikel genoemde circulaire strategieën (*narrow the loop*, *slow the loop*, *close the loop* en substitutie). Het potentieel van dit voorstel voor de circulaire economie is dan ook groot.

Het voorstel voor de Ecodesign-verordening is in beginsel ook van toepassing op bouwproducten. Het lijkt de bedoeling dat bouwproducten genormeerd worden onder de nieuwe Bouwproducten-verordening, maar er is geen juridisch bindende koppeling tussen deze verordeningen die dat afdwingt.

Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening heeft meer dan de huidige verordening een focus op circulariteit en duurzaamheid. Het voorstel voor de nieuwe Bouwproducten-verordening geeft net als de huidige verordening regels voor de inhoud van technische bouwproductnormen. Nieuw is een verplichte beoordeling van de milieueffecten van bouwproducten over de gehele levenscyclus een onderdeel wordt van technische normen. Daarnaast zijn opvallende introducties duurzaamheidseisen aan producten en aan fabrikanten, zoals bijvoorbeeld de plicht om informatie over reparatie of hergebruik te verstrekken, of de plicht dat de broeikasgasemissies van bouwproducten tijdens de gehele levenscyclus moeten worden beperkt in overeenstemming met de stand der techniek. Die vereisten moeten, afgezien van de uitgebreide informatie-vereisten, nog uitgewerkt worden in nadere regels.

Wij denken dat dit voorstel kan bijdragen aan duurzamere en circulaire bouwproducten, en daarmee ook een bijdrage kan leveren aan duurzaam en circulair bouwen. De informatieplichten over bijvoorbeeld levensduur en voorschriften voor reparatie of hergebruik zouden kunnen bijdragen aan circulaire strategieën als *slow the loop* en *close the loop*. Het voorstel voor de wijziging van de Bouwproducten-verordening geeft ook inherente productvereisten, die de Commissie nog uit moet werken in gedelegeerde handelingen. Die inherente productvereisten kunnen ook circulair zijn, zoals eisen aan levensduur en repareerbaarheid (beiden *slow the loop*) of gerecycleerd materiaal (*close the loop* en substitutie).

⁵⁶ IRP (2020), *Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future*, p. 36.

Het voorstel voor een Bouwproducten-verordening komt deels tegemoet eerdere oproepen in de juridische literatuur om het publiekrecht voor bouwen meer circulair te maken. Dat geldt met name voor de informatie-eisen, de milieubeoordeling op basis van essentiële kenmerken en de mogelijkheid om eisen te stellen aan het gehalte gere-

cycleerd materiaal. Uiteraard is het succes voor de bijdrage aan circulariteit afhankelijk van de wijze waarop deze gedelegeerde handelingen worden vormgegeven en van de uitvoering en handhaving in de praktijk. In elk geval is er wel een duidelijke juridische grondslag voor normering die eerder ontbrak. ●

licentie verstrekt aan:
kmservicedesk@stibbe.com
Stibbe
IBR Publicatie - 22-11-2022

ARTIKEL