Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o potkrepljivanju i priopćavanju izričitih tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš (Direktiva o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš)

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

(2023/C 293/13)

Izvjestitelj: **Angelo PAGLIARA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 1.6.2023.
	Vijeće, 2.6.2023.
Pravna osnova:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.6.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.6.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	579
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	205/2/3

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) čvrsto vjeruje da je održivost jedan od stupova budućeg razvoja Europske unije i da se novim prijedlogom pruža prilika za jačanje aktivne uloge javnih tijela i društva u brzom napretku prema kružnom gospodarstvu ([1]) i u razvoju tzv. „kružne kulture”.

1.2. EGSO želi potaknuti Komisiju da u ovaj proces i dalje sustavno uključuje socijalne partnere i organizacije civilnog društva, osobito organizacije potrošača, kako bi se potrošače i poduzeća zaštitilo od manipulativnog zelenog marketinga.

1.3. EGSO poziva Komisiju da se pobrine za to da zahtjevi postavljeni u Direktivi o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš postanu model minimalne razine zaštite od manipulativnog zelenog marketinga i da se odraze i u sektorskom zakonodavstvu koje je isključeno iz područja primjene te direktive kad su njime obuhvaćene određene dobrovoljne tvrdnje i označivanje. Uvođenje sektorskog zakonodavstva ne bi smjelo omogućiti izuzeće od provedbe odredbi Direktive o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš, uvođenje rupa u zakonu ili slabiju zaštitu potrošača.

1.4. EGSO ukazuje na sve veću zabrinutost zbog sve većeg broja tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš na temelju nadoknada korištenjem kredita za kompenzaciju emisija ugljika te poziva Komisiju da uvede jasnu zabranu tvrdnji na temelju kompenzacije.

1.5. EGSO pozdravlja najavljenu namjeru povećanja pravne sigurnosti tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš i poziva Komisiju da osigura odgovarajuće uvjete za jačanje konkurentnosti jedinstvenog tržišta, posebno uvođenjem zajedničkih metodologija za potkrepljivanje različitih vrsta tvrdnji.

1.6. EGSO prima na znanje mogućnost sudjelovanja mikropoduzeća i traži od Komisije da utvrdi sve potrebne mjere za njihovo uključivanje u provjere koje provode države članice. Osim toga, pozdravlja pozornost koja se pridaje primjeni pravila jedinstvenog tržišta i naglašava potrebu za jamčenjem pune provedbe direktive.

1.7. EGSO želi skrenuti pozornost na rastuću svijest o pitanjima u vezi s okolišem i potaknuti Komisiju da razvije posebne alate za potporu onim gospodarskim subjektima koji nastoje povećati okolišnu i socijalnu održivost svojih proizvodnih metoda i proizvoda.

([1]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Novi akcijski plan za kružno gospodarstvo – Za čišću i konkurentniju Europu” (COM(2020) 98 final) (SL C 364, 28.10.2020., str. 94.) i Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Ulozi potrošača u kružnom gospodarstvu(samoinicijativno mišljenje) (SL C 353, 18.10.2019., str. 11.).

2. **Sažetak dokumenta Komisije**

2.1. Cilj Prijedloga direktive jest nadopuniti regulatorni okvir za potporu održivoj potrošnji rješavanjem određenih aspekata i zahtjeva povezanih s izričitim tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš u smislu njihova potkrepljivanja, priopćavanja i provjere.

2.2. Prijedlog je jedna od inicijativa Komisije za provedbu Europskog zelenog plana kojom se nadopunjuje regulatorni okvir za tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš, čime se osigurava da su pouzdane, usporedive i provjerljive informacije dostupne kupcima kako bi oni mogli donositi održivije odluke ([2]). Potreba za rješavanjem problema manipulativnog zelenog marketinga odražava se i u Novom akcijskom planu za kružno gospodarstvo ([3]) i Novoj strategiji za potrošače ([4]).

2.3. Prijedlogom se nadopunjuje Prijedlog direktive o jačanju položaja potrošača u zelenoj tranziciji ([5]), kojim se izmjenjuje Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([6]). Zajedno ovi prijedlozi uspostavljaju jasan sustav za tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš, uključujući znakove za okoliš.

