

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur integrierten Produktpolitik

KOM(2001) 68 endg.; Ratsdok. 6143/01

INHALT

1.	Einleitung.....	2
2.	Das Konzept der integrierten Produktpolitik	5
3.	Rolle der beteiligten Gruppen und lokaler Initiativen.....	7
4.	Strategie zur Durchführung des IPP-Konzepts	10
4.1.	Der Preismechanismus	12
4.2.	Instrumente und Anreize zur Förderung eines umweltfreundlicheren Verbrauchs ...	14
4.2.1.	Nachfrage der Verbraucher nach umweltfreundlichen Produkten.....	14
4.2.2.	Öffentliches Beschaffungswesen	17
4.3.	Instrumente und Anreize für eine Vorreiterrolle der Wirtschaft bei der Umstellung der Produktion auf umweltfreundlichere Produkte	19
4.3.1.	Bereitstellung von Produktinformationen.....	19
4.3.2.	Leitlinien für das Produktdesign	22
4.3.3.	Normung und das "neue Konzept"	23
4.3.4.	Produktpanels.....	25
4.4.	Sonstige Begleitinstrumente	26
4.4.1.	Umweltmanagement- und -betriebsprüfungssysteme	26
4.4.2.	Forschung, Entwicklung und Innovation.....	28
4.4.3.	LIFE.....	29
4.4.4.	Umweltgesamtrechnung und Umweltberichterstattung	29
5.	Die nächsten Schritte.....	30

1. EINLEITUNG

Produkte sind von grundlegender Bedeutung für den Wohlstand unserer Gesellschaft und die Lebensqualität, die wir alle schätzen. Aber auch die Verschmutzung der Umwelt und die Erschöpfung der Ressourcen, die durch unsere Gesellschaft verursacht werden, sind im hohen Maße direkt oder indirekt auf den steigenden Verbrauch von Produkten zurückzuführen. Wir stehen heute vor der Herausforderung, eine gerechte Entwicklung für alle Menschen und auch kommende Generationen zu erreichen, aber dennoch die Integrität des globalen Umweltsystems zu erhalten, wie es in der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung gefordert wird. Dies ließe sich unter anderem dadurch erreichen, dass ein **neues Wachstumsparadigma auf der Grundlage umweltfreundlicherer Produkte** angestrebt wird, für die weniger Ressourcen eingesetzt werden müssen, die die Umwelt weniger beeinflussen und gefährden und die Entstehung von Abfällen bereits im Stadium der Konzipierung vermeiden.

Dieses Grünbuch enthält den Vorschlag für eine Strategie zur **Stärkung und Neuorientierung produktbezogener umweltpolitischer Maßnahmen** mit dem Ziel, die Entwicklung eines Markts für umweltfreundlichere Produkte zu fördern. Auf der Grundlage der in dieser Strategie entwickelten Gedanken soll die **öffentliche Diskussion** über die vorgeschlagene Strategie und ihre Bestandteile sowie darüber **angeregt** werden, welche Aussichten eine umweltfreundlichere Gestaltung der Produkte für die verschiedenen beteiligten Gruppen und die Verwaltung eröffnet und welche praktischen Instrumente für die Umsetzung und Förderung einer solchen Strategie benötigt werden.

Die Strategie gründet sich auf das Konzept der integrierten Produktpolitik und soll die bestehenden umweltpolitischen Maßnahmen ergänzen, indem **bislang ungenutztes Potenzial ausgeschöpft wird, um eine umfangreiche Palette von Produkten und Dienstleistungen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg** - angefangen beim Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb und die Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung - **zu verbessern**. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie sich die Entwicklung umweltfreundlicherer Produkte und die Annahme durch die Verbraucher am effizientesten bewerkstelligen lassen. Es kann also kein Instrument als das allein bevorzugte angesehen werden. Vielmehr wird es einen **Instrumentenmix** geben, der sorgsam eingesetzt und feinabgestimmt werden muss, um maximale Wirksamkeit sicherzustellen.

Die Herausforderung, Produkte umweltfreundlicher zu gestalten, muss in erster Linie von den **Unternehmen und Verbrauchern** angenommen werden, denn die wichtigsten Entscheidungen darüber, wie sich Produkte auf die Umwelt auswirken, werden am Designtisch und in den Läden getroffen. Befindet sich ein Produkt erst auf dem Markt, kann verhältnismäßig wenig getan werden, um seine umweltbezogenen Eigenschaften zu verbessern. Ebenso sind alle Bemühungen der Designer vergeblich, wenn die Verbraucher umweltfreundlichere Produkte nicht kaufen oder sie nicht in einer umweltfreundlichen Art und Weise benutzen. Daher wird sich das Konzept der integrierten Produktpolitik vor allem auf das **Ökodesign** von Produkten und die Bereitstellung von **Informationen und Anreizen** für eine effiziente Aufnahme und Verwendung umweltfreundlicherer Produkte konzentrieren.

Das Konzept der integrierten Produktpolitik (IPP) mit seiner schwerpunktmäßigen Ausrichtung auf den Produktlebenszyklus wird in Verbindung mit einer umfassenden Einbeziehung der beteiligten Gruppen bei der Suche nach ökologisch effizienten Lösungen für die Verbesserung der Umweltbedingungen und die wirtschaftliche Entwicklung ein wichtiges innovatives Element des **6. Umweltaktionsprogramms** bilden. Die Nutzung der Synergien, die sich aus der Verbesserung der Umweltbedingungen und der Entwicklung der Wirtschaft ergeben, kann auch dazu beitragen, dass die Ziele der Strategie einer nachhaltigen Entwicklung erreicht werden, die derzeit von der Europäischen Kommission für den **Göteborger Gipfel** ausgearbeitet wird.

Warum ein gemeinschaftliches IPP-Konzept?

Die meisten **Produkte werden global oder regional gehandelt** und sind im Binnenmarkt im freien Verkehr. Daher ist es sinnvoll, eine produktbezogene Umweltpolitik nicht nur im kleinen Rahmen für die örtliche Wirtschaft zu entwickeln, sondern für sämtliche Unternehmen, die innerhalb der Gemeinschaft einer Geschäfts- bzw. Handelstätigkeit nachgehen. Eine gemeinschaftliche IPP kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf die **Erfahrungen aus lokalen und nationalen Initiativen** stützt und diese auf die allgemeine unternehmerische und staatliche Praxis überträgt.

Eine gemeinschaftsweite integrierte Produktpolitik wird daher die Grundlage bilden, auf der Mitgliedstaaten, örtliche Behörden, Unternehmen und NRO ihre Konzepte entwickeln und positive Erfahrungen über die umweltfreundlichere Gestaltung von Produkten verbreiten können, sowie mittels konkreter politischer Initiativen der Gemeinschaft dort, wo derartige Maßnahmen am vielversprechendsten sind, eine **Triebkraft** darstellen. Zu diesem Zweck müssen die verschiedenen Handlungsebenen, d. h. die gemeinschaftliche, die nationale, die regionale und die lokale Ebene sowie staatliche und von den Unternehmen getragene Initiativen Hand in Hand gehen, um sicherzustellen, dass von den Initiativen größtmögliche Wirkungen ausgehen.

Kasten 1: Bisherige Maßnahmen im Hinblick auf eine gemeinschaftliche IPP

Im Jahre 1997 führte die Kommission eine Studie zur Entwicklung des IPP-Konzepts in den Mitgliedstaaten und zur Anwendung des Produktlebenszykluskonzepts durch Industrie und Verbraucher durch. Ende 1998 fand ein Workshop der beteiligten Gruppen statt. Eine weitere Studie zu den Entwicklungen in den Mitgliedstaaten erfolgte im Jahre 2000. (Einzelheiten in Anhang I).

Unter der deutschen Präsidentschaft erörterten die Umweltminister im Mai 1999 anlässlich des informellen Rates in Weimar die integrierte Produktpolitik. Gemäß den Schlussfolgerungen des Vorsitzes¹ stimmten die Teilnehmer darin überein, "dass im Hinblick auf die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung in Europa den mit den Vorstufen der Herstellung, mit der Herstellung, Verteilung, Verwendung und Entsorgung von Produkten verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt eine immer größere Bedeutung zukommt und dass die Umweltpolitik [...] verstärkt ein integriertes Konzept entwickeln und umsetzen muss, das den gesamten Produktlebenszyklus betrachtet. [...] Unterstrichen wurde, dass die Entwicklung umweltfreundlicher Produkte und die Verbesserung der Bedingungen zur Durchsetzung solcher Produkte auf dem europäischen Markt auch einen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien darstellt. Unter diesem Gesichtspunkt und im Hinblick auf die Notwendigkeit, in einem einheitlichen Binnenmarkt und einem gemeinsamen Währungsraum die Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen möglichst zu harmonisieren, war es gemeinsame Auffassung, dass eine [...] gemeinschaftliche umweltbezogene Produktpolitik gerechtfertigt ist. [...] Es wurde deutlich gemacht, dass dieser neue Konzepte innovative Politikansatz nicht notwendigerweise zusätzliche Regulierung bedeutet, sondern eine intelligente Vernetzung von Instrumenten und Maßnahmen unter Einbeziehung bestehender Regelungen. Die Minister und Ministerinnen begrüßten die Absicht der Kommission, [...] ein Grünbuch mit Vorschlägen zur Entwicklung einer integrierten umweltbezogenen Produktpolitik [...] vorzulegen."

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu den Ergebnissen der Informellen Tagung der EU-Umweltminister in Weimar, 7. – 9. Mai 1999.

2. DAS KONZEPT DER INTEGRIERTEN PRODUKTPOLITIK

Mit dem Konzept der integrierten Produktpolitik wird das Ziel verfolgt, die **Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus** vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb, die Verwendung bis hin zur Abfallentsorgung zu verringern. Grundlage dieses Ansatzes ist die Erkenntnis, dass es notwendig ist, die Umweltauswirkungen des Produkts in jedem Stadium seines Lebenszyklus zu berücksichtigen, und dass diese Einfluss auf die Entscheidungen der beteiligten Gruppen haben sollten.

Die integrierte Produktpolitik konzentriert sich auf die entscheidenden Phasen im Lebenszyklus, welche ausschlaggebend für die Umweltauswirkungen von Produkten sind und in denen Verbesserungen vorgenommen werden können. Dies sind vor allem die Phasen des **Ökodesigns** von Produkten, der sachkundigen **Entscheidungen der Verbraucher** und der Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei der Festlegung der **Produktpreise**. Zudem fördert die IPP Instrumente und Werkzeuge zur Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus'.

Integrierte...

"Integriert" bedeutet hier, dass der gesamte Produktlebenszyklus berücksichtigt wird, angefangen vom Abbau der Rohstoffe über die Herstellung, den Vertrieb und die Verwendung bis hin zum Recycling und/oder Verwertung sowie endgültigen Beseitigung (siehe Kasten 2). Außerdem bezieht sich der Begriff auf ein umfassendes Konzept, das verschiedene Instrumente kombiniert mit dem Ziel, unter Mitwirkung der beteiligten Gruppen eine umweltfreundlichere Ausgestaltung von Produkten zu erreichen.

Das heißt für die beteiligten Gruppen, wenn ihre Entscheidungen die Umweltbelastung von Produkten in einer anderen - früheren oder späteren - Phase des Produktlebenszyklus beeinflussen, so müssen sie sich der Konsequenzen ihrer Handlungen bewusst sein und die Verantwortung dafür tragen. Für die Politik ergibt sich daraus, dass bei Initiativen, die sich auf bestimmte Phasen des Lebenszyklus konzentrieren, die Umweltbelastungen nicht einfach auf eine andere Phase verlagert werden dürfen. Das lebenszyklusbezogene Denken muss in der gesamten Volkswirtschaft gefördert werden; es muss neben Kriterien wie Funktionalität, Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit in sämtliche Produktentscheidungen einfließen.

...Produkt-...

Im Prinzip sind alle Produkte und Dienstleistungen in den Geltungsbereich dieser Politik einbezogen, mit der insgesamt eine Verringerung der Umweltauswirkungen von Produkten erreicht werden soll. Die konkreten Maßnahmen können in der Praxis alle oder nur bestimmte Produkte betreffen, die aufgrund ihrer Bedeutung oder ihrer Verbesserungswürdigkeit in Zusammenarbeit mit den beteiligten Gruppen ausgewählt werden. Sofern sich das IPP-Konzept als nützlich für die Verringerung der Umweltauswirkungen von Dienstleistungen erweist, sollte dieser Aspekt nicht ausgeschlossen werden, wenngleich Dienstleistungen nicht das primäre IPP-

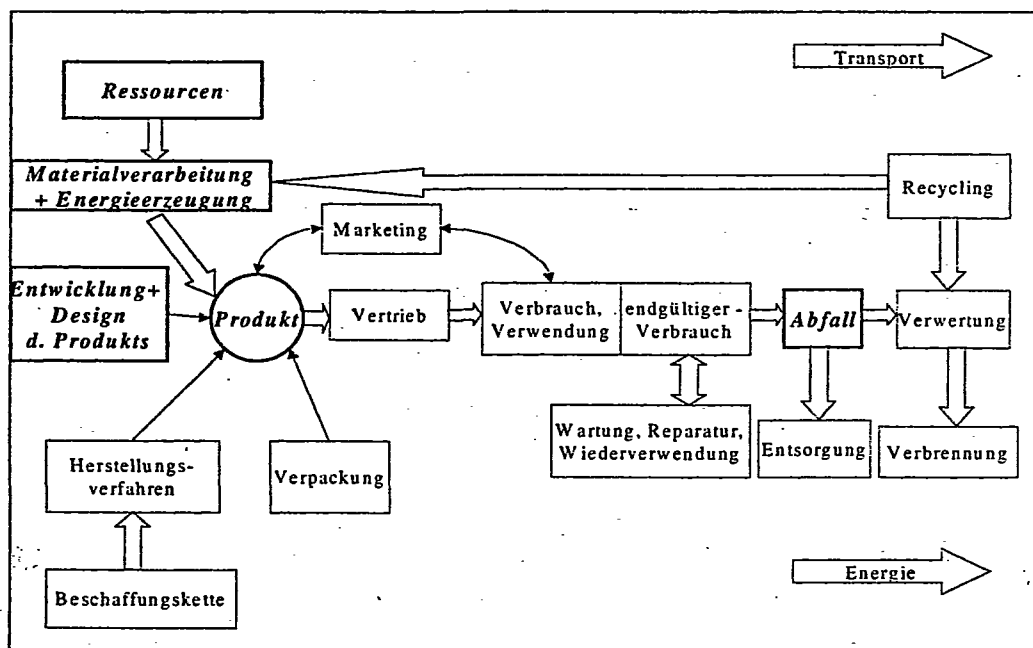
Anliegen sind. Allerdings können Dienstleistungen eine wichtige Rolle spielen, wenn es um den teilweisen oder vollständigen Ersatz von Produkten geht (z. B. Car-Sharing; Voice-Mail anstelle von Anrufbeantwortern; Entmaterialisierungspotenzial der "neuen Wirtschaft" usw.).

...-politik

Beim IPP-Konzept werden die Behörden eher unterstützend tätig, als dass sie direkt eingreifen. Im Allgemeinen gehen die Vorstellungen dahin, dass sich die Politik darauf konzentrieren sollte, die wichtigsten Ziele festzulegen und den verschiedenen beteiligten Gruppen die entsprechenden Mittel und Anreize zur Erreichung dieser Ziele an die Hand zu geben. Je nach den Umständen kann sich das IPP-Konzept auch dazu eignen, nach Konsultation der beteiligten Gruppen und in Zusammenarbeit mit ihnen unternehmensorientierte Lösungen für Umweltprobleme zu finden, und/oder kann bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften nützlich sein.

Zwar ist die IPP nicht in erster Linie auf Rechtsvorschriften angelegt, doch sollten Rechtsvorschriften gegebenenfalls in den anzuwendenden Instrumentenmix einbezogen werden. In Frage kommen beispielsweise: der rechtliche Rahmen für freiwillige Maßnahmen wie Umweltzeichen; Rechtsvorschriften zum „neuen Konzept“; Rechtsvorschriften für den Fall, dass freiwillige Ansätze nicht zu den erwünschten Ergebnissen führen und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen Rechtssicherheit nötig ist; ein ganzheitlicher und lebenszyklusorientierter Ansatz bei anderen Arten von Rechtsvorschriften.

Kasten 2: Schematische Darstellung des Lebenszyklus eines Produkts



3. ROLLE DER BETEILIGTEN GRUPPEN UND LOKALER INITIATIVEN

Um das sehr breite Spektrum möglicher Maßnahmen zur Förderung der umweltfreundlicheren Gestaltung von Produkten abhandeln zu können, setzt die Strategie auf eine **starke Beteiligung aller Akteure auf sämtlichen potenziellen Handlungsebenen**. Ein offener Dialog und die Schaffung von Anreizen zu einem generellen lebenszyklusbezogenen Denken bei einschlägigen Entscheidungen sind die wichtigsten Grundlagen, auf denen das IPP-Konzept beruhen sollte.

Der Nutzen für die **Verbraucher** liegt in mehr Informationen und größerer Transparenz, was die Umwelteigenschaften der Produkte anbelangt. Durch bessere und zuverlässigere Informationen in einer leicht verständlichen Form wird es den Verbrauchern möglich sein, sachkundige Entscheidungen zugunsten umweltfreundlicher Produkte zu treffen. Umweltfreundlichere Produkte und Dienstleistungen sollten sich durch eine höhere Qualität, eine längere Lebensdauer und – wenn die Umweltauswirkungen in den Produktpreis eingerechnet sind – niedrigere Gesamtkosten für den Verbraucher auszeichnen.

Nichtregierungsorganisationen werden die Möglichkeit erhalten, als Partner an der Ermittlung von Problemen und der Entwicklung praktischer Lösungen zur Verringerung der Umweltauswirkungen von Produkten mitzuarbeiten.

Industrie und Einzelhandel haben durch die integrierte Produktpolitik die Möglichkeit, ihre Erfahrungen einzubringen, wenn es um die Förderung eines unternehmensorientierten Konzepts für einen ökologischen Strukturwandel auf der Grundlage von Innovation und Wirtschaftswachstum geht. Bei der Suche nach umweltgerechten Lösungen für Unternehmen und ganze Wirtschaftszweige werden die Unternehmen eine aktive Rolle übernehmen und dabei mit den öffentlichen Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten müssen. Dies gibt vorausschauenden Unternehmen die Gelegenheit, sich in einem Umbauprozess des Markts an die Spitze zu stellen und ihre Erfahrungen in Marktchancen umzumünzen. Die Festlegung von Rahmenbedingungen der Gemeinschaft sichert vor allem Unternehmen, die innerhalb der Gemeinschaft grenzüberschreitend tätig sind, und Unternehmen aus Drittstaaten mehr Kohärenz auf dem europäischen Markt. Die Erfahrungen auf dem europäischen Markt können gegebenenfalls später auf eine weitere internationale Ebene einschließlich der Entwicklungsländer übertragen werden. Den KMU wird ein einfacherer Zugang zu Informationen über die Verminderung der Umweltauswirkungen von Produkten und entsprechenden Instrumenten zugute kommen. Ein weiterer Schwerpunkt wird auf der Produktkette (Zulieferer und Käufer im Bereich der Produktherstellung) liegen, die als Stütze der KMU bei Verbesserungen der Umweltverträglichkeit dienen soll.

Wie zahlreiche Beispiele (siehe Kasten 3) zeigen, wirkt sich eine führende Stellung im Umweltbereich positiv auf die geschäftliche Entwicklung aus. Ökoeffizienz bedeutet laut Wirtschaftsverbänden für ein Unternehmen viel mehr, als dass es an einen Punkt gelangt, an dem die positiven Umweltauswirkungen die Kosten aufwiegen. Es handelt sich um eine Managementpraxis. Sie dient den Unternehmen, die an der Spitze bleiben und auf die künftigen Bedürfnisse der Gesellschaft, die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und die Vorstellungen der Öffentlichkeit

eingehen wollen."² Es gilt, diese Praktiken systematisch auszubauen und eine allgemeinere Zusammenarbeit in der Industrie und zwischen den Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen sowie nationalen und lokalen Behörden zu entwickeln, damit diese Denkweise zur Norm wird.

Kasten 3: Umweltfreundlichere Gestaltung von Produkten als Unternehmenspraxis³:

Electrolux, ein großer Hersteller elektrischer Haushaltsgeräte, hat ein System von Umweltsleistungsindikatoren für die Überwachung der Fortschritte beim Ökodesign seiner Produkte entwickelt. Unter anderem ermittelte das Unternehmen eine Gruppe von Produkten mit herausragenden Umwelteigenschaften, die es "Green Range" nannte. Im Jahre 1996 machte der Absatz dieser Produkte 5 % des gesamten Umsatzes und 8 % des Bruttogewinns aus. 1998 erreichten diese Zahlen bereits 16 % bzw. 24 %.

3M führte ein "Pollution Prevention Pays Program" ein, durch das im Zeitraum 1975-96 750 000 Tonnen weniger Schadstoffe freigesetzt wurden und Einsparungen in Höhe von 920 Mio. € erzielt wurden. Im gleichen Zeitraum erreichte das Unternehmen in seinen Produktionsstätten in den Vereinigten Staaten eine Verbesserung der Energieeffizienz um 58 % je Fertigungseinheit bzw. je Quadratmeter Büro- und Lagerraum. 1996 verkündete das Unternehmen einen Durchbruch bei dem Verfahren zur Herstellung von Klebestreifen für medizinische Zwecke, durch das der Energieverbrauch um 77 % sinkt, der Lösungsmitelesinsatz um 1,1 Mio. kg zurückgeht, die Herstellungskosten verringert und die Fertigungszeit um 25 % reduziert werden.

Rank Xerox entwickelte eine Technik zur Fertigung von Kopiergeräten unter Verwendung gebrauchter Teile, bei denen die Nachfrage das Angebot derzeit um etwa 50 % übersteigt. Von den jährlich ausgemusterten 80 000 Kopiergeräten werden 75 % umgebaut, der Rest wird wiederverwendet oder recycelt. 1995 konnte Rank Xerox durch die Verwertung den Kauf von Rohstoffen und Komponenten im Wert von 93 Mio. € vermeiden

Lokale Initiativen werden einen wichtigen Baustein einer gemeinschaftlichen Politik darstellen, da sie einen praxisorientierten partizipativen Ansatz ermöglichen. Diese Initiativen müssen miteinander verbunden werden, um eine effiziente Kommunikation und einen Aufbau auf praktischen Erfahrungen zu ermöglichen. Positive Beispiele (siehe Kasten 4), die in einen größeren Maßstab übertragen werden können, werden wichtige Anregungen für die künftige Entwicklung einer gemeinschaftlichen Strategie liefern.

Die IPP stellt die **Forschung und Entwicklung** vor die Herausforderung, neue Lösungen dafür zu finden, wie der Bedarf der Menschen mit einem geringeren Ressourcenaufwand und geringeren Umweltauswirkungen gedeckt werden kann. Dazu sind zusätzliche Forschungsmittel u.a. im 5. Forschungsrahmenprogramm und darüber hinaus erforderlich.

² WBCSD/EPE Memorandum on EEEI to Prodi Group, Mai 2000.

³ <http://www.wbcd.ch/ee/EEMprofiles/index.htm>; JUSTUS, Debra (2000), „Green“ Companies: Sustainable Development and Industry, für die OECD Direktion Wissenschaft, Technologie und Industrie erarbeiteter Bericht, Paris: OECD; in: OECD, Background report for the business and industry policy forum on environmental management: challenges for industry. DSTI/IND(2000)10.

Kasten 4: Coup 21. Beispiel für eine bestehende IPP-Initiative, an der Unternehmen und örtliche Behörden beteiligt sind

Die Stadt Nürnberg hat ein Netzwerk vorausschauender Unternehmen mit der Bezeichnung "Coup 21" ins Leben gerufen, das zur Umsetzung der Ziele der Agenda 21 auf lokaler Ebene beitragen soll⁴. Zu diesem Netzwerk gehört auch eine Arbeitsgruppe Integrierte Produktpolitik, die sich folgende Ziele gesteckt hat:

- Durchführung von Pilotprojekten für ausgewählte Wirtschaftszweige/-unternehmen,
- Erarbeitung eines Nachhaltigkeits-Leitfadens mit Schwerpunkt Einzelhandel und Verbraucher mit einer Checkliste zu IPP,
- Erarbeitung von Marketingkonzepten für IPP-Produkte,
- Zusammenstellung der Vorschläge für Maßnahmen von Unternehmen.

4. STRATEGIE ZUR DURCHFÜHRUNG DES IPP-KONZEPTS⁵

Dieses Kapitel stellt eine Strategie mit dem Ziel vor, auf einen allmählichen Anstieg der Umweltverträglichkeit von Gütern und Dienstleistungen im gesamten Lebenszyklus hinzuwirken. Diese Strategie wurde als Grundlage für eine breitangelegte Debatte über die Strategie selbst wie auch über ihre Bestandteile ausgearbeitet. Diese Bestandteile sind keineswegs unveränderlich. Vielmehr können sie infolge der öffentlichen Debatte geändert werden. Zur Strukturierung der Debatte werden am Ende jedes Abschnittes Fragen gestellt. Kommentare sollen jedoch nicht unbedingt an diese Struktur gebunden sein. Sie könnten vielmehr alle Aspekte betreffen, die für das Grünbuch und die Strategie zur Durchführung des IPP-Konzepts von Belang sind.

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Strategie bedeutet die Förderung der Umweltverträglichkeit von Gütern und Dienstleistungen, dass **die Marktkräfte** so weit wie möglich genutzt werden sollen. In Anbetracht der Größe der Herausforderung und der Vielzahl der beteiligten Gruppen kann das Ziel nur erreicht werden, wenn die verschiedenen Akteure das Potenzial dieses Konzepts erkennen und sich dafür engagieren, dass es umgesetzt wird.

Der Erfolg einer produktorientierten Umweltpolitik ist daher abhängig von ihrer Umsetzungsstrategie, von der Ermittlung und Nutzung der relevantesten Triebkräfte und den entsprechenden Instrumenten, um eine kontinuierliche Verbesserung der Umwelteigenschaften von Gütern auf dem Binnenmarkt sicherzustellen.

Da wirtschaftliche Interessen eine Haupttriebkraft bilden, sind die wahrscheinlich effektivsten Instrumente diejenigen, die - wie Steuern und Subventionen - helfen, **angemessene Preise festzulegen**, d. h. die externen Kosten zu internalisieren (Abschnitt 4.1.). Solange das jedoch nicht der Fall ist, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die Verbraucher besser über die Umwelteigenschaften von Produkten zu informieren und um Anreize für Hersteller zu schaffen, Produkte mit einem besseren Design zu entwickeln.

Die wirksamste Zusatzmaßnahme ist die Förderung der **Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten** (Abschnitt 4.2). Was Firmen anbelangt, so kann man davon ausgehen, dass sie ihre Umweltleistung (einschließlich der Umweltverträglichkeit ihrer Produkte) verbessern, wenn es in ihrem wirtschaftlichen Interesse liegt. Als wichtigste Punkte lassen sich hier direkte Kosteneinsparungen, die Verbesserung des Markenimages, die Aussicht auf neue Märkte und höhere Marktanteile sowie gegebenenfalls der Vorgriff auf ordnungspolitische Maßnahmen anführen. Das Image und der Marktanteil zeigen den Einfluss, den der Verbraucher ausüben kann, unabhängig davon, ob er dem privaten (Abschnitt 4.2.1) oder dem öffentlichen (Abschnitt 4.2.2) Sektor zuzurechnen ist. In Anbetracht der Bedeutung des öffentlichen Sektors ist dessen Kaufverhalten einer der wichtigsten Einflussfaktoren, der die Entwicklung eines beträchtlichen Markts für umweltgerechte Produkte ermöglicht. Information spielt eine entscheidende Rolle,

⁵ Eine Übersicht über die wichtigsten geplanten Maßnahmen der Strategie zur Umsetzung des IPP-Konzepts ist in Anhang IV zu finden.

wenn es darum geht, die Nachfrage im Allgemeinen auf umweltfreundlichere Produkte auszurichten.

Die Entwicklung der Nachfrage nach umweltgerechten Produkten, die eine Änderung des Verbraucherverhaltens erfordert, kann und muss durch **angebotsseitige Maßnahmen** (Abschnitt 4.3) ergänzt werden. Dazu zählen Instrumente, die Unternehmen dazu ermuntern, ein Lebenszykluskonzept für ihre Produkte zu übernehmen. Normen und Produktrichtlinien (Abschnitt 4.3.3) sowie die Forderung eines bestimmten Produktdesigns (Abschnitt 4.3.2) fallen ebenso in diese Kategorie wie Produktinformationen (Abschnitt 4.3.1). Wo immer ein Zusatzwert dadurch geschaffen werden kann, dass die verschiedenen beteiligten Gruppen an einen Tisch gebracht werden, um unternehmensorientierte Lösungen wie z.B. Umweltvereinbarungen zu bestimmten Problemen zu erarbeiten, wird die Einrichtung von Produktpanels in je nach dem jeweiligen Problem unterschiedlicher Zusammensetzung vorgeschlagen. (Abschnitt 4.3.4).

Zur Unterstützung der Umsetzung dieser Strategie können darüber hinaus bestimmte neue oder verbesserte Instrumente notwendig sein (Abschnitt 4.4). So kann es beispielsweise erforderlich sein, leicht handhabbare Lebenszyklusinstrumente weiterzuentwickeln und zu verbreiten, die eine rasche Kontrolle der Umweltauswirkungen von Produkten ermöglichen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Weiterentwickelt werden müssen gegebenenfalls auch die Werkzeuge für die Nutzung lebenszyklusbezogener Umweltinformationen entlang der gesamten Produktkette. Andere Instrumente zur Unterstützung der Strategie sind die Systeme für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Abschnitt 4.4.1) sowie Umweltgesamtrechnungen und die Umweltberichterstattung (Abschnitt 4.4.4). Dieser neue strategische Ansatz sollte ferner durch eine gezielte Forschungs- und Entwicklungspolitik unterstützt werden, die sowohl eine innovative Entwicklung umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen fördert als auch zu einem besseren Verständnis der Mechanismen beiträgt, die zu einer umweltgerechten Gestaltung der Produkte führen (Abschnitte 4.4.2. und 4.4.3).

4. Wie stehen die beteiligten Gruppen allgemein zur Strategie und zu ihren Bestandteilen?

Beschreibt das Grünbuch das Konzept der integrierten Produktpolitik und die Fragen, die es behandeln soll, in angemessener Weise?

Eignet sich die vorgeschlagene Gesamtstrategie zur Umsetzung des Konzepts der integrierten Produktpolitik? Was kann zur Verbesserung und Ergänzung der Gesamtstrategie vorgeschlagen werden?

Was halten die beteiligten Gruppen von den verschiedenen Bestandteilen der Strategie und wie können diese verbessert werden?

4.1. Der Preismechanismus

Am besten lässt sich die Umweltleistung von Produkten durch den Markt optimieren, sofern alle Preise die tatsächlichen Umweltkosten der Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus widerspiegeln. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, und bisweilen sind die Marktmechanismen unzulänglich ("externe Kosten"). Mit anderen Worten, Produkten und ihren Benutzern wird sozusagen "eine Freifahrkarte ausgestellt", indem sie Umweltauswirkungen verursachen, ohne dafür bezahlen zu müssen. Wenn Hersteller die Umweltauswirkungen ihrer Produkte und somit die Umweltkosten für die Gesellschaft verringern, dann ist es nur recht und billig, wenn sie eine Vorzugsbehandlung hinsichtlich der Besteuerung, staatlicher Beihilfen, usw. erhalten.

Das wirksamste Instrument zur Umstellung des Markts auf umweltfreundlichere Produkte und Dienstleistungen besteht darin, dieses **Marktversagen nach dem Verursacherprinzip zu korrigieren**⁶, indem sichergestellt wird, dass die während des Lebenszyklus anfallenden tatsächlichen Umweltkosten in den Produktpreis einbezogen werden.

Um die externen Kosten einschätzen zu können, müssen unbedingt objektive Kriterien zur Bewertung der Umweltleistung von Produkten festgelegt werden. Auf der Grundlage dieser Kriterien beabsichtigt die Kommission, die wichtigsten Preiselemente zu untersuchen, die dem Verursacherprinzip zuwiderlaufen und verhindern, dass die Umweltschutzbemühungen von Unternehmen in den Produktpreisen in angemessener Weise honoriert werden. Die mit einem Produkt verbundenen externen Kosten sollten so weit wie möglich quantifiziert werden. Diese Untersuchungen sollten dabei behilflich sein, die wichtigsten Phasen des Lebenszyklus' eines Produkts, in denen externe Kosten anfallen, einschließlich der Beförderung, zu ermitteln und Maßnahmen zu entwickeln, um diese externen Kosten besser in den Preis neuer Produkte und/oder der mit ihrer Verwendung verbundenen Elemente⁷ einrechnen zu können.

Dennoch werden sich die tatsächlichen externen Kosten von Produkten und ihren Einsatzstoffen nicht so einfach ermitteln lassen. Ebenso ist es nicht immer leicht, allgemein akzeptierte politische Maßnahmen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips zu konzipieren. Daher werden Vereinfachungen gemacht werden müssen, um das allgemeine Ziel wirksamer und einfacher, handhabbarer Maßnahmen zum Ausgleich von Unzulänglichkeiten des Marktes erreichen zu können. Eine Reihe möglicher Maßnahmen bieten sich als Eckpfeiler einer integrierten Produktpolitik an. Sie werden hier zur Diskussion gestellt.

Die wichtigste in diesem Zusammenhang ins Auge gefasste Lösung ist die nach der Umweltleistung der Produkte *differenzierte Besteuerung*. Ein erster Schritt könnte beispielsweise in der Senkung der *Mehrwertsteuersätze für Produkte, die das europäische Umweltzeichen tragen*, bestehen. Entsprechende Möglichkeiten werden im Rahmen der neuen Mehrwertsteuerstrategie erkundet. Dies könnte durch die Einführung *anderer Umweltsteuern und -gebühren, handelbarer Emissionsrechte*

⁶ Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages von Amsterdam.

⁷ Es könnten beispielsweise ähnliche Instrumente verwendet werden, wie sie bei Kraftfahrzeugen gang und gäbe sind: Besteuerung des Kaufs von Neufahrzeugen, Kraftstoffsteuern und Straßenbenutzungsgebühren.

usw. auf allen staatlichen Verwaltungsebenen ergänzt werden.⁸ Diese Instrumente müssen umfassender beurteilt und weiterentwickelt werden und können wohl erst mittel- oder langfristig eingesetzt werden. Es ist darauf zu achten, dass diese Maßnahmen die Unterschiede bei den mit Produkten verbundenen externen Kosten angemessen widerspiegeln und dass sie nicht zu einer künstlichen Preisstruktur führen, die den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt behindern.

Das Konzept der **Produzentenverantwortung** besteht darin, Kosten, die nach dem Verkauf des Produktes anfallen, bereits in den Preis neuer Produkte zu integrieren. Dies begünstigt Vermeidung bereits im Designstadium und ermöglicht es den Verbrauchern, Altprodukte kostenfrei zurückzubringen. Das Prinzip wurde in jüngster Zeit in die Richtlinie über Altfahrzeuge⁹ und in den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte¹⁰ aufgenommen. *Es sollte auf weitere Bereiche der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ausgeweitet werden*, wann immer die Integrierung von Umweltbelangen in das Produktdesign so auf nutzbringende Weise erzielt werden kann. Andere Varianten, wie die Verbraucher dazu angehalten werden könnten, Altprodukte zurückzubringen, wie *Pfandsysteme*, könnten ebenfalls weiter erkundet werden.

Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts sollten die Mitgliedstaaten die Entwicklung umweltfreundlicher Produkte mit **staatlichen Beihilfen** unterstützen. Subventionen, die das Gegenteil bewirken, sollten so weit wie möglich verringert werden. Am 21. Dezember 2000 wurde der neue Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen verabschiedet. In diesem Rahmen wird genau dargelegt, wie staatliche Beihilfen im Einklang mit dem EG-Vertrag für Umweltschutzzwecke eingesetzt werden können. Von der geplanten Richtlinie über **Umwelthaftung** sollte für die Unternehmen ein starker Anreiz ausgehen, Schäden zu vermeiden, da sie später dafür haftbar gemacht werden können.

4.1. Wie kann die IPP dazu beitragen, die Preise auf ein angemessenes Niveau zu bringen?

Was wissen die beteiligten Gruppen über die Unzulänglichkeiten des Marktes in Bezug auf die Umweltauswirkungen von Produkten?

Wie können produktbezogene ökonomische Instrumente zur Beseitigung dieser Unzulänglichkeiten beitragen und welche anderen Optionen könnten im Rahmen des IPP-Konzepts vorgeschlagen werden?

⁸ Steuern und Gebühren für Umweltschutzzwecke sind in der Mitteilung der Kommission - Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt (KOM(97)9 endg.) - behandelt worden. Eine weitere Mitteilung über die allgemeineren Aspekte ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik ist derzeit geplant.

⁹ 2000/53/EG.

¹⁰ KOM(2000)347 endg.

4.2. Instrumente und Anreize zur Förderung eines umweltfreundlicheren Verbrauchs

Die Verbraucher können einen entscheidenden Beitrag leisten, indem sie umweltfreundlichere Produkte kaufen. Ihre Präferenz für solche Produkte bringt die Unternehmen dazu, darüber nachzudenken, wie sie ihre Produkte umweltfreundlicher gestalten können und wie sie ihren Marktanteil durch Innovation und ein besseres Design vergrößern können. Auch von der öffentlichen Beschaffung können entscheidende Signale ausgehen. Die Behörden müssen sich ihrer Verantwortung stellen und als allererste dazu beitragen, dass eine Nachfrage nach umweltfreundlicheren Produkten entsteht. Je stärker diese Nachfrage sein wird, desto schneller und genereller wird die Umstellung auf einen umweltverträglicheren Verbrauch sein.

4.2.1. Nachfrage der Verbraucher nach umweltfreundlichen Produkten

Die Nachfrage nach umweltfreundlicheren Produkten wird die Industrie veranlassen, ihre Bemühungen in dieser Richtung zu verstärken und die Leistung ihrer Produkte und Dienstleistungen im gesamten Lebenszyklus zu verbessern. Eine solche Nachfrage muss dadurch geschaffen und verstärkt werden, dass sich die Unternehmen, die aktiv Umweltinformationen zur Verfügung stellen sollten, und Verbraucher, die die Unternehmen dazu anhalten sollten, die umweltrelevanten Produktmerkmale zu verbessern, gegenseitig erziehen. Auch Kinder, die Verbraucher von morgen, müssen in diesen Prozess eingebunden werden. Sie müssen zu Hause, in Kindergärten und Schulen lernen, unter Berücksichtigung der umweltrelevanten Merkmale eine sachkundige Produktauswahl zu treffen.

Ziel sollte es sein, dass der Verbraucher mit seiner Kaufentscheidung marktorientierte kontinuierliche Verbesserungen der Umweltverträglichkeit von Produkten stimuliert. Ein Beispiel für eine solche kontinuierliche Verbesserung, die auf Information zurückzuführen ist, ist die obligatorische EU-Energieetikettierung. Sie zeigt, dass Produktinformationen nicht nur insofern effektiv sein können, dass sie den Verbrauchern bei der Suche und Auswahl der Produkte mit den besseren Umwelteigenschaften helfen, sondern auch, indem Hersteller von weißer Ware ermuntert werden, Modelle mit der höchsten Energieeffizienz auf den Markt zu bringen und Modelle mit den schlechtesten Werten auszumustern.

Die Verbraucher müssen einen **leichten Zugang zu verständlichen, relevanten, verlässlichen Informationen** haben. Dies kann durch die Kennzeichnung auf dem Produkt oder über eine andere leicht zugängliche Informationsquelle geschehen (z. B. NRO wie Verbraucher- und Umweltverbände, Websites, Behörden).

Informationen über Produkteigenschaften sind in verschiedener Form und von unterschiedlichen Quellen verfügbar, darunter Angaben des Produzenten, Informationen von Verbraucherorganisationen und durch unabhängige Stellen geprüfte Umweltzeichen. Bei den meisten Verbraucherprodukten werden keine relevanten Umweltinformationen auf dem Produkt selbst gegeben. In vielen Fällen hätte es der Verbraucher schwer, an Informationsmaterial heranzukommen, und müsste wissen, wo sie zu finden sind. Gegenwärtig würde sich nur ein äußerst motivierter Verbraucher darum bemühen.

Die ISO¹¹ hat bereits einen Rahmen für bestimmte Arten der **Umweltkennzeichnung** entwickelt, in die in unterschiedlichem Maß Lebenszykluskonzepte und Methoden einfließen.¹² Das ist eine wichtige und nützliche Grundlage für Kennzeichnungssysteme, insbesondere für Umweltzeichen. Besteht Klarheit über die Kennzeichnungsarten, so kommt dies der Vergleichbarkeit und der Wahl eines anderen Kennzeichentyps zugute.

Für eine ganze Palette von Produktkategorien sind Produktinformationen auf dem Erzeugnis in Form von **durch Dritte geprüfte Kennzeichen** (ISO Typ I), wie dem europäischen Umweltzeichen¹³, vorhanden. Umweltzeichen sind, ob es sich nun um nationale oder EU-weite handelt, ein Hinweis darauf, dass sich das betreffende Produkt unter den auf dem Markt befindlichen Erzeugnissen hinsichtlich seiner Umwelteigenschaften auszeichnet und gleichzeitig eine angemessene Qualität garantiert ist ("Gebrauchstauglichkeit"). Sie spielen also eine wichtige Rolle im Hinblick auf den umweltverträglichen Verbrauch, da sie dem Verbraucher ein glaubwürdiges und transparentes Mittel an die Hand geben, um aus dem Angebot die umweltfreundlicheren Produkte herauszusuchen. Sie geben für alle Produkte einer gegebenen Kategorie einen sehr hohen Standard vor, an dem auch andere Produkte gemessen werden. Auf diese Weise gehen von ihnen wichtige Nebenwirkungen aus, da sie die Weiterentwicklung des gesamten Produktsortiments beeinflussen. Es sind Fälle bekannt, in denen sich aus den Anforderungen für das Umweltzeichen später eine allgemeine Produktnorm entwickelt hat. Daher sollte *ihr Geltungsbereich auf so viele Produkte wie möglich ausgedehnt werden* und auf die Produktkategorien abzielen, für die sie wahrscheinlich am wirksamsten sind.

Diese Systeme sind jedoch komplex, und ihr Potenzial zur Beeinflussung des Markts ist noch nicht voll ausgeschöpft. Sie verlangen Tests, Anträge und Genehmigungen und die Entrichtung von Gebühren. Um die Nutzung der Umweltzeichen im nationalen und im EU-Rahmen zu fördern, *müssen für diese Systeme mehr öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden*. Dadurch ließen sich nicht nur die Gebühren senken, sondern würden - was noch wichtiger ist - auch verstärkte Marketingaktionen zur Information von Herstellern, Einzelhändlern und Verbrauchern über diese Zeichen und ihre Verwendung möglich werden.

Die Verbesserung der Produktinformation auf dem Markt erfordert vom Konzept her flexible und kostenwirksame Lösungen. So könnten die für Produktgruppen entwickelten Umweltleistungskriterien, die auf transparenten Lebenszyklusanalysen beruhen, umfassender genutzt werden. Dies sollte nicht nur bei der Kennzeichnung selbst erfolgen, sondern *in allen Situationen, in denen der Markt zwischen umweltgerechten und weniger umweltgerechten Produkten unterscheiden muss* (z.B. öffentliches Beschaffungswesen, Benchmarking, Umweltfonds, Indikatoren, Umweltdeklarationen, grundlegende Anforderungen). Dabei müssten Verfahren zu einer wirksamen Ausnutzung dieser Möglichkeiten und andere diesbezügliche Aspekte entwickelt werden.

Noch offen ist die Frage, wie eine breitere Palette von Konsumgütern in einer Weise mit relevanten, verständlichen und glaubwürdigen Umweltinformationen versehen

¹¹ ISO ist die Abkürzung für International Organisation for Standardisation, die Internationale Normenorganisation.

¹² ISO 14021:1999, 14024:1999, ISO Typ III/TR 14025:2000.

¹³ Umweltzeichen, EUROPA-Site.

werden kann, anhand derer die Verbraucher die Produkte mit den geringeren Umweltauswirkungen wählen können. *Vor diesem Hintergrund und in dem Bestreben, eine breitere Kennzeichnungsstrategie zu entwickeln, beabsichtigt die Kommission, ihre Umweltkennzeichnungsstrategie zu überarbeiten.*

Angaben des Herstellers über die Umweltfreundlichkeit von Produkten/Umweltdeklarationen des Typs ISO II dürften höchstwahrscheinlich in absehbarer Zeit häufig verwendet werden. In der Praxis werden sehr viele umweltbezogene Informationen in Form von Eigendeklarationen gegeben.

Die Kommission stellt gegenwärtig Leitlinien für die Formulierung und Beurteilung von freiwilligen Umweltangaben der Produzenten oder Vertreiber auf der Grundlage der Norm ISO 14021:1999 fertig. Damit wird das Ziel verfolgt, irreführende Angaben zu verhindern und zutreffende zu fördern. In der Richtlinie über irreführende Werbung, die sich derzeit in der Überarbeitung befindet, könnte auf die umgesetzte Europäische Norm und auf die Leitlinien Bezug genommen werden. Wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten und die Beteiligten die Angaben überwachen.

Produktbezogene Umweltdeklarationen gemäß ISO Typ III¹⁴ sind auf dem Markt noch selten anzutreffen, kommen aber vor allem in den Beziehungen zwischen Unternehmen langsam in Gebrauch. *Zur Förderung ihrer Nutzung bedarf es gegebenenfalls der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.*

Ein Aspekt der Informationen betrifft das informierte **Verbraucherverhalten**. Die Umweltauswirkungen bei der Verwendung eines Produkts lassen sich oftmals reduzieren, wenn das Produkt entsprechend den Empfehlungen der Hersteller oder der Verbraucherverbände verwendet wird. Für Produkte mit dem EU-Umweltzeichen sind Informationen über ihre richtige Verwendung zur Verminderung der Umweltauswirkungen oft eine grundlegende Anforderung. Bestimmte Industriezweige und ihre Verbände haben dazu Informationskampagnen gestartet.

Die **Kommunikationstechnologien**, beispielsweise das Internet, eröffnen Möglichkeiten, die Informationen besser zugänglich zu machen. Sie bieten auch die Möglichkeit des Informationsaustausches, der im Kontext hoch differenzierter und nutzerorientierter Produkte für Hersteller wie auch Verbraucher von Nutzen ist. *In diesem Rahmen könnte ein Austausch bester Praktiken stattfinden und eine Bewertung vorgenommen werden.*

4.2.1. Wie lässt sich die Nachfrage der Verbraucher wirksamer auf umweltfreundliche Produkte umstellen?

Wie lässt sich die Information der Verbraucher über die umweltrelevanten Produktmerkmale verbessern? Wie kann gewährleistet werden, dass Verbraucherinformation zu einem verbesserten Wissensstand und Bewusstsein der Verbraucher beiträgt?

¹⁴ Genauer gesagt besteht ISO Typ III/TR 14025:2000 aus quantifizierten Umweltdaten über alle signifikanten Auswirkungen auf der Grundlage von Verfahren und Ergebnissen einer Lebenszyklusstudie, ergänzt durch relevante Informationen beispielsweise über Umweltmanagementsysteme oder gegebenenfalls soziale Aspekte.

Wie lassen sich die Umweltzeichenregelungen wirksamer und kostenwirksamer gestalten?

Wie kann das Bewusstsein der Verbraucher geschärft und ihr Verhalten bezüglich einer möglichst umweltverträglichen Verwendung von Produkten verbessert werden?

4.2.2. Öffentliches Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen hat im Schnitt einen Anteil von 12 % am EU-BIP, kann aber in manchen Mitgliedstaaten wie in Frankreich 19 % ausmachen.¹⁵ Diese Zahlen sind Beleg für die **Kaufkraft der Behörden**. Die öffentlichen Behörden sollten sich ihrer Verantwortung stellen und bei der Umstellung auf ein Öko-Management und einer Ausrichtung des Verbrauchs auf umweltfreundlichere Produkte eine Vorreiterrolle spielen. Wenn ein wesentlicher Teil der Behörden verstärkt umweltfreundliche Produkte nachfragt, wirkt sich dies enorm auf den Markt für umweltfreundliche Produkte aus und wird die Industrie veranlassen, ihre Produktion umweltfreundlicher Produkte wesentlich zu steigern.

Die Regeln der EU über die öffentliche Beschaffung orientieren sich in erster Linie an wirtschaftlichen Erwägungen. Sie müssen aber unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeitsanforderung des Artikels 2 EG-Vertrag gesehen werden. Wenn ein bestimmter Geldwert des Auftrags überschritten ist, kommen europäische Richtlinien zur Anwendung. Sie sehen spezielle Pflichten und Verfahren vor und bieten einerseits zahlreiche Möglichkeiten dazu, bei der öffentlichen Beschaffung Umwelterwägungen zu berücksichtigen, andererseits könnten sie in bestimmten Fällen die Wahl umweltverträglicherer Produkte oder Dienstleistungen erschweren¹⁶. Die Kommission wird auch die Möglichkeit überprüfen, ein umweltfreundlicheres Beschaffungswesen dadurch zu fördern, dass vor dem Einkauf verpflichtend eine Bewertung der Umweltauswirkungen der verschiedenen verfügbaren Alternativen, die den Bedürfnissen der beauftragenden Behörden entsprechen, durchzuführen ist. Auf diese Weise werden Entscheidungen in vollem Verständnis der Umweltauswirkung getroffen. Das Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam und in gewissem Maße neue Rechtsvorschriften könnten diesbezüglich hilfreich sein. Für die Beschaffung unterhalb bestimmter Geldwerte liegen keine einheitlichen Regeln vor, was bedeutet, dass sich die Einkäufer im Allgemeinen leichter für umweltfreundlichere Produkte entscheiden können, obwohl sie andere geltende Bestimmungen des Vertrags beachten müssen, insbesondere solche bezüglich des freien Warenverkehrs.

Es gibt allerdings ein noch wesentliches Hindernis für die umweltgerechtere öffentliche Beschaffung, und zwar haben die Einkäufer der öffentlichen Hand im Allgemeinen keine konkreten Informationen darüber, auf welche Umwelteigenschaften sie bei einem Produkt achten sollten. Das ist insofern wichtig,

¹⁵ OECD, 1999, „Greener Public Purchasing: issues and practical solutions“, S. 11.

¹⁶ siehe Mitteilung zu Auslegungsfragen über Rechtsvorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen und zu den Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umwelterwägungen bei der öffentlichen Beschaffung (Mitteilung der Kommission in Ausarbeitung).

als der öffentliche Sektor Produkte ohne Einschränkungen kaufen kann, wenn die Umweltkriterien dafür im Gegenstand des Vertrags eindeutig festgelegt sind.

Systematische **Initiativen zur Bewusstseinsbildung** der Beschaffungsbehörden sind erforderlich. In diesem Zusammenhang wird *die Kommission eine Mitteilung zu Auslegungsfragen über das öffentliche Beschaffungswesen und die Umwelt annehmen*, in der es darum geht, inwieweit ein bestimmtes spezielles Produktionsverfahren zur Auflage gemacht werden kann bzw. alle Kosten berücksichtigt werden können, die während des gesamten Lebenszyklus eines Produkts anfallen. Ein *Handbuch und/oder eine Mitteilung für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung* mit praktischen Beispielen dafür, wie umweltorientierte Ausschreibungen gemäß dem EU-Recht abzufassen sind, wird ebenfalls in Betracht gezogen.

Um den Zugang zu Informationen über Produktkriterien für Ausschreibungen zu erleichtern, könnte der Aufbau eines Netzes zum Austausch bewährter Praktiken für die Verwaltung von Datenbanken in Erwägung gezogen werden, denen die Behörden bestehende Initiativen in den Mitgliedstaaten und vorhandene Kriterien für das EU-Umweltzeichen entnehmen können. Dabei sollten Ökoproduktkriterien als Ausgangspunkt dienen. Die Kommission könnte unter anderem via Internet *einen solchen Informationsaustausch koordinieren und fördern*.

Die **Kommission** beabsichtigt, *mit einer umweltgerechten Beschaffung eine Vorreiterrolle zu spielen* und so die Verbreitung und Entwicklung umweltfreundlicher Produkte zu fördern. Sofern verfügbar, wird die Kommission im Rahmen der Gesetzgebung über öffentliche Beschaffung den Produkten Vorzug geben, die den geforderten Kriterien des EU-Umweltzeichens entsprechen. Die Kommission beabsichtigt, selbst das EMAS¹⁷-System zu übernehmen, und fordert andere öffentliche Behörden auf, ihrem Beispiel zu folgen. Dieser Prozess soll im Hinblick darauf beurteilt werden, ob damit die Zahl der gekauften umweltfreundlichen Produkte allmählich ansteigt. Eine Analyse dieser Erfahrungen sollte veröffentlicht und den Mitgliedstaaten und örtlichen Behörden zugänglich gemacht werden.

4.2.2. Wie kann eine umweltfreundlichere öffentliche Beschaffung gefördert werden?

Welche Rolle sollte die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung im IPP-Konzept spielen?

Welche Hindernisse müssen überwunden werden, um die öffentliche Beschaffung auf umweltfreundliche Produkte auszurichten? Welche Anreize können geschaffen werden?

4.3. Instrumente und Anreize für eine Vorreiterrolle der Wirtschaft bei der Umstellung der Produktion auf umweltfreundlichere Produkte

Erfolgreiche Unternehmen nutzen Marktchancen im Vorgriff auf künftige Entwicklungen. Ein gutes Umweltmanagement und gutes Produktdesign sind der Schlüssel zur Sicherung eines Marktanteils in einer auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Wirtschaft. Daher überrascht es nicht, dass die in der Geschäftsentwicklung führenden Unternehmen diejenigen sind, die mit der Umstellung ihrer Produktion auf umweltfreundliche Produkte am weitesten vorangeschritten sind. Die Unternehmen, die unter dem Dow Jones Sustainability Group Index registriert sind, haben zwischen Dezember 1993 und August 2000 um 86,5%¹⁸ besser abgeschnitten als die Unternehmen des allgemeinen Dow Jones Global Index. Beim Konzept der integrierten Produktpolitik geht es darum, diese ökologische Neuausrichtung zu verstärken und auszuweiten, um eine raschere Umstellung auf umweltfreundlichere Produkte zu gewährleisten. Es sind Maßnahmen geplant, um die Entwicklung und das Angebot von Instrumenten zur Verbesserung der Umweltsleistung von Produkten und zur Verbesserung von Anreizen für Unternehmen, eine Vorreiterrolle bei der Umstellung auf umweltfreundliche Erzeugnisse zu übernehmen, zu fördern.

4.3.1. Bereitstellung von Produktinformationen

Soll sich der Markt dauerhaft auf eine ökologische Ausrichtung umstellen, müssen die beteiligten Gruppen Informationen über die lebenszyklusbezogenen Umweltauswirkungen der Produkte und Komponenten, die sie auswählen, verfügen und sie nutzen. Im Allgemeinen müssen mehr zutreffende und nicht irreführende Informationen zur Verfügung stehen, sie müssen nutzerorientiert sein und auf dem Markt Einfluss haben.

- Die Hersteller sollten das Umweltprofil der Komponenten ihrer Produkte kennen.
- Die Konstrukteure sollten die Auswirkungen ihrer Produktauswahl über den gesamten Lebenszyklus prüfen und zu diesem Zweck leichten Zugang zu vorhandenen Lebenszyklusdaten und Beurteilungsmethoden haben.
- Die Hersteller sollten die Informationen in leicht zugänglicher Form an die Verbraucher und Abnehmer weitergeben.
- Einzelhändler, Verbraucher und Käufer müssen erkennen können, welche Produkte umweltfreundlicher sind.

Zur Verbesserung der Eigenschaften von Produkten über den gesamten Lebenszyklus ist es notwendig, das Konzept zu verstehen. Ein erster Schritt zur Verbreitung des Lebenszykluskonzepts in der gesamten Wirtschaft ist daher die **Erstellung und der**

¹⁸ Der DJSGI beruht auf der wirtschaftlichen Leistung von Unternehmen (Produkte und Dienstleistungen), die aufgrund einer Reihe von Kriterien als in Fragen der Nachhaltigkeit führend eingestuft wurden. Diese Kriterien können in den Einzelheiten strittig sein, stellen aber insgesamt gesehen einen der raren Versuche dar, vorausschauend handelnde Unternehmen zu ermitteln und ihre Leistung am allgemeinen Aktienmarkt zu messen. Die Unternehmen, die zum DJSGI gehören, konnten ihre Marktwerte zwischen Dezember 1993 und August 2000 um +240,6% verbessern, während der allgemeine DJGI um +174,1% gestiegen ist.

Vergleich von Informationen über die Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus.

Solche Informationen können in Sachbilanzen (LCI=Life Cycle Inventories) zusammengestellt und im Rahmen der Lebenszyklusanalyse oder Ökobilanzierung (LCA)¹⁹ ausgewertet werden. Allerdings sind Sach- und Ökobilanzen weder unkompliziert noch billig. Manche Daten sind öffentlich verfügbar, andere jedoch nicht. Ihr Wert hängt von ihrer Qualität und ihrer Bedeutung für die Bedürfnisse und Wahlmöglichkeiten der Nutzer ab. Die Kommission betrachtet die Erstellung und den Vergleich leicht zugänglicher Lebenszyklusdaten als Priorität. Dazu könnten *vorhandene Lebenszyklusdaten* harmonisiert und schrittweise *verknüpft werden*. *Ferner könnten gegebenenfalls neue Datenbanken* mit vereinbarten Datenstandards *aufgebaut werden*. Der öffentliche Zugang zu vorhandenen Lebenszyklusdaten über Datenbanken wird in Zusammenarbeit mit Verbraucher- und Industrieverbänden wie auch mit einschlägig tätigen Behörden wie nationalen Umweltbehörden und der Europäischen Umweltagentur gefördert werden. Außerdem soll der Zugang zu anderen einschlägigen Informationen (z. B. beste Praktiken in Bezug auf die Leistung von Produktgruppen während des gesamten Lebenszyklus, neue Technologien von ökologischem Interesse) über Verknüpfungen erleichtert werden.

Es sollten Instrumente entwickelt und verfügbar werden, die eine rasche Prüfung der Umweltauswirkungen von Produkten ermöglichen, insbesondere für jene Akteure - wie kleine und mittlere Unternehmen -, die nicht über das Sachwissen und die Mittel verfügen, um selbst Lebenszyklusanalysen durchzuführen. Ähnliche Instrumente sollte es zur Förderung des Informationsflusses zu Ökobilanzdaten über die gesamte Produktkette geben. Benchmarks, Stand der Technik, grundlegende Leistungsindikatoren, Leitlinien für das Design (siehe Abschnitt 4.3.2), Normen (siehe Abschnitt 4.3.3) sollten entwickelt werden und als Maßstab dienen, mit dem Produzenten und Verbraucher die Umwelteigenschaften bestimmter Produkte vergleichen könnten.

Die Kommission beabsichtigt, *einen oder mehrere Sachverständigen-Workshops* zur Besprechung von Maßnahmenoptionen und des Bedarfs durchzuführen.

Ziel des IPP-Konzepts ist es nicht unbedingt, eine vollständige Lebenszyklusanalyse zur Voraussetzung für jede Produktauswahl zu machen. Wichtiger ist die Ermittlung von Schlüsselinformationen und ihre Einbettung in ein allgemeines Lebenszykluskonzept.

Ein mögliches Instrument zur Zusammenstellung von Informationen und für den erleichterten Zugriff darauf besteht darin, **die Produzenten zu verpflichten und/oder dazu zu bewegen, Schlüsselinformationen der gesamten Produktkette auch den Verbrauchern zur Verfügung zu stellen**. Die Einzelheiten einer solchen Verpflichtung/solcher Anreize und ihre Umsetzung müssten erarbeitet und nach Kosteneffizienzkriterien bewertet werden. Bestehende Initiativen von Produzenten

¹⁹ Die Ökobilanzierung oder Lebenszyklusanalyse (LCA) ist eine Methode zur Beurteilung der Umweltaspekte und potenziellen Auswirkungen eines Produkts. Zu ihrem Zweck werden die relevanten Einsatzgüter und der Output des betreffenden Systems, inventarisiert, werden die mit diesen Inputs und Outputs verbundenen potenziellen Umweltauswirkungen beurteilt und die Ergebnisse ausgewertet. In der Praxis können Ökobilanzen vereinfacht und weniger aufwendig gestaltet werden, grundsätzlich aber sind sie umfassend und systematisch.

und anderen beteiligten Gruppen könnten als Vorbild für solche Maßnahmen dienen. Beispiele für solche Initiativen sind:

- Die Initiative zum Versorgungskettenmanagement von EICTA (European Information and Communications Technology Industry Association) hat zum Ziel, ein einheitliches europäisches Konzept für das Versorgungskettenmanagement für die Elektronikindustrie zu entwickeln, wobei die Datenerfassung für Kunden wie auch für Lieferanten vereinfacht und die gelieferten Waren gleichzeitig hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit verbessert werden sollen. Dadurch soll eine gemeinsame Liste von zu berichtenden Materialien und ein gemeinsames Format für die Bereitstellung von Produktinformationen eingeführt werden. Dadurch können kritische Materialien verschiedener Lieferanten verglichen werden.
- In der Automobilindustrie hat die Altfahrzeugrichtlinie die Kraftfahrzeughersteller zur Bildung einer strategischen Allianz bewogen. Die Allianz entwickelt ein gemeinsames IT-System für die Erfassung von Daten über Produktmaterialien mit der Bezeichnung "International Material Data System" (IMDS). Diese zentrale Datenbank ermöglicht jedem Beteiligten in der Versorgungskette, Daten über ihre Produkte einzugeben. Da es sich um eine hierarchische Datenbank handelt, können Kraftfahrzeughersteller auf verschiedenen Ebenen Informationen zusammentragen und dadurch Angaben über die Zusammensetzung des Fahrzeugs selbst als Summe der einzelnen Komponenten machen. Die gesamten Informationen zur Zusammensetzung sind auf jeder Stufe durch direkten Zugriff auf die Datenbank erhältlich. Die Gebühren für den Zugang zu den Berichten der Hersteller decken die Kosten der Systemverwaltung. EICTA prüft, ob ihr System in das IMDS-System integriert werden sollte.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten für die Rolle von Initiativen, die im IPP-Rahmen geschaffen und/oder weiterentwickelt werden sollen. Beispielsweise könnte man sich auf Informationen über eine Reihe allgemein anwendbarer Kriterien stützen, wobei umweltpolitische Ziele und existierende Leitlinien für das Design zugrundegelegt werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, sich auf Informationen zu stützen, die für die Produzenten verhältnismäßig leicht zugänglich, verständlich und durch die Verbraucher selbst nachprüfbar sind, beispielsweise die erwartete Produktlebenszeit, die voraussichtlichen Entsorgungskosten, die Reparaturgarantie und die erwarteten Betriebskosten.

4.3.1. Wie kann man zuverlässigere Informationen über die Umwelteigenschaften von Produkten erhalten?

Welche Rolle kann die Bereitstellung von Informationen bei der Umsetzung des IPP-Konzepts spielen?

Welche Initiativen können in die Wege geleitet werden, um die Zusammenstellung, die Weitergabe, die Verfügbarkeit und die Verwendung von Informationen über den Lebenszyklus zu fördern? Sollten sie auf freiwilliger Basis eingeführt werden oder vorgeschrieben werden?

Wie kann die IPP dazu beitragen, diese Initiativen weiterzuentwickeln und zu verknüpfen?

Können obligatorische Schlüsseldaten/-informationen freiwillige Initiativen nutzbringend ergänzen?

4.3.2. Leitlinien für das Produktdesign

Eine Form von Informationen, die Lebenszykluskonzepte bei den Unternehmen besonders effektiv fördern könnten, sind Leitlinien für Ökodesign. In verschiedenen Foren, darunter auch ISO/TC 207, wurde an allgemeinen und produktgruppenspezifischen Design-Leitlinien gearbeitet.

Bei der Entwicklung einer umfassenden Strategie für die Einbeziehung von Umwelterwägungen in den Designprozess müssen die Komplexität und Vielfalt der Produkte und der sich rasch vollziehende Aufbau von Wissen und Know-how auf dem Gebiet des Designs berücksichtigt werden.

Eine solche Strategie sollte auf folgendes abgestellt sein:

- Optimierung des Nutzens des Produkts,
- sparsamer Umgang mit Ressourcen,
- Reduzierung des Abfallaufkommens,
- Abbau der Schadstoffbelastung,
- Verringerung von Gefahren und Risiken.

Design-Konzepte zur Verfolgung dieser Ziele sind:

- Design im Hinblick auf eine umweltfreundlichere Produktion und Nutzung, (Beispiele: Ressourcenschonung, Ergebnisse sind geringere Masse, weniger Abfälle, minimaler Energieverbrauch),
- Design im Hinblick auf Reduktion/Ersatz (von gefährlichem, toxischem oder anderweitig umweltschädigendem Material im Produkt oder beim Verbrauch),
- Design im Hinblick auf den Einsatz erneuerbarer Materialien,
- Design im Hinblick auf Haltbarkeit (Beispiele: Reparaturfähigkeit, Instandhaltungsfähigkeit),
- Design im Hinblick auf Langlebigkeit (Beispiel: Modernisierbarkeit, klassisches Design, Berücksichtigung künftiger Erfordernisse),
- Design im Hinblick auf Funktionserweiterung (Beispiele: Multifunktionalität, Baukastenprinzip),

- Design im Hinblick auf Wiederverwendung und Recycling (Beispiele: einfache Demontage, reduzierte Materialmischung, Verwendung recyclingfähiger und wiederaufgearbeiteter Materialien, Bauteilverwertung durch geschlossene Wiederaufarbeitungskreisläufe und Zweitverwendung),
- Design im Hinblick auf Einfachheit (sollte zu geringeren Herstellungskosten, geringerer Materialmasse, besserer Haltbarkeit, einfacherer Demontage für Instandhaltungs- oder Verwertungszwecke führen).

Die Kommission beabsichtigt, *die Erarbeitung, Verbreitung und Anwendung solcher Leitlinien zu fördern*. Geplant ist auch, sie in Gemeinschaftsinitiativen zu integrieren, beispielsweise im Rahmen des "neues Konzeptes" (Abschnitt 4.3.3), spezifischer Produktvorschriften und Umweltzeichen (Abschnitt 4.2.1).

4.3.2. Wie können Umweltaspekte zu maßgeblichen Faktoren im Produktdesign werden?

Was wird auf dem Gebiet der Leitlinien für Öko-Design getan? Wie kann die Gemeinschaft zur Entwicklung, Verbreitung und Anwendung solcher Leitlinien beitragen?

Wie lassen sich Ökodesign-Leitlinien in laufende und künftige Gemeinschaftsinitiativen einbinden?

4.3.3. Normung und das "neue Konzept"

Viele der etwa fünftausend angewandten europäischen **Normen** sind Produktnormen. Einige stehen in keinem Zusammenhang mit Rechtsvorschriften, andere unterstützen Rechtsvorschriften, z. B. das "neue Konzept". Mit der Produktzertifizierung gemäß einer spezifischen europäischen Norm wird heute die Gebrauchsfähigkeit und Benutzersicherheit bestätigt. *In naher Zukunft sollte "Umweltverträglichkeit" ebenfalls systematisch mit Produkten assoziiert werden, die einer europäischen Norm genügen.*

Normen²⁰ sind das Ergebnis eines konsensgetragenen Prozesses, an dem sich alle interessierten Parteien beteiligen können. Obwohl Normen im Allgemeinen nicht verbindlich sind, legen sie dennoch wichtige Standards fest, die in vielen Fällen marktweit angewendet werden. Sie können einen wichtigen Einfluss auf die Umweltauswirkungen von Produkten ausüben.

²⁰

„Indem gewährleistet wird, dass ein angebotenes Produkt oder eine Dienstleistung prüfbar und messbaren technischen oder fachlichen Normen entspricht, können Normen in Bereichen gemeinsamen Interesses, die von der öffentlichen Gesundheit über die Sicherheit und die Umwelt bis hin zur Produkt-/Prozess- und Dienstleistungsqualität reichen, gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherstellen. Auf diese Weise erhält eine Reihe von Normen entweder als Ausdruck der ordnungspolitischen Absichten oder eher spontan durch die Interaktion der Marktkräfte (d. h. technische Vorschriften und „de facto“ bindende Normen) einen obligatorischen Charakter“; OECD 1998, „Was bieten Normen für Umweltmanagementsysteme?“, S.17.

Über die formellen Normen hinaus sind durch die Normenorganisationen alternative Formen von Abmachungen entwickelt worden (z. B. Workshop-Agreements). Diese „neuen Leistungsanforderungen“ durchlaufen nicht alle Verfahren, die für formelle Normen vorgeschrieben sind, sondern können rasch als konsensgetragene Lösungen für sich schnell entwickelnde Marktbedürfnisse oder weniger stabile Innovationen festgelegt werden.

Vorschläge zur besseren Nutzung der Normung im Rahmen des IPP-Konzepts könnten unter anderem folgendes zum Gegenstand haben:

- Erarbeitung von Normen und anderen konsensgetragenen Instrumenten, die für den Umweltschutz relevant sind.
- Einbeziehung von Umweltaspekten in den Prozess der europäischen Produktnormung, z. B. bei der Entwicklung neuer und der Überarbeitung bestehender Produktnormen.
- Erarbeitung und Anwendung von Umweltleitlinien für die Formulierung neuer und die Anwendung bestehender Produktnormen.

Die Kommission will mit den Normungsorganisationen und den Beteiligten mit dem Ziel zusammenarbeiten, *Mechanismen für die systematische Berücksichtigung von Umweltmerkmalen in Produktnormen zu entwickeln*. Durch die Beteiligung der Bürgergesellschaft müssen Lösungen dafür gefunden werden, wie die Normung verstärkt auf den Umweltschutz ausgerichtet werden kann. Darüber hinaus werden derzeit Diskussionen darüber geführt, wie die Rolle des Help Desk für Umweltfragen des CEN verbessert und ausgebaut werden kann.

Ferner können die Möglichkeiten genutzt werden, die die **Rechtsvorschriften des neuen Konzeptes** für die Förderung des Ökodesigns bieten, also in einem Bereich, der eng mit der Normung verknüpft ist. Bei den Richtlinien des "neuen Konzeptes" handelt es sich um Harmonisierungsmaßnahmen, in denen verbindliche grundlegende Anforderungen festgelegt sind. Der Hersteller kann frei entscheiden, wie er die Einhaltung der grundlegenden Anforderung nachweist. Eine Möglichkeit besteht darin, "harmonisierte Normen" anzuwenden, die vom CEN, vom CENELEC und vom ETSI²¹ im Auftrag der Kommission erarbeitet wurden. Bei Einhaltung der harmonisierten Normen kann davon ausgegangen werden, dass sie den einschlägigen Rechtsvorschriften entsprechen, sodass das Produkt frei im Binnenmarkt verkehren darf.

Das "neue Konzept" und die Normung haben sich zu einem erfolgreichen zentralen Pfeiler der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu Gesundheits- und Sicherheitsaspekten des Produktdesigns entwickelt. Als bislang einziges Beispiel der Anwendung des "neuen Konzeptes" speziell im Bereich des umweltgerechten Designs von Produkten ist die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle²² zu nennen, obgleich es Diskussionen über die Vollständigkeit und Angemessenheit der Elemente des "neuen Konzeptes" dieser Richtlinie gibt.

²¹ CEN, CENELEC, ETSI sind die Abkürzungen für das Europäische Komitee für Normung, das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung und das Europäische Institut für Telekommunikationsnormung.

²² 94/62/EG.

Auch haben die auf dieser Grundlage erarbeiteten Normen erhebliche Debatten ausgelöst. Ausgehend von den gemischten Erfahrungen mit dieser Richtlinie sollte *die Frage erörtert werden, wie das "neue Konzept" am besten in neue Initiativen wie der geplanten Richtlinie über Elektro- und Elektronikgeräte angewendet werden könnte.* Ziel der geplanten Richtlinie ist es, eine kontinuierliche und nachhaltige Verbesserung sämtlicher Umweltauswirkungen und des Ressourcenverbrauchs bei Elektro- und Elektronikgeräten sicherzustellen, indem in der Produktentwicklung ein ganzheitlicher Ansatz bei Umweltschutzkonzepten angewandt wird und gleichzeitig der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet wird.

Einige Gedanken zu den Möglichkeiten, wie man im Rahmen des „neuen Konzeptes“ auf die Besonderheiten des Ökodesigns eingehen kann, sind in Anhang II dargelegt.

4.3.3. Wie kann die IPP dazu beitragen, dass die Normung auf umweltfreundliche Produkte ausgelegt wird und dass das Potenzial der Rechtsvorschriften des „nen Konzeptes“ optimal genutzt wird?

Wie können Umwelteigenschaften zu einem integralen Bestandteil des Normungsprozesses werden?

Wie können die Rechtsvorschriften des "neuen Konzeptes" zur Förderung der Umweltverträglichkeit von Produkten beitragen (Vergleiche auch Anhang II)?

4.3.4. Produktpanels

Im Allgemeinen sind die Unternehmen dazu bereit, Umweltbelange beim Design und bei der Herstellung von Produkten zu berücksichtigen, solange ihre Wettbewerbsposition dadurch nicht erheblich gefährdet wird. Ebenso werden die Verbraucher umweltfreundlicheren Produkten den Vorzug geben, sofern kein unverhältnismäßig hoher Preisunterschied besteht. In vielen Fällen wird es daher ausreichen, einen Anstoß für eine umweltfreundliche Gestaltung von Produkten zu geben, indem eine Debatte unter den beteiligten Gruppen in Gang gebracht wird. Auf diese Weise kann rascher und stärker unternehmensorientiert gehandelt werden, und Umweltprobleme lassen sich lösen, bevor Rechtsvorschriften notwendig werden.

Dieses Ziel könnte u.a. dadurch erreicht werden, *dass sich Beteiligte in Gruppen zusammenschließen und gemeinsam ermitteln, wie sich die Umweltziele bei ihrer speziellen Produktgruppe erreichen und Hindernisse überwinden lassen.* Für die Zwecke des IPP-Konzepts können solche Gruppen als **Produktpanels** bezeichnet werden. Diese Panels können und sollen je nach ihrer spezifischen Aufgabe unterschiedlich organisiert sein. Diese Aufgaben können die Umweltleistung bestimmter Produkte oder Produktgruppen insgesamt, aber auch spezifische Probleme im Zusammenhang mit einer oder mehreren Produktgruppen betreffen (z. B. Verringerung gefährlicher Stoffe in bestimmten Produkten oder Produktgruppen). In einigen Fällen kann es sich im Wesentlichen um selbst organisierte Gruppen handeln, in anderen wiederum können auch Behörden und die Europäische Kommission enger einbezogen sein. Dies entspricht auch in etwa dem Mechanismus der Workshop-Agreements, die von den europäischen

Normenorganisationen²³ verwendet werden. Solche Workshop-Agreements können auch je nach Hintergrund für ähnliche Zwecke verwendet werden.

Um eine effiziente Nutzung der Ressourcen zu gewährleisten, sollte jedoch sichergestellt werden, dass solche Panels nur in Fällen eingerichtet werden, in denen Aussicht auf wesentliche Fortschritte in Richtung der umweltpolitischen Ziele der EU besteht. Andere Voraussetzungen sollten die Bereitschaft der Beteiligten zur Zusammenarbeit, die Akzeptanz von Transparenz in vernünftigem Maße, Mitwirkung, Informationsqualität usw. sein. Außerdem sollte sich abzeichnen, dass die Beteiligten nach Abschluss der Arbeit des Panels tatsächlich bereit sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Beispiele für ähnliche Initiativen sind das Auto-Öl-Programm und die verschiedenen Panels in Dänemark.

Eine effiziente Diskussion bedarf der Vorbereitung. Es sollte eine Ausgangsanalyse der zu behandelnden Fragen durchgeführt werden, damit die Diskussion auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses stattfinden kann. Die Aufgaben des Panels sind eindeutig und zweckmäßig zu definieren. Um die Gefahr langwieriger Diskussionen ohne greifbare Resultate zu vermeiden, sind Fristen festzulegen. Schließlich sollte eine angemessene Evaluierung der Ergebnisse erfolgen. Wenn sich die anvisierten Ergebnisse nicht realisieren lassen, kann die Tätigkeit dieser Panels auch genutzt werden, um andere Instrumente wie Rechtsvorschriften vorzubereiten.

4.3.4 Wie kann das Design von Produkten daraufhin beeinflusst werden, dass Umweltfaktoren besser berücksichtigt werden?

Sind Produktpanels geeignete Lösungen, und wie können sie in der Praxis organisiert werden?

Welche Erfahrungen wurden mit ähnlichen Initiativen gemacht?

4.4. Sonstige Begleitinstrumente

Es gibt eine Reihe von Instrumenten, die zwar nicht primär auf Produkte ausgerichtet sind, aber dennoch Unternehmen dazu bewegen können, ein Lebenszykluskonzept zu übernehmen. Zu diesen Instrumenten gehören die Systeme für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ISO 14001 und EMAS, die Umweltberichterstattung, das LIFE-Instrument sowie Forschung und Entwicklung.

4.4.1. Umweltmanagement- und -betriebsprüfungssysteme

Umweltmanagementsysteme sollen Unternehmen helfen, ihre Umweltleistung einschließlich der Leistung ihrer Produkte, Tätigkeiten und Dienstleistungen im gesamten Lebenszyklus zu verbessern. Sie vermitteln Organisationen ein klares Bild von ihren Umweltauswirkungen, helfen ihnen, sich auf die wichtigsten zu konzentrieren und sie zu bewältigen. Umweltmanagementsysteme tragen auch zu

einer Änderung des Managementstils der Unternehmen bei, weil durch sie Umweltprobleme in das tagtägliche Management integriert werden.

Die am 29. Juni 1993 erlassene europäische EMAS-Verordnung²⁴ und die nachfolgende internationale Norm ISO 14001 werden von einer wachsenden Zahl von Unternehmen und anderen Organisationen angewendet.

EMAS II wird wie auch die ISO-Norm nicht nur für den gewerblichen Sektor, sondern für alle Sektoren gelten und wird nicht nur die Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten, sondern auch die ihrer Produkte und Dienstleistungen betreffen.

Diese Umweltmanagementsysteme können somit helfen, das IPP-Konzept EU-weit zu verbreiten, weil sie erstens einen Wandel im Management herbeiführen und zweitens Umweltinformationen und Möglichkeiten bieten, wie diese Informationen genutzt werden können, was gut zum IPP-Konzept passt.

Voraussetzung dafür ist, dass diese freiwilligen Instrumente eine breite Anwendung finden und einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Tätigkeiten erfassen. Für Organisationen bedeutet Umweltmanagement Effizienz und Verbesserungen der Umweltbedingungen sowie finanzielle Vorteile und ein besseres Image. Interessierten Gruppen und der Öffentlichkeit zeigt es, dass Organisationen ihre Verantwortung in Bezug auf Umweltfragen ernst nehmen. Außerdem sollte EMAS den beteiligten Unternehmen in Zukunft rechtliche Vorteile bringen. Die Mitgliedstaaten sollen darüber nachdenken, wie die EMAS-Eintragung bei der Um- und Durchsetzung umweltbezogener Rechtsvorschriften berücksichtigt werden kann. Die Übernahme von EMAS wird so zu weniger häufigen oder aufwendigen Umweltkontrollen, größerer Flexibilität bezüglich der Berichterstattung und der Zulassungsverfahren und in bestimmten Fällen zu Zuschüssen für die Umsetzung des Managementsystems und die Eintragungsgebühren führen.

Damit die Behörden einen besseren Überblick über die potenziellen Anreize für die EMAS-Eintragung erhalten, beabsichtigen die Dienststellen der Kommission, einen Meinungsaustausch unter den Mitgliedstaaten durchzuführen, sobald die neue EMAS-Verordnung erlassen ist. Wie in Abschnitt 4.2.2 erwähnt, beabsichtigt die Kommission darüber hinaus, sich selbst im EMAS-System einzutragen.

4.4.1 Wie können Umweltmanagementsysteme dazu beitragen, Produkte umweltfreundlicher zu gestalten?

²⁴

Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. Die überarbeitete Fassung der bestehenden EMAS-Verordnung (EMAS II), die in Kürze erlassen wird, übernimmt die internationale Norm ISO 14001 als die Umweltmanagementsystem-Komponente von EMAS, sodass in Zukunft beide Systeme kompatibel sind.

4.4.2. *Forschung, Entwicklung und Innovation*

Grundlage des IPP-Konzepts ist der Gedanke einer neuen Dynamik, die den Produzenten Anreize vermittelt, Umweltaspekte in ihr strategisches Denken und in ihr Produktdesign einzubeziehen. Dieses von den Unternehmen selbst ausgehende Innovationsmoment gilt es durch Forschungs- und Entwicklungsprogramme zu unterstützen. Ein laufendes Programm ist beispielsweise das Programm zum Wachstum des Fünften Forschungsrahmenprogramms der Gemeinschaft, unter dem u.a. Forschungsarbeiten im Bereich umweltfreundlicher elektrischer und elektronischer Produkte unterstützt werden. Solche Forschungsprogramme dienen der Förderung konzeptioneller, organisatorischer und technischer Innovationen, damit der Bedarf der Gesellschaft in Zukunft mit einem wesentlich geringeren Ressourceneinsatz und einer geringeren Umweltbelastung gedeckt werden kann. Die Verbindung zwischen der integrierten Produktpolitik und solchen Programmen muss verstärkt und auf allen Ebenen ausgebaut werden, auf denen Mittel für Forschung zur Verfügung gestellt werden, auch im Hinblick darauf, der Entwicklung umweltfreundlicherer Produkte und Dienstleistungen im Sechsten Forschungsrahmenprogramm der Gemeinschaft Priorität einzuräumen.

Um die Innovation gezielter fördern zu können, müssen die Triebkräfte des umweltgerechten Produktdesigns, des Marktwandels, der Systemveränderungen, der sich ändernden gesellschaftlichen Bedürfnisse, der künftigen Szenarien usw. besser verstanden werden. Es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Methode der Lebenszyklusanalyse weiterzuentwickeln, zu harmonisieren und zu verbreiten und um ihre Anwendung besonders in kleinen und mittleren Unternehmen zu erleichtern. Zur Förderung der Anwendung von Lebenszyklusanalysen in KMU sollte die Entwicklung einfacherer Methoden erforscht werden. Zudem könnte die Forschung dazu beitragen, Produktkategorien zu ermitteln, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben, und könnte bei der Durchführung umfassender Lebenszyklusanalysen solcher Produkte helfen.

Die Gemeinschaft und andere öffentliche Verwaltungen sollten Instrumente zur Finanzierung von Projekten und Netzen schaffen, wenn Forschungs- und Entwicklungsprogramme den ausschlaggebenden Impuls für Innovationen zur Einführung neuer, umweltfreundlicherer Produkte und Dienstleistungssysteme geben können.

Aus politischer Sicht muss die Effektivität der Instrumente und Fortschrittsindikatoren immer wieder überprüft werden. Die über das IPP-Konzept angestrebten umfassenden Veränderungen bei Produkten und Verbrauch stellen uns vor Herausforderungen. Forschung könnte beispielsweise bei der Entwicklung von Indikatoren nützlich sein.

4.4.2. <i>Wie können die Forschungs- und Entwicklungsprogramme der Gemeinschaft zur IPP beitragen?</i>

4.4.3. LIFE

LIFE²⁵ ist das einzige Instrument, das speziell die Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, wie sie in den aufeinanderfolgenden Aktionsprogrammen der Gemeinschaft beschrieben ist, finanziell unterstützt. Die neue LIFE-III-Verordnung wurde im Juli 2000 erlassen und bietet umfangreiche ausgezeichnete Möglichkeiten für die Umsetzung des IPP-Konzepts.

Durch LIFE III wurde der Geltungsbereich für innovative Projekte und Demonstrationsvorhaben, mit denen die nachhaltige Entwicklung gefördert werden soll, und für vorbereitende Maßnahmen, die der Entwicklung neuer oder überarbeiteter umweltpolitischer Konzepte der Gemeinschaft dienen, erweitert.

Mit LIFE-Umwelt soll vor allem ein Beitrag zur Entwicklung innovativer und integrierter Techniken und Verfahren geleistet werden. In den LIFE-Leitlinien für Demonstrationsprojekte wird das IPP-Konzept neben der Flächennutzung, der Wasser- und Abfallwirtschaft und den Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten als eines von fünf spezifischen Zielen genannt.

Einen besonderen Schwerpunkt bilden Demonstrationsprojekte, bei denen es um das Ökodesign, die Ökoeffizienz und "grüne" Finanzprodukte (an Umweltkriterien gebundene Investmentfonds, Kredit- oder Versicherungsfazilitäten) sowie um Umweltzeichen geht.

4.4.3 Wie kann das LIFE-Programm zur IPP beitragen?

4.4.4. Umweltgesamtrechnung und Umweltberichterstattung

Die Umweltgesamtrechnung und -berichterstattung erlangen für die Unternehmen zunehmend an Bedeutung. Wie sich die Umweltleistung eines Unternehmens auf seine Finanzlage auswirkt, ist seitens der Investoren, Gläubiger, Regierungen und der breiten Öffentlichkeit von wachsendem Interesse und gibt mitunter auch Anlass zu Besorgnis. Der Jahresbericht/Jahresabschluss eines Unternehmens ist die wichtigste Informationsquelle für Interessierte über die Aktivitäten, Fortschritte und künftigen Pläne eines Unternehmens. Derzeit gibt es jedoch kein einheitliches Verfahren für die Vorlage von Umweltinformationen und keine Standards für ihre Auslegung. Dies macht die Finanzberichte weniger aussagekräftig.

Die Kommission hat eine Studie durchgeführt um zu ermitteln, welche Offenlegungen in den Jahresberichten/Jahresabschlüssen von Unternehmen sich für eine Vereinheitlichung und den Vergleich von Umweltinformationen anbieten. Leitlinien darüber, wie Umweltkosten und -vorteile in den Jahresabschluss eines Unternehmens einzubeziehen sind, werden möglicherweise folgen.

4.4.4 Wie kann die Umweltberichterstattung zur umweltgerechteren Gestaltung von Produkten beitragen?

²⁵

LIFE ist ein Finanzierungsinstrument der Gemeinschaft für drei große thematische Bereiche: Umwelt, Natur und Drittländer.

5. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Sinn und Zweck dieses Grünbuchs ist es, eine **öffentliche Debatte** über die vorgeschlagene Strategie und ihre Bestandteile sowie über die Perspektiven anzuregen, die sich für Beteiligte, Regierungen und die Umwelt durch die umweltfreundlichere Gestaltung von Produkten und das IPP-Konzept eröffnen. In dieser Debatte sollten sowohl Möglichkeiten zur Schaffung eines EU-Rahmens als auch praktische Mittel für die Umsetzung eines solchen Rahmens behandelt werden²⁶.

In diesem Rahmen wird dieses Grünbuch insbesondere in den **Europäischen Institutionen** diskutiert, allen voran im Rat und im Europäischen Parlament, die eng in die Weiterentwicklung des Konzepts der integrierten Produktpolitik und der dazugehörigen Elemente eingebunden sein werden. Die Kommission hat auch die Absicht, das **informelle europäische IPP-Netz der Experten der Mitgliedstaaten** als ein Forum für Diskussionen und den Erfahrungsaustausch zu Themen des Grünbuchs und der integrierten Produktpolitik im Allgemeinen zu nutzen und zu unterstützen.

Für sämtliche Beteiligte wie lokale Verwaltungen, Wirtschafts- und Verbraucherverbände, Nichtregierungsorganisationen und alle anderen interessierten Akteure, die sich an der Erörterung dieser Fragen beteiligen wollen, wird die Kommission eine Reihe von **Konsultationsveranstaltungen** organisieren, die sich auf wichtige Themen dieses Grünbuchs konzentrieren. Sie werden auf der Website der Kommission angekündigt: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/home.htm>. Die Zusammenfassungen der Diskussionen und die wichtigsten Schlussfolgerungen werden auf derselben Website veröffentlicht. Interessenbekundungen²⁷ für die Teilnahme an solchen Veranstaltungen können an folgende E-mail-Anschrift gesendet werden: env-ippstakeholder@cec.eu.int.

Schriftliche Stellungnahmen der Beteiligten sind bis zum 30. Juni 2001 an die Kommission zu senden. Beiträge sind zu richten an: Frau Marianne Klingbeil, Leiterin des Referats Industrie, Binnenmarkt, Erzeugnisse und freiwillige Vereinbarungen (GD Umwelt E.4), 200 rue de la Loi / Wetstraat 200, B-1049 Bruxelles/Brussel, Belgien. Kommentare können auch per E-Mail an folgende Adresse geschickt werden: env-ippstakeholder@cec.eu.int. Die verschiedenen Sprachfassungen des Grünbuchs sowie damit zusammenhängende Dokumente sind unter folgender Internetadresse zu finden: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/home.htm>.

Die Ergebnisse der Debatte sollen aufzeigen, wie das IPP-Konzept am besten in die Umweltpolitik integriert werden kann. Auf der Grundlage der Debatte wird eine **Mitteilung** erarbeitet werden, die im zweiten Halbjahr 2001 veröffentlicht werden soll. In dieser Mitteilung werden eine Zusammenfassung der Debatte und die

²⁶ Eine Übersicht über die wichtigsten Maßnahmen der Strategie zur Umsetzung des IPP-Konzepts ist in Anhang III enthalten.

²⁷ Hinzuzufügen ist eine Beschreibung des Antragstellers und seiner/ihrer Interessen an der integrierten Produktpolitik. Einladungen werden unter Berücksichtigung der Zahl der vorhandenen Plätze verschickt. Grundsätzlich ist nur ein Mitglied pro Verband teilnahmeberechtigt. Eine Kostenerstattung ist nicht vorgesehen, es sei denn, es können berechtigte Gründe dafür vorgebracht werden.

Schlussfolgerungen der Kommission für die Umsetzung des IPP-Konzepts enthalten sein.

Da sich das Konzept der integrierten Produktpolitik in gewissem Maße auf bestehende Initiativen stützt, wird die Arbeit an diesen Instrumenten parallel weitergehen. Wie in diesem Grünbuch angegeben, besteht auch die Absicht, eine Reihe von Testfällen, insbesondere für Produktpanels, durchzuführen.

ANHANG I: IPP-Studien und Konsultationen beteiligter Gruppen

Im Jahre 1997 vergab die Kommission den Auftrag für eine Studie über integrierte Produktpolitik (IPP)²⁸. Sie beschrieb die IPP als ein umfassendes Konzept, das Maßnahmen, Akteure und die Auswirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg erfasst. In der Studie wurde die IPP-Entwicklung in den Mitgliedstaaten und die Anwendung des Lebenszykluskonzepts für Produkt durch Industrie und Verbraucher behandelt. Die Autoren legten eine allgemeine Analyse der IPP vor, die auf fünf Bausteine politischer Initiativen zu den Themen Abfall, Innovation, Märkte, Information und Verantwortlichkeit abhob. Der EU-Politik schrieben sie die Aufgabe zu, eine gemeinsame Vision davon zu entwickeln, was mit der IPP erreicht werden soll, bewährte Praktiken zu verbreiten, das Konzept in die EU-Politiken zu integrieren und einige spezifische IPP-Maßnahmen der EU durchzuführen.

Aufbauend auf dieser Studie organisierte die Kommission Ende 1998 einen Workshop für beteiligte Gruppen, auf dem eine breite Palette von Themen behandelt wurde. In den allgemeinen Schlussfolgerungen wurde einvernehmlich die Bedeutung des Konzepts des Produktlebenszyklus und der Einbeziehung der Beteiligten hervorgehoben. Den Informationen in der gesamten Produktkette wurde grundlegende Bedeutung beigemessen. Eine Reihe von Instrumenten wurde als relevant herausgestellt: Umweltmanagementsysteme in Unternehmen, Umweltzeichen für Produkte, Berücksichtigung von Umweltbelangen in Produktnormen, eine umweltgerechtere Auslegung des öffentlichen Beschaffungswesens, Umweltvereinbarungen. Es wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, mehr Klarheit über das Konzept der integrierten Produktpolitik, über ihren Zweck und ihre Ziele zu schaffen.

Eine nachfassende Untersuchung der derzeitigen Entwicklungen bei der IPP-Politik in den Mitgliedstaaten und der Auswirkungen auf die EU-Politik²⁹ bestätigte, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten noch keine diesbezügliche aktive Politik verfolgt. Bei denjenigen, die über eine IPP-Politik verfügen, besteht zwar ein hinreichendes Einvernehmen in Bezug auf die der IPP zugrundeliegenden Prinzipien, aber bei der Umsetzung sind beträchtliche Unterschiede festzustellen. Die meisten Mitgliedstaaten möchten offensichtlich, dass die Kommission eine Vorreiterrolle spielt, denjenigen hilft, die noch nicht tätig geworden sind, oder einen Rahmen festlegt, der einheitlich in der ganzen Gemeinschaft gilt.

²⁸ Ernst & Young/SPRU für die Europäische Kommission 1998, Integrated Product Policy. Die Zusammenfassung der Studie kann von der IPP-Website der Kommission heruntergeladen werden (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/home.htm>).

²⁹ Ernst & Young für die Europäische Kommission 2000, Developing the Foundation for Integrated Product Policy in the EU. Die Studie kann von der IPP-Website der Kommission heruntergeladen werden (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipp/home.htm>).

ANHANG II: Möglichkeiten zur Behandlung der Anforderungen des Ökodesigns im "neuen Konzept"

Im Folgenden sollen praktische Anstöße für eine Debatte über die Frage dargelegt werden, wie die bei der Anwendung des "neuen Konzeptes" in der Verpackungsrichtlinie aufgetretenen Schwierigkeiten bei nach dem "neuen Konzept" verfassten künftigen Rechtsvorschriften zum umweltgerechten Produktdesign vermieden werden können.

1) Umweltmanagementsysteme und/oder Ökodesign-Leitlinien sowie Nutzung des Vollziehungssystems zur Erarbeitung von Vorschlägen zu möglichen Verbesserungen im Lebenszyklus

Wie die Erfahrungen mit der Verpackungsrichtlinie zeigen, ist es schwierig, eindeutige und unmissverständliche grundlegende Anforderungen und Normen festzulegen, anhand derer entschieden werden kann, ob Produkte den Anforderungen entsprechen oder nicht. Eine Möglichkeit könnte zum Beispiel darin bestehen, anstelle konkreter Anforderungen für das Endprodukt, die sich unter Umständen schwer kontrollieren lassen, Kriterien in Form grundlegender Anforderungen für den Designprozess festzulegen. Derartige Anforderungen können z. B. auf der Grundlage von Umweltmanagementsystemen wie ISO 14000/EMAS und/oder Ökodesign-Leitlinien aufgestellt werden.

Anstatt unmittelbar zu entscheiden, ob Produkte den Anforderungen genügen, könnten Durchführungsbehörden Problemfälle zur Sprache bringen, in denen sich die Umwelteigenschaften der Produkte direkt im Zusammenwirken mit den Herstellern verbessern lassen. Gegebenenfalls könnten diese Probleme auch auf breiter Ebene in Industrieverbänden diskutiert oder Behörden zur Kenntnis gebracht werden, die dann über die am besten geeigneten Folgemaßnahmen entscheiden würden.

2) Verwendung von "neuen Leistungsanforderungen" wie Workshop-Agreements (technische Vereinbarung)

Die Verbesserung der Umwelteigenschaften von Produkten sollte sich in einem kontinuierlichen und laufenden Prozess vollziehen. Daher kann es notwendig sein, Umweltstandards technischen Entwicklungen öfter anzupassen, als es bei formellen Normen aufgrund der Verfahrensregeln möglich ist. Eine solche Schnelllösung könnte die Form von "neuen Leistungsanforderungen" haben. "Neue Leistungsanforderungen" könnten zunächst als Workshop-Agreements entwickelt werden. Wenn sie sich als nützlich erweisen, könnten sie zu förmlichen Normen mit tatsächlichem Konformitätsnachweis werden. Der Vorteil dieses Prozesses ist es, dass die Verbreitung solcher Konsensvereinbarungen möglich ist. Ähnliche Ansätze sind in anderen Sektoren mit sich rasch entwickelnden Bereichen wie der Informationstechnologie entwickelt worden.

3) Verwendung von Kriterien des Umweltzeichens als Grundlage für die Konformitätsvermutung

Produkte mit einem Umweltzeichen haben besonders fortschrittliche Umwelteigenschaften. Es ist daher nur logisch, dass man bei solchen Produkten automatisch von der Konformität mit den Rechtsvorschriften über das ökologische Produktdesign ausgehen kann.

4) Verwendung von grundlegenden Leistungsindikatoren zur Festlegung grundlegender Anforderungen

Zwei Varianten dieses Ansatzes kommen in Frage. Bei der einen wird vor der Festlegung der grundlegenden Anforderungen geklärt, welche Indikatoren der Umweltleistung für die betreffenden Produkte eine Schlüsselrolle spielen, was sich dann direkt in der Formulierung der Anforderungen niederschlägt. Bei der zweiten Variante werden die grundlegenden Anforderungen eher flexibel formuliert, und danach einigt man sich im Rahmen eines Verfahrens auf die grundlegenden Leistungsindikatoren, was sich wiederum als Hilfe bei der Formulierung und Umsetzung von Normen erweisen könnte. Dieser Ansatz erfordert die Ermittlung stichhaltiger Indikatoren, die durchgehend für die betreffenden Produktgruppen verwendet werden können.

5) Kombination verschiedener Elemente

Die oben genannten Alternativen und der klassische Weg der Rechtsvorschriften des "neuen Konzeptes" müssen nicht als unvereinbar angesehen werden. Eine Möglichkeit könnte zum Beispiel darin bestehen, in den grundlegenden Anforderungen, Normen und/oder Workshop-Agreements für die Umwelteigenschaften von Produkten eindeutig mit "erfüllt" oder "nicht erfüllt" zu bewertende Anforderungen festzulegen. Leitlinien für das Ökodesign könnten dann für andere Aspekte der gleichen Rechtsvorschriften verwendet werden. Außerdem kann es sich als angebracht erweisen, solche Rechtsvorschriften des "neuen Konzeptes" durch klassische Rechtsvorschriften zu ergänzen. Das gilt insbesondere für politisch strittige Fragen, die auf Konsens angewiesenen Organisationen wie die Normungsgremien nur schwer lösen können.

ANHANG III: Zusammenfassung der wichtigsten Instrumente und Maßnahmen

INSTRUMENT	VORGESCHLAGENE MASSNAHME
Ökonomische Instrumente	• Ermittlung der Preiselemente, die einen rascheren Erfolg umweltfreundlicherer Produkte auf dem Markt verhindern. • Erkundung der Möglichkeiten für eine differenzierte Besteuerung (z. B. verringerte Mehrwertsteuersätze für mit dem Umweltzeichen gekennzeichnete Produkte innerhalb der neuen MwSt.-Strategie) usw.
Produzentenverantwortung	• Ausdehnung des Konzepts auf weitere Bereiche der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft. • Förderung von Initiativen der Mitgliedstaaten.
Umweltzeichen	• Ausdehnung auf weitere Produkte. • Erhöhung der Finanzhilfe für Marketing und Gebühren. • Überprüfung der Umweltzeichenstrategie der Gemeinschaft. • Nutzung der Kriterien des Umweltzeichens für andere Bereiche (z. B. Beschaffung, Benchmarking, Umweltfonds, Indikatoren, grundlegende Anforderungen).
Umwelt-Deklarationen	• Einleitung von Maßnahmen zur Überwachung der Verwendung von Umweltangaben des Herstellers. • Festlegung der Rahmenbedingungen zur Unterstützung von Umweltdeklarationen gemäß ISO Typ III.
Öffentliche Beschaffung	• Annahme einer Mitteilung zu Auslegungsfragen des öffentlichen Beschaffungswesens und der Umwelt. • Erarbeitung eines Handbuchs für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. • Koordinierung und Erleichterung des Informationsaustauschs zum umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffungswesen. • Umweltfreundliche Gestaltung der eigenen öffentlichen Beschaffung der Kommission.

Produkt-Information	• Verknüpfung der vorhandenen Informationen über die Auswirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus. • Unterstützung der Entwicklung und Verbreitung leicht anwendbarer Instrumente für die Bewertung der Auswirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus (insbesondere für KMU) und zur Verbesserung des Informationsflusses in der gesamten Produktkette. • Durchführung von Workshops über die effizientesten Lösungen zur Erreichung dieser Ziele. • Untersuchung des Potenzials von Systemen zur Verpflichtung/Veranlassung der Produzenten, wichtige Informationen über umweltbezogene Produkteigenschaften bereitzustellen.
Leitlinien für das Ökodesign	• Förderung der Erarbeitung, Verbreitung und Anwendung solcher Leitlinien.
Normen	• Unterstützung der Entwicklung von Normen zum umweltgerechten Design. • Ermittlung von Mitteln und Wegen in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Gruppen, um zu erreichen, dass systematisch mit allen europäischen Normen der Begriff "Umweltfreundlichkeit" assoziiert wird.
Neues Konzept	• Überprüfung des Potenzials der Rechtsvorschriften des "neuen Konzeptes" zur Förderung eines umweltfreundlicheren Produktdesigns. • Sicherstellung einer optimalen Nutzung des "neuen Konzeptes" in Rechtsvorschriften wie der geplanten Richtlinie über Elektro- und Elektronikgeräte.
Produktpanels	• Erarbeitung der Rahmenbedingungen für Produktpanels. • Anlauf eines oder zweier Pilotprojekte im Jahre 2001.
Unterstützende Instrumente	• Verknüpfung mit dem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS). • Sicherstellung, dass die Innovation im Sinne umweltfreundlicher Produkte ein Schlüsselement der gemeinschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsprogramme ist (5. RP, Programm zum Wachstum; 6. RP) • Ausrichtung des LIFE-Programms auf eine umweltfreundlichere Gestaltung der Produkte. • Untersuchung des Potenzials der Umweltberichterstattung.

11.05.01

Beschluss

des Bundesrates

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur integrierten Produktpolitik

KOM(2001) 68 endg.; Ratsdok. 6143/01

Der Bundesrat hat in seiner 763. Sitzung am 11. Mai 2001 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit dem Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik (IPP) die Diskussion über Art, Inhalt, Möglichkeiten und Grenzen der IPP mit dem Ziel eröffnet hat, die Entwicklung umweltfreundlicher Produkte voranzutreiben und eine Strategie zur Verminderung von durch Produkte hervorgerufenen Umweltbelastungen zu entwickeln. Die lebenswegorientierte Betrachtung der IPP unter Einbeziehung aller Akteure wird als zielführende und konsequente Weiterentwicklung der Umweltpolitik angesehen. IPP ist in Ergänzung des bestehenden Ordnungsrechtes geeignet, die Grenzen der Steuerungskraft und Leistungsfähigkeit des bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumentariums zu überwinden und sollte darüber hinaus dazu genutzt werden, bestehende ordnungsrechtliche Vorgaben kritisch zu durchforsten und ein medienübergreifendes Umweltrecht zu schaffen.
2. Der Bundesrat befürwortet den Prozess der Erarbeitung einer europaweit einheitlichen und gemeinsamen Position zur IPP, den die Kommission in einem vergleichsweise offenen Dialogverfahren vornehmen will. Er weist allerdings darauf hin, dass für die Umsetzung der IPP Kommunikation, Kooperation, Integration und Innovation wesentliche - im Grünbuch nicht kohärent aufscheinende - Grundprinzipien darstellen. Ebenso wird die bedeutende Rolle regionaler und lokaler Initiativen für die Umsetzung der IPP anerkannt.

3. Der Bundesrat unterstreicht, dass die Gestaltung der Produkte Wirtschaftsabläufe und das Marktgeschehen in ihrem Kern betreffen und der Staat in diesem Bereich nur den Rahmen vorgeben kann, innerhalb dessen die Unternehmen nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen tätig sein sollen. Eine integrierte Produktpolitik auf Gemeinschaftsebene darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen und Behinderungen des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft führen. Insbesondere dürfen auch die Wettbewerbschancen kleiner und mittlerer Unternehmen nicht beeinträchtigt werden. Vorrangiges Ziel muss sein, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen nicht zu behindern, sondern Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Unternehmen vermehrt Umweltaspekte in ihr strategisches Denken und ihr Produktdesign einbeziehen.
4. Der Bundesrat begrüßt die Verknüpfungen der IPP mit Systemen für das Umweltmanagement, insbesondere EMAS, und damit die Bezugnahme auf freiwillige Instrumente des 5. Umweltaktionsprogramms. Die Erweiterung der Dokumentation, Berichterstattung und Rechnungslegung um (produktbezogene) Umweltaspekte auf freiwilliger Basis wird als zielführend angesehen.
5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in vielen Wirtschaftsunternehmen bereits Erfahrungen zu Teilbereichen der IPP vorliegen. Eine Vernetzung und weitere Intensivierung dieser Aktivitäten ist notwendig und führt zu einer breiten Anwendung von IPP. Wirtschaft und Verbraucher sind die Hauptakteure bei der erfolgreichen Anwendung der IPP, während ordnungsrechtliche Maßnahmen des Staates eine nachgeordnete Bedeutung einnehmen. Um eigenverantwortliches Handeln sowie die Innovationskraft zu fördern, wird für die IPP die Nutzung der Marktmechanismen, beispielsweise über ökologisch angemessene Preise, über Anreizmodelle und freiwillige Selbstverpflichtungen, innerhalb eines vom Staat gesetzten Rahmens ausdrücklich unterstützt. Der Handel nimmt als Bindeglied zwischen Herstellern und Verbrauchern eine wichtige Rolle bei IPP ein, die im Grünbuch jedoch noch nicht ausreichend gewürdigt wird.
6. Der Bundesrat betont die entscheidende Rolle der Verbraucher, denn ohne eine entsprechende Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten wird es keine nachhaltigen Fortschritte geben. Ein umweltgerechtes Verhalten der Verbraucher als Käufer und Nutzer sollte daher verstärkt gefördert werden. Erziehung, Information und Transparenz stellen wichtige Instrumente dar, mit welchen Verbrauchern ermöglicht wird, ihr Verhalten auf den Grundsatz der nach-

haltigen Entwicklung auszurichten. Dabei sollte der Grundsatz der Freiwilligkeit beachtet werden. Hierbei kommt den Verbraucherverbänden eine wichtige Rolle zu.

Der Bundesrat erinnert aber daran, dass das Interesse der Verbraucher an ökologischen Fragen in vielen Produktbereichen nachgelassen hat. Da der Verbraucherinformation größte Bedeutung bei der Durchsetzung umweltfreundlicher Produkte zukommt, müssen die Kommunikationskanäle zwischen Unternehmen und Konsumenten umfassend analysiert und die Möglichkeiten untersucht werden, welche die neuen Kommunikationstechnologien hierfür bieten.

7. Der Bundesrat stellt fest, dass für IPP derzeit auf Grund der Komplexität und Dynamik der Einflussgrößen, Wirkungszusammenhänge, Bewertungsmaßstäbe und Märkte objektive und standardisierte Kriterien zur Beurteilung IPP-gerechten Handelns erst entwickelt werden. Eine Verdichtung der vielfältigen und komplexen Produktinformationen zu den diskutierten IPP-Produktkennzeichnungen zur Lenkung des Verbraucherverhaltens bei Kauf und Nutzung bzw. zur Schaffung entsprechender Nachfrageimpulse nach umweltverträglichen Produkten sollte daher intensiv unterstützt werden.

So sind z. B. durch Dritte geprüfte Umwelt-Kennzeichen durchaus geeignet, zu besserer Information von Verbraucher und Wirtschaft beizutragen. Hierzu müssen allerdings Leitlinien erarbeitet und aufwändige Produktprüfungen durchgeführt werden. Um hierfür erforderlichen Aufwand für Anträge, Genehmigungen und Gebühren nach Möglichkeit zu vermeiden, ist auf folgendes zu achten:

- Umweltaspekte sollten nicht in neuen Normen beschrieben, sondern in bereits vorhandenen europäischen Produktnormen ergänzt werden.
 - Es sollten diejenigen Stellen benannt und diejenigen Prüflabore akkreditiert werden, die für die Produkte zuständig sind.
 - Es sollte neben der CE-Kennzeichnung, die kein Qualitätszeichen ist, nur ein weiteres Zeichen für optionale Prüfungen geben (Umweltprüfungen sind hier nur ein Aspekt weiterer Qualitätsprüfungen).
8. Der Bundesrat hält die im Grünbuch vorgeschlagene differenzierte Besteuerung von Produkten entsprechend ihrer Umweltauswirkungen für nicht praktikabel. Dies gilt im Hinblick auf einen reduzierten Umsatzsteuersatz ebenso wie für die

angesprochene Einführung neuer Umweltsteuern. Zum einen besteht - vgl. dazu bereits oben - die grundsätzliche Problematik der Festlegung des "zutreffenden und gerechten" Steuersatzes. Zum anderen ist damit ein - nicht zuletzt wegen der Entwicklungsdynamik der Märkte - nicht zu vertretender Aufwand bei der verwaltungstechnischen Umsetzung der Abgabenerhebung verbunden. Darüber hinaus muss das durch Preissteuerung angestrebte veränderte Verbraucherverhalten überhaupt möglich und sozial vertretbar sein.

9. Der Bundesrat ist wie die Kommission der Auffassung, dass das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher ein wesentliches Element zum Erfolg der IPP darstellt. Daher sollten für die Bekanntmachung der IPP, vor allem der zugehörigen Produkt- und Produktionskennzeichen, umfangreiche Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden (etwa für das europäische Umweltzeichen und das europäische Umweltmanagementsystem EMAS). Dabei sind nicht nur der Umweltvorteil, sondern auch der individuelle Nutzen für die Verbraucher zu betonen (z. B. Reparaturfreundlichkeit, besserer Werterhalt, Schaffung eines hohen Images).
10. Der Bundesrat stellt fest, dass das Ordnungsrecht indirekt einen großen Einfluss auf die IPP hat, indem ordnungsrechtliche Anforderungen die Produzentenverantwortung betonen und somit für die Hersteller die Anwendung von IPP lohnend wird. Dies gilt etwa für das Abfallrecht und das Haftungsrecht.
11. Der Bundesrat begrüßt die Maßnahmen der Kommission, Aspekte der Umweltfreundlichkeit noch stärker im öffentlichen Beschaffungswesen zu betonen. Er schlägt vor, auch die Anwendung des europäischen Umweltmanagementsystems EMAS mit einzubeziehen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Bundesrat auch die Absicht der Kommission, selbst EMAS einzuführen.
12. Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen mit dem Ziel, die Verbreitung und Anwendung der IPP insbesondere auch in kleinen und mittelständischen Unternehmen - ggf. mit einer darauf abgestimmten Förderstruktur - zu unterstützen.