



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het federaal richtplan in hoofdlijnen *Productbeleid en milieu*

- **gevraagd door de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevrouw Magda Aelvoet, in een brief van 5 maart 2002**
- **voorbereid door de werkgroep *productnormen***
- **goedgekeurd door de algemene vergadering van 18 juni 2002**
(zie bijlage 1).

1. **Situering**

- [1] De termijn om dit advies uit te brengen bedraagt 3 maanden. Het document dat ter advies wordt voorgelegd is niet het ontwerp-richtplan maar de hoofdlijnen van een federaal richtplan productbeleid. Deze hoofdlijnen zullen de basis vormen voor het opstellen van het ontwerp-richtplan. De Federale Diensten voor het Leefmilieu geven twee redenen om het richtplan in twee fases op te stellen. Het concept van een richtplan voor het productbeleid is ten eerste een relatief nieuw concept is. Bovendien bieden de twee stappen de mogelijkheid om nauw overleg te plegen met de politiek verantwoordelijken en met de maatschappelijke belanghebbenden. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling krijgt dus de kans om zijn advies uit te brengen over de hoofdlijnen van het richtplan productbeleid, vooraleer de concrete maatregelen zullen worden uitgewerkt.

2. **Samenvatting van de opmerkingen van de raad**

- [2] De raad vindt het positief dat het richtplan in twee stappen tot stand komt, zodat met zijn opmerkingen rekening kan worden gehouden. In het algemeen betreurt de raad het dat in dit eerste richtplan in hoofdlijnen een visie op een aantal principes voor het productbeleid ontbreekt. De raad zou graag in kennis worden gesteld van de budgettaire middelen die de federale overheid zal uittrekken voor de maatregelen uit het richtplan en hoopt op een substantiële verhoging zodat de middelen afgestemd zijn op de ambities.
- [3] De raad betreurt het dat een aantal categorieën van producten worden uitgesloten. Het is begrijpelijk dat niet alle categorieën onmiddellijk zullen kunnen worden aangepakt, maar het richtplan zou de bedoeling moeten hebben een geïntegreerde visie op alle soorten producten te ontwikkelen. De raad meent dat van alle categorieën de prioritaire productgroepen moeten worden vastgesteld. Het richtplan moet eveneens aangeven welke standpunten België zal innemen in de Europese discussies. De raad is van oordeel dat België actief moet participeren aan de totstandkoming van een Europees geïntegreerd productbeleid. De raad meent dat het uitermate aangewezen is om in het richtplan eveneens de diensten die aansluiten bij de producten, te behandelen.
- [4] De raad vindt dat er binnen het geïntegreerde productbeleid op korte termijn aandacht moet worden besteed aan een geïntegreerde aanpak van de sociale, economische en ecologische aspecten van de levensloop van producten, met inbegrip van de veiligheids- en gezondheidsaspecten. De raad is er zich van bewust dat om rekening te kunnen houden met de sociale en economische elementen in het kader van een geïntegreerd productbeleid er nog heel wat methodologische onzekerheden bestaan. Daarom meent de raad dat op dat vlak wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk is om methodologieën op punt te stellen.

- [5] De raad treedt de wenselijkheid van een mix van instrumenten bij. Innovatie die daadwerkelijk leidt tot een winsituatie op zowel milieuvlak als economisch en sociaal vlak, zou gestimuleerd moeten worden. Inzake de juridische instrumenten spreekt de raad zich uit over normalisatie. De FRDO benadrukt evenzeer de noodzaak van tijdige omzetting van de Europese richtlijnen, te samen met de controle op een gedegen uitvoering van bestaande productregelgeving. Inzake de economische instrumenten vindt de raad dat het prijsmechanisme een belangrijke rol speelt. De raad verdedigt nog steeds de idee om het BTW-tarief voor milieuvriendelijker producten te verlagen. Inzake de communicatieve instrumenten vindt de raad dat meta-productpanels een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan een geïntegreerd productbeleid op voorwaarde dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.
- [6] De raad vindt het zeer belangrijk dat het definitief richtplan doelstellingen zal formuleren en betreurt het dat het richtplan in hoofdlijnen deze nog niet bevat. De raad wenst dat wordt verduidelijkt wat het statuut van het richtplan zal zijn. De raad meent dat het richtplan een flexibel instrument moet zijn dat de ruimte laat om Belgische initiatieven te nemen als zou blijken dat Europese initiatieven geen voldoening schenken voor de Belgische situatie. Of er nood is aan Belgische initiatieven moet bekeken worden per productgroep.

3. Korte samenvatting van het richtplan in hoofdlijnen

- [7] Het “ten geleide” verwijst naar het *federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003* dat aangaf dat een federaal richtplan “producten” 6 delen¹ moet bevatten. Het federaal richtplan producten zou ruimer worden opgevat dan deze 6 delen omdat de opstellers ervan rekening wensen te houden met de Europese context inzake geïntegreerd productbeleid. De keuze voor de totstandkoming van het richtplan in twee fases wordt eveneens verantwoord. Het geïntegreerd productbeleid is namelijk relatief nieuw en overleg met beleidsverantwoordelijken en maatschappelijke actoren over de belangrijkste begrippen en strategische keuzes van het beleid in voorbereiding wordt door de twee stappen bijkomend mogelijk gemaakt.
- [8] De “inleiding” (p.5-6) schetst het ruimer kader van een productbeleid binnen het ecosysteem, het sociale en economisch systeem. Onder het hoofdstuk “Wat is een (geïntegreerd) productbeleid?” (p.7-13) worden de begrippen “beleid”, “product” en “geïntegreerd” nader omschreven. Het richtplan productbeleid zal de klassieke beleids-cyclus hanteren: beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleids-ondersteuning. Dit productbeleid zal gebruik maken van een optimale mix aan milieu-beleidsinstrumenten: juridische, economische en sociale.
- [9] Het hoofdstuk over “het kader voor productbeleid” (p.14-22) geeft aan dat het milieugericht productbeleid een interne integratie met de andere vormen van milieubeleid moet verwezenlijken, alsook een externe integratie met het eraan verbonden niet-milieubeleid. Enerzijds is het horizontaal geïntegreerd in het ander federaal beleid en anderzijds verticaal in het internationaal, regionaal en lokaal beleid. Deze beleidsniveaus worden telkens nader toegelicht. Het volgende hoofdstuk “bestaande beleid en structuren in België” (p.23-25) somt de tot op heden gevoerde acties op, zowel de beleids

¹ De actiepunten 137 tot 143 van het *federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* kondigen 6 volgende onderdelen aan. Het eerste deel moet steunen op de verbeterde samenhang van de bestaande wetgeving op het vlak van productnormering, en op de actieve gecoördineerde toepassing ervan. Het tweede deel berust op de uitvoering van de federale bevoegdheden inzake innovatie. Het derde deel zal gaan over de creatie van gegevensbestanden over producten. Het vierde deel gaat over de fiscaliteit van producten. Het vijfde deel omvat een verbetering van de controle- en sanctioneringssystemen. Het zesde deel omvat de versterking van de institutionele coördinatie die nodig is om de vorige luiken efficiënt te kunnen toepassen.



ondersteunende, de juridische en economische als de sociaal-communicatieve maatregelen. De structurele context (federale diensten voor het leefmilieu, Interministeriële Conferentie Leefmilieu, Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, ICDO, FRDO) waar het productbeleid totstandkomt wordt eveneens beschreven.

- [10] Het "actieplan" (p.27-37) vormt het hoofdstuk waar wordt aangekondigd wat de concrete acties zijn voor het "geïntegreerd" productbeleid. Als doelstelling voor het actieplan wordt duidelijk gesteld dat "het eerste richtplan zich dus in hoofdzaak concentreert op het verbeteren van de ecologische kwaliteit van de op de markt gebrachte producten en op de overgang van producten naar het gebruik van diensten die door producten worden geleverd. Het moedigt een integrale aanpak van het product aan, rekening houdend met de ganse levenscyclus en de totale milieu-impact. Het probeert, waar mogelijk, om het product op een geïntegreerde manier te benaderen, m.a.w. eveneens rekening te houden met economische en sociale overwegingen van het product". Het richtplan zou de periodiciteit van het *federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* volgen, en uiterlijk een jaar na de totstandkoming van dit plan, worden opgemaakt. Aansluitend bij de twee fases van de planopmaak zullen de 4 betrokken adviesorganen tweemaal om advies worden gevraagd (over het richtplan in hoofdlijnen en over het voorontwerp van richtplan).
- [11] Het "actieplan" kondigt aan dat de maatregelen duidelijk zullen worden geformuleerd, met vermelding van de verantwoordelijke administratie en de betrokkenen bij de uitvoering, en met een kalender. De indeling van de maatregelen gebeurt volgens de strategie van een beleidscyclus. Per onderdeel van de beleidscyclus worden volgende concrete acties aangekondigd.
- [12] Voor de *beleidsondersteuning* wordt gewezen op het belang van de begeleidingscomités bij het *Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid gericht op Duurzame Ontwikkeling*, waarin de bevoegde administraties zetelen. Er worden 9 elementen aangegeven die moeten leiden tot beleidsondersteunende maatregelen. De *beleidsvoorbereiding* houdt zowel de klassieke aanpak van rapportering en planning in, als het beheer van de Europese dossiers. Eenmaal het richtplan wordt aangenomen zal de jaarlijkse voorbereiding moeten plaatsvinden via jaarprogramma's, die worden opgesteld als onderbouw van de begroting. Het afbakenen van prioritaire productgroepen zal centraal staan in de beleidsvoorbereiding. Deze prioriteitsstelling zal niet alleen worden beïnvloed door de Europese context of door milieukundige analyses, maar evenzeer door gevoeligheden bij de verschillende stakeholders. Vier elementen worden vermeld waarmee rekening zal worden gehouden voor de beleidsvoorbereidende maatregelen.
- [13] Voor de *beleidsuitvoering* wordt bij de categorie juridische instrumenten aangekondigd dat er nood is aan integratie van de verschillende wetten inzake productbeleid (wetten productnormen, veiligheid en gezondheid van de werknemers, de veiligheid van de consumenten, ...). De knelpunten bij de zogenoemde "Nieuwe aanpak" en de normalisatie als alternatief voor gebods- en verbodsbepalingen, worden onderkend. De productgroep verpakkingen wordt als prioritair beschouwd. Dit zijn drie van de vijf maatregelen die aangekondigd worden als in te zetten juridische instrumenten. Als economische instrumenten worden in het vooruitzicht gesteld: de afschaffing van milieuvriendelijke subsidies en het aangeven van welke economische instrumenten moeten worden ingezet voor de prioritaire productgroepen. De inzet van het verlaagd BTW-tarief voor producten met een Europees ecolabel wordt vernoemd als prioritair aandachtspunt. Het stimuleren bij bedrijven van innovatie moet ervoor zorgen dat eerder diensten worden gecreëerd dan producten om aan de noden van de mensen te voldoen.
- [14] Samenvattend kan worden aangegeven dat volgende maatregelen bij de inzet van sociaal-communicatieve instrumenten zeker zullen moeten worden genomen. Voor elk van de prioritaire productgroepen zal het richtplan duidelijk aangeven welke sociaalcommunicatieve instrumenten moeten worden ingezet. In het bijzonder, conform de wet van 21 december 1998, zal het aandacht besteden aan sectorale

overeenkomsten. Bij initiatieven inzake zorgsystemen én inzake educatie, informatie en sensibilisering zal afstemming en overleg met de gewesten en Economische Zaken voorop moeten staan; in het bijzonder voor de wet betreffende overheidsaanbestedingen zal de opname van milieucriteria worden gestimuleerd. Ervaring met 'productpanels' zal voor 1 à 2 prioritaire productgroepen moeten worden opgebouwd, zowel bij de overheid als bij de maatschappelijke groepen.

- [15] Een *beleidsevaluatie* zal enerzijds jaarlijks gebeuren naar aanleiding van de opmaak van het jaarprogramma dat wordt toegevoegd aan de begroting en anderzijds vooraleer een nieuw meerjaren Richtplan Productbeleid wordt opgemaakt. Grote aandacht zal eveneens worden geschonken aan de *controle en handhaving*.
- [16] Als laatste onderdeel van maatregelen uit het actieplan zijn er drie speciale aandachtspunten. Bij het aandachtspunt voor de maatschappelijke actoren, doelgroepen en burgers wordt verwezen naar de FRDO, naar milieu-educatie en naar productpanels. De twee andere aandachtspunten zijn het focal point voor de Europese milieukeur en de interne milieuzorgsystemen bij de federale overheidsadministraties.
- [17] Het hoofdstuk "Conclusies en richtsnoeren" (p.38-39) tenslotte vestigt de aandacht erop dat voor het tot stand komen van dit vooropgestelde productbeleid er heel wat capaciteitsopbouw nodig is. Zowel de federale diensten voor het leefmilieu, de andere federale departementen én de gewesten, als de maatschappelijke actoren hebben nog een weg af te leggen. Daarom zal "kennismanagement" een onderdeel zijn van het richtplan. De zeven belangrijkste richtsnoeren die zullen worden gehanteerd bij de opmaak van het richtplan zijn hoofdzakelijk reeds vermeld doorheen de verschillende hoofdstukken van het richtplan in hoofdlijnen. Als nieuw element wordt aangehaald "de relatie met een geïntegreerd productbeleid, in het bijzonder de invloed ervan op ontwikkelingslanden". Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vraag naar meer mensen en middelen aangezien deze noodzakelijk zijn voor het welslagen van het richtplan. Hiertoe zal een bijlage aan het richtplan worden opgemaakt.
- [18] De bijlagen (p.40-59) bevatten voorbeelden van gerealiseerde acties inzake productbeleid op federaal niveau, en in het Vlaamse Gewest, het Brussels hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest. Een lijst met afkortingen en acroniemen sluit het document af.

