

Stellungnahme

Vorschlag für eine Richtlinie über die Begründung und Kommunikation umweltbezogener Aussagen („Green Claims“)

04. Juli 2023

Zusammenfassung

Die Bestrebungen der EU-Kommission, bei umweltbezogenen Aussagen mehr Transparenz im Wettbewerb zu schaffen und „Greenwashing“ zu vermeiden, werden vom Bitkom begrüßt.

Umweltaussagen spielen für die Meinungsbildung und Kaufentscheidung von Verbraucherinnen und Verbrauchern eine immer größere Rolle. Die Nachhaltigkeit von Produkten und Dienstleistungen ist zu einem wichtigen Faktor für den Wettbewerb geworden. Produkte, die als „grün“ oder nachhaltig deklariert werden, erzielen auf dem EU-Binnenmarkt inzwischen ein höheres Wachstum als andere Produkte. Allerdings kann die Qualität der umweltbezogenen Aussagen und Deklarationen, die von den einzelnen Herstellern zu ihren Produkten und Dienstleistungen gemacht werden, sehr unterschiedlich sein. Für Verbraucherinnen und Verbraucher, die verlässliche Informationen für ihre Konsumententscheidungen suchen, kann dies irreführend sein.

Zur Erreichung der von der Kommission verfolgten Ziele erscheint der vorliegende Richtlinienentwurf aus unserer Sicht jedoch nicht geeignet. Vielmehr würde der Entwurf zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand und zusätzlichen Belastungen sowohl für Verwaltungen als auch für Unternehmen führen. **Der Richtlinienentwurf wird daher vom Bitkom in der vorliegenden Form abgelehnt.**

Insbesondere der in Art. 10 enthaltene Vorschlag eines Erlaubnisvorbehalts für umweltbezogene Aussagen und das damit einhergehende Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren ist nach unserer Auffassung weder geeignet noch erforderlich zur Erreichung der im Entwurf genannten Ziele. Vielmehr stellt es einen unverhältnismäßigen Eingriff in die geschützten Rechtspositionen der Unternehmen dar. Eine obligatorische Vorabprüfung sollte daher entweder ganz entfallen oder so ausgestaltet werden, dass der bürokratische Aufwand und die Kosten für die Unternehmen so gering wie möglich gehalten werden.

**Niklas Meyer-
Breitkreutz**
Referent Digitalisierung
& Nachhaltigkeit

T +49 30 27576-403
n.meyer-
breitkreutz@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Erlaubnisvorbehalt für umweltbezogene Aussagen unverhältnismäßig und praxisfern

Art. 10 des Richtlinienentwurfs sieht vor, dass jede Aussage, die zum Ausdruck bringt, dass ein Produkt oder ein Unternehmen eine positive oder keine Auswirkungen auf die Umwelt hat („umweltbezogene Angabe“), vor ihrer Veröffentlichung von einer unabhängigen Prüfstelle auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Richtlinie zu überprüfen und bei Konformität entsprechend zu zertifizieren ist. Ein solches Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren erinnert an die strengen Vorgaben im Produktsicherheits-, insbesondere im Medizinprodukterecht, ist aber dem Wettbewerbsrecht bislang fremd.

Eine entsprechende Regelung würde nach unserer Auffassung eine erhebliche Belastung und letztlich einen unverhältnismäßigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit der betroffenen Unternehmen darstellen, erscheint jedoch zugleich zur Erreichung der im Entwurf genannten Ziele nicht geeignet: a) Weder schafft das angedachte Verfahren eine Stärkung von Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt, b) noch führt es zu erheblichen Erleichterungen bei der Umsetzung und Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts oder c) schafft es mehr Rechtssicherheit für Unternehmen. Zugleich ist eine Regelung wie vorgesehen jedoch mit erheblichen Mehrbelastungen für Unternehmen und Verwaltungen verbunden.

Auf Normen basierende Produktinformationsanforderungen bedürfen keines Vorabgenehmigungsverfahrens, da für Normen im Rahmen der Marktüberwachung die Konformitätsvermutung gilt. Wenn Unternehmen bereits harmonisierte Normen zur Anbringung von Informationen auf ihren Produkten befolgen, würde ein Vorabgenehmigungssystem nur zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die Unternehmen führen. Bei einem Vorabgenehmigungsverfahren dauert es zudem sehr lange, bis eine Angabe auf einem Produkt genehmigt wird. Wenn unser Ziel darin besteht, die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, sich für nachhaltigere Produkte zu entscheiden, wäre ein solches Vorabgenehmigungsverfahren kontraproduktiv, da die Unternehmen in der Lage sein müssen, den Verbraucherinnen und Verbrauchern etwaige ökologische Verbesserungen eines Produkts zeitnah mitzuteilen.

Eine obligatorische Vorabprüfung sollte daher entweder ganz entfallen oder so ausgestaltet werden, dass der bürokratische Aufwand und die Kosten für die Unternehmen so gering wie möglich gehalten werden.

Ausbleibende Erleichterung von Umsetzung und Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrecht

Nach unserer Auffassung zahlt die Einführung des beschriebenen Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahrens – wenn überhaupt – nur sehr beschränkt auf das von der Kommission identifizierte Ziel der erleichterten Rechtsdurchsetzung ein.

Die beabsichtigte Neuerung soll lediglich die im Wettbewerbsrecht anspruchsberechtigten Institutionen entlasten, also insbesondere die relevanten Verbraucherschutzorganisationen, nicht etwa die ebenfalls anspruchsberechtigten Mitbewerber eines wettbewerbswidrig handelnden Unternehmens.

Noch bedeutsamer ist, dass die Konformitätsbescheinigungen zwar die Prüfung umweltbezogener Angaben durch die genannten Institutionen erleichtern sollen, für Behörden und Gericht aber keinerlei Bindungswirkung entfalten und insbesondere ohne Einfluss auf die Prüfung möglicher Verstöße gegen das von der UGP-RL vorgegebene Irreführungsverbot bleiben. In Art. 10 Abs. 8 des Entwurfs heißt es dazu:

“The certificate of conformity shall not prejudice the assessment of the environmental claim by national authorities or courts in accordance with Directive 2005/29/EC.”

Entsprechend schützt die Erteilung einer solchen Konformitätsbescheinigung, ähnlich wie z. B. eine TÜV-Zertifizierung, das betroffene Unternehmen trotz der zu befürchtenden erheblichen Investitionen nicht davor, wegen eines Verstoßes gegen das Irreführungsverbot in Anspruch genommen und auch mit gerichtlichen Maßnahmen belegt zu werden.

Und auch wenn eine Konformitätsbescheinigung entgegen den Vorgaben des Richtlinienentwurfs nicht vorliegt oder beantragt, aber nicht erteilt wurde, und eine von der Neuregelung begünstigte Verbraucherschutzorganisation das werbende Unternehmen daraufhin insbesondere auf Unterlassung in Anspruch nimmt, wäre es einem mit der Sache befassten Gericht unbenommen festzustellen, dass trotzdem kein Verstoß gegen das Irreführungsverbot vorliegt.

Keine weitere Stärkung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen

Auch ob und inwieweit der vorgeschlagene Erlaubnisvorbehalt und das damit einhergehende Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren zur Stärkung der Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt beitragen können, erschließt sich nicht.

Bereits seit der Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken („UGP-RL“) gelten im Business-to-Consumer-Bereich EU-weit einheitliche Regelungen über unlautere Geschäftspraktiken (Prinzip der Vollharmonisierung Art. 4 UGP-RL). Insbesondere das Verbot irreführender

Geschäftspraktiken (Art. 6, 7 UGP-RL) gilt EU-weit und erfasst ohne Weiteres auch Fälle des „Greenwashing“. Es herrschen also bereits identische Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt.

Fehlendes Mehr an Rechtssicherheit für Unternehmen

Das Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren soll zwar den im Wettbewerbsrecht anspruchsberechtigten Institutionen die Überprüfung umweltbezogener Angaben erleichtern, die Behörden und Gerichte der Mitgliedsstaaten sind daran aber nicht gebunden. Ob umweltbezogene Angaben im wettbewerbsrechtlichen Sinne irreführend sind, werden auch künftig abschließend nur die Gerichte entscheiden, und zwar unabhängig davon, ob das in Anspruch genommene Unternehmen eine Konformitätsbescheinigung vorlegen kann oder nicht.

Die Einführung und Umsetzung des beschriebenen Erlaubnisvorbehalts schaffen damit auch keine zusätzliche Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen.

Erhebliche Mehrbelastung für Unternehmen

Das vorgesehene Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren wird zu erheblichen Mehrbelastungen für Unternehmen führen, insbesondere in finanzieller und administrativer Hinsicht.

Ein erheblicher Mehraufwand ergibt sich für die Unternehmen bereits daraus, dass sie in ihrer öffentlichen Kommunikation eingeschränkt werden. Es steht zu befürchten, dass Unternehmen der Schnelligkeit des Wirtschaftslebens im Einzelfall nicht mehr gerecht werden können, wenn vor der Veröffentlichung zunächst ein – zeit- und kostenintensives – Konformitätsbewertungs- und Zertifizierungsverfahren durchlaufen werden muss.

Vor allem aber ist völlig unklar, welche unmittelbaren wirtschaftlichen und konkreten finanziellen Belastungen auf die betroffenen Unternehmen zukommen. Im Richtlinienentwurf ist von „Verwaltungskosten“ die Rede, die vom Umfang der einzelnen Anträge und der zu erwartenden Antragsmenge abhängen und daher noch nicht konkret abgeschätzt werden könnten. Tritt die Richtlinie mit ihrem derzeitigen Regelungsinhalt in Kraft, ist jedoch mit einer erheblichen Anzahl von Anträgen pro Unternehmen und entsprechenden Kosten zu rechnen. Diese Kosten sind im Verhältnis von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu großen Konzernen unverhältnismäßig hoch und stellen einen Wettbewerbsnachteil dar. In der Folge könnten sich weniger Unternehmen in der Lage sehen, die Umweltaspekte ihrer Produkte zu kommunizieren, was nicht zuletzt zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher ginge. Investitionen in umweltfreundliche, aber freiwillige Maßnahmen, die nicht kommuniziert werden (können), könnten künftig unterbleiben. Dies würde jedoch den Zielen des europäischen Green Deal zuwiderlaufen.

Anpassungsbedarf weiterer Regelungen

Kohärenz beim Anwendungsbereich (Art. 1)

Die Definitionen im vorliegenden Vorschlag werden angelehnt an jene, die zurzeit in den Diskussionen zum Vorschlag der Kommission zur Stärkung der Verbraucherinnen und Verbraucher festgelegt und sich letztendlich in einer Änderung der UGP-Richtlinie niederschlagen werden. Der Geltungsbereich des Vorschlags sollte somit ebenfalls vollständig mit dem Geltungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken übereinstimmen, welche nur für „Geschäftspraktiken ... vor, während und nach Abschluss eines auf ein *Produkt* bezogenen Handelsgeschäfts" (Artikel 3 Absatz 1) gilt. Allgemeine Aussagen, z. B. über die Klimaneutralität eines Unternehmens als Ganzes oder bestimmter Tätigkeiten, fallen also nicht unter diese Bestimmung.

Überprüfung & Aktualisierung von Umweltangaben (Art. 9)

Nach Art. 9 ist eine Überprüfung und Aktualisierung der Richtigkeit von Umweltangaben in Werbeaussagen spätestens fünf Jahre nach dem Zeitpunkt, zu dem die zugrunde liegenden Untersuchungen oder Berechnungen durchgeführt wurden, erforderlich. Hier ist auf die Kosten und den Verwaltungsaufwand hinzuweisen, die mit einer solchen Überprüfung und Aktualisierung verbunden sind. Es ist nicht klar, aus welchen Gründen beispielsweise Aktualisierungen vorgenommen werden müssen. Gegebenenfalls könnten bereits geringfügige materielle Änderungen dies erforderlich machen. Dies sollte ausgeschlossen werden. Entsprechend sind hierzu klare Aussagen zu formulieren. Auch ist im weiteren Verfahren darauf zu achten, dass der Zeitraum von fünf Jahren nicht verkürzt wird, um weiteren Aufwand zu vermeiden.

Korrekturmaßnahmen (Art. 15)

Nach Art. 15 Abs. 1 sind die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, die auf dem EU-Markt verwendeten Umweltangaben regelmäßig zu überprüfen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Für den Fall, dass umweltbezogene Werbeaussagen oder Kennzeichnungen gegen die Richtlinie verstoßen, sind die Unternehmen nach Art. 15 Abs. 3 verpflichtet, innerhalb von 30 Tagen nach Mitteilung durch die Behörden angemessene Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Hier bleibt völlig offen, was unter angemessenen Korrekturmaßnahmen zu verstehen ist. Auch die Frist für die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen ist viel zu kurz bemessen. Rückrufe, Umetikettierungen oder die Entwicklung neuer Verpackungen brauchen Zeit. Die Frist von 30 Tagen muss daher dringend verlängert werden. Ebenso sollte klargestellt werden, was angemessene Maßnahmen sind.

Sanktionsmaßnahmen (Art. 17)

Art. 17 sieht vor, dass die Sanktionsregelungen von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Dies gefährdet die Gleichbehandlung der Unternehmen in den Mitgliedsstaaten. Für ein „level-playing-field“ ist die Festlegung gleicher Sanktionsvorschriften innerhalb der EU-Mitgliedstaaten erforderlich, da ansonsten die Mitgliedstaaten voneinander abweichende Bußgeldtatbestände schaffen werden. Die Sanktionsregelungen müssen verhältnismäßig und hinreichend abschreckend sein, um die Einhaltung der Vorschriften zu bewirken. Dabei sollte zwischen vorsätzlichen und fahrlässigen Verstößen unterschieden werden. Die konkret in Artikel 17 Absatz 3 genannten Maßnahmen sind zu streng.

Übergangszeit und Anwendbarkeit (Art. 25)

Da Rechtssicherheit erst dann erreicht wird, wenn die Mitgliedstaaten die EU-Anforderungen vollständig in nationales Recht umgesetzt haben, haben Unternehmen de facto nur sechs Monate Zeit, um bestehende und geplante umweltbezogene Angaben zu begründen und zu überprüfen sowie die entsprechende Kommunikation anzupassen. Der Zeitrahmen kann sogar noch weiter verkürzt werden, wenn sich die Umsetzung in den Mitgliedstaaten verzögert.

Vor allem die Einrichtung einschlägiger Gutachter und der Zertifizierungsverfahren wird voraussichtlich viel Zeit in Anspruch nehmen – vor allem, wenn die Akkreditierung solcher Gutachter erst nach der vollständigen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten möglich ist.

Dies wird wahrscheinlich dazu führen, dass die meisten umweltbezogenen Angaben und Kennzeichnungen innerhalb von 24 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie nicht mehr verwendet werden dürfen – darunter auch viele Angaben, die sehr solide begründet sind und die Anforderungen der Richtlinie erfüllen könnten.

Dies würde den Zielen dieser Initiative zuwiderlaufen, da die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Umwelteigenschaften von Produkten und Dienstleistungen stark eingeschränkt würde und Bemühungen um umweltfreundliche Innovationen stark behindert würden. Außerdem besteht die Gefahr, dass Produkte und ihre Verpackungen sowie Marketingmaterialien zurückgerufen werden müssen, was zu einer unnötigen Belastung der Umwelt führen würde.

Um die oben genannten unbeabsichtigten negativen Folgen zu vermeiden, schlagen wir vor, dass das Inkrafttreten der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Anforderung, dass umweltbezogene Angaben und Kennzeichnungssysteme einer vorherigen Überprüfung und Zertifizierung unterliegen müssen, mindestens 30 Monate ab dem Datum ihrer Veröffentlichung beträgt.

Produkte, die bereits auf dem Markt sind, und Angaben, die bereits verwendet werden, sollten von den neuen Vorschriften ausgenommen werden. Um die einheitliche Anwendung der Vorschriften zu erleichtern, schlagen wir vor, dass die Kommission

Leitlinien für die Wirtschaftsteilnehmer herausgibt, die mindestens 12 Monate vor Inkrafttreten der Vorschriften verfügbar sein müssen.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.