



Brussel, 9.4.2013
COM(2013) 196 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Bouwen aan de eengemaakte markt voor groene producten

**Bevordering van betere informatieverstrekking over de milieuprestatie van producten
en organisaties**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 111 final}
{SWD(2013) 112 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Bouwen aan de eengemaakte markt voor groene producten

Bevordering van betere informatieverstrekking over de milieuprestatie van producten en organisaties

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

In het stappenplan voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen¹ is een ambitieuze mijlpaal voor 2020 vastgesteld: er moet namelijk voor worden gezorgd dat burgers en overheden uiterlijk in 2020 over de juiste stimulansen beschikken om de meest hulpbronnenefficiënte producten en diensten te kiezen aan de hand van gepaste prijssignalen en duidelijke informatie over het milieu. Volgens dat stappenplan speelt de interne markt een belangrijke rol in het belonen van hulpbronnenefficiënte producten. Met het onderhavige initiatief – "Bouwen aan de eengemaakte markt voor groene producten" – wordt een belangrijke stap in deze richting gezet.

Hulpbronnenefficiënte producten hebben het tot dusver moeilijk om hun plaats op de markt te vinden, hoewel de capaciteit om deze te produceren voorhanden is en de consumentenvraag in dit segment toeneemt. De onzekerheid over wat een product of een organisatie nu echt "groen" maakt, houdt producenten en consumenten vaak tegen om dergelijke producten te leveren of te kopen. Met dit initiatief wil de Commissie beginnen deze onzekerheid weg te nemen door de manier waarop de milieuprestatie van producten wordt gemeten en bekendgemaakt, te verbeteren.

In deze mededeling aan de Raad en het Europees Parlement stelt de Commissie twee meetmethoden voor en een aantal principes die in acht moeten worden genomen bij het bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties. De mededeling gaat vergezeld van een aanbeveling van de Commissie die de lidstaten en de particuliere sector aanmoedigt deze methoden, waar passend, te gebruiken, zodat de normale werking van de eengemaakte markt wordt verbeterd.

Voorts wordt in dit initiatief voorgesteld dat de belanghebbende partijen tijdens een testfase samen met de Commissie nagaan of de voorgestelde methoden doeltreffend werken en in de hele eengemaakte markt kunnen worden gebruikt. Zowel de resultaten van deze testfase als alternatieve methoden zullen worden geanalyseerd in het kader van een onafhankelijke beoordeling door vakgenoten. Blijkt de testfase succesvol, dan zal de Commissie met de belanghebbende partijen overleggen hoe de positieve bevindingen van dit initiatief naar de praktijk kunnen worden vertaald. Voorts zal de ontwikkeling van methoden met internationale partners worden besproken om compatibiliteit en synergieën met andere op ruime schaal toegepaste methoden te waarborgen.

Met deze maatregelen wordt beoogd zowel de penetratie van groene producten op de EU-markt als het gebruik van groenere methoden door bedrijven in de EU op de

¹ COM(2011) 571 definitief.

middellange termijn mogelijk en gemakkelijker te maken door bij te dragen aan het wegruimen van mogelijke obstakels voor het vrije verkeer van groene producten op de eengemaakte markt.

2. DE ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Uitdagingen op het gebied van milieu en hulpbronnenefficiëntie

Naar aanleiding van de in 2012 gehouden VN-conferentie over duurzame ontwikkeling (Rio+20) heeft de internationale gemeenschap erop gewezen dat duurzame ontwikkeling op wereldschaal onhaalbaar is zonder een radicale omslag in de manier waarop de samenleving produceert en consumeert². Ter illustratie: bijna twee derde van de ecosystemen over de hele wereld gaat volgens de classificatie van de VN achteruit³, het tempo waartegen biodiversiteit verloren gaat, ligt naar raming 100 keer hoger dan het natuurlijke uitsterfniveau, en de risico's en trends op het gebied van de klimaatverandering zijn inmiddels stevig onderbouwd⁴. De OESO waarschuwt dat de aanhoudende achteruitgang en afbrokkeling van het "natuurlijke kapitaal" onomkeerbare veranderingen aan het veroorzaken is die een bedreiging kunnen betekenen voor onze gedurende twee eeuwen gestaag stijgende levensstandaard⁵.

2.2. De milieuvoordelen van groene producten en groene organisaties

Groene producten kunnen worden gedefinieerd als producten die in vergelijking met soortgelijke producten van dezelfde categorie efficiënter hulpbronnen gebruiken en minder milieuschade veroorzaken gedurende hun levenscyclus, van extractie van grondstoffen over productie, distributie en gebruik, tot het einde van de levenscyclus (met inbegrip van hergebruik, recycling en terugwinning). In om het even welke productcategorie bestaan er "groene producten", ongeacht of deze een milieukeur dragen of als groen in de handel worden gebracht: de milieuprestatie van het product bepaalt of het al dan niet "groen" is.

Een grotere marktopname van dergelijke producten zou niet alleen voordelig zijn uit maatschappelijk oogpunt (minder milieuschade en tevredener consumenten) maar kan ook economische baten voor producenten en consumenten met zich brengen (dankzij een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen).

Bovendien genereren groene bedrijven nog extra milieuvoordelen. Zij verbeteren hun eigen processen, oefenen invloed uit op hun leveranciers en andere spelers stroomopwaarts en stroomafwaarts in de waardeketen, en liggen aan de basis van innovatie. Een bedrijf dat het zogenoemde levenscyclusconcept in zijn strategieën en besluitvorming integreert, beperkt het effect van zijn activiteiten op het milieu zowel rechtstreeks als indirect tot een minimum.

2.3. De milieuvoordelen van groene producten en groene organisaties

De waarde van de wereldmarkt voor "koolstofarme" en "ecologische" goederen en diensten (een onderdeel van de totale markt voor groene producten) wordt geschat op

² Een tienjarencader van programma's betreffende duurzame consumptie- en productiepatronen. A/CONF.216/5.

³ Rapport van het panel op hoog niveau inzake mondiale duurzaamheid van de secretaris-generaal van de VN: "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing", 2012.

⁴ Zie bijvoorbeeld de Global Diversity Outlook 2 van het secretariaat van het CBD en http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php

⁵ Environmental Outlook to 2050 (OESO 2012).

4,2 biljoen euro. Het aandeel van de EU daarin bedraagt 21 %⁶. De omvang van deze markt neemt jaarlijks met gemiddeld 4 % toe, zelfs tijdens de economische recessie⁷, hetgeen van de groene economie een van de sectoren met het meeste potentieel voor banengroei maakt⁸. Bedrijven gaan steeds meer met elkaar in concurrentie om marktaandeel op deze markt te veroveren. Groene producten kunnen bijdragen tot een verlaging van de productiekosten voor de maakindustrie (die minder hulpbronnen nodig heeft voor het productieproces) en van de gebruikskosten voor de consument (dankzij bijvoorbeeld wiggoed uit de hoogste energie-efficiëntieklasse van de energie-etiketteringsrichtlijn⁹). Groene producten zijn ook makkelijker te recyclen of te hergebruiken en dragen bijgevolg, ten bate van de hele samenleving, bij aan een beter en goedkoper afvalbeheer.

Dit alles neemt echter niet weg dat, relatief bekeken, het segment groene producten nog steeds slechts een marginaal onderdeel van de markt voor consumentengoederen in de EU vormt¹⁰. Anderzijds zijn er indicaties dat er een aanzienlijke vraag naar dergelijke producten bestaat indien deze tegen een concurrerende prijs worden aangeboden – en dat dit potentieel op de interne markt dus onaangeboord blijft¹¹. Een en ander zou ook een positief effect op de werkgelegenheid hebben: alles samengenomen kan een betere hulpbronnenefficiëntie van de economieën tegen 2020 wel 2,8 miljoen extra banen opleveren¹².

Groene bedrijven zijn vaak pioniers op het gebied van innovatie. Dankzij lagere kosten, hogere productiviteit, continuïteit in de bevoorrading en een geringere blootstelling aan milieurisico's genieten Europese bedrijven een concurrentievoordeel op het gebied van eco-innovatie. Als extra maatregelen ter ondersteuning in dit verband uitblijven, komt het concurrentievermogen in deze sector op de helling te staan¹³.

⁶ Department for Business, Innovations and Skills (2012): Low Carbon Environmental Goods and Services.

⁷ Green Seal (2009): Green Buying Research.

⁸ In 2012 bedraagt het verwachte aantal werknemers in de groene industrie EU-wijd 3,4 miljoen, een toename in vergelijking met de 2,7 miljoen in 2008, wat aantoont dat er zelfs in het huidige economische klimaat potentieel voor banengroei in de groene sector aanwezig is. Zie "Jaarlijkse groeianalyse 2013", COM(2012) 750 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

⁹ Richtlijn 2010/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaardproductinformatie van energiegerelateerde producten, PB L 153 van 18.6.2010, blz. 1-12.

¹⁰ Uit tal van studies is gebleken dat het marktaandeel van producten met een betere milieuprestatie relatief klein is – in sommige lidstaten niet meer dan 5 % in bepaalde productcategorieën. Voor nadere gegevens: zie het effectbeoordelingsverslag.

¹¹ Zie het effectbeoordelingsverslag.

¹² Werkdocument van de diensten van de Commissie "De benutting van het werkgelegenheidspotentieel van groene groei", SWD(2012) 92 final, begeleidend document bij de mededeling "Naar een banenrijk herstel".

¹³ Denemarken, Zweden en Finland behoren weliswaar tot de wereldtop op het gebied van schone technologieën, maar moeten die positie delen met belangrijke concurrenten, zoals de VS, Nederland, Oostenrijk, België, Frankrijk en Spanje zijn inmiddels al ingehaald door China en India. Zie het verslag van CleanTech Group en WWF "Global Cleantech Innovation Index 2012" .

3. AAN TE PAKKEN PROBLEMEN

3.1. Het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie van "groen product" en "groene organisatie"

Er is geen breed gedragen, wetenschappelijk gefundeerde definitie van wat een product en een organisatie groen maakt. Wel zijn er verschillende methoden in omloop voor de meting en benchmarking van milieuprestaties¹⁴, maar, toegepast op een bepaald product of een bepaalde organisatie, leveren deze uiteenlopende resultaten op. Sterker nog: de gebruiker moet zoveel methodegerelateerde keuzes maken dat zelfs resultaten die met gebruikmaking van één methode zijn verkregen, vaak niet vergelijkbaar zijn. Toch is vergelijkbaarheid van belang om concurrentie op basis van milieuprestatie mogelijk te maken en zowel de consument als het bedrijfsleven in staat te stellen met kennis van zaken beslissingen te nemen.

Een van de grootste tekortkomingen van bepaalde methoden voor het meten van de milieuprestatie is de onvolledigheid ervan. Deze methoden geven geen beeld van de rechtstreekse en indirecte effecten van het betrokken product of de betrokken organisatie en leveren dus een onvolledig plaatje van de levenscyclus op. Een groot aantal indicatoren is gericht op het stadium waarin het product in gebruik is (bijvoorbeeld het waterverbruik van een wasmachine) en laat de kosten voor de productie en verwijdering van het product of de mogelijkheden om het product te recyclen of te hergebruiken buiten beschouwing. Sommige beoordelingen zijn toegespitst op één specifieke milieu-indicator en houden daardoor het risico in dat andere buiten beschouwing worden gelaten, met de zogenoemde "lastenverschuiving" tot gevolg. Zo kan voor een nieuw energiezuinig product een zeldzaam of gevaarlijk materiaal nodig zijn. Dat product is dan misschien wel gunstig uit het oogpunt van energiebesparing, maar kan nadelig zijn in het licht van de uitputting van de hulpbronnen of het effect aan het einde van de levensduur van het product. Kortom: de volledige levenscyclus moet worden beoordeeld zodat beslissingen om de milieuprestatie te verbeteren op basis van volledige informatie kunnen worden genomen.

3.2. Nodeloze kosten voor het bedrijfsleven

Milieuoverwegingen spelen een steeds grotere rol in de werking en de marketingstrategie van een groot aantal bedrijven en van de partijen die in die bedrijven investeren. Dergelijke bedrijven maken steeds meer gebruik van de levenscyclusbeoordeling (LCA – *life cycle analysis*)¹⁵ als instrument om het

¹⁴ Methoden voor het meten van de milieuprestatie van producten en organisaties kunnen in twee grote categorieën worden ingedeeld. Ten eerste zijn er de methoden die de milieuprestatie meten aan de hand van de rechtstreekse effecten (dit zijn effecten die rechtstreeks terug te voeren zijn op het product of de organisatie, zoals bijvoorbeeld het gevaarlijke afval dat overblijft na de productie). Sommige van deze methoden hebben betrekking op één milieueffect (zoals "scope 1" van het broeikasgassenprotocol), andere op meerdere (zoals de kernprestatie-indicatoren van het EMAS). Ten tweede zijn er de methoden die de milieuprestatie meten aan de hand van de rechtstreekse en de onrechtstreekse effecten (inclusief effecten in andere stadia van de levenscyclus, zoals winning, logistiek, gebruik, einde van de levensduur – levenscyclusbeoordeling). Net als in de vorige categorie hebben sommige van deze methoden betrekking op één milieueffect (eens te meer "scope 1" van het broeikasgassenprotocol), andere op meerdere (zoals de milieukeur van de EU).

¹⁵ De LCA is een gevestigd methodologisch instrument om het levenscyclusconcept kwantitatief toe te passen op de milieubeoordeling van activiteiten met betrekking tot processen of producten. Centraal in de LCA staat de holistische kijk op (de functies van) producten en processen waarin ook de activiteiten stroomopwaarts en stroomafwaarts in beeld worden gebracht. In het kader van een LCA van een product wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met alle tijdens de levenscyclus van het product

milieuvriendelijke imago dat zichzelf of hun leveranciers uitdragen, te beoordelen en om de milieuprestatie van hun producten te meten en te verbeteren).

Het aantal methoden voor het meten van de voetafdruk (bijvoorbeeld koolstofvoetafdruk, watervoetafdruk) neemt hand over hand toe, net als het aantal initiatieven uit nationale en particuliere hoek. Hierdoor kunnen bedrijven op kosten worden gejaagd, vooral als zij verschillende methoden moeten gebruiken of aan etiketterings- en verificatievoorschriften voor verschillende landen en retailers moeten voldoen. De relatieve kosten en lasten die hiermee gepaard gaan, vallen stukken zwaarder uit voor het mkb.

Het Europese bedrijfsleven is zich terdege bewust van deze situatie: respondenten die hebben deelgenomen aan de openbare raadpleging over dit initiatief, beschouwen het gebrek aan coherentie als een van de grootste belemmeringen voor het weergeven en benchmarken van de milieuprestatie (72,5 % was het hiermee eens). Als belangrijkste redenen hiervoor worden opgegeven: het grote aantal initiatieven in de EU (70,8 %) en de verschillende rapportagemethoden (76,3 %)¹⁶.

3.3. Obstakels voor het vrije verkeer van als groene producten op de markt gebrachte producten

Naast de extra kosten kan ook de wildgroei aan methoden de producenten beperken in hun mogelijkheden groene producten te verhandelen – zelfs in de EU. Ondernemingen die met hun producten de grens over willen, lopen aan tegen van land tot land verschillende voorschriften voor de verstrekking van milieu-informatie over producten.

Vak 1 – Concrete obstakels voor de handel in als groene producten op de eengemaakte markt gebrachte producten

Het volgende scenario heeft zich gaandeweg ontwikkeld tot de normale (maar inefficiënte) manier om groene producten in Europa op de markt te brengen: een bedrijf dat zijn producten in het VK, Frankrijk, Italië en Zwitserland als groene producten op de markt wil brengen, moet verschillende regelingen toepassen om op basis van milieuprestatie de concurrentie op de verschillende nationale markten aan te gaan. In Frankrijk moet het een milieubeoordeling uitvoeren volgens de Franse methode (BP X30-323). In het VK moet het bedrijf de PAS 2050 methode of het WRI broeikasgassenprotocol toepassen. Zwitserland vereist een weer andere aanpak (in ontwikkeling) en Italië legt zijn van overheidswege erkende koolstofvoetafdrukregeling en nóg een analyse op. Bovendien moet het bedrijf op basis van ISO-norm 14025 een milieuproductverklaring (*Environmental Product Declaration* – EPD) opstellen voor de Zweedse markt – misschien zelfs meer dan één, aangezien er over de hele wereld ten minste zes concurrerende EPD's van kracht zijn die, hoewel allemaal opgesteld op basis van ISO 14025, elk hun eigen specifieke kenmerken hebben¹⁷.

Uitgaande van een kostprijs van 10 000 euro voor de studie die moet worden verricht om in overeenstemming te zijn met een regeling, komt het bedrijf uiteindelijk uit op

ingezette productieprocessen en diensten, gaande van de winning van de grondstoffen over de productie van de materialen voor het maken van het product en het gebruik van het product, tot het recyclen en/of definitief verwijderen van een aantal onderdelen ervan. Deze levenscyclusbeoordeling bestrijkt dus de volledige levensduur van een product, "van de wieg tot het graf".

¹⁶ Zie <http://ec.europa.eu/environment/consultations/sustainable.htm>

¹⁷ Duitsland, Zweden, Noorwegen, Japan, Zuid-Korea en Taiwan.

een veelvoud van dat bedrag, afhankelijk van het aantal markten waartoe het zich toegang wil verschaffen. Het bedrijf in dit scenario moet rekenen op een kostenplaatje tot 50 000 euro per product, wil het op basis van milieuprestatie de concurrentie op 5 nationale markten in Europa aangaan.

Bedrijven die op basis van milieuprestatie willen concurreren, kunnen de facto niet anders dan zich conformeren aan de verschillende, op uiteenlopende methoden gebaseerde particuliere of openbare regelingen die op individuele markten worden toegepast. Met andere woorden: het beginsel van wederzijdse erkenning op de interne markt volstaat kennelijk niet om niet-technische obstakels die de handel tussen EU-lidstaten belemmeren, uit de weg te ruimen. Zelfs zonder wettelijke voorschriften moeten exporteurs die niet benadeeld willen worden ten opzichte van de lokale producenten, nog steeds gebruik maken van de nationale methoden voor bekendmaking waarmee de plaatselijke consument vertrouwd is (zoals nationale milieukeurregelingen).

3.4. Gebrek aan vertrouwen bij de consument ten aanzien van "groene claims"

Uit enquêtes komt naar voren dat de consumenten in de EU maar al te graag meer groene producten willen kopen¹⁸. Anderzijds bewijzen dezelfde enquêtes dat de consument zijn gedrag niet altijd afstemt op wat hij belangrijk beweert te vinden en dat hij bovendien met een gebrek aan vertrouwen te kampen heeft. Een voorbeeld: hoewel 75 % van de EU-respondenten zei bereid te zijn groene producten te kopen, had slechts 17 % dat in de maand vóór de enquête ook daadwerkelijk gedaan. Als redenen hiervoor werden onder meer opgegeven: een gebrek aan vertrouwen in de door producenten en retailers verstrekte milieu-informatie en de beperkte beschikbaarheid van groene producten tegen betaalbare prijzen. Bovendien zijn de bekendgemaakte gegevens over de milieuprestatie van producten vaak niet vergelijkbaar en wordt de mogelijkheid om met kennis van zaken een keuze te maken, beperkt.

Groene claims nemen weliswaar toe in aantal, maar worden tegelijkertijd oppervlakkiger en vager geformuleerd¹⁹. Hierdoor krijgt het vertrouwen van de consument een knauw: 48 % beweert geen vertrouwen te hebben in de op de producten vermelde informatie over de milieuprestatie²⁰. De indruk wint terrein dat bedrijven hun claims hanteren om te concurreren en niet de milieuprestatie die ten grondslag ligt aan die claims.

4. BELEIDSREACTIE VAN DE EU

4.1. Doel van het EU-optreden

De EU wil met haar optreden een bijdrage leveren aan een betere beschikbaarheid van duidelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie over de milieuprestatie voor alle belanghebbende partijen, met inbegrip van de actoren over de hele lengte van de toeleveringsketen. Met het oog daarop stelt de Commissie op basis van de resultaten

¹⁸ Speciale Eurobarometer 295: "De houding van de Europese burger ten opzichte van het milieu", 2008, blz. 27; Eurobarometer Europeans' attitudes towards the issue of sustainable consumption and production, 2009.

¹⁹ OECD (2011); Environmental Claims - Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy. - DEFRA (2010); Assessment of Green Claims on Product Packaging.

²⁰ Flash Eurobarometer 256 "Europeans' attitude towards SCP", 2009. Volgens Flash Eurobarometer 332 uit 2012, blz. 11, heeft bijna een derde van de EU-consumenten misleidende informatie over de milieueffecten van een product gevonden. Zie het effectbeoordelingsverslag voor meer bewijsmateriaal.

van haar jarenlange samenwerking met de belanghebbende partijen en de wetenschappelijke wereld twee methoden voor om de milieuprestatie te beoordelen en te benchmarken. Deze methoden zijn robuust (wetenschappelijk gefundeerd) en omvattend (want betrekking hebbend op de hele levenscyclus van producten en organisaties en een reeks milieuaspecten) en zullen er uiteindelijk toe bijdragen dat prestaties kunnen worden vergeleken. Deze methoden zijn in 2011/2012 besproken en getest met participatie van het bedrijfsleven en zullen verder worden getest en verbeterd (met name middels de ontwikkeling van vereenvoudigde voorschriften voor specifieke productgroepen en sectoren) en beoordeeld teneinde te bepalen in hoeverre zij vlot kunnen worden gebruikt door ondernemingen, met name het mkb, of door beleidsmakers.

Met het EU-optreden wordt beoogd de bestaande onzekerheid over wat een product of een organisatie groen maakt, te verminderen. Het optreden van de EU opent de deur naar een meer geïntegreerde interne markt, waar producten en organisaties die echt groen zijn, ook als zodanig herkenbaar zijn voor de consument. Verwacht wordt dat een grote aanwezigheid van groene producten op de markt bevorderlijk zal zijn voor het herstel van de economie, en het concurrentievoordeel van EU-bedrijven op het gebied van eco-innovatie verder zal versterken²¹.

Het generische concept "groen product" (een product dat, over zijn hele levenscyclus gemeten, een geringer milieueffect heeft dan een alternatief product) zal met het oog op de operationele toepassing ervan, een concrete invulling krijgen aan de hand van twee elementen: 1) de methode om het milieueffect van de levenscyclus te meten, en 2) de categoriegebonden productvoorschriften voor het bepalen van de benchmarks die vereist zijn om te definiëren wat een echt groen product is. Voor organisaties wordt dezelfde benadering toegepast.

4.2. Methodologisch werk om het milieueffect van producten en organisaties te meten

De Commissie werkt in dit verband al jaren met een aantal belanghebbende partijen samen. In 2003 vond het levenscyclusconcept via de mededeling over geïntegreerd productbeleid²² ingang in de EU-beleidsvorming. In 2008 volgde dan het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid²³. Daaruit vloeide in 2010 de bekendmaking voort van het handboek over het internationaal referentiesysteem voor levenscyclusgegevens (*International Reference Life Cycle Data System, ILCD*)²⁴, dat technische richtsnoeren voor uitvoerige LCA-studies bevat, en de technische basis voor het afleiden van voor specifieke productcategorieën geldende criteria, gidsen en vereenvoudigde instrumenten.

In 2010 werd de Commissie door de Raad van de Europese Unie gevraagd een geharmoniseerde methode voor de berekening van de milieuoetafdruk van

²¹ Voor een diepgaandere analyse van dit verband: zie het effectbeoordelingsverslag.

²² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Geïntegreerd productbeleid - Voortbouwen op een milieugericht levenscyclusconcept. COM(2003) 0302 definitief.

²³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid. COM(2008) 0397 definitief.

²⁴ <http://ict.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/ILCD-Handbook-General-guide-for-LCA-DETAIL-online-12March2010.pdf>

producten te ontwikkelen²⁵. Sindsdien heeft de Commissie op basis van de bestaande LCA-benaderingen en internationale normen²⁶ voortgewerkt en heeft zij aanvullende methodologische specificaties ingevoerd die nodig zijn om de coherentie, vergelijkbaarheid en nauwkeurigheid van de resultaten te verbeteren. Deze werkzaamheden werden ondersteund door een raadplegingsproces en een in realistische omstandigheden uitgevoerde test in samenwerking met het bedrijfsleven²⁷ en hebben geleid tot de ontwikkeling van de milieuvoetafdruk van producten (*Product Environmental Footprint* – PEF) en de milieuvoetafdruk van organisaties (*Organisation Environmental Footprint* – OEF)²⁸.

Beide methoden zijn, vergeleken met andere bestaande methoden, op verschillende punten verbeterd. Hieronder volgen er enkele:

- de milieueffectcategorieën²⁹ die in aanmerking moeten worden genomen voor de uitvoering van een omvattende levenscyclusbeoordeling, worden duidelijk omschreven;
- de kwaliteit van de gegevens moet worden gekwantificeerd;
- er worden minimumvoorschriften voor de gegevenskwaliteit vastgesteld;
- er worden duidelijker technische instructies gegeven betreffende een aantal kritieke aspecten van een LCA-studie (zoals allocatie en recycling)³⁰.

Om vergelijkingen te kunnen maken in het kader van de PEF- en de OEF-methoden moeten regels voor de milieuvoetafdruk van een productcategorie (PEFCR's – *Product Environmental Footprint Category Rules*) en regels voor de milieuvoetafdruk van een organisatiesector (OEF SR's – *Organisation Environmental Footprint Sector Rules*)³¹ worden ontwikkeld. Aan de hand van deze regels zullen de algemene bepalingen van de PEF- en OEF-methoden worden afgestemd op specifieke productcategorieën of sectoren, met als doel marktdeelnemers en beleidsmakers in staat te stellen zich voor een bepaalde productcategorie of sector te concentreren op de drie of vier meest relevante milieueffecten uit de lijst van de 14

²⁵ Zie de conclusies van de Raad van 20 december 2010 waarin de Commissie wordt gevraagd een gemeenschappelijke methode te ontwikkelen met betrekking tot de kwantitatieve beoordeling van het milieueffect van producten gedurende hun hele levenscyclus.

²⁶ Analysis of Existing Environmental Footprint Methods for Products and Organizations: Recommendations, Rationale, and Alignment, JRC, 2011, <http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/Deliverable.pdf>

²⁷ De in realistische omstandigheden uitgevoerde test heeft plaatsgevonden in 2011-2012. De methoden zijn getest voor tien producten (landbouw, retail, bouw, chemische stoffen, ICT, levensmiddelen, maakindustrie – schoeisel, tv's, papier) en tien organisaties (retail, levensmiddelen, energieproductie, waterbevoorrading, diervoeder, overheid, ICT, mijnbouw, chemische stoffen en papierproductie). Zie bijlage 9 van de effectbeoordeling voor nadere gegevens.

²⁸ Het definitieve ontwerp van de methoden en de nadere gegevens over het proces voor de ontwikkeling van PEF's en OEF's is te vinden op het volgende adres: http://ec.europa.eu/environment/eussd/product_footprint.htm

²⁹ Klimaatverandering; ozonvermindering; toxiciteit voor de mens – kankereffecten; toxiciteit voor de mens – geen kankereffecten; vaste deeltjes / ingeademde anorganische stoffen; ioniserende straling; fotochemische ozonvorming; verzuring; eutrofiëring – land; eutrofiëring – water; ecotoxiciteit – zoetwater; bodembebruik; grondstofvermindering – water; grondstofvermindering – mineraal, fossiel.

³⁰ Voor een uitvoeriger toelichting bij de technische elementen van PEF's en OEF's: zie het effectbeoordelingsverslag.

