Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een communautair systeem van milieukeuren

COM(2008) 401 final — 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

De Raad heeft op 11 september 2008 besloten het EESC overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een communautair systeem van milieukeuren"

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 januari 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Sylvia GAUCI.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 februari 2009 gehouden 451e zitting (vergadering van 26 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór en twee stemmen tegen, bij vier onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De milieukeur van de EU is een instrument waarvan op vrijwillige basis gebruik kan worden gemaakt en dat moet zo blijven. Juist vanwege dat vrijwillige karakter ervan kunnen er hoge en ambitieuze normen worden gesteld: de gehanteerde criteria sluiten uit dat andere dan producten en diensten met uitstekende milieuprestaties worden gepromoot.

1.2 Wel is belangrijk dat er verbetering wordt gebracht in het beheer van het systeem dat zakelijker moet worden.

1.3 De Commissie betoogt terecht dat het aantal productgroepen en licentiehouders aanzienlijk moet worden verhoogd.

1.4 Een milieukeur voor alle (verse en verwerkte) levensmiddelen zou een eerste stap zijn in de richting van een werkelijk „groene" aanbodketen. Wel moet worden gegarandeerd dat een product om in aanmerking te komen voor de milieukeur, in àlle fasen van zijn levenscyclus aan de gestelde normen voldoet. Uit het voorstel blijkt niet duidelijk welke soorten levensmiddelen de Commissie onder de verordening wil laten vallen.

1.5 Verpakkingen kunnen worden meegenomen bij de voor de toekenning van een milieukeur gehanteerde criteria, maar dan alleen als dat relevant is voor bepaalde productgroepen.

2. Inleiding

2.1 De Commissie heeft in juli 2008 haar goedkeuring gehecht aan onderhavig voorstel voor een verordening betreffende een communautair systeem van milieukeuren, dat is bedoeld ter vervanging van Verordening (EG) nr. 1980/2000 van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren.

2.2 Dit is geen nieuw onderwerp voor het EESC, dat al eerder zijn mening over het oorspronkelijke voorstel kenbaar heeft gemaakt [1] en dat al in andere - recente - adviezen tal van suggesties heeft gedaan voor de verdere uitbouw van het systeem [2].

2.3 Bij de voorbereiding van onderhavig advies is bovendien geprofiteerd van de inbreng van de diverse bevoegde instellingen, Europese belangengroepen en bedrijven die betrokken zijn bij het systeem. Veel voordeel had het EESC vooral van de in zijn hoofdgebouw gehouden hoorzitting, omdat ter gelegenheid daarvan kon worden geluisterd naar de uiteenzettingen van vertegenwoordigers van de zakenwereld, van milieu- en van consumentenorganisaties.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De toestand van het milieu baart steeds meer zorg.

Moderne productie- en consumptiepatronen hebben geleid tot een grotere vraag naar energie en natuurlijke hulpbronnen die op een niet-duurzame wijze worden gebruikt. Op die manier wordt het steeds moeilijker om het doel van de terugdringing van de schadelijke effecten van de menselijke activiteit op milieu, gezondheid en natuurlijke rijkdommen te verwezenlijken.

3.2 Daarom staan de huidige economieën voor een enorme uitdaging: ecologische duurzaamheid in overeenstemming brengen met economische groei en welzijn om de in het verleden gemaakte fouten te herstellen.

[1] PB C 296 van 29 september 1997, blz. 77

[2] cf. CESE-advies over rmilieuvriendelijke productiemethoden, PB C 224/1 van 30 augustus 2008

3.3 De financiële crisis die momenteel de hele wereld in haar greep heeft, mag de pogingen die worden gedaan om de impact van de klimaatverandering te verkleinen en het milieu te beschermen, niet ondermijnen. Daarentegen zou het „groen" maken van de aanbodketen, een sneeuwbaleffect moeten hebben voor alle takken van de industrie.

3.4 In deze context vormen duurzame consumptie en productie de beste mogelijkheid voor bedrijven om ecologische uitdagingen in economische kansen om te zetten, waar dan ook de consument weer baat bij heeft.

3.5 De uitdaging ligt in de verbetering van de algehele milieuprestatie van producten gedurende hun hele levenscyclus, de stimulering van de vraag naar betere producten en productietechnieken en hulp aan de consumenten om hun keuzen met kennis van zaken te kunnen maken.

3.6 Daarom is het EESC voorstander van een door derden erkend milieukeurmerk dat op een veelheid aan criteria en een „levenscyclusbenadering" ([1]) is gebaseerd en dat een van de onderdelen van dat maatregelenpakket kan worden ([2]).

3.7 Het EESC staat zonder meer achter initiatieven die zijn gericht op de ontwikkeling van een communautair beleid voor duurzame productie en consumptie dat volledig in ander communautair beleid wordt geïntegreerd. Zo kan een „groene markt" tot stand worden gebracht waarin producten en diensten gegarandeerd aan duidelijke gemeenschappelijke criteria voldoen en daadwerkelijk in alle lidstaten verkrijgbaar zijn.

3.8 De ervaring die tot dusverre met het gebruik van het milieukeursysteem is opgedaan, rechtvaardigt wijzigingen in de vigerende verordening.

De tekortkomingen van het huidige systeem kunnen als volgt worden samengevat:

i. trage voortgang van het systeem

ii. geringe bekendheid van de milieukeur

iii. geringe mate van gebruik van het systeem door het bedrijfsleven

iv. een te bureaucratisch procedure voor het vaststellen van de criteria en het beheer van het systeem

v. de producten en diensten met de grootste milieueffecten en het grootste verbeteringspotentieel vallen niet onder de huidige productgroepen

vi. marktcondities verschillen overal in de EU

vii. wildgroei in milieukeursystemen.

Hieronder zal in het hoofdstuk „Specifieke opmerkingen" bij deze tekortkomingen worden stilgestaan naargelang de door de Commissie voorgestelde maatregelen ter verbetering van het systeem worden behandeld.

3.9 Een geslaagde toepassing van het EU-milieukeursysteem is ook van groot belang, omdat dit het enige productgerelateerde en vraagafhankelijke vrijwillige beleidsinstrument is waarmee naar duurzaamheid wordt gestreefd.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1 Het milieukeursysteem van de EU is een instrument waarvan op vrijwillige basis gebruik kan worden gemaakt en dat moet zo blijven. Juist vanwege dat vrijwillige karakter ervan kunnen er hoge en ambitieuze normen worden gesteld: de gehanteerde criteria sluiten uit dat andere dan producten en diensten met uitstekende milieuprestaties worden gepromoot. Producten en diensten waarvoor de noodzaak om de milieu-impact ervan te verminderen, geen rol speelt, vallen uit de boot.

De milieukeur is bedoeld om eindgebruikers specifieke informatie over de milieukenmerken van een eindproduct te verschaffen. Dan kan een consument gemakkelijk en met kennis van zaken zijn of haar keuze bepalen. Desalniettemin mag de milieukeur geen voorwendsel worden - en mag ook niet als zodanig worden gebruikt - om t.a.v. producten met dezelfde functie en werking nieuwe handelsbelemmeringen op te werpen.

4.2 Het beheer van het systeem behoeft beslist verbetering. De bureaucratische procedures ervan moeten worden gerationaliseerd, zodat het systeem op een meer zakelijke wijze kan worden toegepast.

Anders gezegd, moet duidelijker worden gemaakt wie wat doet.

([1]) Een levenscyclusbenadering (*Life cycle thinking* - LCT) is het proces waarbij voor zover mogelijk rekening wordt gehouden met alle verbruikte natuurlijke rijkdommen en alle milieu- en volksgezondheidseffecten die verbonden zijn aan de levenscyclus van een product (goed of dienst). Men denke bij dat laatste o.m. aan grondstofwinning, productie, gebruik, vervoer, recycling en afvalverwerking en -verwijdering. Dankzij dit proces kan worden voorkomen dat „de lasten worden verschoven", d.w.z. dat er een verschuiving komt van de effecten of het gebruik van hulpbronnen tussen levenscyclusfasen, geografische gebieden en milieu- en volksgezondheidsaspecten, zoals klimaatverandering, zomersmog, zure regen en uitputting van bodemrijkdommen. De gestandaardiseerde kwantitatieve methode voor de vaststelling en evaluatie van de inputs, outputs en potentiële milieueffecten van een productsysteem gedurende de gehele levenscyclus is een levenscyclusbeoordeling (*Life Cycle Assessment* - LCA) (ISO 14040 ff).

([2]) Het belang van een milieukeursysteem is reeds beklemtoond in eerdere beleidsdocumenten, zoals in de Mededeling van de Commissie inzake een geïntegreerd productbeleid en in het Zesde Milieuactieprogramma.

4.3 De rol van de nationale instanties moet zoveel mogelijk worden toegespitst op handhaving van de verordening en marktbewaking, in overeenstemming met het voorstel van de Commissie.

4.4 De bureaucratie die met de ontwikkeling van criteria voor productgroepen en de aanvraagprocedures is gemoeid, moet worden teruggedrongen, maar dan wel zonder dat wordt afgedaan aan het doel dat ermee wordt nagestreefd.

Ook moeten de criteria voor de milieukeur waarborgen dat producten die het Europese keurmerk (het bloemmotief als symbool voor milieuvriendelijkheid) dragen, niet schadelijk zijn voor de gezondheid, de veiligheid of om het even welk ander maatschappelijk aspect.

4.5 T.a.v. de etiketteringregelingen voor milieuvriendelijke producten moet er volgens het EESC duidelijkheid komen in de criteria en uniformiteit in de minimumvereisten op de gehele interne markt. Dit waarborgt billijkheid jegens de consument die „groene" keuzen maakt, de zekerheid dat overal in de EU uniforme controleregelingen worden toegepast en eerbiediging van het beginsel van vrij verkeer voor werkelijk „groene" producten. De Europese milieukeur moet meer ingang vinden en een plaats krijgen naast andere - nationale en sectorale - keursystemen. Voorwaarde is wel dat die àndere keurregelingen ook een gezonde wetenschappelijke onderbouwing hebben en consistent zijn met alle overige Europese regelgeving.

4.6 Verder moeten de criteria m.b.t. chemische stoffen op een risicoanalyse berusten.

Enkel een lijst van gewenste of ongewenste chemische stoffen, waarbij slechts wordt uitgegaan van de risicocategorie en geen wetenschappelijke of juridische onderbouwing wordt gegeven, leidt maar al te vaak tot verwarring en ongelijke behandeling. Het is dan ook discutabel of criteria als „gevaarlijke stoffen" überhaupt wel op een milieukeur thuishoren: een milieukeur kan niet in de plaats komen van de officiële EU-wetgeving op dit gebied, zoals Richtlijn 67/548/EEG ([1]).

4.7 Bovendien heeft het EESC de indruk dat plaatselijke overwegingen soms doorklinken in de algemene criteria. Het is niet altijd zo dat de criteria die momenteel in een specifieke milieukeur en op Europees of nationaal niveau zijn vastgelegd, in een bepaalde lokale context ook echt altijd de geringste milieueffecten garanderen.

Zo kan waterverbruik in Zuid-Europa grotere gevolgen hebben dan in Noord-Europa. Het EESC is daarom voorstander van criteria die niet sterk variëren naar gelang van de lokale context.

4.8 Criteriadocumenten moeten veel gebruikersvriendelijker worden en een standaardopmaak hebben. Daarom zou de Commissie een model moeten creëren voor gestandaardiseerde, gebruikersvriendelijke criteriadocumenten, zodat bedrijven en openbare inkopers tijd en middelen kunnen besparen bij het opstellen van specificaties die overeenstemmen met de milieukeurcriteria.

4.9 De Commissie betoogt dat het aantal productgroepen en licentiehouders aanzienlijk moet worden verhoogd, waarbij er met name aandacht moet zijn voor sectoren waar de milieueffecten en het verbeteringspotentieel het grootst zijn.

Hoewel het EESC die zienswijze in beginsel onderschrijft, moet de werkingssfeer van het milieukeursysteem ook weer niet onbeperkt worden uitgebreid.

4.9.1 Tal van branches hebben zich in Europa onder druk gezet gevoeld om milieu-informatie aan belanghebbenden te verstrekken. Deze druk wordt uitgeoefend door de EU en afzonderlijke lidstaten, die willen dat op producten een keurmerk wordt aangebracht of in ieder geval een aanduiding van de milieuvriendelijke kwaliteit ervan. Deze branches reageren op het steeds groter wordende milieubewustzijn en de behoefte aan milieu-informatie onder zowel de professionele gebruikers als de consumenten. Het concept van een milieukeursysteem ([2]) is zeker geschikt voor markten waar meestal kan worden aangenomen dat de consument slecht geïnformeerd of niet-deskundig is en waar geen twijfel bestaat over de vraag welke de concurrerende producten zijn.

4.10 Voorwaarde voor een succesvollere milieukeur is ook en vooral dat er veel meer middelen voor marketing worden uitgetrokken, zodat de relevante informatie beter onder bedrijven en consumenten kan worden verspreid.

