

Effiziente Produkte: Unerlässlich für den Klima- und Verbraucherschutz

Konzeptpapier zur Etablierung eines europäischen Top-Runner-Programms

11. November 2011

Die EU wird ohne weitergehende Maßnahmen ihr Einsparziel, bis 2020 zwanzig Prozent weniger Energie zu verbrauchen als vorhergesagt wurde, um die Hälfte verfehlen. Das ist für die Erreichung der Klimaziele dramatisch. Verbraucherinnen und Verbrauchern werden außerdem immense Einsparungen vorenthalten, wenn nicht zügig dafür gesorgt wird, dass ungenutzte Einsparpotenziale gehoben werden.

Die bestehenden Richtlinien für Ökodesign (2009/125/EG) und Energieverbrauchskennzeichnung (2010/30/EU) energierelevanter Produkte haben bereits die Energieeffizienz der betroffenen Produkte verbessert. Es bleiben jedoch weiterhin erhebliche Potenziale ungenutzt, weil Prozesse verzögert werden, Standards nicht ambitioniert genug formuliert werden und die Maßnahmen nicht dynamisch auf Marktentwicklungen reagieren. Darüber hinaus ist die Marktüberwachung unzureichend.

Die Effizienzstandards werden meistens in Form von zwei Stufen vorgegeben, bei denen die Anforderungen schrittweise verschärft werden. Dabei zeigt sich, dass die erste Effizienzstufe häufig gar keine Energieeinsparungen mit sich bringt, weil der Markt bereits die darin formulierten Mindeststandards erfüllt¹. Auch die zweite Stufe ist oft weit von der besten verfügbaren Technik entfernt, obwohl auch diese Spitzenprodukte über den gesamten Lebenszyklus hinweg in der Regel finanzielle Vorteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher bedeuten würden. Die Verbrauchskennzeichnung garantiert nicht, dass Spitzenprodukte sofort als solche erkannt werden, da die Standards nicht schnell genug auf Marktentwicklungen reagieren. So scheint sich der ab 2012 geltende Kompromiss von

¹ BUND (2010). *Wie läuft's mit dem Europäischen Top-Runner? Auswirkungen und Potenzial der Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie. Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher.*

Zusatzklassen oberhalb der Klasse A schon jetzt selbst überholt zu haben. Auf der Internationalen Funkausstellung 2011 wurden bereits mehrere Waschmaschinen der Klasse A+++ -20% (20% besser als A+++) ausgestellt. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich außerdem nicht automatisch sicher sein, ob sie mit einem A- bzw. A+-Gerät ein Spitzenprodukt kaufen (z.B. bei Fernsehgeräten) oder ein Gerät, das sich gerade so an der untersten Grenze des zugelassenen Effizienzstandards bewegt (z.B. bei Kühlgeräten). Die Angaben der Verbrauchskennzeichnung werden nur in Dänemark tatsächlich nachgemessen. In allen anderen Mitgliedsstaaten wird lediglich vereinzelt die korrekte Anbringung oder Verwendung des Labels überwacht. Das hier dringender Handlungsbedarf besteht zeigt auch das Projekt ATLETE, in dessen Rahmen die Angaben der Kennzeichnung von Kühl- und Gefriergeräten europaweit nachgemessen wurden: 57 Prozent der getesteten Geräte haben gegen mindestens eine Vorgabe der Kennzeichnung verstoßen².

Die Bundesregierung hat sich in einem gemeinsamen Konzeptpapier von Bundeswirtschaftsministerium und Bundesumweltministerium für ein europäisches Top-Runner-Programm ausgesprochen, das die Marktdurchdringung hocheffizienter Produkte („Top-Runner“) verbessern soll. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) und der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßen den Vorstoß der Bundesregierung. Wir unterstützen ausdrücklich die Forderungen nach mehr Ambition, Transparenz und Konsistenz von Ökodesign und Verbrauchskennzeichnung. Im Vorschlag der Ministerien werden jedoch einige Maßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt, die für die Etablierung eines Top-Runner-Programms unerlässlich sind.

Dazu zählen insbesondere:

- die Schaffung einer hohen Dynamik der Prozesse, indem nicht nur die beste verfügbare Technik zum Mindeststandard für die Zukunft festgelegt wird, sondern indem auch dafür gesorgt wird, dass Standards sich automatisch verschärfen, wenn sich der Markt schneller entwickelt als erwartet.
- die Gestaltung einer verständlichen Verbrauchskennzeichnung, bei der auf Zusatzklassen (wie A+ oder A-20%) verzichtet wird. Stattdessen wird dafür gesorgt, dass die Effizienzklassen regelmäßig reskaliert werden und nur solche Klassen abgebildet werden, die auch tatsächlich auf dem Markt verfügbar sind.
- die Gewährleistung einer wirksamen Marktüberwachung durch einheitliche Sanktionierungsstandards in den Mitgliedsstaaten.

² <http://www.atlete.eu/>

Wir verstehen die Vorschläge der Bundesregierung als Diskussionsgrundlage, die wir im Folgenden konkretisieren und ergänzen.

Straffung der Umsetzungsaktivitäten durch die EU-Kommission

Das Konzeptpapier schlägt richtigerweise eine schnellere und verlässlichere Umsetzung von Maßnahmen vor. Momentan vergehen häufig Jahre zwischen der Marktanalyse zu einem bestimmten Produkt, dem ersten Vorschlag der Kommission zu Mindeststandard und Energieverbrauchskennzeichnung und der Verabschiedung einer Durchführungsmaßnahme. Damit besteht, wie von den Ministerien aufgeführt, die Gefahr, dass Investitionen in innovative Technologien aufgeschoben werden. Vorhandene Potenziale bleiben zu lange ungenutzt. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass durch die verzögerte Bearbeitung den aktuellen Marktentwicklungen nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Die Überlegungen zur Festlegung von Standards beziehen sich häufig auf bereits veraltete Vorstudien. Wie weiter unten ausgeführt wird, schlagen wir in Ergänzung zum Konzeptpapier der Bundesregierung eine noch stärkere Straffung der Prozesse vor, indem bei der Festlegung von Standards *automatisch* auf Marktentwicklungen reagiert wird.

Ambitionierte Effizienzstandards

Wir unterstützen die Forderung der Bundesregierung ambitionierte Effizienzstandards zu formulieren, die sich nicht am Kriterium der geringsten Kosten über die Lebensdauer hinweg orientieren sondern an der besten am Markt verfügbaren Technik.

Darüber hinaus fordern wir, die Standards progressiv festzulegen. Bislang steht der relative Verbrauch zu Größe und Ausstattung eines Produkts zu sehr im Vordergrund und der absolute Verbrauch wird vernachlässigt. Damit wird dem Trend zu immer größeren und aufwändiger ausgestatteten Produkten nicht ausreichend entgegen gewirkt. Effizienzgewinne führen dadurch bislang noch nicht zu den Einsparungen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendig sind. Wir schlagen vor, die Standards mit zunehmender Ausstattung (inklusive der Größe eines Geräts und übertriebener Basisfunktionen, wie sehr lange Betriebszeiten von Waschmaschinen oder „no frost“ Funktionen bei Gefriergeräten) strenger zu formulieren solange nicht nachgewiesen werden kann, dass Zusatzfunktionen selbst zu Energieeinsparungen führen. Bei der Festlegung von Effizienzstandards muss außerdem noch stärker weiteren Umweltkriterien Rechnung getragen werden (z.B. Ressourceneffizienz, Vermeidung von Schadstoffen).

Den Vorzug für Selbstregulierungs-Initiativen, wie es in Artikel 15 vorgesehen ist, lehnen wir ausdrücklich ab, solange keine klaren Kriterien (z.B. hinsichtlich Marktabdeckung, Sanktionierung, Ambitionsniveau) dafür festgelegt werden.

Regelmäßige Überprüfung von Effizienzstandards und die Rolle der Benchmarks

Die Ministerien schlagen vor, regelmäßig die Marktentwicklungen zu analysieren und die Referenzwerte der besten verfügbaren Technik als verbindliche Zielgröße einzusetzen. Beide Vorschläge sind unerlässlich um einen Top-Runner-Mechanismus zu etablieren. Darüber hinaus ist es jedoch notwendig, es nicht bei einer regelmäßigen Analyse der Marktentwicklung zu belassen, sondern automatisch und dynamisch darauf zu reagieren: Der Zeitpunkt zur Festlegung neuer Standards muss vorverlegt werden, falls ein großer Teil der am Markt verfügbaren Produkte der entsprechenden Produktgruppe bereits vorzeitig die festgelegten Standards erfüllt. Ein solcher Automatismus wird von den Ministerien nicht aufgegriffen, ist aber für ein echtes Top-Runner-Programm unerlässlich.

Die Energieverbrauchskennzeichnung dem dynamisierten und kontinuierlichen Verbesserungsprozess anpassen

Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung müssen gemeinsam gedacht werden. Wir unterstützen den Vorschlag der Bundesregierung, dass die Kennzeichnung auch für Produktgruppen eingeführt werden sollte, die nicht von Ökodesign-Maßnahmen erfasst werden. Darüber hinaus bleibt das Konzeptpapier an dieser Stelle jedoch zu vage – es werden keine konkreten Änderungsvorschläge für die Verbrauchskennzeichnung gemacht. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich darauf verlassen können, dass sie die besten Produkte am Markt leicht erkennen können. Gleichzeitig werden Unternehmen nur dann zur Entwicklung sparsamer Spitzenprodukte angespornt, wenn sie die Produkte als Top-Runner kennzeichnen können. Die Klassen sollten so ambitioniert festgelegt werden, dass Marktentwicklungen möglichst lange abgebildet werden können. In jedem Falle sollten nur so viele Klassen dargestellt werden, wie unter Berücksichtigung der Ökodesign-Richtlinie tatsächlich besetzt sein können - momentan bleiben häufig die unteren Klassen unbesetzt, da hierfür bereits Mindeststandards gelten. Das Label muss regelmäßig, spätestens alle drei bis fünf Jahre reskaliert werden. Die Gültigkeit des Labels muss klar und deutlich kommuniziert werden. Zusatzklassen (z.B. A+ oder A -20%) lehnen wir ab, da Verbraucherinnen und Verbraucher damit deutlich schlechter zum Kauf effizienter Produkte motiviert werden³. Dennoch ist nach der Einführung der Zusatzklassen ein Monitoring der Kennzeichnung unerlässlich, an dem wir uns gerne beteiligen.

Transparenz und Konsistenz der Instrumente sicherstellen

Wir unterstützen den Vorschlag der Ministerien, die Rechtsakte zum Ökodesign und zur Verbrauchskennzeichnung transparenter zu gestalten und besser aufeinander abzustimmen,

³ Deutsche Energieagentur (2009). *Verständlichkeit und Einflussfaktoren für verschiedene Optionen der grafischen Neugestaltung der EU-einheitlichen Energieverbrauchskennzeichnung (EU-Label)*

indem beispielsweise die Beschlüsse zur Energieverbrauchskennzeichnung erst dann gefasst werden, wenn auch die Maßnahmen zum Ökodesign verabschiedet wurden.

Öffentliches Beschaffungswesen stärker an Effizienzanforderungen der Produkte koppeln

Die Öffentliche Hand spielt durch ihre enorme Marktwirkung bei der Unterstützung eines Top-Runner-Mechanismus eine entscheidende Rolle. Es ist daher ein wichtiger Schritt, Effizienzkriterien europaweit stärker in den Vorgaben zur öffentlichen Beschaffung zu verankern. Entgegen der Anregungen der Bundesregierung im aktuellen Konzeptpapier und der Ansätze der Europäischen Kommission im Vorschlag für eine Richtlinie zur Energieeffizienz erachten wir es jedoch als notwendig, Kriterien der Wirtschaftlichkeit aus den Vorgaben zu streichen, da sie in der Praxis dazu führen werden, Effizienzkriterien nicht ausreichend zu berücksichtigen. Wie bereits oben erläutert führt die Wahl eines effizienten Spitzenproduktes in der Regel über die Lebensdauer hinweg im Vergleich zu Standardprodukten nicht zu finanziellen Nachteilen. Der Nutzen für die Umwelt ist im Vergleich zu Standardprodukten darüber hinaus enorm.

Der Vorschlag einer Richtlinie für Energieeffizienz enthält darüber hinaus einen weiteren wichtigen Hebel zur Unterstützung eines Top-Runner-Ansatzes. Wir fordern, dass Einsparungen im Rahmen des Artikel 6, der einen Anreizmechanismus für Energieeinsparungen vorsieht, nur für die Anschaffung von Produkten der höchsten Effizienzklasse angerechnet werden dürfen.

Effektive Marktüberwachung

Eine effektive Marktüberwachung der eingeführten Standards ist unerlässlich, um das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhalten und erzielte Einsparungen valide berechnen zu können. Hier sehen wir weiterhin großen Handlungsbedarf und die Notwendigkeit eindeutiger und klarer Vorgaben von der EU an die Mitgliedstaaten. Die Anregungen aus dem Konzeptpapier der Bundesregierung sind aus unserer Sicht nicht ausreichend, um die Marktüberwachung entscheidend zu verbessern. Wir fordern, dass in allen Mitgliedsstaaten vergleichbare Sanktionierungssysteme aufgebaut und Akteure benannt werden, die für die nationale Marktüberwachung jeweils zuständig sein sollen. Ein Teil der Stichprobenprüfungen muss obligatorisch an die EU gemeldet werden. In Deutschland muss endlich eine Lösung zwischen Bund und Ländern gefunden werden, um eine wirksame Marktüberwachung sicherzustellen.

Wir unterstützen den Vorschlag der Ministerien, einfach kontrollierbare Anforderungen zu formulieren zwar grundsätzlich, dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass dennoch verbindliche Standards für weitere Umweltkriterien festgelegt werden.

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Irmela Benz

BUND-Energieexpertin

Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86-436

irmela.benz@bund.net

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Frauke Rogalla

Referentin Energiewirtschaft

Markgrafenstraße 66, 10969 Berlin

Tel. 030/258 00-317

rogalla@vzbv.de