

Arbeitspapier FKZ 3708 95 300

# INTEGRATION DER RESSOURCENEFFIZIENZ IN DIE ÖKODESIGN RICHTLINIE

REGELUNGSRAHMEN UND  
REGELUNGSMÖGLICHKEITEN  
- BESTANDSAUFNAHME

Stand: 15. Mai 2012



In Kooperation mit:



## **Impressum**

Arbeitspapier  
**Regelungsrahmen und  
Regelungsmöglichkeiten  
- Bestandsaufnahme**  
Stand: 15. Mai 2012

Autoren:  
**Prof. Dr. Thomas Schomerus (Leuphana Universität, Lüneburg).**  
**Laura Spengler (Ökopol, Hamburg)**

Im Rahmen des  
UFOPLAN-Vorhabens FKZ 3708 95 300

**Integration der Ressourceneffizienz  
in die Ökodesign Richtlinie**

Gesamtleitung  
**Dirk Jepsen**

ÖKOPOL  
Institut für Ökologie und Politik GmbH  
Nernstweg 32–34  
22765 Hamburg  
[www.oekopol.de](http://www.oekopol.de)

☎ + 49-(0)40-39 100 2 0 |

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Analyse der Regelungsmöglichkeiten und Grenzen im Kontext der bestehenden Ökodesign-Richtlinie.....</b>	<b>5</b>
1.1	Einleitung.....	5
1.2	Mechanismus der Ökodesign-Richtlinie .....	5
1.3	Möglichkeiten und Grenzen der Ökodesign-Richtlinie .....	8
1.4	Ausweitung des Geltungsbereichs .....	8
1.4.1	Rechtskonformität.....	8
1.4.2	Akzeptanz .....	13
1.5	Stärkere Adressierung von Ressourceneffizienz .....	14
1.5.1	Rechtskonformität.....	15
1.5.2	Vereinbarkeit mit materiellem Gemeinschaftsrecht .....	16
1.5.3	Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht.....	16
1.5.4	Akzeptanz .....	22
1.6	Spezielle rechtliche Fragen .....	24
1.6.1	Zulässigkeit ausschließlich nicht-energiebezogener Anforderungen.....	24
1.6.2	Zulässigkeit von Durchführungsmaßnahmen mit ausschließlich Informationsanforderungen.....	26
1.6.3	Grenzen für die Inhalte von Informationsanforderungen.....	29
1.6.4	Zulässigkeit von Durchführungsmaßnahmen mit ausschließlich oder vorrangig Gesundheitsschutzanforderungen.....	31
1.7	Zusammenfassung.....	32
<b>2</b>	<b>Prüfung des bestehenden Regelungsrahmens für Produkte .....</b>	<b>34</b>
2.1	Einleitung.....	34
2.2	Übergreifendes Ergebnis zu produktbezogenen Regelungen auf europäischer Ebene .....	35
2.2.1	Instrumenteller Ansatz.....	35
2.2.2	Regelungsgegenstand.....	36
2.2.3	Adressierte Umweltaspekte und Lebenszyklusphasen.....	37
2.2.4	Zusammenfassung.....	38
2.3	Ergebnis zu ausgewählten produktbezogenen Regelungen auf europäischer Ebene .....	38
2.3.1	Zu prüfende Regelungen.....	38
2.3.2	Verhältnis Ökodesign-RL und AbfRRL 2008/98/EG .....	39
2.3.3	Verhältnis Ökodesign-RL zur WEEE-RL 2002/96/EG.....	41
2.3.4	Verhältnis Ökodesign-RL zu RohS – RL 2011/65/EU (Neufassung).....	43
2.3.5	Verhältnis Ökodesign-RL zur RL 2000/53/EG über Altfahrzeuge .....	44
2.3.6	Verhältnis Ökodesign-RL zur Bauprodukte-Verordnung 305/2011.....	44
2.3.7	Verhältnis Ökodesign-RL zur Industrieemissionen-RL 2010/75/EU .....	48
2.3.8	Verhältnis Ökodesign-RL zu REACH-VO 1907/2006.....	49
2.3.9	Ergebnis .....	51
2.4	Fazit .....	52

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Art. 5a Beschluss 1999/468/EG.....7

# 1 ANALYSE DER REGELUNGSMÖGLICHKEITEN UND GRENZEN IM KONTEXT DER BESTEHENDEN ÖKODESIGN-RICHTLINIE

## 1.1 Einleitung

In diesem ersten Teil des Arbeitspapiers (AP 2: Analyse bestehender Rechtsnormen für nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte) wird die Frage gestellt, ob eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte sowie eine stärkere Adressierung der Ressourceneffizienz in der Richtlinie und ihren Durchführungsmaßnahmen möglich ist. Einer solchen Ausweitung der Richtlinie könnten rechtliche Grenzen oder politische Hindernisse entgegen stehen oder diese zumindest erschweren.

Zum besseren Verständnis der Ökodesign-Richtlinie erfolgt zunächst eine Erläuterung ihrer Funktionsweise (Abschnitt 1.2) und danach die Analyse der Möglichkeiten bzw. eventueller Grenzen der Ausweitung der Richtlinie und der stärkeren Adressierung von Ressourcenaspekten (Abschnitt 1.3).

## 1.2 Mechanismus der Ökodesign-Richtlinie

Die Ökodesign-Richtlinie ist eine nach dem so genannten „Neuen Konzept“ (engl. *New Approach*) gestaltete Richtlinie. Dem Konzept liegt eine Entschließung des Rates von 1985 zugrunde, die den Bereich der technischen Harmonisierung und Normung innerhalb der EU neu ordnete.<sup>1</sup> Danach sollen in Rechtsvorschriften lediglich die „wesentlichen Anforderungen“ (WA) für in der Gemeinschaft in Verkehr gebrachte Produkte rechtsverbindlich festgelegt werden, während „technische Spezifikationen“ entsprechend der wesentlichen Anforderungen in harmonisierten Normen festgelegt werden. Die Anwendung der harmonisierten Normen durch die Hersteller ist freiwillig, solange die WA erfüllt sind, können auch andere technische Spezifikationen benutzt werden. Werden Produkte nach den harmonisierten Normen hergestellt, wird davon ausgegangen, dass sie die entsprechenden WA erfüllen.<sup>2</sup>

Im Falle der Ökodesign-Richtlinie werden die WA in Durchführungsmaßnahmen bestimmt. Die Richtlinie setzt also nur einen Rahmen, in dem der allgemeine Geltungsbereich (bisher: energiebetriebene Produkte), übergeordnete Ziele und Prozeduren festgelegt werden. Ökodesign-Anforderungen werden in einem nachgelagerten, von der EU-Kommission geleiteten Prozess für

---

<sup>1</sup> Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung (85/C 136/01).

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000, S. 7 f.

einzelne Produktgruppen erarbeitet. Das Verfahren hierfür ist in Art. 15 i.V.m. Anhang I Ökodesign-Richtlinie definiert. Dabei wird die Kommission nach Art. 19 Ökodesign-Richtlinie von einem Ausschuss unterstützt. Modalitäten für die verschiedenen Ausschuss- oder Komitologieverfahren, die in der EU zum Einsatz kommen, wurden 1999 in einem Ratsbeschluss festgeschrieben.<sup>3</sup>

Für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen ist das so genannte Regelungsverfahren mit Kontrolle (engl. *Regulatory Procedure with Scrutiny*) anzuwenden, welches 2006 durch einen Beschluss des Rates neu eingeführt wurde (vgl. Abbildung 1).<sup>4</sup> In diesem Verfahren müssen einem von der Kommission vorgelegten Entwurf nicht nur ein aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehender Ausschuss, sondern auch das EU-Parlament und formal auch der Rat<sup>5</sup> zustimmen, bzw. wenn sie die Maßnahme ablehnen, kann diese in der bestehenden Form nicht erlassen werden (Art. 5a Beschluss 1999/468/EG).

Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Unterrichts- und Abstimmungsprozesse nach diesem Verfahren im grafischen Überblick<sup>6</sup>:

---

<sup>3</sup> Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG).

<sup>4</sup> Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (2006/512/EG). Als Folge dieses Beschlusses wurde auch die Ökodesign-Richtlinie entsprechend geändert durch die Richtlinie 2008/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Richtlinie 2005/32/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse.

<sup>5</sup> Da die Mitgliedstaaten bereits im Regelungsausschuss vertreten sind, spielt der Rat in der Praxis keine Rolle.

<sup>6</sup> Eigene Darstellung. Da die Ökodesign-Richtlinie noch auf dem alten EG-Vertrag basiert, kommt auch das Verfahren nach diesem Vertrag zur Anwendung. Bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinie wird es jedoch notwendig sein, das Verfahren der delegierten Rechtsakte nach Art. 290 AEUV für die Ökodesign-Richtlinie einzuführen.

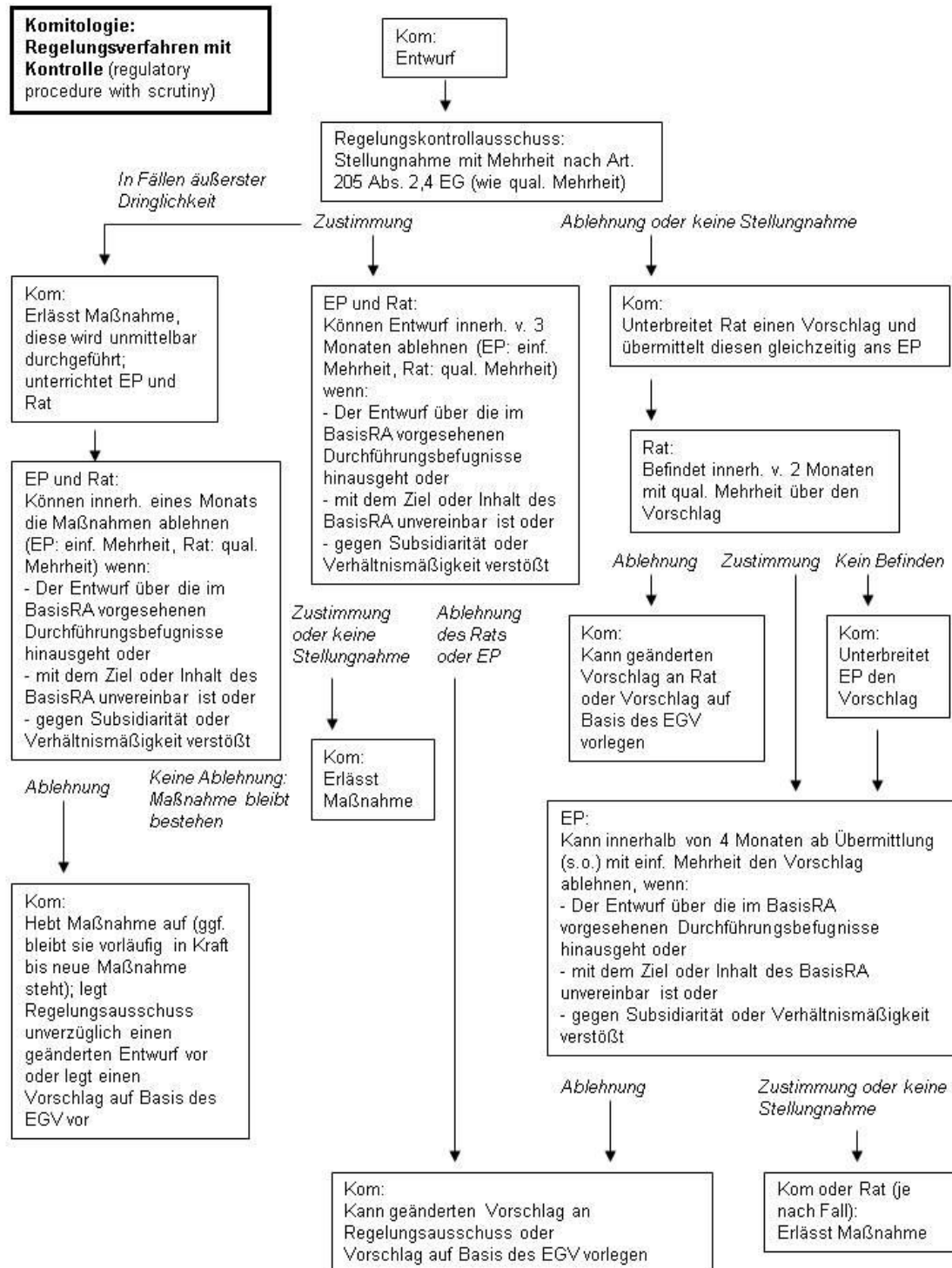


Abbildung 1: Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Art. 5a Beschluss 1999/468/EG

Art. 18 Ökodesign-Richtlinie verpflichtet die Kommission, zusätzlich zu den genannten Akteuren in einem Konsultationsforum Stakeholder aus Industrie und Handel, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen sowie Vertreter der Mitgliedstaaten zu befragen.

Das Konsultationsforum findet statt, bevor ein Regelungsentwurf der Kommission an den zuständigen Ausschuss übermittelt wird und dient dazu, die Inhalte des Entwurfs abzustimmen.

Hersteller bzw. Importeure von in Durchführungsmaßnahmen erfassten Produkten müssen dafür sorgen, dass ihre Produkte die Mindestanforderungen der Durchführungsmaßnahmen erfüllen, andernfalls dürften sie diese innerhalb der EU nicht mehr auf den Markt bringen. Die Konformität mit den Anforderungen wird durch Anbringung der CE-Kennzeichnung auf dem Produkt sowie in einer Konformitätserklärung deklariert (Art. 5 Ökodesign-Richtlinie). Die Marktaufsicht der Mitgliedstaaten überprüft stichprobenartig, ob in der Gemeinschaft auf den Markt gebrachte Produkte tatsächlich alle Mindestanforderungen erfüllen.

Alternativ zu rechtlich verbindlichen Durchführungsmaßnahmen kann die Industrie auch Selbstregulierungsmaßnahmen, insbesondere freiwillige Vereinbarungen, auf den Weg bringen. Diesen soll sogar der Vorzug gegenüber verbindlichen Maßnahmen gegeben werden, sofern zu erwarten ist, dass sie „die Erreichung der politischen Ziele schneller oder kostengünstiger als zwingende Vorschriften ermöglichen“ (Art. 15 Abs. 3b i.V.m. Erwägungsgrund 16 Ökodesign-Richtlinie). Gemäß Art. 17 sind diese Maßnahmen zumindest nach Anhang VIII der Richtlinie zu bewerten.

### **1.3 Möglichkeiten und Grenzen der Ökodesign-Richtlinie**

Bei einer Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte, das heißt zunächst einmal auf sämtliche Produkte, ist das Vorhandensein eventueller Grenzen in zwei Bereichen zu prüfen. Einerseits gilt dies für die Ausweitung des Geltungsbereichs auf sämtliche Produkte<sup>7</sup> als solche – hier könnten u. a. in rechtlicher Hinsicht sowie mit Blick auf die politische Akzeptanz Grenzen bestehen. Andererseits könnten Probleme auftreten, wenn in den Durchführungsverordnungen stärker auch andere Umweltaspekte als die Energieeffizienz von Produkten, z.B. der Ressourcenverbrauch, adressiert würden. Eine solche stärkere Berücksichtigung weiterer Umweltauswirkungen müsste mit der Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle Produkte erfolgen, da der Energieverbrauch hier nicht mehr notwendigerweise zu den bedeutendsten Umweltaspekten oder überhaupt zu einer relevanten Umweltauswirkung dieser Produkte zählt.

### **1.4 Ausweitung des Geltungsbereichs**

#### **1.4.1 Rechtskonformität**

Zur Gewährleistung der Rechtskonformität, d. h. der Vereinbarkeit der geplanten Regelung mit geltendem (Gemeinschafts-)Recht, müssen sowohl formelle wie auch materielle Anforderungen erfüllt sein. Insbesondere muss die Gemeinschaft die Regelungskompetenz haben, d. h. es muss

---

<sup>7</sup> Hierzu auch Schomerus/Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP 201, 54 ff.



eine geeignete Rechtsgrundlage vorhanden sein. Weitere Fragen können sich vor allem aus der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Welthandelsrecht ergeben.<sup>8</sup>

### **Rechtsgrundlage der Ökodesign-Richtlinie und Subsidiarität**

Die Richtlinie ist auf Art. 95 EG (seit dem Vertrag von Lissabon: Art. 114 AEUV) gestützt als Maßnahme zur „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand“ hat (Art. 95 Abs. 1 EG bzw. Art. 114 Abs. 1 AEUV). Die Wahl dieser Grundlage wird in den Erwägungsgründen der Richtlinie erläutert:

*„Die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign“) energieverbrauchsrelevanter Produkte können Handelshemmnisse schaffen, den Wettbewerb in der Gemeinschaft verzerren und damit unmittelbar das Funktionieren des Binnenmarktes stören. Die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften ist das einzige Mittel, um der Entstehung von Handelshemmnissen und unlauterem Wettbewerb vorzubeugen.“<sup>9</sup>*

Es ist fraglich, ob eine Ausweitung des Geltungsbereichs möglich wäre, sofern die RL weiterhin auf Art. 114 AEUV gestützt wird, oder ob eine Ausweitung auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte nicht vielmehr eine Abstützung auf die Umweltkompetenz des Art. 191 AEUV erfordern würde. Nach der Rechtsprechung des EuGH kommt es für die Wahl der Rechtsgrundlage auf den Regelungsschwerpunkt der Richtlinie an (sog. Schwerpunkttheorie).<sup>10</sup> Problematisch wird es immer dann, wenn es sich um eine bifinale Norm handelt, bei der die Ziele der Vollendung des Binnenmarktes und des Umweltschutzes gleichgewichtig sind. Genau wie für energieverbrauchsrelevante Produkte ließe sich auch eine Ausweitung der Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte mit den Erfordernissen eines harmonisierten Binnenmarktes begründen, da sich diese Produkte mit Hinblick auf den freien Handel nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Eine Ausweitung auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte ist daher auf Basis des Art. 114 AEUV möglich.

Ließe sich dagegen keine Zuordnung anhand der Schwerpunkttheorie finden, wäre – abgesehen von der Machbarkeit einer Ausweitung auf Grundlage des Art. 114 AEUV – die Option einer Doppelabstützung der Richtlinie auf Art. 114 und 191 AEUV zu erwägen.<sup>11</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH bestünde bei untrennbaren Materien gar eine Verpflichtung zu einer solchen Doppelabstützung.<sup>12</sup> Insgesamt bleibt dies jedoch eine sehr seltene Ausnahme. Die Doppelabstützung würde für einzelne Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, strengere nationale Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen als sie in der Richtlinie vorgesehen sind. Art. 114 AEUV lässt zwar grundsätzlich einen Spielraum für einzelstaatliche Maßnahmen, die über die geforderten

---

<sup>8</sup> T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 24.

<sup>9</sup> Richtlinie 2009/125/EG, Erwägung (2).

<sup>10</sup> W. Kahl, in: C. Callies, M. Ruffert 2007: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Art. 95, Rn. 76 ff.

<sup>11</sup> Zur Doppelabstützung vgl. T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 178 f. sowie T. Schomerus 2008: Der Top-Runner-Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130, 137.

<sup>12</sup> S. etwa EuGH, Rs. C-336/00, Slg. 2002, I-7699, Rn. 31 (Huber); dazu W. Kahl, in: C. Callies, M. Ruffert 2007: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Art. 95, Rn. 79 m. w. N.

Umweltschutzmaßnahmen hinausgehen (Art. 114 Abs. 4 AEUV). Dieser ist jedoch wesentlich enger als die Möglichkeiten für einzelstaatliche Vorschriften, die die Umweltartikel des Vertrags gemäß Art. 191 AEUV einräumen.<sup>13</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV ist nicht verletzt. Das Ziel der Richtlinie, die Angleichung der Vorschriften der Mitgliedstaaten und den Abbau von Handelsbarrieren zu bewirken, kann nur auf europäischer Ebene erreicht werden und nicht durch Einzelregelungen der Mitgliedstaaten. Dabei gibt es keinen relevanten Unterschied zwischen energiebetriebenen und anderen Produkten, so dass das gleiche gilt wie für die Ökodesign-Richtlinie in der noch geltenden Fassung.

Da demnach mit Art. 114 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage vorhanden ist, kann die Gemeinschaft hier regulativ tätig werden.

### **Vereinbarkeit mit materiellem Unionsrecht**

Die Vereinbarkeit einer auf alle Produkte ausgeweiteten Ökodesign-Richtlinie mit dem Unionsrecht stellt kein grundsätzliches Problem dar, da die Ausweitung des Geltungsbereichs keine unmittelbare Wirkung auf die umfassten Produktgruppen entfaltet. Es muss jedoch in den Durchführungsmaßnahmen für einzelne Produktgruppen genau geprüft werden, ob eine Vereinbarkeit der angestrebten Regelungen mit dem EU-Recht gewährleistet ist (vgl. Arbeitsschritt 2.2). Es könnte zudem aus rechtlichen oder politischen Gründen sinnvoll oder notwendig sein, bestimmte Produktgruppen von vornherein aus dem Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen.<sup>14</sup> Zwei Beispiele seien im Folgenden genannt:

Die aktuelle Ökodesign-Richtlinie gilt nicht für „Verkehrsmittel zur Personen- oder Güterbeförderung“ (Art. 1 Abs. 3, s.o.). Dies hat die Kommission damit begründet, dass zwar ein erhebliches Potential bestehe, die Umweltauswirkungen des Transportsektors zu verringern, dieser Bereich jedoch schon umfangreich von anderen Regelungen adressiert werde.<sup>15</sup> Hier ist es allerdings fraglich, ob tatsächlich weitgehende Überschneidungen mit anderen Vorschriften des Unionsrechts oder vielmehr politische Überlegungen zum Ausschluss von Fahrzeugen aus dem Geltungsbereich der Ökodesign-Richtlinie geführt haben, zumal zur Zeit der Verabschiedung der ursprünglichen Richtlinie noch eine CO<sub>2</sub>-Selbstverpflichtung des Europäischen Automobilverbands (ACEA) galt. Seit 2009 gilt eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für PKWs (als Nachfolgeregelung der ausgelaufenen Selbstverpflichtung), die zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs beitragen soll.<sup>16</sup> Die Studie zur Evaluation der Ökodesign-Richtlinie kommt in ihrem Ende 2011 veröffentlichten vorläufigen Endbericht zum Schluss, dass Verkehrsmittel bei einer möglichen Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie nicht als prioritär zu betrachtende Produkte behandelt werden sollten, da bereits bestehende Regelungen die „wichtigsten

---

<sup>13</sup> Vgl. T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 176.

<sup>14</sup> Bei der Aufstellung von Durchführungsmaßnahmen muss allerdings für jede Produktgruppe ohnehin genau geprüft werden, ob dies überhaupt möglich ist, da die Richtlinie hierfür genaue Kriterien nennt, u.a. das Fehlen einschlägiger gemeinschaftlicher Vorschriften (vgl. Art. 15 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie).

<sup>15</sup> Europäische Kommission: Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy related products – Impact Assessment, 16. 7. 2008, S. 24.

<sup>16</sup> Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

Umweltaspekte“ von Verkehrsmitteln abdecken.<sup>17</sup> Möglicherweise werden in Zukunft auch andere Aspekte als der Energieverbrauch, wie beispielsweise der Verbrauch an Metallen und anderen knappen Rohstoffen, stärker von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie adressiert. In diesem Fall wäre eine erneute Überprüfung der Ausnahmeregelung für Fahrzeuge zu empfehlen; das Argument, dass bereits ausreichende Regelungen für diese Produktgruppe vorhanden seien, wäre dann nicht mehr stichhaltig.

Eine weitere Produktgruppe, deren Aufnahme in die Ökodesign-Richtlinie nicht unproblematisch wäre, sind die landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Wie bereits erwähnt, beruht die Ökodesign-Richtlinie auf Art. 114 AEUV und hat das Ziel, die Grundsätze der Warenverkehrsfreiheit umzusetzen. Zwar fallen auch landwirtschaftliche Produkte – „die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe“ (Art. 38 Abs. 1 S. 2 AEUV) – nach Art. 38 ff. AEUV in den Regelungsbereich des „Gemeinsamen Marktes“. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse gelten jedoch Sonderregelungen zur Erreichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, die sich insbesondere in der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte bis hin zu europäischen Marktordnungen widerspiegeln. Diese Sonderregeln gehen nach Art. 38 Abs. 2 AEUV den allgemeinen Binnenmarktregeln vor. Sie werden nicht auf Grundlage des Art. 114 AEUV erlassen, vielmehr gibt es insoweit eine spezielle Rechtssetzungsermächtigung für die Europäische Gemeinschaft in Art. 43 AEUV.

Nach der o. a. Schwerpunkttheorie kommt es darauf an, ob regulative Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft ihren Schwerpunkt im allgemeinen Binnenmarktbereich haben, mit der Folge, dass nach Art. 38 Abs. 2 AEUV die Vorschriften für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts, mithin auch Art. 114 AEUV gelten, oder ob schwerpunktmäßig Ziele des Art. 39 AEUV verfolgt werden, so dass derartige Produktregulierungen auf die spezielle Grundlage der Art. 43 AEUV zu stützen wären. Nach Art. 38 Abs. 1 AEUV umfasst der Binnenmarkt auch den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Hierunter fallen nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 AEUV die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe. Diese Erzeugnisse, für die die Art. 39-44 AEUV gelten, sind in Anhang I zum AEUV aufgeführt. Letztlich ist diese Liste ausschlaggebend.<sup>18</sup> Sie umfasst Tiere, Pflanzen, Verarbeitungen wie Zucker und vieles mehr. Durch Produktanforderungen aufgrund von Durchführungsmaßnahmen einer erweiterten Ökodesign-Richtlinie würde der Handel mit diesen Erzeugnissen betroffen, im Extremfall sogar unmöglich gemacht. Es kann daher die Auffassung vertreten werden, dass der Wirkungsschwerpunkt einer auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse erweiterten Ökodesign-Richtlinie beim Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen liegt und daher eine Abstützung auf Art. 114 AEUV nicht möglich wäre.

Andererseits lässt sich argumentieren, dass eine auf Ressourceneffizienzaspekte erweiterte Richtlinie gar nicht auf die durch Art. 38 ff. AEUV abgedeckten Materien des Gemeinsamen Marktes für die Landwirtschaft und der Gemeinsamen Agrarpolitik abzielen, sondern mit dem Umweltschutz, speziell der Ressourceneffizienz, ganz andere Ziele im Auge hat. Hiernach läge der Schwerpunkt der erweiterten Richtlinie gerade nicht bei den Zielen der Art. 38 ff. AEUV. Folgte

---

<sup>17</sup> CSES/Oxford Research, Evaluation of the Ecodesign Directive (2009/125/EC). Draft Final Report, December 2011, Executive Summary.

<sup>18</sup> G. Thiele, in: C. Calliess, M. Ruffert 2007: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Art. 32, Rn. 12.

man dieser Argumentation, wäre die Abstützung einer auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse bezogenen erweiterten Ökodesign-Richtlinie auf Art. 43 AEUV nicht geboten.<sup>19</sup>

Ob eine Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie auf landwirtschaftliche Erzeugnisse nach dem gegenwärtigen produktbezogenen Ansatz dieser Richtlinie rechtlich möglich ist, ist zweifelhaft. Würde im Ergebnis eine Abstützung auf Art. 114 AEUV abgelehnt werden, könnte als Alternative eine spezielle „Landwirtschaftliche Erzeugnisse-“ oder „Lebens- und Futtermittel-Ökodesign-Richtlinie“ auf Basis von Art. 43 AEUV in Erwägung gezogen werden.<sup>20</sup>

### **Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht**

Die Ausweitung der Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie muss weiter mit dem Welthandelsrecht vereinbar sein.<sup>21</sup>

Die Welthandelsorganisation (WTO) hat nach Art. II Abs. 2 WTO 1994 das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) inkorporiert. Sowohl die Regelungen des GATT als auch die des spezielleren Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-Abkommen) sind hier relevant. Nach Art. XX GATT sind handelsbeschränkende Maßnahmen zulässig, sofern sie für die Erreichung eines der darin genannten Ziele erforderlich sind.<sup>22</sup> Unter diesen Zielen wird der Schutz menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens und der Gesundheit (lit. b) ebenso erwähnt wie der Schutz endlicher natürlicher Ressourcen (lit. g). Auch gemäß dem TBT-Abkommen, dessen Ziel es ist, das handelshemmende Potential technischer Standards zu entschärfen, sind unter Umständen Handelsbeschränkungen zulässig.<sup>23</sup> Zwingende Mindeststandards und Kennzeichnungsvorschriften fallen unter die „technischen Vorschriften“ nach Anhang 1 Nr. 1 TBT-Abkommen, für deren Rechtmäßigkeit die Verfolgung eines der unter Art. 2.2 TBT-Abkommen genannten Schutzziele erforderlich ist.<sup>24</sup> Als Ziel wird dort auch „der Schutz der menschlichen Gesundheit oder Sicherheit, tierischen oder pflanzlichen Lebens oder der Gesundheit, oder der Umwelt“ genannt. Da die Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie noch keine unmittelbar handelsbeschränkende Wirkung entfaltet, ist sie mit den Vorschriften des Welthandelsrechts vereinbar. Insoweit unterscheiden sich nicht-energieverbrauchsrelevante und energiebetriebene bzw. energieverbrauchsrelevante Produkte nicht grundsätzlich voneinander. Bei der Ausgestaltung von Durchführungsmaßnahmen ist jedoch im Detail zu prüfen, ob die durch die Mindeststandards erzielte Umweltentlastung und die Stärke der Handelsbeschränkung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (vgl. Abschnitt 1.5.3).

---

<sup>19</sup> Vgl. auch die Diskussion der Abgrenzung zwischen Art. 95 und 175 EG bei T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 176 ff.

<sup>20</sup> Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) lehnt im Übrigen eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf Lebensmittel ab, vgl. BVE: Briefing zum EU-Aktionsplan „Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“ – BVE lehnt Anwendung der Eco-Label Verordnung sowie der Ökodesign-Richtlinie auf Nahrungsmittel ab. Berlin, 06.02.2009. Unter: [http://www.bve-online.de/presseservice/bve\\_aktuell/aktuell\\_090206/scp/](http://www.bve-online.de/presseservice/bve_aktuell/aktuell_090206/scp/)

<sup>21</sup> Vgl. auch die ausführlichere (da an dieser Stelle relevantere) Prüfung im Abschnitt 1.5.3.

<sup>22</sup> Dazu G. Winter, Welthandelsrecht und Umweltschutz, in: H.-P. Dolde (Hrsg.) 2001: Umweltrecht im Wandel, Berlin, S. 71 ff; vgl. auch T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 162.

<sup>23</sup> S. Puth 2005: WTO und Umwelt. In: M. Hilf, S. Oeter: WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden: Nomos, S. 577-600, S. 597, Rn. 47.

<sup>24</sup> Ebd., Rn. 47-48.

#### 1.4.2 Akzeptanz

Die politische Durchsetzbarkeit oder Akzeptanz eines Instruments ist entscheidend dafür, ob ein Regelungskonzept tatsächlich umgesetzt werden kann.<sup>25</sup> Sie wird durch eine Reihe von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst und hängt zudem von aktuellen Entwicklungen ab.<sup>26</sup> Daher kann die Akzeptanz eines Instruments nicht endgültig geklärt werden. Sie kann aber für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie vorläufig abgeschätzt werden. Hierzu ist insbesondere eine Betrachtung der entstehenden Kosten im Falle einer Ausweitung interessant. Des Weiteren können bereits erste Äußerungen beteiligter Gruppen zur geplanten Ausweitung zusammengefasst werden.

#### Kostenabschätzung

Der Folgenabschätzung zur in 2009 erfolgten Neufassung der Ökodesign-Richtlinie zufolge hat eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie kaum unmittelbare Folgen, abgesehen davon, dass es möglich wird, Umsetzungsmaßnahmen für weitere Produkte zu verabschieden. Die eigentlichen produktrelevanten Normierungen erfolgen auf der Ebene der Durchführungsmaßnahmen. Für die einzelnen Umsetzungsmaßnahmen sollen detaillierte Berechnungen zur Kosteneffizienz erfolgen.<sup>27</sup> Aus einer vorläufigen Abschätzung der Kosten von Umweltauswirkungen verschiedener Produktgruppen wird ersichtlich, dass nicht nur für energieverbrauchsrelevante, sondern auch für einige nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte ein hohes Potential an Kosteneinsparungen besteht.<sup>28</sup> Hier nennt die Kommission in ihrer Folgenabschätzung unter anderem Reinigungsprodukte, Schuhe/Lederwaren, Nahrungsmittel, Print-Medien etc.<sup>29</sup>

Für die Verbraucher können kurzfristig erhöhte Ausgaben entstehen, da Mindestanforderungen für Produkte zu deren Verteuerung führen können. Langfristig wird dies jedoch ausgeglichen durch niedrigere Kosten bei der Benutzung der Produkte, da bei der Erarbeitung von Durchführungsmaßnahmen das Prinzip der geringsten Lebenszykluskosten zugrunde gelegt wird.<sup>30</sup> Darüber hinaus dürfen gemäß Art. 15 Abs. 5c Ökodesign-Richtlinie aufgrund von Durchführungsmaßnahmen keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen hinsichtlich der Erschwinglichkeit des Produkts für die Verbraucher entstehen. Ebenso könnten auf die Mitgliedstaaten und die Kommission sowie die Hersteller administrative Kosten zukommen.<sup>31</sup> Diese hängen jedoch stark von den in Durchführungsmaßnahmen adressierten Produkten und der Art und Anzahl der geregelten Produkteigenschaften ab. Die Wettbewerbsfähigkeit europäischer

---

<sup>25</sup> Vgl. T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 25. Vgl. auch Kriterium der „politischen Durchsetzbarkeit“ in: A. Roßnagel, J. Sanden, S. Benz: Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente. Umwelt und Planungsrecht, 27. Jg. (2007), Heft 10, 361 – 366.

