



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2009
KOM(2009)693 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

om situationen med hensyn til gennemførelsen af den integrerede produktpolitik

SEK(2009)1707

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om situationen med hensyn til gennemførelsen af den integrerede produktpolitik

1. INDLEDNING

Den 18. juni 2003 vedtog Kommissionen sin meddelelse "Integreret produktpolitik – Miljøpåvirkninger set i et livscyklusperspektiv"¹. Den foreliggende rapport sammenfatter situationen med hensyn til gennemførelsen af denne politik. En udførlig analyse findes i det arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager rapporten.

Sigtet med begrebet integreret produktpolitik (IPP) er en sammenhængende indsats med anvendelse af de mest velegnede politiske værktøjer og inddragelse af interessenterne med henblik på at frembringe "grønnere" produkter, hvorved lavere miljøpåvirkninger kombineres med en forbedret forbrugerservice. Der opfordres i denne forbindelse til løbende at forbedre produktdesign og –fremstilling og at udbrede anvendelsen af disse blandt forbrugerne.

IPP-begrebet bygger på følgende observationer:

- Produktion og anvendelse af varer og tjenesteydelser (dvs. produkter) skaber størstedelen af de negative miljøpåvirkninger. Situationen forværres på grund af, at et stadig større antal produkter forbruges i EU og resten af verden.
- Produkters miljøbelastning og –påvirkning forekommer i forskellige faser af produkternes livscyklus (i produktionskæden, i brugsfasen og ved bortskaffelse af udtjente produkter). De afhjælpende foranstaltninger må udformes således, at miljøbelastningen ikke blot flyttes til en anden livscyklusfase eller til andre geografiske områder.
- Som følge af den store variation i produkter og påvirkninger findes der ikke noget enkeltstående politisk værktøj, der kan tage højde for dem alle. Det hensigtsmæssige politiske instrument eller en kombination af instrumenter må i det enkelte tilfælde vælges og indsættes på en samordnet måde, der ofte går på tværs af forskellige politikområder (f.eks. lovgivning om produktdesign, emissionslofter, mærkning, fiskale foranstaltninger og erhvervslivets frivilligt indgåede forpligtelser osv.). For at udnytte disse instrumenter bedst muligt må en bred vifte af interessenter inddrages, herunder politiske beslutningstagere, erhvervslivet og forbrugere.

Forud for meddelelsen om IPP af 2003 er der foretaget forberedende undersøgelser i 1998, og der er udgivet en grønbog om IPP² i 2001. I meddelelsen blev der redegjort nærmere for formålet med IPP, og fem IPP-"principper" blev nedfældet: 1) livscyklustankegangen; 2) udnyttelse af markedsmekanismerne; 3) bred inddragelse af de berørte parter; 4) løbende forbedring af produkter; 5) samordnet anvendelse af politiske instrumenter. Det var hensigten at gennemføre IPP via tre strategiske tiltag:

¹ KOM(2003) 302.

² KOM(2001) 68.

- **Bidrag** til overordnede politiske tiltag, navnlig EU-strategien for bæredygtig udvikling³, EU's sjette miljøhandlingsprogram⁴ og de tiårige programmer for bæredygtig forbrug og produktion⁵.
- **Supplering** af de eksisterende produktrelaterede politikker ved at tilvejebringe en ramme, hvori miljøproblemer kan anskues i lyset af produkters livscyklus.
- **Styrkelse** af samordning og sammenhæng mellem miljørelaterede produktpolitik-instrumenter.

IPP vil i overensstemmelse hermed almindeligvis afholde sig fra konkrete tiltag for specifikke produkter⁶, men snarere tilbyde en begrebsmæssig ramme samt vejledning og værktøjer for en bred vifte af politikker og aktører. I meddelelsen blev mulige indsatsområder fremhævet, og der blev stillet forslag til de væsentligste interessegruppers ansvarsområder.

Ministerrådet⁷ noterede sig med tilfredshed dette initiativ og tilsluttede sig "*Kommissionens hensigt om at ville tilskynde de relevante aktører til at lade deres politikker omfatte målsætninger om at nedbringe alle produkters miljøvirkninger med henblik på en kontinuerlig forbedring af produkter og tjenesteydelser ...*".

Efterfølgende er begrebet og IPP-værktøjer omsat i praksis på alle politiske niveauer med deltagelse fra erhvervslivet og andre interessenter i større eller mindre omfang.

2. SITUATIONEN MED HENSYN TIL GENNEMFØRELSEN

På nuværende tidspunkt er IPP-principperne indarbejdet i mange initiativer, og den i meddelelsen skitserede udførte forskning og de udviklede værktøjer anvendes i stor udstrækning. Men almindeligvis henvises der ikke udtrykkeligt til IPP i disse initiativer. Udbredelsen af IPP-fremgangsmåden må derfor snarere vurderes ud fra politikernes indhold end på grundlag af direkte henvisninger. Desuden er ambitionsniveauet siden lanceringen forhøjet betydeligt med hensyn til at skabe bedre sammenhæng i produktrelaterede politikker som led i dagsordenen vedrørende bedre regulering⁸. IPP-principperne er i praksis blevet indordnet under den overordnede **politiske ramme for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik (SCP/SIP)** i kraft af **SCP/SIP-handlingsplanen⁹ af 2008**, der reelt inddrager og viderefører den proces, som blev påbegyndt med IPP-meddelelsen.

Fremover forekommer det hensigtsmæssigt yderligere at integrere de to processer og anse IPP som en betydelig komponent af SCP/SIP-dagsordenen.

³ En ny strategi for bæredygtig udvikling af 9. juni 2006, nr. 10117/06.

⁴ KOM(2001) 31.

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

⁶ Dog blev to pilotprojekter udført for at afprøve denne fremgangsmådes gyldighed og drage erfaringer med dens gennemførelse. Mobiltelefoner og havestole af tropisk træ blev udvalgt uden hensyn til omfanget af de valgte produkters miljøpåvirkninger, eller om der kan forventes en større eller mindre grad af forbedring. Se <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Rådets konklusioner af 12. november 2003 om en integreret produktpolitik.

⁸ KOM(2005) 97.

⁹ KOM(2008) 397.

2.1. EKSEMPLER PÅ GENNEMFØRELSEN AF IPP PÅ FÆLLESSKABSNIVEAU

Flere af de politiske initiativer, som er opstillet efter IPP-meddelelsen, afspejler IPP-fremgangsmåden i relation til "grønnere" produkter med den samlede livscyklus som baggrund.

Med **handlingsplanen for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik (SCP/SIP)** kombineres IPP-instrumenter i en sammenhængende politisk pakke for "grønnere" produkter og mere intelligente forbrugsmønstre. Den udgør derfor et væsentligt bidrag til gennemførelsen af IPP-instrumenter på fællesskabsniveau, bl.a. lovgivning om **løbende forbedring af produktdesign** kombineret med reviderede **mærkningsordninger** for at fremme forbrugernes efterspørgsel efter produkter med høje miljøpræstationer, en ramme for **grønne offentlige indkøb** af varer og tjenesteydelser samt muligheden for finansielle incitamenter med henblik på at fremme udbredelsen af sådanne produkter. Endvidere er der under SCP/SIP-handlingsplanen oprettet et **"forum for detaileddet"**, som gennemfører IPP-instrumentet i henseende til **grønnere virksomhedsindkøb** og sikrer samarbejdet mellem forskellige interessenter for at oplyse forbrugerne bedre om bæredygtighed¹⁰.

Direktivet om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter var en direkte udmøntning af IPP-principperne i lovgivning om produktdesign. Dets anvendelsesområde er i 2009 udvidet til at omfatte flere produktgrupper (energirelaterede produkter) inden for rammerne af SCP/SIP-handlingsplanen¹¹.

Det nye **rammedirektiv om affald**¹² gør flere aspekter af IPP retligt bindende, bl.a. kravet om, at materialernes samlede livscyklus tages i betragtning i forbindelse med opstillingen af affaldspolitikker. Livscyklustankegangen lå også bag en bestemmelse i **batteridirektivet**¹³, der kun tillader bortskaffelse i stedet for genvinding, hvis dette er miljømæssigt fordelagtigt i lyset af den samlede livscyklus.

De **tematiske strategier** for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne¹⁴ og for affaldsforebyggelse og –genanvendelse¹⁵ har støttet livscyklustankegangen og opfordringen til løbende forbedring samt princippet om at udnytte markedsmekanismerne. I affaldsstrategien opfordres der eksempelvis til at styrke genvindingsmarkederne i EU.

Umiddelbart efter vedtagelsen af IPP-meddelelsen påbegyndte Kommissionen arbejdet med at udvikle den **europæiske platform for livscyklusvurdering (LCA)**, et kvalitetskontrolleret europæisk referencegrundlag for livscyklusdata og en LCA-håndbog. Arbejdet videreføres med hensyn til specifik vejledning i anvendelsen af livscyklustankegangen inden for specifikke politikområder, og den internationale dimension inddrages fuldt ud. I forbindelse

¹⁰ Da de udgør den afgørende forbindelse mellem producenter og forbrugere, må detailhandelen i samarbejde med producenterne sikre en tilstrækkelig mærkning og oplysning på produkter, således at de bidrager til et skift i retning af mere bæredygtige produkter. De fremlagte miljøoplysninger bør være forståelige, utvetydige og ikke kunne vildlede eller forvirre forbrugerne.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/125/EF om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF om affald.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/12/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer.

¹⁴ KOM(2005) 670.

¹⁵ KOM(2005) 666.

med to frivillige **pilotprojekter** er der desuden set nærmere på de praktiske aspekter af IPP-begrebet og navnlig livscyklustankegangen¹⁶, og dette er mundet ud i, at erhvervslivet frivilligt har indgået forpligtelser i den henseende.

For at bidrage til at **målrette politikkerne** vurderede Kommissionen, hvilke produkter der afstedkommer de betydeligste miljøpåvirkninger, og hvilke muligheder der findes for at afbøde disse¹⁷. Som resultat deraf fokuseres der på boliger, transport og fødevarer, bl.a. inden for den **europæiske SCP-rundbordskonference om fødevarer** med deltagelse af en række forskellige interessenter, der for nylig er oprettet (2009)¹⁸, samt webstedet BUILD-UP¹⁹.

Lead market-initiativet for **genvinding** tilsigter at fremme efterspørgslen efter produkter med genvundne materialer, som skaber livscyklusrelaterede miljøfordele. **Lead market for biobaserede produkter** tilsigter at fremme udviklingen af bæredygtige produkter af vedvarende råvarer, f.eks. biobaserede kemikalier og plastic²⁰.

Det sjette og syvende forskningsrammeprogram har finansieret en række forskningsprojekter med sigte på at støtte gennemførelsen af IPP-politikker, bl.a. på områderne forbedring af livscyklusvurderingsmetoder, miljødesign, industriel økologi, affaldsforebyggelse, genvinding, bioraffinaderier og bæredygtigt forbrug.

2.2. EKSEMPLER PÅ GENNEMFØRELSEN AF IPP PÅ MEDLEMSSTATSNIVEAU

IPP-begrebet indgår i vidt omfang i medlemsstaternes aktiviteter – ofte i nær tilknytning til aktiviteter på fællesskabsniveau.

Ved at **omsætte og gennemføre fællesskabslovgivning** med IPP-elementer bidrager medlemsstaterne afgørende til IPP. Eksempelvis kan nævnes lovgivning om produktdesign og mærkning samt **internalisering af miljøomkostningerne** i kraft af ordninger for producentansvar. Blandt nationale initiativer med henblik på at internalisere miljøomkostningerne tælles visse miljøafgiftsordninger i forskellige medlemsstater.

Medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til at **styrke efterspørgslen efter bedre produkter**, bl.a. på området grønne offentlige indkøb. Med foranstaltningerne i de syv medlemsstater, der er længst fremme, er EU-gennemsnittet for grønne offentlige indkøb hævet til 45 % i løbende priser, og de har f.eks. ført til et fald på 25 % i CO₂-emissionerne og samtidig nedbragt driftslevetidssomkostningerne med 1 %. I Nederlandene stræbes der efter 100 % bæredygtigt indkøb på statsligt niveau inden 2010.

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

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

¹⁸ Den europæiske SCP-rundbordskonference om fødevarer er en proces, hvormed det søges at: i) udpege videnskabeligt pålidelige og ensartede miljøvurderingsmetoder i forbindelse med fødevarer og drikkevarer i den samlede livscyklus; ii) udpege egnede kommunikationsværktøjer til forbrugere og andre interessenter; iii) fremme den løbende forbedring i miljømæssig henseende af fødevarer og drikkevarer i forsyningskæden.

¹⁹ På webstedet Build-up kan bygningshåndværkere, lokale myndigheder og beboere udveksle erfaringer med at nedskære bygningers energiforbrug, se <http://www.buildup.eu/>. Europa-Kommissionen har også iværksat en samordnet aktion med repræsentanter for medlemsstaterne med henblik på at udveksle bedste praksis om gennemførelsen af direktivet om bygningers energimæssige ydeevne (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne, EFT L 1 af 4.1.2003, s. 65).

²⁰ KOM(2007) 860.