4. Adviesvraag

- [19] Minister Aelvoet verzoekt de Raad zich uit te spreken over de volgende punten :
- 1) Algemene aspecten en procedure voor het uitstippelen van een productbeleid
 - Algemeen beschouwd, wat is het advies van de Raad over de krachtlijnen van het richtplan?
 - Wat denkt de Raad over de procedure die is voorgesteld om het richtplan uit te stippelen?
 - 2) Definities en toepassingsgebied van het beleid
 - Stemt de Raad in met de omlijning van het toepassingsgebied van het richtplan, in het bijzonder van de term "product"?
 - In welke mate stemt de Raad in met de "integrale" benadering van het productbeleid?
 - In welk mate en vooral hoe snel en op welke wijze moeten volgens de Raad de andere pijlers van duurzame ontwikkeling (in het bijzonder de sociale pijler) worden gekoppeld aan een "geïntegreerd" productbeleid, rekening houdend met de gevolgen op het vlak van de organisatie en de budgetten?
 - Stemt de Raad ermee in dat in België een combinatie wordt gehanteerd van alle beschikbare beleidsinstrumenten, d.w.z. de juridische, economische en sociaal-communicatieve instrumenten?



- 3) Doelstellingen en ambitieniveau van het beleid
- Wat zijn volgens de Raad de doelstellingen van het productbeleid?
 - Wat zijn volgens de Raad de doelstellingen van het richtplan?
 - In welke mate en tegen welke voorwaarden kunnen volgens de Raad Belgische initiatieven (niet opgelegd door Europese richtlijnen) worden genomen inzake productbeleid om bij te dragen tot het bereiken van de milieudoelstellingen waartoe in de verschillende contexten en door de uiteenlopende overheden is beslist?
- 4) Inhoud van het Richtplan in grote lijnen
- Wat verwacht de Raad voor wat betreft de wijze van formulering van de maatregelen in het plan?
 - In welke mate stemt de Raad in, voor de verschillende etappes van het beleid (wetenschappelijke ondersteuning, voorbereiding, aanwending van de verschillende types instrumenten, evaluatie en tot slot, controle en sancties), met de prioritaire thema's zoals reeds aangegeven in de grote lijnen van het richtplan en waarvoor in het eigenlijke plan concretere maatregelen zullen moeten worden ontwikkeld?
 - Ten slotte, stemt de Raad in met de conclusies en de richtsnoeren die zijn geformuleerd in het richtplan in grote lijnen?

[20] De minister wijst erop dat de Raad eveneens advies kan uitbrengen over andere aspecten van het document, als hij dat wenselijk of nodig acht.

5. Opmerkingen van de raad

5.1. Algemene aspecten (vraag 1)

- [21] De raad vindt het positief dat het richtplan in twee stappen tot stand komt, zodat met zijn opmerkingen rekening kan worden gehouden.
- [22] In het algemeen betreurt de raad het dat in dit eerste richtplan in hoofdlijnen een visie op een aantal principes voor het productbeleid ontbreekt. Het richtplan in hoofdlijnen geeft in hoofdzaak een overzicht van het bestaande kader in België voor het productbeleid en in tweede instantie een eerste algemene aanzet van acties. De raad heeft de indruk dat deze eerste vooropgestelde maatregelen eerder getuigen van een ad hoc-benadering van de problematiek zonder duidelijke stellingname. Het objectieve overzicht van het bestaande kader is in die zin positief omdat het richtplan er op die manier toe aanzet om een reflectie te houden van hoever het staat met het productbeleid en wat er nog te doen is, met – voor de definitieve versie – aanduiding van de verantwoordelijken en een kalender. Een globaal overzicht van bestaande en nog te realiseren acties laat toe eventueel overlappingen en hiaten aan te pakken. Daarentegen vindt de raad het een gemiste kans dat men de beschrijvingen niet heeft overstegen door reeds in het richtplan in hoofdlijnen een visie mee te geven van wat de uiteindelijke doelstellingen van een geïntegreerd productbeleid (GPB) zouden moeten zijn en welke principes men belangrijk vindt. De visie van België in het lopend Europees debat over GPB zou eveneens niet mogen ontbreken in het richtplan.
- [23] De raad is er zich van bewust dat de uitvoering van het plan zal afhangen van de beschikbare mensen en middelen. In de toelichting in de werkgroep productnormen van de raad spraken de auteurs van het richtplan in hoofdlijnen van een noodzaak tot uitbreiding van de medewerkers bij de federale diensten van het leefmilieu met een factor 4 en verhoging van het budget met een factor 10. De raad zou graag in kennis worden gesteld van de budgettaire middelen die de federale overheid zal uittrekken voor de maatregelen uit het richtplan en hoopt op een substantiële verhoging zodat de middelen afgestemd zijn op de ambities. De raad onderlijnt hierbij het belang van een versterkte samenwerking met de andere ministeries.



- [24] In navolging van de vorige twee opmerkingen vindt de raad het aangewezen om in het definitieve richtplan bij de maatregelen ook aan te duiden welke doelstelling(en) met de maatregelen worden beoogd en welke middelen de geplande maatregelen zullen vergen.
- [25] De raad meent dat er in het richtplan productbeleid meer aandacht moet gaan naar een evenwichtige en geïntegreerde benadering van de ecologische, de sociale en de economische aspecten van de levensloop van producten. De leden van de raad vinden dat hiervoor de ecologische en sociale aspecten zouden moeten worden versterkt, evenwel tegelijk moet een duurzame economische ontwikkeling worden bevorderd.

