

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.12.2009
KOM(2009)693 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om läget för genomförandet av en integrerad produktpolitik

SEK(2009)1707

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om läget för genomförandet av en integrerad produktpolitik

1. INLEDNING

Den 18 juni 2003 antog kommissionen meddelandet *Integrerad produktpolitik - Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv*.¹ I den här rapporten sammanfattas läget för genomförandet av denna politik. Det arbetsdokument från kommissionen som bifogas rapporten innehåller en detaljerad analys.

Begreppet integrerad produktpolitik (IPP) syftar till sammanhållna insatser där man använder de lämpligaste styrmedlen och engagerar de berörda parterna. Insatsernas mål är *grönare* produkter där minskad miljöpåverkan kombineras med ökad service till konsumenterna. IPP kräver ständiga förbättringar av produkternas tillverkning och utformning, samt att konsumenternas användande av produkterna främjas.

IPP-begreppet bygger på följande iakttagelser:

- Större delen av den generella negativa miljöpåverkan orsakas av tillverkningen och användningen av varor och tjänster (dvs. produkter). Situationen blir allt sämre på grund av det ständigt ökande antal produkter som konsumeras i EU och i övriga delar av världen.
- Produkters miljötryck och miljöpåverkan inträffar i olika stadier av deras livscykel (längs produktionskedjan, under användningsfasen och vid bortskaffandet av uttjänta produkter). Åtgärderna för att förhindra detta måste utformas så att de inte leder till att miljöbelastningen bara flyttas till andra stadier i livscykeln eller till andra geografiska områden.
- Eftersom mångfalden av produkter och deras påverkan är så stor finns det inte ett enda styrmedel som kan användas för att åtgärda alla problem. Det lämpligaste styrmedlet eller en kombination av styrmedel måste i varje enskilt fall väljas och tillämpas på ett samordnat sätt, ofta inom flera olika politikområden (till exempel lagstiftning om produktutformning, utsläppstak, märkning, skatteåtgärder, åtaganden från industrins sida, etc.). För att utnyttja dessa styrmedel på bästa sätt behöver en stor mångfald av berörda parter vara inblandade, inklusive beslutsfattare, företag och konsumenter.

Meddelandet om IPP från 2003 föregicks av förstudier under 1998 och en grönbok om integrerad produktpolicy som lades fram 2001.² I meddelandet presenteras den integrerade produktpolitikens mål. Dessutom fastställs fem huvudprinciper för produktpolitiken, dvs. 1) livscykelperspektiv, 2) samarbete med marknaden, 3) bred samverkan med berörda parter,

¹ KOM(2003) 302 slutlig.

² KOM(2001) 68 slutlig.

4) ständiga förbättringar av produkterna, och 5) samordnad användning av olika styrmedel. IPP skulle genomföras med hjälp av tre strategiska insatser med följande funktioner:

- **Att bidra** till övergripande politiska åtgärder, särskilt EU:s strategi om hållbar utveckling³, Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram⁴ och de tioåriga ramprogrammen för hållbar konsumtion och produktion⁵.
- **Att komplettera** befintliga produktstrategier genom att tillhandahålla en ram inom vilken miljöproblem kan behandlas med hänsyn till produkternas livscykel.
- **Att förbättra** samordningen och samstämmigheten mellan den miljöorienterade produktpolitikens olika styrmedel.

Detta innebär att den integrerade produktpolitiken i sig generellt ska avstå från konkreta åtgärder för vissa produkter⁶ och i stället tillhandahålla en begreppsram, vägledning och verktyg för en stor mångfald av insatser och aktörer. I meddelandet betonas möjliga åtgärdsområden samtidigt som man föreslår uppgifter för de viktigaste grupperna av berörda parter.

Rådet (miljö)⁷ välkomnade detta initiativ och stödde kommissionens "... avsikt att uppmuntra berörda aktörer att i sin policy sätta upp mål för en minskning av alla produkters miljöpåverkan i syfte att ständigt förbättra produkter och tjänster inom sina respektive sektorer...".

IPP som begrepp och dess verktyg har sedan dess omsatts i praktiska åtgärder på alla politiska nivåer, där industrin och andra berörda parter i varierande utsträckning har medverkat.

2. GENOMFÖRANDET

Principerna för den integrerade produktpolitiken har idag integrerats i många initiativ. Den forskning som gjorts och de verktyg som utvecklats i enlighet med meddelandet används dessutom i stor utsträckning. Det är dock ovanligt med uttryckliga hänvisningar till IPP i dessa initiativ. Användandet av IPP-metoden behöver därför bedömas med utgångspunkt från åtgärdernas innehåll snarare än på grundval av uttryckliga hänvisningar. Initiativ i riktning mot en större samstämmighet mellan olika produktstrategier har sedan IPP:s begynnelse ökat betydligt och ingår nu i agendan för bättre lagstiftning.⁸ IPP-principerna har med framgång inordnats i den övergripande ramen för **handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik (SCP/SIP)** genom **2008 års handlingsplan för SCP/SIP**,⁹ där man effektivt integrerar och vidareutvecklar den process som inleddes med meddelandet om integrerad produktpolitik.

³ Förnyad strategi om hållbar utveckling, dokument nr 10117/06, av den 9 juni 2006.

⁴ KOM(2001) 31 slutlig.

⁵ Se http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml.

⁶ Två pilotprojekt genomfördes dock för att pröva metodens värde och för att få erfarenheter när det gäller dess tillämpning. Mobiltelefoner och trädgårdsstolar gjorda av tropiska träslag valdes ut, utan beaktande av omfattningen av de valda produkternas miljöpåverkan eller förväntad grad av förbättring. Se <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Rådets slutsatser av den 12 november 2003 om integrerad produktpolitik.

⁸ KOM(2005) 97 slutlig.

⁹ KOM(2008) 397 slutlig.

När man nu går vidare verkar det lämpligt att integrera de två processerna ytterligare och betrakta IPP som en viktig del av agendan för SCP/SIP.

2.1. EXEMPEL PÅ GENOMFÖRANDE AV DEN INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN PÅ GEMENSKAPSNIVÅ

Ett flertal av de initiativ som tagits efter meddelandet om integrerad produktpolitik speglar IPP-metodens inriktning på *grönare* produkter under hela livscykeln.

I **handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik (SCP/SIP)** kombineras IPP-styrmedel i ett sammanhängande åtgärds paket som syftar till *grönare* produkter och smartare konsumtionsmönster. Handlingsplanen är följaktligen ett viktigt bidrag till genomförandet av styrmedel för IPP på gemenskapsnivå, bland annat följande: lagstiftning för **ständig förbättring** av **produktutformning**, kombinerad med reviderade system för **miljömärkning** för att stödja konsumenternas efterfrågan på produkter med hög miljöprestanda, en ram för **grön offentlig upphandling** av varor och tjänster, samt möjligheten att införa finansiella incitament för att stimulera användandet av sådana produkter. Det **återförsäljarforum** som inrättats inom ramen för handlingsplanen för SCP/SIP tillämpar dessutom IPP-styrmedlet för **grönare företagsinköp** och säkerställer samarbetet mellan olika berörda parter för att ge konsumenterna bättre information om hållbarhet.¹⁰

Direktivet om ekodesign för energianvändande produkter var ett direkt införlivande av principerna för IPP i lagstiftningen om produktutformning. Direktivets tillämpningsområde har inom ramen för handlingsplanen för SCP/SIP under 2009 utvidgats till att omfatta fler produktgrupper (energirelaterade produkter).¹¹

I det nya **ramdirektivet om avfall**¹² görs flera delar av den integrerade produktpolitiken rättsligt bindande, bland annat kravet att materials hela livscykel ska beaktas i utformningen av avfallspolitik. Livscykelperspektivet är vägledande även i en bestämmelse i **direktivet om batterier**,¹³ enligt vilken bortskaffande i stället för återvinning bara är tillåtet om det med hänsyn till hela livscykeln är mer fördelaktigt för miljön.

De **temainriktade strategierna** för ett hållbart nyttjande av naturresurser¹⁴ och för förebyggande och materialåtervinning av avfall¹⁵ stödjer livscykelperspektivet och kravet på ständiga förbättringar, samt principen om samarbete med marknaden. Ett exempel på detta är avfallsstrategins krav på starka återvinningsmarknader i EU.

¹⁰ Återförsäljarna är den viktigaste mellanhanden mellan producenter och konsumenter. De kommer därför att i samarbete med producenterna behöva säkerställa lämplig märkning och information om produkterna för att på så sätt bidra till en övergång till mer hållbara produkter. Den miljöinformation som ges ska vara begriplig och den får inte vara tvetydig eller sådan att den kan vilseleda eller förvirra konsumenterna.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 12 mars 2006 om ändring av direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer, vad gäller kommissionens genomförandebefogenheter.

¹⁴ KOM(2005) 670 slutlig.

¹⁵ KOM(2005) 666 slutlig.

Kommissionen började omedelbart efter antagandet av meddelandet om integrerad produktpolitik att utveckla den **europiska plattformen för livscykelanalyser (LCA)**, en kvalitetskontrollerad europeisk referensdatabas för livscykelanalys och en handbok för livscykelanalys. Arbetet för att ta fram särskild vägledning för tillämpningen av livscykelperspektivet inom vissa politikområden fortsätter, vilket även gäller arbetet mot ett fullt erkännande av den internationella dimensionen. Dessutom har man i två frivilliga **pilotprojekt** undersökt de praktiska sidorna av IPP-begreppet och särskilt livscykelperspektivet,¹⁶ vilket har lett till åtaganden från industrins sida i detta avseende.

För att bidra till **fokuserade strategier** har kommissionen gjort en bedömning av vilka produkter som har störst miljöpåverkan och vilka alternativ som finns för att förbättra dem.¹⁷ Denna bedömning har lett till ett fokus på bostads-, transport- och livsmedelsprodukter, som drivs vidare inom bland annat flerpartsprocessen **European Food SCP Round Table** (europeiska rundabordskonferensen om hållbar konsumtion och produktion av livsmedel) som nyligen inletts (2009)¹⁸ och genom webbplatsen BUILD-UP.¹⁹

Initiativen för en **pionjärmarknad för återvinning** syftar till att främja efterfrågan på produkter med återvunna material som ger miljöfördelar ur ett livscykelperspektiv. **Pionjärmarknaden för biobaserade produkter** syftar till att främja utvecklingen av hållbara produkter från förnybara råvaror, t.ex. biobaserade kemikalier och plast.²⁰

Genom det sjätte och det sjunde ramprogrammet har ett flertal forskningsprojekt finansierats som syftar till att stödja genomförandet av IPP-styrmedel, särskilt på områdena för förbättring av metoder för livscykelanalyser, ekodesign, industriell ekologi, avfallsförebyggande, återvinning, bioraffinaderier och hållbar konsumtion.

2.2. EXEMPEL PÅ GENOMFÖRANDE AV DEN INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN PÅ MEDLEMSSTATSNIVÅ

IPP-begreppet är väl etablerat i medlemsstaternas aktiviteter och har ofta ett nära samband med aktiviteter på gemenskapsnivå.

Genom att införliva och **genomföra gemenskapslagstiftning** med IPP-inslag bidrar medlemsstaterna på ett avgörande sätt till IPP. Bland exemplen finns produktutformning och lagstiftning om märkning, samt **internalisering av miljökostnader** genom system för producentansvar. Bland nationella initiativ som syftar till en internalisering av miljökostnaderna märks vissa miljöskattesystem i olika medlemsstater.

¹⁶ Se <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

¹⁷ Se http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm.

¹⁸ Den europeiska rundbordskonferensen om hållbar konsumtion och produktion av livsmedel (European Food SCP Round Table) är en flerpartsprocess som syftar till att: i) identifiera vetenskapligt tillförlitliga och enhetliga metoder för miljöbedömning av livsmedels- och dryckesprodukter under produkternas hela livscykel, ii) identifiera lämpliga verktyg för kommunikation med konsumenter och andra berörda parter, och iii) främja ständiga miljöförbättringar av livsmedels- och dryckesprodukter i hela distributionskedjan.

¹⁹ På webbplatsen Build-up kan fackmän inom byggnadsindustrin, lokala myndigheter och boende utbyta erfarenheter om hur man kan minska energiförbrukningen i byggnader, se <http://www.buildup.eu/>. Europeiska kommissionen har dessutom inrättat en samordnad åtgärd tillsammans med företrädare för medlemsstaterna för att utbyta bästa metoder för genomförandet av direktivet om byggnaders energiprestanda (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda, EGT L 1/65, 4.1.2003).

²⁰ KOM(2007) 860 slutlig.

Medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att **öka efterfrågan på bättre produkter**, särskilt på området för grön offentlig upphandling. Insatser från de sju medlemsstater som uppnått de bästa resultaten har höjt EU:s medeltal till 45 procent grön offentlig upphandling med avseende på värde, vilket innebär till exempel 25 procent mindre koldioxidutsläpp trots att livstidskostnaderna har minskat med 1 procent. Nederländernas mål är 100 procent av den nationella regeringens upphandling ska vara hållbar år 2010.

Många medlemsstater strävar efter att nå **målet att ge bättre information till konsumenterna**. Förutom det europeiska miljömärket har ungefär hälften av medlemsstaterna nationella system för miljömärkning och i de mest framgångsrika fallen har man uppnått 10 000 licensierade produkter i ett enda land. **Samordningen och integrationen av styrmedel** på nationell nivå har gått framåt på många områden. Det regelbundna utbyte av synpunkter och erfarenheter som äger rum vid de **regelbundna möten om IPP** som kommissionen är ordförande för kompletteras av arbetsgrupper för ministrarna i till exempel de nordiska länderna, samt av nationella samordningsorgan för IPP och särskilda departement för hållbara produkter och hållbar konsumtion, i till exempel Frankrike och Storbritannien, eller det särskilda departementet i delstaten Bayerns regering (Tyskland).

Medlemsstaterna har dessutom genomfört **produktspecifika åtgärder**. Danmark, Finland, Sverige och Storbritannien har inrättat **produktpaneler** där berörda parter från hela livscykelns medverkar. Bayern har stött ett flertal projekt för ekodesign för vissa produkter. Italien, Danmark, Nederländerna, Tyskland, Sverige och Frankrike har dessutom aktivt verkat för **frivilliga överenskommelser** med industrin om särskilda mål och åtgärder.

De här initiativen stöds ofta genom aktivt arbete med **livscykeldata och metoder**. Minst en tredjedel av medlemsstaterna har varit mycket aktiva när det gäller att utveckla verktyg och främjat livscykelperspektivet. Några av dem har inrättat forskningscentra för livscykelanalyser.

När det gäller integrationen av livscykelperspektivet i organisationers verksamhet har alla medlemsstater vidtagit åtgärder för att främja EU:s **miljöledningssystem EMAS**.

2.3. EXEMPEL PÅ GENOMFÖRANDE AV DEN INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN I FÖRETAG OCH HOS ANDRA BERÖRDA PARTER

Industriförbund, enskilda företag och icke-statliga organisationer har samarbetat med myndigheter och forskare på gemenskapsnivå, nationell och lokal nivå. De flesta **produktspecifika åtgärder**, inklusive kommissionens egna pilotprojekt, skulle inte vara möjliga utan en kraftfull medverkan från industrins och de icke-statliga organisationernas sida. Industrin har dessutom varit och fortsätter att vara till stor hjälp när det gäller att **göra livscykelinformation tillgänglig**, bland annat genom att bidra till den europeiska referensdatabasen för livscykelanalys.

Medvetenheten om livscykelperspektivet har ökat väsentligt. Industrisektorerna tillämpar i allt högre grad livscykelperspektivet vid utformningen av sina metoder för produktpolitik och kommunikation med kunder och myndigheter. Ett typiskt exempel är den europeiska plastindustrins initiativ för ekologiska profiler. Ett annat exempel är industriförbundens aktiva deltagande i samrådsforumet, där man arbetar med att fastställa tillämpningsföreskrifter för **direktivet om ekodesign**. Näringslivets deltagande i initiativ som syftar till att **utveckla riktlinjer** baserade på ett livscykelperspektiv, till exempel i återförsäljarforumet, europeiska

rundabordskonferensen om hållbar konsumtion och produktion av livsmedel samt initiativet BUILD-UP.

3. UTRYMME FÖR YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

Sammantaget har stora framsteg mot en miljödriven produktpolitik gjorts i EU. Eftersom IPP är en process snarare än ett slutgiltigt tillstånd finns det dock fortfarande brett utrymme för ytterligare aktiviteter. Till de uppenbara alternativen hör de följande:

En ytterligare **förstärkning av den integrerade produktpolitikens roll i den nationella politiken**. Några medlemsstater har vidtagit föredömliga åtgärder, men många släpar fortfarande efter. Eftersom IPP är en fortlöpande process kan man även konstatera olika grader av framsteg som beror på mer omfattande förändringar under rapportperioden, till exempel EU:s utvidgning. Flera nya medlemsstater har dock gjort stora framsteg, medan åtskilliga av medlemsstaterna i EU-15 skulle kunna öka sina insatser.

För de **icke-statliga organisationer, konsumentorganisationer samt små och medelstora företag** som har ett miljöperspektiv skulle deltagandet i IPP:s processer och tillämpningen av dess instrument kunna ges ytterligare uppmuntran och stöd. En allmän observation är att det verkar som om det krävs mer stöd och dialog för att öka medvetenheten om de miljöfördelar som livsacykelperspektivet kan ge när det gäller att minska produkternas generella negativa miljöpåverkan. Många produktpaneler har i likhet med pilotprojekten visat att detta är ett område där samarbete kring konkreta fall är ett särskilt bra sätt att få resultat.

I enlighet med vad som sägs i meddelandet om integrerad produktpolitik kan begreppet även tillämpas på miljöförbättring av **icke-industriella produkter och på tjänster**. Initiativ i denna riktning har tagits inom ramen för handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik, som det tidigare nämnda återförsäljarforumet och den europeiska rundabordskonferensen om hållbar konsumtion och produktion av livsmedel.

IPP-styrmedlen för skatter och subventioner har ännu inte tillämpats på gemenskapsnivå.

4. POLITISKA INITIATIV FRÅN DEN INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN TILL HANDLINGSPLANEN FÖR HÅLLBAR KONSUMTION OCH PRODUKTION SAMT EN HÅLLBAR INDUSTRIPOLITIK

Kommissionen utarbetade IPP-begreppet vid en tidpunkt då nya omfattande initiativ togs inom miljöpolitiken och begreppet markerade en övergång från korrigering till förebyggande åtgärder. På gemenskapsnivå ställdes i Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram krav på att det skulle tillämpas på naturtillgångar och avfallspolitik. På internationell nivå ledde toppmötet i Johannesburg till att beslutsfattare uppmärksammades på åtgärder för hållbar produktion och hållbara konsumtionsmönster.

Genom att erkänna att många miljöproblem orsakas av ett ständigt ökande antal och varianter av produkter och material som omfattas av global handel betraktades IPP som ett komplement till sektoriell miljöpolitik för avfall, vatten, luft eller kemikalier.

Två år efter rådets godkännande av meddelandet om integrerad produktpolitik lade kommissionen fram de temainriktade strategierna för naturresurser och avfall som inom ramen för sina respektive områden byggde på principerna för IPP. Efter ytterligare två år

offentliggjorde kommissionen sitt samrådsdokument om en framtida handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik, som antogs året därpå.

Enligt handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik ska en översyn av några av dess delar och av själva planen göras senast 2012. Därigenom säkerställs att kravet på konkreta åtgärder för genomförandet av IPP-verktygen behåller sin plats högt på den politiska dagordningen.

5. SLUTSATSER

Syftet med den integrerade produktpolitiken (IPP) är att man ska använda de lämpligaste styrmedlen för ständiga förbättringar av produkterna. Det är en fortlöpande process snarare än ett slutgiltigt tillstånd. IPP kräver en hög medvetenhet bland beslutsfattare och andra berörda parter. Den kräver dessutom en vilja att dagligen omsätta medvetenhet i konkreta åtgärder.

IPP-metoden har väsentligt bidragit till utvecklingen av ett flertal miljöpolitiska åtgärder på områdena för produktutformning, användningen av naturresurser och avfallshantering. Medlemsstaterna, industrin och andra berörda parter har aktivt främjat dess genomförande genom direkt medverkan på gemenskapsnivå, införlivande av gemenskapens lagstiftning, ekonomiskt motiverade åtgärder och andra egna initiativ.

Genomförandet av IPP är med avseende på integration av styrmedel svårt att dokumentera eftersom nya politiska åtgärder sällan vidtas med uttrycklig hänvisning till den integrerade produktpolitiken. Generellt har dock stora framsteg gjorts när det gäller centrala branschers och beslutsfattaresh användande av livscykelperspektivet. Dessutom har tillgången till livscykeldata och samförståndet om metoden blivit mycket större. Goda framsteg har även gjorts när det gäller att identifiera de produkter som har störst förbättringspotential och möjliga förbättringsåtgärder.

Konsumentinformation, lagstiftning om ekodesign, ren produktion och *grön* offentlig upphandling/*gröna* inköp är nu kärnan i handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik. Genom handlingsplanen går man vidare med den process som inleddes med meddelandet om integrerad produktpolitik. Syftet är att frigöra ytterligare marknadsmöjligheter för fler hållbara produkter och att främja smartare konsumtion. Den översyn av handlingsplanen som är planerad till 2012 kommer att erbjuda en utmärkt chans att gå vidare med bedömningen av den integrerade produktpolitikens utveckling.