

041653/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 18/07/08

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.7.2008  
SEK(2008) 2111

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

*Begleitdokument zur*

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

**zum Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch  
und für eine nachhaltige Industriepolitik**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{KOM(2008)397 endgültig}  
{SEK(2008)2110}

Dieser Bericht über die Folgenabschätzung ist dem Vorschlag für eine Mitteilung über einen Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sowie für nachhaltige Industriepolitik beigelegt. Der Aktionsplan ist für ein ganzes Maßnahmenpaket maßgeblich, das ebenfalls konkrete Vorschläge für Rechtsvorschriften umfasst. Im Mittelpunkt dieser Folgenabschätzung steht ein Vorschlag für ein erweitertes integriertes Paket, das durch die Förderung von Herstellung und Verbrauch umweltfreundlicherer Produkte die Leistungsfähigkeit der Europäischen Union im Bereich des Umweltschutzes steigern könnte.

In der Folgenabschätzung werden mehrere Fälle von Marktversagen aufgezeigt, in denen die EU bereits tätig geworden ist oder staatliches Eingreifen in irgendeiner Form erforderlich sein könnte:

- Externe Umwelteffekte aufgrund von Preisen, in denen sich die negativen Umweltauswirkungen der Herstellung oder des Verbrauchs von Produkten nicht widerspiegeln;
- Informationsasymmetrien aufgrund der hohen Transaktionskosten, mit denen die Beschaffung von Informationen zu den Umwelteigenschaften eines Produkts für Verbraucher verbunden ist;
- begrenzte Rationalität: Auch gut informierte Verbraucher handeln bei Kaufentscheidungen nicht immer rational im Sinne einer langfristigen Perspektive;
- Prinzipal-Agent-Probleme infolge eines Anreizgefälles zwischen verschiedenen Wirtschaftsakteuren sowie
- negative Effekte dieser Fälle von Marktversagen auf die Innovation.

Hinzu kommen sogenannte ordnungspolitische Versäumnisse, wenn zum Beispiel das Vorgehen einiger Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe oder der Anreizmaßnahmen zu einer Aufspaltung des Binnenmarktes für Waren führen könnte.

Obwohl für diese Fälle von Marktversagen bereits Maßnahmen unter anderem in den Bereichen Emission von Treibhausgasen, Luft- und Wasserqualität, Abfallproblematik, Produktpolitik und Energieeffizienz ergriffen werden, bleiben einige Probleme nach wie vor ungelöst. Die Analyse zeigt, dass gewisse externe Umwelteffekte ohne zusätzliche Kosten vermieden werden könnten. Schwerer wiegt jedoch, dass die bestehenden Instrumente zur Beseitigung von Informationsasymmetrien offensichtlich nicht ausreichen und dass selbst in den Fällen, in denen sie nicht unzulänglich sind, Kennzeichnungen (wie das Energieeffizienzlabel) mit der Zeit ihren Informationswert und damit ihren Nutzen nachweislich verlieren, wenn die gelieferten Informationen nicht aktualisiert werden. Zudem besteht Grund zu der Annahme, dass selbst Verbraucher, die über alle notwendigen Informationen verfügen, um die gemäß ihren privaten und sozialen Interessen bestmögliche Kaufentscheidung zu treffen, dies aufgrund kurzfristigen Verhaltens nicht tun. Im Wohnungswesen bestehen weiterhin Prinzipal-Agent-Probleme, und die derzeitigen Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden können hier in naher Zukunft keine wesentliche Abhilfe schaffen. Aufgrund der noch vorhandenen Fälle von Marktversagen sind Innovationsanreize in sozialer Hinsicht keineswegs optimal.

Ferner existiert im Hinblick auf die Regeln und Anreize für umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen eine Vielzahl divergierender nationaler Kriterien. Dies führt zu einer Aufspaltung des Binnenmarktes, die vermieden werden sollte. Schließlich sind die zur Zeit

verfolgten Maßnahmen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und miteinander verknüpft, um Synergieeffekte zu erzielen, sondern senden vielmehr widersprüchliche Signale aus und sind derart lückenhaft, dass der Regulierungsrahmen eher fragmentarisch als kohärent ist.

Generell zielt der Aktionsplan darauf ab, die Produktpolitik der EU effizienter zu gestalten und so einen Beitrag zu den Zielsetzungen der Lissabon-Strategie und denen der überarbeiteten Strategie für nachhaltige Entwicklung zu leisten.

Konkret wird Folgendes angestrebt: eine dynamische Erhöhung des Marktanteils von umweltfreundlicheren Produkten; die Versorgung der Verbraucher mit einschlägigen Informationen zur Produktleistung; Hilfestellung, unbeschadet der Bestimmungen des Vertrags, insbesondere der Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen, bei der Überwindung von Problemen aufgrund von Anreizgefällen sowie eine Verringerung des Potenzials für suboptimale Ergebnisse aufgrund kurzfristigen Verbraucherverhaltens; die Vermeidung einer Aufsplitterung der Anreizmaßnahmen und -instrumente; den Abbau von Handelshemmnissen, damit die Umweltindustrien vom Binnenmarkt profitieren können, sowie eine Maximierung des Beitrags der EU-Standards zum Umweltschutz auf internationaler Ebene, wobei sichergestellt sein muss, dass möglichen kurzfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der EU-Industrie wenn nötig entgegengewirkt wird.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei Optionen in Betracht gezogen: keine weiteren Maßnahmen oder das Basisszenario (keine Veränderung der bestehenden Politik) sowie zwei alternative Maßnahmenpakete.

Bei der Option „keine weiteren Maßnahmen“ würde nichts gegen die aufgezeigten Fälle von Marktversagen und ordnungspolitischen Versäumnisse unternommen werden.

Beim ersten der beiden alternativen Maßnahmenpakete liegt der Schwerpunkt weitgehend auf der Stärkung der Rolle des freiwilligen Systems für die Vergabe von Umweltzeichen und seiner Verknüpfung mit anderen Politiken. Mit dieser Option würde eine Kombination von Instrumenten gefördert, durch die freiwillige Maßnahmen (Umweltzeichen, offene Methode der Koordinierung beim Gebrauch von Anreizinstrumenten unbeschadet der Bestimmungen des Vertrags, insbesondere der Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen) verstärkt, das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung und das umweltbewusste öffentliche Beschaffungswesen unterstützt und Binnenmarkthindernisse für die Ökoindustrie ermittelt würden (Analyse der Wettbewerbsfähigkeit). Zur Beseitigung der verschiedenen Fälle von Marktversagen und ordnungspolitischen Versäumnisse würden im Wesentlichen Informationen bereitgestellt und freiwillige Anreize geschaffen. Die Koordinierung bestehender Politiken würde innerhalb des bestehenden Rahmens erfolgen.

Die zweite Alternative besteht aus einem Bündel von Maßnahmen, die in ein erweitertes integriertes Paket eingebettet sind. Diese Option würde eine Reihe von Instrumenten zur Ausweitung des Geltungsbereichs obligatorischer Maßnahmen (Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiegetriebener Produkte, Richtlinie über die Energieeffizienz kennzeichnung einschließlich obligatorische Mindestleistungsanforderungen für das öffentliche Beschaffungswesen) beinhalten und sie mit freiwilligen Maßnahmen verknüpfen (Umweltzeichen, umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen, Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung). Der Einsatz von Anreizmitteln durch die Mitgliedsstaaten würde, unbeschadet der Bestimmungen des Vertrags, insbesondere der

Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen, weiter harmonisiert, und Binnenmarkthindernisse für Ökoindustrien würden ermittelt werden (Analyse der Wettbewerbsfähigkeit). Der Unterschied zu Option 2 liegt in der stärkeren Betonung obligatorischer Anforderungen bei dieser Option.

Die Analyse der Auswirkungen der einzelnen Optionen bietet eine qualitative Bewertung der positiven und negativen Auswirkungen. Sie liefert einen Hinweis darauf, in welchem Ausmaß die jeweilige Option die in der Problemstellung dargelegten weiterhin bestehenden Fälle von Marktversagen und ordnungspolitischen Versäumnisse beheben kann, sowie Rückschlüsse auf mögliche Nachteile und Kosten. Eine quantitative Einschätzung der Auswirkungen auf Produktpreise, den Ressourceneinsatz, die Lebenszykluskosten und den CO<sub>2</sub>-Ausstoß erfolgt für eine Reihe von Produktkategorien, für die Daten vorliegen. Die Analyse dient nur der Orientierung, da eine umfassende quantitative Bewertung große Mengen detaillierter, zurzeit nicht verfügbarer Daten sowie ein komplexes, für diese Folgenabschätzung unverhältnismäßig aufwändiges Modellsystem erfordern würde.

Da der Aktionsplan keinen konkreten Vorschlag für eine Rechtsvorschrift darstellt und für sämtliche in der Folge eventuell beschlossenen Maßnahmen eigene detaillierte Folgenabschätzungen vorgenommen werden, wird die Gründlichkeit der Analyse als angemessen erachtet. Für jede der erwogenen Maßnahmen werden individuelle Folgenabschätzungen durchgeführt werden, für diese werden detailliertere Analysen geliefert.

Aus dieser Folgenabschätzung wird der Schluss gezogen, dass das zweite Maßnahmenpaket, basierend auf einem erweiterten integrierten Paket auf Grundlage der Richtlinie über die umweltfreundliche Gestaltung sowie einer EU-weit in größerem Maße harmonisierten Anwendung von Kriterien für das öffentliche Beschaffungswesen und von Anreizmitteln, vorzuziehen ist. Diese Option würde wesentliche Verbesserungen beim effizienten Ressourceneinsatz ermöglichen und externe Umwelteffekte verringern.

Der Aktionsplan wird regelmäßig überprüft, um die Maßnahmen anzupassen und die Auswirkungen kosteneffektiv zu optimieren.