



Die Werbewirtschaft

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.

Position des ZAW zu einem Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltangaben

Stand: Juli 2023

Die Kommission hat im März 2023 einen Vorschlag für eine Richtlinie über Umweltangaben (2023/0085 (COD)) vorgestellt. Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) möchte die Gelegenheit nutzen, sich hinsichtlich der werbewirtschaftlich relevanten Punkte zu äußern.

Zunächst und vorab betont der ZAW, dass die Werbewirtschaft das übergeordnete Ziel der EU-Kommission unterstützt, die Verbraucher durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen zu stärken. Es liegt im Interesse sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmen, irreführenden Behauptungen vorzubeugen und wahrheitsgemäße werbliche Umweltangaben zu fördern. Umweltangaben sind zu einem Wettbewerbsfaktor geworden, da sie für Kaufentscheidungen von Konsumenten eine immer wichtigere Rolle spielen. Die Werbewirtschaft unterstützt sinnvolle Regelungen, wenn und soweit damit verhindert werden soll, dass sich Mitbewerber mittels irreführender werblicher Umweltaussagen („Greenwashing“) in unlauterer Weise einen Vorteil verschaffen. Durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG, UGP-Richtlinie) bestehen innerhalb der EU bereits seit Jahrzehnten einheitliche Regelungen in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken (Artikel 4 UGP-Richtlinie, Prinzip der Vollharmonisierung). Auch wenn diese bislang keine spezifischen Vorgaben zu Umweltangaben enthält: Das Verbot irreführender Werbung erfasst auch die Werbung mit irreführenden Umweltangaben.

Es ist aber wichtig, auch die derzeit angespannte gesamtwirtschaftliche Lage, die die Unternehmen weiterhin belastet, bei allen Vorschlägen und Regelungen zu berücksichtigen. Die Regulierung im Bereich der Umweltangaben darf nicht dazu führen, dass reale umweltbezogene Produktverbesserungen aus Angst vor Rechtsverstößen oder auf Grund komplizierter Verfahren nicht (mehr) beworben werden. Denn dies würde ökologisch sinnvolle und notwendige Anreize zur Innovation hemmen. Für seriöse Unternehmen muss es auch weiterhin möglich sein, die Verbesserung von Produkten im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit werblich hervorzuheben. Eine Regulierung im Bereich der Umweltaussagen darf nicht zu sog. „Green Hushing“ führen: Aus Angst vor erheblichen wirtschaftlichen Risiken, rechtlichen Konsequenzen oder bürokratischen Hürden verzichten Unternehmen darauf, werbliche Umweltangaben zu kommunizieren, obwohl sie sich nachhaltig verhalten. Werden die Möglichkeiten, auf Innovationen im Bereich der Nachhaltigkeit werblich hinzuweisen, erheblich erschwert, wird dies Innovationen hemmen. Dies läuft den gesetzten Zielen des europäischen Green Deals zuwider.

Wir sprechen uns daher ausdrücklich für eine behutsame und verhältnismäßige Regulierung auf diesem Gebiet aus.

Im Einzelnen:

1. Verhältnis zu anderen EU-Initiativen und Richtlinien

Derzeit werden auch im Rahmen der Richtlinie *„zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren*

*Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen*¹ Vorgaben zur Werbung mit Umweltangaben überarbeitet. Misslich ist aus Sicht der Werbewirtschaft, dass die Überarbeitung nicht abgestimmt mit der Richtlinie über Umweltangaben erfolgt. So laufen beide Initiativen aneinander vorbei: Im Rahmen der genannten Initiative ist das europäische Parlament mit einem Mandat in den Trilog gegangen, in dem vertreten wird, jegliche Umweltangaben zu verbieten, wenn sie ausschließlich auf Kompensationsregelungen beruhen. In dem Richtlinienentwurf über Umweltangaben wird hingegen verlangt, dass bei der Kommunikation von ausdrücklichen Umweltangaben Informationen darüber bereitgestellt werden, in welchem Umfang sich die Aussagen auf Kompensationen stützen.

Wie bereits o.s. erläutert, sind (unzutreffende) werbliche Umweltangaben über die UGP-Richtlinie bereits reguliert. Mehr noch: Die aktualisierten Leitlinien der Kommission zur UGP-Richtlinie verfügen sogar über einen eigenen Abschnitt zum Thema Nachhaltigkeit. Dort heißt es u.a.: „Die UGPRL enthält keine bestimmten Vorschriften über Behauptungen zum Umweltschutz. Sie bildet allerdings eine Rechtsgrundlage, die sicherstellt, dass Gewerbetreibende keine Behauptungen zum Umweltschutz auf gegenüber Verbrauchern unlautere Weise vortragen.“²

Nicht außer Acht gelassen werden sollte auch, dass neue Anforderungen und Vorschriften sowohl kleinere und mittelständische Unternehmen als auch Verbraucher zunehmend belasten. Für kleine und mittelständische Unternehmen ist es äußerst schwierig bis hin zu unmöglich, alle relevanten Normen, die einzuhalten sind, zu erkennen und vollständig einzuhalten. Der ZAW plädiert dafür, gerade noch im Trilog befindliche Initiativen zunächst umzusetzen und zu implementieren, bevor ein weiteres Gesetzgebungsverfahren in Gang gebracht wird. Der Vorschlag darf zu keiner Verdoppelung von ähnlichen Vorgaben oder gar widersprüchlichen Regulierungen führen. Zwar sollen die bisherigen Vorschriften zu unlauteren Geschäftspraktiken laut Begründung des Richtlinienentwurfs³ nur ergänzt werden und die Richtlinie über Umweltangaben als *lex specialis* zur UGP-Richtlinie fungieren – allerdings wird auch im Rahmen des bereits zuvor erwähnten Vorschlags zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel derzeit vom Europäischen Parlament im Rahmen des Trilogs vertreten, die Verwendung allgemeiner umweltbezogener Angaben wie „umweltfreundlich“, „natürlich“, „biologisch abbaubar“ oder „Öko“, wenn sie nicht durch Beweise belegt sind, über eine Änderung der UGP-Richtlinie ganz zu verbieten. Hier sollte dringend verhindert werden, dass Richtlinien und Initiativen sich widersprechen.

Der ZAW weist außerdem darauf hin, dass eine Richtlinie zu Umweltangaben nicht im Widerspruch zu anderen Vorgaben im Umweltbereich, z.B. im Rahmen der Taxonomie, stehen darf. Kriterien der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ („Do No Significant Harm“ (DNSH)), die im Rahmen der Taxonomieverordnung festgeschrieben und laufend erweitert werden, müssen auf denselben Kriterien

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und bessere Informationen, COM (2022) 143 final vom 30. März 2022.

² Bekanntmachung der Kommission ABI C 2021/526, 1 v. 29. 12. 2021, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1229(05)&from=EN), S. 72.f.

³ Begründung, 1. Kontext des Vorschlags, S. 1.

füßen, die auch in der vorliegenden Richtlinie herangezogen werden. Auch hier ist festgelegt, dass Wirtschaftstätigkeiten nur dann als nachhaltig klassifiziert werden dürfen, wenn diese gegen keine der DNSH-Vorgaben verstoßen, also kein Umweltziel erheblich beeinträchtigen. Einheitliche Vorgaben erleichtern die Berichts- und Nachweispflicht für Unternehmen deutlich; sich widersprechende Regelungen gefährden die Erreichung der Ziele des Green Deals.

2. Gerichtliche Verfahren und Rechtsprechung

Der ZAW weist außerdem darauf hin, dass sich in einigen Mitgliedstaaten gerade Rechtsprechung zu dem Thema Werbung mit Umweltangaben entwickelt, welche voraussichtlich letztinstanzlich durch den EuGH europaweit einheitlich ausgeurteilt werden wird. So erscheint es nicht immer sinnvoll, die Entwicklung von höchstrichterlicher Rechtsprechung zu unterbinden, indem parallel versucht wird, über die Schaffung neuer Vorgaben Klarheit zu schaffen. Da auch die hier vorliegende Richtlinie erst nach Umsetzungsfristen in das nationale Recht implementiert wird, kann wohl zeitlich mit einem ähnlich langen (wenn nicht sogar längeren) Verfahren gerechnet werden, als Rechtsprechung dies zu leisten vermag. Die Vorgaben der UGP-Richtlinie, die in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sind und durchgesetzt werden, eignen sich schon jetzt dazu, gegen „Greenwashing“ vorzugehen.

3. Ex-ante-Überprüfung von Umweltangaben, Art. 10

Artikel 10 des Entwurfs legt fest, dass die Begründung von ausdrücklichen Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation durch Dritte (sog. Prüfstellen (Artikel 11)) überprüft und zertifiziert werden muss, bevor die Aussage im Rahmen von kommerzieller Kommunikation verwendet werden darf. Die von dem Entwurf vorgesehene Ex-ante-Genehmigung von Umweltaussagen führt zu großem und unverhältnismäßig bürokratischem sowie finanziellem Aufwand für Unternehmen. Ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ist auf Grund des bestehenden, gleichermaßen effektiven wie effizienten Systems der privaten Rechtsdurchsetzung im Lauterkeitsrecht in Deutschland auch schlicht nicht erforderlich. Insgesamt handelt es sich bei einer verpflichtenden Vorabprüfung, welche Umweltaussagen in der Werbung getroffen werden dürfen, um eine unverhältnismäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit. So unterfällt jede Art von Werbung dem Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Begriff „Meinung“ weit auslegt.⁴

Die Ex-ante-Überprüfung stellt sich im Ergebnis nicht nur als schwerwiegender Eingriff in die Kommunikationsfreiheit der Unternehmen, sondern auch als innovationsfeindlich dar. Unternehmen müssen nach Prüfung der Umweltangaben diese verifizieren lassen, ohne dass klar ist, wie lange der Verifizierungsprozess hin zu einer Konformitätsbescheinigung dauert. Hier wären zumindest Fristen für die Dauer der Überprüfungen bei den Prüfstellen notwendig, um einen zeitlichen Horizont, an dem Unternehmen wirtschaftliche Entscheidungen orientieren können, aufzuzeigen.

⁴ EGMR, 24.02.1994 - 15450/89, 8/1993/403/481

Fraglich ist insoweit auch, wie sich die Tatsache, dass man als Unternehmen eine Prüfstelle wählen kann, auswirken wird. Ein gewisser Grad von Wettbewerb unter Prüfstellen kann positive Auswirkungen haben. Allerdings kann dies im Ergebnis auch zu „Forum Shopping“ und am Ende schlimmstenfalls zu einer Entwertung von werblichen Umweltaussagen führen, sofern die Prüfstellen unterschiedlich strenge Maßstäbe ansetzen. Am Ende stellt sich die Frage, wie viel Harmonisierung der Vorschlag der Kommission an dieser Stelle leisten kann, ohne dass zahlreiche weitere delegierte Rechtsakte erlassen werden müssen (dazu u.s. unter 8).

Die Ex-ante-Prüfung verursacht außerdem zahlreiche Kosten. Die Kommission beziffert die Kosten für die Begründung der Umweltangaben auf zwischen 500 (für einfache Angaben) und 54.000 Euro (für Angaben über ganze Unternehmen). Zu diesen Kosten für die notwendigen Nachweise kommen noch die Kosten der Prüfstellen. Die Richtlinie darf nicht dazu führen, dass die Werbung mit umweltbezogenen Aussagen finanzstarken Marktteilnehmern vorbehalten bleibt und kleine sowie mittelständische Unternehmen „Green Hushing“ betreiben, da sie nicht über die finanziellen Mittel für die Verifikationen verfügen. Dies ginge zu Lasten des Wettbewerbs, der Verbraucherinformation und der Umwelt.

4. Erneute Prüfung der Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen, Art. 9

Artikel 9 des vorliegenden Entwurfs legt fest, dass die Informationen, die zur Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen herangezogen werden, spätestens nach 5 Jahren geprüft und aktualisiert werden müssen. Diese erneute Prüfung würde zu weiterem erheblichen bürokratischen Aufwand und Kosten führen. Darüber hinaus entsteht durch die Formulierung in Artikel 9 auch eine weitere wirtschaftliche Unsicherheit, da festgelegt ist, dass eine derartige Prüfung auch schon vorher zu erfolgen hat, sofern Umstände vorliegen, die die Richtigkeit einer Aussage beeinträchtigen könnten. Unternehmen könnten daher auf Grund schnelllebiger Entwicklungen im Umweltbereich dazu gezwungen werden, ihre Aussagen ständig neu prüfen zu lassen. Auch diese Vorgaben befördern das sog. „Green Hushing“ und werden daher vom ZAW abgelehnt.

5. Umweltzeichen und Umweltzeichensysteme, Art. 7 und 8

Artikel 7 des Entwurfs legt fest, dass Umweltzeichen ebenfalls nach Artikel 10 des Entwurfs geprüft werden müssen. Umweltzeichensysteme müssen nach Artikel 8 des Entwurfs zahlreiche Anforderungen erfüllen. Der ZAW hält den Ansatz der Kommission für nachvollziehbar, dass Siegel, Label und deren Systeme gewisse Bestimmungen erfüllen müssen. Dies müssen sie, wie bereits ausgeführt, auch schon nach der UGP-Richtlinie. Schon für die Glaubwürdigkeit derartiger Umweltzeichen ist dies notwendig. Artikel 8 (3) legt aber fest, dass ab dem Datum der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten keine neuen nationalen oder regionalen Umweltzeichensysteme mehr eingeführt werden. Es erscheint fraglich, ob eine derartige Einschränkung sinnvoll ist. Hier erscheinen die Mitgliedstaaten und deren ökologischer Wandel so unterschiedlich, dass eher Innovationen verhindert werden könnten.

6. Informationen in der Werbung, Art. 5

Artikel 5 des Richtlinienentwurfs enthält Vorgaben für die Kommunikation von ausdrücklichen Umweltangaben. Der ZAW begrüßt, dass der Entwurf in Artikel 5 (6) ein Zugänglichmachen von Informationen zu Umweltangaben nicht im gleichen Medium vorsieht, sondern die Einbindung über QR-Codes für zulässig erachtet. Derartig komplexe Informationen innerhalb von Werbemaßnahmen können nur bedingt von Verbrauchern aufgenommen werden. Entscheidend sind die Angaben am Point of sale, wenn die Kaufentscheidungen getroffen werden, nicht die (mediale) Werbung.

7. Umsetzungsfristen, Art. 25

Die Umsetzungsvorschriften im Kommissionsentwurf sind zu kurz bemessen. Vorgesehen ist nach Artikel 25 des Vorschlags derzeit eine Zeitspanne von 18 Monaten für die Umsetzung der Richtlinie und Anpassung der nationalen Gegebenheiten. Weitere 6 Monate später sollen die Vorschriften gelten. Dies führt dazu, dass Unternehmen dann lediglich 6 Monate Zeit haben, um den Rechtsvorschriften und den nationalen Anpassungen nachzukommen und auch die Mitgliedstaaten nur 6 Monate Zeit haben, um Prüfstellen zu akkreditieren. Die knappe Umsetzungsfrist ist für die Planbarkeit in wirtschaftlichen Unternehmen nicht tragbar, da hier teilweise Verpackungsdesign und Werbemaßnahmen angepasst werden müssen; im schlimmsten Fall faktische Verkaufsverbote erlassen werden, bis Verpackungen angepasst werden können. Das würde im schlimmsten Fall zur Vernichtung von Produkten und rechtlich nicht verwendbaren Verpackungen führen, was jeglichen Nachhaltigkeitszielen widerspricht.

8. Delegierte Rechtsakte

Die Richtlinie ermächtigt die Europäische Kommission an einigen Stellen, delegierte Rechtsakte zu erlassen (z.B. zur weiteren Spezifizierung der Anforderungen an die Begründung von Umweltangaben (Art. 3(4)) oder Kommunikation von Umweltangaben (Art. 5(8))). Delegierte Rechtsakte sind nach Art. 290 AEUV von der Europäischen Kommission erlassene Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die der Änderung oder Ergänzung von nicht wesentlichen Vorschriften von Rechtsakten dienen. Allerdings können delegierte Rechtsakte nicht wesentliche Vorschriften des Gesetzgebungsakts hinzufügen, ändern, streichen oder ersetzen.

Sofern für die EU-Kommission die Möglichkeit eröffnet wird, durch die an sie delegierten Befugnisse auch wesentliche Vorschriften zu erlassen, ist also eine Grenze erreicht. Aus unserer Sicht soll hier die Möglichkeit geschaffen werden, wesentliche Änderungen am Inhalt der Richtlinie im Wege eines delegierten Rechtsaktes, also ohne parlamentarisches Verfahren, zu erlassen. Dies halten wir für deutlich zu weitgehend. Wesentliche Änderungen zum Inhalt einer Richtlinie müssen im Wege der Überarbeitung einer Richtlinie erfolgen, nicht durch delegierte Rechtsakte. Die Festlegung weiterer Vorgaben von Umweltangaben oder weiterer Anforderungen an Prüfstellen stellen wesentliche Änderungen der Anforderungen dar.

Kontakt

Stefanie Lefeldt

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

+49 30 59 00 99 -700 Telefon

+49 30 59 00 99 -722 Telefax

lefeldt@zaw.de

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation von 41 Verbänden der am Werbegeschäft beteiligten Kreise. Er vertritt die Interessen der werbenden Unternehmen, des Handels, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Marktforschung. Er ist die gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft in Deutschland.

Der ZAW repräsentiert Investitionen in kommerzielle Kommunikation von 48 Mrd. Euro. Davon fließen 36 Mrd. Euro in die Werbung, inklusive 26 Mrd. Euro Netto-Werbeeinnahmen der Medien. Dazu kommen rund 12 Mrd. Euro weitere Formen kommerzieller Kommunikation wie Sponsoring oder Werbeartikel. In Deutschland sind rund 900.000 Beschäftigte in den Arbeitsbereichen der Marktkommunikation tätig.