

# DER UMWELT BEAUFTRAGTE

Informationsdienst für Kreislauf- und Abfallwirtschaft sowie Gewässer- und Immissionsschutz

oekom verlag

## In diesem Heft

<b>Öko-Design im Umbruch</b> Grundlagen der EuP-Richtlinie	<b>1</b>
<b>Branchenenergiekonzept für die Recyclingindustrie</b> Erstellung eines Praxisleitfadens zur rationellen Energienutzung	<b>5</b>
<b>Neue Straf- und Bußgeldvorschriften im Chemikalienrecht</b> Sanktionssystem, Strafrahmen und Auswirkungen	<b>6</b>
<b>Impressum</b>	<b>7</b>
<b>Strengere Weltbankstandards</b> Der Beschluss des International Finance Corporation (IFC)	<b>8</b>
<b>Kurz gemeldet</b>	<b>9</b>
<b>Tipps für die Praxis</b> Serie zu Krisen-PR (Teil 1): Krisenprofis gesucht: Strategiefaktor Kommunikation	<b>10</b>
<b>Umweltmanagementsysteme</b> Umweltbeauftragte in ihrem betrieblichen Umfeld: Alte Antworten auf neue Herausforderungen?	<b>11</b>
<b>Neue und geänderte Vorschriften</b>	<b>12</b>
<b>KVP im Umweltmanagement</b> Der kontinuierliche Verbesserungsprozess in der Praxis	<b>13</b>
<b>Bayerns Wirtschaft und Integrierte Produktpolitik</b> Bekanntheit und Umsetzungsgrad von IPP in Bayerns produzierendem Gewerbe	<b>14</b>
<b>Publikationen &amp; Produkte</b>	<b>16</b>
<b>Termine</b>	<b>16</b>

## Öko-Design im Umbruch

**Im Juli 2005 wurde die Ökodesign- bzw. EuP-Richtlinie in einem Konsensverfahren zwischen der Kommission, dem EU-Parlament und dem Ministerrat verabschiedet. Mit der Richtlinie soll die Umweltverträglichkeit energiebetriebener Produkte verbessert werden. Dies soll gelingen, indem Hersteller alle relevanten ökologischen Aspekte bereits in der Entwurfsphase berücksichtigen. Der folgende Artikel gibt zunächst einen Überblick über den Aufbau der EuP-Richtlinie und erläutert anschließend zentrale Elemente wie Durchführungs- und Selbstregulierungsmaßnahmen sowie Konformitätsbewertung.**

Die Richtlinie für „energy using products“ (EuP-Richtlinie) ist bis Mitte 2007 in deutsches Recht umzusetzen; verbindliche Gestaltungsanforderungen an erste Produktgruppen werden voraussichtlich erst 2008 gültig werden. Dennoch kann es angezeigt sein, sich schon frühzeitig mit den neuen Regelungen auseinander zu setzen. Über einen jetzt anlaufenden Prozess der Verbandsbeteiligung („stakeholder prozess“), über Aktivitäten in den Normungsgremien sowie über eine Reihe von Pilotvorhaben werden in den kommenden Monaten voraussichtlich wichtige Eckpunkte zur Konkretisierung der Rahmenregelung fixiert.

### Grundkonzept der neuen Richtlinie

Die EuP-Richtlinie kann als ein konkretes Regelungsvorhaben im Konzept der Integrierten Produktpolitik (IPP) gesehen werden. Stärker als andere aktuelle produktbezogene Regelungen, wie z.B. die im Elektrogerätegesetz umgesetzten europäischen Richtlinien zu „Waste Elec-

tric and Electronic Equipment“ (WEEE) und „Restriction of Hazardous Substances“ (RoHS), setzt die EuP-Richtlinie auf eine Analyse der Umweltauswirkungen während des gesamten Lebensweges und schließt dabei den Entwurfsprozess ein. Vom Geltungsbereich der Richtlinie sind außer Fahrzeugen alle energiebetriebenen Produkte/Produktgruppen erfasst,

- die europaweit ein Marktvolumen von mehr als 200.000 Stück pro Jahr besitzen,
- von denen erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen und
- die ein hohes Potenzial bei der Verbesserung der Umweltverträglichkeit aufweisen.

Für die Konkretisierung der Anforderungen an die Umweltsleistung ausgewählter Produkte Produktgruppen sieht die Richtlinie zwei grundsätzlich verschiedene Regelungsalternativen vor: Ordnungsrechtlich erlassene Durchführungsmaßnahmen oder Selbstregulierungsinitiativen der Industrie. Bei Konformität des energiebetriebenen Pro-

duktes mit den Anforderungen der entsprechenden Durchführungsmaßnahme oder mit einer von der Kommission akzeptierten Selbstverpflichtung der Industrie dürfen Hersteller das CE-Konformitäts-Kennzeichen als Selbstdeklaration anbringen. Hersteller und Importeure prüfen die Konformität mit einem von mehreren nach EuP-Richtlinie zulässigen Konformitätsbewertungsverfahren und dokumentieren die Ergebnisse in einer Konformitätserklärung. Die staatlich organisierte Marktaufsicht in den Mitgliedstaaten soll über Stichproben diese Kennzeichnung überprüfen. Bei Nicht-Konformität kann ein EU-weites Vermarktungsverbot ausgesprochen werden.

Das vorstehend skizzierte, offene und flexible regulatorische Grundkonzept der EuP-Richtlinie bedingt eine entsprechende Flexibilität zentraler Regelungselemente und eine vergleichsweise komplexe prozedurale Struktur. Die untenstehende Abbildung gibt einen Überblick über zentrale Regelungselemente und die Beteiligung wichtiger Akteure. Weiterführenden Erläuterungen zu diesem Schema und den einzelnen Regelungselementen finden sich unter <http://www.dialogprozess-konsum.de/images/stories/> bzw. unter <http://www.oekopol.de/de/aktuell/index.htm>.

Im Grundsatz begrüßen die Marktakteure die Offenheit und Gestaltbarkeit der Regelungen. In den aktuellen Fach-

diskussionen zur weiteren Umsetzung zeigt sich allerdings, dass die Komplexität der prozeduralen Strukturen die beteiligten Interessengruppen vor hohe Anforderungen stellt und dass noch eine Vielzahl offener Fragen und klärungsbedürftiger Querbezüge bestehen. Im Folgenden werden entlang der zentralen Regelungselemente einige dieser Konkretisierungs-/Klärungsbedarfe benannt.

### Auswahl und Ausgestaltung von Durchführungsmaßnahmen

In Durchführungsmaßnahmen werden produktspezifische Ökodesign-Anforderungen an ein Produkt eine Produktgruppe festgelegt. Es kann sich dabei (nach Anhang I) sowohl um Anforderungen zur qualitativen und quantitativen Beschreibung wesentlicher Umweltaspekte handeln aber auch (nach Anhang II) um quantifizierte Anforderungen zu ausgewählten Umweltaspekten wie Limitierungen des Energie- und Ressourcenverbrauchs oder von Schadstoffkonzentrationen im Gerät (siehe Kasten auf Seite 3).

Bislang gibt es noch keine „anfassbaren“ Referenzbeispiele für derartige Durchführungsmaßnahmen. Die ersten konkreten Beispiele werden als Präzedenzfälle deshalb eine hohe Bedeutung für die kommenden Ausgestaltung dieser Richtlinie haben. Besondere Relevanz für diese Fragestellung hat die Studie der Generaldirection Industrie „Eco-

design of Energy-using Products – a methodology Study“ ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/eco\\_design/relativ.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/eco_design/relativ.htm)). Nach ihr sollen sowohl die Auswahl und Priorisierung der zu regulierenden Produkte bzw. Produktgruppen als auch die Ausgestaltung der Durchführungsmaßnahmen auf einer Analyse des Produktlebenszyklus und des europäischen Marktes basieren. Wesentliche zu berücksichtigende Parameter sind dabei:

- Relevanz der Umwelteinwirkungen in der EU 25,
- Verfügbarkeit von Verbesserungsoptionen nach dem aus der Anlagenregulation bekannten Konzept der besten verfügbaren Techniken BVT (als Kombination aus Technologie und Anwendungsbedingungen),
- Auswirkungen auf die gesamten Lebenszyklus-Kosten.

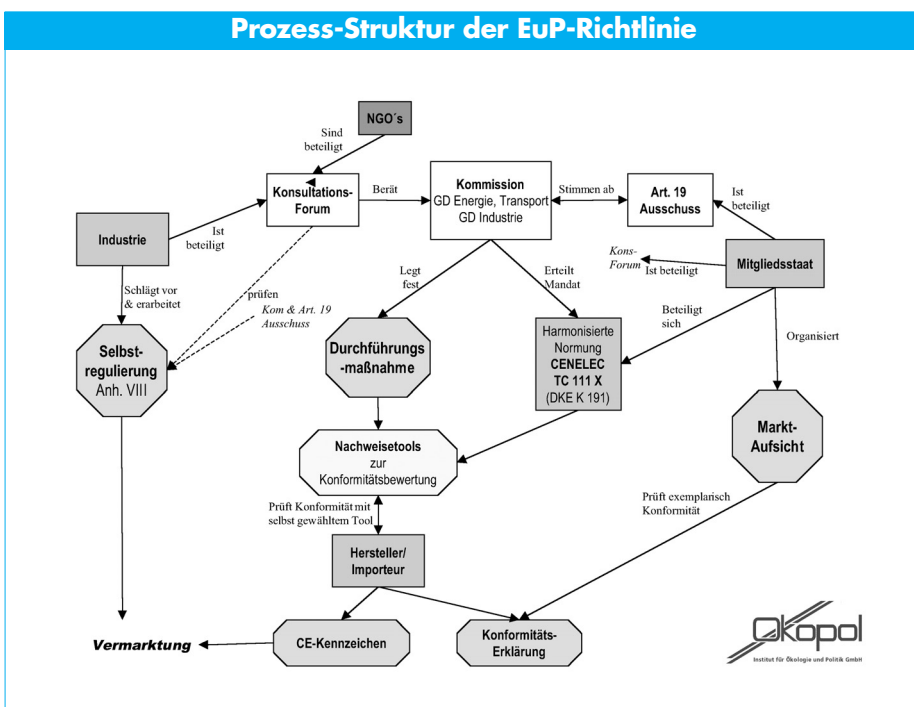
Erstmals wird eine solche Vorbereitung von Durchführungsmaßnahmen derzeit im Rahmen von Studien durchgeführt, die die EU-Kommission für 14 ausgewählte Produktgruppen in Auftrag gegeben hat ([http://europa.eu.int/comm/energy/demand/legislation/eco\\_design\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/demand/legislation/eco_design_en.htm)).

Die Produkt-Auswahl und -Priorisierung sowie die Ausgestaltung der Durchführungsmaßnahmen sollen unter maßgeblicher Beteiligung des Konsultationsforums aus Marktakteuren und interessierten Kreisen erfolgen. In Anbetracht der limitierten Ressourcen aller Beteiligten wird es hierbei darauf ankommen eine einfache, aber dennoch richtungssichere Entscheidungsmethodik zu etablieren. In der bisherigen Diskussion kann dabei eine deutliche Ambivalenz zwischen dem Anspruch an wissenschaftliche Vollständigkeit einerseits und an pragmatische Vereinfachung andererseits festgestellt werden. Diese Ambivalenz zieht sich quer durch alle Akteursgruppen.

### Selbstregulierungsinitiativen

Auf Wunsch der Hersteller wurden Selbstregulierungsinitiativen als grundsätzliche Alternative zu Durchführungsmaßnahmen in die EuP-Richtlinie aufgenommen. Derartige Selbstregulierungsinitiativen müssen von der EU-Kommission prioritär vor dem Erlass einer Durchführungsmaßnahme berücksichtigt werden, wenn eine Prüfung entlang der An-

Prozess-Struktur der EuP-Richtlinie



## Inhalte einer Durchführungsmaßnahme (Art. 15)

### Nach Art. 15 (5) sind bei der Ausgestaltung von Durchführungsmaßnahmen folgende negative Auswirkungen zu vermeiden:

- Nachteile für die Produkteigenschaften
- Beeinträchtigung von Gesundheits- und Sicherheitsaspekten
- Nennenswerte Nachteile für den Verbraucher (insbes. andere in Bezug auf Lebenszykluskosten)
- Nennenswerte Nachteile auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie
- Technologische Monopole
- Übermäßige administrative Belastungen

### Nach Art 15 (6) sind Ökodesign-Anforderungen festzulegen:

- Konkrete Anforderungen nach Anhang II für Produkteigenschaften mit erheblicher Umweltwirkung (z.B. quantifizierte Grenzwerte, Stoffbeschränkungen u.ä.)
- Allgemeine Anforderungen nach Anhang I für Produkteigenschaften (z.B. verbindliche Informationen gegenüber Konstrukteuren und Kunden über umweltrelevante Merkmale, die beim Entwurf und bei der Benutzung des Produktes zu beachten sind oder die Anforderung zur Erstellung eines spezifischen ökologischen Profils für das jeweilige Produkt).

### Darüber hinaus sind in jedem Fall zu beachten:

- Verbindliche Rahmen-Informationen nach Anhang VII (z.B. Produktdefinition, Übergangsfristen, ...) sowie Prüfmöglichkeiten/-Anforderungen sind zu definieren
- Hintergrundstudien sind zu veröffentlichen
- Gegebenfalls sind ergänzende Leitlinien zu erstellen (z.B. für die Berücksichtigung der besonderen Belange von kleinen und mittleren Unternehmen)

Die EU-Kommission (GD Energie und Transport) hat im Dezember 2005 die Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen für eine Reihe der unter Artikel 16 (2) sub-summierten Produktgruppen beauftragt, um die vom EU Parlament gewünschte zügige Umsetzung konkreter Schritte unter der EuP-Richtlinie zu erreichen. Artikel 16 (2) eröffnet ein solche Möglichkeit, im Rahmen eines „Übergangs“-Arbeitsprogramms Durchführungsmaßnahmen zu beschließen. Die Studien sollen bis Anfang/Mitte 2007 abgeschlossen werden und die Faktenbasis für die Diskussion möglicher Durchführungsmaßnahmen liefern.

### Es handelt sich um folgende 14 Produktgruppen:

- |   |   |
|---|---|
| 1. Zentral-Heizungsanlagen (Gas/Öl/Elekt.)                  | 8. Bürobeleuchtung  |
| 2. Warmwasserbereiter (Gas/Öl/Elekt.)                       | 9. Straßenbeleuchtung   |
| 3. Personal Computer & Computer Monitore                    | 10. Raumklima-Anlagen   |
| 4. Kopierer, Fax, Drucker, Scanner und Multifunktionsgeräte | 11. Elektrische Motoren (1-150 KW) und Wasserpumpen, Umwälzpumpen, Ventilatoren |
| 5. Fernsehgeräte  | 12. Gewerbliche Kühl- und Gefrieranlagen  |
| 6. Standby und Ausschaltverluste                            | 13. Private Kühl- und Gefrierschränke   |
| 7. Batterieladegeräte und externe Stromversorgungseinheiten | 14. Private Geschirrspül- und Waschmaschinen                                    |

forderungen des Anhang VIII ergibt, dass durch sie die politischen Ziele schneller oder kostengünstiger erreicht werden können als durch die zwingenden Vorschriften (vgl. Kasten auf Seite 4).

### Konformitätsbewertung

Für die Prüfung und den Nachweis der Konformität eines energiebetriebenen Produktes mit einer erlassenen Durchführungsmaßnahme lässt die Richtlinie den Herstellern/Importeuren unterschiedliche Verfahrensvarianten offen. Neben einer im Anhang IV beschriebenen internen Entwurfskontrolle sind dies insbesondere die Implementierung von EMAS oder eines anderen nach

harmonisierten Normen umgesetzten Managementsystems (z.B. ISO 14001), das den produktbezogenen Anforderungen nach Anhang V entspricht und die Entwurfstätigkeit einschließt.

Daraus ergibt sich die verbindliche Anforderung an Umweltgutachter bzw. Zertifizierer von Managementsystemen, künftig auch über hinreichend fundierte Kenntnisse im produktbezogenen Umweltschutz zu verfügen und gegebenenfalls einschlägige Anforderungen aus Durchführungsmaßnahmen zu kennen. Der Zeithorizont zur Umsetzung dieser zusätzlichen Qualifizierungs- und Informationsanforderungen muss geklärt werden.

Bei einer Konformitätsbewertung durch

die Marktaufsicht der Mitgliedstaaten wird geprüft, ob die beschriebenen Verfahrensvarianten zur Anwendung kamen. Ihre Anwendung begründet dann eine so genannte Konformitätsvermutung

Eine vergleichbare Konformitätsvermutung soll auch gegeben sein, wenn die zu prüfenden Produkte die Anforderungen eines europäischen Umweltzeichens („EU-Blume“) erfüllen, soweit dessen Vergabekriterien mit den Anforderungen der Durchführungsmaßnahme übereinstimmen. Einschlägige nationale Umweltzeichen für eine entsprechende Produktgruppe, wie z.B. der „Blaue Engel“, könnten nach einer entsprechenden einzelfallbezogenen Prüfung und Entscheidung durch die EU-Kommission ebenfalls eine solche Konformitätsvermutung begründen.

Auch die Herstellerangabe, dass nach „harmonisierten Normen“ produziert wurde, führt für diejenigen Anforderungen einer Durchführungsmaßnahme auf die sich die Normen beziehen zur Konformitätsvermutung.

Aufgrund der Vielzahl möglicher Verfahrensvarianten, die Konformität mit einer Durchführungsmaßnahme zu belegen, ergibt sich erheblicher Abstimmungsbedarf. Dieser bezieht sich sowohl auf die Gleichwertigkeit der materiellen Anforderungen bei der inhaltlichen Konkretisierung als auch auf die Zeitläufe der unterschiedlichen Systeme in denen die Verfahrenselemente erarbeitet werden: So werden z.B. technische Normen in einer Vielzahl fachtechnisch-orientierte Normenausschüsse erarbeitet; bei den in eigenen Fachgremien ablaufenden Arbeiten zur Umweltkennzeichnung steht der Umwelt- und Verbraucherschutz im Vordergrund; bei der inhaltlichen und prozeduralen Ausgestaltung von Umweltmanagementsystemen sind Gremien mit anderen Aufgaben involviert. Aus diesen Beispielen wird deutlich, dass die Arbeiten unterschiedlicher Gremien miteinander zu koordinieren sein werden.

Zunächst stellt sich für die Hersteller und Importeure perspektivisch aber auch für die zuständigen Stellen der Marktaufsicht die Frage, wie eine sinnvolle und rechtssichere Auswahl und Beurteilung der verschiedenen Konformitätsbewertungsansätze erfolgen kann.



### Ausblick

Aufgrund des oben skizzierten offenen Rahmencharakters der EuP-Richtlinie ergibt sich in vielen Bereichen des vorliegenden Regelungsansatzes noch Bedarf an weiterer Konkretisierung und Ausgestaltung. Dies ist von der Kommission beabsichtigt und bietet die Chance, anhand konkreter Produktbeispiele angepasste und sachgerechte Lösungen zu finden und auf diesem Weg zu einem insgesamt gut abgestimmten Regelungskonzept zu gelangen. Derzeit müssen Arbeits- und Abstimmungsprozeduren auf EU-Ebene allerdings noch ausgestaltet werden. So wird z.B. das Konsultationsforum eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung der verschiedenen Regelungsinstrumente und ihrer praktischen Anwendung spielen. Unklar ist aber unter anderem, wie die beiden widersprüchlichen Anforderungen, produktspezifische Expertise auf der einen und produktgruppenübergreifende Harmonisierung auf der anderen Seite, in der Zusammensetzung und der Arbeitsstruktur dieses Gremiums abgebildet werden sollen. Bis zum 31. März sind alle „interessierten Kreise“ und staatlichen Stellen in der EU dazu aufgerufen, ihr Interesse an einer Beteiligung an der Arbeit dieses Gremiums mitzuteilen ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/eco\\_design/consforum.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/eco_design/consforum.htm)). Angesichts einer vorgesehenen Teilnehmerzahl von maximal 50 Personen ist allerdings zu vermuten, dass sich neben den Mitgliedstaaten nur einige wenige Dachverbände direkt an der Arbeit beteiligen können.

Ungeachtet dieser notwendigen Konkretisierungsarbeit steht die EU Kommission unter hohem zeitlichen Druck. Sie hat vom EU-Parlament die weitgehende Ermächtigung zum Erlass der im Detail parlamentarisch nicht kontrollierten Durchführungsmaßnahmen nur unter dem Vorbehalt einer sehr stringenten und ambitionierten Zeitplanung erhalten.

In der Konsequenz wird dies bedeuten, dass in den kommenden zwei Jahren eine Vielzahl paralleler Aktivitäten, sowohl zu einzelnen Produktgruppen als auch entlang der verschiedenen Regelungselemente wie Normung, Markt-aufsicht, Managementsysteme oder in den wissenschaftlichen Fachdiskursen zu Life-Cycle-Assessment (LCA) und Life-Cycle-Costing (LCC), stattfinden werden. Es ist bereits erkennbar, dass diese Vielzahl der parallelen Prozesse für einen großen Teil der betroffenen Akteure zu sehr hohem Zeit- und Ressourcenbedarf führen werden. Nur bei ausreichend konkretisierten und quervernetzten Instrumenten wird eine optimale Gesamtlösung möglich sein.

Eine große Herausforderung wird es sein, mögliche begleitende Aktivitäten auf der Ebene des Nationalstaates so zu gestalten, dass alle Akteure sinnvoll entlastet und unterstützt werden. Aus Sicht der Autoren sollten solche Aktivitäten neben den genannten fachtechnischen Fragen auch folgende Aspekte einbeziehen:

- Entwicklung eines gemeinsamen Grundverständnisses über das Regelungskonzept und die Funktion seiner verschiedenen Elemente, z.B. durch Einrichtung eines nationalen „Runden Tisches“, der die Konkretisierungsdiskussionen in der EU verfolgt und ab-

gestimmte deutsche Vorschläge einbringt.

- Konkrete Erprobung alternativer Instrumente. Dies könnte z.B. durch das gemeinsame Durchspielen ihrer Umsetzung mit den verschiedenen Marktakteuren und Interessengruppen entlang einer fiktiven Durchführungsmaßnahme in einem Planspiel erfolgen. Derartige politikbegleitende Planspiele haben sich bei der Konkretisierung der REACH-Verordnung sowohl in Deutschland als auch in der EU bewährt.
- Etablierung eines funktionsfähigen Informationsnetzwerkes, welches den schnellen und direkten Austausch zwischen den Fachexperten in den verschiedensten (EU-)Gremien quer über die Akteursgruppen unterstützt. Hier wurde z.B. ein vom Umweltbundesamt anlässlich einer Fachtagung im Oktober 2005 formuliertes Angebot zur Übernahme einer koordinierenden Rolle für Informationsaustausch und Pilotvorhaben von allen beteiligten Akteursgruppen mit zustimmendem Interesse aufgenommen (BMU/UBA „Ökodesign und Energieeffizienz – Potenziale für nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen“, 2. Fachkonferenz im Rahmen des nationalen Dialogprozesses zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster, Dessau, 25. Oktober 2005).

Dirk Jepsen  
Ökopol-Institut GmbH  
[jepsen@oekopol.de](mailto:jepsen@oekopol.de)

Birgit Grahl  
Integrierte Umweltforschung und  
Beratung

### Anforderungen an Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft

- Offenheit für Mitwirkende in Drittstaaten
- Bessere Umweltverträglichkeit des Produktes
- Repräsentative Relevanz für den betroffenen Wirtschaftszweig
- Nachprüfbarere Ziele und Zwischenziele
- Transparenz gegenüber interessierten Kreisen
- Gründlich konzipiertes Überwachungssystem mit unabhängigen Prüfern
- Verhältnismäßigkeit der Verwaltungskosten von Selbstregulierungsinitiativen gegenüber Durchführungsmaßnahmen
- Relevanz der politischen Zielsetzungen der EuP-Richtlinie für wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte einer Nachhaltigen Entwicklung

Die Prüfanforderungen des Anhang VIII sind allerdings nicht in allen Bereichen eindeutig, sodass auch hier weiterer Konkretisierungsbedarf besteht, wenn interessierte Wirtschaftsbranchen Orientierungssicherheit bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von Selbstregulationen erhalten sollen.