



Bruxelles, den 9.4.2013
COM(2013) 196 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Opbygning af det indre marked for grønne produkter

Fremme af bedre oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2013) 111 final}

{SWD(2013) 112 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Opbygning af det indre marked for grønne produkter

Fremme af bedre oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

I køreplanen for ressourceeffektivitet¹ fastsættes et ambitiøst delmål for 2020: borgere og offentlige myndigheder gives de rette incitamenter til at vælge de mest ressourceeffektive produkter med passende prissignaler og klare miljøoplysninger. I køreplanen anerkendes det ligeledes, at det indre marked spiller en vigtig rolle med hensyn til at begunstige ressourceeffektive produkter. Dette initiativ - "Opbygning af det indre marked for grønne produkter" - er et vigtigt skridt i denne retning.

Ressourceeffektive produkter er endnu ikke for alvor slået igennem på markedet til trods for, at producenterne kan levere sådanne produkter, og efterspørgslen fra forbrugerne er stigende. Der findes hindringer for både producenter og forbrugere i henseende til at levere og anskaffe disse produkter, og mange af dem har rod i manglende klarhed om, hvad der udgør et ægte "grønt" produkt hhv. en ægte "grøn" organisation. Dette initiativ fra Kommissionen bidrager til at fjerne denne manglende klarhed ved at forbedre den måde, hvorpå produkters og organisationers miljøpræstationer måles og videregives.

I Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet indføres to målemetoder og en række principper for oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer. Den ledsages af en henstilling fra Kommissionen, hvori medlemsstaterne og den private sektor tilskyndes til at anvende disse metoder, alt efter tilfældet, for derigennem at sikre et mere velfungerende indre marked.

Med dette initiativ foreslås en prøvningsfase, hvor de berørte parter sammen med Kommissionen vil vurdere, om de foreslåede metoder er effektive, og om det er muligt at udnytte dem i hele det indre marked. Resultaterne af prøvningsfasen vil blive underkastet en uvildig peer review-proces, og i den forbindelse vil alternative metoder også blive overvejet. Hvis prøvningsfasen afsluttes med et positivt resultat, vil Kommissionen høre de berørte parter om, hvordan fordelene ved dette initiativ bedst kan sikres. Drøftelserne med internationale partnere om udvikling af metoder vil ligeledes blive videreført med henblik på at sikre kompatibilitet og synergi med andre udbredt anvendte metoder.

Formålet med denne indsats er på mellemlang sigt at muliggøre og lette en større udbredelse af grønne produkter og grønnere praksis blandt virksomheder på EU-markedet ved at medvirke til at fjerne potentielle hindringer for den fri bevægelighed for grønne produkter i det indre marked.

¹ KOM(2011) 571 endelig.

2. FORSLAGETS INDHOLD

2.1. Udfordringer med hensyn til miljø- og ressourceeffektivitet

I forbindelse med De Forenede Nationers konference om bæredygtig udvikling (Rio+20), som fandt sted i 2012, anerkendte det internationale samfund, at grundlæggende ændringer i samfundets produktions- og forbrugsmønstre er absolut nødvendige for at opnå bæredygtig udvikling på verdensplan². De Forenede Nationer har klassificeret næsten to tredjedele af verdens økosystemer som værende "i tilbagegang"³, biodiversitet går tabt 100 gange hurtigere, end hvad der er naturligt, og risici og tendenser for så vidt angår klimaændringer er veldokumenterede⁴. OECD har advaret om, at den fortsatte forringelse og erosion af "naturlig kapital" medfører irreversible ændringer, som kunne bringe to århundreders stigende levestandard i fare⁵.

2.2. Fordele for miljøet ved grønne produkter og grønne organisationer

»Grønne produkter« kan defineres som produkter, der anvender ressourcerne mere effektivt og forårsager færre miljøskader i løbet af deres livscyklus, lige fra udvinding af råmaterialer til produktion, distribution, anvendelse og frem til udløbet af deres driftslevetid (herunder genbrug, genvinding og nyttiggørelse) sammenlignet med andre lignende produkter i samme kategori. Der findes "grønne produkter" i alle produktkategorier, uanset om de er miljømærkede eller markedsføres som grønne; det er deres miljøpræstationer, som gør dem "grønne".

Med en øget markedsudbredelse af sådanne produkter kombineres samfundsmæssige fordele i form af færre miljøskader med en højere forbrugertilfredshed samt potentielle økonomiske fordele for producenterne og forbrugerne i kraft af en mere effektiv udnyttelse af naturressourcer.

Desuden udløser grønne virksomheder yderligere miljøfordele. De forbedrer deres egne processer, påvirker deres leverandører og andre opstrøms og nedstrøms i værdikæden og skaber innovation. En virksomhed, som inddrager det, der kaldes "livscyklustankegangen" i sine strategier og sin beslutningstagning, minimerer miljøpåvirkningerne fra sine aktiviteter såvel direkte som indirekte.

2.3. Økonomiske fordele ved grønne produkter og grønne organisationer

Det globale marked for miljøvenlige varer og tjenesteydelser med et lavt kulstofforbrug (som udgør en del af det samlede marked for grønne produkter), anslås til 4,2 mia. EUR med en andel i EU på 21 %⁶. Dette marked er selv under den økonomiske afmatning vokset med gennemsnitligt 4 % om året⁷, hvilket bidrager til at gøre den grønne økonomi til en af de sektorer, der har det stærkeste vækstpotentiale med hensyn til beskæftigelse⁸. Konkurrencen mellem virksomheder

² En tiårig ramme for programmer om bæredygtigt forbrug og bæredygtige produktionsmønstre. A/CONF.216/5.

³ FN's generalsekretærs Højniveaupanel's rapport om global bæredygtighed med titlen "Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing" fra 2012.

⁴ Jf. f.eks. CBD Sekretariat (2006) »Global Biodiversity Outlook« og http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php 2.

⁵ Environmental Outlook to 2050 (OECD 2012).

⁶ Department for Business, Innovations and Skills (2012): Low Carbon Environmental Goods and Services.

⁷ Green Seal (2009): Green Buying Research.

⁸ Antallet af beskæftigede i specifikke miljøindustrier i hele EU forventes i 2012 at udgøre 3,4 mio., hvilket er en stigning fra 2,7 mio. i 2008 og viser, at selv i den nuværende økonomiske situation

om at vinde markedsandele på dette marked intensiveres. Grønne produkter kan medvirke til at mindske fabrikanternes omkostninger ved fremstillingsprocessen (et lavere ressourceforbrug mindsker produktionsomkostningerne) eller forbrugernes omkostninger i forbindelse med brugen (eksempelvis hårde hvidevarer i energimærkningsdirektivets bedste klasse⁹). Grønne produkter er normalt også lettere at genanvende eller genbruge, hvilket bidrager til at gøre affaldshåndteringen bedre og billigere for samfundet som helhed.

Dog udgør grønne produkter relativt set stadig kun en marginal del af EU's marked for forbrugsvarer¹⁰. Noget tyder på, at der findes en stor efterspørgsel efter sådanne produkter, hvis de tilbydes til en konkurrencedygtig pris, og dermed et uudnyttet potentiale i det indre marked¹¹. Dette ville også påvirke beskæftigelsen i gunstig retning: generelt set kunne en forbedring af EU-økonomiens resourceeffektivitet skabe op til 2,8 millioner arbejdspladser i 2020¹².

Grønne virksomheder er ofte på forkant med innovationen. I kraft af lavere omkostninger og øget produktivitet, forsyningssikkerhed og lavere eksponering for miljørisici har de europæiske virksomheder en konkurrencefordel med hensyn til innovation på miljøområdet. Imidlertid trues denne sektors konkurrenceevne, medmindre der indføres yderligere understøttende foranstaltninger¹³.

3. PROBLEMER, SOM FORSLAGET TILSIGTER AT LØSE

3.1. Manglen på en fælles definition af, hvad et "grønt" produkt er, og hvad der gør en organisation "grøn"

Der findes ingen alment accepteret, videnskabeligt baseret definition af, hvad der udgør grønne produkter og grønne organisationer. For øjeblikket bruges forskellige metoder til måling og benchmarking af miljøvenlighed¹⁴, men de varierer og giver forskellige resultater, når de anvendes på samme produkt eller organisation. Antallet

rummer den grønne sektor et vækstpotentiale med hensyn til beskæftigelse. Jf. "Årlig vækstundersøgelse 2013", COM(2012) 750 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/30/EU af 19. maj 2010 om angivelse af energirelaterede produkters energi- og ressourceforbrug ved hjælp af mærkning og standardiserede produktoplysninger, EUT L 153 af 18.6.2010, s. 1-12.

¹⁰ Talrige undersøgelser har vist, at markedsandelen for produkter med bedre miljøpræstationer er forholdsvis beskedne; op til 5 % i visse produktkategorier i visse medlemsstater. Konsekvensanalysen indeholder flere oplysninger herom.

¹¹ Se konsekvensanalysen.

¹² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Udnyttelse af beskæftigelsespotentialet i grøn vækst«, SWD(2012) 92 final, der ledsager Kommissionens meddelelse om »Et opsving med høj beskæftigelse«.

¹³ Danmark, Sverige og Finland er blandt de førende på verdensplan inden for rene teknologier, men dette gælder også væsentlige konkurrenter som f.eks. USA. Kina og Indien fører allerede over Nederlandene, Østrig, Belgien, Frankrig og Spanien. Der henvises til rapporten "The Global Cleantech Innovation Index 2012", samt CleanTech Group og WWF.

¹⁴ Metoder til at måle produkters og organisationers miljøpræstationer kan opdeles i to hovedkategorier: 1) måling af miljøresultater gennem direkte virkninger (dvs. virkninger, der direkte kan tilskrives produktet/organisationen som f.eks. farligt affald fra produktion). Inden for disse metoder vedrører nogle metoder en enkelt miljøpåvirkning (f.eks. drivhusgasprotokollens anvendelsesområde 1, der omfatter drivhusgasser), medens andre dækker forskellige miljøpåvirkninger (f.eks. centrale præstationsindikatorer inden for rammerne af EMAS). 2) måling af miljøpræstationer i kraft af direkte og indirekte virkninger (dvs. inklusive konsekvenserne i andre faser af produktets livscyklus, f.eks. udvinding, logistik, brug og bortskaffelse – livscyklusvurdering). Inden for disse metoder omfatter nogle en enkelt miljøpåvirkning (f.eks. drivhusgasprotokollens anvendelsesområde 1 endnu en gang), medens andre omfatter adskillige miljøpåvirkninger (f.eks. EU's miljømærke).

af metoderelaterede valgmuligheder, som overlades til brugeren, medfører rent faktisk, at selv resultater opnået med den samme metode ofte ikke kan sammenlignes. Sammenligneligheden er imidlertid væsentlig for, at der kan konkurreres på grundlag af miljøpræstationer, og forbrugere og virksomheder sættes i stand til at træffe beslutninger på et velinformeret grundlag.

En af de største svagheder i nogle metoder til måling af miljøpræstationer er, at de ikke er fyldestgørende. De ser ikke på alle de direkte og indirekte virkninger af produktet eller organisationen – dvs. den samlede livscyklus. Mange indikatorer fokuserer på "brugsfasen" (f.eks. vandforbruget for en vaskemaskine), men ser bort fra produktions- og bortskaffelsesomkostninger eller mulighederne for genbrug og genvinding. Nogle vurderinger fokuserer på én miljøindikator, hvilket kunne indebære, at andre overses, og der opstår såkaldt "burden shifting" (omplacering af byrden). Eksempelvis kan et nyt lavenergiprodukt have behov for et sjældent eller farligt materiale. Dette kan være en fordel med hensyn til energibesparelser, men skadeligt i henseende til udtømmning af ressourcer eller virkninger i forbindelse med produktets udrangering. Under alle omstændigheder bør der anlægges en fuldstændig livscyklusvurdering, så beslutninger, der har til hensigt at forbedre miljøpræstationer, kan træffes på grundlag af fyldestgørende oplysninger.

3.2. Unødvendige omkostninger for erhvervslivet

Et stort antal virksomheder og deres investorer inddrager i stigende grad miljøhensyn i deres aktiviteter og markedsføringsstrategier. Sådanne virksomheder anvender stadig oftere livscyklusvurdering (LCA)¹⁵ som et redskab til at vurdere deres egne eller deres leverandørers miljøvenlighed og måle (og forbedre) deres produkters miljøpræstationer.

Antallet af metoder til at fastslå et fodaftryk (f.eks. CO₂-fodaftryk, vandfodaftryk) er hurtigt voksende side om side med en voksende mangfoldighed af initiativer nationalt og i den private sektor. Dette forhold kan skabe betydelige omkostninger for virksomhederne, især når de er nødt til at anvende forskellige metoder eller overholde forskellige landes og detailhandleres mærknings- og verifikationskrav. De relative omkostninger og dertil knyttede byrder er meget højere for SMV.

Det europæiske erhvervsliv er opmærksom på situationen: respondenterne i den offentlige høring, som fandt sted i forbindelse med dette initiativ, anså manglende sammenhæng for en af de betydeligste hindringer for oplysning op og benchmarking af miljøpræstationer (72,5 % var enige). På spørgsmålet om, hvad der var hoveddrivkraften bag dette, opnåede mangfoldigheden af initiativer i EU (med 70,8 %) og mangfoldigheden af rapporteringsmåder (med 76,3 %) den højeste grad af samtykke i svarene¹⁶.

¹⁵ Livscyklusvurdering (LCA) er en veletableret metode, der anvender livscyklustankegangen på en kvantitativ måde til at foretage en miljømæssig analyse af aktiviteter i relation til processer eller produkter. Et centralt træk ved livscyklusvurderingen er en helhedsorienteret tilgang til produkter eller processer og deres funktioner i lyset af forudgående og efterfølgende aktiviteter. Livscyklusanalysen for et produkt omfatter således alle produktionsprocesser og tjenesteydelser i tilknytning til produktet i dets samlede livscyklus fra udvinding af materialer over fremstillingen af råvarer, som indgår i fremstillingen af produktet, til brugen af produktet og genvinding heraf og/eller endelig bortskaffelse af nogle af dets komponenter. En sådan fuldstændig livscyklus kaldes også ofte "vugge-til-grav".

¹⁶ Jf. <http://ec.europa.eu/environment/consultations/sustainable.htm>.

3.3. Hindringer for den fri bevægelighed af produkter, der markedsføres som grønne

Foruden ekstraomkostninger kan mangfoldigheden af metoder også mindske mulighederne for producenter af grønne produkter til at afsætte dem; selv inden for EU. Virksomheder kan trætte efter at handle på tværs af landegrænser, men konstaterer, at kravene til miljøoplysninger for de produkter, de agter at sælge, ændres ved disse grænser.

Tekstboks 1 — konkrete hindringer for handelen med produkter, der markedsføres som grønne i det indre marked

Følgende scenario anskueliggør den normale (men ineffektive) måde, hvorpå grønne produkter markedsføres i Europa: en virksomhed, der ønsker at markedsføre sit produkt som et grønt produkt i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien og Schweiz, må tage forskellige ordninger i anvendelse for at konkurrere på grundlag af miljøpræstationer på de forskellige nationale markeder. I Frankrig skal virksomheden foretage en miljøvurdering i overensstemmelse med den franske metode (BP X30-323); i Det Forenede Kongerige skal virksomheden anvende PAS 2050 eller WRI GHG protokollen; i Schweiz skal virksomheden anvende den schweiziske model (udarbejdes pt.); og i Italien skal virksomheden være medlem af den statsligt anerkendte CO₂-fodtryksordning og gennemføre endnu en analyse. Samme virksomhed skal også udarbejde en miljøvaredeklaration (Environmental Product Declaration - EPD) på grundlag af ISO 14025 til det svenske marked. Virksomheden kan efterfølgende få behov for at udarbejde flere miljøvaredeklarationer, fordi der globalt set findes mindst seks konkurrerende EPD-systemer med særskilte karakteristika, selv om de alle bygger på ISO 14025¹⁷.

Antages det, at en undersøgelse med henblik på at opfylde en ordning koster 10 000 EUR, vil virksomheden skulle multiplicere denne udgift med antallet af markeder, det har til hensigt at vinde indpas på. I dette scenario ville en virksomhed skulle bære en omkostning på op til 50 000 EUR pr. produkt for at kunne konkurrere på grundlag af miljøpræstationer i fem europæiske nationale markeder.

For at kunne konkurrere på grundlag af miljøpræstationer er virksomheder reelt set forpligtet til at tilslutte sig forskellige private eller offentlige ordninger, som dominerer individuelle markeder, og som er baseret på forskellige metoder. Med andre ord forekommer princippet om gensidig anerkendelse i det indre marked ikke at være i stand til at afhjælpe ikke-tekniske hindringer for den EU-interne handel: selv når der ikke findes retlige krav, har eksportører stadig behov for at bruge de nationale kommunikationsmidler (f.eks. nationale miljømærkeordninger), som husholdningerne er bekendt med, for ikke at være stillet ringere end lokale producenter.

3.4. Forbrugernes manglende tillid til grønne anprisninger

Undersøgelser viser, at EU's forbrugere ville være villige til i højere grad at købe grønne produkter¹⁸. De samme undersøgelser viser imidlertid, at der findes en "kløft mellem værdier og kendsgerninger" og en "tillidskløft". Som eksempler kan nævnes:

¹⁷ Tyskland, Sverige, Norge, Japan, Sydkorea og Taiwan.

¹⁸ Den særlige Eurobarometer-undersøgelse 295 »europæiske borgeres holdninger til miljøet«, 2008, s. 27; Eurobarometer [Europeans' attitudes towards the issue of sustainable consumption and production](#), 2009.

75 % af EU's borgere siger, at de er parat til at købe grønne produkter, men kun 17 % gjorde det rent faktisk i den måned, der gik forud for undersøgelsen. Der gives forskellige begrundelser for dette misforhold, herunder såvel manglende tillid til miljøoplysningerne fra producenter og detailhandelen som begrænset adgang til grønne produkter til overkommelige priser. Desuden oplyses der ofte ikke om produkternes miljøpræstationer på en sådan måde, at de kan sammenlignes, og dermed begrænses mulighederne for at foretage et velorienteret valg.

Antallet af miljøanprisninger vokser, men de bliver samtidig mere overfladiske og vage i deres brug af terminologien¹⁹. Dette bidrager til faldende forbrugertillid: 48 % af forbrugerne har ikke tillid til oplysningerne om produkters miljøpræstationer²⁰. Det bliver en stadig mere udbredt opfattelse, at virksomheder konkurrerer på grundlag af deres anprisninger snarere end på grundlag af den underliggende miljømæssige præstation.

4. EU'S POLITISKE REAKTION

4.1. Formålet med EU's indsats

Det overordnede formål med EU's indsats på dette område er at bidrage til at lette adgangen til klare, pålidelige og sammenlignelige oplysninger om produkters og organisationers miljøpræstationer for alle relevante berørte parter og herunder for aktører i hele forsyningskæden. For at nå dette mål opstiller Kommissionen på grundlag af mange års samarbejde med interessenter og videnskabelige kredse to metoder med henblik på vurdering og benchmarking af miljøpræstationer. Disse metoder er robuste (videnskabeligt baserede), fyldestgørende (på den måde, at de dækker produkters eller organisationers samlede livscyklus og en række miljøforhold) og i sidste ende sikrer, at præstationerne kan sammenlignes og med tiden vil støtte sammenligneligheden af resultater. Disse metoder er blevet lagt i høring og prøvet med inddragelse af erhvervslivet i 2011/2012, og de vil fortsat blive prøvet og forbedret yderligere, bl.a. ved at der udvikles forenklede regler for specifikke produktgrupper og sektorer, og vurderet for at fastlægge, i hvilket omfang de umiddelbart kan anvendes af virksomheder, især små og mellemstore virksomheder, eller af de politiske beslutningstagere.

EU's indsats tilstræber at mindske den nuværende usikkerhed om, hvad der udgør et grønt produkt og en grøn organisation. Det er et skridt i retning af et mere integreret indre marked, hvor ægte grønne produkter og organisationer anerkendes af forbrugerne. Det forventes, at en øget udbredelse af grønne produkter vil bidrage til den økonomiske genopretning og yderligere styrke EU-virksomheders konkurrencefordel i henseende til økoinnovation²¹.

Det generiske begreb "grønt produkt", dvs. et produkt med færre miljøpåvirkninger i produktets livscyklus sammenlignet med et alternativt produkt, gøres således lettere at håndtere i praksis i kraft af to elementer: 1) metoden til at måle miljøpåvirkningen gennem den samlede livscyklus og 2) produktkategoriens specifikke regler, som vil

¹⁹ OECD (2011): Miljøanprisninger — resultater og konklusioner af OECD's udvalg for forbrugerpolitik. - DEFRA (2010); Assessment of Green Claims on Product Packaging.

²⁰ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 256 om europæernes holdning til SCP 2009. Desuden viste [Flash Eurobarometer 332](#) af 2012, s. 11, at næsten en tredjedel af EU's forbrugere er stødt på vildledende oplysninger om et produkts miljøpåvirkninger. Konsekvensanalysen indeholder nærmere oplysninger herom.

²¹ En mere indgående analyse af denne sammenhæng findes i konsekvensanalysen.

indeholde det benchmark, der er nødvendigt for at definere et ægte grønt produkt. Samme fremgangsmåde vil blive gennemført for organisationer.

4.2. Metoderelateret arbejde for at måle produkters og organisationers miljøpåvirkninger

Sammen med en række berørte parter har Kommissionen i en årrække arbejdet på dette område: i 2003 blev begrebet livscyklustænkning indført i EU's politiske beslutningsproces ved meddelelsen om den integrerede produktpolitik (IPP)²². Den blev efterfulgt i 2008 af handlingsplanen for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik²³, hvilket førte til offentliggørelsen i 2010 af "ILCD Handbook"²⁴ (International Reference Life Cycle Data System), der indeholder tekniske retningslinjer for detaljerede livscyklusanalyser og det tekniske grundlag for at opstille kriterier, vejledninger, og forenklede værktøjer for specifikke produktkategorier.

I 2010 opfordrede Rådet for Den Europæiske Union Kommissionen til at udvikle en harmoniseret metode til beregning af det miljøfodaftryk, produkter efterlader på miljøet²⁵. Siden da har Kommissionen arbejdet på grundlag af eksisterende livscyklusanalysemetoder og internationale standarder²⁶ og indført yderligere metoderelaterede specifikationer, der er nødvendige for at opnå mere sammenhængende, sammenlignelige og præcise resultater. Dette arbejde er - støttet af en høringsproces og en "prøvekørsel" i samarbejde med erhvervslivet²⁷ - mundet ud i opstillingen af produktrelaterede miljøfodaftryk (PEF) og organisationsrelaterede miljøfodaftryk (OEF)²⁸.

Med disse to metoder indføres en række vigtige forbedringer i forhold til andre eksisterende metoder, bl.a.:

- en klar udpegning af de potentielle miljøpåvirkningskategorier²⁹, der bør undersøges for at udføre en komplet LCA
- kravet om at kvantificere datakvalitet

²² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om integreret produktpolitik - miljøpåvirkninger set i et livscyklusperspektiv. KOM(2003) 302 endelig.

²³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om handlingsplanen for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik. KOM(2008) 397 endelig.

²⁴ <http://act.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/ILCD-Handbook-General-guide-for-LCA-DETAIL-online-12March2010.pdf>.

²⁵ Jf. Rådets konklusioner af 20. december 2010, hvori Kommissionen blev opfordret til at udvikle et fælles metode for kvantitativ vurdering af produkters miljøpåvirkninger i hele deres livscyklus.

²⁶ Analyse af eksisterende metoder til afdækning af produkters og organisationers miljøfodaftryk: henstillinger, rationale og tilpasning, JRC, 2011, <http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/Deliverable.pdf>.

²⁷ Prøvekørslen blev gennemført i perioden 2011-2012. Metoderne er afprøvet for 10 produkter (landbrug, detailhandel, byggeri, kemikalier, IKT, fødevarer, fremstillingsvirksomhed - fodtøj, fjernsyn og papir) og 10 organisationer (detailhandel, fødevarer, energiproduktion, vandforsyning, foder, den offentlige sektor, IKT, minedrift, kemikalier og papirfremstilling). Nærmere oplysninger findes i konsekvensanalysens bilag 9.

²⁸ Det endelige udkast til metoder og nærmere oplysninger om processen til udvikling af PEF og OEF findes på: http://ec.europa.eu/environment/eussd/product_footprint.htm.

²⁹ Klimaændringer; ozonnedbrydning; toksicitet for mennesker – kræftvirkninger; toksicitet for mennesker – andre virkninger end kræftvirkninger; partikler/luftvejsskadelige uorganiske stoffer; ioniserende stråling; fotokemisk ozondannelse; forsurening; eutrofiering – jordbaseret; eutrofiering – akvatisk; økotoxicitet - akvatisk ferskvand; arealanvendelse; udtømmning af ressourcer – vand; udtømmning af ressourcer - mineralisk og fossilt brændsel.

- fastsættelse af mindstekrav til datakvalitet
- klarere tekniske instrukser for, hvordan der tages højde for nogle kritiske aspekter af en LCA (f.eks. allokering og genanvendelse)³⁰.

PEF- og OEF-metoden forudsætter, at der af hensyn til sammenligneligheden opstilles kategorispecifikke regler for produkters miljøfodaftryk (PEFCR) og sektorspecifikke regler for organisationers miljøfodaftryk (OEFSR)³¹. Disse vil skræddersy de generelle bestemmelser i PEF- og OEF-metoden til produktkategori- eller sektorspecifikke regler, som vil åbne mulighed for at fokusere på de 3 eller 4 mest relevante miljøpåvirkninger blandt de 14 centrale miljøpåvirkningsindikatorer og på de mest relevante processer i livscyklusfaserne for givne produktkategorier eller sektorer. Resultaterne fra de særskilte vurderinger vil derigennem kunne sammenlignes inden for en given produktkategori eller sektor uafhængigt af, hvem der udfører dem.

Hvis der for eksempel opstilles PEFCR for rengøringsmidler, vil de kategorispecifikke regler indeholde en definition af et repræsentativt "modelprodukt" for produktkategorien rengøringsmidler på EU-markedet og beregne modellens miljøpræstationer over hele dens livscyklus. Dette repræsentative produkts miljøpræstationer bliver det benchmark (som derefter løbende skal tilpasses og revideres i takt med den teknologiske udvikling), som danner grundlag for sammenligning af andre, markedsførte rengøringsmidler. Disse præstationer oplyses til forbrugeren, som derfor let kan sammenligne alternative produkter i forbindelse med sine indkøb.

I fremtiden giver denne afgørende udvikling mulighed for at anvende metoder til at fastslå et miljøfodaftryk på markedet og i politikker som et pålideligt redskab til at skelne mellem produkters eller organisationers præstationer til lave omkostninger.

Kommissionen støtter ligeledes specifikke aktiviteter, der er rettet mod at udvikle sektor- og produktkategorispecifikke metoder³². Kommissionen vil videreføre arbejdet med og fremme kompatibiliteten mellem disse metoder, hvis det er relevant.

4.3. Den omhandlede pakke af forslag er første fase af nye politiske tiltag

Denne meddelelse vil danne grundlag for Kommissionens aktiviteter de næste tre år.

Kommissionen vil i samråd med de berørte parter gradvis indarbejde metoderne med visse tilpasninger i sin ordninger for miljøledelse og miljørevision (EMAS), grønne offentlige indkøb (GPP) og EU's miljømærke³³.

4.3.1. Kommissionens henstilling

I tilknytning til denne meddelelse vedtager Kommissionen en henstilling om brugen af PEF- og OEF-metoden til måling og oplysning vedrørende produkters og

³⁰ Konsekvensanalysen indeholder en udførlig redegørelse for de tekniske elementer af PEF og OEF.

³¹ PEFCR er et sæt regler, der supplerer en generel metodologisk vejledning for PEF-undersøgelser med yderligere specifikationer for en given produktkategori. OEFSR er et sæt regler, der supplerer en generel metodologisk vejledning for OEF-undersøgelser med yderligere specifikationer på sektorniveau.

³² En IKT CO₂-fodaftryksmetode er opstillet i KOM(2010) 245 endelig »En digital dagsorden for Europa«, »Envifood Protocol« er opstillet af Food SCP Roundtable; standardiseringsarbejde vedrørende »bæredygtighed af anlægsarbejder« under CEN's tekniske udvalg 350.

³³ F.eks. brug af PEF-undersøgelser som et middel til at udpege relevante miljøpåvirkninger i forbindelse med opstillingen af kriterier for miljømærket og grønne offentlige indkøb; brugen af OEFSR i EMAS-sektorreferencedokumenter.

organisationers miljøpræstationer. I henstillingen tilskynder Kommissionen medlemsstaterne og de berørte parter til at bruge PEF- og OEF-metoder i relevante frivillige politikker og initiativer, hvor der foretages måling eller oplysning vedrørende produkters og organisationers miljøpræstationer i hele deres livscyklus. Metoderne udgør en integrerende del af henstillingen.

4.3.2. *Pilotfasen: gennemførelsen af metoderne til at fastslå miljøfodaftryk prøves*

Kommissionen vil tilrettelægge en undersøgelse over tre år med frivillig deltagelse af berørte parter. Formålet med denne pilotfase er at:

- oprette og validere processen til udvikling af PEFCR og OEFSR og herunder opstilling af miljøbenchmarks³⁴ for hver af dem. Findes der allerede produktkategori- eller sektorspecifikke regler, som anvendes af de berørte parter, vil Kommissionen bruge disse som grundlag for at opstille PEFCR og OEFSR
- lette anvendelsen af metoderne til at fastslå miljøfodaftryk, navnlig for SMV'er, ved at afprøve nyskabende metoder til at styre processen og udvikle værktøjer
- prøve forskellige overholdelses- og kontrolsystemer for PEF og OEF, herunder forudgående kontrol (dvs. overensstemmelsesvurdering) og efterfølgende kontrol (dvs. markedstilsyn) for at fastlægge og validere rimelige, effektive og omkostningseffektive overholdelses- og kontrolsystemer
- prøve forskellige fremgangsmåder med hensyn til oplysninger i forbindelse med handel med forbrugere og handel mellem virksomheder i samarbejde med de berørte parter.

Kommissionen vil iværksætte en indkaldelse af frivillige deltagere i 2013 og opfordre de berørte parter (også fra tredjelande) til at deltage i eller lede processen til opstilling af PEFCR og OEFSR. Produktkategorier og sektorer, der deltager i pilotprojektet, udvælges ud fra overvejelser såsom miljøpåvirkningernes omfang, de berørte parters vilje til at bidrage eller lede, behovet for at sikre, at forskellige produkter (herunder komplekse produkter) og sektorer (med en dynamisk forsyningskæde) tages med; adgang til allerede udført arbejde³⁵ og adgang til oplysninger angående livscyklusdata. Resultaterne af denne pilotfase vil blive vurderet på grundlag af de udvalgte produkters og sektors diversitet og repræsentativitet samt antallet og relevansen af de deltagende parter, herunder passende repræsentation af SMV'er og NGO'er, og i lyset af omkostninger, fordele og tidsforbrug ved gennemførelse af metoderne. Kommissionen vil regelmæssigt aflægge rapport til medlemsstaterne og andre berørte parter om fremskridt via IPP/SCP's ordinære mødeplatform³⁶.

Kommissionen er åben over for at evaluere alternative tilgange til PEF og OEF med henblik på at opfylde målsætninger, der er sammenlignelige med de ovenfor nævnte. I den forbindelse agter Kommissionen at underkaste pilotfasens endelige resultater en uafhængig "peer review"-procedure for at vurdere resultaterne mod de mulige alternative metoder, der foreslås af de berørte parter. For at komme i betragtning til

³⁴ Fastsættelse af et benchmark omfatter udpegning af den gennemsnitlige model på markedet og definition af miljøpræstationsklasser på grundlag af denne analyse.

³⁵ F.eks. kategorispecifikke regler for produkter, der er opstillet inden for rammerne af det franske Grenelle II-forsøg, eller andre internationale ordninger såsom den svenske EPD og det japanske Eco-leaf samt EMAS-sektorreferencedokumenter.

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/ipp/ipp_wg.htm.

denne sammenlignende "peer review"-analyse bør de berørte parter, som foreslår de alternative metoder, have prøvet dem på samme prøvningsbetingelser. Denne uafhængige "peer review"-analyse vil bistå Kommissionen i udvælgelsen af de mest lovende og gennemførlige løsningsmodeller med hensyn til at opfylde de udpegede politiske målsætninger i denne meddelelse.

4.3.3. *"Grønne anprisninger" og forbedring af retningslinjer vedrørende direktivet om urimelig handelspraksis*

Der findes ingen EU-lovgivning, som specifikt harmoniserer enhver form for miljøanprisning og markedsføring. EU har reguleret brugen af anprisninger, enten i form af krav i specifik lovgivning, som regulerer forskellige produkttyper (f.eks. Energy Star-forordningen³⁷), eller ved at fastsætte generelle regler for undgå vildledende miljøanprisninger, samtidig med at det overlades til nationale myndigheder at fortolke og håndhæve disse fra sag til sag³⁸ i henhold til direktivet om urimelig handelspraksis (UCPD)³⁹.

I forbindelse med gennemførelsen af UCPD udstedte Kommissionen i 2009 specifikke retningslinjer for at tilskynde til, at der bruges klare, nøjagtige og relevante anprisninger om miljøvenlighed inden for markedsføring og reklame. Kommissionen har til hensigt at opstille yderligere retningslinjer herom for at sikre en passende og ensartet håndhævelse af reglerne i medlemsstaterne. I forbindelse med gennemførelsen af forbrugerdagsordenen⁴⁰ har Kommissionen allerede indledt en dialog med relevante berørte parter for at afdække udfordringerne og bedste praksis og nå til enighed om centrale henstillinger vedrørende den fremtidige indsats⁴¹.

4.3.4. *Oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer*

Mangelfulde oplysninger kan forvirre eller vildlede modtagere, vanskeliggøre beslutningstagningen og undergrave tilliden til anprisninger om miljøvenlighed. Derfor har Kommissionen baseret på erfaringerne fra multiinteressentdialogen opstillet en række principper, som skal anvendes, når der oplyses om produkters og organisationers miljøpræstationer.

- 1) Gennemsigtighed. Økonomiske operatører bør ikke alene oplyse om de pågældende produkters og organisationers miljøpræstationer, men også om, hvordan oplysningerne er tilvejebragt, dvs. om vurderingsprocedure, metode, datakilde, kriterier osv.
- 2) Disponibilitet og tilgængelighed. Økonomiske operatører bør på en enkel og letforståelig måde angive oplysninger om produktets miljøpræstationer for de mest relevante miljøpåvirkninger. De væsentlige oplysninger bør suppleres ved at stille

³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 106/2008 af 15. januar 2008 om et fællesskabsprogram for energieffektivitetsmærkning af kontorudstyr.

³⁸ SEK(2009) 1666 — kapitel 2.5 vildledende miljøanprisninger i Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices.

³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked (direktivet om urimelig handelspraksis), EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22.

⁴⁰ En europæisk forbrugerdagsorden - Øget tillid og vækst, COM(2012) 225 final.

⁴¹ Multiinteressentdialog om miljøanprisninger (MDEC) under forsæde af GD SANCO, GD JUST, og GD ENV. En rapport med hovedresultater og konklusioner af MDEC blev forelagt den 18. marts 2013 på det europæiske forbrugertopmøde for 2013, <http://www.european-consumer-summit.eu>.

yderligere oplysninger til rådighed via andre kanaler såsom websteder, smartphone-apps mv.

- 3) Pålidelighed. Oplysningerne bør være videnskabeligt korrekte og kontrollerbare, således at brugernes tillid til den grønne anprisning sikres.
- 4) Fuldstændighed. Økonomiske operatører bør forelægge oplysninger om alle kategorier af miljøpåvirkninger af relevans for produktet og den pågældende organisation på en omkostningseffektiv måde.
- 5) Sammenlignelighed. Økonomiske operatørers metodevalg bør være konsekvente for at sikre, at oplysninger om en given produktkategori eller sektors miljøpræstationer kan sammenlignes over en længere tidshorizont. Når det er muligt, bør de anvende metoder, som gør det muligt at sammenligne miljøpræstationer for produkter, der tilhører samme produktkategori, og for organisationer, der opererer i samme sektor.
- 6) Klarhed. Økonomiske operatører bør præsentere oplysningerne på en måde, som er klar, præcis og fuldt forståelig for brugerne. Indholdet af oplysningerne bør ligeledes være klart: omfang og kompleksitet bør tilpasses målgruppen, produktets egenskaber og formålet med oplysningen.

Brugen af eksisterende og fælles fremgangsmåder, standarder og metoder, såsom PEF og OEF, vil i høj grad medvirke til at sikre, at disse principper overholdes.

4.4. Anden fase: evaluering og fremtidig politik

Efter pilotfasen vil Kommissionen vurdere de opnåede fremskridt, inden der træffes beslutning om det videre forløb ("anden fase"). Herunder vil den vurdere, hvorvidt metoder, produkters og sektorers benchmarks og incitamenter var så vellykkede, at de kan anvendes i politiske redskaber. Kommissionen vil især vurdere, om de kan integreres yderligere i en bredere vifte af allerede eksisterende eller nye instrumenter med henblik på at forbedre produkternes miljøpræstationer på EU-markedet under hensyn til anvendelsen af passende værktøjer, herunder europæiske standarder. På grundlag af resultaterne af denne vurdering vil Kommissionen udarbejde passende forslag som anført i Kommissionens forslag til EU's nye miljøhandlingsprogram frem til 2020⁴².

5. GLOBAL SAMMENHÆNG OG INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Verden over er måling og oplysning vedrørende miljøpræstationer i hastig udvikling på samme måde, som det er tilfældet på nationalt plan. For eksempel overvejer Schweiz i 2013 at forelægge lovgivning om indførelse af livscyklusvurdering baseret på flere kriterier for produkter og forbrugeroplysning herom. Japan, Sydkorea, Australien og Canada bruger også livscyklusanalyser i den politiske beslutningsproces. De Forenede Staters Miljøstyrelse leder arbejdet med at opstille en vejledning om, hvordan kategorispecifikke regler for produktkategorier kan opstilles. Sustainability Consortium er et af de største private initiativer i forbindelse med fastlæggelse af og oplysning om produkters miljøfodaftryk; nye initiativer spirer ligeledes frem, som f.eks. Sustainability Accounting Standards Board.

Denne igangværende indsats er positiv, men det er betænkeligt, at hovedparten af disse initiativer udarbejdes relativt uafhængigt af hinanden, samtidig med at de stadig mere globaliserede og komplekse forsyningskæder forudsætter en mere samordnet

⁴² KOM(2012) 710 endelig.

tilgang, der f.eks. kan bidrage til at øge eksisterende værktøjer og platformes substituerbarhed og interoperabilitet. Det må forventes, at en vis udvikling af metoder vil finde sted på internationalt niveau. Der er imidlertid behov for en mere målrettet og ambitiøs indsats og bedre tilvejebringelse af konsensus.

EU agter at samarbejde aktivt med vigtige handelspartnere for at tilskynde til en mere samordnet tilgang til opstilling af metoder på internationalt plan gennem en åben og gennemsigtig høringsproces, hvori alle berørte parter kan deltage, bl.a. som led i den tiårige ramme for programmer for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion, som blev vedtaget på Rio+20-topmødet. Fremskridtene vil blive rapporteret til medlemsstaterne og andre berørte parter i forbindelse med IPP/SCP's ordinære møder.

EU yder også økonomisk støtte til De Forenede Nationers miljøprogram (UNEP) nærmere bestemt til dets kapacitetsopbygningsaktiviteter i udviklingslandene og vækstøkonomierne på områder som f.eks. miljøfodaftryk, livscyklusvurderingsmetoder og dataindsamling.

Den gradvise anvendelse af PEF- og OEF-metoder i hele EU vil også skabe fordele for virksomheder uden for EU, fordi der tilvejebringes to individuelle referencer for virksomheder, som ønsker at komme ind på EU-markedet, i forhold til det nuværende kludetæppe af nationale ordninger. Dette ville mindske eksportørers administrative omkostninger og yderligere udvide udbuddet af grønne produkter i det indre marked.