

## Kurzdarstellung des Rechtsgutachtens

zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation“ (Richtlinie über Umweltaussagen)“  
und

zum „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“

Vorgelegt von

Lucia Scharl (WBS legal)  
Simone Gärtner (AöL e.V.)  
Renate Dylla (AöL e.V.)  
Dr. Florian Antony (Öko-Institut e.V.)  
Jennifer Hirsch (FiBL e.V.)  
Axel Wirz (FiBL e.V.)

Gefördert durch



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

## Inhaltsverzeichnis

1. Forschungsprojekt.....	3
2. Einleitung und Hintergrund .....	3
3. Untersuchungsauftrag des Rechtsgutachtens.....	4
4. Verhältnis der Änderungs-Richtlinie zur aktuellen EU-Öko-Verordnung und deren Auswirkungen auf die Umweltkommunikation über ökologisch erzeugte Lebensmittel... 5	5
5. Verhältnis der Green Claims-Richtlinie zur aktuellen EU-Öko-Verordnung und deren Auswirkungen auf die Umweltkommunikation über ökologisch erzeugte Lebensmittel... 7	7
6. Spannungsverhältnis der EU-Öko-Verordnung und der Green-Claims-Richtlinie zur Änderungsrichtlinie .....	10
6.1. Widersprüchlichkeiten im Verhältnis zur Öko-Verordnung.....	10
6.2. Widersprüchlichkeiten im Verhältnis zur Green-Claims-Richtlinie .....	10
6.3. Politische Handlungsfelder.....	10
7. Spannungsverhältnis der EU-Öko-Verordnung zur Green-Claims-Richtlinie .....	11
7.1. Anwendungsschwierigkeiten .....	11
7.2. Politische Handlungsfelder.....	12
8. Methoden der Substantiierung .....	13
8.1. Substantiierung durch die Methode des PEF.....	13
8.2. Politische Handlungsfelder.....	14

## 1. Forschungsprojekt

Ziel des Forschungsprojektes „Überprüfung der Ressourceneffizienz von Ökolebensmitteln anhand des Product Environmental Footprint (PEF) und Einordnung in eine Nachhaltigkeitsstrategie“ (Öko-PEF) war es, das Optimierungspotenzial zur Steigerung der Ressourceneffizienz in der ökologischen Lebensmittelverarbeitung durch einen Vergleich der aktuellen Situation mit den im Product Environmental Footprint (PEF) definierten Benchmarks zu validieren. Hierzu wurde der PEF für drei ökologische Produktkategorien (Öko-Milch, -Pasta und -Fleisch) testweise berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass die Umweltleistungen der Öko-Lebensmittel mangels zur Verfügung stehender Daten (primär und sekundär) bislang nur unzureichend berechnet werden können. Optimierungspotenziale hinsichtlich der Datenverfügbarkeit wurden identifiziert. Weiterhin wurde auf Basis einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsbetrachtung festgestellt, dass neben dem Fehlen von relevanten Indikatoren wie Tierwohl oder Biodiversität, welche einen hohen Stellenwert bei Verbraucherinnen und Verbrauchern haben, wesentliche Nachhaltigkeitsdimensionen (Soziales und Ökonomie) und Nachhaltigkeitsstrategien wie Konsistenz und Suffizienz durch den PEF nicht abgedeckt werden. Gerade die beiden letztgenannten Nachhaltigkeitsstrategien sind jedoch ausschlaggebend für eine sozial-ökologische Transformation.

Auf Grund der Ergebnisse zur Anwendung des PEF aus dem Forschungsprojekt und den daraus entstandenen Bedenken für eine Anwendung bei der Bewertung von landwirtschaftlichen Produkten, ist es für die Branche von großem Interesse, in welchem Verhältnis der PEF zu den derzeit laufenden Gesetzgebungsprozessen in Brüssel steht. Mit der Veröffentlichung des Entwurfs der Richtlinie über Umweltaussagen (Green-Claims-Richtlinie) am 22.03.2023 sind insbesondere in der Bio-Lebensmittelbranche große Verunsicherungen bezüglich der Umweltkommunikation in Bezug auf Lebensmitteln entstanden, obwohl Lebensmittel nach der Verordnung (EU) 2018/848 von dieser ausgenommen sind. Um diese Verunsicherungen zu mildern und bestehende Unsicherheiten der künftigen Anforderungen an die Umweltkommunikation von Bio-Lebensmitteln zu adressieren, wurde im Rahmen des Forschungsprojektes ein von der Rechtsanwaltskanzlei WBS legal erstelltes umfangreiches Rechtsgutachten beauftragt. Die hier vorgelegte Kurzdarstellung fasst die wesentlichen Feststellungen und Ergebnisse des ausführlichen Gutachtens zusammen.

## 2. Einleitung und Hintergrund

Die EU-Kommission hat sich dem Kampf gegen „Greenwashing“ verschrieben. Um die fehlenden ausdrücklichen Regelungen zu Umweltaussagen (engl. Green-Claims) auszuräumen und EU-weit Rechtsklarheit und -sicherheit in Bezug auf die Kommunikation von Umweltleistungen zu schaffen, hat sie, jeweils im März 2022 und 2023, zwei Richtlinienvorschläge veröffentlicht.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> GRUR-Prax 2023, 289, beck-online.

So wurde im März 2022 ein Richtlinienentwurf (COM(2022) 143 final) zur Änderung der Richtlinie 2005/29/EG (auch bekannt als Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und im Folgenden vereinfacht als **UGP-Richtlinie** bezeichnet) und der Verbraucherrechte-Richtlinie veröffentlicht. Dieser Richtlinienentwurf wird im Folgenden vereinfacht **Änderungsrichtlinie** genannt.<sup>2</sup> Der Zweck dieser Richtlinie soll unter anderem sein, die Verbraucherinnen und Verbraucher beim Treffen umweltfreundlicher Kaufentscheidungen zu unterstützen, indem dem Anbringen von irreführenden Umweltaussagen und intransparenten Umwelt- und Nachhaltigkeitssiegeln (sog. Greenwashing) ein Riegel vorgeschoben wird.

Etwa ein Jahr später am 22.03.2023 hat die Kommission den Entwurf einer Richtlinie (COM(2023) 166 final) zur Substantiierung und Kommunikation umweltbezogener Aussagen vorgebracht (im Folgenden vereinfacht **Green-Claims-Richtlinie** genannt). Dieser Richtlinienentwurf geht dabei noch um einiges weiter als der ein Jahr zuvor veröffentlichte Vorschlag zur Änderungsrichtlinie und weist mit diesem einige Schnittmengen auf.<sup>3</sup> Die Green-Claims-Richtlinie soll dem Zweck dienen, nur noch solche umweltbezogenen Werbeaussagen und Nachhaltigkeitssiegel zuzulassen, deren Umweltwirkung verlässlich, vergleichbar und verifizierbar ist. So sollen zukünftig in der EU einheitliche Standards zur Informationspflicht und zur Belegbarkeit von umweltbezogenen Aussagen auf Produkten geschaffen werden.

Die Green-Claims-Richtlinie (engl.: Green-Claims-Directive) baut somit auf der Änderungsrichtlinie auf. Sie soll den Vorschlag zur Änderung der bestehenden UGP-Richtlinie (lex generalis) als spezielleres Gesetz (lex specialis) ergänzen und dieses vorgehen, indem bestimmte Aspekte und Anforderungen an ausdrückliche Umweltaussagen in Bezug auf Begründung, Kommunikation und Überprüfung konkreter festgelegt werden.

### 3. Untersuchungsauftrag des Rechtsgutachtens

Das Ziel der biologischen Produktion von Lebensmitteln ist eine ressourcenschonende und umweltfreundliche Form der Landnutzung und Lebensmittelverarbeitung. Um das europäische Bio-Siegel oder darauf aufbauende private Bio-Label tragen zu dürfen, müssen die Produzenten von biologischen Lebensmitteln mindestens die strengen Produktionsregeln der Verordnung (EU) 2018/848 einhalten.

Die Leistungen des Ökolandbaus für Umwelt und Gesellschaft konnten auch vielfach wissenschaftlich verifiziert werden (Umwelt- und Ressourcenschutz, Wasserschutz, Bodenfruchtbarkeit, Biodiversität, Klimaanpassung und Ressourceneffizienz).<sup>45</sup> Aus diesem

<sup>2</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0143>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A0166%3AFIN>

<sup>4</sup> Sanders J, Heß J (eds) (2019) Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. 2. überarbeitete und ergänzte Auflage. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 398 p, Thünen Rep 65, DOI:10.3220/REP1576488624000

<sup>5</sup> Hülsbergen et. al (2023): Umwelt- und Klimawirkungen des ökologischen Landbaus

Grund wird die biologische Lebensmittelproduktion im Zuge des Green Deals und der Farm to Fork-Strategie, sowie auf nationaler Ebene auch im Zuge der derzeit in Entwicklung befindlichen Ernährungsstrategie der Bundesregierung, auf besondere Weise politisch gefördert. Es kann also zusammengefasst werden, dass die Herstellerinnen und Hersteller, Verarbeiterinnen und Verarbeiter und Händlerinnen und Händler von Bio-Lebensmitteln durch das Aufbringen von staatlichen und privaten Bio-Logos auch die Umweltleistung des Produktes kommunizieren.

Ziel des rechtlichen Gutachtens, das im Rahmen des Öko-PEF-Projektes erstellt wurde, war es herauszuarbeiten, welche Konsequenzen die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie sowie der derzeitige Vorschlag der Green-Claims-Richtlinie auf die Umwelt- und Nachhaltigkeitskommunikation in Bezug auf Bio-Lebensmittel haben werden.

Da sowohl die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie als auch der Green-Claims-Richtlinien Vorschlag eine EU-weit einheitliche Regelung für sämtliche Arten von Produkten gewährleisten soll, war ebenfalls zu prüfen, ob die beiden Richtlinienvorschläge auf Bio-Lebensmittel anwendbar sind und wo noch Regelungslücken oder Änderungsbedarf bestehen, um dem EU-Parlament vor Verabschiedung der Richtlinienentwürfe mögliche Änderungsvorschläge vorzulegen.

#### **4. Verhältnis der Änderungs-Richtlinie zur aktuellen EU-Öko-Verordnung und deren Auswirkungen auf die Umweltkommunikation über ökologisch erzeugte Lebensmittel**

Die **Änderungsrichtlinie** regelt im Kern die Verhinderung von Greenwashing sowie das Verbot der Verwendung unzuverlässiger und intransparenter Nachhaltigkeitssiegel sowie Nachhaltigkeitsinformationssysteme und auch die sog. Praktiken der frühzeitigen Obsoleszenz, wobei letzteres im Rahmen des rechtlichen Gutachtens in den Hintergrund zu rücken war. Sowohl die Verhinderung von Greenwashing wie auch das Verbot der Verwendung unzuverlässiger und intransparenter Nachhaltigkeitsinformationen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kennzeichnung von Lebensmitteln.

##### Definition von Umweltaussagen

Neben den neuen vorgeschlagenen Legaldefinitionen zu Umweltaussagen (wie „Umweltaussage“ oder „allgemeine Umweltaussage“), Zertifizierungssystemen oder auch Nachhaltigkeitssiegeln, soll die UGP-Richtlinie gemäß der Änderungsrichtlinie um Verbotstatbestände zu Aussagen mit Umweltbezug ergänzt werden. Die Vorgaben der Änderungsrichtlinie betreffen allerdings weniger die Herstellung von Lebensmitteln, sondern deren Vermarktung. Insbesondere die Darstellung von Nachhaltigkeitssiegeln oder anderer Nachhaltigkeitsaussagen soll stärker reglementiert werden. Das ist auch für Lebensmittel-Inverkehrbringer von Bedeutung, wenn es z.B. um die Darstellung von Tierhaltungsformen oder der Kennzeichnung von Lebensmitteln mit verschiedenen Nachhaltigkeitsaussagen geht, wie z.B. „klimafreundlich“. Derartige Umweltaussagen sollen zukünftig nur noch möglich sein, wenn sie entweder tatsächlich das gesamte Produkt betreffen oder

deutlich kenntlich gemacht wird, auf welchen Bestandteil des Produktes sich die betreffende Umweltaussage bezieht. So müsste z.B. ein deutlicher Hinweis gegeben werden, weshalb das Lebensmittel, die Verpackung oder das Produkt in seiner Gesamtheit „klimafreundlich“ ist.

#### Verbot der Werbung von Leistungen, die auf gesetzlichen Vorgaben beruhen

Verboten wird mit der Änderungsrichtlinie sodann die Hervorhebung von gesetzlich vorgeschriebenen Produkteigenschaften. Durch die Kennzeichnung darf nicht der Anschein erweckt werden, es handele sich bei der Eigenschaft um ein besonderes Alleinstellungsmerkmal, wenn die Eigenschaft tatsächlich ausschließlich auf den gesetzlichen Vorgaben beruht. Beispielsweise wäre dann die Bewerbung eines Lebensmittels in Deutschland mit der Verwendung von ausschließlich in der EU zugelassenen Inhaltsstoffen eine unzulässige Werbung. Gleichwohl muss ein Bio-Produkt auch noch als solches gekennzeichnet werden dürfen, auch wenn dessen Produktion auf gesetzlichen Vorgaben beruht. Es kommt hier also auf die Ausgestaltungsart an.

#### Auszeichnungspflicht von Bio-Lebensmitteln

Die Werbung mit einer sog. hervorragenden Umweltleistung (eine Definition der Änderungsrichtlinie) muss sich stets auf die getätigte Aussage beziehen. Entspricht ein Produkt den Vorgaben zum EU-Bio-Siegel, so muss es mit diesem ausgezeichnet werden. Mithin besteht also eine Verwendungspflicht des Bio-Siegels für alle vorverpackten Lebensmittel, die in der EU als Bio-Produkte erzeugt und verkauft werden. Des Weiteren kann voraussichtlich auch das nationale Bio-Siegel des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, als staatliches Logo, welches nach den Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/848 vergeben wird, weiterverwendet werden und ist auch konform mit der Änderungsrichtlinie.

**Sofern aber eine Pflicht zur Auszeichnung von Bio-Lebensmitteln besteht, liegt darin keine Umweltaussage im Sinne der Änderungsrichtlinie mehr, da diese sich ausschließlich auf freiwillige Umweltaussagen bezieht (Art. 1 No. 1 (o)). Wenn Bio-Lebensmittel unter Einhaltung aller ökologischen Umwelt- und Tierschutzvorschriften produziert werden und verpflichtet sind, das EU-Bio-Siegel zu tragen, dann sollten Begriffe wie „umweltfreundlich“ und „umweltschonend“ verwendet werden können. Dies setzt aber voraus, dass die Aussagen „umweltfreundlich“ und „umweltschonend“ belegbar und nachvollziehbar sind. Dabei dürfen sich die Aussagen – für die Verbraucherinnen und Verbraucher erkennbar – nur auf den Teil des Produktes beziehen, der auch tatsächlich die beworbene hervorragende Umweltleistung erbringt.**

#### Belegbarkeit der Daten

Die wichtigsten Vorgaben sind, dass die Bewertung aufgrund international anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisse zu erfolgen hat und dementsprechend nachweisbar bzw. belegbar sein muss. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Bewertung und Begründung der Umweltleistungen regelmäßigen Anpassungsbedarf haben, sofern es neue wissenschaftliche Erkenntnisse gibt.



### Allgemeine Umweltaussagen

Allgemeine Umweltaussagen, [bei der] der Gewerbetreibende die anerkannte hervorragende Umweltleistung, auf die sich die Aussage bezieht, nicht nachweisen kann, (vgl. Anhang I Nr. 2 der Änderungsrichtlinie) sollen künftig verboten werden. Damit sollen vor allem solche Aussagen verboten werden, deren Inhalt sich nicht eindeutig feststellen und nachweisen lässt, wie z.B. „umweltfreundlich“. Dabei geht es insbesondere um die Transparenz gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern, die auf den Inhalt einer Aussage vertrauen können sollen. Nach dem Vorschlag der Änderungsrichtlinie sollen Aussagen zu Umwelt-Claims ausdrücklich nur dann erlaubt sein, wenn das Vorliegen der Voraussetzungen für eine „hervorragende Umweltleistung“ nach Artikel 1 Nr. 1 lit. u) der Änderungsrichtlinie vorliegt und auch tatsächlich nachgewiesen werden kann.

### Hervorragende Umweltleistung der Bio-Lebensmittel

Bio-Lebensmittel, welche mit dem EU-Bio-Siegel gekennzeichnet sind, können auf Basis von Erwägungsgrund (10) („Eine anerkannte hervorragende Umweltleistung kann durch die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 66/2010... oder durch offiziell anerkannte Umweltkennzeichnungssysteme nach EN ISO 14024 in den Mitgliedstaaten oder durch eine Spitzenumweltleistung für ein bestimmtes Umweltmerkmal gemäß anderer geltenden Rechtsvorschriften der Union nachgewiesen werden, z. B. eine Klasse A gemäß der Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates) wohl als Produkt mit hervorragender Umweltleistung angesehen werden. Ein ökologisch erzeugtes Lebensmittel, das die Vorgaben des EU-Bio-Siegels einhält, ist somit auch als Produkt mit hervorragender Umweltleistung i.S.d. Änderungsrichtlinie anzusehen. Es besteht mithin eine Wechselwirkung zwischen der Änderungsrichtlinie und der aktuellen Öko-Verordnung.

## **5. Verhältnis der Green Claims-Richtlinie zur aktuellen EU-Öko-Verordnung und deren Auswirkungen auf die Umweltkommunikation über ökologisch erzeugte Lebensmittel**

### Ausschluss von Bio-Lebensmitteln

Die **Green-Claims-Richtlinie** hingegen soll kein in sich abgeschlossenes Regelwerk sein, sondern als Ergänzung parallel – auch zur UGP-Richtlinie – agieren. Für Herstellerinnen und Hersteller von Bio-Lebensmitteln relevant ist der Anwendungsausschluss nach Art. 1 Abs. 2 b) der Green-Claims-Richtlinie auf die Erzeugnisse, die unter die Öko-Verordnung fallen. Das bedeutet konkret, dass für Lebensmittel, die nach den Bestimmungen der Öko-Verordnung produziert werden, die Kennzeichnung gemäß der Öko-Verordnung Vorrang hat. Allerdings betrifft die Kennzeichnung von Lebensmitteln gemäß der Öko-Verordnung „nur“ den Aspekt der Produktion bzw. Herstellung und nicht beispielsweise die Herstellungsweise des Verpackungsmaterials. Sämtliche Umweltaussagen das Lebensmittel betreffend, die darüber hinaus gehen und nicht unter die Öko-Verordnung fallen (z.B. Umweltaussagen, die sich auf die Verpackung beziehen), müssen nach den Vorgaben der Green-Claims- und UGP-Richtlinie bewertet werden.

### Umweltzeichen

Zukünftig sollen nach Art. 2 Nr. 1, 2 der Green-Claims-Richtlinie Umweltzeichen, die zeigen, dass sich ein Produkt positiv oder gar nicht auf die Umwelt auswirkt, eine ausdrückliche Umweltaussage darstellen. Demnach unterliegen Umweltzeichen i.S.d. Green-Claims-Richtlinie den gleichen Anforderungen wie andere Umweltaussagen i.S.v. Art. 1 Nr. 1 2 lit. o der Änderungsrichtlinie, wobei in der Änderungsrichtlinie nach der Abstimmung des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des europäischen Parlamentes vom 28.11.2023 der Begriff der ausdrücklichen Umweltaussage gestrichen wurde.

### Nachhaltigkeitssiegel

Zudem sollen Nachhaltigkeitssiegel, vergeben durch eine „Selbstzertifizierung“, bei denen keine Überprüfung durch Dritte und keine regelmäßige Überwachung der Einhaltung der dem Nachhaltigkeitssiegel zugrunde liegenden Anforderungen erfolgt, künftig verboten sein.

### Bewertungs- und Begründungssystem

Ausdrückliche Umweltaussagen sollen durch die Unternehmer und Unternehmerinnen anhand eines besonderen Systems bewertet und begründet werden. Die Green-Claims-Richtlinie gibt in Art. 3 die Rahmenbedingungen für das Bewertungs- und Begründungssystem vor.

### Vergleichende Umweltaussagen

Durch Art. 4 der Green-Claims-Richtlinie ergeben sich neue Anforderungen für vergleichende Umweltaussagen. Es müssen demnach insbesondere die Daten und Informationen dargelegt werden, die zum Vergleich herangezogen wurden. Berücksichtigt werden sollen ebenfalls die Umweltauswirkungen entlang der Wertschöpfungskette eines Produktes. Diese Umweltaussagen sind ebenfalls substantiierungspflichtig.

### Kennzeichnungspflichten

Zudem kommen neue Kennzeichnungspflichten hinzu. Die Informationen zu ausdrücklichen Umweltaussagen müssen leicht zugänglich zur Verfügung gestellt werden, unter gleichzeitiger Berücksichtigung von besonders schutzbedürftigen Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern (z.B. Seniorinnen und Senioren). Das stellt wohl eine der wichtigsten neuen Regelungen im Rahmen der Green-Claims-Richtlinie dar. Bisher ist auf nationaler Ebene nicht klar geregelt, wie eine Kennzeichnung von Umweltaussagen auszusehen bzw. wo am/auf oder bei dem Produkt die Kennzeichnung zu erfolgen hat.

Gemäß Art. 5 Abs. 6 der Green-Claims-Richtlinie kann die Information über einen QR-Code, einen Weblink, in physischer Form oder einer anderen ähnlichen Form zur Verfügung gestellt werden. Die Unternehmerin oder der Unternehmer hat mithin ein Wahlrecht zwischen den in Art. 5 Abs. 6 der Green-Claims-Richtlinie nicht abschließend aufgeführten Darstellungsformen.



Die Informationen müssen die nachstehenden Angaben enthalten:

- *Umweltaspekte, Umweltauswirkungen oder die Umweltleistung, die Gegenstand der Aussage sind,*
- *die einschlägigen Unionsnormen oder gegebenenfalls die einschlägigen internationalen Normen,*
- *die zugrunde liegenden Studien oder Berechnungen, die zur Bewertung, Messung und Überwachung der Umweltauswirkungen, Umweltaspekte oder der Umweltleistung, die Gegenstand der Aussage sind, verwendet werden, ohne die Ergebnisse dieser Studien oder Berechnungen sowie Erläuterungen zu deren Umfang, Annahmen und Einschränkungen außer Acht zu lassen, es sei denn, es handelt sich um ein Geschäftsgeheimnis im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/94346,*
- *eine kurze Erläuterung, wie die Verbesserungen, die Gegenstand der Aussage sind, erreicht werden,*
- *die in Bezug auf die Begründung der Aussage gemäß Artikel 10 ausgestellte Konformitätsbescheinigung und die Kontaktdaten der Prüfstelle, die die Konformitätsbescheinigung ausgestellt hat,*
- *bei klimabezogenen ausdrücklichen Umweltaussagen, die sich auf Kompensationen für Treibhausgasemissionen beziehen, Informationen darüber, in welchem Umfang sich die Aussagen auf Kompensationen stützen und ob diese auf Emissionsminderungen oder Entnahmen von Treibhausgasen zurückzuführen sind,*
- *eine Zusammenfassung der Bewertung, einschließlich der in diesem Absatz aufgeführten Elemente, die für die Verbraucher, an die sich die Aussage richtet, klar und verständlich ist und in mindestens einer der Amtssprachen des Mitgliedstaats, in dem diese Aussage verbreitet wird, bereitgestellt wird.*

### Green-Claims-List

Derweil fehlt es für die Klärung der zulässigen allgemeinen Umweltaussagen noch an einer Positivliste, die diese zulässigen Aussagen beinhaltet, wie es sie z.B. bereits in der Health-Claims-VO für gesundheitsbezogene Angaben in der Lebensmittelwerbung gibt. Eine solche Green-Claims-List würde eine übersichtliche und gangbare Möglichkeit darstellen, die Anforderungen an zulässige allgemeine Umweltaussagen zu kommunizieren.

## 6. Spannungsverhältnis der EU-Öko-Verordnung und der Green-Claims-Richtlinie zur Änderungsrichtlinie

In Bezug zur Öko-Verordnung existieren sowohl im Hinblick auf die Änderungsrichtlinie als auch die Green-Claims-Richtlinie einige widersprüchliche Formulierungen, bei denen Klärungsbedarf besteht.

### 6.1. Widersprüchlichkeiten im Verhältnis zur Öko-Verordnung

Widersprüchlich ist die Änderungsrichtlinie im Verhältnis zur Öko-Verordnung in den Beispielen für verbotene allgemeine Umweltaussagen ohne anerkannte hervorragende Umweltleistung. So soll verboten werden ein Produkt als „ökologisch“ oder „biobasiert“ oder mit anderen ähnlichen Angaben zu kennzeichnen, da dies laut Erwägungsgrund (9) der Änderungsrichtlinie eine nicht anerkannte hervorragende Umweltleistung darstelle. Gemäß Art. 30 Abs. 1 der Öko-Verordnung dürfen jedoch ausdrücklich sämtliche Erzeugnisse, die in der Produktion den Vorgaben der Verordnung entsprechen, als ökologisch, biologisch oder mit ähnlichen bedeutungsgleichen Formulierungen gekennzeichnet werden.

### 6.2. Widersprüchlichkeiten im Verhältnis zur Green-Claims-Richtlinie

Ebenso ist die Änderungsrichtlinie in diesem Punkt widersprüchlich zur Green-Claims-Richtlinie, da sie allgemeine Umweltaussagen untersagt, wenn keine hervorragende Umweltleistung vorliegt, während nach der Green-Claims-Richtlinie allgemeine Umweltaussagen substantiierungspflichtig sind und - eine entsprechende Substantiierung vorausgesetzt - doch zulässig sein können. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass beide Richtlinien-Vorschläge für denselben Tatbestand unterschiedliche Rechtsfolgen vorsehen.

Auch die Verwendung von Logos, Gütesiegeln und anderer Kennzeichen wird durch den Entwurf der Green-Claims-Richtlinie verstärkt reglementiert. Private Logos und Gütezeichen sollen weiterhin möglich sein, allerdings müssen auch diese durch eine staatliche Instanz zertifiziert werden, andernfalls stellt die Verwendung sodann eine unlautere Handlung nach Anhang I Nr. 2a der Änderungsrichtlinie dar. Das Anbringen der Siegel selbst wird indes nicht kontrolliert, sofern die Siegel der staatlichen Zertifizierung unterliegen.

### 6.3. Politische Handlungsfelder

Der festgestellte Widerspruch zwischen der Änderungsrichtlinie und der EU-Öko-Verordnung sollte aufgelöst werden, indem von der EU-Kommission spezifiziert wird, in welchem Verhältnis diese Regelung der Änderungsrichtlinie zur Öko-Verordnung zu verstehen ist. Die widersprüchlichen Formulierungen sollten erläutert und ggf. durch textliche Anpassung beider Richtlinien-Vorschläge aufgelöst werden.

## 7. Spannungsverhältnis der EU-Öko-Verordnung zur Green-Claims-Richtlinie

Es besteht auch ein deutliches Spannungsfeld zwischen der Green-Claims-Richtlinie und der EU-Öko-Verordnung. Zwar gibt es gleich in Art. 1 Abs. 1 lit. b) der Green-Claims-Richtlinie einen Anwendungsausschluss für Umweltzeichensysteme und Umweltaussagen nach der EU-Öko-Verordnung, wodurch die Öko-Verordnung grundsätzlich Vorrang genießt. Allerdings kommen dadurch Fragen hinsichtlich der unterschiedlichen zugrunde gelegten Anforderungen und Zertifizierungssysteme auf.

### 7.1. Anwendungsschwierigkeiten

Es fällt auf, dass i.S.d. Green-Claims-Richtlinie ausdrückliche oder stillschweigende Aussagen, sowie die Darstellung eines Produkts oder Gewerbetreibenden, die suggeriert, dass das Produkt oder das Handeln des Gewerbetreibenden eine positive oder keine Auswirkung auf die Umwelt hat, bereits als Umweltaussage, gem. Art 2 Nr. 1 i.V.m. Art. 2 lit. o) der Änderungsrichtlinie gewertet werden. Das hat zur Folge, dass diese Umweltaussagen ex ante nach Art. 3 der Green-Claims-Richtlinie begründet werden müssen. Eine solche Begründung muss gemäß Art. 1 S. 2 der Green-Claims-Richtlinie international anerkannten wissenschaftlichen Ansätzen für die Ermittlung und Messung von Umweltauswirkungen, Umweltaspekten und Umwelleistungen von Produkten oder Gewerbetreibenden Rechnung tragen und dadurch zu einer verlässlichen, transparenten, vergleichbaren und überprüfbaren Information für die Verbraucherinnen und Verbraucher führen.<sup>6</sup>

Im Vergleich dazu dürfen die mit der EU-Öko-Verordnung als zulässig erklärten Kennzeichen, Symbole und Umweltaussagen nur dann verwendet werden, wenn die Produktionsvorschriften ebendieser Verordnung eingehalten wurden. Im Rahmen der EU-Öko-Verordnung werden Produktionsregeln für den Pflanzenbau, die Tierhaltung, die Weiterverarbeitung sowie den Import von Erzeugnissen landwirtschaftlichen Ursprungs gemacht. Dabei werden nicht nur die Produktionsmethoden, sondern auch die Produktionsmittel zum Zwecke einer umweltschonenden Lebensmittelproduktion deutlich eingeschränkt. Die Einhaltung dieser Produktionsstandards wird über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg mindestens jährlich durch die nationalen staatlichen Kontrollbehörden verifiziert.

Demnach unterliegt jede Umweltaussage, die nicht verpflichtend ist und Auswirkungen auf die Umwelt beschreibt, nach der Green-Claims-Richtlinie entsprechend einer Substantiierungspflicht. Die Problematik liegt in der Zuordnungsfrage, ob für eine Umweltaussage die EU-Öko-Verordnung oder die Green-Claims-Richtlinie Anwendung findet.

Während nach der Green-Claims-Richtlinie zulässige Umweltaussagen „nur“ hinsichtlich der Anforderungskriterien an die Substantiierung des Claims ein „Problem“ darstellen, könnte eine falsche Anwendung der einen oder anderen gesetzlichen Grundlage verheerende Folgen für die Umweltkommunikation von Lebensmittelherstellerinnen und -herstellern haben. **Unproblematisch sind solche Umweltaussagen, die sich auf die**

<sup>6</sup> Erwägungsgrund (15) der Green-Claims-Richtlinie.

## **ökologische/biologische Produktionsweise i.S.d. Öko-Verordnung beziehen, da hier der Anwendungsvorrang der EU-Öko-Verordnung greift.**

Die Green-Claims-Richtlinie soll hauptsächlich auf „ausdrückliche Umweltaussagen“ Anwendung finden, wobei sich die Ausdrücklichkeit ausschließlich durch die Darstellungsform, z.B. als produktbezogene Umweltaussage oder als Siegel, auszeichnet. In diesem Zusammenhang sollen nach Erwägungsgrund (9) insbesondere Aussagen, die sich spezifisch auf die Besonderheiten der ökologisch/biologischen Produktion beziehen und die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung erfüllen, zulässig sein. So ist z.B. die Aussage „Frei von chemisch-synthetischen Pestiziden oder Düngemitteln“ zulässig.

Strenger wird die Auslegung für Aussagen die „die positiven Auswirkungen der ökologischen/biologischen Landwirtschaft auf die biologische Vielfalt, den Boden oder das Wasser betreffen“. Die wesentlichen Vorteile der biologisch/ökologische Produktionsweise besteht aus fünf Kernelementen: Klimaschutz, Artenschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz und Tierschutz.<sup>7</sup> Wichtig ist, dass die positiven Auswirkungen in Bezug auf die ökologische Produktionsweise getroffen werden. So kann eine Eröffnung des Anwendungsbereichs der Green-Claims-Richtlinie verhindert werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass Umweltaussagen i.S.d. EU-Öko-Verordnung, beispielsweise über das Verpackungsmaterial, nicht zulässig sind. Für Umweltclaims mit Bezug auf das Verpackungsmaterial müsste die vorgeschlagene Green-Claims-Richtlinie erhalten und der betreffende Claim substantiiert werden. **Die Grenze ist somit dort zu ziehen, wo Umweltaussagen über Produkte die Grundlage der EU-Öko-Verordnung und die damit verbundenen Zertifizierungserfordernisse verlassen. In diesem Fall greift die Green-Claims-Richtlinie und eine (aufwändige) Substantiierung der Aussage wird erforderlich.**

Derzeit unklar bleibt, wie es sich mit Bio-Betrieben verhält, die sich im Rahmen einer Verbandsmitgliedschaft verpflichten strengere Vorgaben als von der EU-Öko-Verordnung vorgegeben einzuhalten. Grundsätzlich wäre hier wohl der Anwendungsbereich der Green-Claims-Richtlinie wieder eröffnet. Durch den Vorschlag der Green-Claims-Richtlinie ist bisher unklar, ob solche Verpflichtungen über die EU-Öko-Verordnung hinaus als allgemein wissenschaftliche Erkenntnisse anerkannt sind.

### 7.2. Politische Handlungsfelder

Sowohl der Green-Deal, als auch die Farm-to-Fork-Strategie sehen eine Förderung der ökologischen Landwirtschaft vor. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll zumindest die **Zertifikatnehmer von privatwirtschaftlichen Bio-Standards (z.B. Demeter, Bioland und Naturland (Deutschland) oder KRAV (Schweden)), deren Standards auf die Verordnung (EU) 2018/848 aufbauen, die sich jedoch auf freiwilliger Basis deutlich strengeren Regeln und Anforderungen unterwerfen, nicht durch ein zusätzliches System**

---

<sup>7</sup> Bundesministerium für Ernährung und Wirtschaft: Ökologischer Landbau in Deutschland, S.5, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/OekolandbauDeutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/OekolandbauDeutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4); zuletzt aufgerufen am 25.10.2023.

**zur Substantiierung ihrer Umweltaussagen zu belasten.** Zumal auch diese Standards über das etablierte System der jährlichen Kontrolle durch nationale staatliche Kontrollbehörden (z.B. in Deutschland die staatlich anerkannten Öko-Kontrollstellen) verifiziert werden. Hier wäre es notwendig vor dem Verabschieden des Vorschlages der Green-Claims-Richtlinie entsprechende Änderung an dem Richtlinienvorschlag vorzunehmen.

## 8. Methoden der Substantiierung

In Art. 3 des aktuellen Entwurfs der Green-Claims-Richtlinie sollen Mitgliedstaaten die Gewerbebetreibenden dazu verpflichten, eine Bewertung zur Substantiierung ausdrücklicher Umweltaussagen vorzunehmen.

### 8.1. Substantiierung durch die Methode des PEF

Die Unternehmen sollen demnach ihre Umweltleistung künftig zuverlässig und nachprüfbar berechnen und abbilden.<sup>8</sup> Zur Abbildung der Umweltwirkung empfiehlt die EU-Kommission aktuell weiterhin die Anwendung des erstellten PEF.<sup>9</sup> Die Prüfung erfolgt anhand von 5 Schritten:

- Schritt 1: Definition des Ziels und des Umfangs
- Schritt 2: Bestandsanalyse
- Schritt 3: Folgenabschätzung
- Schritt 4: Interpretation und Berichterstattung
- Schritt 5: Verifizierung und Validierung

Im Wesentlichen handelt es sich beim PEF um eine effektive Methode zur Ermittlung der Umweltauswirkungen. Die Europäische Kommission selbst stellt jedoch in ihrem finalen Entwurf der Green Claims Richtlinie fest, dass die Anwendung der PEF-Methode nicht gleichermaßen zur Bewertung aller Produktkategorien geeignet ist. Im Erwägungsgrund (32) des Richtlinien-Entwurfs wird deswegen in Bezugnahme auf Lebensmittel und landwirtschaftliche Erzeugnisse festgestellt, dass bevor die Annahme der Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCRs) für diese Produktkategorien in Betracht gezogen werden kann, erst Aspekte, wie Biodiversität, die positiven externen Effekte einer extensiven Landwirtschaft oder Tierschutzmaßnahmen, in der Methodik miteinbezogen werden müssen. Aus diesem Grund orientiert sich der finale Entwurf der Green-Claims-Richtlinie, anders als ursprünglich vorgesehen, nicht mehr strikt an der PEF-Methodik, sondern fordert in Art. 3 Abs. 1 lit. b der Green Claims-Richtlinie lediglich, dass bei der Begründung einschlägige internationale Standards berücksichtigt werden. Die

---

<sup>8</sup> COMMISSION RECOMMENDATION of 16/12/2021 – C (2021) 9332 final, No. 14.

<sup>9</sup> Erwägungsgrund (32) der Green-Claims-Richtlinie.

entsprechende Formulierung lässt jedoch offen, welche einschlägigen Standards hier konkret adressiert werden.

## 8.2. Politische Handlungsfelder

Der aktuelle Vorschlag der Green Claims Richtlinie sieht vor, dass Primärdaten als Datengrundlage für die Substantiierung von Umweltauswirkungen, Umweltaspekten oder Umweltleistungen priorisiert werden sollen. Ist dies nicht möglich, können relevante Sekundärdaten herangezogen werden. **Bei der Herstellung von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist die Datenerhebung von Primärdaten für die Rohstoffe aus der landwirtschaftlichen Vorkette besonders herausfordernd, nicht zuletzt, da diese Prozesse nicht immer in der Verantwortung der verarbeitenden Unternehmen liegen und die Datenerhebung mit einem hohen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden ist. Dies stellt insbesondere für kleine und mittelständige Unternehmen (KMU) eine große Hürde dar.** Zudem verschärft sich diese Problematik weiter, wenn Unternehmen ihre Rohstoffe nicht nur national, sondern auch auf europäischer oder internationaler Ebene beziehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse des Öko-PEF-Projektes darauf hindeuten, dass auch die Forderung nach relevanten Sekundärdaten im Rahmen der Green Claims Richtlinie durch Bio-Lebensmittelunternehmen angesichts der derzeit sehr begrenzten Datenlage und -verfügbarkeit mit erheblichen Herausforderungen verbunden wäre. **Denn aktuell existieren kaum geeignete differenzierte Sekundärdatensätze für Bio-Lebensmittel, besonders in Deutschland, die zur Berechnung des PEF oder ähnlicher Methoden herangezogen werden können. Dies kann zu indifferenteren Ergebnissen in Bezug auf die Umweltleistung von ökologisch und konventionell erzeugten Lebensmitteln führen und insbesondere KMU erheblich benachteiligen.**

Aus diesem Grund wäre zu empfehlen, zunächst eine ausreichende differenzierte Datengrundlage zu schaffen, um so eine sinnvolle und rechtskonforme Umsetzung der empfohlenen Methoden zur Substantiierung zu gewährleisten.

---

### **Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller e.V (AöL).**

The Association of Organic Food Processors (AöL) represents the interests of the organic food processing industry in German-speaking Europe. The tasks of the AöL include the political representation of interests as well as the promotion of exchange and cooperation among its members. More than 130 AöL companies, ranging from small and medium-sized enterprises to internationally active companies, generate a turnover of over 4 billion euros with organic food. The AöL is a discussion partner for politics, business, science and the media in all matters of organic food processing.

AöL e.V. | Untere Badersgasse 8 | 97769 Bad Brückenau |  
Tel: +49 (0) 9741 93332 13 | [simone.gaertner@aoel.org](mailto:simone.gaertner@aoel.org) | [www.aoel.org](http://www.aoel.org)

Gefördert durch



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



### **Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL Deutschland e.V.)**

FiBL Germany is a registered non-profit association and provides scientific expertise on current issues in organic farming and food sector. It conducts interdisciplinary and practice-oriented research together with farmers and experts from science and industry. So, knowledge from research is swiftly transferred into practice.

FiBL Deutschland e.V. | Kasseler Straße 1a | 60486 Frankfurt a.M. |  
Tel. +49 69 7137699-0 | [axel.wirz@fibl.org](mailto:axel.wirz@fibl.org) | <https://www.fibl.org/en/locations/germany/about-us-de>

### **Öko-Institut e.V.**

Oeko-Institut is a leading independent European research and consultancy institute working for a sustainable future. Founded in 1977, the institute develops principles and strategies for realising the vision of sustainable development globally, nationally and locally. Based on value-oriented research, the institute provides consultancy for decision-makers in politics, industry and civil society. Since it was founded the institute has been working on an interdisciplinary and transdisciplinary basis – with partners from industry, research and civil society – in cooperative projects and network structures, whenever appropriate to the research issues at hand.

Öko -Institut e.V. | Postfach 17 71 | 79017 Freiburg |  
Tel. +49 761 45295-260 | [f.antony@oeko.de](mailto:f.antony@oeko.de) | [www.oeko.de](http://www.oeko.de)

### **WBS.legal**

The law firm WBS.LEGAL, headquartered in the heart of the media capital Cologne, has been one of Germany's renowned and leading law firms in the field of media and copyright law for over three decades. WBS.LEGAL's team of highly qualified lawyers also specializes in food law and competition law, IT and Internet law, as well as data protection, e-commerce, trademark and employment law. WBS.LEGAL has in-depth expertise and experience in the field of food and food labeling law and has been advising companies in the food production and trade sector for more than 30 years. The law firm maintains an extensive network of contacts in this area and provides its clients with individual step-by-step support for their projects.

WILDE

BEUGER

SOLMECKE

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB | Eupener Straße 67 | 50933 Köln | Tel. +49 221/951563-28 |  
[scharl@wbs.legal](mailto:scharl@wbs.legal) | [www.wbs.legal](http://www.wbs.legal)

Gefördert durch



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages