Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обосноваването и съобщаването на изрични твърдения за екологосъобразност“ (Директива относно твърденията за екологосъобразност)

(COM(2023) 166 final — 2023/0085 (COD)

(2023/C 293/13)

Докладчик: **Angelo PAGLIARA**

Искане за консултация	Европейски парламент, 1.6.2023 г.
	Съвет, 2.6.2023 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.6.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	14.6.2023 г.
Пленарна сесия №	579
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	205/2/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е твърдо убеден, че устойчивостта е един от стълбовете на бъдещото развитие на Европейски съюз и това ново предложение предоставя възможност за засилване на активната роля на публичните власти и обществото в бързия преход към кръгова икономика [1] и развитието на кръгова култура.

1.2. ЕИСК насърчава Комисията да продължи систематично да включва в този процес социалните партньори и организациите на гражданското общество, по-специално организациите на потребителите, за да се защитят потребителите и предприятията от заблуждаващи твърдения за екологосъобразност.

1.3. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да гарантира, че изискванията, определени в Директивата относно твърденията за екологосъобразност, ще се превърнат в модел за минимално равнище на защита срещу заблуждаващи твърдения за екологосъобразност, за да бъдат включени в секторното законодателство, което не попада в приложното поле на тази директива при обхващането на някои доброволни твърдения и етикетиране. Въвеждането на секторно законодателство не следва да се превръща в начин за неприлагане на разпоредбите на Директивата относно твърденията за екологосъобразност, за създаване на „вратички“ или за намаляване на защитата на потребителите.

1.4. ЕИСК отбелязва нарастващата загриженост във връзка с разпространението на твърдения за екологосъобразност, основани на компенсиране чрез използване на компенсационни кредити, и призовава Комисията да наложи ясна забрана за твърденията, основани на компенсиране.

1.5. ЕИСК приветства обявеното намерение за повишаване на правната сигурност на твърденията за екологосъобразност и призовава Комисията да гарантира, че са налице подходящи условия за укрепване на конкурентоспособността на единния пазар, по-специално чрез въвеждането на общи методологии за обосноваване на различните видове твърдения.

1.6. ЕИСК отбелязва възможността за участие за микропредприятията и призовава Комисията да въведе всички необходими мерки, за да ги включи в проверките, извършвани от държавите членки. Освен това ЕИСК приветства вниманието, което се обръща на правоприлагането във връзка с пазара, и подчертава необходимостта да се гарантира цялостно прилагане на Директивата.

1.7. ЕИСК обръща внимание на нарастващата осведоменост по екологичните въпроси и насърчава Комисията да разработи специални инструменти в подкрепа на икономическите оператори, които възнамеряват да повишат екологичната и социалната устойчивост на своите производствени методи и продукти.

---

[1] Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Нов план за действие относно кръговата икономика за по-чиста и по-конкурентоспособна Европа“ (COM (2020) 98 final) (ОВ C 364, 28.10.2020 г., стр. 94) и Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Потребителите в кръговата икономика“ (ОВ C 353, 18.10.2019 г., стр. 11).

2. **Основно съдържание на документа на Комисията**

2.1. Предложението за директива има за цел да допълни регулаторната рамка за подкрепа на устойчивото потребление, като разгледа специфичните аспекти и изисквания за изричните твърдения за екологосъобразност по отношение на тяхното обосноваване, съобщаване и проверка.

2.2. Предложението беше една от инициативите, посочени от Комисията за изпълнението на Европейския зелен пакт, за допълване на регулаторната рамка относно твърденията за екологосъобразност, с което се гарантира, че купувачите разполагат с надеждна, съпоставима и проверима информация, за да могат да вземат по-устойчиви решения ([2]). Необходимостта от справяне със заблуждаващите твърдения за екологосъобразност е отразена също в Новия план за действие за кръговата икономика ([3]) и в Новата програма за потребителите ([4]).