2.4. Prijedlog obuhvaća minimalni skup kriterija za potkrepljivanje i priopćavanje tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš, nove odredbe o znakovima za okoliš i programima dodjele znaka za okoliš, uvođenje *ex ante* provjere tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš i programa dodjele znaka te mjere provedbe kao što su redovite provjere usklađenosti i sankcije.

2.5. Međutim, direktiva ne obuhvaća usklađene metodologije. Ono što uvodi jest mogućnost naknadnog donošenja delegiranih akata ili izmjena radi uvođenja dodatnih zahtjeva o specifičnim pitanjima kao što su tvrdnje o klimatskoj prihvatljivosti, trajnosti; mogućnosti ponovne upotrebe, popravka, recikliranja; o recikliranom sadržaju, upotrebi prirodnih sastojaka, uključujući vlakna, o ekološkoj učinkovitosti i održivosti, elementima biološkog podrijetla, biorazgradivosti, bioraznolikosti, sprečavanju i smanjenju otpada.

3. **Opće napomene**

3.1. EGSO poziva Europsku komisiju da razvije posebne instrumente za promicanje kulture kružnoga gospodarstva, a osobito da uspostavi informativne kampanje za širenje „kružne kulture", posebno među mlađom generacijom. EGSO također želi potaknuti Komisiju da prikuplja primjere dobre prakse koje su u tom području razvile države članice u svojim aktivnostima te da razmotri njihovo širenje.

3.2. Javnost, posebno mlađe generacije, danas se više bavi pitanjima u vezi sa zaštitom okoliša ([7]) ([8]) i zbog toga se zeleni marketing sve više upotrebljava kao konkurentska prednost.

3.3. Očekivanja potrošača i dionika u vezi s održivošću i zaštitom okoliša rastu, ali je povjerenje u tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš nisko. ([9]) Osim pitanja povjerenja raširena je i pogrešno shvaćanje o tome što te tvrdnje znače. Ta spoznaja odražava se u više studija koje nije provela samo Europska komisija, nego i nacionalne agencije, osobito u vezi s

([2]) COM(2019) 640 final, 11. prosinca 2019.
([3]) COM(2020) 98 final, 11. ožujka 2020.
([4]) COM(2020) 696 final, 13. studenoga 2020.
([5]) Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2005/29/EZ i 2011/83/EU u pogledu jačanja položaja potrošača u zelenoj tranziciji boljom zaštitom od nepoštenih praksi i boljim informiranjem, COM(2022) 143 final.
([6]) Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi") (SL L 149, 11.6.2005., str. 22.).
([7]) Europska komisija, *Behavioural Study on Consumers' engagement in the circular economy* (Studija ponašanja o uključenosti potrošača u kružno gospodarstvo), 2018., str. 10.
([8]) *The Economist Intelligence Unit Limited, An Eco-wakening: Measuring global awareness, engagement and action for nature* (Ekološko buđenje: Mjerenje globalne svijesti, angažmana i djelovanja za prirodu), 2021. (WWF).
([9]) *Environmental claims for non-food products* (Tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš za neprehrambene proizvode), studija koju je naručila Glavna uprava za pravosuđe (2014.) https://commission.europa.eu/publications/environmental-claims-non-food-products_en

tvrdnjama o klimatskoj prihvatljivosti ([10]). Stoga je sada jako važno omogućiti potrošačima da donose informirane odluke o kupnji na temelju pouzdanih informacija.

3.4. Procjenom učinka utvrđen je niz problema koji uzrokuju sve veću zabrinutost među potrošačima, kao što su: zavaravajuće poslovne prakse u vezi s održivošću proizvoda, nejasne ili slabo potkrijepljene tvrdnje o prihvatljivosti za okoliš te oznake održivosti koje nisu uvijek transparentne ili vjerodostojne. S obzirom na rezultate procjene učinka, EGSO podupire inicijativu Komisije i smatra da je u ovom području potrebno odlučno djelovanje.