³¹ PEFCR's zijn regels ter aanvulling op de algemene methodologische leidraad voor PEF-onderzoek die een nadere specificatie op het niveau van een specifieke productcategorie verschaffen. OEF SR's zijn regels ter aanvulling op de algemene methodologische leidraad voor OEF-onderzoek die een nadere specificatie op het niveau van een sector verschaffen.

voornaamste milieueffectindicatoren, en op de meest relevante processen of levenscyclusfasen. Dit moet ertoe leiden dat de resultaten van afzonderlijke beoordelingen in een bepaalde productcategorie of sector onderling vergelijkbaar zijn, ongeacht wie de beoordelingen uitvoert.

Wanneer bijvoorbeeld PEFCR's zouden worden ontwikkeld voor detergents, zou aan de hand van regels voor de categorie een "modelproduct" worden gedefinieerd dat als representatief geldt voor de productcategorie "detergents" op de EU-markt, en zou de milieuprestatie die dit model tijdens zijn levenscyclus levert, worden berekend. De milieuprestatie van dit representatieve product wordt dan de benchmark (die vervolgens voortdurend moet worden aangepast en herzien in het licht van de technologische ontwikkelingen) waaraan de prestaties van de andere op de markt verkochte detergents worden afgetoetst. Deze prestatie wordt weergegeven ter voorlichting van de consument, die vervolgens moeiteloos gelijksoortige producten met elkaar kan vergelijken.

In de toekomst zullen de milieuvoetafdrukmethoden dankzij deze cruciale ontwikkelingen zowel op de markt als in het beleid kunnen worden toegepast als een betrouwbaar instrument om producten of organisaties tegen een lagere kostprijs met elkaar te vergelijken.

De Commissie steunt ook specifieke activiteiten gericht op de ontwikkeling van sector- en productcategoriespecifieke methoden³². De Commissie zal compatibiliteit tussen deze methoden blijven bewerkstelligen c.q. bevorderen.

4.3. Het huidige pakket voorstellen als een eerste fase in de ontwikkeling van nieuw beleid

Deze mededeling zal richtinggevend zijn voor de activiteiten van de Commissie in de komende drie jaar.

De Commissie zal, in overleg met de belanghebbende partijen, de methoden geleidelijk en op gepaste wijze integreren in het milieubeheer- en milieuauditsysteem (*Eco-Management and Audit Scheme* – EMAS), de groene overheidsopdrachten en de EU-milieukeur³³.

4.3.1. De aanbeveling van de Commissie

Samen met deze mededeling stelt de Commissie een aanbeveling vast over het gebruik van de PEF- en OEF-methoden voor het meten en bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties. De Commissie nodigt de lidstaten en belanghebbende partijen uit de PEF- en OEF-methoden te gebruiken in relevante vrijwillige beleidsmaatregelen en initiatieven die onder meer betrekking hebben op het meten en bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties gedurende hun levenscyclus. De methoden maken een integrerend deel uit van de aanbeveling.

³² De in het kader van COM(2010) 245 definitief "Een digitale agenda voor Europa" ontwikkelde koolstofvoetafdrukmethodologie voor de ICT-sector, het door de Food SCP Roundtable ontwikkelde Envifood Protocol; standaardisatiewerk met betrekking tot de "Duurzaamheid van constructiewerken" in het kader van het CEN Technical Committee 350.

³³ Bijvoorbeeld: het gebruik van PEF-studies als instrument om relevante milieueffecten te identificeren bij de ontwikkeling van criteria voor de milieukeur of voor groene overheidsopdrachten; het gebruik van OEFSR's in sectorale referentiedocumenten voor het EMAS.

4.3.2. De fase voor het testen van de tenuitvoerlegging van de milieuoetafdrukmethoden

De Commissie zal met de op vrijwilligheid gebaseerde medewerking van belanghebbende partijen een driejarige test organiseren. Deze testfase heeft tot doel:

- het opzetten en valideren van het proces voor de ontwikkeling van PEFCR's en OEFSR's, met inbegrip van de ontwikkeling van milieubenchmarks³⁴ voor beide groepen regels. Indien er al productcategorie- of sectorspecifieke regels bestaan en door de belanghebbende partijen worden gebruikt, gebruikt de Commissie deze als basis voor de ontwikkeling van PEFCR's en OEFSR's.
- de toepassing van milieuoetafdrukmethoden, met name voor het mkb, te vergemakkelijken door innovatieve manieren voor het beheer van het proces te testen en door instrumenten te ontwikkelen;
- verschillende nalevings- en verificatiesystemen voor PEF en OEF, inclusief verificatie vooraf (i.e. conformiteitsbeoordeling) en verificatie achteraf (i.e. markttoezicht) te testen teneinde evenredige, doeltreffende en efficiënte nalevings- en verificatiesystemen op te zetten en te valideren;
- in samenwerking met de belanghebbende partijen, verschillende benaderingen te testen voor communicatie van bedrijven jegens consumenten en bedrijven jegens bedrijven.

In 2013 zal de Commissie belanghebbende partijen (ook uit derde landen) uitnodigen om op basis van vrijwilligheid hetzij als deelnemer, hetzij als leidinggevende actief te zijn in het proces voor de ontwikkeling van PEFCR's en OEFSR's. De keuze van de productcategorieën en sectoren voor de testfase zal worden gebaseerd op een aantal overwegingen, zoals de omvang van de milieueffecten, de bereidheid van de belanghebbenden om een bijdrage te leveren of de leiding te nemen, de noodzaak om te zorgen dat diverse producten (waaronder complexe producten) en sectoren (met een dynamisch toeleveringsketen) worden opgenomen, de beschikbaarheid van reeds bestaand werk materiaal³⁵, en de beschikbaarheid van informatie met betrekking tot levenscyclusgegevens. Het succes van deze testfase zal worden beoordeeld op basis van de diversiteit en representativiteit van de geselecteerde producten en sectoren en op basis van het aantal en de relevantie van de betrokken belanghebbende partijen, waaronder passende vertegenwoordiging van mkb's en ngo's, en rekening houdend met de kosten, de baten en de tijdsduur van de toepassing van de methoden. De Commissie zal aan de lidstaten en de andere belanghebbende partijen op gezette tijden verslag over de voortgang uitbrengen via de geregelde IPP/SCP-vergadering inzake geïntegreerd productbeleid (IPP – *integrated product policy*) en duurzame consumptie en productie (SCP – *sustainable consumption and production*)³⁶.

De Commissie is bereid alternatieve benaderingen voor de PEF en OEF te evalueren mits daarmee soortgelijke doelen worden bereikt als die welke hierboven zijn vermeld. De Commissie is in dit verband van plan vakgenoten de opdracht te geven de definitieve resultaten van de testfase op onafhankelijke wijze te beoordelen en te vergelijken met de resultaten die zijn bereikt met door belanghebbende partijen

³⁴ Een benchmark wordt vastgesteld door het gemiddelde model dat op de markt beschikbaar is, te omschrijven en op basis van die analyse milieuprestatiecategorieën te definiëren.

³⁵ Bijvoorbeeld: productcategorieregels die zijn ontwikkeld in het kader van het Franse Grenelle II-experiment of in het kader van andere internationale regelingen, zoals de Zweedse EPD, het Japanse Eco-leaf of de sectorale referentiedocumenten van het EMAS.

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/ipp/ipp_wg.htm

voorgestelde alternatieve methoden. Om voor een dergelijke vergelijkende beoordeling door vakgenoten in aanmerking te komen, moeten de alternatieve methoden in vergelijkbare testomstandigheden zijn getest door de belanghebbende partijen die deze methoden hebben voorgesteld. Deze onafhankelijke beoordeling door vakgenoten zal de Commissie helpen de optie te selecteren die de grootste kans biedt de in deze mededeling vastgestelde beleidsdoelstellingen te halen.

4.3.3. *"Groene claims" en betere richtsnoeren inzake de richtlijn oneerlijke handelspraktijken*

Op EU-niveau is geen wetgeving vastgesteld die specifiek gericht is op de harmonisering van alle groene claims en milieumarketing. De EU heeft het gebruik van claims gereguleerd door hetzij voorschriften ter zake op te nemen in de specifieke wetgeving over verschillende soorten producten (zoals de Energy Star-verordening³⁷), hetzij algemene regels ter voorkoming van misleidende milieucclaims vast te stellen en het aan de nationale autoriteiten over te laten deze regels te interpreteren en de toepassing ervan per geval af te dwingen³⁸ (zoals de richtlijn oneerlijke handelspraktijken)³⁹.

In het kader van de tenuitvoerlegging van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken heeft de Commissie in 2009 specifieke richtsnoeren uitgevaardigd om het gebruik van duidelijke, accurate en relevante milieucclaims voor marketing- en reclamedoeleinden te stimuleren. De Commissie is van plan de richtsnoeren in dit verband nog uit te breiden om een adequate en uniforme handhaving in de lidstaten te garanderen. Met dit doel voor ogen is de Commissie in het kader van de uitvoering van de consumentenagenda⁴⁰ al een dialoog aangegaan met de betrokken belanghebbende partijen om de uitdagingen en beste praktijken aan te wijzen en tot aanbevelingen voor toekomstige actie te komen⁴¹.

4.3.4. *Bekendmaking van de milieuprestatie van producten en organisaties*

Gebrekkig bekendgemaakte informatie op dit gebied kan de ontvanger van de informatie verwarren of misleiden, de besluitvorming blokkeren en het vertrouwen in milieucclaims ondermijnen. Daarom beveelt de Commissie op basis van de ervaringen met de dialoog met diverse belanghebbende partijen een reeks beginselen aan die in acht moeten worden genomen bij het bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties.

- (1) Transparantie. De marktdeelnemers zouden niet alleen informatie moeten verstrekken over de milieuprestatie van producten en organisaties, maar ook over de manier waarop deze informatie is gegenereerd (beoordelingsprocedure, methode, bron van de gegevens, criteria enz.).

³⁷ Verordening (EG) nr. 106/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur.

³⁸ SEC(2009) 1666 – Hoofdstuk 2.5 Misleidende milieucclaims in de Leidraad voor de tenuitvoerlegging/toepassing van Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken.

³⁹ 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, PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22.

⁴⁰ Een Europese consumentenagenda – Vertrouwen en groei stimuleren, COM (2012) 225 definitief.

⁴¹ De door de DG's SANCO, JUST en ENV voorgezeten zogenoemde MDEC-dialoog (*Multi-stakeholder Dialogue on Environmental Claims*). Op 18 maart is op de Europese consumententop 2013 een verslag met de belangrijkste bevindingen en conclusies van de MDEC voorgesteld, <http://www.european-consumer-summit.eu>.

- (2) Beschikbaarheid en toegankelijkheid. De marktdeelnemers zouden de informatie over de milieuprestatie van een product ten aanzien van de meest relevante milieueffecten in een eenvoudig en meteen begrijpelijk formaat moeten weergeven. De essentiële informatie zou moeten worden aangevuld door gedetailleerde gegevens beschikbaar te stellen die via extra kanalen, zoals websites, apps voor smartphones, enz. kunnen worden geraadpleegd.
- (3) Betrouwbaarheid. Om het vertrouwen van de gebruikers in de groene claim te waarborgen, zou de bekendgemaakte informatie wetenschappelijk accuraat en verifieerbaar moeten zijn.
- (4) Volledigheid. De marktdeelnemers zouden op kosteneffectieve wijze informatie moeten verstrekken over alle milieueffectcategorieën die relevant zijn voor het betrokken product of de betrokken organisatie.
- (5) Vergelijkbaarheid. De marktdeelnemers zouden consequente methodologische keuzes moeten maken om te waarborgen dat de informatie over de milieuprestatie van een specifieke productcategorie of een specifieke sector metertijd vergelijkbaar blijft. Zij zouden waar mogelijk methoden moeten gebruiken die het mogelijk maken de milieuprestatie te vergelijken van producten die tot dezelfde productcategorie behoren en van organisaties die in dezelfde sector actief zijn.
- (6) Duidelijkheid. De marktdeelnemers zouden de informatie op een voor de gebruikers duidelijke, nauwkeurige en volledig begrijpelijke wijze moeten verstrekken. De inhoud van de informatie zou eveneens helder moeten zijn: zowel het bereik als de complexiteit ervan zou moeten worden afgestemd op het doelpubliek, de kenmerken van het product en het oogmerk dat met de bekendmaking van de informatie wordt nagestreefd.

Voor de inachtneming van deze beginselen zou het uitermate nuttig zijn als gebruik wordt gemaakt van bestaande en gemeenschappelijke benaderingen, normen en methoden, zoals de PEF en de OEF.

4.4. De tweede fase: evaluatie en toekomstig beleid

Na de testfase zal de Commissie de voortgang evalueren alvorens een besluit te nemen over de volgende stap ("de tweede fase"). In het kader hiervan zal zij nagaan of de methoden, de prestatiebenchmarks voor producten en sectoren en de initiatieven succesvol waren zodat zij in beleidsinstrumenten kunnen worden toegepast. Met het oog op het gebruik van mogelijke passende instrumenten, waaronder Europese normen, zal de Commissie met name beoordelen of ze verder kunnen worden geïntegreerd in een bredere reeks reeds bestaande of nieuwe instrumenten om de milieuprestatie van producten op de EU-markt te verbeteren. Op basis van de resultaten van deze beoordeling zal de Commissie passende voorstellen voorbereiden, zoals reeds aangegeven in haar voorstel voor een nieuw milieuoactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020⁴².

5. MONDIALE CONTEXT EN INTERNATIONALE SAMENWERKING

De mondiale ontwikkelingen op het gebied van meting en bekendmaking van informatie over milieuprestaties volgen elkaar in snel tempo op en houden min of meer gelijke tred met die in de lidstaten. Zo overweegt Zwitserland om in 2013 wetgeving voor te stellen waarbij regels worden ingevoerd voor een op meerdere

⁴² COM(2012) 710 definitief.

criteria gebaseerde levenscyclusbeoordeling van producten en de bekendmaking van deze informatie aan de consument. Japan, Zuid-Korea, Australië en Canada passen LCA-benaderingen toe in de beleidsvorming. Het Milieubeschermingsagentschap van de Verenigde Staten (EPA – *Environmental Protection Agency*) leidt de ontwikkeling van een leidraad voor de ontwikkeling van productcategorieregels. Het "Sustainability Consortium" is één van de meest grootschalige privé-initiatieven op het gebied van het bepalen en bekendmaken van de milieuvoetafdruk van producten. Ook nieuwe initiatieven zoals de "Sustainability Accounting Standards Board" steken de kop op.

Hoewel het werk dat momenteel wordt geleverd, zijn merites heeft, is het zorgwekkend dat de meeste van deze initiatieven min of meer los van elkaar worden ontwikkeld, terwijl de in toenemende mate gemondialiseerde en complexer wordende bevoorradingsketens een meer gecoördineerde benadering vergen waarmee, bijvoorbeeld, de uitwisselbaarheid en de interoperabiliteit van bestaande instrumenten en platforms zouden kunnen worden verbeterd. Dat zich op internationaal niveau ontwikkelingen op methodologisch vlak zullen voordoen, ligt in de lijn der verwachtingen. Waar het echter vooral op aankomt is gericht en ambitieuzer actie te ondernemen en tot een betere consensusvorming te komen.

De EU is van plan om onder meer in het kader van het tijdens de Rio+20-top aangenomen tienjarige kader van programma's inzake duurzame consumptie en productie actief met haar voornaamste handelspartners samen te werken om een beter gecoördineerde aanpak ten aanzien van methodologische ontwikkelingen op internationaal niveau te stimuleren aan de hand van een open en transparant raadplegingsproces waaraan alle belanghebbenden die daar belangstelling voor hebben, kunnen deelnemen. In het kader van de geregelde IPP/SCP-vergadering zal aan de lidstaten en andere belanghebbenden verslag over de voortgang worden uitgebracht.

De EU verleent bovendien financiële steun aan het milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP – *United Nations Environment Programme*) voor het capaciteitsopbouwwerk dat dit programma in ontwikkelings- en opkomende landen levert op het gebied van milieuvoetafdruk, LCA-methoden en gegevensverzameling.

De geleidelijk toenemende toepassing van PEF- en OEF-methoden in de hele EU zal ook baten opleveren voor ondernemingen van buiten de EU die de EU-markt willen betreden, aangezien zij, in plaats van met de huidige lappendeken van nationaal uitgevoerde regelingen, met slechts twee referenties zullen kunnen werken. Niet alleen zullen hierdoor de administratieve kosten van de exporteurs dalen, ook het aanbod aan groene producten op de eengemaakte markt zal toenemen.