2.3. Предложението допълва предложението за директива по отношение на предоставянето на повече права на потребителите в контекста на екологичния преход ([5]), за изменение на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([6]). Заедно те създават ясна система за твърденията за екологосъобразност, включително екологичните етикети.

2.4. Предложението включва минимален набор от критерии за обосноваването и съобщаването на твърдения за екологосъобразност; нови разпоредби относно екологичните етикети и схемите за етикетиране; въвеждането на предварителна проверка на твърденията за екологосъобразност и схемите за етикетиране; и мерки за правоприлагане, като например редовни проверки за съответствие и санкции.

2.5. В Директивата обаче не са включени хармонизирани методологии. В нея се въвежда възможността за приемане на делегирани актове или изменения на по-късен етап, за да се предвидят допълнителни изисквания по специфични въпроси като твърдения по отношение на климата, трайността, възможността за повторна употреба, възможностите за поправка, възможността за рециклиране, рециклираното съдържание, използването на естествено съдържание, включително влакна, екологичните характеристики и устойчивостта, елементите на биологична основа, биоразградимостта, биологичното разнообразие, предотвратяването и намаляването на отпадъците.

2. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да разработи специални инструменти за насърчаване на култура на кръгова икономика, и по-специално да създаде информационни кампании за разпространение на „кръгова култура“, най-вече сред по-младото поколение. ЕИСК насърчава също Комисията да събира добрите практики в тази област, които държавите членки са разработили в своите дейности, и да обмисли възможности за тяхното разпространение.

3.2. Широката общественост, особено по-младото поколение, обръща повече внимание на въпросите в областта на околната среда ([7]) ([8]) и поради тази причина екологосъобразният маркетинг все повече се използва като конкурентно предимство.

3.3. Очакванията на потребителите и заинтересованите страни по отношение на устойчивостта и защитата на околната среда се увеличават, но доверието в твърденията за екологосъобразност е ниско ([9]). Освен проблема с доверието, съществува общо погрешно разбиране относно значението на тези твърдения. Тази констатация е отразена в многобройни проучвания,

([2]) COM(2019) 640 final, 11 декември 2019 г.
([3]) COM(2020) 98 final, 11 март 2020 г.
([4]) COM(2020) 696 final, 13 ноември 2020 г.
([5]) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2005/29/ЕО и 2011/83/ЕС по отношение на предоставянето на повече права на потребителите в контекста на екологичния преход чрез по-добра защита срещу нелоялни практики и по-добро информиране, COM(2022) 143 final.
([6]) Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета (Директива относно нелоялните търговски практики) (ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22).
([7]) Европейска комисия, Behavioural Study on Consumers' engagement in the circular economy („Проучване на поведението на потребителите при участието им в кръговата икономика“), 2018 г., стр. 10.
([8]) The Economist Intelligence Unit Limited, An Eco-wakening: Measuring global awareness, engagement and action for nature („Екологично пробуждане: измерване на глобалната осведоменост, ангажираност и действия за природата“), 2021 г. (WWF).
([9]) Environmental claims for non-food products („Твърдения за екологосъобразност за нехранителни продукти“), проучване, възложено от ГД „Правосъдие и потребители“ (2014 г.) https://commission.europa.eu/publications/environmental-claims-non-food-products_en

проведени не само от Европейската комисия, но и от национални агенции, по-специално по въпроса за твърденията по отношение на климата ([10]). Ето защо сега е от първостепенно значение да се даде възможност на потребителите да вземат информирани решения за покупка въз основа на надеждна информация.

3.4. При оценката на въздействието са установени редица проблеми, които пораждат нарастващи опасения сред потребителите, като например: заблуждаващи търговски практики, свързани с устойчивостта на продуктите, неясни или недостатъчно обосновани твърдения за екологосъобразност и етикети за устойчивост, които невинаги са прозрачни или надеждни. Предвид резултатите от оценката на въздействието ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията и счита, че са необходими решителни действия в тази област.

3.5. ЕИСК смята, че ако са по-добре информирани, потребителите могат да играят активна и съществена роля в екологичния преход, като спомогнат за постигането на целите на Зеления пакт. Изключително важно е да се гарантира, че устойчивостта играе по-голяма роля в процеса на вземане на решения от потребителите, така че да оказва въздействие както в момента на покупката, така и впоследствие (например когато е необходимо, да изберат ремонт, ако е възможен, вместо нова покупка). Това ще допълни новите изисквания за екологична информация за продуктите, произтичащи от инициативи като Регламента за екопроектирането на устойчиви продукти. Така ще се гарантират общи правила за маркировките извън действащото законодателство, като например Регламентът за екомаркировката на ЕС, схемата за управление на околната среда и одитиране (EMAS) и регламентите относно етикетирането на биологични продукти, енергийното етикетиране и маркировката „CE“.

3.6. В член 1 от предложението от обхвата на директивата се изключва голяма част от секторното законодателство, когато съответното законодателство съдържа свои собствени изисквания относно твърденията и схемите за етикетиране. ЕИСК предлага в специфичното секторно законодателство да бъде включено поне същото равнище на защита срещу заблуждаващи твърдения за екологосъобразност, а именно поне еквивалентна степен на обоснованост, съобщаване (подкрепящи документи) и проверка (от трета страна). Освен това е необходимо да се поясни, че са изключени само твърденията, обхванати в тези законодателни актове, а не всички твърдения по отношение на продуктите, към които е насочено секторното законодателство. Ако някои твърдения не съдържат специфични изисквания, те следва да попадат в обхвата на Директивата относно твърденията за екологосъобразност. Например член 1 изключва законодателството относно опаковките и отпадъците от опаковки и това законодателство обхваща само твърдения относно възможността за рециклиране и рециклираното съдържание. Това следва да означава, че други твърдения (като въздействието върху жизнения цикъл на някои опаковки) следва да попадат в обхвата на Директивата относно твърденията за екологосъобразност.

3.7. ЕИСК отбелязва нарастващите опасения във връзка с разпространението на твърдения за екологосъобразност, основани на компенсиране чрез използване на компенсационни кредити („неутрални по отношение на климата“, „компенсирани за пластмаси“ и т.н.), които бяха признати от редица органи на потребителите — и в редица съдебни дела — за неточни от научна гледна точка и винаги заблуждаващо за потребителите. Ето защо ЕИСК настоятелно призовава Комисията да вземе изцяло предвид този опит и да наложи ясна забрана за твърденията, основани на компенсиране, в допълнение към изискванията относно начина, по който дружествата съобщават своя принос за проектите за устойчивост, вместо да искат компенсации. По-специално Директивата относно твърденията за екологосъобразност трябва да бъде изцяло приведена в съответствие с Директивата по отношение на предоставянето на повече права на потребителите в контекста на екологичния преход.

3.8. ЕИСК отбелязва решението за изключване на микропредприятията от някои от разпоредбите на законодателството с основанието, че процедурите изискват от предприятията, които подават твърденията, да инвестират време и ресурси за събирането на необходимата информация и за преминаване през процеса на проверка. ЕИСК отбелязва възможността за участие за микропредприятията, която им позволява да се възползват от ползите, произтичащи от сертификатите за съответствие, ако решат да инвестират ресурси в тях и да преминат през процедурата за проверка. ЕИСК също така отбелязва разпоредбите за подпомагане на МСП като цяло при прилагането на изискванията, произтичащи от законодателството. При все това ЕИСК признава необходимостта да се гарантира, че нито едно предприятие няма да приеме за допустимо, че му е позволено да заблуждава потребителите. Комитетът напълно подкрепя факта, че възможността за участие в Директивата относно твърденията за екологосъобразност не означава участие в Директивата относно нелоялните търговски практики. Комисията следва да въведе специални изисквания, за да гарантира, че микропредприятията са включени по подходящ начин в извършваните от държавите членки проверки, тъй като на практика те не са освободени от по-широкото законодателство относно нелоялните търговски практики.

([10]) Орган за потребителите и пазарите (ACM): Според потребителите твърденията за компенсиране на въглеродните емисии са неясни (използвано през януари 2023 г.) https://www.acm.nl/en/publications/acm-consumers-find-claims-regarding-carbon-offset-unclear
Verbraucherzentrale (September 2022) Klimaneutrale Produkte: 89 Prozent für klare Regeln und geprüftes Siegel https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemeldungen/presse-nrw/klimaneutrale-produkte-89-prozent-fuer-klare-regeln-und-gepruefte-siegel-77472
ASA (октомври 2022 г.) Ново изследване на разбирането на твърденията за екологосъобразност https://www.asa.org.uk/news/new-research-into-understanding-of-environmental-claims.html
Kantar Public (2022 г.) Твърдения за компенсиране на CO_2 — проучване сред потребителите https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-publishes-behavioral-research-into-co2-compensation-when-purchasing-airline-tickets.pdf

3.9. ЕИСК насърчава Комисията да започне да работи по приемането на общи правила за обосноваване на твърденията, както е предложено в член 3, което ѝ дава възможност да разработи и приеме общи методологии за обосноваването на конкретни твърдения въз основа на резултатите от редовния мониторинг. ЕИСК счита, че Комисията вече следва да изготви приоритетен списък на твърденията, за които са необходими общи правила въз основа на наличната в момента информация, и да започне разработването на общи методологии отделно от оценката на жизнения цикъл. Тези мерки са необходими, за да се гарантира хармонизирано прилагане в цяла Европа, с ясни правила за проверяващите относно начина, по който да оценяват подкрепящата документация, предоставена от предприятията. Това ще предотврати риска предприятията да предпочетат техните твърдения да бъдат проверявани в държави, в които знаят, че имат по-големи шансове да бъдат сертифицирани. Така ще се внесе и правна сигурност за предприятията и ще се избегне създаването на асиметрия, от една страна, между предприятията, които са в състояние да разработят вътрешни методи или да получат достъп до външни услуги, за да адаптират методологиите към своите маркетингови стратегии, и от друга страна — тези, които не разполагат с ресурсите за това.

3.10. ЕИСК отбелязва решението на Комисията да не въвежда методите за определяне на продуктовия и организационния отпечатък върху околната среда като изисквания за обосноваване на твърденията. В случаите, когато това е целесъобразно обаче ЕИСК насърчава тези методи да се използват по най-добрия начин при определянето на общи методи за обосноваване. По отношение на член 3, параграф 1, буква в) относно изискването да се докаже, че определени елементи на твърденията са значими от гледна точка на жизнения цикъл, ЕИСК настоятелно призовава Комисията да уточни допълнително как следва да се оценява тази значимост.

3.11. ЕИСК настоятелно препоръчва Комисията да уточни допълнително изискванията относно твърденията за бъдещите екологични резултати на даден продукт или търговец, определени в член 5, параграф 4. На първо място, изискванията следва да бъдат в пълно съответствие с разпоредбите на Директивата по отношение на предоставянето на повече права на потребителите в контекста на екологичния преход. На второ място, в изискванията следва да се посочи, че такива твърдения ще бъдат приемани само когато не се основават единствено на компенсиране и когато са подкрепени с ясна и разбираема допълнителна информация, предоставена от търговеца, в която се определят ясни, обективни, научнообосновани и проверими ангажименти и цели, както и план за изпълнение на равнището на търговеца, който включва мерки за изпълнение и конкретни, проверими междинни цели, при които не се разчита на компенсации и които са съвместими с постигането на дългосрочен ангажимент. За плана за изпълнение следва да е отпуснат подходящ бюджет и да се основава само на съществуващи икономически и технически осъществими технологии. Планът за изпълнение, както и постигнатият напредък следва да се оповестяват публично и да бъдат включени в твърдението като допълнителна информация, като за това следва да се представят редовни доклади. Твърденията, свързани с бъдещи екологични резултати, следва също да подлежат на независим мониторинг, за да бъдат проверени и да се наблюдава напредъкът на търговците по отношение на техните ангажименти и цели в допълнение към посочения в член 10 процес на сертифициране. Твърденията, свързани с бъдещи екологични резултати, следва да бъдат разрешени само на равнището на търговеца, а не на това на продуктите, в противен случай съответните твърдения за екологосъобразност биха заблудили потребителите.

3.12. ЕИСК приветства наложената в член 7 забрана за рейтинги и оценки, основани на обобщен показател за въздействието върху околната среда, освен ако са въведени в законодателството на ЕС. Въпреки че ясните съобщения са привлекателни за потребителите, липсата на яснота по отношение на методологиите, на които се основават оценките, както и техният все по-голям брой водят до объркване и недоразумения. ЕИСК насърчава Комисията да изясни какъв е обхватът на тази забрана, и по-специално какво се счита за „въздействие върху околната среда“. Например очевидно е, че показателите за пригодността за поправка не са включени в обхвата. Това следва да се поясни допълнително, за да се гарантира правна сигурност.

3.13. ЕИСК приветства предложените в член 8 мерки за спиране на разпространението на твърденията и етикетите. Те ще предоставят по-голяма яснота на потребителите и ще гарантират, че се съобщава само ценна и надеждна информация.

3.14. ЕИСК приветства значението, което се отдава на правоприлагането. Въпреки че подробните изисквания за обосноваване на твърденията представляват ясна стъпка напред, един от основните продължаващи проблеми, с които се сблъскват потребителите, е липсата на прилагане на разпоредбите, които те би следвало да могат да приемат за даденост. Системата за проверка има потенциал да намали броя на неверните твърдения на пазара, но това ще има успех само ако се отпуснат достатъчно ресурси за работата на органите за наблюдение на пазара. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да проучи всички възможни канали за подкрепа на националните органи и да насърчи държавите членки да предоставят необходимите ресурси за мониторинг. Задължението за докладване на дейностите по правоприлагане се приветства от ЕИСК.

3.15. ЕИСК приветства и разпоредбите на член 16 относно достъпа до правосъдие за потребителите и организациите на гражданското общество. Ефективен начин за подкрепа на правоприлагането е да се гарантира, че организациите на потребителите могат да предприемат правни действия срещу заблуждаващи и необосновани твърдения, за да защитят колективните интереси на потребителите.

3.16. ЕИСК приветства разпоредбите на член 17, в които се посочват санкциите, които следва да въведат държавите членки. Комисията следва да разгледа някои добри практики в тази област.

3.17. ЕИСК насърчава Комисията да приеме всички необходими мерки — в т.ч. да привлече за участие в процеса социалните партньори — за да защити потребителите и предприятията от заблуждаващи твърдения за екологосъобразност. По-специално ЕИСК предлага да се предвидят редовни кръстосани проверки между националните органи, от една страна, и социалните партньори и гражданското общество на национално равнище — от друга страна. По отношение на мерките на европейско равнище ЕИСК приветства предвидената в член 19 процедура на комитет и изисква да има възможност да участва в комитета като европейски представител на гражданското общество. Освен тази процедура на комитет е необходимо заинтересованите страни да участват по подходящ начин, по-специално в дискусиите относно общите методи за обосноваване. ЕИСК предлага да бъдат включени форуми за участие като Консултативния форум по екопроектиране и Съвета по екомаркировка на Европейския съюз, или да се създаде нова кръгла маса специално за целта на това законодателство.

Брюксел, 14 юни 2023 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE