Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de staving en het communiceren van uitdrukkelijke milieuclaims (richtlijn groene claims)

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

(2023/C 293/13)

Rapporteur: **Angelo PAGLIARA**

Raadpleging	Europees Parlement, 1.6.2023
	Raad, 2.6.2023
Rechtsgrond	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	2.6.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.6.2023
Zitting nr.	579
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	205/2/3

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ervan overtuigd dat duurzaamheid een van de pijlers van de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie is en dat dit nieuwe voorstel een kans biedt om overheden en burgers een actievere rol te geven bij de snelle overgang naar een circulaire economie ([1]) en de ontwikkeling van een "circulaire cultuur".

1.2. Het EESC moedigt de Commissie aan om de sociale partners en maatschappelijke organisaties, met name consumentenorganisaties, systematisch bij dit proces te blijven betrekken teneinde consumenten en ondernemingen te beschermen tegen greenwashing.

1.3. De Commissie moet er volgens het EESC voor zorgen dat de vereisten van de richtlijn groene claims model staan voor een minimumniveau van bescherming tegen greenwashing, dat tot uiting moet komen in sectorale wetgeving die van het toepassingsgebied van deze richtlijn is uitgesloten wanneer het gaat om specifieke vrijwillige claims en etikettering. De invoering van sectorale wetgeving mag niet worden aangegrepen om niet aan de bepalingen van de richtlijn groene claims mee te doen (opt-out), om mazen in de wet aan te brengen of om de consumentenbescherming te verzwakken.

1.4. Het EESC wijst op de toenemende bezorgdheid over de wildgroei aan milieuclaims op basis van compensatie via het gebruik van compensatiecredits en verzoekt de Commissie een duidelijk verbod op claims op basis van compensatie in te voeren.

1.5. Het EESC juicht het voornemen om de rechtszekerheid van milieuclaims te vergroten toe en verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de juiste voorwaarden aanwezig zijn om het concurrentievermogen van de eengemaakte markt te versterken, met name door de invoering van gemeenschappelijke methoden voor het onderbouwen van verschillende soorten claims.

1.6. Het EESC neemt nota van de opt-inmogelijkheid voor micro-ondernemingen en verzoekt de Commissie alle nodige maatregelen te nemen om deze ondernemingen bij de door de lidstaten uitgevoerde controles te betrekken. Daarnaast is het EESC ingenomen met de aandacht die wordt besteed aan markthandhaving. Gewaarborgd moet worden dat de richtlijn volledig wordt gehandhaafd.

1.7. Het EESC wijst op de toenemende aandacht voor milieukwesties en adviseert de Commissie specifieke instrumenten te ontwikkelen ter ondersteuning van marktdeelnemers die de ecologische en sociale duurzaamheid van hun productiemethoden en producten willen vergroten.

([1]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een nieuw actieplan voor een circulaire economie — Voor een schoner en concurrerender Europa (COM(2020) 98 final) (PB C 364 van 28.10.2020, blz. 94) en advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over consumenten in de circulaire economie (PB C 353 van 18.10.2019, blz. 11).

2. **Samenvatting van het Commissiedocument**

2.1. Met de voorgestelde richtlijn wordt beoogd het regelgevingskader ter ondersteuning van duurzame consumptie aan te vullen door in te gaan op specifieke aspecten en vereisten inzake het staven, communiceren en verifiëren van uitdrukkelijke milieuclaims.

2.2. Het richtlijnvoorstel maakt deel uit van de initiatieven van de Commissie om werk te maken van de Europese Green Deal en strekt ertoe om het regelgevingskader voor milieuclaims zodanig aan te vullen dat consumenten kunnen beschikken over betrouwbare, vergelijkbare en verifieerbare informatie, zodat zij hun besluiten meer op duurzaamheidsoverwegingen kunnen baseren ([2]). De noodzaak om greenwashing aan te pakken komt ook tot uiting in zowel het nieuwe actieplan voor een circulaire economie ([3]) als de nieuwe consumentenagenda ([4]).

2.3. Het voorstel vormt een aanvulling op het voorstel voor een richtlijn inzake het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie ([5]), waarbij Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad ([6]) wordt gewijzigd. Samen voorzien zij in een duidelijk systeem voor milieuclaims, met inbegrip van milieukeurmerken.

2.4. Het voorstel omvat minimumreeksen van criteria voor de staving en het communiceren van milieuclaims; nieuwe bepalingen inzake milieukeurmerken en regelingen voor milieukeurmerken; de invoering van voorafgaande verificatie van milieuclaims en keurmerkregelingen; en handhavingsmaatregelen zoals regelmatige controles op de naleving en sancties.

2.5. De richtlijn bevat echter geen geharmoniseerde methoden. Zij biedt wel de mogelijkheid om op een later tijdstip gedelegeerde handelingen of amendementen aan te nemen om nadere eisen te stellen aan specifieke kwesties zoals klimaatclaims, duurzaamheid, herbruikbaarheid, repareerbaarheid, recyclebaarheid, gerecyclede inhoud, gebruik van natuurlijke inhoud, met inbegrip van vezels, milieuprestaties en duurzaamheid, biogebaseerde elementen, biologische afbreekbaarheid, biodiversiteit, afvalpreventie en -vermindering.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan specifieke instrumenten ter bevordering van een cultuur van circulaire economie te ontwikkelen en met name voorlichtingscampagnes op te zetten om een “circulaire cultuur” te promoten, vooral onder jongeren. Het EESC moedigt de Commissie ook aan om de goede praktijken die de lidstaten op dit gebied hebben ontwikkeld te verzamelen en om te overwegen deze onder de aandacht te brengen.

3.2. Het grote publiek, met name de jongere generatie, heeft thans meer oog voor milieukwesties ([7]) ([8]) en daarom wordt groene marketing steeds vaker als concurrentievoordeel gebruikt.

3.3. De verwachtingen van consumenten en stakeholders ten aanzien van duurzaamheid en milieubescherming nemen toe, maar er is weinig vertrouwen in milieuclaims ([9]). Afgezien van de vertrouwenskwestie bestaat er een wijdverbreid misverstand over wat deze claims inhouden. Dit blijkt uit diverse studies die niet alleen door de Europese Commissie maar

([2]) COM(2019) 640 final, 11 december 2019.
([3]) COM(2020) 98 final, 11 maart 2020.
([4]) COM(2020) 696 final, 13 november 2020.
([5]) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken, COM(2022) 143 final.
([6]) Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (“Richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) (PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22).
([7]) Europese Commissie, “Behavioural Study on Consumers” engagement in the circular economy”, 2018, blz. 10.
([8]) The Economist Intelligence Unit Limited, An Eco-wakening: Measuring global awareness, engagement and action for nature, 2021 (WWF).
([9]) Environmental claims for non-food products, studie in opdracht van DG JUST (2014) https://commission.europa.eu/publications/environmental-claims-non-food-products_en

ook door nationale agentschappen zijn verricht, met name op het gebied van klimaatclaims ([10]). Daarom is het nu van het grootste belang om de consument in staat te stellen geïnformeerde aankoopbeslissingen te nemen op basis van betrouwbare informatie.

3.4. In de effectbeoordeling werd een reeks problemen vastgesteld die aanleiding geven tot toenemende bezorgdheid bij de consumenten, zoals: misleidende handelspraktijken in verband met de duurzaamheid van producten; onduidelijke of slecht onderbouwde milieuclaims; en duurzaamheidslabels die niet altijd transparant of geloofwaardig zijn. Gezien de resultaten van de effectbeoordeling steunt het EESC het initiatief van de Commissie en is het van mening dat op dit gebied doortastend moet worden opgetreden.

3.5. Het EESC vindt dat consumenten, mits beter geïnformeerd, een actieve en cruciale rol kunnen spelen in de milieutransitie en kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Green Deal. Duurzaamheidsoverwegingen moeten absoluut een grotere rol gaan spelen in het besluitvormingsproces van de consument, niet alleen op het moment van aankoop, maar ook in latere fasen (bijv. door een product indien mogelijk te laten repareren, in plaats van een nieuw product aan te schaffen). Hiermee zullen de nieuwe vereisten inzake milieu-informatie op producten, die voortvloeien uit initiatieven zoals de verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, worden aangevuld. De verordening zal zorgen voor gemeenschappelijke regels voor etikettering die verdergaan dan de bestaande wetgeving, zoals de EU-milieukeurverordening, het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) en verordeningen inzake de etikettering voor biologische landbouw, energie-etikettering en CE-markering.

3.6. Artikel 1 van het voorstel sluit veel sectorale wetgeving van het toepassingsgebied van de richtlijn uit, indien de desbetreffende wetgeving eigen voorschriften inzake claims en etiketteringsregelingen bevat. Het EESC stelt voor om in sectorspecifieke wetgeving ten minste hetzelfde niveau van bescherming tegen greenwashing op te nemen. Deze zou op zijn minst een gelijkwaardig niveau van staving, communicatie (bewijsstukken) en verificatie (door derden) moeten omvatten. Bovendien moet worden verduidelijkt dat alleen de claims die onder deze wetgeving vallen, zijn uitgesloten, en niet elke claim betreffende de producten waarop de sectorale wetgeving betrekking heeft. Als voor bepaalde claims geen specifieke eisen gelden, moeten zij onder het toepassingsgebied van de richtlijn groene claims vallen. Zo wordt in artikel 1 wetgeving inzake verpakking en verpakkingsafval uitgesloten, en die wetgeving heeft alleen betrekking op claims betreffende recyclebaarheid en gerecycled gehalte. Dit betekent dat andere claims (zoals het levenscycluseffect van bepaalde verpakkingen) onder de richtlijn groene claims moeten vallen.

3.7. Het EESC erkent dat er toenemende bezorgdheid bestaat over de wildgroei aan milieuclaims op basis van compensatie via het gebruik van compensatiekredieten ("klimaatneutraal", "kunststofcompensatie" enz.), die door verschillende consumentenautoriteiten — en in verschillende rechtszaken — zijn aangemerkt als wetenschappelijk onjuist en altijd misleidend voor consumenten. Het EESC dringt er daarom bij de Commissie op aan om deze lessen ter harte te nemen en een duidelijk verbod op claims op basis van compensatie in te voeren, naast eisen met betrekking tot de manier waarop ondernemingen hun bijdragen aan duurzaamheidsprojecten kenbaar maken in plaats van compensatie te eisen. De richtlijn groene claims moet met name volledig in overeenstemming worden gebracht met de richtlijn inzake het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie.

3.8. Besloten is om micro-ondernemingen uit te sluiten van sommige bepalingen van de wetgeving, omdat de procedures van de ondernemingen die de aanvragen indienen, tijd en middelen vergen om de nodige informatie te verzamelen en het verificatieproces te doorlopen. Het EESC neemt nota van de opt-inmogelijkheid voor micro-ondernemingen, waardoor zij kunnen profiteren van de voordelen die voortvloeien uit conformiteitscertificaten, indien zij besluiten hierin middelen te investeren door de verificatieprocedure te doorlopen. Het EESC neemt ook kennis van de bepalingen inzake de ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen in het algemeen bij de toepassing van de uit de wetgeving voortvloeiende eisen. Wel moet er volgens het EESC voor worden gezorgd dat geen enkel bedrijf het gevoel heeft dat het de consument mag misleiden; het onderschrijft volledig dat het opt-inelement in de richtlijn groene claims geen opt-in betekent voor de richtlijn oneerlijke handelspraktijken. De Commissie moet specifieke voorschriften invoeren om ervoor te zorgen dat micro-ondernemingen naar behoren worden betrokken bij de door de lidstaten uitgevoerde controles, aangezien zij de facto niet zijn vrijgesteld van de ruimere wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken.

([10]) Autoriteit Consument & Markt: "Consumenten vinden claims over CO_2-compensatie onduidelijk" (geraadpleegd in januari 2023) https://www.acm.nl/nl/publicaties/consumenten-vinden-claims-over-co2-compensatie-onduidelijk
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 (oktober 2022) — New Research into understanding of environmental claims https://www.asa.org.uk/news/new-research-into-understanding-of-environmental-claims.html
Kantar Public (2022) — CO_2-compensatieclaims — Consumentenonderzoek https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-publiceert-gedragsonderzoek-naar-CO2-compensatie-bij-aankoop-vliegtickets

3.9. Het EESC verzoekt de Commissie een begin te maken met de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de staving van claims, zoals voorgesteld in artikel 3, dat de deur opent voor de Commissie om gemeenschappelijke methoden voor de staving van specifieke claims te ontwikkelen en aan te nemen, op basis van de resultaten van regelmatige monitoring. Het EESC vindt dat de Commissie nu al een prioriteitenlijst moet opstellen van claims waarvoor gemeenschappelijke regels nodig zijn, op basis van de momenteel beschikbare informatie, en moet beginnen met de ontwikkeling van gemeenschappelijke methoden, naast de levenscyclusbeoordeling. Deze zijn nodig voor een geharmoniseerde uitvoering in heel Europa, met duidelijke regels voor de verificateurs over hoe zij de door de ondernemingen verstrekte bewijsstukken moeten beoordelen. Dit zou het risico voorkomen dat ondernemingen ervoor kiezen hun claims te laten verifiëren in landen waarvan zij weten dat er een grotere kans bestaat dat hun claims worden gecertificeerd. Het zou ook juridische duidelijkheid scheppen voor ondernemingen en voorkomen dat er een asymmetrie ontstaat tussen enerzijds ondernemingen die zelf methoden kunnen ontwikkelen of toegang hebben tot externe diensten om methoden op hun marketingstrategieën af te stemmen, en anderzijds ondernemingen die daar de middelen niet voor hebben.

3.10. Het EESC neemt nota van het besluit van de Commissie om de methoden voor de milieuvoetafdruk van producten en organisaties niet in te voeren als vereisten voor de staving van claims. Het EESC zou echter willen adviseren om, in gevallen waarin dit relevant is, optimaal gebruik te maken van deze methoden bij de vaststelling van gemeenschappelijke stavingsmethoden. Met betrekking tot artikel 3, lid 1, derde streepje, inzake de vereiste om aan te tonen dat bepaalde elementen van claims significant zijn vanuit het oogpunt van de levenscyclus, dringt het EESC er bij de Commissie op aan nader te specificeren hoe deze significantie moet worden beoordeeld.

3.11. Het EESC beveelt de Commissie ten zeerste aan om de vereisten inzake claims over de toekomstige milieuprestaties van een product of handelaar, zoals uiteengezet in artikel 5, lid 4, nader te specificeren. Ten eerste moeten de vereisten volledig in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn inzake het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie. Ten tweede moet in de vereisten worden gespecificeerd dat dergelijke claims alleen worden aanvaard wanneer zij niet uitsluitend gebaseerd zijn op compensatie en wanneer zij worden ondersteund door heldere en begrijpelijke aanvullende informatie van de handelaar, waarin duidelijke, objectieve, wetenschappelijk onderbouwde en verifieerbare verbintenissen en doelstellingen worden uiteengezet, alsmede een uitvoeringsplan op het niveau van de handelaar dat uitvoeringsmaatregelen en concrete, verifieerbare tussentijdse doelstellingen omvat die niet gebaseerd zijn op compensatie en die consistent zijn met een langetermijnstreven. Voor het uitvoeringsplan moet een adequaat budget worden uitgetrokken en het moet uitsluitend gebaseerd zijn op bestaande technologieën die in economisch en technisch opzicht haalbaar zijn. Het uitvoeringsplan en de geboekte vooruitgang moeten openbaar worden gemaakt en als aanvullende informatie in de claim worden opgenomen, en er moet regelmatig verslag over worden uitgebracht. Claims betreffende toekomstige milieuprestaties moeten ook worden onderworpen aan onafhankelijke controle, naast het in artikel 10 bedoelde certificeringsproces, zodat de claims geverifieerd kunnen worden en kan worden nagegaan in hoeverre handelaars vooruitgang boeken wat hun verbintenissen en doelstellingen betreft. Claims betreffende toekomstige milieuprestaties mogen alleen worden toegestaan op het niveau van de handelaar en niet op het niveau van het product, omdat de desbetreffende milieuclaims anders de consument zouden kunnen misleiden.

3.12. Het EESC is ingenomen met het verbod in artikel 7 op ratings en scores op basis van een geaggregeerde indicator van de milieueffecten, tenzij ze in de EU-wetgeving zijn opgenomen. Hoewel de duidelijke manier waarop ze worden gecommuniceerd aantrekkelijk is voor consumenten, leidt het gebrek aan duidelijkheid over de methoden achter de scores, en het toenemende aantal daarvan, tot verwarring en misverstanden. Het EESC verzoekt de Commissie te verduidelijken wat onder dit verbod valt, en vooral wat als "milieueffect" wordt beschouwd. Zo vallen scores op het gebied van repareerbaarheid er kennelijk niet onder. Dit moet verder worden toegelicht om rechtszekerheid te waarborgen.

3.13. Het EESC is ingenomen met de in artikel 8 voorgestelde maatregelen om een einde te maken aan de wildgroei aan claims en keurmerken die worden ingevoerd. Deze maatregelen zullen de consument meer helderheid verschaffen en ervoor zorgen dat alleen waardevolle en betrouwbare informatie wordt verstrekt.

3.14. Het EESC vindt het een goede zaak dat het nodige belang wordt gehecht aan handhaving. Uitgebreide criteria voor de staving van claims zijn zeker een stap in de goede richting, maar een van de grootste problemen waar consumenten nog steeds mee kampen is de niet-handhaving van voorschriften die voor hen vanzelfsprekend zouden moeten zijn. Het verificatiesysteem heeft het potentieel om het aantal valse claims op de markt terug te dringen, maar dit zal alleen succesvol zijn als er voldoende middelen worden uitgetrokken voor de werkzaamheden van de markttoezichtautoriteiten. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan alle mogelijke kanalen te verkennen om de nationale autoriteiten te ondersteunen en de lidstaten aan te moedigen de nodige toezichtsmiddelen ter beschikking te stellen. De verplichting om verslag uit te brengen over handhavingsactiviteiten wordt door het EESC toegejuicht.

3.15. Het EESC is eveneens ingenomen met de bepalingen van artikel 16 inzake toegang tot de rechter voor alle consumenten- en maatschappelijke organisaties. Ervoor zorgen dat consumentenorganisaties juridische stappen kunnen ondernemen tegen misleidende en ongefundeerde claims om de collectieve belangen van de consumenten te beschermen, is een doeltreffende manier om de handhaving te schragen.

3.16. Het EESC onderschrijft de bepalingen van artikel 17, waarin de door de lidstaten in te voeren sancties worden gespecificeerd. De Commissie zou een aantal goede praktijken op dit gebied in overweging moeten nemen.

3.17. Het EESC raadt de Commissie aan alle nodige maatregelen te nemen — inclusief het betrekken van de sociale partners bij het proces — om consumenten en ondernemingen te beschermen tegen greenwashing. Het stelt met name voor om te voorzien in regelmatige kruiscontroles tussen de nationale autoriteiten enerzijds en de sociale partners en het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau anderzijds. Wat de maatregelen op Europees niveau betreft, is het EESC ingenomen met de comitéprocedure van artikel 19. Het zou in het bedoelde comité graag willen participeren als de Europese vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld. Afgezien van deze comitéprocedure moeten stakeholders een behoorlijke stem in het kapittel krijgen, met name bij de besprekingen over gemeenschappelijke stavingsmethoden. In dit kader zou gedacht kunnen worden aan participatiefora zoals het overlegforum voor ecologisch ontwerp en het Bureau voor de milieukeur van de EU, of aan een nieuwe rondetafel die zich specifiek met deze wetgeving bezighoudt.

Brussel, 14 juni 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE