

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 23 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

13. oktober 2003



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter og om ændring af Rådets direktiv 92/42/EØF, KOM(2003) 453 endelig.

P. H. Olsen



ENERGISTYRELSEN

NOTAT

10. oktober 2003

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

J.nr. 7210-0024/db

Forslag til

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter og om ændring af Rådets direktiv 92/42/EØF
KOM(2003) 453 endelig

Nyt notat

Resumé

Det foreslås, at der etableres en fælles ramme for, hvordan Kommissionen i fremtiden på ensartet grundlag kan udvælge og fastsætte krav til miljøvenligt design for energiforbrugende produkter. Direktivforslaget stiller ikke i sig selv krav til enkeltprodukter. Sådanne krav vil efterfølgende skulle stilles i forbindelse med kommende gennemførelsesforanstaltninger, som er baseret på rammedirektivet. Gennemførelsesforanstaltningerne kan enten indeholde specifikke krav til produkterne (eksempelvis energi, vand, indhold af farlige stoffer og genanvendelighed) eller generiske krav, hvor producenten gennemfører en vurdering af de miljømæssige aspekter af en repræsentativ model af produktet og på grundlag af denne fastlægger produktets miljømæssige profil samt evaluerer alternative designløsninger. Specifikke og generiske krav kan bruges kombineret eller hver for sig. Kommissionen anfører, at den overordnede tanke bag direktivet er at Kommissionen kun udmønter gennemførelsesforanstaltninger på områder, hvor industrien ikke af sig selv indgår frivillige aftaler. Direktivforslaget er et led i opfyldelse af EU's mål om en bæredygtig udvikling. Fælles krav har stor betydning for det indre marked, hvor tilsvarende foranstaltninger på nationalt niveau ville virke handelshindrende.

1. **Baggrund og indhold**

Kommissionen sendte den 1.8.2003 ovennævnte forslag til Rådet. Rådssekretariatet fremsendte den 27.8.2003 forslaget til medlemslandene. Det drejer sig om et forslag til rammedirektiv, der har hjemmel i artikel 95, og

som derfor skal vedtages i Rådet efter proceduren i traktatens artikel 251 om fælles beslutningstagen.

Forslaget til rammedirektivet skaber ikke umiddelbart juridisk bindende forpligtelser for erhvervslivet. Det giver i stedet mulighed for senere at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, der fastlægger krav til miljøvenligt design af udvalgte produkter på basis af tekniske og økonomiske analyser. Sådanne gennemførelsesforanstaltninger vil blive vedtaget af Kommissionen efter en komitéprocedure (forskriftsudvalg) i overensstemmelse med Rådets afgørelse (1999/468/EF) om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbestemmelser, der tillægges Kommissionen.

Kommissionen anfører, at forslaget betyder, at der udstikkes en sammenhængende harmoniseret lovmæssig ramme for energi- og miljøkrav til produkter med henblik på at:

- sikre fri bevægelighed for energiforbrugende produkter i hele EU,
- forbedre disse produkters energieffektivitet og miljøegenskaber,
- øge energiforsyningssikkerheden og forbedre EU's konkurrenceevne, og
- sikre både industriens og forbrugernes interesser.

Det fremgår desuden af det forelagte forslag, at direktivet tænkes at dække produkter, som forbruger energi og produkter, som genererer, transformerer eller måler energi, dog undtaget transportsektoren, der dækkes af andre ordninger. Alle energikilder er omfattet. For de produkter, som er dækket af direktivet bliver det muligt at udstikke harmoniserede krav til miljøvenligt design for hele EU. Direktivet skal dæmme op for etablering af tilsvarende national regulering for at forhindre, at der opstår tekniske handelshindringer.

Forslaget indebærer først og fremmest etablering af fælles principper for hvordan designkrav til energiforbrugende produkter med henblik på miljøvenlighed udstikkes i senere gennemførelsesforanstaltninger. Antallet af produkter, der er omfattet af direktivet, er meget stort, men direktivet definerer en række kriterier for udvælgelse af konkrete produkter. Herunder fremhæves især salgets størrelse, produktets energi- og miljøbelastning samt potentialet for forbedring som væsentlige. Dermed begrænses antallet af produkter, som i praksis bliver berørt af direktivet, i væsentlig grad.

Det foreslås, at produkter, der bliver omfattet af en gennemførelsesforanstaltning kun må markedsføres og anvendes, hvis de er i overensstemmelse med sådanne gennemførelsesforanstaltninger. En gennemførelsesforanstaltning vil fastlægge krav til miljøvenligt design af det pågældende produkt. Produktet skal CE-mærkes for at vise, at det er i overensstemmelse med den pågældende gennemførelsesforanstaltning. Producenten skal selv vurdere, om et produkt er i overensstemmelse med krav i en

gennemførelsesforanstaltning og dokumentere dette. Der foreslås bestemmelser om en overensstemmelsesformodning. Således formodes et produkt at være i overensstemmelse med bestemte krav i en gennemførelsesforanstaltning, hvis der er anvendt harmoniserede standarder, der vedrører disse krav.

Et produkt, der omfattes af en gennemførelsesforanstaltning, skal vurderes i hele dets livscyklus, men dybden i vurderingen og gennemførelse af evt. miljøforbedringer skal holdes op imod de økonomiske omkostninger, der er forbundet med forbedringen af produktets forskellige miljøaspekter. I bilag I og II til direktivforslaget angives metoder til fastsættelse af generiske krav hhv. niveauet for specifikke krav til miljøvenligt design. Ved kravfastsættelsen skal der bl.a. tages stilling til, hvad der er en væsentlig miljøpåvirkning, og hvad der er økonomisk og teknisk gennemførligt.

2. Europa-Parlamentets holdning

Sagen forventes behandlet i Udvalget for Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerpolitik. Udvalget har endnu ikke afgivet sin udtalelse.

3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører, at målene med dette forslag er at begrænse miljøpåvirkningerne fra energiforbrugende produkter, samtidig med at forsyningssikkerheden og det indre marked for disse produkter bibeholdes. Miljøbeskyttelse og de frie varebevægelser hører under medlemsstaternes og EU's fælles ansvarsområde, og det er derfor berettiget at tage et lovgivningsmæssigt initiativ på EU-plan. Begge disse spørgsmål er desuden af grænseoverskridende karakter og målene kan derfor ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men bedre gennemføres på EU-plan.

Kommissionen anfører, at man har valgt at stille forslag om et rammedirektiv, der indeholder de generelle principper og kriterier for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design, men som overlader det til Kommissionen at udarbejde og vedtage gennemførelsesforanstaltninger for de enkelte produkter med bistand fra et forskriftsudvalg. Dermed mener Kommissionen, at foranstaltningerne kan vedtages hurtigere og at det samtidigt sikres, at alle forslag er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da gennemførelsen vil være baseret på tilstrækkelige informationer og analyser, herunder konsekvensanalyser, ligesom der vil blive taget hensyn til frivillige forpligtelser mv. som industrien træffer som følge af vedtagelsen af dette rammedirektiv.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at de angivne målsætninger i direktivforslaget mest effektivt kan opnås gennem en fælles regulering, og at forslaget i forhold til målsætningerne ikke går videre end nødvendigt.

4. Gældende dansk ret

Der findes ikke tilsvarende samlet dansk rammelovgivning, men forslaget til dette rammedirektiv omfatter områder, der i dag til dels dækkes af dansk rammelovgivning i:

- Lov nr. 94 af 9. februar 1994 om normer for energieffektivitet i energiforbrugende udstyr.
- Byggeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998, som ændret ved lov nr. 228 af 31. marts 2001 og lov nr. 1088 af 17. december 2002 § 2.
- Miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001, som ændret ved lov nr. 145 af 25. marts 2002 § 33 og lov nr. 260 af 8. maj 2002.
- Lov om kemiske stoffer og produkter, jf. lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996, som ændret ved lov nr. 424 af 10. juni 1997, lov nr. 431 af 10. juni 1997 § 2, lov nr. 231 af 21. april 1999, lov nr. 256 af 12. april 2000, lov nr. 296 af 30. april 2003 og lov nr. 441 af 10. juni 2003.

De hidtidige normdirektiver for enkeltprodukter vil ifølge direktivforslaget kunne betragtes som gennemførelsesforanstaltninger til rammedirektivet. De er implementeret ved følgende bekendtgørelser:

- Direktiv 92/42/EØF: Bekendtgørelse nr. 488 af 7. juni 1994 om krav til virkningsgrad i varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel (udstedt i medfør af byggeloven)
- Direktiv 96/57/EF: Bekendtgørelse nr. 1067 af 18. december 1997 om normer for energieffektivitet i elektriske køleapparater til husholdningsbrug (udstedt i medfør af lov om normer for energieffektivitet i energiforbrugende udstyr)
- Direktiv 2000/55/EF: Bekendtgørelse nr. 969 af 7. november 2001 om energieffektivitetskrav for forkoblinger til lysstofbelysning (udstedt i medfør af lov om normer for energieffektivitet i energiforbrugende udstyr)

To direktiver foreslås ophævet ifølge direktivforslaget:

- Direktiv 78/170/EØF af 13. februar 1978 om ydelsen i varmeproducerende anlæg, der anvendes til rumopvarmning og produktion af varmt vand i nye eller allerede eksisterende ikke-industrielle bygninger, samt om isolering af fordelingen af varme og varmt brugsvand i ikke-industrielt nybyggeri. Der er fastsat regler indenfor direktivets område i:
 - Bygningsreglementet (udstedt i medfør af byggeloven),
 - Bekendtgørelse nr. 789 af 19. september 2002 om energimærkning m.v. i bygninger (udstedt i medfør af lov om fremme af energi- og vandbesparelser i bygninger).
- Direktiv 86/594/EØF: Gennemført ved bekendtgørelse nr. 247 af 19. april 1990 om frivillig mærkning af husholdningsapparater

med oplysning om luftbåren støj (udstedt i medfør af markedsføringsloven)

Derudover kan det ikke udelukkes, at yderligere dansk lovgivning kan blive påvirket i forbindelse med gennemførelse af direktivet. Det afhænger af gennemførelsesforanstaltningernes faktiske udformning.

5. Høring

Forslaget har været udsendt i høring den 27. august 2003 til ca. 80 interessenter med høringsfrist den 17. september 2003.

Hovedsynspunkterne er, at der er generel opbakning til direktivet fra stort set alle sider, især fordi det fremmer en bæredygtig udvikling i EU og samtidig fremmer det indre marked ved at skabe en ensartet lovgivning i EU-landene. Dansk Industri hæfter sig desuden ved, at der lægges op til at industrien inddrages i forbindelse med gennemførelsesforanstaltningerne. Det Økologiske Råd finder baggrunden for fremsættelsen af forslaget særdeles relevant og er enige i, at et initiativ, som vil luge ud i de mange alt for ringe produkter, bør tages på EU-plan. Foreningen for Energi- og Miljø udtrykker usikkerhed om, hvorvidt direktivet sikrer en ensartet vurdering af produkters miljøvenlighed og dermed sikring af lige konkurrencebetingelser, når direktivet lægger op til nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Dansk Industri udtrykker ønske om, at frivillige ordninger får førsteprioritet og at obligatoriske krav kun stilles, hvor frivillige ordninger ikke kan opnås. Dansk industri anfører desuden, at der ikke bør stilles produktspecifikke Eco-design foranstaltninger, hvor der allerede findes frivillige ordninger. Foreningen af fabrikanter og importører af elektriske husholdningsapparater, FEHA, bakker synspunktet op og mener desuden, at direktivet bør stimulere markedet til at fremme produkters miljømæssige egenskaber. Det Økologiske Råd er ikke enige i dette synspunkt, idet det anføres, at frivillige aftaler ikke giver mulighed for nødvendige sanktioner ved evt. manglende overholdelse. Det Økologiske Råd mener derfor, at frivillige ordninger forudsætter, at helt særlige betingelser er opfyldt.

