

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een EU-strategie voor duurzame consumptie”**(initiatiefadvies)**

(2020/C 429/08)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	8.7.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.9.2020
Zitting nr.	554
Stemuitslag	212/2/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De COVID-19-pandemie heeft de kwetsbaarheid van toeleveringsketens pijnlijk blootgelegd. De economische wederopbouw na de crisis biedt kansen om onze samenleving anders vorm te geven en een nieuw welvaartsmodel te ontwikkelen. De prioriteiten moeten worden verlegd naar duurzamere vormen van productie, distributie en consumptie en alle spelers in de toeleveringsketens moeten crisisbestendiger worden. Dit is geen keuze meer, maar pure noodzaak. De veerkracht van de landbouwers die onze voedingsmiddelen telen en van de arbeiders die onze kleding vervaardigen, is even belangrijk als de veerkracht van importbedrijven, fabrikanten, groothandels, kmo's of winkelketens in Europa.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt aan op een integrale EU-strategie voor duurzame consumptie. De duurzaamste opties moeten voor burgers de makkelijkste opties zijn. Om dat te bewerkstelligen, moeten onze productie- en consumptiestelsels ingrijpend worden veranderd. In het bijzonder moet de verantwoordelijkheid worden onderkend die producenten⁽¹⁾ hebben om iets aan niet-duurzame consumptiebehoeften te doen. Aangezien markten niet automatisch duurzame resultaten leveren, is een strategie nodig om het juiste regelgevingskader en een strategische koers te verschaffen, zowel voor de particuliere sector (onder meer via circulaire en duurzame bedrijfsmodellen) als voor overheidsinstanties (bijvoorbeeld via overheidsopdrachten).

1.3. Naast de economische en de milieudimensie moet ook de sociale dimensie volledig worden geïntegreerd in de strategie teneinde de broodnodige samenhang in het beleid voor duurzame ontwikkeling te waarborgen. De EU blijft zich maar op marktgerichte oplossingen concentreren terwijl de behoeften van burgers en arbeiders onvoldoende aandacht krijgen. Een verbetering van de arbeidsomstandigheden, minimumlonen, sociale bescherming, investeringen in overheidsdiensten, inclusief bestuur, eerlijke belastingen, enzovoort moeten als duurzaamheidscriteria worden gehanteerd. Dit zou op de lange termijn bijdragen tot rechtvaardigere en duurzamere productie- en consumptiestelsels. Ook zou het een gunstige invloed hebben op de uitvoering van de Agenda 2030 van de VN.

1.4. In een EU-strategie voor duurzame consumptie moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de gevolgen voor kwetsbare bevolkingsgroepen en huishoudens met een laag inkomen, die extra zwaar zijn en worden getroffen door de crisis. Daarnaast moet de impact op de kwetsbare spelers in toeleveringsketens, zoals landbouwers en arbeiders, in acht worden genomen. Duurzame producten en diensten moeten voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zijn.

1.5. Op de middellange en lange termijn moeten alle relevante beleidsinstrumenten (zoals overheidsopdrachten, keurmerken en belastingen) beter onderling en op deze visie worden afgestemd. Een meer geharmoniseerde aanpak is noodzakelijk om een eind te maken aan de huidige versnippering van het EU-beleid en het hokjesdenken.

⁽¹⁾ Producenten in alle sectoren hebben een verantwoordelijkheid, maar de specifieke situatie van landbouwers moet worden erkend.

1.6. In het kader van het herstel na de COVID-19-pandemie verzoekt het EESC de Commissie, het Parlement en de lidstaten nauw met het EESC samen te werken aan de ontwikkeling van een substantieel en gecoördineerd programma van geïntegreerde beleidslijnen die aan de wederopbouw van een beter Europa bijdragen en de voorwaarden voor een integrale EU-strategie voor duurzame consumptie scheppen. Het EESC beveelt aan de volgende specifieke actiepunten uit te voeren:

- productnormen en -verboden invoeren die duurzaamheid aanmoedigen, bijvoorbeeld dat producten langer meegaan en duurzaam zijn;
- oneerlijke handelspraktijken verbieden;
- de mededingingsregels verbeteren voor collectieve initiatieven die duurzaamheid in toeleveringsketens bevorderen;
- sociale en milieuclausules in handelsovereenkomsten afdwingbaar maken;
- de verantwoordingsplicht van bedrijven aanscherpen en het bewustzijn van bedrijven inzake het milieu (bijv. EMAS) en sociale aspecten vergroten;
- belastingen verschuiven van arbeid naar gebruik van hulpbronnen;
- eerlijke en groene overheidsopdrachten met bindende minimumcriteria bevorderen;
- de transparantie verbeteren door verplichte etiketteringsregels inzake de oorsprong, duurzaamheid en de sociale dimensie in te voeren;
- bottom-up-initiatieven en proefprojecten aanmoedigen;
- aandacht besteden aan reclame en marketing;
- onderwijs op het gebied van duurzame consumptie bevorderen.

2. Inleiding

2.1. De COVID-19-pandemie heeft de kwetsbaarheid van toeleveringsketens pijnlijk blootgelegd en duidelijk gemaakt dat er een transformatie van het hele systeem nodig is. Als gevolg van achtergebleven investeringen in de (gezondheids)zorg en een te grote afhankelijkheid van mondiale toeleveringsketens en economische stelsels die zijn gebaseerd op lineaire productie- en consumptieprocessen die onverenigbaar zijn met de grenzen van de planeet, zijn regeringen minder goed in staat om snel en daadkrachtig op te treden om de volksgezondheid te beschermen. De prioriteiten moeten worden verlegd naar duurzamere vormen van productie, distributie en consumptie en alle spelers in de toeleveringsketens moeten crisisbestendiger worden. Dat is geen keuze meer, maar pure noodzaak⁽²⁾. Door de pandemie staan sociale bescherming, overheidsdiensten, laaggeschoolde arbeiders, gezondheid en veiligheid op het werk en arbeidsomstandigheden weer volop in de belangstelling in de media en de politiek.

2.2. De EU heeft zich onverdeeld verbonden aan de Agenda 2030 van de VN en de 17 bijbehorende duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals — SDG's). De uitvoering van SDG 12 inzake duurzame consumptie en productie blijkt echter nog steeds moeilijk te zijn in Europa⁽³⁾, terwijl deze doelstelling wel een belangrijke rol speelt bij de verwezenlijking van de Agenda 2030 in haar geheel. De manieren waarop de meeste mensen vandaag de dag consumeren (snel, in grote volumes, volgens een lineair traject en met aanzienlijke verkwisting — de *take-make-dispose*-mentaliteit) zijn niet duurzaam. Burgers worden bovendien hoofdzakelijk als individuele consumenten aangemerkt, waardoor zij de verantwoordelijkheid voor hun keuzes dragen terwijl ze niet over toegankelijke of betaalbare alternatieven beschikken.

2.3. Het EESC heeft al eerder aangegeven graag te zien dat de EU met een nieuwe visie op welvaart voor mens en milieu komt die stoelt op de beginselen van milieuduurzaamheid, het recht op een fatsoenlijk leven en de bescherming van sociale waarden⁽⁴⁾. Een systemische EU-benadering van duurzame consumptie is een van de essentiële bouwstenen van de strategische visie van het EESC van een duurzame welvaartseconomie waarbij niemand wordt uitgesloten.

2.4. Dit is vanuit politiek oogpunt hét moment voor de EU om daadkrachtige stappen te nemen om deze visie waar te maken. De Europese Green Deal (die óók sociale aspecten omvat) heeft een enorm potentieel om de economie na de COVID-19-crisis opnieuw op te bouwen op fundamenten die duurzamer zijn en zo een bijdrage te leveren aan een nieuw welvaartsmodel en een rechtvaardige transitie te waarborgen⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Resolutie van het EESC over het herstel na de COVID-19-crisis.

⁽³⁾ Eurostat, Sustainable development in the EU, 2020.

⁽⁴⁾ PB C 106 van 31.3.2020, blz. 1.

⁽⁵⁾ PB C 47 van 11.2.2020, blz. 30.

2.5. Het nieuwe Actieplan voor de circulaire economie (Circular Economy Action Plan, CEAP) bevat een specifieke actie om consumenten een grotere rol te geven bij de groene transitie, en diverse andere initiatieven die de verantwoordelijkheid van toezichthouders en het bedrijfsleven moeten verduidelijken. Het CEAP moet het toepassingsgebied van “Een “new deal” voor consumenten” uit 2018, die meer op bescherming en handhaving dan op empowerment gericht was, verbreden. De uitvoering van de “Boer tot bord”- en biodiversiteitsstrategieën is ook van groot belang, aangezien het door de COVID-19-crisis meer dan ooit dringend noodzakelijk is om de veerkracht en duurzaamheid van voedselsystemen in de EU en de rest van de wereld te vergroten. Het aankomende Achtste milieuoactieprogramma moet worden gezien als een kans om duurzame consumptie slagvaardiger aan te pakken.

2.6. Dit advies draagt bij aan het debat over het herstel na de COVID-19-pandemie door concrete aanbevelingen te doen voor een integrale EU-strategie voor duurzame consumptie, als onderdeel van de Europese Green Deal en in aanvulling op het nieuwe CEAP.

3. Uitdagingen — analyse van de huidige situatie

3.1. Europa is nog steeds ver verwijderd van een levensstijl die de grenzen van de planeet eerbiedigt. In diverse studies waarin de consumptiepatronen in de EU volgens diverse methoden werden geëvalueerd, werd dezelfde conclusie getrokken⁽⁶⁾, bijvoorbeeld in een recent verslag van het Europees Milieuoagentschap (EEA) en het Zwitserse federale bureau voor het milieu (FOEN)⁽⁷⁾.

3.2. De consumptie van producten en diensten leidt direct en indirect tot drukfactoren, zoals veranderingen in grondgebruik, emissies en het vrijkomen van giftige chemische stoffen in het milieu, wat op zijn beurt weer allerlei milieueffecten tot gevolg heeft, waaronder klimaatverandering, uitputting en vervuiling van zoet water en verlies van biodiversiteit. Deze ecologische voetafdruk van de consumptie in Europa is hoog, en behoort zelfs tot de hoogste ter wereld. Uit gegevens blijkt dat de mondiale economie bijna drie aardbollen nodig zou hebben als iedereen op aarde hetzelfde consumptiepatroon als de gemiddelde Europeaan zou hebben⁽⁸⁾⁽⁹⁾.

3.3. Om de hoge consumptieniveaus op peil te houden, maakt Europa gebruik van hulpbronnen die elders worden gewonnen. Op die manier exporteert Europa zijn druk op het milieu in steeds groter mate naar andere delen van de wereld⁽¹⁰⁾. In het algemeen is dit model niet meer verenigbaar met een veilige en duurzame toekomst⁽¹¹⁾.

3.4. Het exporteren van de ecologische voetafdruk van de EU via handel is niet bepaald duurzaam te noemen, maar dat neemt niet weg dat handel met de EU een grote rol speelt bij de sociaal-economische ontwikkeling van veel landen, met name de minst ontwikkelde. De EU bevordert handel zelfs actief als instrument om wereldwijd en in de landen van haar handelspartners duurzaamheid te bevorderen. De beginselen van rechtvaardigheid, circulariteit en duurzamere consumptie moeten daarom zorgvuldig worden afgestemd op de handel, zodat er kansen ontstaan voor de EU en voor haar handelspartners⁽¹²⁾.

3.5. De huidige Europese consumptiepatronen werpen ook vragen op over verschillende kwesties met betrekking tot sociale gelijkheid. Terwijl bepaalde delen van Europa materiële voetafdrukken hebben die tot de hoogste ter wereld behoren⁽¹³⁾, zijn andere regio's in Europa niet in staat zich een levensstandaard te veroorloven die over het algemeen als aanvaardbaar wordt beschouwd. De mate van materiële ontbering varieert sterk binnen de EU, net als de economische tegenspoed⁽¹⁴⁾. Consumptie is derhalve nauw verbonden met de politieke agenda's op gebieden als voeding, armoede en ongelijkheid⁽¹⁵⁾. Een duurzamere consumptie in heel Europa zou daarom inhouden dat sommigen minder en anderen meer hulpbronnen zullen gebruiken, waardoor de toegang tot hulpbronnen evenwichtiger en rechtvaardiger wordt⁽¹⁶⁾.

⁽⁶⁾ EEA SOER 2020.

⁽⁷⁾ EEA.

⁽⁸⁾ Global Footprint Network.

⁽⁹⁾ Vandermaesen, T. et al. (2019) EU overshoot day — Living beyond nature's limits, WWF.

⁽¹⁰⁾ SOER 2020.

⁽¹¹⁾ Steffen, W. et al., 2015.

⁽¹²⁾ Kettunen, M., Gionfra, S. en Monteville, M. (2019). EU circular economy and trade, IEEP Brussel/Londen.

⁽¹³⁾ EEA.

⁽¹⁴⁾ Eurostat.

⁽¹⁵⁾ VN-ECE (2018).

⁽¹⁶⁾ Rijnhout L., Stoczkiewicz M., Bolger M. (2018). Necessities for a Resource Efficient Europe.

3.6. Niet-duurzame consumptie wordt gedreven door een complexe wisselwerking tussen diverse factoren. Momenteel overheerst nog steeds een lineair bedrijfsmodel: de groei van de meeste bedrijven is erop gebaseerd dat meer mensen meer kopen. De effectieve levensduur van veel consumentenproducten wordt steeds korter ⁽¹⁷⁾ terwijl repareren steeds minder vaak een optie is (vaak met opzet) ⁽¹⁸⁾. Alternatieven voor het lineaire economische *take-make-dispose*-model, zoals modellen die zijn gebaseerd op de materiële circulariteit en het repareren en delen van producten en diensten, kunnen bijdragen aan een vermindering van het totale materiaalverbruik. Ze blijven echter marginaal en kunnen in de huidige marktomstandigheden vaak niet concurreren met lineaire oplossingen ⁽¹⁹⁾. Secundaire (hergebruikte/gereviseerde/gerecyclede) producten worden zelfs vaak als aanvulling op primaire (nieuwe) producten verkocht, waarbij zowel de primaire als de secundaire productie milieueffecten heeft ⁽²⁰⁾. Als de bevordering van circulariteit niet gepaard gaat met de bevordering van bredere wijzigingen in het productiesysteem (met name qua productontwerp), zal met het voorkomen van consumptie en afval slechts een deel van het probleem worden opgelost. Consumenten moeten een echt “recht op reparatie” krijgen.

3.7. De vraag naar producten en diensten wordt met name bepaald en gedreven door de prijs ⁽²¹⁾. Zolang de prijs van producten en diensten geen nauwkeurige afspiegeling vormt van de werkelijke kosten, zal een algehele verschuiving naar duurzame consumptiepatronen niet mogelijk zijn. De economische kosten van de ecologische en sociale neveneffecten van productie en consumptie worden momenteel gedragen door belastingbetalers en toekomstige generaties, niet door de bedrijven die de producten en diensten in kwestie op de markt brengen. Producten en diensten die alternatieve oplossingen bieden en minder negatieve effecten hebben, zijn nog vaak duurder en lastiger te krijgen, hoewel bewezen is dat duurzamere consumptie-opties, zoals biologische en fairtrade producten, minder negatieve neveneffecten hebben ⁽²²⁾.

3.8. Sinds de econoom Pigou op de kosten van negatieve externe effecten heeft gewezen, is er meer aandacht voor rekenmethoden op basis van echte kosten en is hier veel onderzoek naar gedaan ⁽²³⁾. In 2008 publiceerde de Commissie een strategie voor de internalisering van externe kosten ⁽²⁴⁾, waarin zij concludeerde dat heffingen, tolgelden (of gebruiksrechten) en, onder bepaalde voorwaarden, de handel in emissierechten de belangrijkste economische instrumenten zijn om externe kosten te internaliseren. De langetermijntrend in Europa is echter dat de opbrengsten uit zogeheten milieubelastingen een steeds kleiner percentage vormen van de totale belastingopbrengsten ⁽²⁵⁾.

3.9. De momenteel overheersende lezing van de mededingingswetgeving is ook problematisch. Daarin wordt het begrip consumentenwelvaart zeer eenzijdig geïnterpreteerd en wordt prioriteit toegekend aan lage verkoopprijzen voor de consument in plaats van aan de duurzaamheid van producten en van de manier waarop deze zijn vervaardigd. In 2013 oordeelde de Nederlandse mededingingsautoriteit (ACM) in de zaak-Energieakkoord dat een energieakkoord voor duurzame groei tussen meerdere belanghebbenden (werkgevers, vakbonden, milieuorganisaties en andere partijen) waarmee werd beoogd energie te besparen, meer energie uit hernieuwbare bronnen te gebruiken en banen te scheppen, in strijd was met de bepalingen van de mededingingswetgeving. In 2014 constateerde de ACM in de zaak-Kip van morgen dat afspraken tussen meerdere belanghebbenden om het welzijn van kippen te verhogen door minder antibiotica toe te dienen, de dieren meer ruimte te geven en aanvullende milieumaatregelen te treffen, de mededinging beperkten.

3.10. In de richtsnoeren van de Commissie met betrekking tot artikel 101, lid 3, is te lezen dat met artikel 101 wordt beoogd de concurrentie te vrijwaren “als middel om de welvaart van de gebruikers te vergroten en om voor een doelmatige middelenallocatie te zorgen”, zonder dat wordt aangegeven of en hoe rekening mag worden gehouden met niet-economische overwegingen. Veel marktpartijen zouden meer willen doen op het gebied van duurzaamheid, maar kunnen de voor deze projecten benodigde investeringen niet alleen opbrengen. De richtsnoeren bij de mededingingswetgeving moeten marktpartijen meer duidelijkheid verschaffen over de manieren waarop ze mogen samenwerken op het gebied van duurzaamheid.

3.11. In een recent onderzoek van de Fairtrade Foundation wordt bewijs aangedragen voor de stelling dat het onduidelijke juridische landschap met betrekking tot de mogelijkheid om samen te werken om iets te doen aan de lage prijzen die boeren betaald krijgen, belemmert dat er stappen voorwaarts worden gemaakt met een samenwerking om fatsoenlijke lonen en inkomens in de toeleveringsketens te waarborgen. In het verslag wordt verder opgemerkt dat het in dit opzicht erg nuttig zou zijn als de mededingingsautoriteiten meer duidelijkheid zouden verschaffen over de manier waarop pre concurrentiële samenwerking met betrekking tot lage prijzen voor boeren zou worden opgevat op grond van de mededingingswetgeving ⁽²⁶⁾.

⁽¹⁷⁾ EEA (2018), Waste prevention in Europe.

⁽¹⁸⁾ EEB (2019), Cool products don't cost the earth.

⁽¹⁹⁾ OESO (2019).

⁽²⁰⁾ Zink, T. en Geyer, R. (2017).

⁽²¹⁾ Eurobarometer-enquête over voedselveiligheid, juni 2019.

⁽²²⁾ The external costs of banana production.

⁽²³⁾ Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*,

⁽²⁴⁾ Europese Commissie, Strategie voor de internalisering van externe kosten, COM(2008) 435 final.

⁽²⁵⁾ Eurostat.

⁽²⁶⁾ Competition Policy and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector — Fairtrade Foundation, Londen, VK, april 2019.

3.12. De huidige versnippering van het EU-beleid staat een samenhangende benadering van duurzame consumptie in de weg. Zo werken er bijvoorbeeld meerdere DG's van de Commissie afzonderlijk aan richtsnoeren voor aanbestedende instanties in het kader van de uitvoering van de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten uit 2014⁽²⁷⁾ (handboek *Buying Green* van DG Milieu⁽²⁸⁾, *Buying Social*, onder leiding van DG GROW⁽²⁹⁾ — wordt momenteel bijgewerkt) en heeft de EC de mededeling *Guidance on Innovation Procurement*⁽³⁰⁾ gepubliceerd. Dit kan enorm verwarrend zijn voor aanbestedende diensten in de EU die een integrale benadering van duurzame aanbestedingen willen toepassen, zoals beschreven in SDG 12.3.

4. Visie — Naar een integrale EU-strategie voor duurzame consumptie

4.1. Beleid inzake de duurzaamheid van productieprocessen (bijvoorbeeld ecologisch ontwerp), producten en diensten, en de behandeling van afvalmaterialen, vormt al sinds jaar en dag een hoeksteen van het EU-beleid. Er is sprake van een redelijk solide beleidskader op dit gebied. Deze benadering is echter niet meer toereikend voor de grote veranderingen die moeten worden doorgevoerd in de tijd die daarvoor beschikbaar is. Er moet meer aandacht worden besteed aan de rol van consumptie bij het streven naar duurzame ontwikkeling.

4.2. In het EU-beleid inzake consumptie lag de nadruk tot nu toe op de rol van burgers als consumenten en op de toepassing van op informatie gebaseerde beleidsinstrumenten om het gedrag van consumenten te beïnvloeden. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn milieukeuren voor producten, voorlichtingscampagnes en vrijwillige criteria voor groene overheidsopdrachten.

4.3. Deze beleidsinstrumenten hebben een beperkt effect op niet-duurzame consumptie. Er is zelfs weinig bewijs dat betere informatieverschaffing over de milieuprestaties van producten, bijvoorbeeld via milieukeuren, leidt tot daadwerkelijke veranderingen in het koopgedrag, laat staan op de vereiste schaal. Dit komt door allerlei rebound-effecten, onbewuste routines en gewoonten⁽³¹⁾. Onze keuzes als consument (zowel binnen huishoudens als in de particuliere en publieke sector) worden nog steeds grotendeels bepaald door prijs en gemak⁽³²⁾. Het is echter belangrijk te onderstrepen dat het in het huidige systeem de fabrikanten zijn die de keuzemogelijkheden bepalen, niet de consumenten⁽³³⁾. De kapitalistische logica en ongelijke machtsverhoudingen in de toeleveringsketen kunnen aanzet geven tot een "race naar de bodem", waarbij prijs belangrijker is dan duurzaamheid.

4.4. Het is bovendien problematisch om burgers verantwoordelijk te houden voor een duurzamere consumptie zolang de werkelijke kosten van de meeste producten en diensten niet duidelijk zijn en de markt en samenleving materiële consumptie blijven aanmoedigen. De verantwoordelijkheid die de particuliere en publieke sector hebben om iets te doen aan niet-duurzame consumptiebehoeften moet sterker worden onderstreept en instrumenten moeten worden aangepast om (op een evenwichtige en transparante manier) te waarborgen dat gezondere, duurzamere en veiligere opties voor burgers toegankelijker en betaalbaarder zijn. De Europese Commissie moet steun blijven verlenen aan door het maatschappelijk middenveld geleide pan-Europese campagnes over duurzame consumptie, waarbij niet alleen aandacht mag worden besteed aan individuele beslissingen van consumenten.

4.5. De aard van het EU-beleid tot nu toe is deels het resultaat van de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden tussen de EU en haar lidstaten. Beleidsinstrumenten die kunnen worden gebruikt om de vraag te sturen, zoals belastingen, vallen grotendeels onder de bevoegdheid van de lidstaten. Er is echter een centrale rol weggelegd voor de EU, die moet garanderen dat de levensstijl in Europa de grenzen van de planeet eerbiedigt en niet-duurzame consumptie op verschillende manieren kan aanpakken. Sommige lidstaten zouden ook baat hebben bij verdere richtsnoeren (een toolkit) van de EU.

4.6. Enkelvoudige benaderingen, bijvoorbeeld op basis van rechtvaardigheid of circulariteit, zijn belangrijk, maar niet afdoende om duurzaamheid te waarborgen. Daarnaast bestaat het risico dat de ontwikkeling van niet op elkaar afgestemde beleidsreacties op niet-duurzame consumptie in een later stadium tot onvoorziene problemen kan leiden. Er is een integrale en gecoördineerde benadering nodig die een afspiegeling vormt van de complexiteit van het probleem in kwestie en een samenhangende bijdrage vanuit diverse beleidsterreinen levert, variërend van onderzoeks-, innovatie-, sectoraal en industrieel beleid tot onderwijs, welvaart, handel en werkgelegenheid⁽³⁴⁾. Het is belangrijk dat de EU-strategie een aanvulling vormt op ambitieuze regelgevingsmaatregelen in plaats van er afbreuk aan te doen.

⁽²⁷⁾ Richtlijn 2014/24/EU.

⁽²⁸⁾ EC-handboek *Buying Green*.

⁽²⁹⁾ EC *Buying Social*.

⁽³⁰⁾ Mededeling van de EC, *Guidance on Innovative Procurement* (2018).

⁽³¹⁾ Dat wil zeggen concrete gedragsveranderingen in plaats van toezeggingen tot gedragsverandering (onderzoek naar dit laatste onderwerp is samengevat in LE Europe et al. (2018).

⁽³²⁾ LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy and Trinomics (2018).

⁽³³⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁴⁾ EEA.

4.7. Een strategie op EU-niveau voor duurzame consumptie moet de lidstaten en de particuliere sector een ambitieus kader bieden om zowel de consumptie van huishoudens als de consumptie van de publieke sector aan te pakken. Markten zullen niet automatisch duurzame uitkomsten opleveren. Er is een strategie nodig om een regelgevingskader en een strategische koers te verschaffen die bevorderlijk zijn voor ambitieuze, toonaangevende initiatieven met betrekking tot zowel producten als diensten (aangezien de diensteneconomie niet per definitie duurzaam is).

4.8. Een EU-strategie zou ook tegemoetkomen aan de verzoeken van Europese consumenten om te zorgen voor structurele veranderingen en nieuwe infrastructuur te ontwikkelen zodat consumenten zich een duurzamere levensstijl kunnen aanmeten ⁽³⁵⁾.

4.9. Het mainstreamen van de rol van consumptie op EU-niveau kan ook helpen rebound-effecten en andere onvoorziene consequenties van herzien en/of nieuw beleid te voorkomen en een mentaliteitsverandering voor de lange termijn te bevorderen met betrekking tot de manier waarop we het begrip toereikendheid en de rol van consumptie in de verwezenlijking van de Agenda 2030 zien.

4.10. Een EU-strategie voor duurzame consumptie moet streefwaarden bevatten voor een absolute vermindering van de materiële voetafdruk van de Europese consumptie. Doelstellingen op EU-niveau kunnen andere bestuurslagen en innovatoren in de particuliere en private sector sturing, momentum en samenhang bieden, zodat zij een bijdrage kunnen leveren aan de welzijnsgerichte economie ⁽³⁶⁾.

4.11. Verder is het rechtvaardigheidsaspect van het gebruik van hulpbronnen cruciaal, een aspect dat lange tijd is verwaarloosd in EU-beleid ⁽³⁷⁾. In een strategie voor duurzame consumptie moeten mensen centraal staan en moet worden beoogd duurzame opties voor consumenten voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en aantrekkelijk te maken. In de strategie moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de gevolgen voor kwetsbare bevolkingsgroepen en huishoudens met een laag inkomen. Ook moet naar behoren worden ingegaan op die maatschappelijke geledingen die veel te besteden hebben.

4.12. Arbeiders en landbouwers hebben een belangrijke rol te vervullen bij de bevordering van duurzame consumptie, aangezien ze zowel consumenten aan het einde van de toeleveringsketen zijn als producenten aan het begin ervan. Het is derhalve van cruciaal belang dat het beleid inzake duurzame consumptie is gebaseerd op een evenwichtige benadering voor de verdeling van waarde over de waardeketen, bijvoorbeeld door fatsoenlijke lonen voor arbeiders en een fatsoenlijk inkomen voor boeren te bevorderen in plaats van alleen te streven naar lage kortetermijnprijzen voor consumenten. Voor arbeiders, vakbonden, boerencoöperaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld is ook een essentiële rol weggelegd bij het toezicht op de naleving van duurzaamheids- en mensenrechtennormen in mondiale waardeketens.

4.13. Ook de detailhandel kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bevordering van duurzame consumptie door consumenten in de richting van gezondere en duurzamere opties te duwen. In deze sector is het model van consumentencoöperaties met name noemenswaardig, gezien de specificiteit van de ondernemingsvorm, waarbij de figuur van het consument-lid de kern vormt van het bedrijf en de democratische bestuursstructuur.

4.14. Een EU-strategie moet initiatieven omvatten om transparante en betrouwbare informatiestromen te garanderen die duurzame consumptie bevorderen, waarbij de kansen moeten worden benut die nieuwe en opkomende digitale oplossingen bieden. Op deze manier kunnen ook bedrijven worden ondersteund die willen innoveren maar momenteel niet beschikken over de statistieken en gegevens die nodig zijn voor een betrouwbare beoordeling van de ecologische en sociale effecten van alledaagse consumptie. Met name kmo's, startende ondernemingen en coöperaties (als essentiële innovatoren en proeftuinen) lopen tegen deze moeilijkheden aan. De EU heeft een bijzonder belangrijke rol te spelen bij het harmoniseren en controleren van milieucclaims die op de interne markt worden gedaan. Momenteel leidt de overvloed aan dergelijke claims, die in meer of mindere mate door feiten worden gestaafd, tot verwarring en mogelijk zelfs tot een uitholling van het vertrouwen dat consumenten hebben in de legitimiteit ervan. Het EESC is derhalve ingenomen met het voornemen van de Commissie om in het kader van het nieuwe CEAP een wetsvoorstel voor te bereiden waarmee wordt beoogd te garanderen dat bedrijven hun milieucclaims onderbouwen.

4.15. In een strategie voor duurzame consumptie op EU-niveau moeten synergieën met andere beleidsterreinen worden geïdentificeerd en bevorderd. Zo wordt 45 % van de totale koolstofemissies in Europa veroorzaakt door de manier waarop we producten maken en gebruiken en de manier waarop we voedsel produceren ⁽³⁸⁾. Voedselsystemen kunnen voor herstel en grotere veerkracht zorgen, mits het voedsel op een andere manier wordt geteeld, verwerkt en geconsumeerd. Dit betekent vrijwel zeker dat vee specifiek aangepast voer moet krijgen en consumenten een evenwichtig voedingspatroon met minder vlees moeten volgen, hetgeen voordelen voor het klimaat en voor de volksgezondheid oplevert ⁽³⁹⁾. Consumptie en vraag zijn essentieel voor ons vermogen om de broeikasgasemissies terug te dringen. Onze levensstijl, waarvoor meerdere

⁽³⁵⁾ BEUC (2020).

⁽³⁶⁾ PB C 106 van 31.3.2020, blz. 1.

⁽³⁷⁾ Rijnhout, Stoczkiewicz, Bolger (2018).

⁽³⁸⁾ Ellen MacArthur Foundation (2019).

⁽³⁹⁾ PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9.

aardbollen nodig zijn, vormt het belangrijkste struikelblok als we iets willen doen aan het verlies aan biodiversiteit en de aantasting van ecosystemen in Europa⁽⁴⁰⁾. Het EESC herhaalt daarnaast zijn oproep om de rechten van de natuur te erkennen en op gelijke voet te stellen met de rechten van individuele personen en bedrijven⁽⁴¹⁾.

5. Van visie naar uitvoering — kansen voor actie op EU- en lidstaatniveau

5.1. In het kader van het herstel na de COVID-19-pandemie verzoekt het EESC de Commissie, het Parlement en de lidstaten nauw met het EESC samen te werken aan de ontwikkeling van een substantieel en gecoördineerd programma van geïntegreerde beleidslijnen die aan de wederopbouw van een beter Europa bijdragen en de voorwaarden voor een integrale EU-strategie voor duurzame consumptie scheppen. Groene herstelplannen moeten aanzetten tot de nodige systemische veranderingen op het gebied van mobiliteit, voeding, huisvesting, recreatie, energiestelsels en productgroepen met een hoge impact⁽⁴²⁾ en rekening houden met de effecten van EU-consumptie, zowel in de EU zelf als in het Globale Zuiden. De volgende voorstellen worden als uitgangspunt voor deze exercitie naar voren geschoven.

5.2. Juridische en regelgevende instrumenten

5.2.1. Productnormen (regelgeving) en -verboden invoeren die duurzaamheid aanmoedigen, bijvoorbeeld dat producten langer meegaan. Het EESC heeft een voortrekkersrol gespeeld en in zijn advies van 2013⁽⁴³⁾ over de levensduur van producten en consumentenvoorlichting en in latere adviezen al gepleit voor een volledig verbod op geplande veroudering. Het benadrukte dat het nuttig zou zijn een regeling in te voeren om een minimumlevensduur te garanderen. In een recent verslag van de IMCO-commissie van het EP wordt op een vergelijkbare koers aangestuurd⁽⁴⁴⁾. In dit kader moet ook aandacht worden besteed aan de implicaties van toenemende elektronische handel, bijvoorbeeld tijdens de COVID-crisis.

5.2.2. Oneerlijke handelspraktijken verbieden, niet alleen in de toeleveringsketens voor levensmiddelen, zoals wordt beoogd met de nieuwe richtlijn tegen oneerlijke handelspraktijken in de toeleveringsketen voor levensmiddelen⁽⁴⁵⁾, maar ook in andere sectoren, zoals de textielsector, waarin oneerlijke handelspraktijken wijdverspreid zijn, wat nog is verergerd door de COVID-19-crisis⁽⁴⁶⁾. Het EESC dringt aan op een evenwichtige uitvoering van de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken om te voorkomen dat grote fabrikanten die misbruik maken van hun onderhandelingspositie, lucratieve winsten maken.

5.2.3. Mededingingswetgeving. Collectieve onderhandelingen toestaan tussen leveranciers en kopers over de prijs (en leveringsvoorwaarden) van essentiële grondstoffen, met name in situaties waar sprake is van grote verschillen in de concentratieniveaus van opeenvolgende elementen in de waardeketen (bijvoorbeeld gefragmenteerde leveranciers versus geconcentreerde kopers). In het kader van de lopende herziening door de EC van de richtsnoeren voor horizontale overeenkomsten moet opnieuw een afdeling over sectorale duurzaamheidsovereenkomsten worden ingevoerd, voortbouwend op het model dat werd beschreven in de afdeling over milieuovereenkomsten in de vorige richtsnoeren uit 2001⁽⁴⁷⁾, en moet dit model worden aangepast aan de huidige context, waarbij onder meer aandacht dient te worden besteed aan de Green Deal, de Overeenkomst van Parijs en SDG 12.

5.2.4. Handelsregels. Sociale en milieuclausules in handelsovereenkomsten afdwingbaar maken door middel van sancties (zoals gerichte verhogingen van heffingen voor strategische sectoren, met uitzondering van sectoren waar het opleggen van heffingen zou kunnen leiden tot een toename van de armoede in minder ontwikkelde landen) in geval van niet-naleving.

5.2.5. Verantwoordingsplicht van ondernemingen. Een bindende waakzaamheidsplicht op grond waarvan inkopers toezicht moeten houden op duurzaamheid in hun hele toeleveringsketen (schept een verplichting), als een van de maatregelen om de verantwoordingsplicht van ondernemingen te garanderen. In plaats van een benadering op basis van een checklist moeten ondernemingen hun inkooppraktijken herzien, overeenkomstig de aanbeveling van de OESO⁽⁴⁸⁾, en zouden zij zich moeten houden aan striktere wetten inzake lobbyactiviteiten. Er moeten maatregelen worden getroffen om greenwashing te bestrijden.

⁽⁴⁰⁾ Gerritsen, E. en Underwood, E. (2019), What the Green Deal means for Europe's biodiversity. Allen, B. en Charveriat, C. (2018), A meaty challenge. IEEP, Brussel.

⁽⁴¹⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22.

⁽⁴²⁾ IEEP en FEPS.

⁽⁴³⁾ PB C 67 van 6.3.2014, blz. 23.

⁽⁴⁴⁾ IMCO-verslag.

⁽⁴⁵⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 165

⁽⁴⁶⁾ Verslagen van de OESO, het maatschappelijk middenveld en vakbonden.

⁽⁴⁷⁾ PB C 3 van 6.1.2001, blz. 2.

⁽⁴⁸⁾ OESO, Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector.

5.2.6. Verplicht gebruik van een standaardinstrument voor het volgen en traceren van informatie over de verrichtingen die worden uitgevoerd in de waardeketen: wie, wanneer, waar en onder welke sociale en ecologische omstandigheden (verschafft de technische middelen om aan de verplichting te voldoen). Het maatschappelijk middenveld en vakbonden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van en het toezicht op milieu- en sociale normen.

5.3. *Economische en financiële instrumenten*

5.3.1. Belasting verschuiven van arbeid naar gebruik van hulpbronnen. De lopende herziening van de btw-verordening aangrijpen om duidelijke criteria vast te stellen voor de wijze waarop de lidstaten verlaagde btw-tarieven kunnen invoeren voor duurzaam geproduceerde producten en voor diensten die de negatieve gevolgen van consumptie kunnen beperken, zoals reparatie of diensten voor gedeeld gebruik. Maatregelen bevorderen om fiscale concurrentie en een “race naar de bodem” tussen lidstaten te voorkomen en ervoor te zorgen dat de meest winstgevende sectoren en het meest winstgevende kapitaal rechtvaardiger worden belast.

5.3.2. Het beginsel dat de vervuiler betaalt. De Europese Commissie begint het nut in te zien van een aanpak waarbij externe effecten worden geïnternaliseerd. Zo erkent zij dat hernieuwbare energie in het nadeel is zolang de externe kosten van fossiele brandstoffen niet volledig in de marktprijs worden weerspiegeld, en streeft zij ernaar het beginsel dat de vervuiler betaalt toe te passen in de vervoerssector. Het is echter noodzakelijk te onderkennen dat de ecologische en de economische dimensie van duurzaamheid op deze manier weliswaar met elkaar worden verzoend, maar dat de sociale dimensie onderbelicht blijft ⁽⁴⁹⁾.

5.3.3. Rechtvaardige en groene overheidsopdrachten. In doelstelling SDG 12.7 wordt benadrukt hoe belangrijk het is met actieplannen voor duurzame overheidsopdrachten te komen. In diverse nationale actieplannen op grond van de richtsnoeren van de VN inzake mensenrechten wordt naar overheidsopdrachten verwezen en op nationaal niveau worden verschillende goede praktijken toegepast. Zo wordt er in openbare keukens in Denemarken bijvoorbeeld een hoog percentage biologisch groente en fruit gebruikt, waarbij rekening wordt gehouden met budgettaire beperkingen. Het ICLEI steunt momenteel een initiatief waarin wordt aangestuurd op de verplichte, progressieve inkoop van duurzame levensmiddelen door alle Europese (kleuter)scholen. In het nieuwe CEAP kondigde de EC aan dat inkopers bij overheidsinstanties worden aangemoedigd deel te nemen aan het initiatief *Public Buyers for Climate and Environment*, dat inkopers zal samenbrengen die zich inspinnen om overheidsopdrachten groener te maken. Het EESC verzoekt de Commissie bredere duurzaamheidscriteria in het plan op te nemen, bijvoorbeeld met betrekking tot sociale aspecten en eerlijke handel. Het EESC schaart zich ook achter de plannen van de Commissie om verplichte minimumcriteria en doelstellingen voor groene overheidsopdrachten op te nemen in sectorale wetgeving, en rapportage geleidelijk aan verplicht te stellen om de toepassing van groene overheidsopdrachten te kunnen volgen.

5.3.4. Beleid inzake ontwikkelingssamenwerking dat kleinschalige landbouwbedrijven, kmo's en consumentencoöperaties ondersteunt.

5.4. *Vrijwillig of op informatie gebaseerd instrument*

5.4.1. De etikettering van producten kan helpen de duurzaamheidsinspanningen van bepaalde bedrijven beter zichtbaar te maken. Keurmerken mogen echter nooit worden gebruikt als excuus om gedragingen en praktijken die niet aanvaardbaar zijn, niet te reguleren. Een van de opties die de Commissie overweegt in navolging van de EU-mededeling “Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren”, is de invoering van een keurmerk voor producten die geen ontbossing hebben veroorzaakt. Dit zou echter de indruk kunnen wekken dat de EU producten op haar markt tolereert die niet bosvriendelijk zijn, hetgeen buitengewoon verwarrend zou zijn. Het EESC verzoekt de Commissie de bestaande keurmerken van milieuvriendelijkheid die de hele levenscyclus bestrijken, zoals het milieukeurmerk van de EU, verder te ontwikkelen en deze uit te breiden door er een sociale dimensie aan toe te voegen. De keuze zou voor consumenten met name worden vereenvoudigd als productetiketten informatie zouden bevatten over de herkomst van een product en de manier waarop het is vervaardigd ⁽⁵⁰⁾.

5.4.2. Bottom-up-initiatieven en multilevelgovernance. Het decentraliseren van het optreden op lokaal niveau via spelers die worden vertrouwd, zoals gemeentebesturen en verenigingen, is een effectieve manier om lokale acties op te zetten, dichterbij burgers te komen en ervoor te zorgen dat ze een betekenisvolle rol kunnen spelen. Steeds meer lokale overheden hebben duurzaamheidsstrategieën, een tendens die door de Commissie wordt bevorderd via initiatieven als Europese Groene Hoofdstad, het Green City Accord en de EU-stedenprijs voor eerlijke en ethische handel. Deze patronen en trends zullen waarschijnlijk worden beïnvloed door de huidige respons op de COVID-19-crisis. Proefprojecten in een realistische context kunnen erg nuttig zijn als input voor de ontwerp- en uitvoeringsfase van de EU-strategie voor duurzame consumptie, en moeten daarom worden ondersteund.

⁽⁴⁹⁾ PB C 47 van 11.2.2020, blz. 30.

⁽⁵⁰⁾ PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9.

5.4.3. Reclame en marketing. Er moet ook aandacht worden besteed aan de rol van reclame en marketing teneinde over te stappen van een sterk op consumptie gerichte oriëntatie naar een benadering waarbij de nadruk op de duurzaamheid van producten en mogelijkheden voor nieuwe toepassingen ligt. Misleidende reclame moet worden verboden.

5.4.4. Onderwijs. Er moeten voorstellen worden gedaan om onderwijs over duurzame consumptie reeds in de onderwijsprogramma's voor jonge kinderen op te nemen en om onderwijsinitiatieven van de particuliere sector (zoals de initiatieven van consumentencoöperaties) aan te moedigen, om de betrokkenheid van de burgers en een cultuuromslag te bevorderen.

Brussel, 18 september 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
