

Selbststeuerung versus ökologische Produktstandards in der IPP

## Die EU-Richtlinie zu energieverbrauchenden Produkten

**Der Kommissionsvorschlag zu energieverbrauchenden Produkten vom August 2003 ist derzeit Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen zwei regulativen Modellen der Produktpolitik: Selbststeuerung auf Verbandsebene und Effizienzstandards. Umweltpolitisch geht es um eine Auseinandersetzung zwischen einem status-quo bezogenen und einem innovations- und effizienzanspornden regulativen Ansatz, zwischen einem neuen regulativen Modell der europäischen Wirtschaftspolitik und einem der Umweltpolitik.**

**S**eit circa 1994 hat die Europäische Kommission wiederholt Versuche unternommen, den privatverbandlichen Normungsprozess umweltpolitisch zu nutzen. Bei dieser neuen Konzeption geht es um das für den europäischen Binnenmarkt eingeführte Verfahren zur beschleunigten Harmonisierung technischer Normen. Dabei wird verbandliche Selbststeuerung mit der traditionellen hierarchischen Steuerung gekoppelt (1). Der Staat, das heißt der europäische Gesetzgeber beschränkt sich lediglich darauf, mehr oder minder allgemein gehaltene Anforderungen zu formulieren. Die technische Detailausarbeitung, die operationale konkrete Ausfüllung obliegt aber den privaten Normungsverbänden. Die resultierenden Normen haben einen quasi-rechtlichen Status. Wer nachweisen kann, dass seine Produkte und Verfahren den Normen entsprechen, hat eine Vermarktungserlaubnis auf dem europäischen Binnenmarkt. Die Richtlinienkonformität kann grundsätzlich auch auf anderen Wegen erreicht werden. Insofern sind die Normen formal freiwillig (2).

### ► IPP auf EU-Ebene

Im Rahmen der integrierten Produktpolitik beabsichtigt die EU-Kommission in Zukunft intensiver auf die Kopplung von Normung und Umweltpolitik zurückzugreifen. Dies hat mit der unbestreitbaren Leistungsfähigkeit der Normung im Vergleich zur europäischen Rechtsetzung zu tun, komplexe, vielfältige technische Details zu regeln. Die Normungsarbeit ist arbeitsteilig und in tief gestaffelte Arbeitsebenen gegliedert, so dass vielfältige Details effektiv und gleichzeitig bearbeitet werden können. Dies macht sie für die Ganzheitlichkeitsansprüche einer

Integrierten Produktpolitik attraktiv. Eine Integrierte Produktpolitik zielt darauf ab, alle wesentlichen Umweltaspekte zahlreicher Produkte über den gesamten Lebenszyklus eines Produktes hinweg zu berücksichtigen und die Umweltwirkungen bei Gewährleistung von Wirtschaftlichkeit und Funktionalität zu minimieren. Wenn es dabei nicht nur um eine allgemeine Kontextsteuerung gehen soll, sondern tatsächlich um die europäische Harmonisierung von technischen Details, dann ist ein hochgradig leistungsfähiges institutionelles Arrangement, wie es grundsätzlich auch die Normung bietet, unabdingbar.

Allerdings wurde in der Diskussion um die Leistungsfähigkeit der neuen Konzeption oft kritisiert, dass mit der Stärkung der Normung in der produktbezogenen Umweltpolitik die öffentliche Aufgabe der Festlegung eines konkreten Schutzniveaus (und des damit verbundenen Umweltprofils für Produkte und Techniken) an private Verbände delegiert wird (4). Im Vergleich zur Rechtsetzung haben umweltpolitische Akteure aus Politik, Verwaltung und Verbänden in der Normung wesentlich geringere Einflusschancen. Trotz einer wachsenden öffentlichen Förderung erscheint alleine schon eine flächendeckende Präsenz von Vertretern des Umweltschutzes auf den verschiedenen umweltrelevanten Ebenen der Normung als illusorisch.

Der Wechsel der Entscheidungsarenen aus der Rechtsetzung in die Normung bedeutet damit auch einen Wechsel der Akteure, die den Prozess und seine Ergebnisse kontrollieren. Aus sich selbst heraus generiert die Normung Standards, die dem allgemeinen Stand der Technik entsprechen, nicht aber systematisch ein hohes Schutzniveau. Daher ist die Legitimation privater Verbandentscheidungen im öffentlichen Verantwortungs-

bereich Umwelt problematisch. Anspruchsvolle Normen sind hingegen nur dann zu erwarten, wenn eine Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung gelingt. Das heißt, dass die Akteure in der Normung damit rechnen müssen, dass staatliche Akteure ernsthaft anspruchsvolle Normen anstreben, notfalls auch außerhalb der Normung. Die Normung wird damit erst im Schatten des Rechts umweltpolitisch effektiv. Angesichts einer in dieser Frage gespaltenen EU-Kommission und eines ressourcenschwachen EU-Parlaments muss diese Bedingung bereits als zu voraussetzungsvoll angesehen werden. Die Vertraulichkeit der Normungsarbeit, sowie der kommerzielle Charakter der Ergebnisse – Normen sind käufliche Produkte – verhindern in der Regel selbst eine Normung im Schatten einer kritischen Öffentlichkeit. Die Gefahrenabwehr oder präventive Maßnahmen, die mit hohen Kosten verbunden sind, sowie Bereiche, für die sich aus guten Gründen bereits ein produktbezogenes Umweltrecht herausgebildet hat, sind daher als Gegenstand der privaten Normung ungeeignet.

### ► Umweltschutz und Normung

Bereits in früheren Untersuchungen zum Thema Umweltschutz und Normung wurde eine gestufte Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen durch einen politischen Mechanismus, das heißt in einer Richtlinie oder zumindest einer Ausschussentscheidung, gefordert. Mit anderen Worten: staatliche Gremien sollten nicht nur grundlegende qualitative Anforderungen, sondern auch noch erste Konkretisierungen vorgeben – nur noch die technische Umsetzung sollte der Normung verbleiben. Vorgeschlagen wurde auch eine höhere Transparenz der Normung; ferner wurden explizite Begründungspflichten, die Ausgewogenheit der Interessenvertretung und eine Rahmenverpflichtung zur umweltgerechten Produktgestaltung mit einem standardisierten Prüfkatalog empfohlen. Gefordert wurde auch die Verbesserung der Schutzverstärkungsklausel, die es Mitgliedstaaten ermöglicht, im Falle unzureichender technischer Normen weiter gehende Maßnahmen zu fordern oder selbst zu ergreifen. Der Umweltrat hat in diesem Sinne gefordert, dass „die unter Umweltsicht wesentlichen produktpolitischen Entscheidungen in den Richtlinien selbst getroffen werden“ und die Einbeziehung von Umweltinteressen finanziell und institutionell gefördert wird.

Die EU-Kommission kommt im Zeichen der integrierten Produktpolitik den Reformforderungen

zur Integration von Umweltbelangen in den Normungsprozess teilweise entgegen. Im Sommer 2002 hat ein Konsortium von Umweltverbänden (ECOS) eine zeitlich befristete Förderung von jährlich circa 200.000 Euro erhalten, um Normungsprozesse zu begleiten. Hiermit wird zum ersten Mal die finanzielle Grundlage für eine Pluralisierung des Experteninputs in die Europäische Normung und für eine sachkundige Beobachtung ausgewählter Normen geschaffen. Hinreichende Ausgewogenheit kann eine solche Förderhöhe angesichts der Komplexität der Normungsaktivitäten allerdings nicht gewährleisten.

### ► Alternative: Top-Runner Programm

Ein alternativer Steuerungsansatz setzt auf eine modernisierte Form der direkten hierarchischen Steuerung. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat die von der Politik schnell aufgegriffene Konzeption des japanischen Top-Runner Programms in die Diskussion eingebracht (4). Dieses kündigt allgemeinverbindliche Effizienzstandards für zahlreiche Produktgruppen an, die sich an den besten verfügbaren heutigen Geräten orientieren und nach einer Übergangsfrist allgemein verbindlich gemacht werden. Während dieser Übergangsfrist haben die Produzenten die Möglichkeit, „freiwillig“ die Effizienzstandards umzusetzen. Zunächst erfolgt bei Zielverfehlung nur eine öffentlichkeitswirksame Mahnung. Da sich die Standards auf Geräte stützen, die auf dem Markt befindlich sind und sich auf einen strategischen Umweltaspekt konzentrieren, den Energieverbrauch, ist das Instrument hinsichtlich des Informationsbeschaffungsaufwandes durchführbar und effektiv einsetzbar.

### ► Synthese möglich

Mit dem neuen Entwurf für eine Richtlinie zum ökologischen Produktdesign für energieverbrauchende Produkte (EuP) ist eine Synthese dieser beiden Ansätze grundsätzlich denkbar. Der Vorschlagsentwurf zielt auf eine Integration von Umweltaspekten in das Design von nichtmobilen Verbrauchsartikeln, in denen Energie umgewandelt wird. Er ist der erste Versuch der Nutzung der neuen Konzeption für eine Integrierte Produktpolitik (IPP). Die Integration von Umweltaspekten kann dem Vorschlag zufolge durch ein generelles Umweltmanagementsystem oder durch spezifischere Anforderungen erfolgen, die im Rahmen einer Ausschussentscheidung getroffen werden. Dieses Ausschussverfahren bietet die Option einer abgestuften Konkretisierung durch einen poli-

tischen Mechanismus. Die Rahmenrichtlinie sieht einen mehrstufigen Entscheidungsprozess vor, der mit der Verabschiedung der Rahmenrichtlinie selbst beginnt und über die Identifizierung prioritärer Produktgruppen, die Formulierung von Anforderungen bis hin zu den technischen Spezifikationen in der Normung reicht. Für jede dieser Stufen müssen wichtige Kriterien erfüllt sein, bevor eine weitere Konkretisierung in Angriff genommen werden kann.

Insbesondere das Europäische Parlament und einige Ratsdelegationen haben in den ursprünglich ganzheitlich ausgerichteten Richtlinienvorschlag daher Ideen des Top-Runner-Ansatzes einfließen lassen. So dringen das Europäische Parlament und mehrere nationale Delegationen auf ein Schnellverfahren, das Thema Energieeffizienz prioritär anzugehen. Bereits auf der Ebene der Rahmenrichtlinie sollen daher prioritäre Produktgruppen und Zeitpläne festgelegt werden. Der anzustrebende Effizienzstandard soll sich dabei aber am „Least Life Cycle-Cost-Ansatz“ ausrichten, das heißt an dem Kriterium einer Kostenminimierung aller in der Erstellungs- und Gebrauchsphase entstehenden Kosten. Es finden sich aber auch Vorschläge die methodisch weniger aufwändige, dafür aber umso ambitioniertere Top-Runner Idee in die Richtlinie aufzunehmen. Deutschland und die Niederlande haben vorgeschlagen, dass sich die Anforderungen an der besten verfügbaren Technologie ausrichten. Das EU-Generaldirektorat Unternehmen sieht darin einen Widerspruch zum IPP-Ansatz, weil solchermaßen anspruchsvolle Vorgaben für einen Teilspekt möglicherweise mit Nachteilen hinsichtlich anderer Umweltaspekte oder der Kosten verbunden sein könnten. Die Generaldirektion Umwelt ist in dieser umweltpolitischen Auseinandersetzung nicht sonderlich aktiv.

### ► Perspektiven?

Andere Kräfte im Wettbewerbsrat versuchen vorwiegend aus Gründen des Branchenschutzes zusätzliche Verfahrenshürden insbesondere durch Prüfanforderungen zwischen den einzelnen Verfahrensstufen zu schaffen. Bereits jetzt läßt der Kommissionsvorschlag die zu beteiligenden Produzenten zum Einspruch ein: Die technischen Anforderungen müssen so ausgestaltet werden, dass das Produkt seine Funktionalität behalten soll, dass die Verbraucher es sich weiter leisten können, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet wird oder dass eine bestimmte Technologie gewählt werden muss. Ausgewählt werden dürfen ohnehin nur Pro-

dukte, bei denen ein signifikantes Verbesserungspotential ohne exzessive Zusatzkosten besteht. So selbstverständlich solche Rahmenbedingungen zunächst erscheinen, ihre Hervorhebung programmiert bereits im Vorfeld der Formulierung von Umwelanforderungen eine Schlacht der Gutachter und zwingt das Initiativrecht der Kommission und die Ausschussentscheidungen in ein enges industriefreundliches Korsett.

Hoffnungen, dass es zwischen diesen beiden diametral widersprüchlichen Ansätzen zu einer schnellen Synthese kommen könnte, haben sich zerschlagen. Eine informelle Einigung zwischen Parlament und Wettbewerbsrat scheiterte zunächst Ende März 2004. Am 11. Juni 2004 hat sich der Ministerrat gegen ein Schnellverfahren und gegen den Top-Runner Ansatz entschieden. Die Verhandlungen werden nun unter erschwerten Bedingungen nach den Europawahlen wieder aufgenommen werden.

Diese Zeit sollte insbesondere von der Energiepolitik genutzt werden, die Unterstützung für gezielte Standards zu energieeffizienten Produkten zu verbreitern. Es handelt sich hier um ein erhebliches no-regret Potential der europäischen Klimaschutzpolitik. Diesen wichtigen Gestaltungsbereich sollte sich die Umweltpolitik nicht weiter aus der Hand nehmen lassen.

### Anmerkungen

- (1) Voelzkow, H.: Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung. Frankfurt a. M. 1996.
- (2) Sobczak, C.: Normung und Umweltschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Berlin 2002.
- (3) SRU (Hg.): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart 2002, Tz. 389 ff.
- (4) SRU (Hg.): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Stuttgart 2004. Vgl. auch den Beitrag von Heike Schröder in diesem Heft.

### Der Autor

Dr. Christian Hey ist Generalsekretär des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU).  
**Kontakt:** SRU, Reichpietschufer 60, 10785 Berlin.  
 Tel. 030-2636960, E-Mail: christian.hey@uba.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.