Vedrørende fastlæggelse af kriterier anføres det af Det Økologiske Råd, at kravene løbende bør strammes over tid, således at producenternes motivation til produkt- og produktionsforbedringer fastholdes. Det Økologiske Råd anfører desuden, at det ikke klart fremgår, hvornår en producent kan tvinges til energi- og miljømæssige forbedringer, f.eks. hvor der findes andre patenterede produkter, som klart overgår fabrikantens egne potentielle forbedringsmuligheder, og at der skal være 100 % berettigelse for et sådant skridt, samt at de berørte producenter skal inddrages fuldt ud i processen. Dansk industri fremhæver, at det er væsentligt, at konsekvenserne er velkendte før en gennemførelsesbestemmelse vedtages. De foreslår derfor at teksten strammes op på dette punkt, således at det tydeligt fremgår, at konsekvensanalyse skal omfatte konkurrenceevne, innovation, adgang til markedet og omkostninger. Desuden mener Dansk Industri,

at det vil være en fordel, om artikel 12 strammes op, således at det fremgår mere tydeligt, at industrien skal medvirke i forbindelse med fastsættelse af obligatoriske foranstaltninger. Foreningen af fabrikanter og importører af elektriske husholdningsapparater, FEHA, mener, at det er væsentligt, at direktivet stiller alle aktører på markedet - små og store EU-producenter og importører - over for de samme krav.

Dansk Industri støtter princippet om livscyklustankegangen som middel til at opnå en kontinuerlig forbedring af produkters miljømæssige virkning. Dansk Industri foreslår, for at tilgodese maksimal fleksibilitet og for at tage hensyn til produktets livscyklus, at specifikke grænseværdier holdes på et minimum og foreslår en stramning af artikel 12.2., således at der kun kan indføres specifikke krav for udvalgte miljøaspekter, som har en væsentlig miljøpåvirkning.

En væsentlig kritik rettes mod at Kommissionens forslag mangler målsætninger, prioritering og klare regler. Dermed vil det i praksis være overladt til Kommissionen og komitéer at foretage sådanne prioriteringer. Det Økologiske Råd udtrykker bekymring for, hvordan og efter hvilke kriterier direktivet vil blive udmøntet. Det Økologiske Råd er i den forbindelse bekymret for, at det vil åbne for en underskov af forhalingsmuligheder og udskydelser af helt nødvendige enkeltdirektiver. Derudover udtrykkes der bekymring for, om Kommissionen rent faktisk får de nødvendige administrative kræfter til at gennemføre direktivet.

Dansk Komite for Affald, DAKOFA, frygter et meget stort bureaukratisk arbejde for virksomhederne, ikke mindst de små og mellemstore, der risikerer at tabe i forhold til de store viden- og ressourcetunge virksomheder. Synspunkterne bakkes op af Dansk Industri, som mener at forpligtelsen til at gennemføre livscyklusanalyser ikke bør være obligatorisk, da den er krævende og omfanget desuden endnu ikke er entydigt.

Det Økologiske Råd giver generel opbakning til at direktivet nødvendigvis skal tage hensyn til produkternes "omkostninger" i produktions- og forbrugsfase, således at omkostningerne ikke bliver urimelige. Det Økologiske Råd anfører dog, at formuleringerne i artikel 12 er for beskyttende, idet der må være mulighed for at stille krav til energi og miljø, selv om disse kan føre til, at produkterne fordyres i købsøjeblikket, og selv om nogle producenter kan få problemer med at opfylde disse. Dansk Industri lægger vægt på, at hver gennemførelsesforanstaltning vil blive sendt i høring, og at der vil blive udarbejdet en begrundelse og en konsekvensanalyse i forbindelse med disse.

Direktivet foreslår fjernelse af det eksisterende direktiv om støj fra husholdningsapparater. Dansk Varefakta Nævn anfører, at der dermed ikke længere er fælles retningslinier i EU for, hvordan støjmålinger skal foretages. Producenternes angivelse af støj fra apparaterne bliver med andre ord usammenligneligt for forbrugerne. Dansk Varefakta Nævn mener der-

for, at det ad anden vej bør sikres, at der er generelle retningslinier for, hvordan producenterne skal angive støjdata.

I forbindelse med beskrivelsen af omfattede produkter mener Dansk Komite for Affald, DAKOFA, at begrebet "energiforbrugende produkter" ikke er dækkende for f.eks. kedler. Desuden anfører Det Økologiske Råd, at "energitjenester", f.eks. brødristerere, bør være omfattet af direktivet. Foreningen for Energi og Miljø mener, at direktivet burde anvendes på forædlede varer generelt, idet tilgangen til en helhedsvurdering med fordel kan gøre nytte i mange andre henseender. Herunder ser Foreningen for Energi og Miljø desuden gerne, at direktivet lægger op til fokus på industrielle produktionsanlæg.

I forbindelse med beskrivelsen af problematikken anfører Kommissionen, at genbrug vanskeliggøres, når produkter gøres mindre eller lettere, samt at en længere demonteringstid øger genindvindingsmulighederne. Af høringssvaret fra Dansk Komite for Affald, DAKOFA, fremgår, at man herfra ikke mener, der er belæg for disse udsagn; tværtimod gør dette genanvendelsen billigere og øger mulighederne. Desuden anfører DAKOFA, at affald bør indgå som en naturlig del på linie med materialeanvendelse og energiforbrug ved vurdering af produkternes miljømæssige aspekter. Under beskrivelse af analysemetoder foreskriver direktivet en realdiskonteringsats på 5%. DAKOFA mener, at den bør være 0 % i lyset af den omfattende kritik, der er imod tilbagediskontering i forbindelse med langsigtede miljøkonsekvenser. Det samme gælder ved inddragelse af eksterne miljøomkostninger. Endelig anfører DAKOFA, at definitionerne i artikel 2 bør rettes, da de ikke er i overensstemmelse med de seneste domme ved EF-domstolen, hvor blandt andet forskellen på genanvendelse og forbrænding er beskrevet.

6. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Gennemførelsen af direktivet vurderes at ville medføre behov for ændringer i lov om normer for energieffektivitet i energiforbrugende udstyr. Der er ikke behov for ændringer af byggeloven.

For så vidt angår miljøbeskyttelsesloven vurderes det ligeledes, at der bliver behov for lovændringer. Derimod vurderes det, at der ikke er behov for ændring af lov om kemiske stoffer og produkter, men at der vil skulle udarbejdes en bekendtgørelse, der i medfør af loven gennemfører de relevante dele af direktivet.

Som følge af ændringen af direktiv 92/42/EF skal bekendtgørelse om krav til virkningsgrad i varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel, revideres.

Vedrørende direktiverne 78/170/EØF og 86/594/EØF, der foreslås ophævet, er der behov for nærmere vurderinger af, om der bør foretages ændring af bekendtgørelse om energimærkning m.v. i bygninger, og om be-

kendtgørelse om frivillig mærkning af husholdningsapparater med oplysning om luftbåren støj kan ophæves, herunder hvordan det så sikres, at støjmåling også fremover sker på et ensartet og sammenligneligt grundlag.

De gennemførelsesforanstaltninger for udvalgte produkter, der senere vedtages på grundlag af rammedirektivet, vil skulle gennemføres i dansk lovgivning ved bekendtgørelser udstedt i medfør af den rammelovgivning, som den pågældende gennemførelsesforanstaltning vedrører.

Statsfinansielle konsekvenser

Gennemførelse af rammedirektivet forventes ikke i sig selv at medføre statsfinansielle konsekvenser af betydning, men for gennemførelsesforanstaltninger for udvalgte produkter vil der være konsekvenser i forbindelse med udarbejdelse af disse, samt tilsyn og håndhævelse af reglerne, afhængig af foranstaltningernes faktiske udformning.

Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark såvel som i EU. Omfanget af indvirkningen vil dog være afhængig af omfanget og karakteren af de gennemførelsesforanstaltninger, der vedtages i medfør af direktivet.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser, idet det alene sætter rammerne for hvordan der efterfølgende kan udstedes gennemførelsesforanstaltninger, som fastsætter krav til miljøvenligt design eller krav til forbedring af et produkts generelle miljøegenskaber.

I henhold til rammedirektivet skal de konkrete gennemførelsesforanstaltninger fastsættes ud fra en analyse af de samlede livscyklusomkostninger. Udgangspunktet er således, at forslaget skal være med til at fremme anvendelsen af samfundsøkonomisk attraktive produkter. Hvis dette sker, vil det have positive samfundsøkonomiske konsekvenser i form af lavere omkostninger og større velfærd. Erfaringerne viser, at der på en række områder eksisterer produkter, som er økonomisk attraktive, men som i dag kun anvendes i beskedent omfang. De faktiske samfundsøkonomiske konsekvenser må således vurderes i forbindelse med konkrete gennemførelsesforanstaltninger.

8. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

