

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøteknologi
J.nr. MST-130-00010
Ref. Sukro/san
Den 21. oktober 2013

Grund- og Nærhedsnotat

Kommissionens meddelelse om Opbygning af det indre marked for grønne produkter - fremme af bedre oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer

KOM(2013) 196 Endelig

1. Resume

Meddelelsen adresserer den, ifølge EU Kommissionen, manglende fri bevægelighed for grønne produkter på det indre marked, grundet varierende nationale krav til kommunikation af produkters og virksomheders miljøpræstationer. Vigende forbrugertillid til miljøanprisninger af produkter og virksomheder, ifølge Kommissionen grundet den voksende mængde af miljøanprisninger og disses manglende dybde, adresseres ligeledes. Meddelelsen indeholder en præsentation af to nye miljøfodaftrykmetoder - Produktrelateret miljøfodaftryk (PEF) og Organisationsrelateret miljøfodaftryk (OEF). Kommissionen lægger op til at PEF og OEF skal videreudvikles og tilpasses i løbet af en treårig testperiode, med deltagelse af interessenter. Kommissionen henstiller til en brug af de to metoder via eksisterende frivillige politikker og initiativer. EU Kommissionen tilskynder endvidere virksomheder og andre private organisationer til at anvende metoderne. Meddelelsen har ikke umiddelbart konsekvenser for Danmark.

2. Baggrund

EU Kommissionen udsendte 9. april 2013 meddelelsen "Opbygning af det indre marked – fremme af bedre oplysning om produkters og organisationers miljøpræstationer". Henstillinger om at bruge metoderne blev udsendt på dansk 4.maj 2013. Meddelelsen lægger op til en frivillig testperiode af produkter og organisationers miljøpræstationer. Meddelelsen har baggrund i Rådskonklusionerne fra december 2008 og december 2010, der inviterer Kommissionen til at udvikle en fælles metode for vurdering af miljøperformance af produkter. Meddelelsen følger endvidere op på Køreplanen for et ressourceeffektivt Europa, som Det europæiske Råd i foråret 2012 bad om en hurtig implementering af. Køreplanen indeholder en målsætning om at forbrugere skal have den rette information for at kunne vælge de mest ressourceeffektive produkter.

3. Formål og indhold

Baggrunden for meddelelsen er ifølge Kommissionen, at der er mangel på bevægelighed på det indre marked for grønne produkter, begrundet i varierende krav til information på produkter i medlemsstaterne. Vigende tillid blandt forbrugere til information på grønne produkter anføres ligeledes som grundlag for meddelelsen.

Kommissionens forslag indeholder en præsentation af to nye miljøfodafttryksmetoder: "Produktrelateret miljøfodafttryk" (PEF) og "Organisationsrelateret miljøfodafttryk" (OEF). PEF og OEF har til formål at fungere som generelle metoder, der kan erstatte eksisterende nationale metoder og instrumenter og dermed lette byrden for organisationer, der leverer grønne produkter og ydelser, ligesom det er et mål at reetablere forbrugernes tillid til miljøanprisninger via introduktionen af metoderne.

Der planlægges en treårig testperiode for PEF og OEF, hvor metoderne kan videreudvikles og tilpasses, ligesom der af hensyn til sammenligneligheden skal udvikles kategorispecifikke regler for produkters miljøfodafttryk (PEFCR) og sektorspecifikke regler for organisationers miljøfodafttryk (OEF SR). Kommissionen vil invitere interessenter fra EU og tredjelande til at deltage i den treårige testperiode.

Efter pilotfasen vil Kommissionen vurdere de opnåede fremskridt og træffe beslutning vedrørende det videre forløb, herunder hvorvidt metoderne kan integreres med eksisterende politiske redskaber og instrumenter for forbedring af produkters miljøpræstationer.

EU Kommissionen har med meddelelsen samtidig rettet henstilling om at medlemsstaterne:

- hvor det er hensigtsmæssigt, anvender PEF-metoden eller OEF-metoden ved frivillige politikker og initiativer
- anser oplysninger om miljøpræstationer eller anprisninger, der er baseret på PEF-metoden eller OEF-metoden, som gyldige i forbindelse med relevante nationale ordninger.
- gør en indsats for at øge udbuddet af tilgængelige livscyklusdata af høj kvalitet ved at iværksætte foranstaltninger med henblik på at udvikle og revidere nationale databaser og stille dem til rådighed samt bidrage til indføring af data i eksisterende offentlige databaser på grundlag af datakvalitetskravene i PEF- og OEF-metoderne
- yder bistand til SMV'er og stiller redskaber til rådighed for dem til at måle og forbedre deres produkters eller organisations miljøpræstationer over den samlede livscyklus på grundlag af PEF- og OEF-metoderne
- tilskynder til brug af OEF-metoden til at måle eller formidle oplysninger om offentlige organisationers miljøpræstationer over hele deres livscyklus.

EU Kommissionen tilskynder endvidere virksomheder og andre private organisationer, der beslutter at måle eller formidle oplysninger om deres produkters eller organisationers miljøpræstationer over den samlede livscyklus, til at anvende metoderne.

Kommissionens vurdering er, at antallet af metoder og ordninger i de enkelte medlemsstater vil blive reduceret betragteligt, som et resultat af frivillig national indpasning af PEF og OEF.

4. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har på nuværende tidspunkt ikke udtalt sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Der er ikke særlig dansk regulering vedr. metoder til at måle produkters og organisationers samlede miljøperformance.

7. Konsekvenser for Danmark

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser for Danmark og påvirker ikke som sådan beskyttelsesniveauet. Henstillingen er frivillig for Danmark og har ikke umiddelbart i sig selv konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Metoderne er sendt i høring i perioden d. 23. maj – 20. juni 2013 med henblik på at få klarlagt danske interessenters synspunkter på metoderne. EU Kommissionen iværksatte den 29. maj 2013 en annoncering efter interessenter til den treårige testperiode. Miljøstyrelsen har videreformidlet annonceringen.

Følgende er kommet med bemærkninger til Kommissionens meddelelse (betegnelse i parentes anvendes efterfølgende): Bryggeriforeningen (BF), Dansk Erhverv (DE), Dansk Industri (DI), Dansk Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) ved Århus Universitet, Green Key Horesta (Green Key), Landbrug & Fødevarer (LF), Landsorganisationen (LO) og Verdensnaturfonden (WWF).

Der er en generel opbakning til at produkter og organisationers miljøforhold er vigtige at håndtere og kommunikere, og der er nogen opbakning til også at udarbejde ens retningslinjer for anprisning af, hvad der anses for at være et grønt produkt i EU. Der er fra flere interessenter et forbehold ift. om miljøaftryk (fødaftryk/footprint) (PEF/OEF) metoden er den rigtige løsning, og der peges på, at metoder til at vurdere produkter, tjenester såvel som organisationers miljøaftryk bør spille sammen med de eksisterende instrumenter i EU indenfor de relevante områder. Der bemærkes generelt, at den valgte metode ikke må være datatung eller medføre unødvendige administrative byrder for virksomhederne. Der bakkes generelt op om en frivillig prøveperiode på 3 år, med henblik på at fastsætte endelig dansk holdning herefter.

Bryggeriforeningen (BF) bemærker desuden, at miljøaftryk ikke må blive for datatungt, at miljøaftrykkene skal være sammenlignelige, hvorfor det er vigtigt, at miljøforhold er baseret på ens datagrundlag og beregnes ens. BF eksemplificerer at elforbrug skal opgøres ens, og der kan være forskel på vandforbruget i genpåfyldelige flasker (højt) i forhold til engangsmateriale (lavt), men overordnet kan miljøaftrykket være bedre for genpåfyldelige flasker. BF peger på, at en indarbejdning af miljøaftryksværktøjet i EU's miljøledelsesordning, EMAS, og miljømærke Blomsten kan risikere at gøre det mere vanskeligt at opnå en EMAS registrering eller et Blomstmærke. EU bør i stedet gøre det lettere at opnå EMAS eller EU-Blomsten. BF kan støtte EU retningslinjer for grønne anprisninger, men at der ikke må være tale om en detaljeret harmonisering, men korte og konkrete retningslinjer.

Dansk Erhverv (DE) støtter initiativer, der styrker medlemslandenes mulighed for omstilling til mere bæredygtigt forbrug, og anbefaler, at arbejdet med EU miljøaftryk kombineres med en styrket indsats for EU miljømærket Blomsten, bl.a. ved at udvide antallet af produktområder, der kan miljømærkes. Samtidigt bemærker DE, at ressourceeffektivitet, transport, kvalitet og ressourceeffektiv anvendelse er vigtigt at have med i miljøværktøjer.

Dansk Industri (DI) støtter initiativer, der har til formål at skabe et velfungerende indre marked for grønne produkter. Ligesom BF pæger DI, at vurderinger af miljøforhold (livscyklusanalyser, LCA), skal ske på et sammenligneligt grundlag. DI pæger, at hensynet til små- og mellemstore virksomheder er vigtigt. Det er vigtigt, at

de foreslåede miljøaftryk skaber forbrugsændringer og ikke kun medvirker til yderligere administrative byrder. DI foreslår en sammenhæng med og styrkelse af EU miljømærket Blomsten på produktområdet, og sammenhæng med og en styrkelse af miljøledelsesordningerne, ISO 14.001 og EMAS. DI bemærker specifikt, at der også er sammenhæng med byggevareområdets miljøvaredeklarationer, der anvendes i beregninger af, hvor bæredygtig en bygning er.

Nationalt center for fødevarer og jordbrug (DCA) bemærker, at der synes at være god overensstemmelse med de foreslåede metoders vurdering af produkters miljøbelastning, men DCA bemærker det u hensigtsmæssige i, at der i deklareringsen om drivhusgasser for produkter kun skal benyttes "direct land use change" og ikke "indirect land use change", der også vurderes at være vigtig at indregne i produkters miljøbelastning.

Green Key Horesta (Greek Key) er enig i behovet for gennemsigtighed og retningslinjer for grønne produkter og anprisninger heraf. Ligeledes påpeger Green Key, at der opsættes ensartede rammer for miljømærker, uden dog, at de kvæler allerede etablerede anerkendte ordninger. Green Key peger på, at nye metoder til beregning af produkter og organisationers miljømæssige fodaftryk også skal være tilrettet små- og mellemstore virksomheder, både i forhold til dataindsamling og omkostninger. Green Key bemærker, at ens retningslinjer i forhold til grøn markedsføring i hele EU vil sikre mere fair konkurrence mellem danske og udenlandske virksomheder.

Landbrug & Fødevarer (LF) kan støtte harmoniseringen i forhold til organisationers og virksomheders miljøforhold. I forhold til fødevarerprodukters miljøaftryk mener LF at man bør afvente en fælles metode til beregning af fødevarerprodukters miljøaftryk. LF bemærker hertil, at Kommissionen allerede i andet regi arbejder med initiativer om bæredygtigt forbrug og produktion af fødevarer. LF anbefaler, at Kommissionen arbejder for at eksisterende EU mærker udbredes. Ligesom DCA angiver LF, at der generelt er god overensstemmelse med metoderne som Kommissionen foreslår, men at det er u hensigtsmæssigt, at Kommissionens metode ikke inddrager "indirect land use change", mens "direct land use change" skal indgå.

Landsorganisationen (LO) støtter Kommissionens initiativ med ensartede opgørelsesmetoder for produkters miljøforhold. LO peger på, at sammenligning kan være svært, og at der kan være problemer med afgrænsning af miljøparametre, tilgængelighed og pålidelighed af data. Det er vigtigt at initiativet giver anledning til reel adfærd ændring til gavn for miljøet, og af hensyn til at gøre det let og overskueligt, kunne de eksisterende EU mærker inddrages. Det samme gælder for øvrige sektorspecifikke standarder. Det skal undgås at sætte ny initiativer i gang som medvirker til øget EU regulering.

Verdensnaturfonden (WWF) er enig i, at der kan være en række gevinster ved at skabe et fælleseuropæisk system til vurdering af produkters og organisationers miljøaftryk. WWF fremhæver, at der bør være fokus på enkelhed i miljøaftrykket, og fokus på reduktion af CO₂ udslip, inkl. de indirekte CO₂ emissioner. WWF bemærker, at der er uklarhed om de politiske og juridiske rammer for anvendelsen af miljøaftryk.

Rammenotatet har været i høring i Miljøspecialudvalget fra 10. september til 23. september. Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Industri og Landbrug og Fødevarer har indsendt kommentarer.

Danmarks Naturfredningsforening finder det positivt, at kommissionen har udviklet de nævnte metoder og at disse skal afprøves over en tre-årig periode. Det er vigtigt at der også gøres erfaringer med de kategorispecifikke (PEFCR) og de sektorspecifikke (OEF-CR) regler, da de vil være centrale for sammenhængen til andre virkemidler. DN vil desuden gøre opmærksom på, at det er vigtigt at inddrage biodiversitetsaspekter i metoderne – herunder fx virksomheders arbejde med biodiversitet.

Dansk Industri finder, at PEF/OEF skal være et frivilligt værktøj til at beregne produkters miljøforhold. DI mener derfor, at virksomhedernes anvendelse af miljøfodaftrykkene i regnskaber, rapportering og benchmarking, kun bør ske på virksomhederne eget frivillige initiativ. Det er helt afgørende, at de nye metoder sker i tæt sammenhæng med eksisterende værktøjer og at de gøres enkle at bruge. DI er enig i, at det er vigtigt at miljøfodaftrykkene giver konkret og velfungerende forbrugerinformation, det er derfor vigtigt, at miljøfodaftrykkene fokuserer på hvilke miljøparametre der er de væsentligste og ikke mindst at metodegrundlaget er solidt og ensartet så sammenlignelighed bliver mulig. DI er enig i, at testperioden skal bidrage til en afklaring af PEF og OEF metodernes anvendelighed. Regeringen opfordres til at følge kommissionens udvælgelse af pilotprojekter og det fremtidige arbejde, samt at kommunikere fremdriften i arbejdet til de danske interessenter.

Landbrug & Fødevarer understreger vigtigheden af at biobaserede produkter og processer certificeres, så forbrugere kan være sikre på bæredygtigheden af de produkter som markedsføres som biobaserede. Det er endvidere afgørende, at der etableres europæiske (og gerne globale) certificeringer for biobaserede produkter med henblik på, at sikre et tilstrækkeligt marked til at understøtte produktion af bæredygtige og biobaserede produkter. Dette er ikke mindst vigtigt, idet der er et stærkt politisk fokus på brug af biomasse til energi, biobrændstoffer og bio-baserede produkter både i Danmark og på EU plan.

3F kan støtte regeringens holdning.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Meddelelsen og den medfølgende henstilling skal ikke forhandles.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europa udvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europa udvalg.

11. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen byder Kommissionens meddelelse velkommen, idet det er afgørende for omstillingen til en mere grøn økonomi, at mere miljøvenlige produkter fremmes på det Europæiske marked. Tilsvarende finder Regeringen det centralt, at der er et solidt og ensartet metodegrundlag for organisationers miljøperformance.

Regeringen er overordnet set enig i baggrunden for Kommissionens meddelelse og er enig i, at en højere grad af harmonisering i EU ift. kommunikation af miljøperformance af henholdsvis produkter, ydelser og organisationer vil være et fornuftigt tiltag. Dette vil fremme mulighederne for et mere velfungerende marked for grønne produkter.

Regeringen finder, at fodaftryksmetoder potentielt kan bidrage til at understøtte virksomheders regnskab, rapportering og benchmarking ift. produkters og organisationers ressourceforbrug og andre miljøforhold.

Regeringen finder det fornuftigt, at Kommissionen lægger op til en nærmere afklaring af PEF og OEF metoderne og anvendelsen af disse baseret på erfaringerne fra en treårig frivillig testperiode. Regeringen vil efter forsøgsperioden bl.a. på baggrund af resultaterne herfra, tage stilling til det videre arbejde med fælles europæiske grønne fodaftryk, herunder mulighederne for at indpasse disse i en mere sammenhængende politisk ramme for produktregulering via en konsolidering af eksisterende instrumenter til en sammenhængende retslig ramme.

Samtidig finder regeringen, at metoder til at vurdere produkter, tjenester såvel som organisationers miljøaftryk bør spille sammen med de eksisterende instrumenter i EU indenfor de relevante områder. I den forbindelse har Regeringen noteret, at Kommissionen ikke i meddelelsen eller henstillingen oplyser, at der allerede findes en række relaterede mærkningsordninger og andre initiativer, som hjælper forbrugerne med at vælge grønne produkter. Det drejer sig særligt om EU's miljømærke og energimærke, dvs. mærkning i henhold til forordning 66/2010 og direktiv 2010/30/EU. Det er regeringens holdning, at disse mærker er meget værdifulde både for Europas forbrugere og for EU, hvis miljø- og energimålsætninger skal kunne realiseres.

Regeringen lægger derfor vægt på, at den afklaring og metodeudvikling af PEF og OEF, som Kommissionen foreslår iværksat, tilrettelægges således at en eventuelt kommende fælles europæisk mærkning af produkters og organisationers miljøfodaftryk er tæt koordineret med eksisterende mærkningsordninger for produkter og organisationer, herunder mærkning i henhold til forordning 66/2010 og direktiv 2010/30/EU, og ikke vil duplikere disse. Regeringen lægger desuden vægt på, at de metoder, der anvendes i den kommende treårige prøveperiode, er operationelle og praktisk anvendelige.

Regeringen vil opfordre interessenter til at indgå i Kommissionens testperiode. Regeringen vil såfremt metoderne vurderes hensigtsmæssige, tilskynde til brug af metoderne, via eksisterende frivillige politikker og initiativer.

Regeringen vil endvidere arbejde for, at metoderne i videst mulige omfang gøres enkle at bruge og anvendelige for små- og mellemstore virksomheder, uden at gå på kompromis med forbrugerbeskyttelsen, samt at metoderne sikrer at miljøaftrykkene bliver sammenlignelige, dvs. baseret ens datagrundlag og tilgang. Desuden vil regeringen arbejde for, at udviklingen sker i sammenhæng med og styrkelse af relevante eksisterende instrumenter, såsom EU miljømærket, energimærket, økologimærket, miljøvaredeklarationer samt miljøledelsesordningerne, ISO 14.001 og EMAS.

Regeringen finder det væsentligt, at metoderne kan omsættes til konkret og velfungerende forbrugerinformation, der bidrager til at skabe reelle forbrugsændringer. Regeringen vil derfor som en del af testperioden arbejde for at afklare om eller hvordan fodaftryksresultaterne skal kommunikeret til forbrugerne.