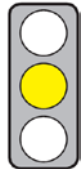


## KERNPUNKTE

**Ziel der Empfehlung und der Mitteilung:** Die Kommission propagiert die EU-weit einheitliche Anwendung zweier von ihr entwickelter Methoden für die Messung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen.

**Betroffene:** Unternehmen, Verbraucher.



**Pro:** (1) Einheitliche Methoden bei der Bewertung von Umweltleistungen können Handelsbarrieren abbauen und den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt stärken.

(2) Da die Teilnahme in der dreijährigen Testphase freiwillig sein soll, werden Unternehmen vorerst nicht durch zusätzliche Kosten belastet.

**Contra:** (1) Die von der Kommission erwogene Pflicht zur Verwendung ihrer Methoden nach Ablauf der Testphase führt zu Kostenbelastungen für Unternehmen.

(2) Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, sollte vorrangig die Einhaltung bestehender Umweltvorschriften durchgesetzt und eine funktionierende Marktüberwachung eingerichtet werden.

## INHALT

### Titel

**Empfehlung 2013/179/EU** vom 9. April 2013 **für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen**

**Mitteilung COM(2013) 196** vom 9. April 2013: **Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte** – Erleichterung einer besseren Information über die Umweltleistung von Produkten und Organisationen

### Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf die Mitteilung COM(2013) 196.

#### ► Hintergrund und Ziele

- „Grüne Produkte“ haben im Vergleich zu herkömmlichen Produkten eine günstigere Ökobilanz („Umweltleistung“), da sie bei allen Aktivitäten entlang ihres gesamten „Lebenswegs“ – Rohstoffgewinnung, Herstellung, Vertrieb, Nutzung sowie Wiederverwendung, Recycling und Verwertung – Ressourcen effizienter nutzen und weniger Umweltschäden verursachen. „Grüne Organisationen“ – private und öffentliche Einrichtungen einschließlich Unternehmen und Behörden (Empfehlung 2013/179/EU Nr. 2 lit g) – verbessern ihre Umweltleistung insbesondere durch die Berücksichtigung des „Lebenswegkonzepts“.
- Derzeit gibt es keine allgemein akzeptierten, wissenschaftlich fundierten Definitionen zu grünen Produkten und Organisationen. Aus diesem Grund haben sie laut Kommission bislang nur einen geringen Marktanteil.
- Die Kommission strebt gleichzeitig an:
  - eine „stärkere Verbreitung grüner Produkte und umweltfreundlicherer Unternehmenspraktiken“ (S. 3),
  - die Verhinderung einer „Zersplitterung“ des EU-Binnenmarktes (Empfehlung 2013/179/EU, Erwägungsgrund 11).
- Um dies zu erreichen, entwickelt und propagiert sie für die Umweltleistungen von Produkten und Organisationen:
  - EU-weit einheitliche Methoden zu ihrer Messung und
  - EU-weit einheitliche Grundsätze zu ihrer Offenlegung.
- Den Mitgliedstaaten und Organisationen empfiehlt sie deren – freiwillige – Anwendung (Empfehlung 2013/179/EU).

#### ► Vorteile grüner Produkte und grüner Organisationen

- Laut Kommission zeichnen sich grüne Produkte dadurch aus, dass sie
  - Ressourcen effizienter nutzen,
  - Kosten für die Hersteller bei der Produktion und für die Verbraucher bei der Nutzung senken,
  - leichter wiederverwendet oder recycelt werden können,
  - Umweltschäden minimieren sowie
  - die Verbraucherezufriedenheit erhöhen.

- Laut Kommission zeichnen sich grüne Organisationen dadurch aus, dass sie
  - „Innovationsvorreiter“ sind,
  - sowohl ihre eigene Umweltleistung als auch diejenige anderer Akteure entlang der Wertschöpfungskette – z. B. der Zulieferer – verbessern,
  - niedrigere Kosten und eine höhere Produktivität haben sowie
  - geringeren Umweltrisiken ausgesetzt sind.
- Die „grüne Wirtschaft“, die „ökologische“ Güter und Dienstleistungen anbietet,
  - hat auch während der Rezession seit 2008 ein jährliches Wachstum von 4% erzielt und
  - gehört zu den Sektoren mit den höchsten Beschäftigungswachstumspotenzialen.
- ▶ **Ursachen und Nachteile uneinheitlicher Regelungen**
  - Die Unterschiede einzelstaatlicher und privatwirtschaftlicher Regelungen zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen sind laut Kommission zurückzuführen auf
    - die unterschiedliche Berücksichtigung von
      - „direkten Umweltwirkungen“, die unmittelbar einem Produkt bzw. einer Organisation zugeordnet werden können – z. B. von gefährlichen Produktionsabfällen – und
      - „indirekten Umweltwirkungen“ in allen Lebenswegphasen, die der Produktherstellung und -nutzung vor- oder nachgelagert sind – z. B. Umweltschäden bei der Rohstoffgewinnung –;
      - Ermessensspielräume bei der Bewertung der Umweltleistung.
    - Die Vielzahl unterschiedlicher Regelungen [„Wildwuchs“, S. 6; SWD(2013) 112, S. 3]
      - erhöht die Kosten für Unternehmen, die im Binnenmarkt ihre Produkte oder sich selbst als grün bewerben wollen, da viele Zertifizierungen nötig sind,
      - senkt das Vertrauen von Verbrauchern in Aussagen über die Umweltleistung von Produkten und
      - „verhindert“ einen grenzüberschreitenden Wettbewerb im Binnenmarkt.
- ▶ **EU-einheitliche Methoden zur Messung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen („Umweltfußabdruck“)**
  - Die Kommission entwickelt folgende EU-weit einheitliche Methoden zur Messung von Umweltleistungen und empfiehlt deren Anwendung:
    - die „PEF-Methode“ zur Messung des „Umweltfußabdrucks“ von Produkten (Product Environmental Footprint; Empfehlung 2013/179/EU, Anhang II) und
    - die „OEF-Methode“ zur Messung des „Umweltfußabdrucks“ von Organisationen (Organisation Environmental Footprint; Empfehlung 2013/179/EU, Anhang III).
  - Im Gegensatz zu bestehenden Messmethoden beinhalten die PEF- und die OEF-Methode EU-einheitliche
    - „Umweltwirkungskategorien“ für die Erstellung einer Ökobilanz – z. B. Klimawandel, Human- oder Ökotoxizität, Ressourcenerschöpfung – und
    - Mindestanforderungen an die Datenqualität.
  - Die PEF- und die OEF-Methode werden ergänzt und konkretisiert durch
    - „Produktkategorie-Regeln“ („PEFCR“, Product Environmental Footprint Category Rules; Empfehlung 2013/179/EU, Anhang II.2), die mit Benchmarks für eine Produktkategorie – z. B. „Muster“ für ein „grünes Produkt“ – die PEF-Berechnungen und -Bewertungen vergleichbar machen, und
    - „Sektor-Regeln“ („OEFSR“, Organisation Environmental Footprint Sector Rules; Empfehlung 2013/179/EU, Anhang III.2), die mit Benchmarks für die Organisationen eines Sektors die OEF-Berechnungen und -Bewertungen vergleichbar machen.
  - Bei der Festlegung von PEFCR und OEFSR sind schwerpunktmäßig zu berücksichtigen
    - die „drei oder vier“ jeweils relevantesten Umweltwirkungen,
    - die jeweils relevantesten Prozesse oder Lebenswegphasen.
- ▶ **EU-einheitliche Grundsätze zur Offenlegung von Umweltleistungen**

Um zu verhindern, dass Informationen über Umweltleistungen von Produkten und Organisationen verwirrend oder irreführend sind, empfiehlt die Kommission, folgende Grundsätze zu beachten:

  - Die Ermittlung der Umweltleistung soll transparent sein.
  - Die ermittelte Umweltleistung soll
    - wissenschaftlich korrekt und überprüfbar sein,
    - innerhalb einer Produktkategorie bzw. eines Sektors mit anderen vergleichbar sein und
    - für die relevante Zielgruppe verständlich dargestellt und kostengünstig einsehbar sein.
- ▶ **Zukünftige Maßnahmen**
  - Die Kommission will eine dreijährige Testphase durchführen, an der sich „relevante Interessensträger“ – auch aus Drittstaaten – freiwillig beteiligen können.
  - In dieser Testphase will sie
    - „verschiedene“ Konformitäts- und Marktüberwachungssysteme für PEF und OEF testen,
    - zur erleichterten Anwendung der PEF- und der OEF-Methode – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – „innovative“ Managementmethoden prüfen und
    - ein Verfahren für die Aufstellung von PEFCR und OEFSR festlegen,

- Die Kommission will die PEF- und die OEF-Methode – „wo angebracht“ (S. 10) – einbeziehen in
  - das System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsführung [Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), Verordnung (EG) Nr. 1221/2009, s. [cepAnalyse](#)],
  - das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen [Green Public Procurement (GPP), s. [cepAnalyse](#)] und
  - das EU-Umweltzeichen [Verordnung (EG) Nr. 1980/2000].
- Die Kommission will zusätzlich zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG) weitere Leitlinien aufstellen, „die klare, präzise und relevante Umweltaussagen in Marketing und Werbung“ fördern (S. 12).
- Nach der dreijährigen Testphase will die Kommission prüfen, ob
  - die PEF- und die OEF-Methode verpflichtend gemacht werden sollen [SWD(2013) 111, S. 42],
  - ob bessere Alternativen zur PEF- und zur OEF-Methode bestehen (S. 11 f.).

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission erschwert der „Wildwuchs“ unterschiedlicher mitgliedstaatlicher Regelungen zur Messung und Offenlegung der Umweltleistungen den Herstellern grüner Produkte den grenzüberschreitenden Handel im EU-Binnenmarkt.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung kann nichttechnische Handelshemmnisse nicht beseitigen. Denn ausländische Unternehmen müssen auch unverbindliche inländische Regelungen z. B. für Umweltzeichen anwenden, da die inländischen Verbraucher nur mit diesen vertraut sind; andernfalls wären sie gegenüber örtlichen Herstellern im Nachteil (S. 6 f.).

### Politischer Kontext

Die Kommission stellte in ihrer Mitteilung „Integrierte Produktpolitik“ [KOM(2003) 302] fest, dass die Umweltwirkungen eines Produkts während dessen gesamten Lebenszyklus einheitlich behandelt werden müssen. In ihren beiden Binnenmarktakten [Mitteilung KOM(2010) 608, s. [cepAnalyse](#); Mitteilung KOM(2011) 206] erwog die Kommission die Festlegung einer EU-weiten Bewertungs- und Kennzeichnungsmethode für die ökologischen Auswirkungen von Produkten („ökologischer Fußabdruck“). Im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ [Mitteilung KOM(2011) 571, s. [cepAnalyse](#)] und in der „Europäischen Verbraucheragenda“ [Mitteilung COM(2012) 225, s. [cepAnalyse](#)] sprach sich die Kommission dafür aus, eine EU-weite Methode festzulegen, mit der sich Umweltleistungen bewerten, anzeigen und vergleichen lassen.

In der Richtlinie über die Angabe des Energieverbrauchs (2010/30/EG, s. [cepAnalyse](#)) werden Händler von „energieverbrauchsrelevanten“ Produkten bereits jetzt zu Angaben über den Energieverbrauch ihrer Produkte verpflichtet. Rechtsvorschriften zur Harmonisierung von Aussagen über die Umweltleistung von Produkten und „grünem Marketing“ existieren bereits in verschiedenen Rechtsakten über Produktleistungen – z. B. in der Energy-Star-Verordnung [(EG) Nr. 106/2008] – und in allgemeinen Vorschriften zur Verhinderung irreführender Produktaussagen – z. B. in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG).

### Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt (federführend), Binnenmarkt, Landwirtschaft, Industrie
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend),

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Einheitliche Methoden für die Bewertung von Umweltleistungen können Handelsbarrieren abbauen und den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt stärken.** Denn Unternehmen haben aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen nationalen und internationalen Umweltzeichen zusätzliche Kosten, wenn sie ihre Produkte EU-weit als „grüne Produkte“ anbieten wollen. Für die lapidare Behauptung der Kommission, dass der Binnenmarkt durch die Vielzahl an verschiedenen Umweltzeichen maßgeblich behindert werde und auf einheitlichen Methoden basierende Umweltaussagen den Markt für grüne Produkten substantiell förderten, findet sich jedoch keine Bestätigung.

Bereits heute unterliegen die Hersteller von energieverbrauchsrelevanten Produkten im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie(2009/125/EG; s. [cepAnalyse](#)) vielfach strengen ökologischen Mindeststandards. Gleichzeitig ist allerdings EU-weit die Marktüberwachung nicht ausreichend, um die Einhaltung dieser Standards zufriedenstellend zu überprüfen. Viele Produkte erfüllen daher nicht einmal die gesetzlichen Bestimmungen. **Um** Unternehmen Planungssicherheit für die dazu notwendigen Investitionen zu gewähren und **Wettbewerbsverzerrungen** zu vermeiden, ist eine EU-weite Harmonisierung der Bewertungsmethoden erforderlich.

**rungen zu verhindern, sollte vorrangig die Einhaltung bestehender Umweltvorschriften durchgesetzt und dafür eine funktionierende Marktüberwachung eingerichtet werden.**

Auf welche Art und Weise Unternehmen über die bestehenden Mindestanforderungen hinaus die Umweltleistungen ihrer Produkte bewerben möchten, sollte ihnen selbst überlassen werden. Allzu irreführende oder falsche Umweltaussagen werden bereits heute durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG) untersagt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Einheitliche Standards für die Bewertung und Kennzeichnung von Umweltleistungen können** die Aussagekraft und somit **die Akzeptanz von Umweltkennzeichnungen** bei umweltbewussten Verbrauchern **erhöhen**. Ein lebenswegbasierter Ansatz, welcher verschiedene Umweltwirkungen umfasst, bietet grundsätzlich den Vorteil, dass er den Anreiz für Unternehmen vermindert, einzelne umweltfreundliche Charaktereigenschaften eines Produkts während einer bestimmten Lebenswegphase auf Kosten umweltschädlicher Eigenschaften in anderen Phasen zu generieren und dann werbend herauszustellen. Andererseits kann ein lebenswegbasierter Ansatz Verwirrung unter den Verbrauchern stiften, insbesondere dann, wenn diese sich nur für ganz bestimmte Umweltleistungen – etwa den Energieverbrauch in der Nutzungsphase – interessieren.

Einheitliche Methoden zur Messungen und Bewertung von Umweltleistungen setzen voraus, dass ein konkretes Produkt in allen Ländern einheitlich genutzt und entsorgt wird und dass EU-weit einheitliche Präferenzen der Bevölkerung in Bezug auf die Gewichtung der Umweltleistungen bestehen. **Nationale Umweltsiegel können länderspezifischen Präferenzunterschieden Rechnung tragen und sind** deshalb sowie aufgrund ihres langjährigen Bestehens in den Mitgliedstaaten **akzeptierter als EU-einheitliche Umweltzeichen**. So fristet das im Jahr 2000 eingeführte EU-Umweltzeichen im Bewusstsein vieler Verbraucher das Dasein eines Mauerblümchens.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

**Weil die Teilnahme** an der Harmonisierung **während der** dreijährigen **Testphase freiwillig sein soll, werden Unternehmen nicht** zwangsläufig durch zusätzliche Kosten **belastet. Dies ändert sich, falls** – wie bereits in der Folgenabschätzung [SWD(2013) 111, S. 42] angedeutet – umweltorientierte **Unternehmen nach Beendigung der Testphase zur Verwendung der PEF- und der OEF-Methodik verpflichtet werden.**

Die Kommission prognostiziert, dass die Umsetzung ihrer Empfehlung die Wettbewerbsfähigkeit der umweltbewussten Unternehmen stärkt und deren Produktion und Beschäftigung zunehmen. Ob dies tatsächlich der Fall sein wird, kann derzeit nicht seriös vorausgesagt werden.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die von der Kommission angestrebten Maßnahmen gelten für alle in der EU gehandelten Produkte unabhängig vom Ort ihrer Produktion. Die Folgen für die Standortqualität Europas sind daher selbst im Falle ihrer verpflichtenden Einführung vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und für eine „umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen“ ergreifen (Art. 191 Abs. 1 AEUV). Zudem ist die Kommission berechtigt, rechtlich unverbindliche Empfehlungen abzugeben (Art. 292 Satz 3 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Regelungen zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, die EU-weit einheitlich sein sollen, können nur auf EU-Ebene festgelegt werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Einheitliche Maßstäbe und Methoden für die Bewertung von Umweltleistungen können den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt stärken. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, sollte allerdings vorrangig die Einhaltung bestehender Umweltvorschriften durchgesetzt und dafür eine funktionierende Marktüberwachung eingerichtet werden. Einheitliche Standards für die Bewertung und Kennzeichnung von Umweltleistungen können die Akzeptanz von Umweltkennzeichnungen erhöhen. Allerdings können nationale Umweltsiegel länderspezifischen Präferenzunterschieden Rechnung tragen und sind akzeptierter als EU-einheitliche Umweltzeichen. Weil die Teilnahme während der Testphase freiwillig sein soll, werden Unternehmen vorerst nicht belastet. Dies ändert sich, falls Unternehmen nach Beendigung der Testphase zur Verwendung der EU-weiten Methoden verpflichtet werden.