

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3671

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Groene Claims Richtlijn

Fiche: Richtlijn gemeenschappelijke regels voor stimuleren reparatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3672)

Fiche: Net Zero Industry Act (netto-nul industrie verordening) (Kamerstuk 22 112, nr. 3673)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Groene Claims Richtlijn

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a DIRECTIVE OF THE European PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on substantiation and communication of explicit environmental claims (Green Claims Directive)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 166
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A0166%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2022) 85 en SEC (2022) 166
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 22 maart 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het derde circulaire economiepakket gepubliceerd. Het pakket bestaat uit het voorstel voor een Groene Claims Richtlijn, het onderhavige fiche, en uit een wetgevend voorstel dat zich richt op het stimuleren van de reparatie van producten¹, waar een separaat fiche over wordt opgesteld. Met beide voorstellen wordt uitvoering gegeven aan het Actieplan Circulaire Economie van de Europese Commissie uit 2020².

Bedrijven die in de Europese Unie (hierna: EU) actief zijn, maken gebruik van vrijwillige milieucclaims, die niet altijd goed worden gestaafd. De Groene Claims Richtlijn heeft als doel misleidende en slecht onderbouwde vrijwillige milieucclaims (*greenwashing*) tegen te gaan en het aantal misleidende milieucclaims en milieukeurmerken te beperken. Om dat te bereiken stelt de Commissie eisen aan de onderbouwing van en communicatie over expliciete milieucclaims die vrijwillig worden gemaakt. Expliciete milieucclaims (hierna: milieucclaims) zijn claims in tekstuele vorm of via een milieukeurmerk (label) gemaakt door handelaren³ richting consumenten, over de milieuprestatie van producten of van bedrijven. Het

¹ COM (2023) 155.

² COM/2020/98 final.

³ Handelaar zoals bedoeld in richtlijn (EG) 2005/29 Oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen: «een natuurlijke persoon of rechtspersoon die die handelspraktijken verricht die onder deze richtlijn vallen en die betrekking hebben op zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit, alsook degene die in naam van of voor rekenschap van hem optreedt».

voorstel beoogt een wetgevend kader te bieden voor die terreinen waar anderszins geen specifieke wetgeving ten aanzien van milieucclaims van toepassing is⁴. Ook toekomstige, specifieke, verplichtende EU-wetgeving over keurmerken of over de onderbouwing van milieucclaims prevaleert boven deze richtlijn. Onder de Ecodesign-verordening kunnen bijvoorbeeld middels specifieke productverordeningen informatie-eisen worden gesteld⁵.

Onder de richtlijn worden handelaren ertoe verplicht om milieucclaims te onderbouwen door de milieu-impact te beoordelen aan de hand van erkende wetenschappelijke methoden. De milieucclaim moet duidelijk maken of deze betrekking heeft op een product of op een productonderdeel of dienst, en de milieucclaim moet betrekking hebben op milieu-impact die vanuit een levenscyclus-perspectief significant is voor het product of bedrijf. De beoordeling moet daarnaast aantonen dat de claim niet gaat over verplichte wettelijke eisen of over zaken die gebruikelijk zijn voor de relevante productgroep. De richtlijn stelt daarnaast aanvullende eisen aan vergelijkende expliciete milieucclaims⁶. Er wordt geen specifieke methode⁷ voorgeschreven voor de onderbouwing van milieucclaims. Microbedrijven⁸ zijn uitgezonderd van de verplichtingen.

Daarnaast stelt het voorstel eisen aan de communicatie over milieucclaims. Een van de eisen is dat bedrijven alleen een geaggregeerde score⁹ mogen gebruiken als deze voortkomt uit een methode die op EU-niveau is ontwikkeld. Daarnaast maakt het voorstel, in geval van claims over CO₂-neutraliteit, een duidelijk onderscheid tussen de broeikasgasemissie bij producten of het daaraan gerelateerde productieproces en de *off sets*¹⁰ waarop de geclaimde broeikasgasreductie wordt gebaseerd. Ook milieucclaims over toekomstige milieuprestaties moeten goed worden onderbouwd. Handelaren zijn verplicht om in de milieucclaim te verwijzen naar de conformiteitsbeoordeling¹¹ en de studie of berekeningen waarop deze claim berust. De informatie over de milieucclaim en de onderbouwing hiervan dient fysiek en via een weblink of QR-code beschikbaar te zijn.

De Commissie krijgt voorwaardelijke bevoegdheid om eisen aan de onderbouwing van milieucclaims aan te vullen via een gedelegeerde handeling. De Commissie kan er dan voor kiezen om een specifieke methode op te nemen. Daarnaast kan de Commissie ook, middels separate gedelegeerde handelingen, de communicatie-eisen aanvullen zodat deze in lijn zijn met de aanvullende eisen aan onderbouwing. Milieucclaims in de vorm van een milieukeurmerk moeten gaan voldoen aan de eisen voor milieucclaims en aan de eisen voor milieuetiketterings-

⁴ Verordening (EG) 66/2010, Verordening (EU) 2017/1369 en Verordening (EU) 2018/848.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3422.

⁶ Met vergelijkende expliciete milieucclaims worden claims bedoeld die beweren dat de milieuprestatie beter is dan die van een vergelijkbaar product of bedrijf.

⁷ De milieu-impact van een product of bedrijf kan op basis van verschillende (levenscyclus-)methoden worden berekend. Het voorstel bevat geen concrete methode, wat betekent dat de onderbouwing van milieucclaims op verschillende methoden, en dus verschillende berekeningen en afwegingen tussen impactcategorieën, kan berusten.

⁸ Volgens aanbeveling 2003/361/EC: bedrijven met minder dan 10 werknemers en/of een omzet van maximaal € 2 miljoen per jaar.

⁹ Gecombineerde milieuscore, die een eindresultaat weergeeft over de milieuprestatie van een product. Het is daarbij niet duidelijk op welke impactcategorieën het product goed of slecht scoorde, omdat het één gemiddelde score betreft.

¹⁰ Gekochte elders of gerealiseerde broeikasgasreductie.

¹¹ De beoordeling of de milieucclaim in overeenstemming met de eisen uit dit voorstel wordt gemaakt. Wanneer de milieucclaim conform is verklaard, mag deze op de interne markt worden gebruikt.

systemen¹². Deze eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op het besluitvormingsorgaan achter deze systemen en de gehanteerde voorwaarden voor toetreding tot het systeem. Publieke autoriteiten of lidstaten mogen geen nieuwe milieuetiketteringssystemen (hierna: keurmerken) opzetten, maar kunnen de Commissie verzoeken dat te doen. Nieuwe keurmerken van *private* partijen uit EU-lidstaten of derde landen moeten door de lidstaten worden beoordeeld op basis van hun toegevoegde waarde alvorens zij toegestaan worden op de interne markt van de EU. Deze moeten aan dezelfde onderbouwingseisen voldoen als EU-systemen. Nieuwe *publieke* keurmerken uit derde landen worden door de Commissie beoordeeld.

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de verificatieprocedures voor de onderbouwing van en communicatie over milieueisen, en het opzetten van procedures om te beoordelen of keurmerken aan de eisen van de richtlijn voldoen. Een geaccrediteerde¹³ verificateur, die aan gestelde kwaliteitseisen voldoet, voert de verificatie uit. Het certificaat van conformiteit wordt in elk lidstaat erkend. De richtlijn bevat geen rechtstreekse bepalingen over toezicht op verificateurs. De bepalingen over verificatie en certificering zijn alleen van toepassing op microbedrijven indien zij daar om verzoeken. Lidstaten worden verplicht tot het ondersteunen van midden- en kleinbedrijven (mkb) zodat zij aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen. De richtlijn verplicht lidstaten er tevens toe om bedrijven die in overtreding zijn tijdelijk – voor een periode tot een jaar – uit te sluiten van publieke aanbestedingsprocessen.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel berust op de effectbeoordeling horend bij het Commissievoorstel voor de richtlijn Grotere rol voor de consument bij de groene transitie¹⁴. Er is op basis van een groot aantal probleemstellingen met oplossingsrichtingen uiteindelijk een tweetal opties overgebleven die de Commissie nader heeft geanalyseerd. De eerste optie betreft het toepassen van een specifieke vaste standaardmethode. De tweede optie gaat uit van het stellen van minimumvereisten voor transparantie en betrouwbaarheid. Omdat een standaardmethode nog niet toepasbaar blijkt voor alle productgroepen, stelt de Commissie dat één vaste standaard aan eisen niet haalbaar is. Dit wordt niet in de effectbeoordeling toegelicht, maar in het voorstel zelf onder het kopje *impact assessment*. Gekozen is voor de tweede optie die in de uitvoering meer flexibiliteit biedt. Het Groene Claims voorstel biedt een oplossing voor onduidelijke, slecht onderbouwde duurzaamheidsclaims en niet-transparante, onduidelijke milieukeurmerken. De effectbeoordeling komt tot de inschatting dat de effecten op het milieu positief zullen zijn, ondanks dat de milieueffecten moeilijk te kwantificeren zijn. De effectbeoordeling geeft daarnaast aan dat de richtlijn een positief effect heeft voor het bedrijfsleven door harmonisatie van de interne markt en het garanderen van een gelijk speelveld. Consumenten ervaren ook een positief effect doordat zij beter worden geïnformeerd en zo makkelijker duurzame aankopen kunnen doen.

¹² Een milieuetiketteringssysteem is een certificeringssysteem dat certificeert dat een product, proces of handelaar voldoet aan de gestelde eisen, waardoor deze een milieukeurmerk mag krijgen. Milieukeur en EU Ecolabel zijn voorbeelden hiervan.

¹³ De verificateur moet geaccrediteerd zijn in lijn met Verordening (EC) No 2019/1020, waarin eisen worden gesteld aan accreditatie en markttoezicht gerelateerd aan het op de markt brengen van producten.

¹⁴ (EU) 2022/143.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft als doelstelling om in 2050 een circulaire economie gerealiseerd te hebben.¹⁵ Dit betekent dat producten circulair moeten worden ontworpen, gebruikt en verwerkt. Het kabinet zet zich in voor een sterke, duurzame en eerlijke gemeenschappelijke interne markt. De interne markt is van groot belang voor de Nederlandse mondiale concurrentiepositie en voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland, als ook voor het realiseren van een circulaire economie. Het Nationaal Programma Circulaire Economie¹⁶ (NPCE) wijst op het belang dat burgers en bedrijven bewust voor duurzame producten kunnen kiezen. Het verbeteren van de informatievoorziening naar consumenten over duurzaamheid is daarom belangrijk. Het kabinet is voorstander van goed onderbouwde duurzaamheidsclaims. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op oneerlijke handelspraktijken om de consument te beschermen en het gelijke speelveld te garanderen. De ACM heeft de Leidraad Duurzaamheidsclaims¹⁷ opgesteld om bedrijven te helpen bij het formuleren van duurzaamheidsclaims en werkt aan een update hiervan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ziet het voorstel als een belangrijke aanvulling op de EU Richtlijn Grotere rol voor de consument bij de groene transitie¹⁸. Dat voorstel voegt onder meer een verbod op het gebruik van generieke en vage duurzaamheidsclaims toe aan de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹⁹. In tegenstelling tot het Groene Claims voorstel heeft het consumentenvoorstel ook betrekking op claims over sociale aspecten. Het Groene Claims voorstel vult tevens aan op de Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten²⁰ waaronder aan specifieke productgroepen ontwerp-eisen en informatie-eisen over de milieuprestatie kunnen worden gesteld. Betrouwbare onderbouwing van de verschaft informatie is belangrijk. Het Groene Claims voorstel sluit ook aan op de ambities van het kabinet betreffende verduurzaming van het voedselsysteem.²¹

Het voorstel is volgens het kabinet een belangrijk middel om bedrijven te verplichten milieuclaims betreffende producten en bedrijven goed te onderbouwen en daar duidelijk over te communiceren, en milieuclaims en keurmerken die niet goed onderbouwd zijn uit te bannen. Het kabinet acht het positief als het aantal keurmerken daardoor afneemt. Daarnaast komt het voorstel tegemoet aan de vraag van het lid Hagen over de definitie van groene claims en de hantering hiervan²². Hoewel het kabinet positief is over het doel dat het Groene Claims voorstel beoogt te bereiken, heeft het kabinet een aantal twijfels bij de effectiviteit van het voorstel in huidige vorm. In het licht van de doelstellingen van de richtlijn om de goede werking van de interne markt te verzekeren en marktfragmentatie als gevolg van uiteenlopende nationale benaderingen te voorkomen, heeft

¹⁵ Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 33.

¹⁶ Nationaal Programma Circulaire Economie, 2023–2030.

¹⁷ Leidraad Duurzaamheidsclaims | ACM.nl.

¹⁸ Kamerstuk 22 122, nr. 3424.

¹⁹ Richtlijn (EG) 2005/29.

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3422.

²¹ Coalitie akkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), Kamerstuk 31 066, nr. 898.

²² Kamerstukken 32 852 en 30 872, nr. 191, Verslag van een Commissiedebat gehouden op 11 mei 2022 over circulaire economie.

het kabinet vragen of het Commissievoorstel hier voldoende aan tegemoet komt.

Het kabinet kijkt met name kritisch naar het ontbreken van een uniforme methode voor onderbouwing van milieucclaims. Doordat het voorstel geen uniforme methode voorschrijft, kan de verificatieprocedure van milieucclaims en de onderliggende geaccepteerde methode per lidstaat verschillen. Omdat certificering wederzijds erkend wordt, kan het bedrijfsleven ervoor kiezen om de methode te kiezen die de minst strenge eisen stelt en tot de meest gunstige resultaten leidt. Dit kan tot ongewenste fragmentatie van de interne markt leiden en het gelijk speelveld tegenwerken. Bovendien is het hanteren van verschillende methodes verwarrend voor de consument, omdat milieucclaims over producten en bedrijven niet met elkaar te vergelijken zijn. Het kabinet zal daarom pleiten voor opname van een duidelijke, specifieke, en betrouwbare algemene methode in de richtlijn. Indien nodig kan de methode via gedelegeerde handelingen verder worden uitgewerkt voor specifieke productgroepen en sectoren.

Het kabinet geeft hierbij de voorkeur aan de Milieuvoetafdrukmethode²³ die is ontwikkeld door de Commissie.²⁴ Er wordt in Nederland al ingezet op het gebruik van deze methode voor voedselproducten.²⁵ Het kabinet ziet graag dat deze methode verder wordt ontwikkeld, zodat de relevante milieuaspecten voor alle producttypen kunnen worden getoetst. Dit zal ook noodzakelijk zijn voor het uitwerken van product-specifieke wetgeving onder de Ecodesign-verordening. Het kabinet staat eventueel ook open voor opname van een of meer andere methode(n) dan vernoemde Milieuvoetafdrukmethode, wanneer deze wetenschappelijk onderbouwd zijn en door de Commissie als even of meer betrouwbaar worden aangemerkt. Door het voorschrijven van een of meer specifieke methode(n) op EU-niveau, kunnen lidstaten gemakkelijker procedures opstellen voor de verificatie van de onderbouwing van milieucclaims. Daarnaast wordt het voor markttoezichthouders gemakkelijker om toezicht te houden als dit op basis van één EU-methode gebeurt.

Het kabinet is kritisch op de beoordeling van de toegevoegde waarde van nieuwe private keurmerken door de individuele lidstaten. Dit kan namelijk ingewikkelde discussies opleveren hoe exact te beoordelen of keurmerken voldoende toegevoegde waarde bieden in termen van milieuwinst ten opzichte van bestaande keurmerken. Bovendien kunnen handelaren ervoor kiezen om keurmerken te laten erkennen in de lidstaat die de zwakste eisen stelt aan de toegevoegde waarde of waarin op dit moment nauwelijks keurmerken bestaan, waardoor de impact op het milieu en de consument onzeker is. Daarnaast zorgt het uitzonderen van bestaande keurmerken voor een ongelijk speelveld voor bedrijven of ngo's die (gezamenlijk) een nieuw keurmerk willen opzetten. Het kabinet zal daarom pleiten voor het stellen van strenge proceseisen aan bestaande en nieuwe keurmerken ten aanzien van onder meer onderbouwing en verificatie. Een aantal jaar na inwerkingtreding van het voorstel over milieucclaims zal worden geëvalueerd wat dit voor het aantal keurmerken en het consumentenvertrouwen in keurmerken betekent. Wanneer blijkt dat het

²³ Recommendation on the use of the Environmental Footprint methods, *Directorate-General for the Environment*, 16 December 2021, Recommendation on the use of Environmental Footprint methods (europa.eu).

²⁴ De Milieuvoetprint methode neemt de levenscyclus van een product als uitgangspunt, maakt gebruik van verschillende impactcategorieën en toont aan welke categorieën het meest bijdragen aan de milieu impact van het product of bedrijf. Deze methode is in de afgelopen jaren breed getest en ontwikkeld in nauwe samenwerking met belanghebbenden.

²⁵ Eerste stappen naar meer transparantie duurzaamheid voedingsmiddelen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

voorstel onvoldoende resultaat heeft gehad, kan de introductie van een toets op toegevoegde waarde of andersoortig ingrijpen worden overwogen. Het kabinet zal ook verduidelijking vragen over de betekenis van de gestelde onderbouwingseisen voor bestaande keurmerken, zoals Milieukeur²⁶, en de ontwikkeling van criteria voor nieuwe productgroepen binnen die systemen. Het is onduidelijk of de huidige uitzonderingsgrond in het voorstel voor bestaande systemen hier ruimte toe biedt.

Het voorstel ziet op het reguleren van vrijwillige milieucclaims. Het kabinet voorziet een risico dat bedrijven, wanneer claims maken vrijwillig is en certificering duur is, minder of helemaal niet (meer) communiceren over hun milieuprestatie en daarom minder geneigd zijn om de milieu-impact aantoonbaar te verkleinen. Het kabinet verwacht dat dit grotendeels zal worden ondervangen door de product specifieke informatie-eisen die onder de uitwerking van de Eco-designverordening vastgesteld zullen worden, en inzicht zullen bieden in de milieuprestaties van de betreffende productgroep(en). Het kabinet zal daarnaast verkennen of het wenselijk is om *business-to-business* milieucclaims ook aan de eisen voor onderbouwing en communicatie te laten voldoen. Inkopende bedrijven lopen namelijk net als consumenten tegen moeilijkheden aan wanneer zij duurzame producten willen aanschaffen.

Het kabinet zal ervoor pleiten dat de maker van de milieucclaim²⁷, in plaats van de handelaar, verantwoordelijk wordt voor de onderbouwing, communicatie erover en verificatie ervan. De handelaar kan wel verplicht worden om op het moment van verkoop informatie te verstrekken over de milieucclaim, maar de onderbouwing ervan is de verantwoordelijkheid van de producent.

Het kabinet zal bepleiten dat de verplichtingen ook voor producerende microbedrijven gelden, omdat consumenten ervan uitgaan dat de milieucclaim goed onderbouwd en betrouwbaar is en niet weten dat een product door een microbedrijf geproduceerd is. Het kabinet acht ondersteuning aan microbedrijven en het mkb belangrijk, en zal inzetten op ondersteuning die proportioneel is voor lidstaten doch past bij de verplichtingen waaraan deze bedrijven moeten voldoen.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel een duidelijk onderscheid maakt tussen de broeikasgasemissie bij producten of daaraan gerelateerde productieprocessen in de ketens en CO₂-compensatie (gekochte elders gerealiseerde broeikasgasreductie of koolstofvastlegging), en rapportage-eisen stelt aan claims die *off sets* bevatten. Het kabinet wil voorkomen dat producten en bedrijven onterecht als klimaatneutraal gezien worden en wil bedrijven aansporen tot het zoveel mogelijk reduceren van eigen emissies. Daarom zouden alleen de producten waarvan i) de broeikasgasuitstoot voor een significant deel in de productieketen zelf is gereduceerd en ii) de restemissies zijn gecompenseerd, als klimaatneutraal mogen worden gekenschetst.²⁸ Het kabinet is ook geen voorstander van het toestaan van milieucclaims met betrekking tot de toekomstige milieuprestatie van een product of handelaar, omdat deze milieucclaim moeilijk te verifiëren is. Bovendien valt de verbeterde milieuprestatie niet toe te schrijven aan een individueel product.

²⁶ Home – Milieukeur.

²⁷ Dit kan een producent zijn, maar ook een handelaar of een andere partij die een bewering doet over de milieu-impact van een product of bedrijf.

²⁸ De ACM ziet claims over de CO₂-neutraliteit van een product al snel als misleidend, omdat CO₂-compensatie niet direct gekoppeld is aan de uitstoot van een product.

Het kabinet steunt verificatie door een onafhankelijke, geaccrediteerde verificateur. Het is positief dat de verificatiekosten voor bedrijven die in verschillende lidstaten handelen worden beperkt, doordat het certificaat van de verificateur in de gehele EU wordt erkend. Tegelijkertijd kan wederzijdse erkenning van certificering²⁹ ertoe leiden dat handelaren milieuclaims laten verifiëren in de lidstaat die de zwakste verificatie-eisen stelt. Het kabinet zal daarom inzetten op het opnemen van strenge eisen aan de verificateur. Daarnaast zal het kabinet, in lijn met bestaand productbeleid³⁰, pleiten voor opname van een bepaling over handhaving op de verificateur.

Het kabinet onderstreept het belang van effectieve en proportionele sancties om *greenwashing* tegen te gaan. Het kabinet is er echter geen voorstander van om partijen die de richtlijn overtreden voor maximaal 12 maanden uit te sluiten van publieke aanbestedingsprocedures en blijft liever bij de huidige systematiek waarbij inschrijvers alleen verplicht worden uitgesloten wanneer zij een misdrijf hebben begaan. Daar zal het kabinet aandacht voor vragen in de onderhandelingen.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de van het lid Motie Van Raan³¹ om bij voorstellen voortkomend uit de *Green Deal* rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het effect op kwaliteit van leven is positief.

Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat consumentenwelvaart stijgt omdat consumenten milieuclaims voortaan beter kunnen vertrouwen en als gevolg hiervan duurzame producten kunnen onderscheiden en aanschaffen. Het kabinet plaatst daar twee aandachtspunten bij. Ten eerste zal het effect op consumentenwelvaart pas na enige tijd optreden, omdat het consumentenvertrouwen in de keurmerken en milieuclaims over producten en bedrijven moet worden hersteld. Momenteel laten zij hun koopgedrag nauwelijks beïnvloeden door milieukeurmerken.³² Ten tweede bestaat het risico dat consumenten juist meer producten kopen omdat een product milieuvriendelijk is, wat leidt tot lagere milieuwinst.³³ Het kabinet zal aandacht vragen voor deze punten.

Het voorstel dwingt bedrijven hun gehele milieu-impact te bekijken wanneer zij een milieuclaim maken. Dit stelt bedrijven in staat hun product of bedrijfsvoering te verduurzamen. Het voorstel leidt tot milieuwinst omdat het verbruik van eindige grondstoffen vermindert wanneer duurzamere producten worden gekocht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de eerste presentatie van het voorstel verwelkomden de meeste lidstaten het doel dat het voorstel probeert te bereiken. Sommige lidstaten vroegen aandacht voor de administratieve lasten en de kosten voor

²⁹ Principe geldt op basis van Verordening 764/2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/LSU/?uri=celex:32008R0764>.

³⁰ Verordening 2019/1020 over markttoezicht op en conformiteit van producten EUR-Lex – 32019R1020 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

³¹ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

³² Onderzoek naar de invloed van duurzaamheidskeurmerken op consumenten | ACM.nl.

³³ Adigüzel et al. (2020) Do Sustainability Labels Make Us More Negligent? Rebound and Moral Licensing Effects in the Clothing Industry.

lidstaten. Ook werd door een klein aantal lidstaten het ontbreken van een specifieke methode benoemd. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Interne Markt en Consumentenbescherming van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur aangesteld. Kim van Sparrentak (de Groenen) is aangesteld als schaduwrapporteur. De positie van het Europees Parlement met betrekking tot dit voorstel is nog niet bekend, maar in het Europees Parlement werd er door de Groenen en de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten op gewezen dat het in het voorstel ontbreekt aan een voorgeschreven methode.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor de richtlijn is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, aangezien het voorstel uniforme eisen stelt aan vrijwillige milieueclaims die gaan over producten of bedrijven op de Europese markt. Daarbij heeft het voorstel primair tot doel de werking van de interne markt te verbeteren door eisen voor de onderbouwing van milieueclaims voor producten en bedrijven te harmoniseren en marktfragmentatie als gevolg van uiteenlopende nationale benaderingen te voorkomen. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel milieueclaims over producten en bedrijven binnen de Europese interne markt betrouwbaarder te maken, en de vereisten voor de onderbouwing van dergelijke milieueclaims binnen de interne markt te harmoniseren. Het voorstel bevordert dus een gelijk speelveld op het gebied van milieueclaims. Aangezien deze richtlijn focust op alle producten op de Europese interne markt, en productie- en waardeketens grensoverschrijdend van karakter zijn, kan de doelstelling niet voldoende door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Het afzonderlijk stellen van eisen aan milieueclaims en milieuetiketteringssystemen door lidstaten zou leiden tot uiteenlopende eisen in verschillende lidstaten. Marktpartijen die in meerdere lidstaten actief zijn, zouden dus aan verschillende voorwaarden moeten voldoen waardoor het functioneren van de interne markt zou worden belemmerd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de richtlijn is positief. Het voorstel heeft tot doel milieueclaims over producten en bedrijven binnen de Europese interne markt betrouwbaarder te maken, en de vereisten voor de onderbouwing van dergelijke milieueclaims binnen de interne markt te harmoniseren. Het kabinet acht het voorgestelde optreden geschikt om dit doel te bereiken omdat eisen worden gesteld aan de onderbouwing van milieueclaims en de communicatie hierover en een verificatiemechanisme wordt ingesteld, maar vindt het voorstel niet ver genoeg gaan. Het aandachtspunt van het kabinet betreft dan ook het

ontbreken van een uniforme methode voor onderbouwing van milieuclaims. Het kabinet acht het onwenselijk dat het voorstel geen uniforme methode voorschrijft, waardoor de verificatieprocedure van milieuclaims en de onderliggende geaccepteerde methode per lidstaat kan verschillen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De kosten voor het Directoraat-Generaal Milieu van de Commissie en daarmee voor de EU begroting, worden geschat op ongeveer 24,3 miljoen euro voor de periode 2024–2027. De kosten voor de jaren na 2027 worden begroot op 6.440.000 euro. De kosten vallen onder rubriek 3, natuurlijke bronnen en milieu, en rubriek 7, administratieve uitgaven van het Meerjarig Financieel Kader. De totale kosten voor beleidsontwikkeling bedragen 21.129.000 euro in de periode 2024–2027. De totale personele kosten voor die periode worden ingeschat op 3.144.000 euro. Deze voorziene kosten omvatten onder andere de kosten voor het ontwikkelen van de Milieuvoetprint methode, het beschikbaar stellen van de bestaande datasets aan het bedrijfsleven, onderzoekskosten (Gezamenlijk Onderzoekscentrum, JRC) en het ontwikkelen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot de onderbouwing van expliciete milieuclaims aan de hand van de levenscyclus van specifieke productgroepen of sectoren.

De Commissie verwacht 4 fte extra personeel nodig te hebben voor het uitwerken van de, naar inschatting 6 tot 7, gedelegeerde handelingen waarin specifieke eisen voor de onderbouwing van milieuclaims die betrekking hebben op bepaalde productgroepen, en voor het uitwerken van de uitvoeringshandelingen. Het kabinet is van mening dat deze middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het Meerjarig Financieel Kader. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.³⁴

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De effectbeoordeling schat de kosten voor uitvoering en handhaving voor de afzonderlijke lidstaten op 14–15 miljoen euro in totaal voor de periode 2025–2040. Voor wat betreft het opzetten van een instantie die ex-ante beoordelingen uitvoert voor milieuclaims, werden de totale kosten voor het opzetten van zo'n orgaan op EU-niveau geschat op 42 miljoen euro in totaal voor de periode 2025–2040. De effectbeoordeling gaat niet in op de kosten voor het nationaal opzetten van dit orgaan of op de kosten voor ondersteuning van het MKB. Voor de ondersteuning van het MKB zijn op dit moment geen middelen gereserveerd. Indien het beoordelingsorgaan al in 2025 moet functioneren, zullen al eerder kosten moeten worden gemaakt voor het opzetten ervan, wat mogelijk leidt tot hogere totaal-kosten. Deze budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de begrotingsregels. Voor de medeoverheden worden geen financiële gevolgen voorzien.

³⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De effectbeoordeling schat in dat het verbieden van milieucclaims die niet aan gestelde eisen voldoen, een positief effect heeft op het gelijke speelveld. De nalevingskosten per bedrijf bedragen eenmalig 373–380 euro en vervolgens 120–150 euro per jaar voor de periode 2025–2040. 99% van deze kosten zal voor rekening van het MKB zijn.³⁵

Het verbieden van keurmerken die niet aan minimum transparantie en geloofwaardigheidseisen voldoen, heeft volgens de effectbeoordeling een positief effect op het bedrijfsleven doordat het bijdraagt aan een gelijk speelveld en handelsbarrières wegneemt. Bedrijven zullen weliswaar kosten moeten maken voor verificaties van hun milieucclaims, maar profiteren van een beter functionerende interne markt. De verwachte administratieve kosten zullen per bedrijf eenmalig 88 euro bedragen en vervolgens 37 – 43 euro per jaar voor de periode 2025 – 2040. Voor beheerders van milieuetiketteringssystemen zullen de administratieve lasten relatief groot zijn, omdat zij zich moeten inlezen in de minimum criteria en moeten beoordelen of zij daar al aan voldoen. Daarnaast moeten de medewerkers worden opgeleid en moet de informatie op de website worden aangepast.

Consumenten zullen positieve effecten ondervinden van de richtlijn, omdat deze eraan bijdraagt dat milieucclaims betrouwbaarder worden waardoor consumenten in staat worden gesteld voor de meest duurzame producten te kiezen. Het totale effect op consumentenwelvaart in de EU wordt geschat op 6080 – 9520 miljoen euro voor de periode 2025–2040.³⁶ De effectbeoordeling noemt daarnaast een aantal positieve effecten van de richtlijn die moeilijk kwantificeerbaar zijn, namelijk: geïnformeerde aankoopbeslissingen door de consument, consumentenvertrouwen en consumentenbescherming.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bedrijven die buiten de EU zijn gevestigd en vrijwillige milieucclaims indienen gericht aan EU-consumenten, zullen ook de vereisten van de voorgestelde richtlijn moeten naleven. Aangezien het vrijwillige milieucclaims betreft, heeft de richtlijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht. Het voorstel zet wel belangrijke stappen op weg naar een circulaire economie en klimaatneutraliteit en helpt hierdoor de EU om op mondiaal niveau een voortrekkersrol op zich te nemen in de groene transitie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De lidstaten moeten de eisen aan de onderbouwing van en communicatie over milieucclaims vertalen naar nationale wetgeving. Daarnaast moeten lidstaten een procedure opzetten voor het verifiëren van de onderbouwing van milieucclaims en milieuetiketteringssystemen inclusief het aanwijzen van een conformiteit beoordelende instantie. Verder moeten nationale competente autoriteiten worden aangewezen die verantwoordelijk zijn

³⁵ De Commissie gaat ervan uit dat een groot deel van de nalevingskosten voortkomt uit het verwijderen van foutieve labels van producten voordat deze worden verkocht.

³⁶ De Commissie heeft ingeschat hoeveel procent van de producten een claim bevat die verboden wordt, heeft vervolgens bepaald welk percentage van de consumenten zal overgaan tot het kopen van duurzamere producten en heeft daarna een inschatting gemaakt van de prijs die deze consumenten bereid zijn te betalen voor de duurzamere producten.

voor de handhaving en moet een nationaal coördinatie-mechanisme worden opgezet. Voor het opstellen van normdocumenten voor het verifiëren van de onderbouwing van milieucclaims en milieuetiketterings-systemen en voor het accrediteren van conformiteit beoordelende instanties is regelgeving nodig.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat twee grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen.

Artikel 3, lid 4, stelt de Commissie in staat om middels gedelegeerde handelingen aanvullende eisen op te nemen voor de onderbouwing van expliciete milieucclaims wanneer i) uit de monitoring van de toepassing van de richtlijn op grond van artikel 20 naar voren komt dat tussen de lidstaten verschillen bestaan in toepassing van de vereisten in de richtlijn en dit leidt tot obstakels voor het goed functioneren van de interne markt, of ii) wanneer voor specifieke claims geen vereisten bestaan en dit leidt tot wijdverbreide misleiding van consumenten.

Artikel 5, lid 8, stelt de Commissie in staat om middels gedelegeerde handelingen communicatie-eisen voor milieucclaims, zoals opgenomen in deze richtlijn, aan te vullen. De Commissie heeft deze bevoegdheid wanneer een gedelegeerde handeling als bedoeld in artikel 3, lid 4, onder a en c, is vastgesteld.

Delegatie aan de Commissie is mogelijk, omdat de gedelegeerde handelingen geen essentiële onderdelen van de richtlijn regelen. De toekenning van een delegatiebevoegdheid is ook aangewezen, aangezien het gaat om bevoegdheden tot aanvulling van de richtlijn. Over de wenselijkheid van de bevoegdheidstoekenning is het kabinet positief, omdat de benodigde snelheid en flexibiliteit voor aanpassingen aan ontwikkelingen wordt geborgd.

Artikel 18 bakent de gedelegeerde bevoegdheid procedureel af overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. De gedelegeerde bevoegdheid geldt voor een periode van vijf jaar, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waardoor de bevoegdheidsdelegatie naar behoren kan worden geëvalueerd.

Daarnaast kent het voorstel een tweetal uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toe. Artikel 8, lid 8, stelt de Commissie in staat om met betrekking tot de volgende onderwerpen uitvoeringshandelingen vast te stellen: i) eisen voor goedkeuring van certificeringssystemen, ii) het format voor en de inhoud van de ondersteunende documenten die systeembeheerders moeten aanleveren, en iii) gedetailleerde regels over de goedkeuringsprocedure. Artikel 10, lid 9, stelt de Commissie in staat om middels uitvoeringshandelingen het formulier voor het conformiteitscertificaat en de technische middelen voor wat betreft uitgave van een conformiteitscertificaat vast te stellen.

In de uitvoeringshandelingen zullen geen essentiële onderdelen van de richtlijn worden geregeld. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk en ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van procedures en technische aspecten ter uitvoering van de richtlijn. Het kabinet acht het toekennen van deze uitvoeringsbevoegdheden wenselijk, aangezien deze

bijdragen aan uniformiteit en de nodige flexibiliteit bieden voor aanpassing aan ontwikkelingen. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Wat betreft de keuze voor de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen, bepalen artikel 8, lid 8, en artikel 10, lid 9, dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 (comitologieverordening). Het kabinet kan zich gelet op artikel 2, lid 2, sub a, en sub b, onder iii), van de comitologieverordening vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure gezien de uitvoeringshandelingen van algemene strekking zijn en/of betrekking hebben op het milieu. Het kabinet zal pleiten voor een duidelijke verwijzing in artikel 19 naar de onderzoeksprocedure in artikel 5 van de comitologieverordening.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Op basis van het voorstel moeten de maatregelen 18 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. De nationale maatregelen ter implementatie van deze richtlijn moeten 24 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn worden toegepast. Het kabinet zal pleiten voor een implementatietermijn van ten minste 2 jaar zodat een tijdige en zorgvuldige implementatie kan plaatsvinden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 21 voorziet in een evaluatie van de richtlijn, 5 jaar na inwerkingtreding. Het kabinet waakt ervoor dat de evaluatie niet op kortere termijn zal plaatsvinden, omdat het na inwerkingtreding van de richtlijn nog minstens een jaar zal duren voordat de lidstaten de richtlijn hebben omgezet in nationale wetgeving. Een evaluatie op te korte termijn zal geen representatief beeld geven.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Nederlandse competente autoriteit(en) worden verplicht om de milieuclaims en milieuetiketteringssystemen op de nationale markt met regelmaat te controleren. Momenteel wordt onderzocht bij welke toezichthouder(s) deze taken belegd kunnen worden. Een digitaal rapport over de resultaten van de controles moet publiek toegankelijk zijn. Ook moeten lidstaten bijhouden welke milieuclaims en milieuetiketteringssystemen niet aan de wetgeving voldeden en moesten worden aangepast. Verder moet worden aangegeven in welke gevallen werd gehandhaafd aan de hand van het sanctiemechanisme. Deze informatie moet jaarlijks aan de Commissie worden overlegd. Deze taken zullen waarschijnlijk extra capaciteit en training vergen van de competente autoriteiten. Daarmee gaan kosten gemoeid zoals benoemd in 5.b.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel beoogt het harmoniseren van de interne markt en het vergroten van het consumentenvertrouwen in milieuclaims en duurzame producten, door eisen te stellen aan het onderbouwen van milieuclaims

en aan het communiceren over deze claims. Dit voorstel draagt daarmee bij aan het creëren van een gelijk speelveld op de interne markt. Het voorstel heeft geen specifiek negatief effect op handel met ontwikkelingslanden ten opzichte van de effecten op andere derde landen. Bedrijven in ontwikkelingslanden die vrijwillig milieuclaims hanteren en de interne markt willen betreden, moeten aan dezelfde eisen voldoen als bedrijven in andere derde landen of bedrijven die gevestigd zijn binnen de EU.