



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.7.2008  
KOM(2008) 397 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und  
für eine nachhaltige Industriepolitik**

{SEK(2008) 2110}

{SEK(2008) 2111}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und  
für eine nachhaltige Industriepolitik**

**1. EINLEITUNG**

Die Europäische Union ist bei der Verwirklichung ihrer Wachstums- und Beschäftigungsziele ein großes Stück vorangekommen. So hat die Lissabonner Strategie bedeutende Ergebnisse gebracht.<sup>1</sup> In den letzten zwei Jahren wurden über sechs Millionen Arbeitsplätze geschaffen, und die Arbeitslosigkeit konnte stark gesenkt werden. Die europäische Industrie ist weltweit wettbewerbsfähig und leistet einen beträchtlichen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung. Im Rahmen ihrer Industriepolitik bemüht sich die Kommission weiterhin um die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit in Europa.

Die Herausforderung besteht nun darin, die Dimension der Nachhaltigkeit in diese Politik zu integrieren. Die nachhaltige Entwicklung zielt auf die ständige Verbesserung der Lebensqualität und die Steigerung des Wohlstandes für die heutige Generation und für die zukünftigen Generationen ab.<sup>2</sup> Sie stellt ein zentrales politisches Ziel der Europäischen Union dar. Gegenwärtig wird die Verwirklichung dieses Ziels jedoch durch immer rascher voranschreitende globale Veränderungen – vom Schmelzen der Eiskappen bis hin zur steigenden Energie- und Ressourcennachfrage – in Frage gestellt.

Diese Herausforderungen sind wiederum unmittelbar mit unserem Lebensstil verknüpft. Unsere Produktions- und Verbrauchsmuster tragen zur Erderwärmung und Umweltverschmutzung, zum Aufbrauchen der Rohstoffe und zur Erschöpfung der natürlichen Ressourcen bei.<sup>3</sup> Da die EU von Einfuhren von Energie und natürlichen Ressourcen abhängig ist, haben die Auswirkungen des EU-Verbrauchs globale Dimensionen. Darüber hinaus wird ein immer größerer Anteil der in Europa verbrauchten Produkte in anderen Weltteilen hergestellt.

Nachhaltigere Verbrauchs- und Produktionsmuster sind heute notwendiger als je zuvor.

Viele eindeutig nutzbringende Maßnahmen lassen sich für die europäische Industrie und die europäischen Haushalte durchführen. Nach Angaben des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen könnten 30 % der in Gebäuden genutzten Energie eingespart werden, was bis zum Jahr 2030 deutliche wirtschaftliche Vorteile bringen würde. Der weltweite Druck zur Steigerung der Ressourceneffizienz und das Streben nach mehr Nachhaltigkeit könnten ein erhebliches Innovationspotenzial freisetzen und sich zu einem wichtigen Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie entwickeln.

In dem vorliegenden Dokument wird die von der Kommission – innerhalb der EU und auf internationaler Ebene – verfolgte Strategie zugunsten eines integrierten Ansatzes für die

---

<sup>1</sup> Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM(2007) 804.

<sup>2</sup> Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Rat der Europäischen Union, Dok. 10917/06.

<sup>3</sup> Umweltauswirkungen der Produkte (EIPRO), Gemeinsame Forschungsstelle/IPTS; Nationale Kontenmatrix unter Einbeziehung der Umweltgesamtrechnung (NAMEA), EWR. Ergebnisse dieser Studien zeigen, dass der Anteil der Bereiche Ernährung und Wohnen (einschließlich Heizung, Wasser, Haushaltsgeräte) und Reisen zwischen 70 % und 80 % der Umweltauswirkungen *insgesamt* ausmacht.

weitere Unterstützung nachhaltiger Verbrauchs- und Produktionsmuster sowie zur Förderung ihrer nachhaltigen Industriepolitik vorgestellt. Diese Strategie ergänzt die bestehenden politischen Konzepte zum Thema Energieverbrauch, insbesondere das von der Kommission im Januar 2008 angenommene Energie- und Klimapaket.

Im **Mittelpunkt des Aktionsplans** steht ein dynamisches Rahmenkonzept zur Verbesserung der Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit von Produkten und zur Förderung ihrer Akzeptanz durch die Verbraucher. Dafür werden ehrgeizige Normen innerhalb des Binnenmarkts festgelegt, damit die Produktqualität mit Hilfe einer systematischen Vorgehensweise bei Anreizmaßnahmen und öffentlichem Beschaffungswesen verbessert wird. Ferner sollen durch kohärentere und einfachere Rahmenbedingungen für die Kennzeichnung verstärkt Informationen für die Verbraucher bereitgestellt werden, so dass diese Strategie von einer entsprechenden Nachfrage getragen wird. Auf diese Weise wird bei Produkten vorgegangen, die ein beträchtliches Potenzial zur Verringerung der Umweltauswirkungen aufweisen.

Die Herausforderung besteht darin, einen „Circulus virtuosus“ zu schaffen, mit dem die gesamte Umweltverträglichkeit von Produkten im Verlauf ihres Lebenszyklus verbessert, die Nachfrage nach hochwertigeren Produkten und Produktionstechnologien gefördert und belebt wird und schließlich die Verbraucher durch eine kohärentere und einfachere Kennzeichnung bei der Produktwahl unterstützt werden.

Diese Bestrebungen werden durch Maßnahmen für eine schlankere Produktion und die Berücksichtigung der internationalen Dimension zusätzlich unterstützt und verstärkt.

## **2. EIN DYNAMISCHER POLITISCHER RAHMEN FÜR EINEN INTELLIGENTEREN VERBRAUCH UND BESSERE PRODUKTE**

Die Verbesserung der Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit von Produkten wird bereits mit verschiedenen politischen Konzepten umgesetzt. Mit der Ökodesign-Richtlinie<sup>4</sup> wird ein Rahmen für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte geschaffen. In einer Reihe weiterer Rechtsvorschriften werden besondere Aspekte des Produktlebenszyklus, wie etwa die Frage der Entsorgung, behandelt. Mit den im Rahmen der Energiekennzeichnungsrichtlinie<sup>5</sup>, der Energy-Star-Verordnung<sup>6</sup> und der Umweltzeichen-Verordnung<sup>7</sup> festgelegten Kennzeichnungssystemen sowie mit weiteren, von den Mitgliedstaaten, den Einzelhändlern und anderen Wirtschaftsteilnehmern entwickelten Systemen werden den Verbrauchern Informationen über die Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit von Produkten bereitgestellt. In den Mitgliedstaaten wird die Produkteffizienz durch Anreizmaßnahmen und das öffentliche Beschaffungswesen gefördert.

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (ABl. L 101 vom 22.7.2005, S. 29).

<sup>5</sup> Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (ABl. L 297 vom 13.10.1992, S. 16).

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte (ABl. L 39 vom 13.2.2008, S. 1).

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens (ABl. L 237 vom 20.9.2000, S. 1).

Die Energy-Star-Verordnung verpflichtet EU-Einrichtungen und nationale Behörden dazu, Bürogeräte anzuschaffen, die bestimmte Energieeffizienz-Niveaus erfüllen.

Das mit diesen politischen Maßnahmen verbundene Potenzial kann sich indessen aufgrund einer Reihe von Unzulänglichkeiten nicht voll entfalten. Die meisten Rechtsvorschriften beziehen sich nur auf einen bestimmten Aspekt im Produktlebenszyklus. Während in der Ökodesign-Richtlinie vom Aspekt des Lebenszyklus ausgegangen wird, werden von den derzeit unter die Richtlinie fallenden energiebetriebenen Produkten nur 31 % bis 36 % der Umweltauswirkungen von Produkten verursacht<sup>8</sup>. Bei den im Rahmen der EU-Politik bereitgestellten Verbraucherinformationen standen bisher Angaben zur Energieeffizienz von Haushalts- und Bürogeräten (Energiekennzeichnungsrichtlinie und Energy-Star-Programm), bzw. Informationen über eine begrenzte Anzahl von Produkten (Umweltzeichen-Vergabe) im Mittelpunkt. Schließlich fehlt eine Koordinierung der Maßnahmen auf nationaler Ebene.

Insgesamt sind die Verknüpfungen zwischen den freiwilligen und den regulatorischen Instrumenten nicht stark genug ausgeprägt und die potenziellen Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten werden nicht ausgeschöpft. Die Umsetzung der politischen Konzepte ist für eine Steigerung der Produkteffizienz zu wenig dynamisch und zukunftsorientiert. Durch die unterschiedlichen nationalen und regionalen Ansätze werden widersprüchliche Signale an die Hersteller ausgesendet, so dass das Potenzial des Binnenmarkts nicht voll ausgeschöpft wird.

Mit dem neuen politischen Ansatz wird das Potenzial der verschiedenen Politikinstrumente **zusammengeführt**, so dass sie auf eine **dynamische** Weise umgesetzt werden.

Das Konzept umfasst folgende Maßnahmen:

- Der Geltungsbereich der Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte wird auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte ausgeweitet. Für Produkte mit beträchtlichen Umweltauswirkungen werden **Mindestanforderungen** vor allem für die wichtigsten umweltpolitischen Aspekte vorgeschrieben. Zur Bereitstellung von Marktinformationen über die besten Produkte werden auch erweiterte **Benchmarks** für die Umweltverträglichkeit der Produkte festgelegt. Die Mindestanforderungen und die erweiterten Benchmarks werden durch regelmäßige **Überprüfungen** an den technologischen Fortschritt angepasst, so dass für die Unternehmen die langfristige Perspektive eines Regelungsumfelds entsteht.
- Die **Produktkennzeichnung** wird im Rahmen der Energiekennzeichnungsrichtlinie und der Umweltkennzeichen-Verordnung weiterentwickelt und im Anschluss an eine Überarbeitung der Ökodesign-Richtlinie im Jahr 2012 gegebenenfalls durch eine Richtlinie über umweltgerechte Kennzeichnung ergänzt, um den Verbrauchern Informationen über die Energieeffizienz und/oder Umweltverträglichkeit von Produkten zur Verfügung zu stellen.
- Anhand der im Rahmen der oben erwähnten Programme angewendeten Kriterien für Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit wird eine einheitliche Grundlage für das **öffentliche Beschaffungswesen** und die **Anreizmaßnahmen** der EU und der EU-Mitgliedstaaten geschaffen. Dadurch würde die gegenwärtige Aufsplitterung der verschiedenen im Binnenmarkt vorgesehenen Förder- und Anreizmaßnahmen überwunden.

---

<sup>8</sup> Siehe das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2008) 2110. Folgenabschätzung zur Neufassung der Richtlinie 2005/32/EG, Tabelle 3.

- Darüber hinaus wird eine Reihe von Maßnahmen zugunsten eines **intelligenteren Verbrauchs** eingeführt. Insbesondere werden mit Einzelhändlern und Produktherstellern Maßnahmen für eine umweltfreundlichere Gestaltung ihrer Aktivitäten und der Lieferkette durchgeführt. Ferner sollen die Verbraucher generell sensibilisiert und zu einem mündigeren Verhalten bewegt werden.

Mit diesem Konzept kann eine Vielzahl ökologischer Herausforderungen bewältigt werden. Die Anwendung dieses Ansatzes für Produkte mit starken Umweltauswirkungen könnte wesentliche ökologische und wirtschaftliche Vorteile bringen. Beispielsweise könnte durch die vorgeschlagenen Maßnahmen der Anteil von Hausrenovierungsarbeiten steigen, bei denen energieeffizientere Fenster und bessere Isolierung zum Einsatz kommen, so dass die Haushalte den Energieverbrauch sowie die direkten und indirekten Treibhausgasemissionen verringern und Energieeinsparungen beim Heizen erzielen können.

**Im Folgenden werden die Maßnahmen detailliert beschrieben.**

### **2.1. Die Ökodesign-Richtlinie**

Die Ökodesign-Richtlinie enthält Bestimmungen für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von energiebetriebenen Produkten, wobei der freie Verkehr derartiger Produkte innerhalb des Binnenmarkts unter Beachtung des gesamten Lebenszyklus gewährleistet sein soll. Die Richtlinie sieht zwar keine verbindlichen Vorschriften für spezifische Produkte vor, sie ermöglicht der Kommission jedoch, mit Unterstützung eines Begleitausschusses und nach einer Verträglichkeitsprüfung und der Konsultation der Interessenträger, Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Produkten und ihren ökologischen Aspekten (z. B. Energieverbrauch, Abfallaufkommen, Wasserverbrauch, Verlängerung der Produktlebenszeit) zu erlassen.

Die Ökodesign-Richtlinie über umweltgerechte Gestaltung gilt gegenwärtig nur für energiebetriebene Produkte. Im Hinblick auf eine Erweiterung der Rahmenbedingungen auf andere umweltpolitisch wichtige Produkte wird der Geltungsbereich der Richtlinie nun auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte ausgeweitet. Eine Ausnahme bilden weiterhin die Verkehrsmittel, für die es bereits eigene politische Konzepte und Rechtsvorschriften zur Verringerung der Umweltauswirkungen gibt. Bei energieverbrauchsrelevanten Produkten handelt es sich um jene Produkte, die eine Auswirkung auf den Energieverbrauch während der Verwendung haben. Dazu gehören energiebetriebene Produkte und andere Produkte wie Fensterrahmen, deren Isoliereigenschaften den Energieverbrauch für die Gebäudeheizung und -kühlung beeinflussen, und Wassernutzungsgeräte, bei denen sich der Wasserverbrauch auf den Heizenergiebedarf auswirkt. Damit wird ein einheitlicher gemeinschaftlicher Rahmen für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung derartiger Produkte auf EU-Ebene geschaffen und die Wirksamkeit und Kohärenz der Rechtsvorschriften durch einen gemeinsamen Ansatz gewährleistet.

Die Maßnahmen werden folgendermaßen umgesetzt:

- Für Produkte mit beträchtlichen Umweltauswirkungen, großem Potenzial für Verbesserungen und bedeutendem Vertriebs- und Handelsvolumen werden unter Berücksichtigung bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften oder Mechanismen zur Selbstkontrolle Durchführungsmaßnahmen entwickelt. Im Falle der in der geltenden Richtlinie erfassten energiebetriebenen Produkte bleibt die Entwicklung von Durchführungsmaßnahmen vom Aktionsplan unberührt.
- Für Produkte, die gegenwärtig nicht unter die Richtlinie fallen, wird in Übereinstimmung mit der Richtlinie nach deren Überarbeitung ein weiteres Arbeitsprogramm entwickelt.

- Alle Durchführungsmaßnahmen sind Gegenstand detaillierter Folgenabschätzungen und öffentlicher Konsultationen und beruhen auf dem Grundsatz der Technologieneutralität.

Im Rahmen der Durchführungsmaßnahmen werden die wichtigsten Umweltaspekte im Verlauf des gesamten Produktlebenszyklus berücksichtigt. Besonderes Augenmerk wird hierbei dem Energie- und Ressourcenverbrauch der Produkte gelten. Gegebenenfalls wird auch auf andere Themen eingegangen, wie z. B. auf die notwendige Eindämmung der Verwendung gefährlicher Materialien und knapper Ressourcen.

Für die ins Auge gefasste Produktgruppe werden im Rahmen der Durchführungsmaßnahmen im Einklang mit den bestehenden Bestimmungen der Richtlinie zwei Leistungsstufen festgelegt:

- **Mindestanforderungen**, die für die Produktzulassung im Binnenmarkt zu erfüllen sind. Soweit möglich sollten zur Unterstützung der Hersteller bei der Umsetzung dieser Maßnahmen EU-weit harmonisierte Normen herangezogen werden, die im Idealfall auf weltweit geltenden Normen basieren.
- Erweiterte **Benchmarks** für die Umweltverträglichkeit, damit die Marktteilnehmer frühzeitig darüber informiert werden, welche besonders hochwertigen Produkte verfügbar sind und wie sich die Mindestanforderungen voraussichtlich entwickeln. Die Festlegung von Benchmarks ist bereits im Rahmen der geltenden Richtlinie vorgesehen und wird in Zukunft systematisch ausgebaut werden. Im Allgemeinen sollten die Benchmarks den Leistungen entsprechen, die von den besten auf dem Markt erhältlichen Produkte erzielt werden. Die Erfüllung entsprechender Benchmarks wird für die Industrie auf dem Prinzip der **Freiwilligkeit** basieren.

Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Produktverbesserung wird in den Durchführungsmaßnahmen auch ein **Termin für die Überarbeitung** der Mindestanforderungen und Benchmarks auf der Grundlage des voraussichtlichen Tempos des technologischen Wandels für die betreffende Produktgruppe festgelegt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mindestanforderungen und Benchmarks langfristig ihre Gültigkeit behalten, und gleichzeitig wird den Unternehmen die langfristige Perspektive eines Regelungsumfeldes geboten.

Die Mindestanforderungen und die erweiterten Benchmarks für die Umweltverträglichkeit werden in das im Folgenden dargestellte Kennzeichnungsprogramm einfließen. Zu diesem Zweck können in den Durchführungsmaßnahmen auch mittlere Leistungsstufen festgelegt werden.

## 2.2. Produktkennzeichnung

Der Geltungsbereich der Energiekennzeichnungsrichtlinie wird in diesem Stadium auf eine breite Palette von Produkten ausgeweitet, die energiebetriebene und andere energieverbrauchsrelevante Produkte umfasst.

Die Kennzeichnungskategorien werden je nach Ausgang des im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie festgelegten Verfahrens entsprechend festgelegt.

Die genauen Modalitäten der Kennzeichnung werden gegebenenfalls in den Durchführungsmaßnahmen zur Kennzeichnungsrichtlinie festgelegt.

Die Kennzeichnung soll einerseits über den Energieverbrauch/die Energieersparnis in der Nutzungsphase und andererseits über andere relevante und wichtige Umweltparameter des Produkts Aufschluss geben.

Mit dem **nach dem Freiwilligkeitsprinzip** zu verwendenden Umweltzeichen werden die Informationen für die Verbraucher ergänzt. Mit diesem „Qualitätsetikett“ sollen die Verbraucher auf Produkte aufmerksam gemacht werden, die unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Umweltkriterien im Verlauf des gesamten Lebenszyklus eine bestimmte Qualitätsstufe erreichen.

Die Umweltzeichen-Verordnung wird im Hinblick auf eine Vereinfachung und Straffung des Verfahrens zur Vergabe eines Umweltzeichens sowie auf eine Ausweitung der Produktpalette überarbeitet. Die Umweltzeichen-Kriterien werden weiterhin ein breites Spektrum ökologischer Aspekte abdecken. Darüber hinaus werden möglicherweise auch Umweltzeichenkriterien für die Produkte entwickelt, für die noch keine Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung festgelegt wurden. Als Richtwert gilt, dass die Umweltzeichenkriterien für eine Produktgruppe so formuliert werden, dass sie von 10 % der auf dem Markt erhältlichen Produkte erfüllt werden.

Der Entscheidungsprozess im Rahmen der Umweltzeichen-Verordnung wird sich zwar von den in der Ökodesign-Richtlinie und der Kennzeichnungsrichtlinie vorgesehenen Prozessen unterscheiden, die Umsetzung dieser Maßnahmen wird jedoch zur Gewährleistung einer effizienten Nutzung der Daten und des Fachwissens sowie der Kohärenz der an die Verbraucher weitergegebenen Informationen eng miteinander verknüpft sein. Insbesondere werden im Verlauf des Prozesses der Kriterienfestlegung im Rahmen des Umweltzeichens Informationen bereitgestellt, die für die analytischen Arbeiten zur Festlegung der Mindestanforderungen und Benchmarks der Umweltverträglichkeit herangezogen werden können, was auch für den umgekehrten Fall gilt. Bei der Behandlung gleicher Produktgruppen werden auch die Beurteilungsmethoden und Überprüfungszeitpläne aufeinander abgestimmt.

### 2.3. Anreizmaßnahmen

Einige Mitgliedstaaten setzen bereits – in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Vertrags und den Vorschriften über staatliche Beihilfen<sup>9</sup> – Anreizmaßnahmen für die Entwicklung und Anschaffung von Produkten mit hoher Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit und gestalten ihre Vergabepraktiken nach ökologischen Kriterien, um die Akzeptanz der Produkte zu fördern. Die Kriterien, die diese Produkte erfüllen müssen, um im Rahmen der Anreizmaßnahmen oder des öffentlichen Beschaffungswesens berücksichtigt zu werden, können sich jedoch von Land zu Land stark unterscheiden. Dies kann wiederum zu einer Aufsplitterung der im Binnenmarkt für die betreffenden Produkte vorgesehenen Anreizmaßnahmen führen. Darüber hinaus wurde das Potenzial des öffentlichen Beschaffungswesens, das bei 16 % des BIP der EU liegt, bisher kaum ausgeschöpft.

Zur Überwindung dieser Aufsplitterung und zur weiteren Förderung der Akzeptanz energieeffizienter und umweltverträglicher Produkte wird mit der Kennzeichnungsrichtlinie im Anschluss an eine Folgenabschätzung eine **harmonisierte Grundlage** für die von der EU und den Mitgliedstaaten durchgeführten **öffentlichen Ausschreibungen** und **Anreizmaßnahmen** geschaffen, wie nachstehend ausgeführt wird.

Im Bereich des **öffentlichen Beschaffungswesens** wird in den Durchführungsmaßnahmen zur Kennzeichnungsrichtlinie eine der Kennzeichnungsklassen als Niveau festgelegt, bei dessen

---

<sup>9</sup> Insbesondere die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

Unterschreitung öffentliche Behörden keinen Zuschlag erteilen dürfen. Dieses Niveau wird auf der Grundlage des Ergebnisses von Verträglichkeitsprüfungen für relevante Produktgruppen festgesetzt, bei denen damit ein wesentlicher Beitrag zur Ausschöpfung der Größenvorteile und zur Förderung der Innovation geleistet werden könnte. Das Niveau würde der Leistungsklasse entsprechen, mit der das Potenzial des öffentlichen Beschaffungswesens optimiert wird, energieeffizientere und umweltfreundlichere Produkte verstärkt auf dem Markt zu etablieren. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass bei Beachtung der Verfügbarkeit von Produkten ein angemessener Wettbewerb auf dem Markt sichergestellt ist und dass die öffentlichen Haushalte im Allgemeinen nicht stärker belastet werden, als dies bei den geltenden Ausschreibungspraktiken (unter Berücksichtigung des vollständigen Produktlebenszyklus) der Fall ist.

Was die **Anreizmaßnahmen** anbelangt, können die Mitgliedstaaten frei darüber entscheiden, ob, und gegebenenfalls in welcher Form, Anreize zur Förderung der Akzeptanz energieeffizienter und umweltverträglicher Produkte gesetzt werden, wobei gegebenenfalls die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, und insbesondere jene über staatliche Beihilfen<sup>10</sup>, zu beachten sind. In den Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Kennzeichnungsrichtlinie wird aber, vorbehaltlich der Ergebnisse einer Folgenabschätzung, eine der Kennzeichnungsklassen als Niveau festgelegt, bei dessen Unterschreitung die Mitgliedstaaten keine Anreizmaßnahmen setzen dürfen. Dieses Niveau wird über den derzeitigen Umweltschutzanforderungen der Gemeinschaft liegen. Die Maßnahme wird für Produktgruppen gelten, bei der eine Aufsplitterung der Anreizmaßnahmen ihre Wirksamkeit erwiesenermaßen verringern könnte. Im Prinzip würde dieses Niveau jenem für öffentliche Ausschreibungen entsprechen, wodurch die Wirkung der Maßnahmen verstärkt werden könnte.

Da vor allem der Preis für Kaufentscheidungen ausschlaggebend ist, können marktbasierende Instrumente die Preisgestaltung positiv beeinflussen und zur Berücksichtigung der Umweltkosten beitragen, sodass energie- und unweleffiziente Produkte stärker angenommen werden. Die Kommission prüft diesbezüglich unter anderem Möglichkeiten für eine Überarbeitung des für Umweltsteuern geltenden Rahmens. Überdies hat die Kommission Studien in Auftrag gegeben, um die Vor- und Nachteile etwaiger steuerlicher Anreizmechanismen auf EU-Ebene analysieren zu lassen und auf dieser Grundlage zu prüfen, ob weitere Initiativen für Produkte notwendig sind, die insbesondere unter die Ökodesign-Richtlinie und die Kennzeichnungsrichtlinie bzw. unter die Umweltzeichenverordnung fallen.

**Eine Verstärkung und Unterstützung dieser Maßnahmen wird mit Hilfe folgender Elemente erzielt:**

#### **2.4. Kohärente Produktdaten und Methodik**

Für die Umsetzung dieser Politik bedarf es kohärenter und verlässlicher Daten, auf deren Grundlage die allgemeine Umweltverträglichkeit der Produkte und ihre Marktdurchdringung beurteilt und die Fortschritte beobachtet werden können. Die erforderlichen, mit Hilfe verschiedener Instrumente erfassten Daten über Produkte und ihre Umweltauswirkungen sollten – soweit sinnvoll – gemeinsam genutzt werden. Eine entsprechende Methodik sollte kostenwirksam und für die politischen Entscheidungsträger und die Industrie einfach anzuwenden sein.

---

<sup>10</sup> Siehe Fußnote 9.



Nach Möglichkeit sollte die Verwendung harmonisierter europäischer Normen, im Idealfall auf der Grundlage internationaler Normen festgelegt, geprüft werden. Auf diese Weise können eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie gute Beziehungen mit Drittländern und den dort ansässigen Herstellern gewährleistet werden.

## **2.5. Förderung eines umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens**

Eine weitere Stärkung des umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens („Green Public Procurement – GPP“) wird durch *freiwillige* Maßnahmen erzielt werden, die als Ergänzung der weiter oben beschriebenen, mit den Binnenmarktbestimmungen im Einklang stehenden verpflichtenden Maßnahmen dienen werden. Die Kommission unterstützt die Behörden bei der umweltgerechten Gestaltung ihrer Beschaffungsverfahren mit entsprechenden Leitlinien und Instrumenten. Dazu gehört die Festlegung von Richtwerten auf der Grundlage der Niveaus der Mitgliedstaaten mit den besten Leistungen sowie die Bereitstellung von Leistungsbeschreibungsmustern, die mit den Binnenmarktbestimmungen im Einklang stehen. Darüber hinaus wird ein Kooperationsprozess mit den Mitgliedstaaten eingeleitet, um gemeinsame Kriterien für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen festzulegen und zu vereinbaren, die dann in die diesbezüglichen nationalen Aktionspläne und Leitlinien übernommen werden. Die Beachtung dieser Kriterien ist für die Überwachung der Einhaltung von Zielen maßgeblich. Auf Freiwilligkeit beruhende gemeinsame Kriterien für das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen werden für jene Dienstleistungen und Produkte eingeführt, für die die in Abschnitt 2.3 vorgesehenen obligatorischen Niveaus nicht oder noch nicht festgelegt wurden.

Den gemeinsamen Kriterien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen werden Umweltverträglichkeitsbenchmarks und relevante Kennzeichnungen zugrunde gelegt. Auf diese Maßnahmen wird in einer eigenen Mitteilung über ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen ausführlicher eingegangen.

## **2.6. Einbeziehung des Einzelhandels und der Verbraucher**

Der Einzelhandel hat durch eigene Maßnahmen und über die Lieferkette und das Verbraucherverhalten beträchtlichen Einfluss auf die Förderung nachhaltigerer Verbrauchsmuster. Der Einzelhandel und die Hersteller sehen die Nachhaltigkeit zunehmend als eine enorme Chance für das Wachstum ihrer Unternehmen, für ihre Wettbewerbsfähigkeit und für die Innovationsförderung. Zur Verringerung der Umweltbelastung durch den Einzelhandelssektor und seine Lieferkette, zur Förderung nachhaltigerer Produkte und zur besseren Information der Verbraucher sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich. Zu diesem Zweck werden auch andere Interessenträger, beispielsweise Hersteller, Verbraucherverbände und andere Nichtregierungsorganisationen, eingebunden.

Ein Endkundenforum wird eingerichtet und als Plattform für folgende Maßnahmen dienen:

- Festlegung der wichtigsten Aktionsbereiche und der Ausgangssituation für laufende Initiativen;
- Austausch von vorbildlichen Verfahren, Ausdehnung des geografischen Geltungsbereichs laufender Initiativen, Entwicklung etwaiger neuer Initiativen und
- Berichterstattung über die mit einzelnen Maßnahmen erzielten Fortschritte.

Angestrebt wird eine Verpflichtung der großen Einzelhändler zu einer Reihe ehrgeiziger, konkreter Maßnahmen mit klar umrissenen Zielen, Zeitvorgaben, zu erbringenden Leistungen und Kontrollindikatoren.

Diese Verpflichtungen entsprechen dem in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2006<sup>11</sup> formulierten Appell an die Unternehmen, stärker im Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen tätig zu werden.

Im Rahmen der Verbraucherpolitik der EU können Marktinstrumente geschaffen werden, die die Bürger in die Lage versetzen, als Verbraucher ökologisch nachhaltige Kaufentscheidungen zu treffen. Daher wird die Kommission Maßnahmen zur Stärkung des Umweltbewusstseins der Verbraucher und ihrer Fähigkeit, eine sachkundigere Wahl zu treffen, unterstützen. Erzielt wird dies beispielsweise durch die Entwicklung von Instrumenten für die Information und Sensibilisierung von Jugendlichen<sup>12</sup> sowie Online-Bildungsmodulen für Erwachsene<sup>13</sup> zum Thema nachhaltiger Verbrauch.

### **3. SCHLANKE PRODUKTION**

Der ordnungspolitische Rahmen für Produktionsverfahren ist auf europäischer Ebene bereits fest verankert. Darunter fallen beispielsweise Bestimmungen über Industrie-Emissionen (IPPC-Richtlinie)<sup>14</sup> und das Emissionshandelssystem für Treibhausgase<sup>15</sup>. Für ressourceneffiziente und ökologisch innovative Produktionsprozesse, zur Verringerung der Abhängigkeit von Rohstofflieferungen und zur Förderung optimaler Ressourcennutzung und Wiederverwertung sind jedoch weitere Impulse erforderlich.

Im vorliegenden Aktionsplan wird eine Reihe integrierter Maßnahmen vorgeschlagen, die unter Ausnutzung von Synergieeffekten als Ergänzung zu der im vorhergehenden Kapitel dargestellten Politik eines intelligenteren Verbrauchs und besseren Produkten dienen sollen, indem sie die Auswirkungen dieser Politik *erweitern, verstärken und beschleunigen*.

Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die folgenden drei Bereiche:

#### **3.1. Steigerung der Ressourceneffizienz**

Durch die Ressourceneffizienz wird ein höherer Wert bei geringerem Ressourceneinsatz erzielt. In den letzten zehn Jahren ist die Ressourcenproduktivität in der EU (gemessen in BIP per Ressourcennutzung, €/kg) real um 2,2 % jährlich gestiegen. Dies stellt einen Beweis dafür dar, dass die EU die Ressourcennutzung in einer wachsenden Wirtschaft stabilisieren konnte. Erreicht wurde dies größtenteils durch eine verbesserte Produktionseffizienz sowie die immer wichtigere Rolle der Dienstleistungen in der Wirtschaft. Für eine weitere Verbesserung der Ressourcenproduktivität ist mindestens ein mit diesem EU-Durchschnittswert vergleichbares Tempo anzusetzen.

Weitere Instrumente werden entwickelt, um die Ressourceneffizienz unter Berücksichtigung des gesamten Produktlebenszyklus und unter Einbeziehung des Handels zu beobachten anhand von Benchmarks zu bewerten und zu fördern. Zu einem späteren Zeitpunkt werden detaillierte materialbezogene Analysen und Zielsetzungen formuliert, die auf Aspekten der ökologischen Relevanz und des Zugangs zu natürlichen Ressourcen beruhen werden.

---

<sup>11</sup> Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden, KOM(2006) 136.

<sup>12</sup> Mit Hilfe des Schülerkalenders.

<sup>13</sup> Im Rahmen des EU-Online-Tools zur Verbraucheraufklärung DOLCETTA.

<sup>14</sup> Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), KOM(2007) 844, 21.12.2007.

<sup>15</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32).

### 3.2. Förderung der Ökoinnovation

Die Innovationen im Bereich der Umweltprodukte und -dienstleistungen sind von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung des vorliegenden Aktionsplans und spielen eine Schlüsselrolle in der Innovationspolitik. Die Anzahl von Patenten in einem bestimmten Bereich ist einer der Indikatoren für die Messung des Innovationsniveaus. Angaben der OECD zufolge nimmt die Anzahl der in der EU veröffentlichten Patente im Bereich der Ökoinnovation zu: die Mitgliedstaaten mit den besten Leistungsniveaus vergeben jährlich 3,5 Patente pro Milliarde BIP (in Euro).

In der EU werden im Rahmen einer breiter angelegten gemeinschaftlichen Forschungs- und Innovationspolitik und ihrer Instrumente Anwendungen entwickelt, um die Ökoinnovation und ihre Akzeptanz zu beobachten, anhand von Benchmarks zu bewerten und zu fördern.

Damit Leistungen und die potenziellen Umweltauswirkungen der neuen Technologien durch Dritte verlässlich überprüft werden können, wird ein EU-weites System zur Überprüfung europäischer Umwelttechnologie eingeführt. Das auf Freiwilligkeit beruhende und teilweise selbstfinanzierte System wird auf einem ordnungspolitischen Rahmen beruhen und das Vertrauen in die neuen, auf den Markt kommenden Technologien erhöhen.

### 3.3. Förderung des ökologischen Potenzials der Industrie

#### *Überarbeitung der EMAS-Verordnung*

Das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, EMAS<sup>16</sup>, unterstützt die Unternehmen bei der Optimierung ihrer Produktionsprozesse, der Verringerung der Umweltauswirkungen und bei einer effektiveren Ressourcennutzung. EMAS funktioniert als freiwilliges System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.

Zur Ausschöpfung seines Potenzials für ressourceneffizientere Produktionsprozesse wird das System grundlegend überarbeitet, um die Unternehmen stärker einzubinden und die Verwaltungslasten und -kosten für die KMU zu verringern.

#### *Entwicklung industriepolitischer Initiativen für die Umweltindustrien*

Die Umweltindustrien<sup>17</sup> leisten einen Beitrag zu einer energieeffizienteren und umweltfreundlicheren Wirtschaft.

Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Umweltindustrien und ihrer Inanspruchnahme durch die traditionellen Branchen werden Initiativen für die Umweltindustrien entwickelt. Diese Initiativen dienen zur Umsetzung der Industriepolitik der Europäischen Kommission.<sup>18</sup> Zu diesem Zweck wird eine umfassende Prüfung der rechtlichen Hindernisse und der Fälle von Marktversagen mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der

---

<sup>16</sup> Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), (ABl. L 114 vom 24.4.2001. S. 1).

<sup>17</sup> Den Umweltindustrien sind „alle Bereiche zuzurechnen, die sich mit der Herstellung von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen für Messung, Vermeidung, Begrenzung, Minimierung oder Beseitigung von Umweltschäden, insbesondere für Wasser, Luft und Boden, sowie mit Problemen im Zusammenhang mit Abfall, Lärm und Ökosystemen befassen“ (Eurostat/OECD (1999). Darunter fallen Branchen wie Abfall- und Abwasserwirtschaft, erneuerbare Energiequellen, Umweltberatung, Kontrolle und Bekämpfung der Luftverschmutzung, ökologisches Bauen usw.

<sup>18</sup> Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474.

Umweltindustrien und ihre Inanspruchnahme durch andere Wirtschaftsbereiche durchgeführt. Dabei werden Themen wie Binnenmarkt und bessere Rechtsetzung sowie Normung und Zugang zu Finanzierungsquellen behandelt. Ferner wird untersucht, in welchem Ausmaß die Informations- und Kommunikationstechnologien zu nachhaltigen Lösungen beitragen können.<sup>19</sup> Besonderes Augenmerk wird den im Rahmen der Leitmarktinitiative festgelegten vorrangigen Bereichen gelten.

#### *Unterstützung der KMU*

Aufgrund von Informationsmangel, unzureichender Erfahrung sowie Finanz- und Personalknappheit werden KMU daran gehindert, das mit einem soliden ökologischen Management verbundene Potenzial auszuschöpfen.

Die Kommission führte zwischen 2005 und 2007 eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der europäischen KMU, unter anderem auch zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit<sup>20</sup>, ein. Weitere Maßnahmen sind in der Mitteilung über den „Small Business Act“ für Europa<sup>21</sup> vorgesehen. Insbesondere im Rahmen des Enterprise Europe Network wird Sensibilisierungsarbeit geleistet und das durch andere EU-Programme und Initiativen im Umwelt- und Energiebereich gewonnene Know-how und Fachwissen verbreitet.

#### **4. HINARBEITEN AUF GLOBALE MÄRKTE UND NACHHALTIGE PRODUKTE**

Zusätzlich zu den weiter oben dargestellten Handlungsschwerpunkten werden Maßnahmen auf globaler Ebene durchgeführt. Diese beruhen auf bestehenden Initiativen wie der Thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, dem Fonds für globale Energieeffizienz und erneuerbare Energie sowie der Verordnung für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor. Darüber hinaus plant die Kommission folgende Maßnahmen:

- Förderung sektoraler Strategien bei internationalen Klimaverhandlungen als Bestandteil und Ergänzung eines umfassenden internationalen Übereinkommens zum Klimawandel für den Zeitraum nach 2012. Regierungen und Industriebranchen entwickeln zunehmend sektorale Strategien und legen sich auf spezifische Benchmarks für Emissionen oder Energieeffizienz fest. Dadurch können Entwicklungsländer in bestimmten Sektoren Maßnahmen ergreifen, durch die der Anstieg der Emissionen verringert werden könnte, so dass sektorspezifische Emissionen künftig deutlich von der Ausgangssituation im jeweiligen Sektor abweichen. Durch diese Vorgehensweise wird die Industrie auch bei der Senkung der Emissionen unterstützt. Zugleich kann damit durchaus den Bedenken bezüglich der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionsquellen Rechnung getragen werden. Die Kommission wird die Entwicklung derartiger Ansätze im Kontext künftiger internationaler Verhandlungen über den Klimawandel unterstützen. Zu den diesbezüglichen Maßnahmen zählen der Aufbau von Kapazitäten in den wichtigsten Schwellenländern sowie die Festlegung der Schlüsselemente, die für die Einbeziehung sektoraler Strategien in die UN-Klima-Rahmenvereinbarung für die Zeit nach 2012 erforderlich sind.
- Förderung bewährter Verfahren auf internationaler Ebene. Maßnahmen für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch werden im Rahmen des Zehnjahres-Rahmenplans für

---

<sup>19</sup> Verbesserung der Energieeffizienz durch Informations- und Kommunikationstechnologien, KOM(2008) 241 endg.

<sup>20</sup> Klein, sauber und wettbewerbsfähig: Ein Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Einhaltung von Umweltvorschriften, KOM(2007) 379.

<sup>21</sup> Vorfahrt für KMU in Europa – Der „Small Business Act“ für Europa, KOM(2008) 394.

Programme für nachhaltige Produktions- und Verbrauchsstrukturen der Vereinten Nationen (Marrakesch-Prozess) gefördert. Durch zusätzliche Maßnahmen werden Partnerschaften ausgebaut – beispielsweise die EU-Asien-Partnerschaft (SWITCH-Programm) – und internationale Rundtischgespräche und Expertenrunden unterstützt. Darüber hinaus haben die G8-Staaten auf Initiative der Europäischen Kommission gemeinsam mit China, Indien und Südkorea am 7. Juni 2008 eine Internationale Partnerschaft für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Energieeffizienz (IPEEC – International Partnership for Cooperation on Energy Efficiency) beschlossen.

- Förderung des internationalen Handels mit umweltfreundlichen Gütern und Dienstleistungen. Die Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen kann die Verbreitung der ökologischen Technologien erleichtern und so die Umstellung auf eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft begünstigen. Dabei stützt sie sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Bereich der Umweltindustrie und setzt sich für deren Steigerung ein. Die EU bemüht sich weiterhin um eine Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen im Rahmen der WTO-Gespräche zur „Entwicklungsagenda von Doha“ und im Kontext bilateraler Handelsgespräche. Dies sollte, wenn möglich, auf der Grundlage internationaler Normen geschehen. Mit Hilfe der Ökodesign-Richtlinie werden Umwelt- und Energieeffizienznormen für eine Reihe von Produkten entwickelt. Dies kann den Weg für internationale Normen ebnen und dazu beitragen, dass für führende europäische Unternehmen neue Märkte entstehen. Dieser Prozess sollte von der Handelspolitik und vom Wirtschaftsdialo g mitgetragen werden.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ABLAUFPLAN**

In der vorliegenden Mitteilung wird ein Gesamtpaket mit Maßnahmen für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft vorgestellt. Diese Maßnahmen beruhen auf mehreren Politikkonzepten der EU. Insbesondere im Rahmen der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung wird Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch zu den wichtigsten politischen Herausforderungen für Europa gezählt. Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft für 2008-2010 sieht die Förderung einer auf nachhaltigere Verbrauchs- und Produktionsmuster ausgerichteten Industriepolitik als einen der wichtigsten Ansätze vor.

Diesem Aktionsplan werden folgende Texte beige fügt:

- Vorschlag für die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie;
- Vorschlag für eine Überarbeitung der Umweltzeichen-Verordnung;
- Vorschlag für eine Überarbeitung der EMAS-Verordnung;
- Mitteilung über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen.

In Kürze werden in diesem Zusammenhang weitere Dokumente vorgelegt:

- Vorschlag für eine Überarbeitung der Energiekennzeichnungsrichtlinie;
- Vorschlag für eine Verordnung über ein System zur Überprüfung der Umwelttechnologie.
- Weitere Maßnahmen folgen zu einem späteren Zeitpunkt in den Jahren 2008/2009: Förderung der Ressourceneffizienz; Förderung der Ökoinnovation; Entwicklung industriepolitischer Initiativen für die Umweltindustrien; sektorale Ansätze; Förderung bewährter Verfahren auf internationaler Ebene; Förderung des internationalen Handels mit umweltfreundlichen Gütern und Dienstleistungen.

Die Kommission wird die Fortschritte überprüfen und 2012 einen Bericht über die Durchführung des Aktionsplans vorlegen. Dabei wird die Kommission vor allem analysieren, ob weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit von Produkten, insbesondere die Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie und der Kennzeichnungsrichtlinie auf nicht energieverbrauchsrelevante Produkte, erforderlich sind.