3.5. EGSO smatra da bi potrošači, ako su bolje informirani, mogli imati aktivnu i ključnu ulogu u ekološkoj tranziciji, čime bi pomogli u ostvarivanju ciljeva zelenog plana. Bitno je osigurati da održivost ima veću ulogu u odlukama potrošača, tako da ima učinak i u trenutku kupnje i kasnije (kada je to potrebno da se, ako je moguće, odluče za popravak umjesto za novu kupnju). Time će se nadopuniti novi zahtjevi za informacije o proizvodima u vezi s okolišem, koji proizlaze iz inicijativa kao što je Uredba za ekološki dizajn održivih proizvoda. Na taj će se način osigurati zajednička pravila za oznake izvan postojećeg zakonodavstva kao što su Uredba o znaku za okoliš EU-a, sustav upravljanja okolišem i neovisnog ocjenjivanja (EMAS) te uredbe o označivanju ekoloških proizvoda, označivanju energetske učinkovitosti i oznaci CE.

3.6. Članak 1. Prijedloga isključuje velik dio sektorskog zakonodavstva iz područja primjene direktive ako predmetno zakonodavstvo sadržava vlastite zahtjeve za tvrdnje i programe dodjele znaka. EGSO predlaže da se barem ista razina zaštite od manipulativnog zelenog marketinga odražava u zakonodavstvu po određenim sektorima. U nju treba uključiti najmanje jednaku razinu potkrepljivanja, priopćavanja (popratni dokumenti) i provjere (koju provodi treća strana). Osim toga, potrebno je pojasniti da su isključene samo tvrdnje obuhvaćene tim zakonodavnim aktima, a ne sve tvrdnje o proizvodima na koje se odnosi sektorsko zakonodavstvo. Ako određene tvrdnje ne uključuju posebne zahtjeve, one bi trebale biti obuhvaćene područjem primjene Direktive o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš. Na primjer, člankom 1. isključuje se zakonodavstvo o ambalaži i ambalažnom otpadu, a to zakonodavstvo obuhvaća samo tvrdnje o mogućnosti recikliranja i recikliranom udjelu. To bi trebalo značiti da bi druge tvrdnje (kao što je utjecaj određene ambalaže tijekom životnog ciklusa) trebale biti obuhvaćene Direktivom o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš.

3.7. EGSO uviđa sve veću zabrinutost zbog sve većeg broja tvrdnji o zaštiti okoliša koje se temelje na korištenju kredita za kompenzaciju emisija ugljika („klimatski neutralno”, „nadoknada za plastiku” itd.), za koje je nekoliko potrošačkih tijela – a isti je zaključak donesen i u nekoliko sudskih sporova – utvrdilo da su znanstveno netočne i uvijek zavaravajuće za potrošače. Stoga EGSO poziva Komisiju da te pouke uzme u obzir i uvede jasnu zabranu tvrdnji o kompenzaciji emisija ugljika kao nadopunu zahtjevima o načinu na koji poduzeća obavještavaju javnost o svojim doprinosima projektima održivosti umjesto da iznose tvrdnje o nadoknadama. Konkretno, Direktiva o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš mora biti potpuno usklađena s Direktivom o jačanju položaja potrošača u zelenoj tranziciji.

3.8. EGSO prima na znanje odluku da se mikropoduzeća isključe iz nekih odredbi zakonodavnog akta s obzirom na činjenicu da su poduzećima koja iznose tvrdnje za te postupke potrebni vrijeme i resursi za prikupljanje potrebnih informacija i provedbu postupka provjere. EGSO prima na znanje mogućnost sudjelovanja mikropoduzeća, čime im se omogućuje korištenje prednosti koje proizlaze iz potvrda o sukladnosti, ako se odluče u njih uložiti resurse putem provedbe postupka provjere. EGSO također primjećuje odredbe o općenitoj potpori MSP-ovima u primjeni zahtjeva koji proizlaze iz tog zakonodavnog akta. Međutim, EGSO prepoznaje potrebu za jamčenjem da svim poduzećima bude jasno da zavaravanje potrošača nije dopušteno; u potpunosti podržava činjenicu da mogućnost izbora iz Direktive o tvrdnjama o prihvatljivosti za okoliš ne znači i mogućnost izbora u pogledu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Komisija bi trebala uvesti posebne zahtjeve kojima bi se osiguralo da su mikropoduzeća primjereno uključena u provjere koje provode države članice jer ona nisu *de facto* izuzeta od šireg zakonodavstva o nepoštenoj poslovnoj praksi.

([10]) Nizozemsko tijelo za potrošače i tržišta ACM: *ACM consumers find claims regarding carbon offset unclear* (Potrošači smatraju da su tvrdnje o kompenzaciji emisija ugljika nejasne) (pristupljeno u siječnju 2023.) https://www.acm.nl/en/publications/acm-consumers-find-claims-regarding-carbon-offset-unclear.
Njemačka udruga za potrošače Verbraucherzentrale (rujan 2022.): *Klimaneutrale Produkte: 89 Prozent für klare Regeln und geprüftes Siegel* (Klimatski neutralni proizvodi: 89 posto za jasna pravila i provjerenu oznaku) https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemeldungen/presse-nrw/klimaneutrale-produkte-89-prozent-fuer-klare-regeln-und-gepruefte-siegel-77472.
Britansko tijelo za standarde oglašivanja ASA (listopad 2022.): *New Research into understanding of environmental claims* (Novo istraživanje o razumijevanju tvrdnji o prihvatljivosti za okoliš) https://www.asa.org.uk/news/new-research-into-understanding-of-environmental-claims.html.
Kantar Public (2022.): *CO_2 Offset claims – Consumer survey* (Tvrdnje o kompenzaciji emisija CO_2 – anketa provedena među potrošačima) https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-publishes-behavioral-research-into-co2-compensation-when-purchasing-airline-tickets.pdf.

3.9. EGSO želi potaknuti Komisiju da radi na donošenju zajedničkih pravila za potkrepljivanje tvrdnji, kako je predloženo u članku 3., što Komisiji otvara mogućnosti da na temelju rezultata redovitog praćenja razvije i donese zajedničke metodologije za potkrepljivanje određenih tvrdnji. EGSO smatra da bi Komisija na temelju trenutačno dostupnih informacija već trebala sastaviti popis prioriteta za tvrdnje za koje su potrebna zajednička pravila te početi razvijati zajedničke metodologije koje bi nadilazile procjenu životnog ciklusa. Metodologije su potrebne kako bi se osigurala usklađena provedba diljem Europe, uz jasna pravila za verifikatore o tome kako ocijeniti popratnu dokumentaciju koju podnesu poduzeća. Time bi se izbjegao rizik od toga da poduzeća za provjeru svojih tvrdnji odaberu zemlje u kojima su im bolje šanse za certifikaciju. Osim toga, time bi se pružila pravna jasnoća za poduzeća i izbjeglo stvaranje asimetrija između poduzeća koja mogu razviti interne metode ili imaju pristup vanjskim uslugama radi izrade metodologija za svoje marketinške strategije s jedne strane i, s druge strane, poduzeća koja za to nemaju resurse.

3.10. EGSO prima na znanje odluku Komisije da kao zahtjev za potkrepljivanje tvrdnji ne uvede metode mjerenja ekološkog otiska proizvoda i organizacija. Međutim, u onim slučajevima kad je to primjenjivo, EGSO želi potaknuti na uspostavu optimalne primjene tih metoda prilikom definiranja zajedničkih metoda za potkrepljivanje. Kad je riječ o zahtjevu iz članka 3. stavka 1. točke (c) za dokazivanje da su određeni elementi tvrdnje značajni iz perspektive životnog ciklusa, EGSO poziva Komisiju da dodatno detaljno utvrdi kako bi trebalo procijeniti taj značaj.

3.11. EGSO odlučno preporučuje da Komisija dodatno utvrdi zahtjeve navedene u članku 5. stavku 4. u vezi s tvrdnjama o budućoj okolišnoj učinkovitosti proizvoda ili trgovca. Prije svega, zahtjevi bi trebali biti potpuno usklađeni s odredbama Direktive o jačanju položaja potrošača u zelenoj tranziciji. Nadalje, tim zahtjevima trebalo bi utvrditi da će takve tvrdnje biti prihvaćene tek kad se ne budu temeljile samo na kompenzaciji emisija ugljika i kad budu poduprte jasnim, razumljivim dodatnim informacijama koje bi pružio trgovac i kojima bi se postavile jasne, objektivne, znanstveno utemeljene i provjerljive obveze i ciljevi, kao i planom provedbe na razini trgovca koji bi uključivao primjenu mjera i konkretne, provjerljive privremene ciljne vrijednosti koje se ne oslanjaju na kompenzacije i koje su u skladu s postizanjem dugoročne obveze. Planu provedbe trebala bi biti dodijeljena adekvatna sredstva i trebao bi se temeljiti samo na postojećim ekonomski i tehnički održivim tehnologijama. Plan provedbe, kao i postignuti napredak, trebao bi biti javno dostupan i uključen u tvrdnju u obliku dodatnih informacija te bi o tome trebalo podnositi redovita izvješća. Uz postupak certificiranja utvrđen u članku 10., tvrdnje koje se odnose na buduću okolišnu učinkovitost također bi trebale biti podvrgnute neovisnom praćenju kako bi se utvrdila njihova istinitost i pratio napredak trgovca u vezi s njegovim obvezama i ciljnim vrijednostima. Tvrdnje koje se odnose na buduću okolišnu učinkovitost trebale bi biti dopuštene na razini trgovca, a ne proizvoda, jer bi u suprotnom mogle biti zavaravajuće za potrošače.

3.12. EGSO pozdravlja zabranu ocjena koje se temelje na skupnom pokazatelju utjecaja na okoliš iz članka 7., osim ako su uvedene u zakonodavstvo EU-a. Iako je njihovo jednostavno priopćavanje privlačno potrošačima, manjak jasnih podataka o metodologijama koje su korištene za ocjenu i njihov rastući broj dovode do zabune i nesporazuma. EGSO želi potaknuti Komisiju da razjasni što je obuhvaćeno područjem primjene te zabrane, a osobito što se smatra „utjecajem na okoliš”. Primjerice, poznato je da ocjene za mogućnost popravka nisu obuhvaćene područjem primjene. To bi trebalo dodatno razjasniti kako bi se osigurala pravna sigurnost.

3.13. EGSO pozdravlja mjere predložene u članku 8. za ograničavanje broja tvrdnji i znakova koji se uvode. Na taj će način informacije biti jasnije potrošačima i zajamčit će se priopćavanje samo vrijednih i pouzdanih informacija.

3.14. EGSO pozdravlja važnost koja se pridaje provedbi. Iako detaljni zahtjevi za potkrepljivanje tvrdnji predstavljaju jasan korak naprijed, jedan od ključnih trajnih problema s kojima se potrošači suočavaju jest nedostatak provedbe propisa, a ona bi se trebala podrazumijevati. Sustav provjera ima potencijal da smanji broj lažnih tvrdnji na tržištu, ali to će biti uspješno jedino ako se dovoljno sredstava dodijeli za rad tijela nadležnih za praćenje tržišta. EGSO poziva Komisiju da istraži sve moguće kanale potpore nacionalnim tijelima i potakne države članice da stave na raspolaganje sva potrebna sredstva za praćenje te pozdravlja obvezu izvješćivanja o aktivnostima provedbe.

3.15. Osim toga, EGSO pozdravlja odredbe iz članka 16. o pristupu pravosuđu za potrošače i organizacije civilnog društva. Jamčenje da organizacije za zaštitu potrošača mogu pokrenuti sudske postupke protiv zavaravajućih i nepotkrijepljenih tvrdnji kako bi se zaštitili kolektivni interesi potrošača učinkovit je način pružanja potpore provedbi.

3.16. EGSO pozdravlja odredbe iz članka 17. u kojem su utvrđene sankcije koje bi države članice trebale uvesti. Komisija bi trebala razmotriti neke primjere dobre prakse u tom području.

3.17. EGSO želi potaknuti Komisiju da donese sve potrebne mjere – uključujući i sudjelovanje socijalnih partnera u tom postupku – kako bi se potrošači i poduzeća zaštitili od manipulativnog zelenog marketinga. Konkretno, EGSO predlaže odredbu o redovitim unakrsnim provjerama između nacionalnih tijela s jedne strane i socijalnih partnera i civilnog društva na nacionalnoj razini s druge strane. Kad je riječ o mjerama na europskoj razini, EGSO pozdravlja postupak odbora iz članka 19. i traži sudjelovanje u odboru kao europski predstavnik civilnog društva. Osim postupka odbora postoji potreba za odgovarajućim uključivanjem dionika, osobito u rasprave o zajedničkim metodama za potkrepljivanje. EGSO predlaže uključivanje participativnih foruma kao što su Savjetodavni forum za ekološki dizajn i Odbor Europske unije za znak za okoliš, ili uspostavu novog okruglog stola namijenjenog posebno za potrebe ovog zakonodavstva.

Bruxelles, 14. lipnja 2023.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE