

Vergaderjaar 2021–2022

36 114

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen

Fiche 2: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies

Fiche 3: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen)

Fiche 4: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS)

Fiche 5: Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011

Verordening Bouwproducten

Fiche 6: Verordening Geografische Aanduidingen

Fiche 7: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten

Fiche 8: Mededeling Europese strategie voor duurzaam en circulair textiel

Fiche 9: Herziene Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 9: Herziene Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie door middel van betere informatie en bescherming tegen oneerlijke praktijken.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 maart 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2022) 143 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0143>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2022) 166 final
SWD(2022) 86 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
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

Dit voorstel is onderdeel van het bredere pakket dat op 30 maart is gepubliceerd op het gebied van circulaire economie, dat naast het wetgevend voorstel over de positie van de consument voor de groene transitie bestaat uit het wetgevend voorstel Ecodesign voor duurzame producten, een EU strategie voor textiel, en een voorstel tot wijziging van de bouwproductenverordening. Over deze andere onderdelen worden separate BNC-fiches opgesteld. Met dit pakket wordt uitvoering gegeven aan het Actieplan circulaire economie van de Commissie uit 2020.¹

Het voorstel introduceert verplichtingen voor handelaren om duurzaamheidsinformatie aan consumenten te verstrekken op het punt van verkoop (zie hieronder). Daarnaast refereert de Commissie in dit voorstel naar een reparatiebaarheidsscore. Naar verwachting komt de Commissie met een initiatief waarin deze reparatiebaarheidsscore nader wordt vormgegeven.

Met het onderhavig voorstel beoogt de Commissie consumenten beter in staat te stellen om weloverwogen aankoopbeslissingen te nemen door hen te voorzien van betrouwbare productinformatie op het gebied van duurzaamheid, mogelijkheden tot reparatie en de beschikbaarheid van

¹ Mededeling van de Commissie, «Een nieuw actieplan voor een circulaire economie – voor een schoner en concurrerender Europa», https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

software-updates. Daarnaast wil de Commissie met dit voorstel onbetrouwbare en onjuiste milieueclaims tegengaan, die gebruikt worden om producten aan te prijzen («greenwashing»). Om deze doelen te bewerkstelligen wil de Commissie twee richtlijnen herzien.

De Richtlijn consumentenrechten (2011/83/EU) voorziet in precontractuele informatieplichten voor handelaren en dienstverleners, zoals informatie over garanties. Het voorstel wijzigt deze richtlijn op enkele punten. Zo moet de handelaar ingevolge het voorstel de consument informeren over de duur van de commerciële duurzaamheidsgarantie² wanneer deze langer is dan twee jaar (de wettelijke garantietermijn) en indien hij deze informatie heeft ontvangen van de producent.³ Wanneer deze informatie niet is aangeleverd voor een energieverbruikend goed, dan dient de handelaar de consument te informeren dat deze informatie ontbreekt.

Verder wordt voorgesteld dat handelaren die goederen aanbieden met digitale elementen consumenten dienen te informeren over beschikbare gratis software-updates wanneer die langer geleverd worden dan de periode van de commerciële duurzaamheidsgarantie van de producent. Zij hoeven dit alleen te doen wanneer de producent hen deze informatie verstrekt. In het geval van digitale diensten en digitale inhoud is het verstrekken van informatie over beschikbare software-updates vereist wanneer de handelaar deze heeft ontvangen van de aanbieder.⁴ Ook voorziet het voorstel in een verplichting voor handelaren om consumenten op grond van toekomstige EU-wetgeving te informeren over de reparatiebaarheid van producten via een reparatiebaarheidsscore, of andere relevante reparatie-informatie wanneer deze door de producent ter beschikking is gesteld.⁵ Door de transparantie met betrekking tot commerciële duurzaamheidsgaranties, software-updates en reparatiebaarheid te vergroten, beoogt de Commissie producenten te stimuleren hoogwaardigere en duurzamere producten op de markt te brengen.

Het voorstel wijzigt daarnaast de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (richtlijn 2005/29/EG).⁶ De lijst van productkenmerken waarover een handelaar consumenten niet mag misleiden wordt met dit voorstel uitgebreid. Zo worden bijvoorbeeld de effecten op maatschappelijk en milieugebied, reparatiebaarheid en duurzaamheid van het product toegevoegd.⁷ Daarnaast worden nieuwe praktijken, die na individuele beoordeling als misleidend worden beschouwd, toegevoegd aan de richtlijn. Een voorbeeld hiervan is het vermelden van een milieueclaim over toekomstige milieuprestaties zonder duidelijke, objectieve en verifieerbare toezeggingen en streefdoelen, en zonder een onafhankelijk monitoring-systeem.⁸

Tot slot voegt het voorstel tien nieuwe praktijken toe aan de lijst van verboden handelspraktijken, de zogenaamde zwarte lijst.⁹ Het gaat onder meer om praktijken als het vermelden van generieke en vage milieue-

² Art.2 (1) van het voorstel introduceert deze nieuwe definitie, evenals definities als energieverbruikend goed, duurzaamheid, reparatiebaarheidsscore en software update.

³ Art.2 (a), Richtlijn 2022/0092.

⁴ Art. 2 (e quater en 2 quinquies), Richtlijn 2022/0092.

⁵ De Commissie heeft aangekondigd eind 2022 met een initiatief voor een recht op reparatie te komen dat de keuze voor het repareren van producten aantrekkelijker moet maken voor consumenten.

⁶ Deze richtlijn bepaalt welke informatie een handelaar aan consumenten moet verstrekken die essentieel kan zijn bij het nemen van een besluit over een transactie. Als die informatie niet, onjuist of op onduidelijke wijze wordt verstrekt en de consument hierdoor een andere beslissing over een transactie (kan) nemen, dan is er sprake van een oneerlijke handelspraktijk.

⁷ Art. 1 (2), Richtlijn 2022/0092.

⁸ Art.1 (b), Richtlijn 2022/0092.

⁹ Bijlage bij Richtlijn 2022/0092.

19,4 miljard doen toenemen (gemiddeld ongeveer € 1 miljard per jaar), omdat consumenten minder geld hoeven uit te geven aan vervangende producten.¹⁶ De maatregelen zullen naar verwachting ook voordelen opleveren voor het milieu, met een gedeeltelijke schatting van het totaal bespaarde CO₂ uitstoot van 5 – 7 MtCO₂ over een periode van 15 jaar. Naast de voordelen voor consumenten en het milieu, zijn deze opties erop gericht bij te dragen aan een gelijk speelveld door een einde te maken aan oneerlijke praktijken waarvan sommige marktpartijen gebruikmaken, zoals geplande veroudering en misleidende groene claims.

Naast de gekozen beleidsopties is een aantal alternatieve beleidsopties onderzocht. Zo kiest de Commissie niet voor een verplichting voor producenten om de verkoper te informeren over de verwachte levensduur van goederen omdat het niet haalbaar werd geacht de verwachte levensduur op een gestandaardiseerde manier voor alle producttypen in het toepassingsgebied te bepalen. Daarnaast zouden de lasten voor bedrijven op dit onderdeel aanzienlijk zijn.¹⁷

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het uitgangspunt van het nationale consumentenbeleid is het zorgen voor een sterke positie van de consument ten opzichte van aanbieders en het bijdragen aan concurrerende markten, keuzevrijheid voor de consument en kwalitatief goede producten en diensten.¹⁸ Consumentenbeleid is vervlochten met de interne markt en het kabinet streeft dan ook in de EU een zo hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming na. Dit is gunstig voor zowel consumenten als voor bedrijven die over de grens willen kopen (gelijke bescherming) of handelen (gelijk speelveld). In het verleden zijn met harmonisatie van het consumentenrecht goede resultaten behaald voor zowel de ondernemer als de consument. Daarbij heeft het kabinet telkens als uitgangspunt gehanteerd dat er sprake moet zijn van een hoog niveau van consumentenbescherming, zonder onevenredige kosten voor de ondernemer.¹⁹

Met betrekking tot de doelstelling in het voorstel om het gebruik van niet-gecertificeerde duurzaamheidskeurmerken te verbieden, is het beleid in Nederland is op dit moment zo dat certificering niet verplicht is. Zo kunnen bedrijven keurmerken of logo's gebruiken die op basis van hun eigen interne duurzaamheidsprogramma's zijn ontwikkeld.