Mange medlemsstater søger at opfylde **målsætningen om at oplyse forbrugerne bedre**. Foruden det europæiske miljømærke har ca. halvdelen af medlemsstaterne nationale miljømærkeordninger – i de mest succesrige tilfælde med op til 10 000 licensprodukter i et enkelt land. **Samordningen og integrationen af politikker** på nationalt niveau har gjort fremskridt på mange områder: den jævnlige udveksling af synspunkter og erfaringer, der tilvejebringes under Kommissionens ledelse på de **jævnligge IPP-møder**, suppleres af tværministerielle arbejdsgrupper, f.eks. i de nordiske lande, nationale koordinerende IPP-organer og særlige departementer for bæredygtige produkter og bæredygtigt forbrug, bl.a. i Frankrig og Det Forenede Kongerige, eller det særlige departement i Bayerns delstatsforvaltning (Tyskland).

Medlemsstaterne har også videreført **produktspecifikke foranstaltninger**. Danmark, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige har tilrettelagt **produktpaneler** med deltagelse af berørte interessenter i den samlede livscyklus. Bayern har ydet støtte til en række projekter angående miljødesign for specifikke produkter. Navnlig Italien, Danmark, Nederlandene, Tyskland, Sverige og Frankrig har derudover aktivt arbejdet for at lave **frivillige aftaler** med erhvervslivet om specifikke mål og foranstaltninger.

Disse initiativer støttes ofte af en aktiv indsats i henseende til **livscyklusdata og metoder**. Mindst en tredjedel af medlemsstaterne har arbejdet meget aktivt med at udvikle værktøjer og fremme livscyklustankegangen, og nogle blandt disse har oprettet LCA-forskningscentre.

Med hensyn til at integrere livscyklustankegangen i organisationers virke har alle medlemsstater indført foranstaltninger med henblik på at fremme **fællesskabsordningen for miljøstyring EMAS**.

2.3. EKSEMPLER PÅ GENNEMFØRELSE AF IPP I VIRKSOMHEDER OG HOS ANDRE INTERESSEENTER

Erhvervssammenslutninger, enkeltvirksomheder og ikke-statslige organisationer har samarbejdet med myndigheder og forskere på fællesskabsniveau og på nationalt og lokalt niveau. De fleste **produktspecifikke aktiviteter**, herunder Kommissionens egne pilotprojekter, kunne alene lade sig gøre med erhvervslivets og de ikke-statslige organisationers aktive medvirken. Erhvervslivet havde og har stadig afgørende betydning med hensyn til at **stille oplysninger om livscyklus til rådighed** – navnlig ved at bidrage til den europæiske livscyklusdatabase.

Der er konstateret en mærkbar stigning i **bevågenheden over for livscyklustankegangen**. Erhvervssektorerne anvender i stigende omfang livscyklustankegangen til at gribe deres produktpolitik og kommunikation med kunder og myndigheder an på en bedre måde. Et typisk eksempel er den europæiske plastindustri's økoprofil-initiativ. Et andet eksempel er industrisammenslutningernes aktive deltagelse i opstillingen af gennemførelsesforanstaltninger til **direktivet om miljøvenligt design** i samrådsforummet. Virksomheder deltager også i stigende omfang i initiativer vedrørende en livscyklusbaseret **udvikling af politikker**, f.eks. i detailhandlerforummet, den europæiske SCP-rundbordskonference om fødevarer og BUILD-UP-initiativet.

3. RÅDERUM TIL EN YDERLIGERE INDSATS

Samlet set er der gjort betydelige fremskridt inden for EU med hensyn til miljøorienterede produkt politikker. Men da IPP er en proces snarere end et endemål, er der ikke desto mindre

stadig et betydeligt råderum for yderligere aktiviteter. Blandt de indlysende muligheder kan nævnes:

En yderligere **styrkelse af IPP's rolle i nationale politikker**. Nogle medlemsstater har eksempler på vellykkede foranstaltninger, men mange lader stadig noget tilbage at ønske. Da IPP er en løbende proces, kan der også konstateres en vis forskydning i fremskridtene som følge af den generelle udvikling i rapporteringsperioden, f.eks. udvidelsen af EU. Men flere nye medlemsstater har gjort gode fremskridt, medens flere af EU-15-medlemsstaterne kunne intensivere deres indsats.

De ikke-statslige miljøorganisationers, forbrugerorganisationernes og SMV'ers deltagelse i IPP-processer og i anvendelsen af de relaterede instrumenter kunne fremmes og lattes yderligere. Generelt er der tilsyneladende behov for yderligere støtte og dialog med henblik på at øge bevågenheden over for de miljøfordele, som livscyklustankegangen kan medvirke til at frembringe ved at mindske produkters samlede skadelige påvirkninger. Mange produktpaneler og pilotprojekterne har dokumenteret, at samarbejde om konkrete sager er et særligt velegnet middel til dette formål.

Som det allerede fremgår af IPP-meddelelsen, kan begrebet også anvendes til at skabe miljøforbedringer for **andre produkter end industrivarer og i forbindelse med tjenesteydelser**. Der er iværksat initiativer i tilknytning hertil inden for rammerne af SCP/SIP-handlingsplanen som f.eks. det førnævnte detailhandlerforum og den europæiske SCP-rundbordskonference om fødevarer.

"IPP-instrumenterne" i relation til afgifter og subsidier er endnu ikke anvendt på fællesskabsniveau.

4. POLITISKE IPP-INITIATIVER MED SIGTE PÅ SCP/SIP-HANDLINGSPLANEN

Kommissionen har udarbejdet IPP-begrebet i en periode med nye og betydningsfulde miljøpolitiske initiativer, som markerer et skift fra afbødende til forebyggende foranstaltninger. På fællesskabsniveau blev der i sjette miljøhandlingsprogram opfordret til, at IPP-begrebet anvendes for naturressourcer og affaldshåndtering. På internationalt plan blev de politiske beslutningstageres opmærksomhed rettet mod en indsats for bæredygtig produktions- og forbrugsmønstre på topmødet i Johannesburg.

I anerkendelse af, at mange miljøproblemer forårsages af det støt stigende antal og varianter af globalt handlede produkter og materialer, blev IPP betragtet som et supplement til sektorspecifikke miljøpolitikker for affald, vand, luft eller kemikalier.

To år efter, at Rådet tilsluttede sig IPP-meddelelsen, forelagde Kommissionen de tematiske strategier for naturressourcer og affald, der byggede på IPP-principper på hver deres område. To år derefter forelagde Kommissionen sit høringsdokument om en fremtidig SCP/SIP-handlingsplan og vedtog planen året efter.

Ifølge SCP/SIP-handlingsplanen foretages senest i 2012 en fornyet gennemgang af dennes elementer og af selve planen, og derved bevares opfordringen til at indføre konkrete foranstaltninger til gennemførelse af IPP-instrumenter højt på den politiske dagsorden.

5. KONKLUSION

Med IPP tilstræbes det at anvende de mest egnede politiske instrumenter til løbende at forbedre produkter. Den er en løbende proces snarere end et endemål. Den forudsætter stor bevågenhed blandt de politiske beslutningstagere og andre interessenter og vilje til dagligt at omsætte denne bevågenhed i konkrete foranstaltninger.

IPP-fremgangsmåden har bidraget væsentligt til udviklingen af sektorspecifikke miljøpolitikker på områderne produktdesign, udnyttelse af naturressourcerne og håndtering af affald. Medlemsstater, erhvervslivet og andre interessenter har bidraget aktivt til gennemførelsen ved at involvere sig direkte på fællesskabsniveau og omsætte fællesskabslovgivningen, økonomisk begrundede foranstaltninger og andre selvstændige initiativer.

Gennemførelsen af IPP for så vidt angår integrationen af politikker er vanskelig at dokumentere, fordi der i nye politikker sjældent henvises udtrykkeligt til IPP. Men samlet set er der gjort betydelige fremskridt med hensyn til at indføre livscyklustankegangen hos centrale erhvervssektorer og politiske beslutningstagere, og man er nået langt med at stille livscyklusdata til rådighed og nå til enighed om metodevalg. Der er også gjort gode fremskridt med hensyn til at udpege produkter med det største forbedringspotentiale og eventuelle forbedrende foranstaltninger.

Forbrugeroplysning, lovgivning om miljødesign, renere produktion og "grønne" offentlige udbud/indkøb indtager nu en central plads i SCP/SIP-handlingsplanen. Med SCP/SIP-handlingsplanen videreføres den proces, som blev iværksat med IPP-meddelelsen, og det tilsigtes at fjerne hindringer for udviklingen af nye markeder for mere bæredygtige produkter og fremme et mere intelligent forbrug. Den fornyede gennemgang af handlingsplanen, som efter planen skal finde sted i 2012, skaber en glimrende lejlighed til at vurdere udviklingen af IPP yderligere.