4.10.1 Zoals hiervoor reeds werd gesteld, is het milieukeursysteem nauwelijks bekend onder de consumenten.

De doorsnee-consument is ofwel niet bekend met het bestaan van het milieukeursysteem ofwel onvoldoende op de hoogte van de voorwaarden voor de toekenning van de milieukeur. Vooralsnog wordt de consument dus onvoldoende middels voorlichtingscampagnes gestimuleerd om milieubewuste keuzen te maken.

([1]) Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen.

([2]) De milieukeur van de EU is een milieukeur van het type 1, ofwel een milieukeur waarvoor is voldaan aan de vereisten van ISO 14024

4.10.2 Daarnaast moeten ook bedrijven attent worden gemaakt op de voordelen van het gebruik van de milieukeur. Zo kan de effectiviteit van het systeem worden vergroot en kan bedrijven tijd en middelen worden bespaard doordat deze niet zelf op zoek hoeven te gaan naar informatie over de manier waarop de milieukeur kan worden verworven.

4.11 Het EESC blijft erbij dat de ontwikkeling van het aantal vastgestelde criteria voor productgroepen alsook het aantal toegekende milieukeuren, geen negatief oordeel verdient omdat de verordening nog maar kort van kracht is. Bij de invoering van de Duitse „Blaue Engel" (1977) en het „zwaantje" ([1]) (1989), die inmiddels niet meer weg te denken zijn uit hun eigen markten en tot op zekere hoogte ook uit buitenlandse markten, speelden in het begin soortgelijke teleurstellingen en tegenslagen. Ook deze milieukeuren maakten een langzame start.

4.12 Ook is het EESC ervan overtuigd dat de toekomst van milieukeuren in een versterking van de Europese regeling ligt, en wel vanwege het aan nationale keursystemen klevende bezwaar van handelsbelemmeringen. Daarom moet ernaar worden gestreefd om de criteria van de nationale milieukeursystemen zoveel mogelijk op één lijn te brengen.

5. Kanttekeningen bij de artikelen van de ontwerpverordening

5.1 In artikel 7, lid 2, van de ontwerpverordening staat dat onder bepaalde omstandigheden „*de verkorte procedure voor de uitwerking van milieukeurcriteria*" mag worden toegepast. Volgens het EESC wordt hiermee een achterdeurtje opengezet voor een afgezwakte toegang tot de milieukeur van de EU. Belanghebbenden moeten er zeker van kunnen zijn dat hun een even grote mate van transparantie wordt geboden en dat zij net zo grondig worden geraadpleegd.

5.2 Levensmiddelen en dranken (evenals farmaceutische producten en medische apparatuur) zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de vigerende Verordening (EG) nr. 1980/2000. De reden daarvoor is dat op die manier potentiële strijdigheid met de EU-wetgeving voor levensmiddelen (waarin o.a. aspecten als voedselveiligheid, hygiëne en etikettering van levensmiddelen zijn geregeld) wordt voorkomen.

5.3 Thans wordt door de Commissie voorgesteld om het toepassingsgebied van de milieukeurverordening uit te breiden met een beperkt aantal levensmiddelen en dranken, te weten: verwerkte levensmiddelen en producten van visserij en aquacultuur. De meeste levensmiddelen en dranken blijven dan uitgesloten van het toepassingsgebied ([2]).

5.4 Daarenboven wordt in artikel 7, lid 3 en in artikel 9, lid 10 gesteld dat de milieukeur voor verwerkte levensmiddelen „*uitsluitend betrekking [heeft] op de verwerking, het vervoer en de verpakking van die producten.* " De milieubeoordeling voor deze levensmiddelen en dranken beperkt zich dus tot slechts een klein aantal fasen van hun levenscyclus, nl. die van verwerking, verpakking en vervoer.

5.5 Het EESC kan zich niet vinden in dit versnipperde Commissievoorstel, en wel om twee redenen.

5.5.1 Ten eerste is het bezorgd dat deze veronachtzaming van het beginsel van de levenscyclus, dat toch een fundamenteel aspect van de EU-wetgeving inzake de milieukeur is, maar ook van alle internationale normen met betrekking tot beoordeling van de levenscyclus, mogelijk tot bevooroordeelde milieubeoordelingen leidt en daardoor tot misleidende informatie voor de consument.

In tal van wetenschappelijke studies, waaronder de in opdracht van de Commissie verrichte EIPRO- en IMPRO-studies, wordt geconcludeerd dat er bij levensmiddelen en dranken, zowel in het stadium van de agrarische productie als in dat van de consumptie, zwaarwegende milieueffecten optreden.