Het kabinet streeft naar een volledig circulaire economie in 2050, zoals verwoord in het Rijksbrede Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.²⁰ Consumentenbeleid kan bijdragen aan een duurzame en circulaire economie in Europa, door consumenten toegang te geven tot betrouwbare informatie waarmee zij goed geïnformeerde keuzes kunnen maken bij de aanschaf van producten. Het kabinet ziet kansen voor consumenten om actief bij te dragen aan deze duurzame doelen en ziet ook dat misleidende praktijken en het gebrek aan duidelijke informatie over duurzame kenmerken een negatief effect kan hebben op zowel consumentenbescherming als op duurzaamheid. Daarbij is het van belang

¹⁶ Ibidem, p. 3.

¹⁷ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, p. 36.

¹⁸ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, «Versterking van de positie van de consument – de nationale consumentenagenda», 8 oktober 2018.

¹⁹ Fiche: Mededeling en richtlijnen contracten voor de levering van digitale inhoud en voor online verkoop van goederen, Kamerstuk 22 112, NR. 2058.

²⁰ Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020–2023, p.8.

oog te houden voor de begrijpelijkheid van de informatie voor de consument en het voorkomen van informatie «overload».

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel. Gestandaardiseerde informatie over duurzaamheid, zoals de milieu-impact maar ook de reparatiebaarheid en de levensduur van een product, kan consumenten helpen producten te vergelijken en een weloverwogen keuze te maken. Daarnaast kan het handhavingsinstanties helpen in het tegengaan van misleiding.

Wel heeft het kabinet enkele aandachtspunten bij het voorstel. Ten aanzien van de nieuwe informatieverplichtingen wordt allereerst voorgesteld dat handelaren consumenten moeten informeren over het bestaan van de duur van de commerciële duurzaamheidsgarantie van de producent, de minimumperiode voor software updates en over andere reparatie-informatie. Dit is echter alleen het geval wanneer de producent of- in het geval van updates – de aanbieder van de digitale inhoud of digitale dienst de relevante informatie beschikbaar stelt.²¹ In de praktijk is het bijvoorbeeld lastig voor de handelaar om de consument te informeren over «verborgen» aspecten van een digitaal product, of over software die in een later stadium dan het moment van verkoop wordt aangeboden die negatieve gevolgen heeft voor de werking van een product. Het kabinet vraagt zich hierbij af in hoeverre dit voorstel tot een wezenlijke verandering in het gedrag van producenten op dit punt zal leiden, omdat de prikkel voor hen om deze informatie te delen mogelijk onvoldoende is. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen over dit voorstel benadrukken dat de effectiviteit van deze maatregel voor een groot deel afhangt van de informatievoorziening door producenten.

Het voorstel voor een verordening voor duurzame producten voorziet overigens wel in de mogelijkheid van het kunnen opleggen van verplichtingen aan de producent ten aanzien van levensduur en reparatiebaarheid. Voor producten waarvoor op basis van de verordening specifieke maatregelen worden getroffen, worden productpaspoorten verplicht. Het kabinet is positief over de introductie van productpaspoorten, en het in de verordening opnemen van algemene eisen aan de werking ervan.²²

Ten tweede stelt het voorstel dat deze informatieverplichting omtrent het bestaan en de duur van de commerciële duurzaamheidsgarantie van de producent alleen geldt voor garanties die langer duren dan twee jaar.²³ Hoewel een meerderheid van de lidstaten een wettelijke minimumduur van twee jaar garantie hanteert, moet een product ingevolge Nederlands recht voldoen aan de verwachtingen die een consument hiervan redelijkerwijs mag hebben.²⁴ Ook Finland kent een soortgelijk garantiestelsel met een open termijn. De wettelijke garantieduur bedraagt in Zweden drie jaar en in Ierland zes jaar.²⁵ In de onderhandelingen over het voorstel zal duidelijk moeten worden wat deze bepaling omtrent commerciële duurzaamheidsgaranties voor lidstaten met een afwijkend garantiestelsel betekent. Tijdens deze onderhandelingen zal het kabinet hierover een standpunt innemen.

²¹ Considerans 33, Richtlijn 2022/0092.

²² Fiche 1: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten, p.7.

²³ Considerans 26, Richtlijn 2022/0092.

²⁴ Autoriteit Consument & Markt, «Garantie geven en ruilen», <https://www.acm.nl/nl/garantie>.

²⁵ ECC-net, «Legal guarantees and commercial warranties on consumer goods in the EU, Iceland and Norway», <https://www.forbrukereuropa.no/wp-content/uploads/2017/02/Commercial-warranties.pdf>, p.16.

Het kabinet onderschrijft dat de voorgestelde maatregel zou kunnen helpen bij het tegengaan van misleiding van consumenten. Het is immers de vraag is of consumenten de vele «duurzame» keurmerken en bedrijfslogo's die nu door bedrijven worden gevoerd kunnen doorgronden.²⁶ De maatregel zal er waarschijnlijk toe leiden dat het aantal keurmerken en logo's significant zal afnemen. Wel heeft het kabinet enkele aandachtspunten. De eisen voor certificering kunnen zodanig laag zijn dat maar een zeer beperkte verbetering op het gebied van duurzaamheid wordt bereikt. Certificering op zichzelf biedt daarom geen garantie dat er aanzienlijke resultaten worden behaald op het gebied van duurzaamheid.²⁷ Voor het kabinet is het daarom nog niet duidelijk hoe effectief deze maatregel zal zijn. Het kabinet beoordeelt het als positief wanneer deze maatregel het aantal keurmerken helpt reduceren, maar consumenten moeten ook gemakkelijk kennis kunnen nemen van de eisen die aan de certificering ten grondslag lagen.

Daarnaast kunnen de kosten voor certificering ondernemers ontmoedigen om in aanmerking te komen voor een duurzaamheidskeurmerk. Als neveneffect kan dit er toe leiden dat ondernemers minder geneigd zijn om de milieu-impact van hun product aantoonbaar te verkleinen zodat zij het keurmerk kunnen tonen. Anderzijds is bekend dat consumenten in toenemende mate geïnteresseerd zijn in producten met duurzaamheidsclaims. Er blijft dus een marktprikkel voor bedrijven op dit vlak te onderscheiden.

De toezichthouder, de Autoriteit Consument & Markt (ACM), heeft bedrijven eerder gewezen op aandachtspunten bij het gebruik van duurzaamheidsclaims, waaronder ook keurmerken vallen.²⁸ Dit toont aan dat er op het gebied van duurzaamheidskeurmerken er ook nu al een rol voor de toezichthouder is weggelegd.

Het kabinet acht het ten aanzien van het bovenstaande van belang dat de gevolgen voor consumenten en ondernemers in ogenschouw worden genomen. Daarom gaat het kabinet, vooruitlopend op een definitief standpunt, in gesprek met verschillende belangenorganisaties.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie Van Raan²⁹ 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 kabinet acht de impact op deze vier aspecten als positief. Het voorstel leidt ertoe dat consumenten beter geïnformeerd worden over duurzaamheidskenmerken en de ecologische impact van een product. Als effect kan dit bedrijven ertoe aanzetten om duurzamere en beter reparerbare producten te ontwikkelen om daarmee de aantrekkelijkheid van hun aanbod onder consumenten te vergroten. Paragrafen 5c en 5d gaan nader in op de baten en kosten voor zowel consumenten als bedrijven.

²⁶ MilieuCentraal stelt dat er in Nederland zo'n 300 keurmerken en bedrijfslogo's voor duurzaamheid worden gehanteerd <https://www.milieucentraal.nl/bewust-winkelen/keurmerken/>.

²⁷ Kamerbrief met reactie op het Signaal en het Jaarverslag van de ACM, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/14/kamerbrief-met-reactie-op-het-sigitaal-en-het-jaarverslag-van-de-acm>.

²⁸ Autoriteit Consument & Markt, «Leidraad Duurzaamheidsclaims», <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-duurzaamheidsclaims>, 28 januari 2022.

²⁹ Kamerstukken 2021–22, 35 377, nr. 19.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting staat een meerderheid van de lidstaten positief tegenover het voorstel. Een aantal lidstaten heeft op het gebied van informatievoorziening reeds nationale maatregelen genomen.

Het Europees Parlement (EP) heeft in een resolutie van 15 januari 2020 het belang van betrouwbare en volledige informatie voor consumenten op het gebied van duurzaamheid en repareerbaarheid onderstreept.³⁰ Het EP riep de Commissie hierin op om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat consumenten informatie ontvangen over duurzaamheidskenmerken en reparatiemogelijkheden die transparant is en hen in staat stelt gemakkelijk producten te vergelijken.³¹ De Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) is de aangewezen Commissie voor de behandeling van dit voorstel. Deze Commissie is onder meer verantwoordelijk voor het wetgevend toezicht op EU-regels inzake de interne markt en consumentenbescherming. Tijdens een plenaire vergadering van het Europees Parlement benadrukte de voorzitter van IMCO dat consumenten de drijvende kracht achter de groene transitie moeten zijn.³²

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De EU is op grond van dit artikel bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op het terrein van de interne markt en consumentenbescherming is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a en f, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over subsidiariteit is positief. De Commissie streeft met dit voorstel hoofdzakelijk naar een betere werking van de interne markt en naar een hoger niveau van consumentenbescherming. Met dit voorstel wordt ook beoogd om een bijdrage te leveren aan de transitie naar een circulaire en duurzame economie, door de informatie die hierover aan consumenten beschikbaar wordt gesteld te verbeteren.

Gezien de schaal waarop intra-EU-handel plaatsvindt en de fragmentatie van de interne markt die nationale wetgevingsinitiatieven tot gevolg kunnen hebben, kan de doelstelling van het optreden onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Ook kan de doelstelling van het optreden beter op EU-niveau worden bereikt, omdat het bijdraagt aan een gelijk speelveld op de interne markt. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

³⁰ European Parliament, «Resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html.

³¹ (44) European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html.

³² Plenaire vergadering van het Europees Parlement van 7 april 2022, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/plenary-session_20220407-0900-PLenary.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt en gaat niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling, namelijk het verbeteren van de informatiepositie van de consument over de duurzaamheidskenmerken van hun aankopen en het tegengaan van misleiding van consumenten op het gebied van duurzaamheid, te bereiken. Zo zijn de voorziene wijzigingen van de Richtlijn consumentenrechten geschikt omdat het recht van consumenten op informatie over duurzaamheid, repareerbaarheid en software updates te ontvangen steviger wordt verankerd. Daarbij is relevant dat de verplichting voor de handelaar om deze informatie te verstrekken alleen van toepassing is als hij deze informatie heeft ontvangen van de producent. Een aandachtspunt voor het kabinet is daarbij, zoals eerder geformuleerd, de aanwezigheid van voldoende prikkels voor producenten om die informatie te verstrekken.

Ook de wijzigingen in de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zijn over het algemeen geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken. Zo voorzien deze in de toevoegingen van onder meer generieke en vage milieucclaims aan de richtlijn oneerlijke handelspraktijken en het uitbreiden van de lijst van productkenmerken waarover een handelaar consumenten niet mag misleiden. Deze toevoegingen voorzien toezichthouders van een breder instrumentarium dat hen in staat stelt op te treden wanneer er sprake zou zijn van een misleidende groene claim. Het voorgestelde optreden is daarmee geschikt. Ook gaat het over het algemeen niet verder dan noodzakelijk, omdat voornoemde toevoegingen noodzakelijk zijn om de toezichthouder ACM in staat te stellen misleiding effectief tegen te gaan.

Het kabinet heeft hierbij echter ook twee aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt ziet op de vraag of het verbod op duurzaamheidskeurmerken die niet door derde partijen geverifieerd zijn, nodig is om het doel te bereiken. De toezichthouder ACM handhaaft nu ook al op het terrein van (misleidende) duurzaamheidsclaims en stelt hieraan specifieke eisen, waardoor het kabinet nog niet overtuigd is van de noodzaak van het introduceren van dit verbod.³³ Het tweede aandachtspunt betreft de verplichtingen ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken die bij handelaren rusten. Het kabinet twijfelt met name of de aan handelaren opgelegde verplichting om informatie te delen wel geschikt is om de doelstelling te bereiken, bijvoorbeeld in de specifieke gevallen waar deze informatie verborgen is en zij niet over deze informatie kunnen beschikken. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen in de onderhandelingen.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zouden zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-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.

³³ Autoriteit Consument & Markt, «Leidraad Duurzaamheidsclaims», <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-duurzaamheidsclaims>, 28 januari 2022.

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

De handhaving van de voorgestelde maatregelen zal extra personele capaciteit vergen bij de toezichthouder op consumentenregelgeving, de ACM. Dit zal, naar inschatting van de Commissie, gemiddeld ongeveer € 440.000 – 500000 per jaar per lidstaat kosten. In Nederland zal de ACM de voorgestelde maatregelen handhaven. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het impact assessment van de Commissie biedt voor de genoemde maatregelen uitleg over de verwachte kosten en baten per bedrijf.³⁴ Met betrekking tot het invoeren van een verplichting voor handelaren om, wanneer zij deze informatie hebben ontvangen, consumenten te informeren over de beschikbaarheid (of het ontbreken) van een commerciële duurzaamheidsgarantie en over de tijdsperiode waarover gratis software updates worden verstrekt verwacht de Commissie dat de eenmalige kosten per bedrijf op € 3.219–€ 3.455 en de jaarlijkse kosten op € 277–€ 363 per bedrijf zullen uitkomen. Kosten bestaan voor handelaren bijvoorbeeld uit het verzamelen van informatie over beschikbare commerciële garanties.

Consumenten zouden er met dit voorstel echter op vooruitgaan doordat zij gemakkelijker producten kunnen identificeren die een langere levensduur hebben en beter verzekerd kunnen zijn van software updates. De verplichting voor handelaren om consumenten op grond van EU-wetgeving te informeren over de reparatiebaarheid van producten via een reparatiebaarheidsscore leidt volgens de Commissie tot verwaarloosbare administratieve kosten per bedrijf. Dit omdat er geen specifieke regelgeving wordt ingevoerd die producenten verplicht deze informatie op hun producten te plaatsen.

Het voorstel voor een verbodsbepaling in de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken voor het onthouden van informatie over kenmerken die zijn toegevoegd om de duurzaamheid te beperken, bijvoorbeeld verouderingssoftware, leidt volgens de Commissie naar verwachting tot € 1.099–€ 1.119 aan eenmalige kosten per bedrijf. Jaarlijks worden de kosten geschat op € 528–€ 825 per bedrijf. De consumentenwelvaart zou daarentegen stijgen.

Bedrijven zullen kosten moeten maken in verband met het verbod op generieke en vage claims, bijvoorbeeld door deze claims van verpakkingen te halen. De eenmalige kosten per bedrijf zijn beperkt: € 373–€ 380. De jaarlijkse kosten komen volgens de Commissie uit op ongeveer € 10 per jaar. Volgens de Commissie zullen consumenten meer vertrouwen krijgen in groene claims en omdat zij kunnen kiezen uit waarlijk milieuvriendelijke producten, zal dit een positieve impact hebben op het milieu.

De Commissie verwacht dat het verbieden van het gebruik van vrijwillig duurzaamheids-keurmerken dat niet op een systeem voor verificatie door derden berust of door de overheid is ingesteld een positief effect heeft op het gelijke speelveld. De eenmalige kosten die bedrijven moeten maken

³⁴ Impact assessment SWD(2022) 85 final – Table II. Overview of Costs of the Preferred Options for the period 2025–2040, p.76–81.

wanneer zij een derde onafhankelijke partij inschakelen voor de certificering van een duurzaamheidskeurmerk worden geschat op € 87–€ 88 per bedrijf. De jaarlijkse kosten worden ingeschat op € 37–43 per jaar. De Commissie gaat uit van incrementele kosten voor certificering van € 388 per jaar. Daarbij zou ongeveer 46% van de keurmerken of logo's geen certificering nodig hebben. De transparantie en geloofwaardigheid van keurmerken zou volgens de Commissie toenemen.

Voor alle maatregelen gezamenlijk geldt het volgende. De kosten voor het midden- en kleinbedrijf zijn eenmalig gemiddeld € 525–536 en jaarlijks € 52–62. De eenmalige kosten voor grote bedrijven zijn € 13.301–13.656 en jaarlijks € 4.919–6.965. Zoals beschreven, heeft dit voorstel naar verwachting een positief effect op het vertrouwen van consumenten ten aanzien van duurzaamheidskenmerken van producten. Bovendien kan dit voorstel ertoe leiden dat zij toegang hebben tot producten die langer meegaan, langduriger worden voorzien van software updates en beter repareerbaar zijn.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft het voorstel geen noemenswaardige invloed op de concurrentieverhoudingen tussen Nederland en andere EU-lidstaten. Zowel de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken als de Consumentenrichtlijn gaan uit van volledige harmonisatie.³⁵ Dit betekent dat wanneer de amendementen zijn omgezet in de nationale regelgeving van de lidstaten, alle Europese marktdeelnemers aan dezelfde wetgeving gebonden zullen zijn. De consistentie op Europees niveau wordt daarmee gewaarborgd. Ook producenten van buiten de EU moeten aan de nieuwe voorstellen voldoen. Producenten van duurzame producten kunnen een versterking van hun concurrentiepositie verwachten omdat zij minder last krijgen van oneerlijke concurrentie door misleidende duurzaamheidsclaims.

Op geopolitiek niveau zal dit voorstel naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de klimaatopgave. De Commissie schat dat het voorstel kan resulteren in een verminderde uitstoot van 5 tot 7 Mt CO₂ over een periode van 15 jaar.³⁶ De EU wil op mondiaal niveau een voortrekkersrol vervullen in de groene transitie. Dit voorstel draagt hieraan bij.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde richtlijn moet geïmplementeerd worden in nationale regelgeving. Dat betekent dat in elk geval Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek gewijzigd zal moeten worden, omdat de twee te wijzigen richtlijnen (2005/29/EG en 2011/83/EU) daarin zijn geïmplementeerd. De Commissie heeft in haar voorstel geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen opgenomen. De handhaving – en sanctioneringsbepalingen in voornoemde richtlijnen zijn op de bepalingen in het voorstel van toepassing. Daarmee sluit het stelsel aan bij het handhavings- en sanctioneringsstelsel in de Wet handhaving consumentenbescherming.

³⁵ Ibidem, p.17.

³⁶ Ibidem, p.84.

De ACM is ingevolge artikel 2.2. belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen bedoeld in Richtlijn 2005/29 en Richtlijn 2011/83. Of het voorstel tot een uitbreiding van de taken van de ACM leidt, is in dit stadium nog niet duidelijk. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing nu het voorstel niet voorziet in verlening van vergunningen.

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

N.v.t.

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

De voorgestelde implementatiedatum bedraagt achttien maanden vanaf de vaststelling van het voorstel. Gelet op het feit dat twee richtlijnen op meerdere onderdelen worden gewijzigd, is deze periode niet ruim genoeg om tot implementatie van deze richtlijn te komen. Het kabinet zal zich daarom inspannen voor een implementatietermijn van 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is opgenomen dat de Commissie uiterlijk vijf jaar na de vaststelling een verslag indient over de toepassing van de richtlijn. Waar nodig worden relevante wetgevingsvoorstellen bijgevoegd. Evaluatie van de voorgestelde bepalingen is wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op de twee te wijzigen richtlijnen houdt de ACM momenteel toezicht. Veel van de nieuwe bepalingen rondom verboden handelspraktijken zijn al opgenomen in de leidraad duurzaamheidsclaims van de ACM.³⁷ Dit zijn praktijken die dus al aangepakt kunnen worden onder de huidige regels, maar door dit voorstel wordt de handhaving hierop wel eenvoudiger.

Om de precieze gevolgen voor het toezicht te kunnen analyseren, is van belang hoe deze bepalingen verder worden ingevuld. Zo worden er bepaalde handelspraktijken geschetst waarin concepten worden geïntroduceerd die verder nog niet uitgewerkt zijn of waarvan nog onduidelijk is welke eisen hieraan gesteld worden. Het kabinet zal zich ervoor inzetten deze zo concreet mogelijk te maken, zodat dit de handhaving vergemakkelijkt. Een voorbeeld hiervan is de reikwijdte van het begrip *sustainability label* (duurzaamheidskeurmerk).

Een laatste aandachtspunt is dat het voorstel veelal niet ingaat op de vraag hoe informatie aan consumenten moet worden verstrekt. Informatie dient duidelijk, begrijpelijk en ondubbelzinnig te worden verstrekt. Ook relevant is de vraag waar de bewijslast wordt neergelegd. Het is van belang dat het aan de ondernemer is om de onderbouwing van een claim aan te tonen. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen hiervoor inzetten.

³⁷ Zie Leidraad Duurzaamheidsclaims | ACM.nl.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Naar verwachting zal voor ontwikkelingslanden de herziening van de richtlijnen de drempel verhogen om toegang te krijgen de EU-markt. Het kabinet zal daarom pleiten waar nodig ODA-middelen beschikbaar te stellen voor flankerend beleid.