5.2. Definities en toepassingsgebied (adviesvraag 2, punt 1)

- [26] De raad stelt vast dat het richtplan in hoofdlijnen het toepassingsgebied beperkt tot producten² en onder meer stoffen en preparaten, biociden en voedingsmiddelen uitsluit. De raad betreurt het dat deze categorieën van producten worden uitgesloten. Het is begrijpelijk dat niet alle categorieën onmiddellijk zullen kunnen worden aangepakt, maar het richtplan zou de bedoeling moeten hebben een geïntegreerde visie op alle soorten producten te ontwikkelen. Voor een reeks categorieën bestaat er reeds wetgeving, zowel Belgische als Europese. De raad begrijpt dat aan deze categorieën in eerste instantie minder aandacht wordt gegeven, maar vindt dit geen voldoende reden om ze a priori uit te sluiten van een geïntegreerd productbeleid. Volgens de raad mag het toepassingsgebied ervan niet beperkter zijn dan dat van het Europese geïntegreerd productbeleid.
- [27] De raad meent dat van alle categorieën de prioritaire productgroepen moeten worden vastgesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met het Groenboek geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie en het Witboek, dat in voorbereiding is.
- [28] Het richtplan moet eveneens aangeven welke standpunten België zal innemen in deze Europese discussies. De raad is van oordeel dat België actief moet participeren aan de totstandkoming van een Europees geïntegreerd productbeleid. Daarbij moeten de drie dimensies van duurzame ontwikkeling over de hele levensloop van het product telkens evenwichtig én op geïntegreerde wijze aan bod komen.
- [29] Het richtplan moet rekening houden met de evoluties op het vlak van de categorieën van producten, die volgens het richtplan in hoofdlijnen zouden worden uitgesloten. Zo bijvoorbeeld dient het richtplan de conclusies van de beoordeling van stoffen en preparaten die op Europees vlak bezig is, in ogenschouw te nemen en de resultaten ervan, waar toepasselijk, te gebruiken. Ook voor de voedingsmiddelen en landbouwproducten moet het richtplan rekening houden met het specifiek beleid dat bestaat op die domeinen.
- [30] De raad stelt vast dat het richtplan in hoofdlijnen meermaals verwijst naar de wet van 21 december 1998 over de productnormen, waarvoor een wijziging momenteel in bespreking is. De raad wenst erop te wijzen dat deze wet slechts één instrument is naast de andere.
- [31] De raad is van oordeel dat om de behoeften te bevredigen, moet worden afgewogen in welk geval (een combinatie van) producten of diensten het best aangewezen is in een geïntegreerd productbeleid. Daarom meent de raad dat het uitermate aangewezen is om in het richtplan eveneens de diensten die aansluiten bij de producten, te behandelen.
- [32] In dit kader betreurt de raad dat in het richtplan wordt gesteld dat de tendens naar het meer aanbieden van diensten zonder meer als duurzame ontwikkeling wordt gezien. Het aanbieden van diensten gebeurt immers niet altijd op een duurzame wijze (bijv. grote

² Het richtplan in hoofdlijnen definieert producten als lichamelijk roerende zaken en diensten die in de handel worden gebracht.



flexibiliteit van de werknemers, telewerk, overmatig transport, ...). In dit kader herinnert de raad de overheid eraan dat de producerende industrie een groot economisch en sociaal draagvlak heeft in België, zolang deze zich ontwikkelt op een sociaal verantwoorde wijze en binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte blijft.

- [33] De raad meent dat het aangewezen is om in het volgende advies over dit onderwerp, namelijk het advies over het ontwerp-richtplan productbeleid dieper in te gaan op de keuze voor producten en diensten in het kader van een geïntegreerd productbeleid.

5.3. Geïntegreerd versus integraal productbeleid (adviesvraag 2, punten 2 en 3)

- [34] Het richtplan geeft aan in eerste instantie een *integraal* productbeleid te willen uitwerken, eerder dan een geïntegreerd productbeleid. In het voorgestelde integraal productbeleid wordt enkel rekening gehouden met de totale milieu-impact gedurende de ganse levenscyclus van het product. De fases die in rekening zouden worden gebracht zijn voorproductie, productie, distributie, gebruik en verwijdering (Richtplan in hoofdlijnen, p.12). De raad vindt echter dat er binnen het geïntegreerde productbeleid op korte termijn aandacht moet worden besteed aan een geïntegreerde aanpak van de sociale, economische en ecologische aspecten van de levensloop van producten, met inbegrip van de veiligheids- en gezondheidsaspecten, zoals reeds gevraagd in het advies van de raad van 16 april 2002 ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002a06n).
- [35] De raad is er zich van bewust dat om rekening te kunnen houden met de sociale en economische elementen in het kader van een geïntegreerd productbeleid er nog heel wat methodologische onzekerheden bestaan. Daarom meent de raad dat op dat vlak wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk is om methodologieën op punt te stellen. In het lopende *Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid gericht op Duurzame Ontwikkeling* (PODO) moet dit een belangrijk aandachtspunt zijn. Hierbij moet specifiek aandacht gaan naar de problematiek van de externe kosten, die momenteel onvoldoende in rekening worden gebracht. De raad verwijst ook naar een studie op Europees vlak die de socio-economische impact van wetgeving onderzoekt (*Business Impact Assessment*)³.
- [36] Reeds op korte termijn moet het mogelijk zijn dat de federale diensten voor het leefmilieu zoveel mogelijk rekening houden met bestaande kennis over de sociale en economische aspecten van het productbeleid. Een versterking van de federale diensten voor het leefmilieu is hiervoor een noodzaak, evenals een goede samenwerking met de andere federale ministeries.
- [37] Het richtplan in hoofdlijnen duidt aan dat “het milieugericht productbeleid een interne integratie impliceert met de andere vormen van milieubeleid, alsook een externe integratie met het eraan verbonden niet-milieubeleid. Enerzijds is het horizontaal geïntegreerd in het ander federaal beleid en anderzijds verticaal in het internationaal, regionaal en lokaal beleid.” (p.14). De raad meent dat voor de realisatie van een geïntegreerd productbeleid het wenselijk is dat de federale diensten voor het milieubeleid een betere horizontale integratie binnen haar eigen diensten realiseert.
- [38] Daarnaast moet het beleid van de andere federale diensten die met productbeleid te maken hebben, worden uitgewerkt in samenhang met het productbeleid dat uitgaat van de federale diensten voor het leefmilieu. Tenslotte moet dit beleid en het beleid van de gewesten eveneens op elkaar zijn afgestemd. De raad meent dat dit richtplan een motorfunctie kan hebben om een versterkte samenwerking met de andere departementen en gewesten te realiseren.

³ Voor meer informatie: [http:// europa.eu.int/enterprise/regulation/bia/ppbia_en](http://europa.eu.int/enterprise/regulation/bia/ppbia_en)

5.4. Mix van instrumenten (adviesvraag 2, punt 4)

- [39] Het richtplan in hoofdlijnen bemerkt dat juridische instrumenten of taxerende economische instrumenten aan te wenden zijn om korte termijndoelstellingen te bereiken. Om doelstellingen op middellange termijn te halen, wordt best beroep gedaan op subsidiërende economische instrumenten en sociale instrumenten. De raad treedt de wenselijkheid van een mix van instrumenten bij, maar gaat niet akkoord met deze theoretische uitgangspositie. De raad is van mening dat eerder per productgroep en afhankelijk van de marktstructuur (aanwezigheid van free-riders) en de prijsgevoeligheid van producten, moet worden uitgemaakt welk instrument, of welke combinatie van instrumenten die elkaar versterken, het beste resultaat oplevert.
- [40] Innovatie die daadwerkelijk leidt tot een winsituatie op zowel milieuvlak als economisch en sociaal vlak, zou gestimuleerd moeten worden. Daarbij aansluitend wenst de raad aan te stippen dat de expertise die zich bij de bedrijven, in het bijzonder de pro-actieve, en bij de andere stakeholders, bevindt voldoende moet worden benut bij het uitwerken van een productbeleid.
- [41] De raad vraagt of er ook reeds aandacht kan worden besteed aan een productaansprakelijkheidsstelsel voor milieuschade. De raad is van oordeel dat een dergelijk stelsel het best op Europees vlak zou worden uitgebouwd. België kan in het kader van een federaal richtplan productbeleid dit onderwerp verdedigen op Europees vlak. Meer details over dit stelsel gaf de raad in zijn advies over het Groenboek geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie (2001a09n).

5.4.1. Juridische instrumenten

- [42] Over normalisatie herhaalt de raad terzake zijn standpunt dat hij geformuleerd heeft in zijn advies over het Groenboek Geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie (2001a09n). De voorwaarden voor normalisatie op milieugebied in het kader van IPP zijn volgens de FRDO de volgende :
- Een aanpak waarbij de levensloopbenadering (van grondstoffase tot afvalfase) van producten op vlak van milieu-overwegingen in rekening wordt gebracht.
 - Het politieke niveau mag zijn verantwoordelijkheid niet ontlopen. In het kader van de "new approach" moeten de essentiële eisen van de richtlijn én het mandaat, zeer duidelijk omschreven zijn en expliciete milieudoelstellingen (kwantitatieve of kwalitatieve lange termijn doelstellingen of procedurele principes) bevatten.
 - Er dient een evenwichtige vertegenwoordiging te zijn van alle stakeholdergroepen die de normalisatieprocessen willen opvolgen.
 - Alle geïnteresseerde partijen zowel op Europees als nationaal vlak moeten actief en rechtstreeks kunnen participeren in alle relevante werkzaamheden. Alle groepen moeten over zekere financiële mogelijkheden beschikken.
 - Het volledige normalisatie-proces dient transparant te zijn en oog te hebben voor de diverse aspecten van het algemene belang.
- [43] De raad vindt dat een tijdige omzetting van de Europese richtlijnen één van de prioriteiten van het federaal productbeleid moet zijn, samen met de controle op een gedegen uitvoering van de bestaande regelgeving. De raad heeft in vorige adviezen over Belgische uitvoeringsbesluiten inzake productnormen het reeds meerdere malen betreurd dat de omzetting van Europese richtlijnen laattijdig gebeurt (zie adviezen 1999A04n, 1999A14n, 2000A02n, 2000A12n, 2001A04n, 2002A02n, 2002A06n). De raad heeft onder meer deze vaststelling aangegrepen om een versterking van de federale diensten van het leefmilieu te vragen, zodat België beter aan zijn internationale verplichtingen kan voldoen (zie adviezen 2000A02n en 2001A04n).



5.4.2. Economische instrumenten

- [44] De raad vindt, zoals reeds besproken in zijn advies over het groenboek geïntegreerd productbeleid van de Europese Commissie, dat het prijsmechanisme een belangrijke rol speelt. De raad herhaalt daarom dat “er moet worden op toegezien dat de prijzen rekening houden met de sociale en de milieukosten. Voorts stelt de FRDO, in verband met de fiscaliteit van producten, dat de prijs een belangrijke rol speelt voor de consument. Het volstaat dus niet het publiek beter te informeren. De Raad vraagt dat, wanneer dit nodig en mogelijk is, rekening houdend met de economische, ecologische en sociale dimensies, de duurzamer producten ook financieel aantrekkelijker zouden worden gemaakt dan de klassieke producten. De differentiatie moet zo goed mogelijk worden gemaakt volgens objectieve criteria die in de mate van het mogelijke rekening houden met de externe kosten. De Raad acht dat deze maatregelen maximaal moeten worden geharmoniseerd op Europees niveau en dat de lidstaten op dit gebied een actief beleid moeten voeren” (2001a09n, p.8).
- [45] De objectieve criteria om duurzame producten te onderscheiden, moeten rekening houden met innovatieve evoluties, zodat steeds de meest duurzame producten onder het fiscaal voordelig regime vallen.
- [46] De raad verdedigt nog steeds de idee om het BTW-tarief voor milieuvriendelijker producten te verlagen, zoals hij reeds deed in het advies over het Groenboek geïntegreerd milieubeleid van de Europese Commissie (2001a09n). Daarin merkte de raad daarbij op dat “de problematiek van de milieufiscaliteit meer omvat dan de BTW alleen. De milieufiscaliteit omvat onder meer de ecotaks, de CO₂-heffing, de gedifferentieerde verbruiksbelasting, de milieubelastingen, de gezinsbijdragen voor het leefmilieu en de hogere investeringsaftrek; ze moet als instrument haar plaats hebben in het kader van een geïntegreerd productbeleid in de gevallen dat ze op economisch, sociaal en ecologisch vlak betere resultaten oplevert dan andere instrumenten.”
- [47] De raad meent dat er moet worden onderzocht hoe productiemethoden, die nog niet afgeschreven zijn, maar waarvoor er technologisch innovatiever en duurzamer alternatieven bestaan, kunnen worden ontmoedigd. Indien er een mogelijkheid toe bestaat, zou op Europees vlak moeten worden gestreefd naar een systeem van versnelde afschrijvingen, op voorwaarde dat de technologieën worden vervangen door deze die een – economisch, ecologisch en sociaal – meer duurzaam karakter hebben en die verder gaan dan wat de wettelijke normen vereisen.
- [48] De raad vraagt zich bovendien af hoe de ondernemingen het best aangemoedigd kunnen worden om te opteren voor milieuvriendelijke nieuwe installaties, zelfs in het geval de oude reeds afgeschreven zijn.

5.4.3. Communicatieve instrumenten

- [49] De raad is ervoor te vinden dat een meta-productpanel wordt aangewend om prioritaire productgroepen af te bakenen. De betrokkenen uit de Federale diensten en de maatschappelijke actoren zullen hierin samen nagaan welke categorieën van producten eerst aandacht verdienen. De hoofdlijnen geven aan dat “ervaring met ‘productpanels’ zal voor 1 à 2 prioritaire productgroepen moeten worden opgebouwd, zowel bij de overheid als bij de maatschappelijke groepen”. De raad vindt dat meta-productpanels een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan een geïntegreerd productbeleid op voorwaarde dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.
- [50] Ten eerste moet duidelijk worden gesteld wat de concrete doelstellingen zijn van dit productpanel en wat de opvolging zal zijn van de resultaten ervan.
- [51] De raad vindt ten tweede dat de nodige middelen moeten worden voorzien om de samenwerking met alle maatschappelijke actoren zó efficiënt mogelijk te laten verlopen.



