

April 2014

Das Potenzial der Ökodesign-Richtlinie nutzen – Aktivierung des dritten Durchfüh- rungsweges innerhalb der Richtlinie 2009/125/EG

I. Einleitung

Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) ist der größte europäische Verband der Investitionsgüterindustrie mit rund 3.100 vorrangig mittelständischen deutschen und europäischen Mitgliedsfirmen. Die Branche hat in Deutschland insgesamt rund 993.000 Beschäftigte (Januar 2014) und weist einen Umsatz von 206 Mrd. Euro (2013) auf.

Der VDMA möchte mit diesem Konzeptpapier zur Diskussion um die Weiterentwicklung der Rahmenrichtlinie zur umweltgerechten Gestaltung von energieverbrauchsrelevanter Produkte (Richtlinie 2009/125/EG, auch Ökodesign- oder ErP-Richtlinie) beitragen. Es wird im Folgenden um diese Anliegen gehen:

- die konsequente Anwendung der Artikel-15-Kriterien der ErP-Richtlinie;
- für den Fall, dass Investitionsgüter gemäß Artikel 15 die Voraussetzungen für eine Betrachtung im Rahmen der ErP-Richtlinie erfüllen, die Nutzung von allgemeinen Anforderungen („dritter Durchführungsweg“).

II. Investitionsgüter und die ErP-Richtlinie

Die Investitionsgüterindustrie hat umfängliche Erfahrungen mit der Umsetzung der ErP-Richtlinie 2009/125/EG gemacht. Anfänglich wurden Produkte, die in Maschinen als Komponenten verbaut werden, durch produktspezifische Verordnungen reguliert. Dazu zählen Lampen genauso wie Elektromotoren oder Umlaufpumpen. Zunehmend rücken auch ganze Anlagen in den Fokus der Ökodesign-Arbeitspläne, wie etwa Industrieöfen, Werkzeugmaschinen oder industrielle Waschanlagen. Insgesamt ist der Maschinen- und Anlagenbau von laufenden oder abgeschlossenen Verfahren in 25 Produktgruppen betroffen.

Die Richtlinie dient aus politischer Sichtweise der Erreichung der europäischen Klima- und Energieziele für 2020, da sie zur Steigerung der Energieeffizienz auf Produktebene beiträgt. Angelegt ist die Richtlinie aber als ein umweltpolitisches Instrument, das die Produkte mit der signifikantesten Umweltauswirkung vom Markt ausschließt. Das heißt, es können auch andere Ressourcen als Energie betrachtet werden. Kürzlich wurde etwa die Ökodesign-Methodik MEErP¹ um Materialeffizienzkriterien erweitert, um Produkthanforderungen in dem Bereich möglich zu machen.

¹ Methodology for the Ecodesign of Energy-related Products (MEErP)

Der Maschinen- und Anlagenbau unterstützt die Ziele der Richtlinie. Der regulatorische Ansatz von europaweiten harmonisierten Mindestanforderungen, der Umweltauswirkungen ganzheitlich betrachtet, ist aus Sicht einer Exportbranche sinnvoll und angemessen. So werden durch den Ausschluss der schlechtesten Performer die größten Umweltauswirkungen effektiv verhindert, während im Rest des Marktes freie und technologie neutrale Produktgestaltung unter Berücksichtigung der Mindestanforderungen möglich bleibt.

Die Richtlinie formuliert Kriterien, nach denen Produkte für eine Regulierung im Rahmen einer Durchführungsmaßnahme in Frage kommen. Laut Artikel 15 der ErP-Richtlinie gehören dazu ein klar abgrenzbares Produkt, Marktrelevanz (eine jährlich produzierte Mindeststückzahl von 200.000) und ein „erhebliches“ Verbesserungspotenzial für die Umweltverträglichkeit. Aufgrund dieser kumulativen Bedingungen sind komplexe, maßgeschneiderte Anlagen für diese Regulierungsform regelmäßig ungeeignet. Die Richtlinie wurde mit der Absicht geschaffen, Massengüter zu regulieren. Trotzdem kommen auch Maschinen in den Fokus der Arbeitspläne zur Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, wie etwa die Lose zu Werkzeugmaschinen oder Industrieöfen zeigen.

Der Richtlinien text bietet drei Durchführungswege. Am häufigsten werden produktspezifische Grenzwerte in einer Durchführungsmaßnahme in Form einer rechtsverbindlichen Verordnung festgelegt („erster Weg“). Daneben gibt es die Möglichkeit eine freiwillige Vereinbarung auf Industrieseite zu verhandeln, die anschließend von der Europäischen Kommission anerkannt werden muss („zweiter Weg“). Dieser Weg geht mit strengen Auflagen einher, die die Industrie vor schwer lösbare Aufgaben stellt (Stichwort: Marktüberwachung).

Der Richtlinien text ermöglicht grundsätzlich einen „dritten Weg“, der allgemeine Anforderungen an die umweltgerechte Produktgestaltung - im Gegensatz zu spezifischen Grenzwerten - in einer Durchführungsmaßnahme festlegt (siehe Artikel 15(6) in Verbindung mit Anhang I der ErP-Richtlinie). Dieser dritte Weg ist für Hersteller komplexer Maschinen eine wichtige Option zur Durchführung der ErP-Richtlinie, da spezifische Grenzwerte häufig nicht ermittelbar sind. Es bedarf zur Ermittlung eines spezifischen und für das jeweilige Produkt repräsentativen Grenzwertes eine einheitliche Anwendung. Das ist bei den meisten Maschinen und Anlagen nicht der Fall, da sie aufgrund unterschiedlichster Anwendungsprofile keinen konstanten Betriebspunkt haben. In der Praxis wird die Regulierungsoption mit allgemeinen Anforderungen allerdings bisher nicht angewandt.

Der VDMA regt die Aktivierung und Nutzung des dritten Regulierungsweges an, wenn Produktgruppen aufgrund der Artikel-15-Kriterien in das ErP-Arbeitsprogramm aufgenommen wurden, damit

- die spezifischen Anforderungen komplexer Produkte in den ErP-Durchführungswegen stärkere Berücksichtigung finden;
- erforderliches Expertenwissen für komplexe Produkte durch Normungsarbeit wirksam und frühzeitig aktiviert wird.

III. Warum der dritte Durchführungsweg?

Ziel ist es, eine Alternative zu den bisher angewandten Durchführungswegen zu finden, die besser auf die Bedürfnisse der Investitionsgüterindustrie zugeschnitten ist und die Expertise der beteiligten Interessengruppen besser nutzt.

Es wird vorgeschlagen, bei dem existierenden dritten Durchführungsweg anzusetzen und ihn für Produktgruppen der Investitionsgüterbranche weiterzuentwickeln. Ausgangspunkt ist die in der Richtlinie angelegte Option, dass Ökodesign-Anforderungen nicht nur über spezifische Grenzwerte, sondern auch über allgemeine Anforderungen festgelegt werden können (Artikel 15(6)). Die klassische Durchführungsmaßnahme kann aus unterschiedlichen Gründen nicht das passende Regulierungsformat sein: schwer abgrenzbare Produktbereiche, hoher Komplexitätsgrad der Maschine und unterschiedliche Anwendungsprofile.

Beispiel: Werkzeugmaschinen

Werkzeugmaschinen der Metallverarbeitung decken ein extrem weites Feld der unterschiedlichsten Bearbeitungstechnologien ab. Ca. 400 Maschinengruppen und ca. 2000 unterschiedlichen Maschinentypen lassen eine technische und technologische Vergleichbarkeit extrem schwierig, wenn nicht unmöglich werden. Werkzeugmaschinen haben aufgrund unterschiedlicher Anwendungsprofile keinen konstanten Betriebspunkt. Den typischen Anwendungsfall einer Werkzeugmaschine gibt es in der Regel nicht, denn die gleiche Maschine wird für verschiedene Zwecke zur Bearbeitung unterschiedlicher Materialien eingesetzt. Dabei bestimmt die Anwendung den Energieverbrauch. Die Anforderungen einer ISO 14044, standardisierte "funktionale Einheiten" für eine Lebenszyklusanalyse (Life Cycle Assessment - LCA) als Referenz heranzuziehen², kann auf eine Werkzeugmaschine mit ihren unterschiedlichsten Anwendungsszenarien nicht angewendet werden. Daher müssen andere Vorgehensweisen der Effizienzbewertung eingesetzt werden, um beispielsweise für die Zielsetzung der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG nachweisbare Ergebnisse darstellen zu können.

IV. Wie umsetzen?

Aus Sicht des VDMA sollte die bereits in der Richtlinie angelegte Option der „allgemeinen Anforderungen“ weiterentwickelt werden, um die komplexen Produkte der Investitionsgüterindustrie sinnvoll im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie zu regulieren. Dabei könnten die allgemeinen Anforderungen des Anhangs I im Wege einer horizontalen Durchführungsverordnung produktunabhängig und technologieoffen konkretisiert werden (Beispiel: Schutzziele in der Maschinenrichtlinie). Diese konkretisierten allgemeinen Anforderungen sollten präzise genug sein, um Herstellern ausreichende Leitlinien zu bieten.

Mit der Ausarbeitung der horizontalen Durchführungsverordnung sollte die Entwicklung eines produktoffenen Normungsmandats einhergehen. Auf dieser Grundlage würden, unter Berücksichtigung der konkretisierten allgemeinen Anforderungen, produktspezifische Normen³ entwickelt werden. Die Auswahl der Produkte könnte weiterhin über den Arbeitsplan der Europäischen Kommission vorgenommen werden. Voraussetzung für die Aufnahme in den Arbeitsplan ist, dass die Produktgruppen gemäß den Artikel-15-Kriterien als regulierungswürdig eingestuft wurden. Ob die Anwendung des dritten Durchführungsweges für die jeweils angesprochene Produktgruppe tatsächlich angemessen(er) ist, sollte in Abstimmung mit den konkret betroffenen Stakeholdern beraten werden. Der VDMA erklärt sich gerne bereit bei der konkreteren Ausarbeitung dieses Ansatzes zu unterstützen, da es bisher keinerlei Erfahrungen im Rahmen der ErP-Richtlinie in diese Richtung gibt.

² Die ErP-Richtlinie schreibt die Durchführung eines LCA nach ISO 14044 nicht vor. Die den Vorstudien zugrunde liegende Methodik MEEuP verwendet den Begriff „functional unit“. Allerdings ist es nicht möglich, einheitliche Functional Units über alle Varianten von Werkzeugmaschinen zu definieren. Es ist zweckmäßiger, System- oder Baueinheitengrenzen variabel ziehen zu können.

³ Vgl. zum Beispiel Anhang A und B der ISO-Norm 14955-1 „Environmental evaluation of machine tools – Part 1 energy saving design methodology for machine tools“.

Diese Vorgehensweise würde es gestatten, einen inhaltlich und technisch ausgewogenen Standard zu erarbeiten, der von der Industrie und Zivilgesellschaft gleichermaßen akzeptiert wird und flexibel auf neue Entwicklungen oder Kundenforderungen anpassbar wäre. Die zum jetzigen Zeitpunkt vorgeschriebene Vorstudie würde nach erfolgter Entwicklung der horizontalen Durchführungsverordnung durch den Normungsprozess ersetzt, der auf Grundlage von Normungsmandaten operiert. Die Besetzung der Normungsgremien durch Vertreter aller interessierter Kreise (einschließlich der Zivilgesellschaft) wurde kürzlich gestärkt, so dass die Besetzung mit der einer Vorstudie vergleichbar ist. Ein CEN-Berater ist verantwortlich für das Qualitätsmanagement. Insgesamt ist von einem Effizienzgewinn gegenüber den jetzigen Verfahrensschritten auszugehen. Ein Normungsverfahren dauert durchschnittlich 36 Monate. Die Entwicklung einer Durchführungsmaßnahme nimmt gegenwärtig mindestens 55 Monate in Anspruch.

Das Inverkehrbringen wäre wie bei der klassischen Durchführungsverordnung an die CE-Kennzeichnung, die Anwendung einer harmonisierten Norm und die Erstellung einer Konformitätserklärung geknüpft.

V. Handlungsempfehlung

Der deutsche Maschinen- und Anlagenbau bekennt sich zu der Ökodesign-Richtlinie als das zentrale Instrument zur Festlegung von umweltbezogenen, produktspezifischen Mindesteffizienzstandards. Es ist nach derzeitigem Stand keine Revision des Rechtsrahmens erforderlich. Handlungsbedarf wird allerdings bei der Umsetzung der Richtlinie gesehen. Investitionsgüter sind in der Vergangenheit zunehmend in den Fokus der Regulierungsbestrebungen gerückt. Für den Fall, dass sie die Voraussetzungen für die Betrachtung unter der ErP-Richtlinie erfüllen (Artikel-15-Kriterien), empfiehlt der VDMA, das Instrument des dritten Regulierungswegs mit den genannten Ergänzungen besser nutzbar zu machen und in der Praxis anzuwenden.

Kontakte:
Naemi Denz
VDMA Technik und Umwelt
Tel.: (+49 69) 66 03-12 26
E-Mail: naemi.denz@vdma.org

Hanna Blankemeyer
VDMA European Office
Tel.: (+32 2) 706 8217
E-Mail: hanna.blankemeyer@vdma.org