

Berlin, 19. Juli 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über Umweltaussagen, sog. Green Claims-Richtlinie) COM(2023) 166 final vom 22.03.2023

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die europapolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Richtig ist, dass Werbung mit Umweltaussagen, also mit Green Claims, der Wahrheit entsprechen muss und dass diesbezüglich Transparenz wichtig ist. Greenwashing durch irreführende Umweltaussagen in der Werbung darf nicht sein.

Der Entwurf der Green Claims-Richtlinie ist dennoch aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft eher schädlich als nützlich.

Durch die geplante Green Claims-Richtlinie droht eine Überregulierung. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden künftig faktisch nicht mehr mit Green Claims werben können, weil sie sich die Zertifizierung nicht leisten können. Dass es einzelne Ausnahmen für Mikro-Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten gibt, hilft aufgrund der hohen Risiken nur sehr beschränkt. Schon jetzt sind irreführende Werbung und Werbung mit Selbstverständlichkeiten verboten, weshalb uns diese Regelungen zu weitreichend erscheinen.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Auch für Unternehmen ist Nachhaltigkeit, Klimaschutz und grünes Engagement wichtig. Wenn sie sich hierfür engagieren, wollen sie damit auch werben, um sich positiv von ihren Wettbewerbern abzugrenzen und Verbraucher dazu zu bewegen, eine Kaufentscheidung gerade für das eigene angebotene Produkt zu treffen. Durch die geplante Green Claims-Richtlinie wird diese Werbung aber so teuer, dass sie sich nicht mehr lohnen wird. Die geplanten sehr hohen Bußgelder von bis zu 4 % des Jahresumsatzes machen umweltbezogene Werbung zu einem

unwägbar Risiko. Statt einer Förderung von Nachhaltigkeit droht letztlich ein Rückschlag, weil über die gute Tat zugunsten der Umwelt nicht mehr in ökonomisch sinnvoller Weise werblich kommuniziert werden kann.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Mit dem Entwurf werden klimabezogene Werbung und klimabezogene Gütesiegel letztlich auf die Stufe des Kartell- und Datenschutzrechts gehoben, also unter staatliche Kontrolle mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten (Bußgelder) gestellt. Umweltbezogene Werbung wird grundsätzlich verboten, es sei denn, dass besondere Nachweise inklusive einer Zertifizierung vorgelegt werden. Neue Behörden werden notwendig. All das ist mit hohen Kosten für die gewerbliche Wirtschaft verbunden – Geld, das am Ende für die grüne Transformation als solche fehlt. Anders als gewollt und von der EU-Kommission als Ziel verkündet, wird die grüne Transformation durch diese geplante Richtlinie nicht gefördert, sondern es werden vielmehr Fehlanreize gegen die grüne Transformation gesetzt.

Irreführende Umweltaussagen sind bereits jetzt auf Grundlage des allgemeinen Irreführungsverbot aus der Richtlinie über unfaire Geschäftspraktiken (UGP-RL) verboten und können mit den dortigen Rechtsdurchsetzungsmitteln verfolgt werden. Bereits die Änderung dieser UGP-Richtlinie durch den Vorschlag zur „Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel“ von März 2022 haben wir für nicht erforderlich und wirtschaftsbelastend gehalten, siehe [unsere Stellungnahme](#) dazu.

Der jetzige Vorschlag der Green Claims-Richtlinie mit der Pflicht für Unternehmen, jede nachhaltigkeitsbezogene Werbeaussage durch wissenschaftliche Gutachten zu belegen und diese Gutachten auch noch durch besondere Zertifizierer zertifizieren zu lassen, wird erhebliche Kosten für die betroffenen Unternehmen produzieren. Das wird dazu führen, dass insbesondere KMU sich das nicht mehr leisten können und von solchen Werbeaussagen abgeschnitten werden. Aber selbst für große Unternehmen entstehen Zweifel, ob dieser Aufwand sich lohnt, verbunden mit den unwägbar Risiken sehr hoher Bußgelder. Letztlich wird Werbung mit Umweltaussagen so erschwert, dass Unternehmen davon abgehalten werden, mit der weiteren Folge, dass Verbraucher nicht mehr über den umweltbezogenen Nutzen von Produkten und Dienstleistungen informiert werden.

Es wird befürchtet, dass künftig „Greenhushing“ im Vordergrund stehen wird, also gerade das Vermeiden von umweltbezogenen Aussagen und das Verbergen von umweltbezogenem Engagement.

Wenn Unternehmen mit ihren umweltbezogenen Bemühungen faktisch nicht mehr werben können, werden sich einige sicherlich auch die Frage stellen, wofür sie ihre Produktion in ökologischer Hinsicht verbessern sollen. Der Aufwand für eine „grünere“ Wirtschaft ist hoch, kann dann aber nicht mehr ohne zusätzliche, große finanzielle und bürokratische Belastungen werblich zur Abgrenzung von Wettbewerbern genutzt werden.

D. Details - Besonderer Teil

1. Sorge vor Wettbewerbsverzerrung durch „verpflichtende Zertifizierungen“

Green Claims werden denjenigen vorbehalten sein, die sich Assessment- und Verify-Verfahren leisten können. Eine Zertifizierung stellt insbesondere für KMUs ein Problem dar und wird sie gegebenenfalls auch benachteiligen, da sich nur große Unternehmen den Zeit- und Arbeitsaufwand sowie die hohen Kosten für eine Zertifizierung leisten können. Die EU-Kommission rechnet selbst mit ca. 54.000 EUR Kosten für die Zertifizierung eines einzelnen Green Claims. Der pauschale Verweis des EU-Gesetzgebers auf „Hilfsgelder der Mitgliedsstaaten“ und Schulungen sowie organisatorische und technische Unterstützung (Art. 12) ist u. E. nicht ausreichend, da KMU solche Verfahren trotz derartiger Unterstützung mangels Know how und unternehmensinternen Kapazitäten nicht bewältigen werden können. Hier wird sehenden Auges eine Wettbewerbsverzerrung zulasten von KMU in diesem wichtigen Zukunftsmarkt „grüne Produkte und Dienstleistungen“ geschaffen. Der Kommissionsvorschlag stellt aus unserer Sicht einen erheblichen Eingriff in die Wettbewerbsfähigkeit von KMU dar.

Die Ausnahmeregelung für Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 2 Mio. EUR erscheint schwierig. Einerseits hilft sie zwar diesen Unternehmen, weil die Kosten für die Zertifizierung vermieden werden. Andererseits ist eine Ungleichbehandlung bei Werbung für Verbraucher und Wettbewerber schwer erklärbar. Einer Werbung kann man schließlich nicht ansehen, ob sie von einem Kleinst- oder einem etwas größeren Unternehmen kommt. Der Verbraucher wird – nach einer gewissen Gewöhnungsphase – ein Unternehmen ohne die entsprechenden Nachweise entsprechend bewerten und dessen Ware nicht kaufen. Der Wettbewerber kann ebenfalls nicht erkennen, ob die Werbung dieses Unternehmens zulässig ist oder nicht. Das macht auch die Rechtsverfolgung schwerer, weil Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht – jedenfalls in Deutschland und Österreich – in der Regel zivilrechtlich durch den Wettbewerber selbst durchgesetzt werden können. Ohne die Beschäftigtenzahl und den Jahresumsatz des werbenden Unternehmens zu kennen, wird die eigene Rechtsverfolgung für den Wettbewerber zu einem unkalkulierbaren Risiko. Der alternative Weg, dass der Wettbewerber die Behörde auf die Werbung aufmerksam macht und zur Verfolgung auffordert, ist dann zwar der kostengünstigere und risikolosere Weg. Fraglich ist allerdings, ob auf diese Weise eine schnelle Abstellung des potenziellen Wettbewerbsverstößes möglich ist.

Sorge bereitet auch, dass für die Zertifizierung akkreditierte Zertifizierungsstellen notwendig sein werden, die erst geschaffen und akkreditiert werden müssen. In einem anderen Rechtsbereich, in dem in Deutschland akkreditierte Zertifizierungsstellen notwendig sind, haben wir die Erfahrung gemacht, dass solche Akkreditierungsverfahren mehrere Jahre benötigen können. Fehlende akkreditierte Zertifizierer würden dann dazu führen, dass Werbeaussagen nicht getätigt werden können oder dass ein hohes Bußgeld droht, wenn trotzdem entsprechend geworben wird.

Dass am Ende eine öffentliche bzw. akkreditierte Stelle Werbung überprüft, bevor sie verwendet werden darf, schafft unnötige Bürokratie. Unternehmen sind darauf angewiesen, ihre

Werbung schnell zu entwickeln und zu platzieren. Vorgeschaltete Genehmigungsverfahren schränken diese Möglichkeit stark und unangemessen ein.

Das alles lässt sich in der Beratungspraxis schwer an Unternehmen vermitteln.

2. Nachhaltigkeitssiegel: Forderung nach mehr Standardisierung und Transparenz

Die Zahl der Nachhaltigkeits-Gütesiegel ist tatsächlich unüberschaubar groß. Es lässt sich auch für Unternehmen schwer erkennen, welches Gütesiegel welche konkreten Voraussetzungen hat, wie sie sich unterscheiden, wie tief geprüft wurde, ob überhaupt eine Prüfung durch eine dafür geeignete Stelle stattgefunden hat oder ob ein Siegel erworben werden kann. Hier haben auch Unternehmen ein Interesse an mehr Klarheit. Ganz überwiegend wünschen sich auch Unternehmen eine verbesserte Regulierung im Hinblick auf Transparenz und Standardisierung bei der Vergabe und Zulassung vom Nachhaltigkeitssiegeln. Allerdings haben Unternehmen, die bereits jetzt engagiert sind und sich zum Teil regionalen Initiativen angeschlossen haben, die Sorge, dass sie solche regional bekannten und bewährten „Siegel“ und Logos künftig nicht mehr nutzen können. Die Anforderung, dass ab einem bestimmten Stichtag keine neuen nationalen oder regionalen Umweltzeichensysteme eingeführt werden dürfen (Art. 8 Abs. 3), nur noch neue öffentliche Kennzeichnungssysteme möglich sind, die auf EU-Ebene entwickelt wurden, und dass bei privaten Betreibern ein Mehrwert zu bestehenden Umweltsystemen nachgewiesen und vorab genehmigt werden muss (Art. 8 Abs. 5), erscheint unverhältnismäßig.

3. Sicherung fairen Wettbewerbs durch Klärung unbestimmter Rechtsbegriffe

Begriffe wie „Nachhaltigkeit“, „umweltfreundlich“, „grün“ oder „Recycling“ sind bislang rechtlich nicht eindeutig definiert. Gleichermaßen beschäftigen sich viele Rechtsvorschriften mit diesen Begriffen, weshalb eine eindeutige Definition durchaus möglich wäre. So konkretisiert beispielsweise die Taxonomie-VO den Begriff der „ökologischen Nachhaltigkeit“, jedoch nur bezogen auf Wirtschaftstätigkeiten. Ein ähnliches Problem betrifft den Begriff „Recycling“. Dieser wird zwar durch das KrWG definiert, jedoch kann mithilfe dieser Definition eine Werbeaussage wie „100% recycelt“ nicht ohne Weiteres überprüft werden. Dazu bedarf es einer diffizilen Rechtsauslegung, welche die abfall- als auch die werberechtlichen Aspekte analysiert. Gleichzeitig ermöglichen es die Taxonomie-VO und die Offenlegungs-VO mit ihren Vorschriften durchaus, Greenwashing zu verhindern. Damit wäre zunächst den Unternehmen geholfen, die diese Vorschriften einhalten müssen.

Hier sollte für alle betroffenen Verkehrskreise durch klare und eindeutige Definitionen Rechtssicherheit und damit faire Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Das ist aber nicht Inhalt einer künftigen Green Claims-Richtlinie und sollte es auch nicht sein. Vielmehr ist es Aufgabe der jeweiligen sektorspezifischen Gesetze, dies näher zu bestimmen, soweit nicht durch die Rechtsprechung ohnehin schon Klarheit geschaffen wurde. Letztlich ist es auch möglich, wie dies jetzt schon geschieht, durch Transparenzanforderungen dazu beizutragen, dass Verbraucher die unbestimmten Begriffe richtig verstehen, weil das Unternehmen schon in der Werbung erklären muss, was z. B. mit „klimaneutral“ gemeint ist, ob sich die Werbeaussage auf das Produkt bezieht oder auf eine CO₂-Kompensation oder Ähnliches.

4. KMU-Sonderregeln bedenken

Für KMUs wäre die Einführung von staatlich anerkannten Siegeln mit klar definierten einzuhaltenen Vorgaben eine bessere Möglichkeit als eine Zertifizierung. Diese Siegel sollten unerschwerlich und kostenfrei nutzbar sein, sodass daraus kein bürokratischer oder monetärer Aufwand erwächst. Der Nachweis über die eingehaltenen Vorgaben sollte für die Unternehmen standardisiert und niederschwellig und formlos erbracht werden können. Vielleicht ist dies künftig mit dem Produktpass möglich.

5. Schaffung von Doppelstrukturen und fraglicher Regelungsbedarf

Neben bestehende Verbote tritt ein aufwendiges System der ex ante-Regulierung, für die aus materiell-rechtlicher Sicht kein Bedarf besteht.

Die nationalen Umsetzungsgesetze zur Richtlinie über unfaire Geschäftspraktiken – z. B. in Deutschland das UWG – enthalten bereits hinreichende Vorschriften zur Ahndung von „Greenwashing“, insbesondere auch zum Schutz von Verbrauchern vor irreführenden Werbeaussagen. Die aktuelle Rechtsprechung belegt, dass eine Rechtsverfolgung von „Greenwashing“ damit erfolgreich möglich ist und ausreichend vor Greenwashing schützt. Es besteht deshalb kein zusätzlicher materiell-rechtlicher Regelungsbedarf.

6. Unangemessene Sanktionen

In Art. 17 wird nicht nur geregelt, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen – das wäre der richtige Weg –, sondern es wird festgelegt, dass der Höchstbetrag der Geldbußen mindestens 4 % des Jahresumsatzes des Gewerbetreibenden in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. den betreffenden Mitgliedstaaten beträgt. Schon dies erscheint unverhältnismäßig hoch für eine unlautere Werbung. Hinzu kommt dann aber auch noch die Einziehung von Einnahmen, die der Gewerbetreibende aus einer Transaktion mit den betreffenden Produkten erzielt hat. Auf Kausalität, dass der Rechtsverstoß in der Werbung für den kaufenden Verbraucher relevant war und ihn in seiner Kaufentscheidung beeinflusst hat, kommt es nicht an. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, als Sanktion zusätzlich auch noch einen bis zu 12 Monaten dauernden Ausschluss von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und vom Zugang zu öffentlicher Finanzierung vorzusehen. Derartige Sanktionsandrohungen sind schon jede für sich unverhältnismäßig, aber erst recht in ihrer Kumulation. Die Abschreckungswirkung wird so groß sein, dass auch große Unternehmen, die sich die wissenschaftlichen Nachweise und die Zertifizierung wirtschaftlich leisten könnten, von Umweltaussagen in der Werbung Abstand nehmen werden.

Die Sorge vor Sanktionen entfaltet schon aktuell Wirkung, da Unternehmen befürchten müssen, dass Werbung mit Umweltaussagen, die sie im Moment veröffentlichen, auch noch nach Inkrafttreten der geplanten Green Claims-Richtlinie und ihren nationalen Umsetzungsgesetzen mit den Produkten verbunden sind und im Internet gefunden werden können. Zu befürchten ist, dass es hier zu einer mittelbaren Rückwirkung der Regulierung kommen wird. Hier wäre eine deutliche Regelung notwendig, dass eine solche Rückwirkung nicht stattfindet.

7. EU-Versprechen für bessere Rechtsetzung

Das versprochene one-in-one-out-Prinzip wird zum großen Bedauern der Unternehmen einmal mehr wieder nicht angewendet. Und: Der Charakter einer staatlichen Werbezulassung bzw. des Verbots unter Erlaubnisvorbehalt durch die Green Claims-Richtlinie birgt das Problem weiterer Rechtsunsicherheit. Denn es ist fraglich, ob die Voraussetzungen eines Erlaubnistatbestands für jeden Fall der Werbung ausreichend konkret definiert werden können, um von staatlicher Seite geprüft zu werden.

E. Gesamtfazit

Der derzeitige Entwurf weckt die große Sorge vor einem weiteren Beispiel für eine Regulierung, die – ein gerechtfertigtes Ziel vor Augen – eine wettbewerbsverzerrende Überregulierung von Rechtsgebieten schafft, obwohl es allenfalls am Vollzug und den Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten und -ressourcen fehlt, nicht aber an materiellen Regelungen zum Schutz der Verbraucher und der Unternehmen.

Wenn diese Hintergrundprobleme gleichwohl durch eine Nachsteuerung bei den materiellen Regelungen angegangen werden sollen, sollten unseres Erachtens auch im Sinne einer Wertschätzung des (EU-)Rechts mildere Mittel gewählt werden als die derzeit angestrebte Green Claims-Richtlinie. Vorzugswürdig wären Begriffsstandardisierung und Begriffstransparenz, also Regulierung der Inhalte und nicht die Schaffung neuer Überwachungs- und Kontrollstrukturen und -institutionen.

F. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hildegard Reppelmund

Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)

Bereich Recht

Referatsleiterin Wettbewerbsrecht, Kartellrecht, Vergaberecht, Wirtschaftsstrafrecht

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Tel +49 30 20308-2702

E-Mail reppelmund.hildegard@dihk.de

G. Beschreibung DIHK - Wer wir sind

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten

Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).