- [52] De raad meent dat de maatschappelijke groepen over alle mogelijke informatie, zowel de economische, sociale als ecologische, moeten beschikken om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan deze panels. Hierbij kunnen de gegevens en de expertise in het kader van de eco-labelproducten en andere Europese initiatieven zeer nuttig zijn. Dit vermijdt de dubbele inzet van middelen.
- [53] De raad meent dat het succes van de metapanelen ondermeer afhankelijk zal zijn van de wil van de deelnemende partijen om informatie uit te wisselen.
- [54] Er zou ook moeten worden nagedacht over hoe instrumenten, kennis en ervaring op het vlak van duurzame productie die in grote bedrijven is opgebouwd, ten goede kan komen aan kleinere bedrijven, die de draagkracht niet bezitten om ze zelf te verwerven, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de bestaande juridische regels inzake vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

5.5. Doelstellingen (adviesvraag 3)

- [55] De raad onderschrijft de aanpak van het richtplan in hoofdlijnen in zoverre het afstapt van een ad hoc benadering van producten en het in rekening brengt – voor zover mogelijk – van alle aspecten. Als één van de 7 richtsnoeren in het richtplan in hoofdlijnen wordt aangekondigd : “De voorbereiding van een doelmatigheidsanalyse waarin doelstellingen op korte, middellange en lange termijn worden geformuleerd (incl. de aanwending van indicatoren)”. De raad vindt het zeer belangrijk dat het definitief richtplan doelstellingen zal formuleren en betreurt het dat het richtplan in hoofdlijnen deze nog niet bevat (zie ook [20] en [21]).
- [56] De raad wenst dat wordt verduidelijkt wat het statuut van het richtplan zal zijn. De raad is van oordeel dat in navolging van het *plan d’environnement pour le développement durable* van het Waals Gewest en van het Vlaams *Milieubeleidplan* een deel louter indicatief kan zijn en andere maatregelen dwingende kracht voor de overheid moeten hebben. Er moet daarvoor dan ook een duidelijke juridische basis worden gecreëerd.
- [57] De raad meent dat het richtplan een flexibel instrument moet zijn dat de ruimte laat om Belgische initiatieven te nemen als zou blijken dat Europese initiatieven geen voldoening schenken voor de Belgische situatie. Of er nood is aan Belgische initiatieven moet bekeken worden per productgroep.
- [58] Het hoofdstuk over het “kader voor productbeleid” vermeldt dat het artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het niet zou mogelijk maken voor de lidstaten om strengere maatregelen te treffen. Dit klopt niet helemaal. Artikel 95, leden 4 en 5 laten de mogelijkheid om onder strikte voorwaarden strengere regels te handhaven of in te voeren.

5.6. Inhoud van het richtplan in hoofdlijnen (vraag 4)

- [59] De maatregelen moeten niet alleen vermelden wie de verantwoordelijke administratie is, wie de betrokkenen zijn bij de uitvoering en welke kalender moeten worden gerespecteerd (cf. p. 29 richtplan in hoofdlijnen), maar ook welke doelstellingen ermee beoogd zijn en welke middelen deze vereisen (zie ook [21]).
- [60] De raad stemt in met het volgen van de beleidscyclus voor het voorstellen van de maatregelen. Ook het aanwenden van meta-panelen voor het bepalen van prioritaire productgroepen onderschrijft de raad, op voorwaarde dat dit geen vrijblijvende aangelegenheid zal zijn, maar er werkelijk rekening zal mee worden gehouden.
- [61] De raad kan zich vinden in de conclusies en richtsnoeren. Om een realiseerbaar plan te kunnen uitvoeren, zijn er, zoals ook reeds gezegd, meer mensen en middelen nodig.



Bijlagen

1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 18 juni 2002

3 van de 4 voor- en ondervoorzitters

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming

A. Cliquet (Birdlife Belgium), G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

2 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), M. Pans (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), L. Slabbinck (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccarï (Université Libre de Bruxelles, ULB)

Totaal: 29 van de 38 stemgerechtigde leden

2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *productnormen* vergaderde op 29 april, 13 en 27 mei en 3 juni 2002 om dit advies voor te bereiden.

3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden van de raad en hun vertegenwoordigers

L. Lavrysen (UG) – voorzitter van de werkgroep *productnormen*

D. Misonne (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail *normes de produits*

E. Borgo (BBL), A. De Vlaminck (IEW), B. Melckmans (FGTB), A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), A. Panneels (FGTB), D. Pevenage (Fedichem), E. Quintana (CNCD), L. Slabbinck (ACV), K. Taschner (Inter-Environnement Bruxelles)

Secretariaat

J. De Smedt, S. Hugelier