De vraag is dan ook waarom deze zeer belangrijke fasen van de levenscyclus in de beoordeling buiten beschouwing worden gelaten.

5.5.2 Ten tweede valt niet goed in te zien waarom verwerkte levensmiddelen onder het herziene milieukeursysteem zouden moeten vallen terwijl verse levensmiddelen daarvan zouden worden uitgesloten.

5.5.3 Het EESC vreest dat een dergelijke lappendeken van onsamenhangende informatie over levensmiddelen en dranken de consument alleen maar in verwarring brengt.

5.5.4 Een milieukeur voor alle (verse én verwerkte) levensmiddelen zou volgens het EESC een eerste stap zijn in de richting van een werkelijk „groene" aanbodketen. De productie van levensmiddelen en dranken laat een zware CO_2-voetafdruk na. Daarin kan een milieukeur verbetering brengen.

([1]) Noot van de vertaalster: de „Nordic Swan" in Noorwegen, Zweden, Finland en IJsland

([2]) Artikel 2 (toepassingsgebied) van het Commissievoorstel luidt: „Wat levensmiddelen betreft, als omschreven in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, is deze Verordening uitsluitend van toepassing op verwerkte levensmiddelen en producten van visserij en aquacultuur."

Verder heeft de handel baat bij een vrij verkeer van goederen met een milieukeur. Bedrijven die met de milieukeur de wereldmarkt op gaan, kunnen hun producten afzetten zonder te worden gehinderd door lokale milieukeuren die naast de communautaire milieukeur bestaan. De communautaire milieukeur wordt een voldoende garantie voor de milieuprestaties van een levensmiddel zonder dat lokale voorkeuren in het gedrang komen, terwijl de communautaire norm, nl. dat de milieu-impact van een levensmiddel gering moet zijn, wel wordt gerespecteerd.

5.5.5 Uit het voorstel blijkt niet duidelijk welke soorten levensmiddelen de Commissie onder de verordening wil laten vallen. De verwijzing naar Verordening 178/2002 in artikel 2, tweede alinea, verschaft geen opheldering, omdat hierin geen definitie van verwerkte levensmiddelen wordt gegeven. De definitie van verwerkte resp. onverwerkte producten is te vinden in Verordening 852/2004 en Verordening 853/2004. Bovendien is onduidelijk wat onder „producten van visserij en aquacultuur" wordt verstaan.

Het risico bestaat wel degelijk dat de geloofwaardigheid van de milieukeur door het Commissievoorstel wordt aangetast. Het is dan ook niet raadzaam om levensmiddelen in de regeling op te nemen, zoals thans in de ontwerpverordening wordt voorgesteld.

5.5.6 De koppeling tussen de Verordening inzake biologische productie en de milieukeurverordening lijkt niet wenselijk. De formulering in artikel 9, lid 10, zal de consument in verwarring brengen en hem niet helpen om een milieuvriendelijke, verstandige keuze te maken. Het risico bestaat dat de geloofwaardigheid van beide markten wordt aangetast. Het is bijvoorbeeld zinloos dat een bepaald product voorzien kan worden van 1) het logo voor biologische productie én de milieukeur, 2) alleen het logo voor biologische productie of 3) alleen de milieukeur waarbij wordt vermeld dat die keur slechts betrekking heeft op de milieueffecten van verwerking, verpakking en vervoer.

5.5.7 Uit artikel 6, lid 4, blijkt dat bij de vaststelling van de criteria naar de milieueffecten inclusief gezondheids- en veiligheidsaspecten moet worden gekeken. Het is van essentieel belang dat duidelijk wordt gemaakt wat in deze verordening onder „gezondheid" wordt verstaan. In het geval van levensmiddelen gaat het om tal van kwesties op het gebied van gezondheid en voeding die concreet moeten worden aangepakt, zoals de vraag hoe de consument zal worden geïnformeerd.

Deze problemen moeten worden opgehelderd voordat men zich kan uitspreken over de vraag of - en zo ja, hoe - levensmiddelen onder de milieukeur moeten vallen.

5.5.8 In die context is het EESC van mening dat verpakkingen eventueel, maar dan alleen als dat relevant is voor bepaalde productgroepen, moeten kunnen worden meegenomen bij de milieucriteria: een verpakking kan niet worden losgezien van het verpakte goed en is dus zelf geen „product".

Brussel, 26 februari 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI