

TEXTE

36/2011

Produktbezogenes Top- Runner-Modell auf der EU-Ebene

Konzeptpapier

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 363 01 233

Produktbezogenes Top-Runner-Modell auf der EU-Ebene

Konzeptpapier

von

Dirk Jepsen, Laura Sprengler, Norbert Reintjes
Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH, Hamburg

Frieder Rubik
IÖW - Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin

Thomas Schomerus
Leuphana Universität Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4122.html> verfügbar.

Hier finden Sie auch eine englische Version des Konzeptpapiers sowie das vollständige Gutachten.

Die im Konzeptpapier geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Erstellung des Konzeptpapiers:	Ökopol Nernstweg 32 - 34 22765 Hamburg	IÖW Potsdamer Straße 105 10785 Berlin	Leuphana Universität Lüneburg Wilschenbrucher Weg 69 21339 Lüneburg
Abschlussdatum:	November 2010		
Herausgeber:	Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1 06844 Dessau-Roßlau Tel.: 0340/2103-0 Telefax: 0340/2103 2285 E-Mail: info@umweltbundesamt.de Internet: http://www.umweltbundesamt.de http://fuer-mensch-und-umwelt.de/		
Redaktion:	Fachgebiet III 1.3 Ökodesign, Umweltkennzeichnung, umweltfreundliche Beschaffung Andreas Halatsch, Dr. Ines Oehme		

Dessau-Roßlau, Juni 2011

Inhalt

1	UMWELTPOLITISCHER HINTERGRUND	4
2	ANFORDERUNGEN AN EINEN EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER-ANSATZ	5
2.1	Übergreifende Zielstellungen.....	5
3	AUSGANGSSITUATION	7
3.1	Der bestehende regulative Rahmen in der EU	7
3.2	Handlungsbedarf aus quantitativer Perspektive	8
4	ANSATZPUNKTE ZUR UMSETZUNG EINES EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER-KONZEPTE	9
4.1	Nutzung des bestehenden produktpolitischen Instrumentenmix.....	9
4.2	Stärkung des regulativen „push“ durch die Ökodesign-Richtlinie	10
4.3	Verbindliche und aussagekräftige Kommunikation der Energieeffizienz14	
4.4	Kopplung von Anreizen („Pull-Instrumente“) an den Effizienzvorreiterstatus	15
4.5	Strukturelle und institutionelle Gesamt-Koordination	16
4.6	Sicherstellung einer rationalen Informationsgrundlage.....	17
4.7	Hinweis für die nationalstaatliche Politikgestaltung.....	17

1 UMWELTPOLITISCHER HINTERGRUND

Die aktuelle umweltpolitische Diskussion in Deutschland weist der Stärkung der umweltgerechten Gestaltung von Produkten (Ökodesign) und der Etablierung von Ansätzen zur Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz eine herausragende Bedeutung für die ökologische Fortentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu.¹

Auch auf der EU-Ebene besteht zwischen den Umweltministern der Mitgliedstaaten weitgehende Einigkeit darüber, dass eine neue Generation umweltpolitischer Regulierung mit dynamischen Standards gebraucht wird, die einen starken Anreiz für ressourceneffiziente Innovationen bewirkt.²

Die Bundesregierung hat das Potenzial dieses Ansatzpunktes erkannt und forciert im politischen Raum die Einführung eines Top-Runner-Ansatzes auf der EU-Ebene.³ Darüber hinaus ist ein solches Konzept auch Bestandteil des deutschen Energieeffizienz-Aktionsplans.⁴

Der „Top-Runner“ Ansatz, also ein umfassendes Anforderungs- und Anreizsystem zur Förderung der besten und effizientesten Produkte am Markt, stellt damit eine Art Leitbild für den produktbezogenen Umweltschutz in Deutschland dar.⁵ Bislang liegt jedoch noch kein operationalisiert ausformulierter Vorschlag für ein entsprechendes Konzept vor, der die bestehenden Instrumente berücksichtigt und Maßnahmen zur Umsetzung adressiert.

Mit diesem Konzeptpapier sollen dieses Konkretisierungsdefizit behoben und Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Umsetzung eines Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene vorgeschlagen werden.

¹ Vergl. u.a. Vortrag von Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen am 1. September 2010 im Rahmen der Konferenz „Okodesign-Richtlinie: Chance für Umwelt, Wirtschaft und Verbraucher in Europa“ im Bundesumweltministerium in Berlin.

² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Informelles Treffen der Umweltminister zum Thema „Umwelt – Innovation – Beschäftigung“, 1. bis 3. Juni 2007, Essen, Zusammenfassung der Präsidentschaft. Weiterführend siehe auch: Rat der Europäischen Union (Umwelt), 28. Juni 2007.

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 5. Dezember 2007.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: „Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (EEAP) der Bundesrepublik Deutschland“, Stand 27. September 2007.

⁵ Vergl. z.B. die diesbezügliche Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums unter: www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/46381.php

2 ANFORDERUNGEN AN EINEN EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER- ANSATZ

Die nachfolgenden Zielstellungen und Rahmenanforderungen werden in der bisherigen Diskussion implizit oder explizit mit einem EU Top-Runner-Ansatz verbunden. Sie bilden die Basis für die weitere konzeptionelle Ausgestaltung.

2.1 Übergreifende Zielstellungen

Erschließung von Effizienzpotenzialen zur Sicherstellung der 2020-Ziele

Ein EU Top-Runner-Ansatz soll sicherstellen, dass die 2020-Ziele zur Energieeinsparung und damit zur CO₂-Emissionsminderung auch im Bereich der energiebetriebenen Produkte erreicht werden. Konkretes Ziel ist eine übergreifende Energieeffizienzsteigerung von + 20% gegenüber dem Trend.⁶

Um die absoluten Energieverbrauchsreduzierungsziele⁷ zu erreichen, ist es darüber hinaus notwendig, noch weitergehende Effizienzpotenziale zu erschließen.⁸

Nutzung der Dynamik von Effizienz-Vorreitern

Der EU-Top-Runner soll die (Eigen-)Dynamik pro-aktiver Marktteilnehmer aufnehmen und für die ambitionierte Fortschreibung von Effizienzstandards nutzbar machen. Dabei ist das Regulationskonzept so auszugestalten, dass für Unternehmen, die besonders effiziente Produktlösungen entwickeln und anbieten, Anreize bestehen indem sie z.B. Marktvorteile erhalten.

⁶ Vergl. u.a. BMW/BMU 2007 (Fn. 3), S. 31.

⁷ 20% nach dem in 2008 beschlossenen Klima- und Energiepaket der EU.

⁸ U.a. um „Rebound-Effekte“ aus den prognostizierten Zuwächsen der Absatzzahlen in vielen der relevanten Produktgruppen (z.B. bei Fernsehgeräten, IT-Geräten) zu kompensieren, vergl. hierzu auch Oehme et al. „Umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte – Der Beitrag der Ökodesign-Richtlinie zu den Energieeffizienzzielen der EU“, UBA Texte 21/2009.

Stärkung der (Verbraucher-) Nachfrage nach den energieeffizientesten Geräten

Die Nachfrage nach den energieeffizientesten Geräten stellt im regulativen Rahmen den zentralen „pull“- Effekt dar. Sie ist gezielt zu unterstützen und zu stimulieren. Dies gilt sowohl für den privaten Konsum als auch für die Bereiche der gewerblichen und öffentlichen Beschaffung.

Offenheit für den Einbezug von (weiteren) Ressourceneffizienzaspekten

Neben der Energieeffizienz rücken Fragen der effizienten Nutzung und Bewirtschaftung anderer (Rohstoff-)Ressourcen zunehmend in den Blick von Politik und Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund sollte ein EU-Top-Runner-Ansatz deshalb die Perspektive bieten, über die Energieeffizienz hinaus auch weitere Ressourceneffizienz-Aspekte adressieren zu können.

Gewährleistung einheitlicher Bedingungen auf dem Europäischen Binnenmarkt

In Hinblick auf einen breiten Markt für energieeffiziente Produkte sind anspruchsvolle Produkthanforderungen im gesamten Binnenmarkt der EU umzusetzen. Gerade für die vielfach stark exportorientierten Vorreiterunternehmen aus Deutschland ist dies von Bedeutung.

Zeitnahe Realisierbarkeit im politisch-regulativen Kontext

Um mit dem EU-Top-Runner-Ansatz wirksame Beiträge auch für die kurz- und mittelfristigen Klimaschutzziele leisten zu können⁹, ist eine kurzfristige Umsetzbarkeit von Bedeutung. Hierfür sind die bereits bestehenden produktpolitischen Regelungen zu nutzen und gegebenenfalls zusätzliche Instrumente zu entwickeln.

⁹ Und damit z.B. auch für die Zielsetzungen des Energieeffizienz-Aktionsplans.

3 AUSGANGSSITUATION

3.1 Der bestehende regulative Rahmen in der EU

Vor dem Hintergrund der hohen Importabhängigkeit der EU und im Kontext der internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz wurden im Rahmen des europäischen „Aktionsplan[s] für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen“¹⁰ Minderungsziele für den Bereich der energiebetriebenen Produkte formuliert (2020-Ziele von -20% gegenüber dem prognostizierten Energieverbrauch) und den produktpolitischen Instrumenten zugewiesen.

Im Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik („SCP-Aktionsplan“)¹¹ werden vor diesem Hintergrund das beabsichtigte Zusammenspiel der unterschiedlichen existierenden produktpolitischen Instrumente weiter ausgearbeitet und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenwirkens angekündigt. Die folgende Grafik zeigt die vorgesehenen Funktionen und das Zusammenspiel der unterschiedlichen Instrumente.

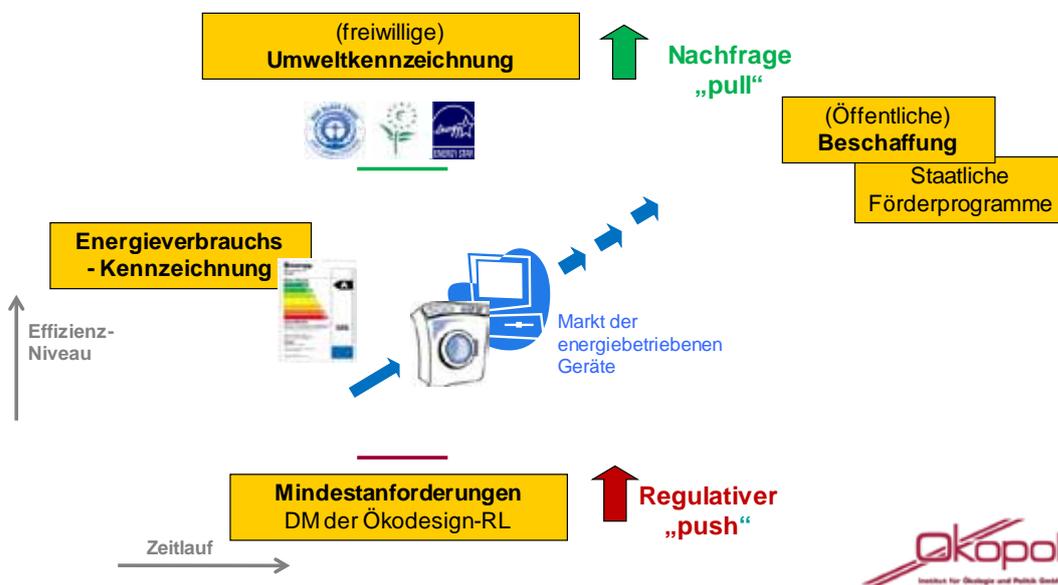


Abbildung 1: EU-Instrumentenmix für energiebetriebene Geräte

¹⁰ Mitteilung der Kommission - Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen. KOM(2006) 545 endgültig, Brüssel, den 19.10.2006.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik (engl. „Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP) Action Plan“), KOM(2008) 397 endgültig, Brüssel, 16.7.2008.

Analysen zeigen, dass dieser Regelungsrahmen dem in anderen großen Wirtschaftsregionen grundsätzlich vergleichbar ist.¹²

Grundsätzliche regulative Elemente sind jeweils

- Mindesteffizienzstandards,
- Energieverbrauchs-Kennzeichnungen,
- Auszeichnung von Effizienzvorreitern und/oder
- Anforderungen an die öffentliche Beschaffung

sowie Anreize im Bereich der Förderpolitik.

Einen Top-Runner-Ansatz, der die eingangs skizzierten Zielsetzungen umsetzt und der ein umfassendes Regelungs- und Anreizsystem zur Orientierung an den besten und effizientesten Produkten am Markt implementiert, stellt der EU Instrumentenmix bislang allerdings dezidiert nicht dar.

In Hinblick auf ein Top-Runner-Konzept sind u.a. in den folgenden Bereichen gezielte Modifikationen notwendig:

- **Regulativer Push**
Anhebung des Niveaus der Mindesteffizienzanforderungen und Stärkung der Dynamik ihrer Fortschreibung
- **Informationsvermittlung**
Verbindliche und aussagekräftigere Kommunikation der Energieeffizienz von Produkten mit deutlicher Sichtbarkeit der Effizienzvorreiter
- **Pull-Instrumente**
Stärkung der Anreiz-Instrumente und eindeutige Kopplung an den Effizienzvorreiter-Status
- **Gesamtkoordination**
Sicherstellung einer Gesamtkoordination zwischen den verschiedenen Instrumenten und der Verfügbarkeit einer transparenten Faktenbasis für die gezielte Weiterentwicklung

3.2 Handlungsbedarf aus quantitativer Perspektive

Neben einer Betrachtung aus einer eher systematisch-regulativen Perspektive ist der bestehende Handlungsbedarf zur Anpassung des bestehenden EU-Instrumentenmix an einen Top-Runner-Ansatz auch auf Basis einer quantitativen Analyse der voraussichtlichen Effekte der bestehenden Instrumente zu diskutieren.

¹² Im Vorhaben wurden die jeweiligen Regulationskonzepte in Japan, Südkorea, Australien, den USA und der Schweiz ausgewertet und dem EU-Instrumentenmix nach dem Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum und für eine nachhaltige Industriepolitik (vergl. Fn. 11) gegenüber gestellt.

Aufgrund systematischer Grenzen, methodischer Inkonsistenz und mangelnder Transparenz ist eine produktgruppenübergreifende tragfähige Auswertung der materiellen Wirkungen der derzeitigen Instrumentenumsetzung nicht unproblematisch.¹³ Ungeachtet dieser Schwierigkeiten kommen aber alle einschlägigen bisher vorliegenden Auswertungen zu den folgenden Ergebnissen:

Die Entwicklung des Energieverbrauchs aus dem Bereich der energiebetriebenen Produkte ohne regulativen Eingriff weist bis 2020 ein deutliches Wachstum auf.¹⁴ Durch die derzeitige Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie und der Energieverbrauchs-Pflichtkennzeichnung können signifikante Minderungen gegenüber diesem Trend erreicht werden. Dennoch wird insbesondere der Stromverbrauch absolut gesehen weiter steigen. Diese Tatsache ist trotz steigender Energieeffizienz dem „Rebound-Effekt“ bzw. weiteren unabhängigen Wachstumseffekten in den verschiedenen Produktgruppen geschuldet.

Es kann somit konstatiert werden, dass signifikante weitere Effizienzsteigerungen, z.B. durch einen Top-Runner-Ansatz, sowie weitere Maßnahmen zur Eindämmung der „Rebound-Effekte“ (auch) aus quantitativer Perspektive notwendig sind.

4 ANSATZPUNKTE ZUR UMSETZUNG EINES EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER-KONZEPTES

4.1 Nutzung des bestehenden produktpolitischen Instrumentenmix

Der bestehende produktpolitische Instrumentenmix in der EU stellt mit seinen verschiedenen „push“- und „pull“-Elementen grundsätzlich einen geeigneten Regelungsrahmen für die Energieeffizienz von energiebetriebenen bzw.

¹³ Angesichts des vergleichsweise hohen Aufwands, der in die Analyse der verschiedenen von der Ökodesign-Richtlinie erfassten Produktgruppen fließt, ist dies bedauerlich, zumal Teile dieser Probleme durch die EU-Kommission vergleichsweise einfach behoben werden könnten.

¹⁴ Für die ersten 20 energiebetriebenen Produktgruppen, für die im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie Mindesteffizienzstandards geprüft und festgelegt werden, weisen die Vorstudien im Trend von 2005 bis 2020 ohne regulative Maßnahmen ein Plus von 29 % an elektrischem Energieverbrauch aus. Die relativen Minderungen durch den regulativen Eingriff gegenüber dem Trendverlauf werden zwischen minus 18 % und minus 5 % abgeschätzt. Gegenüber dem Stand von 2005 ergibt dies einen Zuwachs von 6 % bis 22 %. Deutliche Verbrauchsminderungen werden in den Vorstudien lediglich für Heizungsanlagen und Warmwasserbereiter identifiziert. Bereits der Trend wird von 2005 bis 2020 mit minus 8 % Primärenergie beschrieben. Durch die vorgeschlagenen regulativen Maßnahmen soll dieser absolute Minderverbrauch an Primärenergie auf -24 bis -38 % vergrößert werden.

energieverbrauchsrelevanten Produkten dar und er ist mit den Regelungssystemen in anderen großen Wirtschaftsräumen vergleichbar.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Gutachter vor, den bestehenden Instrumentenmix durch gezielte Modifikation und Ergänzung der einzelnen Regelungselemente sowie zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung ihres Zusammenspiels zu einem Top-Runner-Ansatz weiterzuentwickeln.

Im Folgenden werden die verschiedenen Ansatzpunkte und Änderungen skizziert.¹⁵

4.2 Stärkung des regulativen „push“ durch die Ökodesign-Richtlinie

Festlegung anspruchsvollerer Mindesteffizienzstandards

In einem Top-Runner-Konzept muss sich die Festlegung der Mindesteffizienzstandards (und anderer Ökodesign-Anforderungen) deutlicher als bislang an den besten verfügbaren technischen Lösungen orientieren.

Dafür ist insbesondere die von der EU-Kommission angewandte „einheitliche Bewertungsmethodik“¹⁶ zu modifizieren. Diese stellt bei der Auswahl von Effizienzoptionen, die in einen Regulationsvorschlag einfließen, das Prinzip des Lebenszykluskosten-Minimums in den Mittelpunkt.¹⁷ Würde hier „nur“ das in der Richtlinie verankerte Verschlechterungsverbot¹⁸ als Maßstab herangezogen, könnten weitere Effizienzpotenziale erschlossen werden.¹⁹ Hierzu wäre der Text des Anhangs II der Richtlinie entsprechend zu ändern.

Die ambitionierte Festlegung und Fortschreibung von Mindesteffizienzstandards sollte sich soweit wie möglich am Zielnutzen eines Produkts orientieren und differenzierte Festlegungen von Standards, die lediglich dem Schutz von weniger effizienten Technologien dienen, vermeiden (technologieneutrale Anforderungen). Dies gilt sowohl für die konkrete Festlegung der

¹⁵ Umfassendere Ableitungen und Ausformulierungen der einzelnen Vorschläge wurden von den Gutachtern im Rahmen des durchgeführten Umweltforschungsvorhabens vorgenommen und in einem entsprechenden Hintergrundbericht dokumentiert.

¹⁶ Diese so genannte MEEuP („Methodology study ecodesign of energy-using products“) wurde im Auftrag der EU-Kommission entwickelt und wird nach deren Anforderung bei allen Vorstudien angewendet. Vergl. www.eup-network.de/fileadmin/user_upload/Produktgruppen/MEEuP_Methodology_Report_051128.pdf

¹⁷ Vgl. Anhang II Ökodesign-Richtlinie: „Die Anforderungen an die Energieeffizienz oder den Energieverbrauch im Betrieb sind so festzusetzen, dass die Lebenszykluskosten repräsentativer Modelle des Produkts für den Endnutzer möglichst niedrig sind, wobei die Auswirkungen auf die anderen Umweltaspekte zu berücksichtigen sind.“

¹⁸ In Art 15 Abs. 5c der Ökodesign-Richtlinie wird als Anforderung an Durchführungsmaßnahmen gefordert: „Es darf keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen für die Verbraucher geben, insbesondere hinsichtlich der Erschwinglichkeit und der Lebenszykluskosten des Produkts“.

¹⁹ Alle bislang vorliegenden Auswertungen der durchgeführten Vorstudien und der ersten verabschiedeten Durchführungsverordnungen zeigen deutlich, dass durch eine ambitioniertere Festlegung der Mindesteffizienzwerte, die sich eher als „Lebenszykluskostenneutral“ charakterisieren lässt, relevante zusätzliche Effizienzpotenziale erschließbar sind.

Anforderungen innerhalb der Durchführungsverordnungen als auch für die Abgrenzung der unterschiedlichen Durchführungsmaßnahmen gegeneinander.

Dynamisierung der Fortschreibung der Mindeststandards

Die Ökodesign-Richtlinie sieht vor, dass in produktgruppenspezifischen Durchführungsmaßnahmen jeweils ein Revisionszeitpunkt festgelegt wird. Mit Perspektiven zwischen drei und sechs Jahren wurde dies im Rahmen der bislang erlassenen Durchführungsverordnungen realisiert.

Ob diese eng getakteten Revisionen in einer für eine sachgerechte inhaltliche Überarbeitung notwendigen Detailtiefe realisiert werden können, erscheint in Anbetracht des hohen Ressourcenbedarfes²⁰ sowie der Zeiträume für die Abwicklung der notwendigen Abstimmungsprozesse nicht sichergestellt.

Im Rahmen eines Top-Runner-Ansatzes könnten als Alternative die Revisionszyklen verlängert und im Rahmen der jeweiligen Durchführungsverordnung zusätzliche, entsprechend anspruchsvollere Anforderungsstufen (d.h. insgesamt drei oder vier) definiert werden. Der Zeitpunkt, zu dem die jeweils nächsthöhere Anforderungsstufe greift, sollte dann an die Entwicklung des Marktes geknüpft werden, d.h. sie tritt in Kraft nachdem ein jeweils in der Durchführungsverordnung definierter Anteil von auf den Markt gebrachten Geräten (Stückzahlen oder Modelle) eine bestimmte Effizienz erreicht.

Festlegung mittelfristig verbindlicher Zielwerte

Wie in der Ökodesign-Richtlinie vorgesehen²¹ enthalten (fast) alle bislang erlassenen Durchführungsverordnungen Referenzwerte („benchmarks“) für die Energieeffizienz. Diese bislang durchaus an den energieeffizientesten Geräten orientierten Referenzwerte könnten im Rahmen eines Top-Runner-Konzeptes eine wichtige Funktion wahrnehmen, wenn sie als mittelfristige Zielwerte interpretiert werden, d.h. wenn sie im Rahmen der zukünftigen Revision der jeweiligen Durchführungsverordnungen als Voreinstellung für den neu festzulegenden Mindesteffizienzstandard dienen. Sie entsprächen damit den auch in den japanischen und koreanischen Regelungssystemen verankerten Zieleffizienzwerten und würden für alle Beteiligten einen klaren und verbindlichen mittelfristigen Zielkorridor eröffnen.

Um Veränderungen in der Technologie- und Marktentwicklung sachgerecht Rechnung zu tragen, sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, im Rahmen der revidierten Durchführungsverordnungen ggf. von diesen Zielwerten abzuweichen. Insbesondere Abweichungen in Richtung eines geringeren

²⁰ Dabei ist insbesondere auch der hohe Ressourceneinsatz für alle Beteiligten für die Begleitung der Analyse und Abstimmungsprozesse zu beachten.

²¹ Anhang I Teil 3 Ökodesign-Richtlinie.

Anforderungsniveaus wären in einem Top-Runner-Konzept aber eindeutig zu begründen und entsprechend zu belegen.²²

Damit die Referenzwerte diese zentrale Funktion einnehmen können, muss zum einen die Art ihrer Ableitung – Orientierung an den effizientesten am Markt befindlichen Geräten – z.B. im Rahmen der einheitlichen Vorstudienmethodik²³ klar beschrieben werden. Zum anderen wäre diese Funktion der Referenzwerte im Rahmen der Revision der Ökodesign-Richtlinie im Richtlinienentwurf²⁴ zu verankern.

Klarere Anforderungen an Selbstregulierungs-Alternativen

Die Ökodesign-Richtlinie eröffnet grundlegend die Möglichkeit für Selbstregulierungs-Initiativen (SRI) der Wirtschaft als Alternative zu verbindlichen Durchführungsmaßnahmen. Im Kontext eines Top-Runner-Ansatzes sind an derartige SRI deutliche Anforderungen zu formulieren, um eine Gleichwertigkeit im Sinne des gesamten Regulationskonzeptes und der übergeordneten Regulationsziele zu erreichen.²⁵

Die Funktion als wirksames und auch dynamisches Push-Instrument erfordert insbesondere Folgendes:

- Eine SRI muss einen klar definierten und mittelfristig konstanten Geltungsbereich (engl. scope) enthalten, um eine sinnvolle Abgrenzung zu anderen regulativen Maßnahmen zu erlauben.
- Eine SRI enthält quantifizierte, ggf. gestufte Mindesteffizienz-anforderungen für alle erfassten Geräte.
- Sämtliche Produkte eines an einer SRI teilnehmenden Unternehmens sollten die entsprechenden Effizienzanforderungen erfüllen. Nur so ist eine unabhängige externe Überprüfung der SRI möglich.
- Eine SRI formuliert einen klaren Mechanismus, wie bei der Fortschreibung der Mindesteffizienzanforderungen Effizienzvorreiter entsprechend berücksichtigt werden.

Um einen klaren „Treiber“ für die Beteiligung an einer ambitionierten SRI zu setzen, sollte die erste Berücksichtigung einer SRI²⁶ und die Fortschreibung der Mindestanforderungen und Gesamtziele dabei jeweils unter einem Regulationsvorbehalt stehen (d.h. Prüfung des „Mehrwertes“ einer SRI gegen

²² Faktisch würde dies eine Art „Beweislastumkehr“ bedeuten, bei der als Begründung nur gravierende technische Einschränkungen, signifikant höhere Kosten oder relevante negative Einflüsse auf andere Umweltparameter zu werten wären, nicht aber der Verweis auf den Marktdurchschnitt o.ä.

²³ MEEuP, vergl. Fn. 16.

²⁴ Bzw. in den entsprechenden Anhängen der Ökodesign-Richtlinie.

²⁵ In Art. 15 Abs. 3b sowie Anhang VIII der Ökodesign-Richtlinie werden einige Grundvoraussetzungen genannt, deren Überprüfbarkeit jedoch unklar ist.

²⁶ Als Alternative zu einer ordnungsrechtlichen Maßnahme.

die konkrete Alternative einer verbindlichen regulativen Maßnahme) und unter Beteiligung der auch bei Durchführungsverordnungen beteiligten Gremien erfolgen.²⁷

Eine SRI kann gegenüber einer „klassischen“ Durchführungsverordnung u.a. dann einen erkennbaren Mehrwert liefern, wenn sie neben den Mindesteffizienzstandards auch ein Gesamtenergieverbrauchsziel für alle erfassten Geräte als verbindliches Ziel erklärt und seine Erfüllung durch transparentes Monitoring belegt.

Unterstützung harmonisierter und wirksamer Maßnahmen der Marktaufsicht

Die Wirkung regulativer „push“-Maßnahmen wird in relevantem Maß von der Intensität ihrer Überwachung und ihres Vollzuges durch die staatliche Marktaufsicht beeinflusst. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist dabei ein harmonisiertes Vorgehen in allen Bereichen des Europäischen Binnenmarktes von hoher Bedeutung.

Gelangen in relevantem Maß Geräte auf den Markt, die nicht den Mindestanforderungen entsprechen, so werden dadurch gerade die Bestrebungen von Effizienzvorreitern konterkariert.

Ein wirksames Top-Runner-Konzept erfordert deshalb, dass im Zusammenspiel zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen in Hinblick auf eine harmonisierte und wirksame Marktaufsicht ergriffen werden. Dies kann u.a. die folgenden Maßnahmen umfassen:

- Zeitnahe Erstellung von Leitlinien zur sachgerechten Klärung möglicher Interpretationsspielräume in den jeweiligen produktspezifischen Verordnungen
- Abstimmung EU-weiter Aktionspläne zu konkreten Überwachungsschwerpunkten und Maßnahmen
- Etablieren eines vergleichbaren Niveaus an Sanktionsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten
- Benennung und angemessene Ressourcenausstattung der für die Marktaufsicht zuständigen Institutionen in allen Mitgliedstaaten
- Sicherstellung einfacher Meldemöglichkeiten von Auffälligkeiten und Verstößen auch für Verbraucher und Wettbewerber.

²⁷ D.h. mit einem Konsultationsprozess der beteiligten Kreise und mit den entsprechenden Widerspruchsrechten für den Ausschuss der Mitgliedstaaten und das EU-Parlament. Die bislang von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge setzen diese Anforderung nur zu einem geringen Anteil um. Vergl. Europäische Kommission: Working Document: Voluntary agreements under the Ecodesign Directive 2009/125/EC, 12. März 2010.

4.3 Verbindliche und aussagekräftige Kommunikation der Energieeffizienz

Transparente und aussagekräftige Informationen zur Energieeffizienz von Produkten sind von zentraler Bedeutung für rationale Kaufentscheidungen, aber auch für die konsistente Verknüpfung der unterschiedlichen Instrumente des EU-Instrumentenmix.

Durch die kürzlich erfolgte Neufassung der Richtlinie über die Energieverbrauchs-Kennzeichnung²⁸ wird der Anwendungsbereich der verpflichtenden Energieeffizienz-Kennzeichnung generell auf energieverbrauchsrelevante Produkte ausgedehnt. Der breiten Umsetzung dieser Richtlinie durch entsprechende konkrete Durchführungsverordnungen ist im Rahmen eines Top-Runner-Ansatzes hohe Priorität einzuräumen. Gerade in den verbrauchernahen Produktsegmenten sollte die Energieverbrauchs-Kennzeichnung auch dann umgesetzt werden, wenn (noch) keine verbindlichen Ökodesign-Anforderungen festgelegt wurden. Gleiches gilt für Produktgruppen, für die eine Selbstregulierungs-Initiative greift.²⁹

Grundsätzlich enthält die neugefasste Richtlinie eine Überprüfungsklausel zur Anpassung des Klassifizierungssystems („Reskalierung“) an eine relevante Steigerung der Effizienz der vermarkteten Geräte,³⁰ so dass dem in den vergangenen Jahren in einzelnen Produktgruppen festzustellenden Rückgang der Aussagekraft der Kennzeichnung entgegengewirkt werden kann.

Um im Kontext eines Top-Runner-Konzepts Effizienzvorreitern einen Anreiz zu bieten und diese für den Konsumenten „sichtbar“ zu machen, sind bei der Festlegung der Energieeffizienzklassen zwei Dinge zu berücksichtigen:

- Die oberen Klassen sind ausreichend eng zu fassen, so dass erreichte signifikante Energieeffizienzverbesserungen in einem Klassenwechsel erkennbar bleiben.
- Oberhalb des jeweils bestehenden Marktspektrums sind (noch) nicht genutzte, sogenannte „leere Klassen“ vorzusehen, so dass Effizienzvorreiter ohne Warten auf die Reskalierungsprozeduren in einer eigenen Klasse erkennbar werden.

Neben dem Ausweis der jeweiligen Energieeffizienzkategorie sollten auch der absolute Energieverbrauch des jeweiligen Produkts und der absolute Abstand zu den besten Geräten auf dem Markt ausgewiesen werden.

²⁸ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU L 153 v. 18.6.2010, S. 1.

²⁹ Zumindest in den verbrauchernahen Produktbereichen sollten eigene und/oder freiwillige Kennzeichnungsvorschläge im Rahmen der SRI nicht als Ersatz für die verpflichtende und einheitliche Kennzeichnung aller Geräte verwendet werden.

³⁰ Art. 10 Abs. 4 d Richtlinie 2010/30/EU, vergl. Fn. 28.

4.4 Kopplung von Anreizen („Pull-Instrumente“) an den Effizienzvorreiterstatus

Die Neufassung der Energieverbrauchs-Kennzeichnungsrichtlinie³¹ enthält die im Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum³² vorgeschlagene Möglichkeit zur Verknüpfung zwischen Energieverbrauchs-Kennzeichnung und öffentlicher Beschaffung bzw. weiteren Anreizsystemen. Diese Möglichkeiten sind verbindlich umzusetzen.

Öffentliche Beschaffung von Effizienzvorreitern

Im Sinne eines wirksamen „pull“-Instruments muss bei einem Top-Runner-Konzept auf Ebene der Mitgliedstaaten von der in der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie explizit eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, im Rahmen der „grünen“ öffentlichen Beschaffung nur Produkte zu beschaffen, die der jeweils höchsten Effizienzklasse für das fragliche Produkt angehören. Mögliche Mehrkosten sind als Marktanzreizmaßnahme zu werten. Die zusätzlichen Kosten für Kommunen oder andere öffentliche Einkäufer könnten durch staatliche Förderprogramme zur Energieeffizienz kompensiert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass selbst Effizienzvorreiter über den Gesamtlebenszyklus zu Kosteneinsparungen führen können.

Umweltkennzeichnung nur für Effizienzvorreiter

Staatliche Umweltkennzeichnungen, z.B. mit dem EU-Umweltzeichen oder mit dem Blauen Engel sollten bei energieverbrauchsrelevanten Produkten jeweils nur für Geräte vergeben werden, die der obersten „gefüllten“ Energieeffizienzklasse angehören. Diese Energieeffizienzklasse und die weiteren mit einer umfassenden „Best-of“-Kennzeichnung verbundenen Umweltvorteile sind – noch deutlicher als bislang – zu kommunizieren; zum Beispiel beim Blauen Engel durch das Schutzziel „Schützt das Klima“.³³ In diesem Sinne ist dabei auch zu prüfen, ob nur der bessere Teil dieser Klasse die Umweltauszeichnung erhält.

³¹ Vergl. Fn. 28.

³² Vergl. Fn. 11.

³³ Der „Klimaengel“ mit der Umschrift „Schützt das Klima“ und ergänzendem Hinweis „weil energieeffizient“ ist ein konkreter Schritt in dieser Richtung. Ob es gelingt die Aufmerksamkeit relevanter Käuferschichten und eine breitere Akzeptanz bei den Herstellerfirmen zu erreichen und damit einen wirksamen „Pull“-Effekt für die Energieeffizienz zu setzen kann noch nicht abschließend beantwortet werden.

Energieeffizienzvorreiter als Förderziel

Die Energieverbrauchs-Kennzeichnungsrichtlinie adressiert explizit die Möglichkeit, im Rahmen förderpolitischer Produkthanforderungen auch Leistungsanreize zu setzen, die oberhalb der Schwellenwerte für die höchste Energieeffizienzklasse liegen.

Werden förderpolitische Maßnahmen gezielt so eingesetzt, dass sie helfen Produkte zur Marktreife zu bringen, die neue Effizienzstandards am Markt etablieren, so kann dies in Verbindung mit den anderen skizzierten Top-Runner-Elementen dazu beitragen, dass Mindesteffizienzstandards und Effizienzklassen der Energieverbrauchskennzeichnung dynamisch fortzuschreiben sind.

Im Zusammenhang mit förderpolitischen Erwägungen könnte auch diskutiert werden, ob die Förderung der Vermarktung von Geräten mit den vorstehend skizzierten höchsten Effizienzanforderungen im Rahmen eines Systems von „weißen Zertifikaten“ als Energieeinsparmaßnahme anerkannt werden könnte.³⁴

4.5 Strukturelle und institutionelle Gesamt-Koordination

Über die vorstehend skizzierte Modifikation und Ergänzung des bestehenden produktpolitischen Instrumentenmix der EU erfordert ein wirksames Top-Runner-Konzept eine kontinuierliche enge Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Elementen sowie insbesondere die konsistente nach Möglichkeit gleich getaktete Fortschreibung der Anforderungen der verschiedenen Instrumente.

Vor dem Hintergrund einer bislang fragmentierten Zuständigkeit für die unterschiedlichen Instrumente sowohl in der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten fehlt bislang die notwendige Gesamtkoordination. Insbesondere der zeitliche Versatz zwischen den Revisionen der unterschiedlichen Elemente, aber auch uneinheitliche definitorische Abgrenzungen und materielle Anforderungen begrenzen die Stringenz und Gesamtdynamik des Regelungsrahmens deutlich.

Aus diesem Grund erscheint es notwendig, die bislang fragmentierten Zuständigkeiten zu reduzieren sowie klare prozedurale Regeln für die periodische Anpassung aller beteiligten Instrumente zu verankern.

³⁴ Weiße Zertifikate sind Systeme, bei denen Marktakteure, hauptsächlich Energielieferanten und Netzbetreiber, verpflichtet werden, in einem festgelegten Zeitraum ein spezifisches Einsparziel zu erreichen und bei Konsumenten Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen. Die Zertifikate weisen die Energieeinsparmaßnahmen hinsichtlich der Menge und des Zeitraums nach. Für durchgeführte Energieeinsparungen bekommt der Akteur entsprechende Zertifikate, die er entweder für das Erreichen seiner eigenen Verpflichtung verwenden oder an andere verpflichtete Marktakteure verkaufen kann. Hat ein verpflichteter Energieversorger oder -verteiler keine oder zu wenige Zertifikate angesammelt, droht ihm eine Strafgebühr.

4.6 Sicherstellung einer rationalen Informationsgrundlage

Viele der skizzierten (dynamischen) Elemente eines Top-Runner-Ansatzes³⁵ erfordern für eine sachgerechte Umsetzung belastbare Informationen über den jeweiligen Stand und die Entwicklung des Marktes. Eine aussagekräftige, belastbare und transparente Datenbasis ist für eine rationale und zielgerichtete Gesamt-Koordination einer Top-Runner-Umsetzung deshalb unverzichtbar.

Die im Rahmen der Ökodesign-Umsetzung erstellten Vorstudien stellen ein hervorragendes Ausgangsmaterial für solch eine Datenbasis dar. Damit es im Rahmen kommender Revisionsprozesse und für die Ausgestaltung der weiteren Elemente des Top-Runner-Konzeptes effektiv verwendet werden kann, ist aber zum einen eine möglichst einheitliche, elektronische Dokumentation der zentralen Fakten zu den analysierten Beispielprodukten, Effizienzoptionen u.ä. anzustreben. Darüber hinaus sind auch die in den Trendszenarien zur Anwendung gebrachten Informationen zum Gerätebestand (Mengen, Alter, Effizienzklassen) und zum Austauschverhalten in den Vorstudien, aber auch aus den Folgenabschätzungen („impact assessments“) der EU-Kommission transparent zu dokumentieren.

Die so dokumentierte Ausgangslage ist durch geeignete Melderoutinen der Marktakteure, die verpflichtender Bestandteil der Durchführungsverordnungen bzw. von SRI sein sollten kontinuierlich fortzuschreiben. Durch Begrenzung auf die notwendigen Informationen zu Mengen und Effizienzklassen, den Verzicht auf Hersteller oder Einzelgerätbezüge sowie eine mögliche Kopplung mit anderen Melderoutinen z.B. im Bereich der Verbands- oder Branchenstatistiken oder auch der Elektroaltgeräte-Regelungen kann der Aufwand deutlich begrenzt und im Vergleich mit den alternativ notwendigen periodischen Grundlagenrecherchen vermutlich minimiert werden.

4.7 Hinweis für die nationalstaatliche Politikgestaltung

Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie werden (bislang) als direkt wirkende EU-Verordnungen erlassen. Für explizit geregelte sowie auch für explizit nicht-geregelte Ökodesign-Aspekte entfalten sie damit eine rechtliche Sperrwirkung für die Formulierung weitergehender Anforderungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge der produktgruppenspezifischen EU-Verordnungen im Rahmen der nationalstaatlichen Politikgestaltung jeweils auch sehr sorgfältig in Bezug auf die explizit nicht-geregelten Aspekte zu prüfen und ggf. zu beeinflussen. Dabei sind die marktharmonisierenden Wirkungen einer solchen Sperrwirkung auf der einen und der Begrenzung ambitionierterer ergänzender Anforderungen auf Ebene des Mitgliedstaats auf der anderen Seite abzuwägen.

³⁵ Wie z.B. marktgesteuerte Revisionszyklen, Benchmarksetzung, Reskalierung der Effizienzklassen oder Besten-Kennzeichnung.