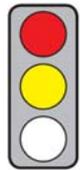


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission stellt Maßnahmen zur Unterstützung von Innovationen im Umweltbereich (Öko-Innovationen) vor.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft.



**Pro:** Produktkennzeichnungen, z.B. zum Energieverbrauch, können die Aufmerksamkeit für Umwelteigenschaften erhöhen.

**Contra:** (1) Die gewählte Definition für Öko-Innovationen verdeckt die entscheidenden Zielkonflikte und Abwägungen, die man bei einer „verantwortungsvollen Nutzung natürlicher Ressourcen“ zu treffen hat.

(2) Die Kommission begründet weder, woran sie festmacht, dass Öko-Innovationen zu langsam vermarktet werden, noch, warum Öko-Innovationen gegenüber anderen Innovationen einer besonderen Förderung bedürfen.

(3) Mit der geplanten Fortentwicklung des Umweltrechts und der Entwicklung von Produktnormen und Leistungszielen droht ein tiefer Eingriff auch in die Produktionsprozesse.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2011) 899** vom 15. Dezember 2011: **Innovation für eine nachhaltige Zukunft** – Aktionsplan für Öko-Innovationen (**Öko-Innovationsplan**)

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Eine Öko-Innovation ist „jede Form der Innovation“, die „wesentliche und nachweisbare Fortschritte“ zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung „herbeiführt oder anstrebt“, indem sie Umweltbelastungen verringert, die Widerstandsfähigkeit gegen Umweltbelastungen stärkt oder eine effizientere und verantwortungsvollere Nutzung natürlicher Ressourcen bewirkt (S. 3).
- Die Kommission schätzt den Jahresumsatz der „europäischen Ökoindustrien“ auf 319 Mrd. Euro. Das entspricht 2,5% des Bruttoinlandsprodukts der EU.
- In den letzten zwei Jahren haben 45% der europäischen Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe, der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft und der Lebensmittelindustrie Öko-Innovationen eingeführt.
- Außer im Energie- und im Klimaschutzbereich sind Öko-Innovationen bislang „relativ langsam“ vermarktet worden (S. 4).
- Öko-Innovationen müssen nach Auffassung der Kommission beschleunigt werden, damit Ressourcenproduktivität, Wirtschaftlichkeit und Umweltschutz steigen (S. 4).

#### ► Hemmnisse und Triebfedern für Öko-Innovationen

- Aus einer Eurobarometer-Umfrage (Flash Eurobarometer Nr. 315, März 2011) zitiert die Kommission wesentliche Hemmnisse für Öko-Innovationen:
  - unzureichender Zugang zu bestehenden Subventionen und steuerlichen Anreizen,
  - fehlende Mittel innerhalb des Unternehmens,
  - unsichere Kapitalverzinsung und zu lange Amortisationszeit für Öko-Innovationen,
  - unsichere Marktnachfrage.
- Sie weist darauf hin, dass diese Hemmnisse „mit denen vergleichbar sind, vor denen alle innovativen Unternehmen stehen“. Doch sind sie für Unternehmen, die Öko-Innovationen entwickeln, „oft schwerer zu überwinden“ (S. 4).
- Als Triebfedern für Öko-Innovationen identifiziert die Kommission:
  - gute Geschäftspartner,
  - aktuell hohe Materialkosten,
  - aktuell hohe Energiepreise,
  - die Erwartung zukünftig hoher Energiepreise.

#### ► Umweltrecht zur Förderung von Öko-Innovationen

- Das EU-Umweltrecht hat in der Vergangenheit bereits zu Öko-Innovationen geführt.
- Soweit das Umweltrecht „nicht hinreichend ambitionierte oder veraltete“ Normen enthält, kann es Öko-Innovationen auch behindern (S. 8).

- Die Kommission will 2012 eine Methode entwickeln, mit der sich die Auswirkungen von Umweltvorschriften auf Öko-Innovationen beurteilen lassen (S. 9).
- Die Kommission will Öko-Innovationen über die Durchführungsbestimmungen zu folgenden Umweltvorschriften fördern:
  - Altfahrzeugrichtlinie (2000/53/EG),
  - WEEE-Richtlinie (2002/96/EG, s. [CEP-Analyse](#) für die vorgeschlagene Neufassung),
  - RoHS-Richtlinie (2011/65/EU),
  - Richtlinie über Batterien und Akkumulatoren (2006/66/EG) sowie
  - Verpackungsrichtlinie (2006/66/EG).
- ▶ **Demonstrationsprojekte**
  - Obwohl bestimmte Technologien verfügbar sind, werden sie nicht in marktfähigen Produkten eingesetzt. Um diese Lücke zu schließen, will die Kommission Demonstrationsprojekte für Öko-Innovationen unterstützen.
  - Die Kommission will bis Ende 2012 Demonstrationsprojekte für eine Unterstützung in folgenden Bereichen auswählen: Bauschutt, Bodensanierung, Gewässersohlen und Grundwasser, Abwasser- und Schlammaufbereitung, Pestizide und Düngemittel in der Landwirtschaft, erneute Nutzung von Rohstoffen in bereits entsorgten Produkten („urban mining“), Elektro- und Elektronikaltgeräte und Anpassung an den Klimawandel.
  - Ab 2014 will sie Demonstrationsprojekte über das von 2014 bis 2020 laufende Rahmenprogramm für Forschung und Innovation [Mitteilung „Horizont 2020“, KOM(2011) 808] fördern.
- ▶ **Normen und Leistungsziele**
  - „Ambitionierte“ Normen und Leistungsziele eignen sich „hervorragend“ zur Förderung von Innovationen (S. 11).
  - Beispielhaft führt die Kommission folgende Bereiche für Normen und Leistungsziele an:
    - Trinkwasser- und Abwassersammelleitungen,
    - Abfallbehandlungsmöglichkeiten,
    - Bau- und Dämmstoffe bei Gebäuden.
  - Kennzeichnungssysteme, wie sie bereits bei Haushaltsgeräten bekannt sind, können die Förderung von Öko-Innovationen ergänzen.
  - Die Kommission will gemeinsam mit den internationalen Normungsgremien sowie den Mitgliedstaaten diejenigen Bereiche ermitteln, in denen die Entwicklung von Normen und Leistungszielen Öko-Innovationen unterstützen können.
- ▶ **Unterstützung für KMU**
  - Subventionen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus sind „notwendig und gerechtfertigt“ um Öko-Innovationen „zu beschleunigen“ (S. 12). Dies liegt daran, dass
    - potenzielle Investoren Öko-Innovationen nicht anders behandeln als andere Investitionen, insbesondere was Rendite und Risiko betrifft,
    - die Verringerung der Umweltbelastung unzureichend im privaten Investitionskalkül berücksichtigt wird.
  - Die Kommission will durch flankierende Maßnahmen die Investitionsbereitschaft, die Vernetzungsmöglichkeiten sowie ein gestärktes „Vertrauen der Märkte in Öko-Innovationen“ fördern (S. 12).
  - Die Kommission will
    - 2012 ein europäisches Netzwerk der Geldgeber und Investoren für Öko-Investitionen aufbauen,
    - europäischen Unternehmen, die Öko-Innovationen entwickeln, einen besseren Zugang zum Weltmarkt eröffnen,
    - das Vertrauen in neue Umwelttechnologien durch ein freiwilliges Pilotprogramm zur Überprüfung von Umwelttechnologien (Initiative on Environmental Verification, ETV) stärken,
    - Öko-Innovationen ab 2014 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der Kohäsionspolitik unterstützen,
    - mit „innovativen Finanzierungsinstrumenten“ aus EU-Geldern Investitionen in Öko-Innovationen subventionieren,
    - KMU und den Finanzsektor dabei unterstützen, „bankfähige Projekte“ (S. 13) zu erarbeiten.
- ▶ **Qualifikation von Arbeitnehmern**
  - Für den Übergang zu einer umweltverträglicheren Wirtschaft benötigen Unternehmen qualifizierte Arbeitskräfte, die über „neue Kompetenzen“ verfügen (S. 15).
  - Die Kommission will ein „EU-Kompetenzpanorama“ erstellen, das über Angebot von und Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmern informiert und deren Mobilität erhöht. Ein Schwerpunkt soll hierbei auf „grüne“ Arbeitsplätze gelegt werden (S. 16).
- ▶ **Austausch unter den Beteiligten**
  - In einer „hochrangigen Multistakeholder Lenkungsgruppe für Öko-Innovationen“ sollen Akteure aus Unternehmen und Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung von Öko-Innovationen beschließen.

- In „Europäischen Innovationspartnerschaften“ sollen alle Beteiligten einer Wertschöpfungskette in einen Dialog zur Förderung von Öko-Innovationen treten. Dadurch will die Kommission „bahnbrechende Innovationen zur Lösung konkreter gesellschaftlicher Herausforderungen“ beschleunigen (S. 16).
- Die Kommission erwägt, das öffentliche und private Beschaffungswesen verstärkt auf die Förderung von Öko-Innovationen auszurichten. Hierzu will sie die betroffenen Akteure in einem Netzwerk zusammenbringen, das die Ausschreibungsbedingungen auf die Förderung von Öko-Innovationen hin überprüft.
- In den Bereichen Biogas aus Bioabfall, „nachhaltige Chemie“ und Nutzung der Umwelt durch „Ökosystemdienstleistungen“ (z. B. Wasserreinigung durch natürliche Filtration) erwägt die Kommission die Bündelung von unterstützenden Maßnahmen.

► **Mitgliedstaaten und EU-Kommission**

- Die Mitgliedstaaten sollen mit der Kommission freiwillige nationale Fahrpläne für Öko-Innovationen vereinbaren, in denen sie ihre Strategien zur Förderung von Öko-Innovationen darlegen.
- Die Kommission wird Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten anhand eines Öko-Innovationsbarometers („Eco-Innovation Scoreboard“) überwachen.

**Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Die Kommission geht in der Mitteilung nicht auf Subsidiaritätsfragen ein.

**Politischer Kontext**

Die Strategie „Europa 2020“ soll die EU „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft“ „verwandeln“ [KOM(2010) 2020, S. 3; s. [CEP-Analyse](#)]. Dafür soll die „Leitinitiative Innovationsunion“ [KOM(2010) 546, s. [CEP-Analyse](#)] die Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation verbessern. Die „Leitinitiative ressourcenschonendes Europa“ [KOM(2011) 21] enthält mittel- und langfristige Ziele und Maßnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Diese Leitinitiativen werden schrittweise konkretisiert, bislang u. a. durch Initiativen zur EU-Energiestrategie 2020 [KOM(2010) 639; s. [CEP-Analyse](#)] und zur CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft [KOM(2011) 112, s. [CEP-Analyse](#)] und den Fahrplan Ressourceneffizienz [KOM(2011) 571, s. [CEP-Analyse](#)]. Ergänzt wird die Leitinitiative durch das Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)] Hinzu kommt der nun vorgelegte Öko-Innovationsplan.

**Politische Einflussmöglichkeiten**

Federführende Generaldirektion: GD Umwelt  
 Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

**BEWERTUNG**

**Ökonomische Folgenabschätzung**

*Ordnungspolitische Beurteilung*

**Der** sehr weit gefasste **Begriff der Öko-Innovationen verdeckt die möglichen Zielkonflikte und entscheidenden Abwägungen, die man bei einer „verantwortungsvollen Nutzung natürlicher Ressourcen“ zu treffen hat.** So kann eine Veränderung des Genmaterials von Pflanzen dazu führen, dass die „Widerstandsfähigkeit gegen Umweltbelastungen“ gestärkt wird. Die Verwendung von giftigen Substanzen kann dazu führen, dass man bei der Produktion weniger Energie einsetzen muss, um ein gewünschtes Ergebnis zu erhalten (z. B. Arsen in der Glasherstellung, Quecksilber bei Kompaktleuchtstofflampen). Anstatt hier pauschal auf „Fortschritte“ zu hoffen, hätte die Kommission auf die zu treffenden Abwägungsentscheidungen hinweisen müssen.

**Die Kommission erläutert auch weder, warum Öko-Innovationen gegenüber anderen Innovationen (z.B. im Gesundheitswesen) einer besonderen Förderung bedürfen, noch, woran sie festmacht, dass Öko-Innovationen zu langsam vermarktet werden.**

**Da sich** neues Wissen und damit auch **die Folgen von Innovationen naturgemäß kaum vorhersehen lassen, ist es verfehlt, nur in politisch bestimmten Bereichen innovatives Verhalten fördern zu wollen.** Stattdessen sollte der Kommission an einer Stärkung einer ergebnisoffenen Innovationskultur gelegen sein.

Die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle, Produkte und Dienstleistungen liegt im eigenen Interesse von Unternehmen. Aufgabe von Politik ist, die Rahmenbedingungen zu gestalten, die Innovationstätigkeit von Unternehmen ermöglichen. Dies gelingt in der EU nicht allen Mitgliedstaaten gleich gut, wie z.B. die Statistiken zur Patentanmeldung zeigen. In den Mitgliedstaaten wurden 2009 durchschnittlich rund 116 Patente je 1 Million Einwohner beim Europäischen Patentamt angemeldet. In Deutschland sind es rund 295, in Schweden sogar 332 – in Rumänien sind es hingegen nur knapp 2, in Bulgarien etwas mehr als 1. Die Kommission geht auf diese Ungleichheit nicht ein.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Kommission** führt selbst aus, dass die Einführung von Öko-Innovationen grundsätzlich mit den gleichen Hindernissen verbunden ist wie andere Innovationen auch. Für ihre Behauptung, dass die Hindernisse bei Öko-Innovationen oft schwerer zu überwinden seien, verzichtet die Kommission allerdings auf eine stichhaltige Begründung. Auch **erläutert** sie **nicht, warum europäische Steuerzahler Risiken bei der Innovationsförderung eingehen sollen, die private Investoren scheuen.**

**Kennzeichnungssysteme**, die sich bei Haushaltsprodukten wie Waschmaschinen und Kühlschränken für Angaben des Energieverbrauchs bewährt haben, **können die Aufmerksamkeit für positive Umwelteigenschaften erhöhen.** Allerdings machen auch sie die notwendigen Abwägungen z. B. zwischen dem Einsatz giftiger Stoffe und einer Verringerung des Energieverbrauchs nicht transparent.

**Mit der geplanten Fortentwicklung des Umweltrechts**, soweit es Öko-Innovationen behindert, **und der Entwicklung von Produktnormen und Leistungszielen** lassen sich zwar Innovationen vorantreiben. Allerdings **droht** dadurch auch **ein tiefer Eingriff auch in die Produktionsprozesse.** Denn die Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG, s. [CEP-Analyse](#)] gestattet es der Kommission ausdrücklich, nicht nur Produkteigenschaften vorzugeben, sondern auch lenkend in den Produktionsprozess einzugreifen, z. B. hinsichtlich Wasser- und Materialverbrauch sowie Lärmbelastung.

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe für die Förderung von Öko-Innovationen führt zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von vermeintlich öko-innovativen Firmen und öffnet einem subtilen Protektionismus Tür und Tor. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der nötigen Abwägungsentscheidungen hinsichtlich der Umwelteigenschaften von Produkten problematisch.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Gut und richtig qualifizierte Arbeitskräfte sind für ein innovatives Umfeld sowie Wachstum und Beschäftigung unerlässlich. Es spricht nichts dagegen, dass Mitgliedstaaten und Unternehmen über ein „Kompetenzpanorama“ Informationen über Angebot und Nachfrage nach solchen Arbeitskräften austauschen. Hierbei sollten „grüne“ Arbeitsplätze aber nicht bevorzugt werden, da auch die Politik nicht wissen kann, in welchen Branchen in der Zukunft welche Qualifikationen benötigt werden.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Ein innovationsfreundliches Umfeld ist gut für die Standortqualität Europas. Ein hoher politischer Einfluss auf die Art der Innovationstätigkeit erhöht die Standortqualität für die Unternehmen jener Branchen, die den politischen Kriterien entsprechen – für die anderen senkt er sie, da auch sie die öffentlichen Ausgaben durch eine erhöhte Steuer- und Abgabenquote finanzieren müssen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sowie für die rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen ergreifen (Art. 191 Abs. 1 AEUV). Außerdem darf sie dazu beitragen, Innovation, Forschung und technologische Entwicklung zu fördern, wobei sie jedoch mitgliedstaatliche Maßnahmen nur unterstützen kann (Art. 173 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 5 und Art. 6 AEUV). Die derzeit absehbaren Öko-Innovationspläne der Kommission überschreiten diese Kompetenzschränken nicht.

### Subsidiarität

Soweit die Ziele von Maßnahmen nicht durch die Mitgliedstaaten erreicht werden können, sondern z. B. eine EU-weite Koordinierung erfordern, kann EU-Handeln mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sein (Art. 5 Abs. 3 EUV). Ob dies der Fall ist, kann erst mit Blick auf konkrete Maßnahmenvorschläge beurteilt werden.

### Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Definition der Kommission für Öko-Innovationen verdeckt die entscheidenden Zielkonflikte und Abwägungen, die man bei einer „verantwortungsvollen Nutzung natürlicher Ressourcen“ zu treffen hat. Die Kommission begründet weder, woran sie festmacht, dass Öko-Innovationen zu langsam vermarktet werden, noch, warum Öko-Innovationen gegenüber anderen Innovationen einer besonderen Förderung bedürfen. Da sich die Folgen von Innovationen kaum vorhersehen lassen, ist es verfehlt, nur in politisch bestimmten Bereichen innovatives Verhalten fördern zu wollen. Produktkennzeichnungen können die Aufmerksamkeit für Umwelteigenschaften erhöhen. Mit der geplanten Fortentwicklung des Umweltrechts und der Entwicklung von Produktnormen und Leistungszielen droht ein tiefer Eingriff auch in die Produktionsprozesse.