<sup>26</sup> Vgl. die strukturellen und situativen Handlungsbedingungen im Modell der Umweltpolitikanalyse nach M. Jänicke: Umweltpolitik, S. 79, in: M. Jänicke, P. Kunig, M. Stitzel (2003): Umweltpolitik - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, S. 29-157.

<sup>27</sup> Europäische Kommission: Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy related products – Impact Assessment, 16. 7. 2008, S. 39.

<sup>28</sup> Ebd., S. 20, 40.

<sup>29</sup> Ebd., S. 40.

<sup>30</sup> Ebd., S. 35.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu CSES/Oxford Research, Evaluation of the Ecodesign Directive (2009/125/EC). Draft Final Report, December 2011.

Hersteller auf dem Weltmarkt wird laut der Kommission durch eine Ausweitung, wie auch durch die Ökodesign-Richtlinie im Allgemeinen, nicht gefährdet.<sup>32</sup>

### **Bisherige Äußerungen von Akteuren**

Kommentare aus der Sicht von Unternehmen und Industrie in Bezug auf eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf alle Produkte (außer Fahrzeugen) sind eher ablehnend. In einer Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) heißt es, es sei „kaum vorstellbar“, dass eine für alle Produkte geltende Ökodesign-Richtlinie noch praktikabel sei.<sup>33</sup> Ökodesign-Vorschriften sollten sich auf Produkte begrenzen, die eine erhebliche Auswirkung auf den Energieverbrauch hätten und über ein entsprechendes Verbesserungspotential verfügten. Weitere Bedenken, die von Wirtschaftsverbänden geäußert werden, betreffen die Gefahr „unverhältnismäßiger Kosten und Bürokratie“ durch Ökodesign-Anforderungen<sup>34</sup> sowie eine drohende Doppelregulierung durch Überschneidungen mit anderen Instrumenten.<sup>35</sup>

Umweltverbände hingegen haben bereits während des Prozesses der Ausweitung auf energieverbrauchsrelevante Produkte eine Ausweitung auf alle Produkte (außer Fahrzeugen) gefordert.<sup>36</sup> Die Kommission könne so flexibel auf neue Umweltprobleme reagieren, während trotzdem Prioritäten z.B. bei besonders energieverbrauchsrelevanten Produkten in Form eines Arbeitsplans gesetzt werden könnten.

### **1.5 Stärkere Adressierung von Ressourceneffizienz**

Bisher wurde in Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen vor allem der Energieverbrauch von Produkten in der Nutzungsphase adressiert. Dies soll sich nach Ansicht u.a. des EU-Parlaments ändern und es sollen verstärkt auch andere Aspekte geregelt werden, v.a. die effiziente Verwendung von Ressourcen jenseits der Energieeffizienz, da nur auf diese Weise angemessen der gesamte Lebenszyklus von Produkten berücksichtigt werden kann.<sup>37</sup> Die Herausforderung, auch weitere umweltrelevante Eigenschaften von Produkten neben dem Energieverbrauch in der Nutzungsphase und anderen, problemlos am Produkt messbaren Faktoren zu adressieren, besteht darin, dass hier verstärkt Aspekte eine Rolle spielen, die nicht so leicht messbar sind oder sogar am Produkt gar nicht festgestellt werden können.<sup>38</sup> Letztere können auch als „Vorkettenaspekte“ bezeichnet werden, d.h. es handelt sich um Umweltauswirkungen, die im Fall von Importprodukten außerhalb der EU stattfinden, und damit wesentlich schwieriger zu überprüfen sind.

---

<sup>32</sup> Ebd., S. 32.

<sup>33</sup> Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Stellungnahme zum Thema: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, 20. 11. 2008.

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie: Stellungnahme zum BMU-Konzept einer „Ökologischen Industriepolitik“, 17. 9. 2008, S. 10.

<sup>36</sup> Europäisches Umweltbüro: EEB position on the revision of the Ecodesign Directive: Reaping the full potential of ecodesign to green the EU market, 24. 11. 2008. Vgl. auch: Europäisches Umweltbüro: Press release: MEPs approve move toward more ecologically friendly products, 17. 2. 2009.

<sup>37</sup> Europäisches Parlament: Legislative Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung), Mitentscheidungsverfahren, Erste Lesung, P6\_TC1-COD(2008)0151, 24. 4. 2009.

<sup>38</sup> Zur Methodenproblematik vgl. AP 3.

### 1.5.1 Rechtskonformität

Die Rechtsgrundlage für Ökodesign-Umsetzungsmaßnahmen ist die Ökodesign-Richtlinie selbst. Die Richtlinie richtet sich ihrem Wortlaut nach grundsätzlich auf alle bedeutsamen Umweltauswirkungen energieverbrauchsrelevanter Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus. Die Möglichkeit, Ressourcenaspekte in Form von Mindeststandards stärker zu adressieren, besteht daher schon jetzt (Anh. I Teil 1 Nr. 1.2 a Ökodesign-Richtlinie). Allerdings wird vorläufig dem Umweltaspekt Energieverbrauch Priorität eingeräumt, was sich auch in den Erwägungsgründen zeigt:

*„Obwohl ein umfassender Ansatz bei der Umweltverträglichkeit wünschenswert ist, sollte bis zur Annahme eines Arbeitsplans die Senkung von Treibhausgasemissionen durch Steigerung der Energieeffizienz als ein vorrangiges umweltpolitisches Ziel betrachtet werden.“* (Ökodesign-Richtlinie, Erwägungsgrund 14).

Hierfür wird als Option insbesondere die Regelung des Endverbrauchs von Energie während der Nutzungsphase von Produkten genannt (vgl. Erwägungsgrund 6). Dies wird als effektive Maßnahme bewertet, den Energieverbrauch auf relativ unkomplizierte Weise zu senken.

Wenn auch nicht zu verkennen ist, dass energiebezogene Belange im Vordergrund stehen, macht Art. 1 Abs. 2 doch klar, dass über die Energieeffizienz hinaus die Erhöhung des Umweltschutzniveaus allgemein angestrebt wird:

*„Diese Richtlinie (...) trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau erhöht und zugleich die Sicherheit der Energieversorgung verbessert.“*

Die Erwägungsgründe betonen neben der Energieeffizienz insbesondere die Bedeutung der Ressourceneffizienz (vgl. Erwägungsgründe 3, 10 und 13). Hierzu Erwägungsgrund 10:

*„Die Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz von Produkten trägt zur Sicherheit der Energieversorgung und zur Verringerung der Nachfrage nach natürlichen Ressourcen bei, die beide Voraussetzungen für eine gesunde Wirtschaft und damit für eine nachhaltige Entwicklung sind.“*

Der Ressourcenverbrauch bzw. die Ressourceneffizienz wird zudem in Anhang I sowie in Art. 21 a) als bedeutender Umweltparameter aufgeführt. Einige der Verweise auf Ressourceneffizienz wurden im Zuge der 2009 erfolgten Ausweitung des Geltungsbereichs in die Richtlinie aufgenommen. Dies zeigt den Wunsch des Richtliniengebers, mit der Richtlinie Ressourcenfragen über die Energieeffizienz hinaus in Zukunft stärker in den Blick zu nehmen.

Allerdings bestimmt Art. 15 Abs. 4a, dass bei der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme die Festlegung von Ökodesignanforderungen an die bedeutenden Umweltaspekte eines Produkts nicht aufgrund einer Unsicherheit bei anderen Aspekten unangemessen verzögert werden darf. Daraus lässt sich die Begründung dafür ableiten, dass zunächst vor allem der Energieverbrauch während der Nutzungsphase adressiert wird. Nach der Regelung dieses besonders bedeutenden Umweltaspekts besteht jedoch die Möglichkeit, weitere Umweltauswirkungen während anderer Lebenszyklusphasen aufzunehmen, beispielsweise die effiziente Verwendung natürlicher Ressourcen abgesehen von Energieträgern. Diese in der Richtlinie schon angelegte Möglichkeit muss nur stärker umgesetzt werden, wobei die

Bedingungen des Art. 15 Ökodesign-Richtlinie zu erfüllen sind. In dieser Hinsicht ist insbesondere Art. 15 Abs. 7 zu beachten:

*„Die Anforderungen sind so zu formulieren, dass gewährleistet ist, dass Marktaufsichtsbehörden prüfen können, ob das Produkt die Anforderungen der Durchführungsmaßnahme erfüllt. In der Durchführungsmaßnahme ist anzugeben, ob eine Überprüfung entweder direkt am Produkt oder anhand der technischen Unterlagen vorgenommen werden kann.“*

Dieser Absatz ist entscheidend für die Zulässigkeit von produktionsbezogenen Anforderungen, deren Einhaltung am Produkt selbst nicht mehr festzustellen ist (vgl. Abschnitt 1.5.3). Der Nachweis müsste über technische Unterlagen erfolgen, die der Hersteller zusammenstellt und deren Inhalte in Anhang IV Nr. 2 Ökodesign-RL genauer benannt sind. Der Begriff „technische Unterlagen“ ist in der Richtlinie nicht genau definiert. Es ist davon auszugehen, dass technische Unterlagen beispielsweise auch Zertifikate und ähnliches enthalten können. Eine reine Selbstdeklaration des Herstellers, dass die Anforderungen eingehalten werden, dürfte nicht ausreichen.

### **1.5.2 Vereinbarkeit mit materiellem Gemeinschaftsrecht**

Für die Vereinbarkeit von Ressourceneffizienz-Anforderungen in den Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie mit dem EU-Recht muss im Einzelnen geprüft werden, ob für eine Produktgruppe schon ähnliche oder auch entgegenstehende Anforderungen in anderen europäischen Vorschriften enthalten sind (vgl. hierzu das Kapitel 2 dieses Arbeitspapiers).

### **1.5.3 Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht**

Anforderungen im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-RL in Bezug auf den Ressourcenschutz müssten mit den Anforderungen des Welthandelsrechts vereinbar sein. Zunächst ist festzuhalten, dass sowohl die Zielsetzungen des GATT („Entwicklung des vollständigen Gebrauchs der Ressourcen der Welt“, Präambel) als auch der WTO selbst den Ressourcenschutz berücksichtigen:<sup>39</sup>

*„...wobei gleichzeitig die optimale Erschließung der Ressourcen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung möglich sein soll, im Hinblick auf den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und auf den verstärkten Einsatz von Mitteln, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Bestrebungen vereinbar sind“<sup>40</sup> (WTO-Präambel).*

Dennoch ist nicht zu verkennen, dass ein grundsätzlicher Konflikt zwischen dem freien Welthandel und dem Ressourcenschutz besteht, der nach den völkerrechtlichen Kollisionsregeln und soweit vorhanden auf Grundlage von Verträgen gelöst werden muss.

Speziell verbietet Art. XI GATT mengenmäßige Beschränkungen des int. Handelsverkehrs:

---

<sup>39</sup> Zum Folgenden s. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes - FKZ 3709 18 153 1, erscheint vorauss. 2012, S. 38 ff. Abschlussbericht.

<sup>40</sup> Übersetzung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_632\\_20/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_632_20/index.html).



*“No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”*

Die Reduktion des Abbaus und des Exports seltener Erden durch die VR China ist zum Beispiel als den Export beschränkende Maßnahme nach Art. XI GATT zu beurteilen.<sup>41</sup>

Nach Art. III Nr. 1 GATT gilt ein allg. Diskriminierungsverbot:

*“The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production....”*

Anforderungen an Produkte können, soweit sie nicht nach Art. XI GATT zu beurteilen sind, gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. III Nr. 4 GATT verstoßen:

*“The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.”*

Problematisch ist die Prüfung, wann es sich um “like products” handelt. So hat der Appellate Body im Asbestos-Fall entschieden, dass Produkte nicht vergleichbar sind, wenn das eine toxisch ist und das andere nicht.<sup>42</sup> Unklar ist, ob auch die Art und Weise der Herstellung eines Produkts relevant sein sollte. Nach geltendem WTO-Recht ist dies für die Entscheidung, ob es sich um „like products“ handelt, nicht der Fall.<sup>43</sup> Diese Sichtweise ist jedoch umstritten.<sup>44</sup>

Werden auf den Ressourcenschutz bezogene Anforderungen an Produkte und deren Herstellung (Process and Production Method – PPM) gestellt, handelt es sich um sog. „trade related environmental measures“ (TREM). Diese können unter den Voraussetzungen des Art. XX GATT gerechtfertigt sein:

*„Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions*

---

<sup>41</sup> Vgl. Sanden, Schomerus et al., Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts FKZ 3709 18 153 1, Abschlussbericht (im Erscheinen), 2011, S. 43.

<sup>42</sup> WTO Report of the Appellate Body, „European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products“, AB-2000-11, WTO Document WT/DS135/AB/R (2001).

<sup>43</sup> Cameron/Campbell, A Reluctant Global Policymaker, in: Steinberg (Hrsg.), The Greening of Trade Law, 2002, S. 23 (41).

<sup>44</sup> Kritisch u. a. Potts, The Legality of PPMs under the GATT: Challenges and Opportunities for Sustainable Trade Policy, Winnipeg 2008; Halle, The WTO and sustainable development“, in: Yasuei/Yanovich/Bohanes (Hrsg.), The WTO in the Twenty-First Century: Dispute Settlement, Negotiations, and Regionalism in Asia, Cambridge 2007, 395-405.

*prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:*“

Nach diesem sog. „Chapeau“ dürfen nicht in Wirklichkeit vorgeschobene, verschleierte protektionistische Maßnahmen zum Schutz des nationalen Marktes sein. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann auf die spezifischen Rechtfertigungsgründe des Art. XX GATT zurückgegriffen werden, etwa auf Art. XXb);

„(b) *necessary to protect human, animal or plant life or health;*“

Insoweit kommt es auf „alle relevanten Faktoren, insbesondere das Ausmaß des Beitrags zur Verwirklichung einer Maßnahme, das Ziel, die Restriktivität der Handelsbilanz sowie auf Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Interessen oder Werte“ an.<sup>45</sup>

Art. XXg) nennt als weiteren Rechtfertigungsgrund den Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen:

„(g) *relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;*“

Auch dies kann zur Rechtfertigung ressourcenschutzbezogener Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL herangezogen werden.

Bei den handelsbeschränkenden umweltschutzbezogenen Maßnahmen wird zwischen produktbezogenen und nicht-produktbezogenen TREMs unterschieden.<sup>46</sup> Produktbezogene TREMs richten sich gegen umweltschädliche Produkte (z.B. gefährliche Substanzen im Produkt, hoher Energieverbrauch bei der Nutzung), wobei der Anknüpfungspunkt für die Maßnahme entweder die Schädlichkeit des Produkts selbst oder ein für die Herstellung verwendetes Verfahren ist (Prozesse und Produktionsmethoden, PPMs),<sup>47</sup> das diese schädlichen Merkmale hervorbringt (z.B. Verwendung gefährlicher Substanzen). Zu den nicht-produktbezogenen TREMs hingegen gehören Maßnahmen, die den Handel mit Produkten beschränken, welche selbst nicht umweltschädlich sind, aber mittels schädlicher PPMs hergestellt wurde, wobei sich der Herstellungsprozess beim fertigen Produkt nicht niederschlägt (z.B. Emissionen, Energieverbrauch während der Herstellung).<sup>48</sup> Während produktbezogene TREMs, sofern sie begründet sind, mit dem WTO-Recht vereinbar sind, ist die Zulässigkeit nicht-produktbezogener TREMs umstritten, da letztere nach Argumentation der Kritiker zu weit in die Autonomie des Herkunftslandes eingriffen.<sup>49</sup> Die Rechtmäßigkeit einer solchen nicht-produktbezogenen Maßnahme hängt davon ab, ob sie vom zuständigen WTO-Panel als versteckte Handelsbeschränkung bewertet wird, die dem Verlust der eigenen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund nationaler Standards entgegenwirken soll, oder als einzige

---

<sup>45</sup> Bericht des Appellate Body, Brasilien – Runderneuerte Reifen, Abs. 156.

<sup>46</sup> S. Puth 2005: WTO und Umwelt. In: M. Hilf, S. Oeter: WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden: Nomos, S. 577-600, S. 587 f., Rn. 21 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Anhang I Nr. 1 und 2 TBT-Abkommen zu technischen Vorschriften und Standards, die sich beide auf Produkte und damit verbundene PPMs beziehen. Nicht-produktbezogene PPMs dagegen sind vom TBT-Abkommen inhaltlich nicht erfasst, s. S. Puth 2005: WTO und Umwelt. In: M. Hilf, S. Oeter: WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden: Nomos, S. 577-600, S. 598, Rn. 48; sowie H. Jessen, M. Gehring: Technische Handelshemmnisse (TBT). In: M. Hilf, S. Oeter: WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden: Nomos, S. 347-361, S. 353, Rn. 18.

<sup>48</sup> S. Puth 2005: WTO und Umwelt. In: M. Hilf, S. Oeter: WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden: Nomos, S. 577-600, S. 588, Rn. 24.

<sup>49</sup> Ebd., S. 588, Rn. 25; Umweltbundesamt 2008: Grenzsteuerausgleich für Mehrkosten infolge nationaler/europäischer Umweltschutzinstrumente – Gestaltungsmöglichkeiten und WTO-rechtliche Zulässigkeit. Climate Change 05/08, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, S. 11; sowie ausführlich: S. Charnovitz 2002: The Law of Environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the Myth of Illegality. The Yale Journal of International Law, 27, 59-110.

Möglichkeit, negative globale Umweltauswirkungen zu verhindern, die in anderen Ländern verursacht werden.<sup>50</sup> Zumindest dann, wenn es einen Anknüpfungspunkt („nexus“) für den Importstaat gibt, sollten Importbeschränkungen aufgrund extraterritorialer Wirkungen als zulässig mit dem GATT angesehen werden können. Insbesondere gilt dies auch für Beeinträchtigungen der „global commons“, z. B. in Form eines nicht nachhaltigen Ressourcenverbrauchs.<sup>51</sup>

Neben dem GATT ist bei technikbezogenen Produktionsanforderungen oder Produkthanforderungen das Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-Abkommen)<sup>52</sup> zu beachten, das als *lex specialis* grundsätzlich dem GATT vorgeht.<sup>53</sup> Nach Anhang 1 zum TBT-Abkommen ist eine „technical regulation“ ein Dokument,

*“which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.”*

Anforderungen bezüglich Prozess- oder Produktionsmethoden (PPMs) können zu Handelsbeschränkungen führen, die nach dem TBT-Abkommen zu beurteilen sind. Insbesondere gilt nach Art. 2.1 TBT-Abkommen ein Gleichbehandlungsgebot:

*„2.1 Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”*

Nach Art. 2.2. TBT-Abkommen sind auch faktische Handelshemmnisse untersagt:

*„2.2 Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”*

Allerdings ist hier auch der Umweltschutz als möglicher Rechtfertigungsgrund genannt. Daher können ressourcenschutzbezogene Anforderungen grundsätzlich auch nach den Regeln des TBT-Abkommens gerechtfertigt werden.<sup>54</sup>

Die Frage der Rechtfertigung nationaler Handelsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen war Gegenstand mehrerer welthandelsrechtlicher Streitverfahren. Im sog. Tuna-Dolphin-Fall kam es zum Streit zwischen den USA und Mexico; das GATT-Streitschlichtungsorgan sah in dem

---

<sup>50</sup> Charnovitz 2002: The Law of Environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the Myth of Illegality. The Yale Journal of International Law, 27, 59-110, S. 110.

<sup>51</sup> G. Winter 2001: Welthandelsrecht und Umweltschutz. In: H.-P. Dolde (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel, Berlin, S. 71, 88 ff.

<sup>52</sup> S. [http://www.wto.org/English/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf).

<sup>53</sup> Zum Verhältnis GATT-TBT Hilft, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz?, NVwZ 2000, 281 (287); Tietje, Technische Zugangshemmnisse bei Waren in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, E 29, Rn. 63; f.; Winter, Welthandelsrecht und Umweltschutz, in: Dolde/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 71, 80 ff.

<sup>54</sup> Vgl. ausführlicher hierzu Sanden, Schomerus et al., Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts FKZ 3709 18 153 1, Abschlussbericht (im Erscheinen), 2011, S. 42-53.

Importverbot der USA für Tunfisch aus Mexico, bei dessen Fang Delphinbestände geschädigt werden, einen Verstoß gegen Art. XI und XIII GATT. Extraterritorial wirkende Umweltschutzanforderungen seien insoweit nicht zulässig. Ein Embargo könne zwar bei mangelnder Produkt-, nicht aber unzureichender Produktionsqualität verhängt werden. Zudem hätten seitens der USA andere Maßnahmen unterhalb der Schwelle von Handelsbeschränkungen wie bilaterale Abkommen oder Kennzeichnungspflichten geprüft werden müssen.<sup>55</sup> Eine spätere Entscheidung wurde anlässlich von Importverboten der USA bzgl. Krabben aus Indien u. a. Ländern im sog. Shrimp-Turtle-Fall von 1998 getroffen.<sup>56</sup> Hier wurde ein ausreichender Zusammenhang („nexus“) zwischen nationalen Interessen des Umweltschutzes und den internationalen Interessen des Meeresschutzes gesehen, so dass eine Rechtfertigung der Handelsbeschränkungen für möglich erachtet wurde.<sup>57</sup>

Ressourcenschutzbezogene Ökodesign-Anforderungen würden sich grundsätzlich nicht gegen Produkte aus bestimmten Drittstaaten richten, sondern alle Produkte einer Produktgruppe einschließlich den in der EU hergestellten gleichermaßen betreffen. Hier wäre also die Bedingung, dass alle „like products“ auch gleichermaßen behandelt werden, erfüllt.

Theoretisch möglich wären jedoch auch Ökodesign-Anforderungen, die festlegen, dass ein bestimmtes in einem Produkt enthaltenes Material nicht aus einem Drittland stammen darf, in dem bestimmte besonders schädliche Abbaumethoden für den diesem Material zugrunde liegenden Rohstoff verwendet werden. In der Praxis würden derartige Bestimmungen jedoch nicht in langfristig wirksamen Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen festgelegt werden, sondern eher in Form eines – welthandelsrechtlich problematischen – Handelsembargos. Ein solches würde von der Bundesregierung oder der EU verhängt werden. Ein Beispiel ist der Kimberley-Prozess zur Bekämpfung des Handels mit sog. „Blutdiamanten“ mit einem Embargo gegen die Elfenbeinküste.<sup>58</sup> Des Weiteren könnten Ökodesign-Anforderungen vorsehen, dass in Produkten enthaltene Materialien auf eine bestimmte Art und Weise hergestellt werden müssen, sodass die Herstellung in bestimmten Herkunftsländern gerade ausgeschlossen wird. Ein Beispiel könnten nachwachsende Rohstoffe sein, bei deren Erzeugung bestimmte Ökosysteme nicht geschädigt werden dürfen, sodass Regenwälder als Quelle wegfallen. Hier wäre im Einzelfall entscheidend ob ein ausreichendes Umweltschutzinteresse der EU vorliegt oder die Maßnahme als versteckte Handelsbeschränkung zum Schutz eigener Industrien zu bewerten ist.

Ein ähnlich gelagerter Fall auf nationaler Ebene ist die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV), die der Umsetzung der Art. 17-19 der EU-Erneuerbare-Energien-RL 2009/28/EG dient. Sie zielt darauf sicherzustellen, dass flüssige Biomasse, die zur Stromerzeugung eingesetzt und nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vergütet wird, nur unter Beachtung verbindlicher Nachhaltigkeitsstandards hergestellt wird. Insbesondere muss die Biomasse in einer Art und Weise hergestellt sein, dass ihr Einsatz zur Energieerzeugung im Vergleich zu fossilen Energieträgern deutlich weniger Treibhausgase freisetzt und der Anbau der Pflanzen keine

---

<sup>55</sup> Vgl. Bell/McGillivray (Hrsg.), *Environmental Law*, 6. Aufl. 2006, S. 169 ff.; s. auch UBA (Hrsg.), Referenzfall für Internationale Umweltschutzanforderungen Produktionsverfahren in Multilateralen Abkommen zum Umweltrecht (MESs) und deren Gleichwertigkeit mit WTO-Recht, Anlage zum Bericht I 2.1. – 90 109/7 v. 20.08.2003, veröffentlicht unter <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/referenzfall-inter.pdf>

<sup>56</sup> WTO – Report of the Appellate Body, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, AB-1998-4, WTO Doc. WT/DS58/AB/R (1998).

<sup>57</sup> Weiterführend Winter (2001), S. 71 ff.

<sup>58</sup> S. Verordnung (EG) Nr. 2368/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten; weiterführend Sanden, Schomerus et al., *Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes*. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts FKZ 3709 18 153 1, Abschlussbericht (im Erscheinen), 2011, S. 489 f.

Flächen mit hohem Naturschutzwert oder hohem Kohlenstoffbestand zerstört. Letzteres betrifft z.B. den Schutz des Regenwalds vor einem unkontrollierten Anbau von Energiepflanzen zur Erzeugung von Palmöl. Der Nachweis der Nachhaltigkeitsstandards erfolgt durch Vorlage einer Zertifizierung der Biomasse durch den Betreiber der EEG-Anlage beim Netzbetreiber.<sup>59</sup>

Hier werden also gerade TREMs aufgestellt, die sich auf die Herstellungsmethoden beziehen und deren Einhaltung am Produkt selbst nicht festgestellt werden kann, sondern nur anhand von Unterlagen (Zertifizierung). Zur Vereinbarkeit der BioSt-NachV mit dem Welthandelsrecht schreibt die Bundesregierung in der Begründung der Verordnung:

*„Die Verordnung berücksichtigt die welthandelsrechtlichen Zielvorgaben hinsichtlich des Freihandels, der Marktöffnung, der Transparenz, der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung. Insbesondere gelten die Nachhaltigkeitskriterien unterschiedslos für alle Formen flüssiger Biomasse. So wird gewährleistet, dass Importwaren aus Drittländern (insbesondere Palm- und Sojaöl) nicht ungünstiger behandelt werden als vergleichbare inländische Produkte aus anderen Ausgangsbrennstoffen (insbesondere Raps). Sofern Ungleichbehandlungen lediglich in den Herstellungsmethoden voneinander abweichender, ansonsten gleichartiger Produkte verbleiben sollten, sind diese nach dem WTO-Regelwerk gerechtfertigt, da sie dem Schutz erschöpflicher Naturschätze von gemeinsamem internationalem Interesse sowie dem Klima als globalem Gemeinschaftsgut („global commons“) dienen. Überdies leistet die Verordnung einen wichtigen Beitrag zu dem als zweiten Erwägungsgrund in der Präambel des WTO-Rahmenübereinkommens genannten Ziel, eine optimale Nutzung der Ressourcen der Welt und einen Anteil der Entwicklungsländer am internationalen Handel im Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung zu befördern. Insofern trägt die Verordnung zu einer optimierten Umsetzung der Zielvorgaben des welthandelsrechtlichen Regimes bei. Zudem wird der Erlass dieser Verordnung mit multilateralen Anstrengungen verbunden, um internationale Zertifizierungssysteme aufzubauen (...). Schließlich wird durch die Bezugnahme auf internationale Standards, insbesondere ISO Guides, verhindert, dass technische Handelshemmnisse entstehen; infolge dessen ist die Verordnung auch mit dem welthandelsrechtlichen Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (sog. TBT-Abkommen) vereinbar.“<sup>60</sup>*

Über einen Rechtsstreit bzgl. der BioSt-NachV im Rahmen der WTO ist derzeit nichts bekannt. In der Literatur wird vertreten, dass die dort aufgestellten Nachhaltigkeitsstandards mit den oben genannten Regelungen des GATT und des TBT-Abkommens konform sind.<sup>61</sup> Ähnliches könnte man für Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-RL annehmen, die die Herstellung von Produkten betreffen. Allerdings ist zu beachten, dass bei der BioSt-NachV nicht wie beim Ökodesign ein Marktzugang verbindlich geregelt wird, sondern die Zertifizierung nur dann erforderlich ist, wenn eine Einspeisevergütung nach dem EEG gewünscht wird. Die Zumutbarkeit

---

<sup>59</sup> Hierzu Schomerus, Die rechtlichen Vorgaben zur Verstromung von Biomasse, in Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Klimaschutz durch Bioenergie – Das Recht der Biomassenutzung zwischen Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Baden-Baden, 2010, S. 207 ff.; durch die Änderungen der Vergütungsregelungen für Biomasse im EEG 2012 dürfte die BioSt-NachV jedoch praktisch bedeutungslos werden (s. § 27 Abs. 5 Nr. 3 EEG 2012).

<sup>60</sup> Aus: Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung – BioSt-NachV) - Konsolidierte Fassung der Verordnung und ihrer Begründung. [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachv\\_verordnung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachv_verordnung.pdf), S. 86 f.

<sup>61</sup> So dezidiert Franken, Nachhaltigkeitsstandards und ihre Vereinbarkeit mit WTO-Recht, ZUR 2010, 66 ff.; s.auch ausführlich Sanden, Schomerus et al., Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts FKZ 3709 18 153 1, Abschlussbericht (im Erscheinen), 2011, S. 483 ff.

einer verbindlichen Zertifizierung in Bezug auf den Marktzugang eines Produkts wäre daher neu zu bewerten.

Ökodesign-Anforderungen an Produkte, die den Ressourcenschutz betreffen, sind nicht grundsätzlich anders als Anforderungen an die Energieeffizienz. In der Praxis wurden letztere jedoch immer so formuliert, dass sie die Effizienz des energieverbrauchsrelevanten Produkts selbst betreffen und nicht den Prozess zu dessen Herstellung. Es ist daher davon auszugehen, dass auch produktbezogene Anforderungen zugunsten des Ressourcenschutzes grundsätzlich mit dem WTO-Recht vereinbar wären. Es lässt sich an dieser Stelle nicht abschließend klären, ob auch ressourcenschutzbezogene Ökodesign-Anforderungen, die sich auf den Herstellungsprozess beziehen und nicht am Produkt feststellbar sind, grundsätzlich WTO-Rechts-konform wären. Hier kommt es auf den Einzelfall an. Eine Ähnlichkeit mit dem Fall der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung ist gegeben, jedoch handelt es sich dabei im Gegensatz zur Ökodesign-RL nicht um ein Instrument, das den Marktzugang zum EU-Binnenmarkt im Ganzen regelt, sondern nur für den sehr kleinen Teilbereich der Verstromung unter Inanspruchnahme der erhöhten EEG-Vergütung.

Konflikte mit dem Welthandelsrecht sind daher besonders im Falle nicht-produktbezogener TREMs möglich. Anstelle einseitig festgesetzter Produktionsstandards könnten nicht-produktbezogene Maßnahmen auch im Rahmen multilateraler Abkommen (wie z.B. im Kyoto-Protokoll) ergriffen werden, um die Akzeptanz der internationalen Handelsregeln soweit wie möglich zu gewährleisten.<sup>62</sup>

#### **1.5.4 Akzeptanz**

Für die Akzeptanz einer Ausweitung sind zum einen die dadurch induzierten Kosteneffekten zum anderen aber möglicherweise auch weitere nicht monetäre Erwartungen der Marktakteure von Bedeutung.

#### **Kostenabschätzung**

Die Kosten einer Adressierung von Ressourcenaspekten in Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie können noch nicht beziffert werden, da die derzeit angewendete Methode zur Bestimmung der Umweltauswirkungen von Produkten den Ressourcenverbrauch vernachlässigt (vgl. AP 3). Es könnte jedoch sein, dass der Prüfaufwand zur Einhaltung von Vorschriften in diesem Bereich höher ist als bei der Energieeffizienz. Hier muss ein angemessenes Verhältnis gewahrt bleiben, wie es auch Art. 15 Abs. 5 Ökodesign-Richtlinie vorschreibt. Zudem muss der in Art. 15 Abs. 5 c Ökodesign-Richtlinie beschriebene Grundsatz, dass durch Ökodesignanforderungen keine nennenswerten Nachteile hinsichtlich der Erschwinglichkeit und Lebenszykluskosten des Produkts für den Verbraucher entstehen dürfen, berücksichtigt werden. Das Prinzip der niedrigsten Lebenszykluskosten für den Verbraucher greift nur für das Kriterium der Energieeffizienz in der Nutzungsphase (vgl. Anhang II Nr. 1 Ökodesign-Richtlinie).

Erhöhten Kosten stehen jedoch Möglichkeiten gegenüber, Umweltauswirkungen von Produkten zu verringern. Für den Fall einer Ausdehnung der Ökodesign-Richtlinie auf alle Produkte macht die

---

<sup>62</sup> F. Biermann, F. Böhm, R. Brohm, S. Dröge, H. Trabold 2003: Verursacherprinzip, WTO-Recht und ausgewählte Instrumente der deutschen Energiepolitik. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 75/2003. Berlin: Umweltbundesamt, S. 12, 15.

EU-Kommission ein besonders hohes Potential in der Kategorie „abiotic depletion“ aus.<sup>63</sup> Diese Umweltauswirkung wird definiert als

*„die Ausbeutung natürlicher Ressourcen wie Eisenerz oder Kupfer, welche als nicht-lebendig erachtet werden. In Betracht kommende Auswirkungen sind solche, die durch den Abbau von Mineralien und fossilen Brennstoffen verursacht werden.“<sup>64</sup>*

Hier sind zwar die Folgen des Abbaus von Rohstoffen einschließlich Energierohstoffen genannt, dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Abbau von Mineralien etc. erhebliche Umweltbeeinträchtigungen und damit gesamtwirtschaftliche Schäden verursacht und hier ein großes Verbesserungspotential besteht. Anforderungen, die hier ansetzen, werden nicht direkt in Form niedrigerer Kosten dem Verbraucher zugutekommen, sondern eher die externen Umweltkosten verringern. Dennoch kann sich ein niedrigerer Verbrauch seltener Rohstoffe positiv im Preis eines Produkts für den Verbraucher niederschlagen.

### **Bisherige Äußerungen von Akteuren**

Das Thema Ressourceneffizienz hat in letzter Zeit innerhalb der Diskussion um nachhaltige Produktions- und Konsummuster zunehmende Aufmerksamkeit durch verschiedene Akteure erhalten, insbesondere durch die EU-Institutionen, nationale Behörden und verschiedene Nichtregierungs-Organisationen.

Das Europäische Umweltbüro (EEB) fordert, dass Ökodesign-Anforderungen nicht auf den Energieverbrauch in der Nutzungsphase begrenzt werden sollten.<sup>65</sup> Der Verband kritisiert, dass laut dem SCP-Aktionsplan<sup>66</sup> Umsetzungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie vor allem den Energie- und Ressourcenverbrauch adressieren sollen, andere Aspekte als der Energieverbrauch würden jedoch bisher „übersehen, unzureichend dokumentiert oder es wird auf andere Policies verwiesen“.

Andererseits warnt der DIHK davor, alle möglichen Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, da dadurch „weite Interpretationsspielräume und große Unsicherheiten für alle Marktteilnehmer“ entstünden, und sich zudem der bürokratische Aufwand unverhältnismäßig gegenüber dem geringen ökologischen Nutzen erhöhe.<sup>67</sup> Auch wird in dieser Hinsicht eine Überforderung der Marktaufsicht befürchtet.<sup>68</sup> Umfragen der EU-Kommission mit Unternehmensvertretern zufolge zeigte allerdings eine deutliche Mehrheit ihre Zustimmung für Mindeststandards zur Energie- und Ressourceneffizienz für Produkte.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Europäische Kommission: Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy related products – Impact Assessment, 16. 7. 2008, S. 26.

<sup>64</sup> Ebd., S. 70.

<sup>65</sup> Europäisches Umweltbüro: EEB position on the revision of the Ecodesign Directive: Reaping the full potential of ecodesign to green the EU market, 24. 11. 2008. Vgl. auch diverse Stellungnahmen von Umweltverbänden zu Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen.

<sup>66</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, KOM(2008) 397, 16. 7. 2008, S. 5.

<sup>67</sup> Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Stellungnahme zum Thema: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, 20. 11. 2008.

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> Europäische Kommission: Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy related products – Impact Assessment, 16. 7. 2008, S. 9.

## 1.6 Spezielle rechtliche Fragen

Der folgende Abschnitt geht einigen speziellen rechtlichen Fragen nach, die sich aus der Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen für nicht-energiebezogene Anforderungen in Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen ergeben:

- Ist es zulässig, in der Ökodesign-RL ausschließlich nicht auf Energieeinsparung und – effizienz bezogene Anforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte festzulegen?  
=> siehe Abschnitt 1.6.1
- Ist es zulässig, in einer Durchführungsmaßnahme nach der Ökodesign-RL ausschließlich Informationsanforderungen (also keine materiellen Anforderungen) aufzustellen?  
=> siehe Abschnitt 1.6.2
- Gibt es Grenzen im Hinblick auf die Inhalte der zur Verfügung zu stellenden Informationen? Wenn ja, welche?  
=> Siehe Abschnitt 1.6.3
- Ist es nach der Ökodesign-RL zulässig, in den Durchführungsmaßnahmen ausschließlich bzw. vorrangig Gesundheitsschutzanforderungen zu stellen (z.B. bzgl. Innenraumluft-Emissionen)?  
=> siehe Abschnitt 1.6.4

### 1.6.1 Zulässigkeit ausschließlich nicht-energiebezogener Anforderungen

Dass Umweltschutz allgemein und Ressourceneffizienz im Besonderen vom Zielspektrum der Ökodesign-RL erfasst und (nahezu) gleichwertig neben der Energieeffizienz genannt werden, ist offensichtlich (vgl. Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Hieraus ergibt sich jedoch noch keine Antwort auf die Frage, ob auch ausschließlich nicht auf den Energieverbrauch bezogene Anforderungen (z. B. singuläre Ressourcenschutzanforderungen) festgelegt werden dürfen. Problematisch ist zunächst die kumulative („und“) Aufzählung der Zwecke Energieeffizienz, Umweltschutz und Sicherheit der Energieversorgung in Art. 1 Abs. 2 S. 2:

*„Diese Richtlinie sieht die Festlegung von Anforderungen vor, die die von den Durchführungsmaßnahmen erfassten energieverbrauchsrelevanten Produkte erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden dürfen. Sie trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau erhöht und zugleich die Sicherheit der Energieversorgung verbessert.“*

Würde man dies wörtlich nehmen, hieße dies, dass Energieeffizienz, Umweltschutz und Versorgungssicherheit immer nur gemeinsam anzustreben sind, nie singulär. Übertragen auf die Ebene der Durchführungsmaßnahmen ergäbe sich daraus die Unzulässigkeit von nur-energie- oder nur-nichtenergiebezogenen Anforderungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Art. 1 Abs. 2 auf die Ziele der RL allgemein gerichtet ist, nicht speziell auf die einzelnen Durchführungsmaßnahmen. Nach Art. 1 Abs. 2 wäre es daher zulässig, wenn eine Durchführungsmaßnahme die Energieeffizienz adressiert, eine andere die Ressourceneffizienz – insgesamt ist die RL dann auf sämtliche dieser Ziele gerichtet.



## Rechtliche Herleitung

Zur Beantwortung der Frage ist daher auf die Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen in den Durchführungsmaßnahmen einzugehen. Grundlage für die Festsetzung von Ökodesign-Anforderungen im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen ist Art. 15 Ökodesign-RL. Energieverbrauchsrelevante Produkte werden nach Art. 15 Abs. 1 von Durchführungsmaßnahmen bzw. Selbstregulierungsmaßnahmen erfasst, wenn kumulativ die in Abs. 2 aufgeführten Kriterien erfasst werden. Dabei wird nicht speziell ein Potenzial für eine Verbesserung der Energieeffizienz verlangt, sondern allgemein, dass

*„c) das Produkt ... ein erhebliches Potenzial für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten bieten“ muss.*

Dies setzt sich in den Vorgaben für die Durchführungsmaßnahmen nach Art. 15 Abs. 6 fort:

*„(6) Mit den Durchführungsmaßnahmen werden Ökodesign-Anforderungen nach Anhang I und/oder Anhang II festgelegt.“*

In Anhang I zu den allgemeinen Ökodesign-Anforderungen (ohne Festlegung von Grenzwerten) heißt es ebenso, dass diese *„auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Produkts“* abstellen, nicht lediglich auf die Energieeffizienz. Teil 1 des Anhangs I nennt in Nr. 1.1 *„die wesentlichen Umweltaspekte, soweit sie die Produktgestaltung betreffen“* und bestimmt, dass diese *„unter Berücksichtigung der nachstehenden Phasen des Lebenszyklus des Produkts festgelegt“* werden. Hier wird z.B. *„Auswahl und Einsatz von Rohmaterial“* aufgeführt. Nach Nr. 1.2. ist für jede der Lebenszyklusphasen der *„voraussichtliche(r) Verbrauch an Material, Energie und anderen Ressourcen wie etwa Frischwasser“* abzuschätzen. Nach Nr. 1.3 ist der Verbrauch an Energie nur ein Kriterium unter vielen für die Verbesserung der Umweltaspekte eines Produkts. All dies zeigt, dass jedenfalls nicht nur energieverbrauchsbezogene, sondern auch weitere, wie z.B. ressourcenschutzbezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL festgelegt werden können.<sup>70</sup>

Damit ist die Ausgangsfrage nach der Zulässigkeit ausschließlich nicht energiebezogener Festlegungen noch nicht beantwortet. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen dem Geltungsbereich und den möglichen Rechtsfolgen. Während die Richtlinie gemäß Art. 1 nur für energieverbrauchsrelevante Produkte gilt (s. o.), enthält sie keine derartigen Beschränkungen bzgl. des Inhalts der Durchführungsmaßnahmen. Art. 15 Abs. 8 i. V. m. Anhang VII zählt die Inhalte der Durchführungsmaßnahmen auf. Eine Ökodesign-Anforderung ist nach der Definition in Art. 2 Nr. 24 *„eine Anforderung an ein Produkt oder an seine Gestaltung, die zur Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit bestimmt ist, oder die Anforderung, über Umweltaspekte des Produkts Auskunft zu geben“*.

Auch ansonsten ergibt sich aus der Ökodesign-RL kein Hinweis darauf, dass die Anforderungen zumindest auch auf die Energieeffizienz der Produkte ausgerichtet sein müssen.

---

<sup>70</sup> Vergl. auch Schomerus/Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP201, 54, 58 f.

## **Ergebnis der rechtlichen Prüfung**

Im Ergebnis ist es zulässig, in einzelnen Durchführungsmaßnahmen ausschließlich nicht-energiebezogene, z. B. auf den Ressourcenschutz gerichtete Ökodesignanforderungen, festzulegen.

### **1.6.2 Zulässigkeit von Durchführungsmaßnahmen mit ausschließlich Informationsanforderungen**

Durchführungsmaßnahmen sind nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 3

*„auf der Grundlage dieser Richtlinie erlassene Maßnahmen zur Festlegung der Ökodesign-Anforderungen für bestimmte Produkte oder zu bestimmten Umweltaspekten“.*

Wesentliche Rechtsgrundlage des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen ist Art. 15 Ökodesign-RL. Art. 15 Abs. 1 sieht eine grundsätzliche Rechtspflicht vor, Produkthanforderungen über Durchführungs- oder Selbstregulierungsmaßnahmen zu bestimmen.

Die Kriterien, die ein Produkt erfüllen muss, um von einer Durchführungsmaßnahme erfasst zu werden, sind in Art. 15 Abs. 2 normiert. Art. 15 Abs. 6 bestimmt weiter, dass mit den Durchführungsmaßnahmen Ökodesign-Anforderungen nach Anhang I und/oder Anhang II festgelegt werden.

Für die Ausgangsfrage, ob Informationspflichten als alleinige Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden können, sind folgende Einzelfragen zu beantworten:

- a) Handelt es sich bei Anforderungen über Informationen zu Produkten um Ökodesign-Anforderungen im Sinne der Ökodesign-RL?
- b) Können diese als alleinige Anforderungen aufgestellt werden, oder sind diese nur in Kombination mit materiellen Produkthanforderungen zulässig?

### **Rechtliche Herleitung zu a) Anforderungen über Informationen zu Produkten als Ökodesign-Anforderungen im Sinne der Ökodesign-RL:**

Art. 2 Nr. 24 bestimmt als „Ökodesign-Anforderung“

*„eine Anforderung an ein Produkt oder an seine Gestaltung, die zur Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit bestimmt ist, oder die Anforderung, über Umweltaspekte des Produkts Auskunft zu geben“.*

Hiernach sind Informationsanforderungen an Produkte genauso Ökodesign-Anforderungen wie erstgenannte Anforderungen im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit. Aus der Reihenfolge der Nennungen in der Definition ist nicht auf eine Hierarchie zwischen beiden Anforderungsarten zu schließen. Dass Produktinformationen zu den Ökodesign-Anforderungen zählen, ergibt sich auch aus Art. 14, der deren Bedeutung besonders hervorhebt:

*„Aufklärung der Verbraucher*

Nach Maßgabe der anwendbaren Durchführungsmaßnahmen stellen die Hersteller in der ihnen angemessen erscheinenden Form sicher, dass Verbraucher eines Produkts über folgende Aspekte unterrichtet werden:

- a) die Rolle, die sie bei der nachhaltigen Nutzung des betreffenden Produkts spielen können, und
- b) das ökologische Profil des betreffenden Produkts und die Vorteile des Ökodesigns, falls dies in den Durchführungsmaßnahmen vorgesehen ist.“

Beide, materielle wie informatorische Anforderungen, sind daher als gleichwertig anzusehen.

### **Rechtliche Herleitung zu b) Aufstellung als alleinige Produkthanforderungen:**

Betrachtet man nur den Wortlaut der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 24, stellt sich die Frage, ob durch die Wahl des Wortes „oder“ eine Alternativität bezeichnet sein könnte, in dem Sinne eines „entweder – oder“. Das würde bedeuten, dass entweder materielle oder informatorische Anforderungen gestellt werden könnten – d. h. die Stellung von Informationspflichten als alleinige Produkthanforderung wäre problemlos zulässig. Diese Auslegung wäre jedoch absurd, entspräche es doch nicht dem Sinn und Zweck der Richtlinie, nur Informationspflichten vorzusehen, ohne zugleich zur Optimierung der Umweltverträglichkeit von Produkten beizutragen (vgl. auch Erwägungsgrund 5 der Richtlinie).

Vielmehr ist auf die erforderlichen Inhalte von Durchführungsmaßnahmen einzugehen. Art. 15 Abs. 8 bestimmt insoweit:

*„Die Durchführungsmaßnahmen müssen die in Anhang VII genannten Elemente umfassen.“*

Nach der Formulierung („müssen“) handelt es sich um eine zwingende Regelung, d. h. die in Anhang VII genannten Elemente von Durchführungsmaßnahmen müssen sämtlich in den jeweiligen Anforderungen aufgeführt werden. Im Wortlaut des Anhangs VII jedoch heißt es zu Beginn:

*„In einer Durchführungsmaßnahme ist insbesondere Folgendes festzulegen:...“*

Im nationalen Recht wird durch die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ deutlich gemacht, dass es sich um Beispiele handelt. Dies gilt etwa für die Planungsleitlinien nach § 1 Abs. 6 BauGB, nach denen durch das Wort „insbesondere“ ausgedrückt wird, dass es sich lediglich um eine beispielhafte, nicht abschließende Liste von Belangen handelt.<sup>71</sup> Vor allem wird damit keine Minimalanforderung gesetzt, in dem Sinne, dass mindestens die aufgeführten Elemente enthalten sein müssten.

Dies steht im Widerspruch zu der Grundnorm in Art. 15 Abs. 8. Um diesen Widerspruch aufzulösen, ist ein genauerer Blick auf die einzelnen Elemente in Anhang VII zu werfen. Nach Nr. 7 der Anlage VII gehören Informationsanforderungen zu diesen Elementen:

---

<sup>71</sup> S. Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 11. Auflage 2009, 3 1 Rn. 48

*„die Informationen, die der Hersteller zu übermitteln hat, namentlich über die Einzelheiten der technischen Unterlagen, die erforderlich sind, um die Prüfung der Übereinstimmung der Produkte mit der Durchführungsmaßnahme zu erleichtern“.*

Betrachtet man weitere Elemente, fällt auf, dass diese zum Teil optionalen Charakter haben, z. B. Nr. 2:

*„die Ökodesign-Anforderung(en) an das (die) von ihr erfasste(n) Produkt(e), den Zeitpunkt des Inkrafttretens, eventuelle Stufen- oder Übergangsregelungen oder –fristen“.*

Dies könnte ebenfalls dafür sprechen, die Liste der Elemente in Anhang VII als Beispielskatalog anzusehen. Jedoch ist dies nicht beabsichtigt. Zweck des Art. 15 Abs. 8 i. V. m. Anhang VII ist es vielmehr, so deutlich wie möglich vorzugeben, welche Elemente Durchführungsmaßnahmen zu enthalten haben. Z. B. ist es schlechterdings nicht möglich, ein Element wie in Anhang VII Nr. 1 nicht aufzuführen:

*„die genaue Definition der von ihr erfassten Produktart(en)“.*

Neben formalen beziehen sich die einzelnen Elemente vor allem auf materielle Anforderungen an Produkte. Die Richtlinie geht offenbar davon aus, dass beides – materielle und informatorische Produkthanforderungen – miteinander verbunden werden. D. h., dass es nicht möglich ist, nur materielle Anforderungen festzulegen, ohne dies zugleich mit Informationsanforderungen zu verbinden.

Dies zeigt auch ein Blick auf die Methoden zur Festlegung allgemeiner sowie spezifischer Ökodesign-Anforderungen gemäß Art. 15 Abs. 6 i. V. m. Anhang I und II zur Ökodesign-RL. Dass der Schwerpunkt auf den materiellen Anforderungen liegt, zeigt u. a. der Beginn des Anhangs I zu den allgemeinen Ökodesign-Anforderungen:

*„Die allgemeinen Ökodesign-Anforderungen stellen auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Produkts ab und sind vor allem auf wesentliche Umweltaspekte des Produkts ausgerichtet, ohne Grenzwerte festzulegen.“*

Nach Nr. 1.1 des Anhangs I werden die inhaltlichen Anforderungen (zwingend) festgelegt:

*„Die wesentlichen Umweltaspekte, soweit sie die Produktgestaltung betreffen, werden unter Berücksichtigung der nachstehenden Phasen des Lebenszyklus des Produkts festgelegt...“*

Dagegen sind informatorische Anforderungen in das Ermessen gestellt, wie Nr. 2 des Anhangs I zeigt:

*„In den Durchführungsmaßnahmen kann vorgeschrieben werden, dass der Hersteller Angaben zu machen hat, die den Umgang mit dem Produkt, seine Nutzung oder sein Recycling durch andere Stellen als den Hersteller beeinflussen können, wozu gegebenenfalls folgende Angaben gehören:“*

Ähnlich verhält es sich mit Anhang II Nr. 2 im Hinblick auf die Festlegung spezifischer Ökodesign-Anforderungen.

Die Informationsanforderungen beziehen sich, wie aus Anhang VII Nr. 7 herauszulesen ist, auf die *„Übereinstimmung der Produkte mit der Durchführungsmaßnahme“*, d. h. auf die materiellen Anforderungen. Dies könnte darauf schließen lassen, dass keine von materiellen Anforderungen unabhängigen Informationsanforderungen aufgestellt werden dürften. Jedoch zeigt die

Detailliertheit der möglichen Festlegungen nach Anhang I Teil 2 die Eigenständigkeit der Anforderungen an Produktinformationen. Weiterhin ist in Anh. VII Nr. 7 davon die Rede, dass „*namentlich*“ die erforderlichen Informationen zur Prüfung der Übereinstimmung mit den materiellen Anforderungen in der Durchführungsmaßnahme festzulegen sind. Dies ist im Sinne von „vor allem“ zu interpretieren, d.h. es sind noch weitere Informationsanforderungen denkbar.

Demnach können informatorische Anforderungen auch separat von materiellen Anforderungen aufgestellt werden. Diese können auch festgelegt werden, ohne dass es genau dazu passende (komplementäre) materielle Anforderungen gibt. Nicht zulässig ist es dagegen, materielle ohne informatorische Anforderungen aufzustellen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Informationsanforderungen zwar eindeutig zu den Ökodesign-Anforderungen gehören. Die Ökodesign-RL macht jedoch keine klare Aussage dazu, ob es zulässig ist, in Durchführungsmaßnahmen allein informatorische ohne diesbezügliche materielle Anforderungen festzulegen. Einerseits stellt die Richtlinie informatorische Anforderungen gleichwertig neben die materiellen (so die Legaldefinition in Art. 2 Nr. 24. Andererseits macht sie deutlich, dass informatorische Anforderungen als zwar zwingend (s. Art. 15 Abs. 8 i. V. m. Anhang VII Nr. 7), aber dennoch weitgehend komplementär zu den materiellen Anforderungen anzusehen sind (s. Art. 15 Abs. 6 i. V. m. Anhang I und II).

### **Ergebnis der rechtlichen Prüfung**

Im Ergebnis kann es als zulässig angesehen werden, neben den materiellen auch singuläre, nicht komplementäre Informationsanforderungen nach der Ökodesign-RL festzulegen. Eine Durchführungsmaßnahme, die ausschließlich informatorische Anforderungen enthält, erscheint aber angesichts des Art. 15 Abs. 8 i. V. m. Anhang VII nicht zulässig.<sup>72</sup>

#### **1.6.3 Grenzen für die Inhalte von Informationsanforderungen**

Grenzen für Informationsanforderungen könnten sich zunächst aus den materiellen Anforderungen ergeben. Nach dem Vorstehenden erscheint es zulässig, weitgehende informatorische Anforderungen festzulegen. Anhang VII Nr. 7 verlangt die Festlegung von Informationen, die der Hersteller zu übermitteln hat (s. o.).

### **Herleitung**

Dass namentlich Informationen über die Einzelheiten der technischen Unterlagen zur Prüfung der Übereinstimmung der Produkte mit der Durchführungsmaßnahme genannt werden, ist als ein Beispiel anzusehen. Es ist danach nicht untersagt, über bloße komplementäre Angaben zu den materiellen hinausgehende informatorische Festlegungen zu treffen.

Gleiches ergibt sich aus Anhang I Teil 2 sowie Anhang II Nr. 2. Insbesondere in Anhang I Teil 2 werden für die Durchführungsmaßnahmen detaillierte informatorische Anforderungen, „die den

---

<sup>72</sup> Zudem ist festzuhalten dass reine Informationsanforderungen im komplementären Instrument der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie 2010/30/EU aufgestellt werden können. Diese Richtlinie adressiert nicht nur den Energieverbrauch im Betrieb, sondern auch den Verbrauch an anderen Ressourcen.

Umgang mit dem Produkt, seine Nutzung oder sein Recycling durch andere Stellen als den Hersteller beeinflussen können“ in das Ermessen gestellt. Hierzu zählen:

*„a) Informationen des Konstrukteurs zum Herstellungsprozess;*

*b) Informationen für Verbraucher über die wesentlichen Umweltaspekte und die Eigenschaften des Produkts; diese Informationen sind dem Produkt beizufügen, wenn es in Verkehr gebracht wird, damit der Verbraucher verschiedene Produkte in ihren Umweltaspekten vergleichen kann;*

*c) Informationen für Verbraucher darüber, wie das Produkt mit möglichst geringer Umweltbelastung zu installieren, zu nutzen und zu warten ist, wie es eine möglichst hohe Lebensdauer erreicht und wie es zu entsorgen ist, sowie gegebenenfalls Informationen über den Zeitraum der Lieferbarkeit von Ersatzteilen und die Nachrüstbarkeit der Geräte und*

*d) Informationen über Entsorgungsbetriebe zu Zerlegung, Recycling oder Deponierung des Altprodukts.“*

Wegen der Einräumung eines Ermessens können auch weitere, darüber hinausgehende Informationsanforderungen gestellt werden. Die materiellen Anforderungen begrenzen demnach nicht die Reichweite der Informationsanforderungen.

Weitere Grenzen ergeben sich aus Anhang I der Ökodesign-RL. So sind nach Teil 2

*„Die Informationen ... am Produkt selbst anzubringen, wo immer das möglich ist.“*

Weiter sind danach

*„die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts wie beispielsweise die der Richtlinie 2002/96/EG zu beachten.“*

Die Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte wird hier nur exemplarisch aufgeführt. Dass die Grenzen des Unionsrechts einzuhalten sind, ist nur als Klarstellung einer Selbstverständlichkeit zu sehen. Für Informationsanforderungen sind auch weitere unionsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen, z. B. nach der Abfallrahmenrichtlinie, die in ihrem Art. 9 ebenfalls Ökodesign-Anforderungen an Produkte zum Ziel der Abfallvermeidung erwähnt.

Von besonderer Bedeutung ist insoweit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (s. Art. 5 Abs. 1 und 4 EUV). In diesem Rahmen hebt Erwägungsgrund 12 der Ökodesign-RL dessen Bedeutung unter Hinweis auf die Erforderlichkeit von Informationsanforderungen hervor:

*„Um die sich aus einer besseren Gestaltung ergebenden Umweltvorteile zu maximieren, kann es erforderlich sein, die Verbraucher über die Umweltaspekte und Eigenschaften energieverbrauchsrelevanter Produkte und über deren umweltfreundliche Verwendung zu informieren.“*

Informationsanforderungen sind danach nur zulässig, sofern und soweit sie zur Erreichung der Ziele der Ökodesign-RL erforderlich sind.

### **Ergebnis der rechtlichen Prüfung**

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Inhalte möglicher Informationsanforderungen nicht durch Art. 15 Abs. 6 i. V. m. Anhang I Teil 2 und Anhang II Nr. 2 eingeschränkt sind. Zu beachten sind

allerdings allgemeine Grenzen, wie sie sich z. B. aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit dem Erforderlichkeitsmaßstab ergeben.

#### **1.6.4 Zulässigkeit von Durchführungsmaßnahmen mit ausschließlich oder vorrangig Gesundheitsschutzanforderungen**

Dass nicht ausschließlich energiebezogene Anforderungen festgelegt werden müssen, wurde ebenso bereits dargelegt wie die rechtliche Möglichkeit, ausschließlich nicht-energiebezogene Festlegungen als Ökodesign-Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL vornehmen zu können.

#### **Herleitung**

Die Frage nach der Zulässigkeit ausschließlicher bzw. vorrangiger Gesundheitsschutzmaßnahmen geht in eine andere Richtung. Wie ausgeführt, wird das Ziel der RL in Art. 1 Abs. 2 S. 2 verdeutlicht:

*„Sie trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau erhöht und zugleich die Sicherheit der Energieversorgung verbessert.“*

Gesundheitsschutz fällt nicht ausdrücklich in dieses Zielspektrum. Das bedeutet nicht, dass die Richtlinie die gesundheitlichen Aspekte negieren würde. Vielmehr werden diese gesehen und mehrfach erwähnt, so in Erwägungsgrund 10:

*„Eine nachhaltige Entwicklung erfordert auch die angemessene Berücksichtigung der gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen.“*

Aus weiteren Regelungen lässt sich jedoch erkennen, dass die RL einen Unterschied zwischen dem Umwelt- und dem Gesundheitsschutz sieht. Letzteres wird als einer von weiteren Aspekten verstanden, die es zu berücksichtigen gilt. In Art. 15 Abs. 5 b) heißt es:

*„Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dürfen nicht beeinträchtigt werden“.*

In Anhang I Teil 3 wird von

*„den Erfordernissen des Umweltschutzes und anderen Erfordernissen wie Sicherheit und Gesundheitsschutz“*

gesprochen. Rein auf den Gesundheitsschutz bezogene Anforderungen, die nicht zugleich auch auf den Umweltschutz bzw. die Energieeffizienz gerichtet sind, fallen demnach nicht unter den Geltungsbereich der Richtlinie.

Gesundheits- und Umweltschutz können sich aber überschneiden. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob die konkrete Anforderung zumindest auch auf die Verbesserung des Umweltschutzes bzw. der Energieeffizienz gerichtet ist. Anders gesagt, geht es um die Frage, ob eine tatsächliche oder potentielle Gesundheitsbeeinträchtigung über den Umweltpfad erfolgt.

Viele umweltrechtliche Regelungsregime und Einzelvorschriften dienen auch dem Gesundheitsschutz. Das BMU hat dies in einer Broschüre umfangreich dargestellt.<sup>73</sup> Offensichtlich wird die Bipolarität primär umweltrechtlicher Regelungen in den Bereichen der Chemikaliensicherheit, der Schadstoffbelastung von Lebens- und Futtermitteln oder des Schutzes vor Lärm und Feinstaub. Soweit ökodesignrechtliche Produkthanforderungen Ziele aus diesen Bereichen adressieren, ist neben einer möglichen gesundheitsschutzbezogenen Zielrichtung auch das Umweltthema angesprochen. Dies hat zur Folge, dass in diesen Regelungsbereichen Durchführungsmaßnahmen zumindest auch, aber auch vorrangig neben dem Umweltschutz, Gesundheitsschutzziele verfolgen können.

Bzgl. der Innenraumluft ist allerdings umstritten, ob es sich dabei (auch) um ein Umweltschutzthema handelt. So wird Innenraumluft zum Teil als Umweltfaktor im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG angesehen:

*„Luft als gasförmiger, ubiquitär vorhandener Umweltbestandteil lässt sich nur schwer zwischen „Außenluft“ und „Innenraumluft“ trennen.... Der einfache Vorgang des Fensteröffnens mag dies illustrieren.“<sup>74</sup>*

Nach anderer Auffassung handelt es sich nicht um ein Umweltschutzthema.<sup>75</sup> Diese Auffassung ist jedoch überholt. Im Sinne eines weit verstandenen Umweltschutzbegriffs<sup>76</sup> ist nach hiesiger Auffassung jedoch auch der Schutz der Innenraumluft vom Umweltbegriff erfasst. Dies wird vom BMU gestützt, der in Kapitel 6 der o. a. Broschüre ausdrücklich den Schutz der Innenraumluft als Umweltthema behandelt.

## Ergebnis der Rechtlichen Prüfung

Im Ergebnis sind gesundheitsschutzbezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL zulässig, soweit sie sich mit den Anforderungen an die Energieeffizienz und/oder den Umweltschutz überschneiden. Ausschließlich gesundheitsbezogene Anforderungen sind daher nicht zulässig, vorrangig gesundheitsbezogene Anforderungen sind dagegen zulässig, soweit auch die Energieeffizienz und/oder andere Umweltschutzaspekte in der Durchführungsmaßnahme adressiert werden.

## 1.7 Zusammenfassung

Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie auf auch nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte ist rechtlich unproblematisch. Nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte unterscheiden sich in ihren rechtlichen Auswirkungen nicht grundsätzlich von energiebetriebenen und energieverbrauchsrelevanten Produkten. Zudem hat die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie keine unmittelbaren praktischen Folgen. Erst bei

---

<sup>73</sup> BMU, Umweltschutz ist Gesundheitsschutz, 2010, abrufbar unter [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere\\_umweltschutz\\_gesundheitsschutz\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_umweltschutz_gesundheitsschutz_bf.pdf).

<sup>74</sup> Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 65 – abrufbar unter [http://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-201011233819/3/BfS\\_2010\\_3608S70001.pdf](http://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-201011233819/3/BfS_2010_3608S70001.pdf).

<sup>75</sup> In dieser Richtung wohl Fluck/Theuer, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, Lsbl., Stand 2010, § 2 Rn. 280.

<sup>76</sup> Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, S. 17.



der konkreten Ausgestaltung von Durchführungsmaßnahmen ist die Rechtskonformität im Detail zu prüfen. Die Ausweitung politisch durchzusetzen könnte jedoch mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Eine Adressierung von Ressourcenaspekten in Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen ist zwar schon im Wortlaut der Richtlinie angelegt, ihre Rechtskonformität hängt jedoch stark von ihrer genauen Ausgestaltung ab. Sind solche Anforderungen auf das jeweils adressierte Produkt bezogen, dürfte die Rechtmäßigkeit eher gewährleistet sein als bei produktionsbezogenen Maßnahmen. Auch hier wird es voraussichtlich nicht einfach, die Akzeptanz der beteiligten Kreise zu erlangen.

Grundsätzlich ist es auch zulässig, in einzelnen Durchführungsmaßnahmen ausschließlich nicht-energiebezogene, z. B. auf den Ressourcenschutz gerichtete Ökodesign-Anforderungen festzulegen. Eine Durchführungsmaßnahme, die ausschließlich informativische Anforderungen enthält, erscheint jedoch nicht zulässig. Die Inhalte möglicher Informationsanforderungen sind nicht durch die Richtlinie eingeschränkt. Zu beachten sind allerdings allgemeine Grenzen, wie sie sich z. B. aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit dem Erforderlichkeitsmaßstab ergeben. Gesundheitsschutzbezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen sind nach der Ökodesign-RL zulässig, soweit sie sich mit den Anforderungen an die Energieeffizienz und/oder den Umweltschutz überschneiden. Ausschließlich gesundheitsbezogene Anforderungen sind jedoch nicht zulässig, vorrangig gesundheitsbezogene Anforderungen sind dagegen zulässig, soweit auch die Energieeffizienz und/oder andere Umweltschutzaspekte in der Durchführungsmaßnahme adressiert werden.

## 2 PRÜFUNG DES BESTEHENDEN REGELUNGSRAHMENS FÜR PRODUKTE

**AutorInnen: Thomas Schomerus, Laura Spengler**

### 2.1 Einleitung

Die zentrale Fragestellung in diesem Arbeitsschritt (Arbeitsschritt 2.2) ist, welche Umweltauswirkungen welcher Produktgruppen bereits in anderen rechtlichen Instrumenten auf europäischer Ebene adressiert werden und ob bei einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte Überschneidungen mit anderen Instrumenten zu erwarten sind. Sofern Umweltaspekte noch nicht in anderen Regelungen berücksichtigt sind, stellt sich die Frage, ob diese in der Ökodesign-Richtlinie oder ggf. effektiver in anderen Instrumenten adressiert werden könnten. Der Umweltaspekt der effizienten Verwendung von Ressourcen findet hierbei besondere Berücksichtigung.

Für diesen Arbeitsschritt wurde zu Beginn des Vorhabens zunächst eine „screening“-artige Untersuchung derjenigen Regelungen des EG-Umweltrechts<sup>77</sup> durchgeführt, die einen direkten Produktbezug oder zumindest eine Bedeutung für die Gestaltung von Produkten haben. Die Regelungen wurden hinsichtlich ihres Regelungsgegenstands, der abgedeckten Umweltaspekte und Lebenszyklusphasen sowie ihres instrumentellen Ansatzes überprüft:

- Was für eine Art von Instrument liegt vor – Ordnungsrecht, ein planerisches, marktwirtschaftliches, kooperatives oder informatives Instrument?<sup>78</sup> Handelt es sich um eine Rahmenrichtlinie oder um ein Instrument mit direkter Wirkung?
- Welche „Produkte“ sind erfasst (Regelungsgegenstand)? Das Wort Produkte ist hier in Anführungszeichen gesetzt, da der unmittelbare Regelungsgegenstand in manchen Fällen nicht Produkte sind, sondern mit „Abfall“, „Stoffe“ oder „Anlage“ bezeichnet ist. Auch diese Regelungen haben jedoch eine Bedeutung für die Umweltauswirkungen von Produkten über ihren Lebenszyklus.
- Welche Umweltaspekte werden geregelt – z.B. Stromverbrauch, Rohstoffverbrauch, Immissionen (in Anlehnung an die Kategorien des Anhangs I Nr. 1.2 der Ökodesign-Richtlinie)? Insbesondere: Inwiefern wird die effiziente Verwendung von Ressourcen adressiert?  
Welche Lebenszyklusphasen – z.B. Herstellung, Nutzung, Ende der Lebensdauer – sind erfasst?

---

<sup>77</sup> Z.T. sind die hier aufgeführten Regelungen nur Umweltrecht im weiteren Sinne, z.B. die Bauproduktenverordnung, hier werden aber der Einfachheit halber alle Regelungen unter „Umweltrecht“ zusammengefasst.

<sup>78</sup> Vgl. die Systematisierung umweltpolitischer Instrumente nach Jänicke: Umweltpolitik, S. 101, in: M. Jänicke, P. Kunig, M. Stitzel (2003): Umweltpolitik - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, S. 29-157.

Ausgehend von diesem „Screening“ wurden einige Instrumente für eine tiefer gehende Analyse ausgewählt (vgl. Abschnitt 2.3).

## **2.2 Übergreifendes Ergebnis zu produktbezogenen Regelungen auf europäischer Ebene**

Die folgenden Richtlinien und Verordnungen wurden in die Untersuchung einbezogen:

Produktbezogene:

- Bauproduktenverordnung – Verordnung (EU) Nr. 305/2011,
- Bedarfsgegenständeverordnung<sup>79</sup> – Verordnung (EG) Nr. 1935/2004,
- Energieverbrauchskennzeichnung – Richtlinie 2010/30/EU,
- Energy Star – Verordnung (EG) Nr. 106/2008,
- Produktsicherheitsrichtlinie – Richtlinie 2001/95/EG,
- RoHS – Richtlinie 2002/95/EG,
- Spielzeugrichtlinie – Richtlinie 2009/48/EG,
- EU-Umweltzeichen-Verordnung – Verordnung (EG) Nr. 66/2010,
- WEEE – Richtlinie 2002/96/EG.

Übergreifende:

- Abfallrahmenrichtlinie – Richtlinie 2008/98/EG,
- EMAS – Verordnung (EG) Nr. 1221/2009,
- Industrieemissionen-Richtlinie – Richtlinie 2010/75/EU,
- Öffentliche Beschaffung – Richtlinie 2004/18/EG,
- REACH – Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.

### **2.2.1 Instrumenteller Ansatz**

Bei der Prüfung möglicher Überschneidungen von Ökodesign-Standards und anderen Instrumenten muss deutlich zwischen freiwilligen und informativen oder in sonstiger Weise ergänzend wirkenden sowie auf der anderen Seite verbindlichen Instrumenten unterschieden werden. Freiwillige/informative/ergänzende Instrumente können auch als „Pull“-Instrumente, verbindliche Mindeststandards als „Push“-Instrumente bezeichnet werden. Durch den Mechanismus der Ökodesign-Richtlinie werden verbindliche Mindeststandards für alle Produkte gesetzt, während freiwillige Instrumente sich nur an eine Minderheit von besonders umweltfreundlichen Produkten richten. Im Falle des EU-Umweltzeichens beispielsweise können Hersteller, deren Produkte bestimmten Kriterien genügen, auf freiwilliger Basis ihre Produkte mit dem Umweltzeichen kennzeichnen lassen. Das Zeichen dient der Information der Verbraucher. Es besteht jedoch keinerlei Zwang zur Anwendung der Umweltzeichen-Kriterien, wenn ein Produkt

---

<sup>79</sup> Mit dem Kurznamen „Bedarfsgegenständeverordnung“ wird i.d.R. eine Verordnung des deutschen Rechts vom 10.04.1992 bezeichnet, die der Umsetzung des EG-Rechts in diesem Bereich dient. Die EG-Verordnung Nr. 1935/2004 wird seltener so bezeichnet, in diesem Kontext meint „Bedarfsgegenständeverordnung“ jedoch ausschließlich die EG-Verordnung.

nicht zertifiziert werden soll. Ähnlich ist es mit der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie mit ihren Tochterrichtlinien bzw. Verordnungen, die zwar die Anwendung der Kennzeichnung für bestimmte Produktgruppen zwingend vorschreibt und damit die Informationslage für die Verbraucher verbessert, jedoch keine Mindeststandards festlegt.<sup>80</sup>

Daher stehen die Mindeststandards der Ökodesign-Richtlinie und die oben genannten ergänzenden Instrumente eher in gegenseitiger Ergänzung zueinander denn als „Konkurrenz“. Zu den „Pull“-Instrumenten gehören die EMAS-Verordnung, die Energy Star-Verordnung, die Umweltzeichen-Verordnung sowie die Richtlinien zur Energieverbrauchskennzeichnung und zur Öffentlichen Beschaffung.

Potenziell in Konkurrenz zur Ökodesign-Richtlinie stehen jedoch einige andere Instrumente, die ebenso wie diese verbindliche Vorgaben machen: die Bauproduktenverordnung, Bedarfsgegenständeverordnung, Produktsicherheitsrichtlinie, Spielzeugrichtlinie, RoHS, WEEE sowie die übergreifenden Instrumente Industrieemissionen-Richtlinie, REACH und das Abfallrecht.

### **2.2.2 Regelungsgegenstand**

Die meisten Regelungen des produktbezogenen Umweltrechts der EU haben einen sehr eingeschränkten Geltungsbereich, d.h. sie konzentrieren sich auf wenige, genau definierte Produktgruppen. Dazu zählen die Richtlinien über Spielzeug, RoHS und WEEE (Elektrogeräte) sowie die EG-Verordnungen über Bauprodukte, Bedarfsgegenstände (Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen) und zum Energy Star (Bürogeräte). Die Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung bezieht sich wie die Ökodesign-Richtlinie auf energieverbrauchsrelevante Produkte. Nur zwei produktbezogene Regelungen umfassen in ihrem Geltungsbereich grundsätzlich alle Produkte, die Produktsicherheitsrichtlinie sowie die Verordnung über das Umweltzeichen der Gemeinschaft, wobei letztere sogar Dienstleistungen einschließt.

Für eine mögliche Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte sind bzgl. möglicher Überschneidungen vor allem die Bauproduktenrichtlinie und die verschiedenen Produktsicherheitsvorschriften (Produktsicherheits-, Spielzeugrichtlinie und Bedarfsgegenständeverordnung) zu beachten, da die anderen Instrumente nur für energiebetriebene oder energieverbrauchsrelevante Produkte Geltung haben und damit bereits jetzt von der Ökodesign-Richtlinie erfasst sind. Die Umweltzeichen-Verordnung umfasst zwar derzeit das weiteste Spektrum an Produkten, ist aber wie oben erwähnt ein freiwilliges Instrument und daher keine „Konkurrenz“ für potenzielle Ökodesign-Anforderungen.

Die übergreifenden Regelungen beziehen sich in ihrem Regelungsgegenstand nicht unmittelbar auf Produkte, sondern vielmehr auf Anlagen, Stoffe, Abfall etc. Somit besteht hier eine andere Perspektive als im produktbezogenen Recht - z. T. werden Umweltaspekte geregelt, die Produkteigenschaften in bestimmten Lebenszyklusphasen betreffen, zum Beispiel im Falle der Industrieemissionen-Richtlinie die Herstellung von Rohmaterialien oder (Vor-)Produkten und bei den Abfallregelungen die Phase der Entsorgung. Da die Ökodesign-Richtlinie sich auf den gesamten Lebenszyklus von Produkten bezieht, ist insbesondere mit Blick auf die nicht-freiwilligen

---

<sup>80</sup> Ausführlich zu diesem Instrument T. Schomerus, J. Sanden, S. Benz, A. Heck 2008: Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 39 ff.

Instrumente Industrieemissionen-Richtlinie, REACH und das Abfallrecht eine detailliertere Prüfung mit Blick auf Überschneidungen notwendig.

### 2.2.3 Adressierte Umweltaspekte und Lebenszyklusphasen

Die meisten der untersuchten Instrumente zielen auf Verbesserungen bei einem eher engen Spektrum an Umwelteinflüssen, die in bestimmten Lebenszyklusphasen stattfinden.

Die produktbezogenen Vorschriften zielen vor allem auf Produktsicherheit und die Verringerung von Schadstoffkonzentrationen (Produktsicherheits-, Spielzeug- und Bauproduktenrichtlinie, Bedarfsgegenständeverordnung, RoHS) sowie auf Energieeffizienz in der Nutzungsphase (Energy Star, Energieverbrauchskennzeichnung). In der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie ist vorgeschrieben, bei der Kennzeichnung neben dem Energieverbrauch auch den Verbrauch an anderen wichtigen Ressourcen in der Nutzungsphase zu benennen, z.B. den Wasserverbrauch bei Waschmaschinen. Der klare Fokus liegt hier aber, wie es der Titel der Richtlinie schon nahe legt, auf dem Energieverbrauch. Die EU-Umweltzeichen-Verordnung hingegen hat grundsätzlich nicht nur Geltung für alle Produkte, sondern umfasst auch alle möglichen Umweltaspekte sowie sämtliche Lebenszyklusphasen. Zur effizienten Verwendung natürlicher Ressourcen finden sich in den bisher für einzelne Produktgruppen entwickelten Kriterien für die Vergabe des Umweltzeichens in einigen Fällen Anforderungen an den Wasserverbrauch in der Nutzungsphase (Wasch-, Spülmaschinen) sowie Recyclinganforderungen. Abfallvermeidung und Recycling ist auch das Ziel der WEEE-Richtlinie, die somit das Thema Ressourceneffizienz indirekt über ihre Recyclingziele adressiert. Die Richtlinie wird zur Zeit neugefasst. Dem Vorschlag der Kommission für die Neufassung zufolge soll ein stärkerer Bezug zur Ressourcenschonung in ihren Wortlaut aufgenommen werden.<sup>81</sup>

Die untersuchten übergreifenden Instrumente haben zum Teil andere Ziele als die Schonung natürlicher Ressourcen. Die REACH-Verordnung zielt vor allem auf die Verringerung der Auswirkungen von Stoffen auf die Umwelt und menschliche Gesundheit, d.h. auf Produktsicherheit und Reduktion schädlicher Emissionen und Abfallstoffe. Der Umweltaspekt der Ressourcenschonung findet zumindest keine ausdrückliche Berücksichtigung in der Verordnung.

Die Industrieemissionen-Richtlinie beabsichtigt vor allem die Reduktion von Schadstoffemissionen infolge industrieller Tätigkeiten. Der Verbrauch an Rohstoffen ist zwar als Kriterium für die Ermittlung der Besten Verfügbaren Techniken genannt (Anhang III, Nr. 9 Industrieemissionen-Richtlinie)<sup>82</sup>, ist aber faktisch bisher von untergeordneter Bedeutung. Grundsätzlich wäre es möglich, Ressourceneffizienz in den BVT-Merkblättern in Zukunft stärker zu adressieren.

In der Abfallrahmenrichtlinie ist die Ressourcenschonung als ein zentraler Punkt genannt (vgl. Art. 1 Abfallrahmenrichtlinie). Die darin formulierten Anforderungen sind allerdings überwiegend qualitativer Art, abgesehen von den Zielvorgaben zu Wiederverwendung und Recycling (Art. 11

---

<sup>81</sup> Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Neufassung), KOM(2008) 810, 3.12.2008, Art. 1: „Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt, mit denen die schädlichen Auswirkungen der Entstehung und Bewirtschaftung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden sollen.“

<sup>82</sup> Anhang III, Nr. 9 IED-RL: „Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz.“

Abs. 2). Konkrete Anforderungen werden zum Teil an die Ebene der Mitgliedstaaten delegiert oder den spezielleren gemeinschaftlichen Abfallregelungen<sup>83</sup> überlassen. Der Ansatz der Ressourcenschonung durch Abfallvermeidung und Recycling ist ein anderer als der, Mindestanforderungen betreffend die Rohstoffeffizienz von Produkten zu formulieren. Dennoch ist im Bereich des Abfallrechts genauer zu prüfen, ob sich Überschneidungen mit einer erweiterten und stärker auf Ressourceneffizienz fokussierten Ökodesign-Richtlinie ergeben.

Bei der öffentlichen Beschaffung sowie bei EMAS spielen grundsätzlich verschiedenste Umweltaspekte in allen Lebenszyklusphasen eine Rolle. Es besteht die Möglichkeit, Ressourcenaspekte bei Aufträgen der öffentlichen Hand bzw. in den Zielen des Umweltmanagements einer Organisation zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich jedoch wie bei der Umweltzeichen-Verordnung um freiwillige Ansätze.

#### **2.2.4 Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte mögliche Überschneidungen mit nur wenigen verpflichtenden Regelungen zu beachten sind, darunter hauptsächlich Vorschriften zur Produktsicherheit.

Betreffend die Frage der Ressourceneffizienz lassen sich im Abfallrecht (WEEE, Abfallrahmenrichtlinie sowie weitere produktgruppenspezifische Regelungen) und z.T. auch in der Industrieemissionen-Richtlinie zumindest qualitative Anforderungen an die effiziente Verwendung von Ressourcen finden, aber keine quantifizierten. Die qualitativen Anforderungen sind i.d.R. aber durch entsprechende untergesetzliche bzw. nationale Regelungen umzusetzen. In den verpflichtenden Regelungen des produktbezogenen Umweltrechts finden sich ansonsten keine Anforderungen an Ressourceneffizienz, während in den freiwilligen Regelungen des produktbezogenen Umweltrechts die Möglichkeit besteht, Ressourceneffizienz (mit) zu adressieren. Der folgende Abschnitt befasst sich mit der tiefer gehenden Untersuchung von auf Grundlage dieser ersten groben Prüfung ausgewählter Instrumente.

### **2.3 Ergebnis zu ausgewählten produktbezogenen Regelungen auf europäischer Ebene**

#### **2.3.1 Zu prüfende Regelungen**

Nach dem obigen „Screening“ relevanter produktbezogener und übergreifender Regelungen kommen insbesondere folgende andere Regelungsregime in Betracht für Konkurrenzen mit der Ökodesign-RL bzw. ihrer Durchführungsverordnungen:

- AbfRRL 2008/98/EG; National: KrWG, Rechtsverordnungen zur Produktverantwortung, Abfallvermeidungsprogramme
- WEEE – RL 2002/96/EG Waste Electrical and Electronic Equipment; National: Elektro- und Elektronikgerätegesetz

---

<sup>83</sup> Beispielsweise an die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG).

- RohS-RL 2011/65/EU (Neufassung), zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten; National: Elektro- und Elektronikgerätegesetz
- Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge; National: AltfahrzeugV
- Bauprodukten-VO 305/2011, ggf. mit delegierten Rechtsakten/Normen?
- Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
- REACH-Verordnung 1907/2006

Zu prüfen sind diese Regelungen im Detail hinsichtlich der Frage: Konkurriert die Ökodesign-RL, insbesondere bei einer Erweiterung auf über den Energieverbrauch hinausgehende Zielspektren wie Ressourcen- oder Gesundheitsschutz, mit anderen produktbezogenen Regelungsregimen, und, wenn ja, wie lassen sich diese Konkurrenzen rechtlich auflösen?

Die Konkurrenzen können struktureller und/oder materieller Natur sein. Strukturelle Konkurrenzen liegen vor, wenn gleiche oder ähnliche Regelungsmethoden eingesetzt werden, z.B. der mandatierten Normsetzung durch externe private Stellen. In soweit ergeben sich allerdings keine im Sinne der Ausgangsfragestellung relevanten Konkurrenzen. Materielle Konkurrenzen liegen vor, wenn ein und derselbe Gegenstand (z. B. eine Produkteigenschaft) durch verschiedene Normkomplexe adressiert wird. Kommt es zu divergierenden Rechtsfolgen, ist unter Anwendung juristischer Methoden zu klären, welche Norm vorrangig Anwendung findet.

### **2.3.2 Verhältnis Ökodesign-RL und AbfRRL 2008/98/EG**

Schon auf den ersten Blick fällt auf, dass auch die AbfRRL das Thema des Ökodesigns von Produkten anspricht. Nach Art. 9 AbfRRL fällt das Ökodesign in den Themenbereich der Abfallvermeidung. Die Kommission hat dem Parlament und dem Rat bis Ende 2011 einen Zwischenbericht vorzulegen

*„über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung; einschließlich der Ausarbeitung einer Produkt Ökodesign-Politik, mit der gegen das Entstehen von Abfällen und gegen gefährliche Stoffe in Abfällen vorgegangen wird, mit dem Ziel, Technologien zu fördern, die auf langlebige, wiederverwendbare und recyclebare Produkte ausgerichtet sind“.*

D. h., dass nicht die Kommission selbst derartige Ökodesign-Anforderungen festlegen soll, sondern sie soll über die entsprechenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten berichten. Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 29 Abs. 1 AbfRRL bis zum 12. 12. 2013 Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen. Möglicher Inhalt des nationalen Abfallvermeidungsprogramms ist nach Anhang IV u. a. die

*„4. Förderung von Ökodesign (systematische Einbeziehung von Umweltaspekten in das Produktdesign mit dem Ziel, die Umweltbilanz des Produkts über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu verbessern).“*

Bei den im Anhang IV genannten Maßnahmen handelt es sich ausdrücklich um Beispiele. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, tatsächlich Ökodesign-Anforderungen festzulegen, lässt sich daraus nicht ablesen. In Art. 29 Abs. 2 Satz 2 AbfRRL heißt es ausdrücklich:

*„Die Mitgliedstaaten beschreiben die bestehenden Vermeidungsmaßnahmen und bewerten die Zweckmäßigkeit der in Anhang IV angegebenen Beispielsmaßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen.“*

Aus der Formulierung „oder anderer geeigneter Maßnahmen“ lässt sich ersehen, dass der Mitgliedstaat einen breiten Spielraum hat, ob bzw. wie Ökodesign-Anforderungen vorgesehen werden sollen. So ist nicht gesagt, in welcher Rechtsform solche Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden sollen – es muss sich allerdings um „geeignete“ Maßnahmen handeln. Eine gewisse Kontrolle und ggf. Korrektur ergibt sich aus Art. 30 AbfRRL, der eine Bewertung und Überarbeitung der Programme fordert und eine Berichtspflicht der Europäischen Umweltagentur vorsieht. Weiterhin kann auch die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 31 AbfRRL als Korrektiv wirken.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob es zu Konkurrenzen zwischen abfallrechtlichen nationalen Ökodesign-Anforderungen und solchen Produkthanforderungen kommen kann, die sich aus unionsrechtlichen Durchführungsmaßnahmen ergeben. Dies ist trotz der vordergründig bestehenden Doppelregelungsmöglichkeiten bei näherem Hinsehen kaum der Fall. Art. 6 Abs. 1 Ökodesign-RL enthält eine klare Kollisionsklausel zugunsten der Ökodesign-Anforderungen aufgrund dieser Richtlinie:

*„Artikel 6 Freier Warenverkehr*

*(1) Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen betreffend die in Anhang I Teil 1 genannten Ökodesign-Parameter, die von der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahme erfasst werden, untersagen, beschränken oder behindern, wenn das Produkt allen einschlägigen Bestimmungen der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahme entspricht und mit der in Artikel 5 genannten CE-Kennzeichnung versehen ist.“*

Folgender Fall wäre denkbar: ein Mitgliedstaat würde in Umsetzung des Art. 29 AbfRRL in einem Abfallvermeidungsprogramm produktbezogene Ökodesign-Anforderungen vorsehen, die dann auch noch in verbindliches nationales Recht übertragen werden (z. B. in Bezug auf eine Schadstoffentfrachtung oder die Verlängerung der Produktlebensdauer). Die Anforderungen stehen aber im Widerspruch zu einer Durchführungsmaßnahme für die betreffende Produktgruppe, weil sie entweder schärfer oder milder ausgestaltet sind. Hier würde eine unionsrechtliche Sperrwirkung eintreten, die mitgliedstaatlichen Anforderungen wären wegen Verstoßes gegen zwingendes Unionsrecht rechtswidrig. Im Falle schärferer Anforderungen dürfte sich der Mitgliedstaat im Übrigen nicht auf die Schutzverstärkungsmöglichkeit des Art. 193 AEUV berufen, denn die Ökodesign-RL ist nicht auf Grundlage der Umweltschutzkompetenzen der Union nach Art. 192 AEUV erlassen worden<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Vgl. hierzu rechtliche Prüfung in Jepsen et al., Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Umweltbundesamt, Dessau 2011.



Fraglich ist, ob Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL und Abfallvermeidungsprogramme miteinander verbunden werden können, indem abfallvermeidende Anforderungen wie eine Schadstoffentfrachtung, Lebensdauerverlängerung und Erhöhung der Nutzungsintensität von Produkten in Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-RL als Abfallvermeidungsmaßnahme des Bundes vorgeschlagen werden. § 33 Abs. 3 KrWG sieht vor, dass im Abfallvermeidungsprogramm Ziele festgelegt werden, bestehende Abfallvermeidungsmaßnahmen dargestellt und bewertet, weitere Maßnahmen festgelegt und Maßstäbe für Abfallvermeidungsmaßnahmen vorgegeben werden (s. auch Anlage 4 zum KrWG). Es ist aus kompetenziellen Gründen selbstverständlich nicht möglich, dass Mitgliedstaaten Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL einfach vorgeben. Nationales Ein Abfallvermeidungsprogramm kann aber durchaus als Maßnahme vorsehen, dass der Mitgliedsstaat darauf hinwirken wird, dass im Zusammenwirken mit der EU und den anderen Mitgliedsstaaten verstärkt abfallvermeidende Anforderungen in die DM der Ökodesign-RL aufgenommen werden.<sup>85</sup>

Vergleichbares gilt für den Fall, dass ein Mitgliedstaat eine abfallrechtliche Ökodesign-Anforderung an Produkte erlässt, die nicht mit einer positiven Produkthanforderung nach einer unionsrechtlichen Durchführungsmaßnahme konfligiert, aber mit einer negativen Anforderung. Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-RL enthält hierfür eine Kollisionsregelung:

*„(2) Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet, das mit der in Artikel 5 genannten CE-Kennzeichnung versehen ist und für das die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist, nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen betreffend die in Anhang I Teil 1 genannten Ökodesign-Parameter untersagen, beschränken oder behindern.“*

Ist in der Durchführungsmaßnahme ausdrücklich vorgesehen, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist, darf sich der Mitgliedstaat hierüber nicht durch den Erlass einer solchen Anforderung hinwegsetzen. Im Einzelnen kann es aber schwierig sein, zu bestimmen, ob unionsrechtlich eine bestimmte Produkthanforderung gerade nicht gewollt ist.<sup>86</sup>

Im Ergebnis sind damit Überschneidungen zwischen Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen, die auf Ressourcenschutz zielen, und nationalen Abfallvermeidungsprogrammen grundsätzlich möglich. Es sind jedoch klare Kollisionsregelungen zugunsten EU-weiter Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen normiert – letztere gehen vor.

### **2.3.3 Verhältnis Ökodesign-RL zur WEEE-RL 2002/96/EG**

Die Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Waste Electrical and Electronic Equipment – WEEE)<sup>87</sup> verfolgt neben den abfallspezifischen Zielen gemäß ihrem Art. 1 S. 1 der Abfallvermeidung, der Wiederverwendung, des Recyclings und anderer Formen der Verwertung zur Reduktion der Abfallmenge nach Art. 1 S. 2 auch Umweltschutzziele, die sich mit denen der Ökodesign-RL überschneiden können:

---

<sup>85</sup> Dies schlagen z.B. die Gutachter von Ökopol, Öko-Institut, IFEU gGmbH im Rahmen des Gutachten zu den möglichen Inhalten eines deutschen Abfallvermeidungsprogramms „Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG“-im Auftrag des Umweltbundesamts, FKZ 3710 32 310, 2012 vor.

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> Zur vorgesehene Novellierung s. Schoppen/Grunow, Zur Novelle der WEEE-Richtlinie (Elektroaltgeräte-Richtlinie), EurUP 2011, 18.

*„Sie soll ferner die Umweltschutzleistung aller in den Lebenskreislauf von Elektro- und Elektronikgeräten einbezogenen Beteiligten, z. B. der Hersteller, der Vertrieber und der Verbraucher, und insbesondere der unmittelbar mit der Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten befassten Beteiligten verbessern.“*

Elektro- und Elektronikgeräte im Sinne des Art. 3 a) WEEE-RL (s. auch die Auflistung in Anhang IA und Anhang IB) sind zugleich energieverbrauchsrelevante Produkte nach Art. 2 Nr. 1 Ökodesign-RL. Auch Art. 4 WEEE-RL zur Produktkonzeption weist Parallelen zur Ökodesign-RL auf:

*„Die Mitgliedstaaten fördern die Konzeption und die Produktion von Elektro- und Elektronikgeräten, die die Demontage und die Verwertung, insbesondere die Wiederverwendung und das Recycling, von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigen und erleichtern. In diesem Zusammenhang ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, damit die Hersteller die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse verhindern, es sei denn, dass die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Umweltschutz und/oder Sicherheitsvorschriften.“*

Die Anforderungen an die Produktkonzeption werden in Erwägungsgrund 14 zur WEEE-RL erläutert:

*„Die Mitgliedstaaten sollten die Konzeption und die Produktion von Elektro- und Elektronikgeräten fördern, die die Demontage und die Verwertung, insbesondere die Wiederverwendung und das Recycling, von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigen und erleichtern. Die Hersteller sollten die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse verhindern, es sei denn, dass die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Umweltschutz und/oder Sicherheitsvorschriften.“*

Anders als die abfallbezogenen Ziele, die in den Art. 5 ff und im Anhang II zur WEEE-RL konkretisiert werden, finden sich in der WEEE-RL außer den zitierten Bestimmungen keine weiter spezifizierten Anforderungen an das Produktdesign. Insofern bleiben diese Regelungen auf Ebene der Richtlinie nur allgemeine Postulate, die zu keinen Überschneidungen mit den weitaus konkreteren Anforderungen der Ökodesign-RL und der darauf gestützten Durchführungsmaßnahmen führen.

Anders als nach der Ökodesign-RL sind die Pflichten in Bezug auf die Produktkonzeption aus der WEEE-RL aber unmittelbar an die Mitgliedstaaten gerichtet, so dass sich insoweit Konflikte zwischen nationalen Umsetzungsmaßnahmen in Bezug auf die WEEE-RL und der Ökodesign-RL mit ihren Durchführungsmaßnahmen ergeben können. National ist die WEEE-RL durch das Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) umgesetzt worden. Das ElektroG dient ausweislich des § 1 abfallwirtschaftlichen Zielen, vorrangig der Abfallvermeidung.<sup>88</sup> § 4 ElektroG greift die Vorgaben des Art. 4 WEEE-RL zur Produktkonzeption auf:

*„Elektro- und Elektronikgeräte sind möglichst so zu gestalten, dass die Demontage und die Verwertung, insbesondere die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung von Altgeräten,*

---

<sup>88</sup> Stuibler/Hoffmann, Das ElektroG in der Rechtsprechung - Anwendungsbereich, Registrierungspflicht und Bußgeldvorschriften, ZUR 2011, 519.

*ihren Bauteilen und Werkstoffen, berücksichtigt und erleichtert werden. Elektro- und Elektronikgeräte, die vollständig oder teilweise mit Batterien oder Akkumulatoren betrieben werden können, sind so zu gestalten, dass eine problemlose Entnehmbarkeit der Batterien und Akkumulatoren sichergestellt ist. Die Hersteller sollen die Wiederverwendung nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse verhindern, es sei denn, dass die Konstruktionsmerkmale rechtlich vorgeschrieben sind oder die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Gesundheitsschutz, den Umweltschutz oder auf Sicherheitsvorschriften. Satz 2 und § 13 Absatz 7 gelten nicht für Elektro- und Elektronikgeräte, in denen aus Gründen der Sicherheit, der Leistung, aus medizinischen Gründen oder aus Gründen der Vollständigkeit von Daten eine ununterbrochene Stromversorgung notwendig und eine ständige Verbindung zwischen dem Gerät und der Batterie oder dem Akkumulator erforderlich ist.“*

Wie sich schon aus der Verwendung des Wortes „möglichst“ ergibt, sind diese Forderungen an die Produktkonzeption aber nicht viel mehr als ein Appell. Verstöße hiergegen sind auch nicht nach § 23 ElektroG bußgeldbewehrt. Untergesetzliche Regelungen zur Konkretisierung des § 4 ElektroG sind nicht vorhanden. § 4 ElektroG ist letztlich im Vollzug nicht durchsetzbar.

Damit kann sich praktisch kein Konflikt zwischen der WEEE-RL mit der nationalen Umsetzung durch das ElektroG und der Ökodesign-RL ergeben.

#### **2.3.4 Verhältnis Ökodesign-RL zu RoHS – RL 2011/65/EU (Neufassung)**

Die RoHS-Richtlinie 2011/65/EU zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten legt gemäß ihrem Art. 1 *„Bestimmungen für die Beschränkung der Verwendung von gefährlichen Stoffen in Elektro- und Elektronikgeräten fest, um einen Beitrag zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt einschließlich der umweltgerechten Verwertung und Beseitigung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten zu leisten.“* Die RoHS-RL ist als Ergänzung zum Abfallrecht zu verstehen, insbesondere zur obersten Stufe der Abfallhierarchie nach Art. 4 Abs. 1 AbfRRL 2008/98/EG, der Abfallvermeidung (vgl. Erwägungsgründe 4 ff. zur RoHS-RL sowie Art. 4 RoHS-RL). Dass es Überschneidungen mit der Ökodesign-RL geben kann, wird durch Satz 1 des 13. Erwägungsgrunds ausdrücklich anerkannt:

*„Die Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte ermöglicht die Festlegung spezifischer Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, die auch unter die vorliegende Richtlinie fallen können.“*

Art. 2 RoHS-RL erstreckt den Geltungsbereich auf Elektro- und Elektronikgeräte (s. die Auflistung in Anhang I), die sämtlich auch unter die Ökodesign-RL fallen. Art. 7 RoHS-RL verpflichtet die Hersteller, nur solche Produkte auf den Markt zu bringen, die die Anforderungen des Art. 4 RoHS-RL erfüllen. Insbesondere dürfen die Produkte keine der in Anhang II aufgeführten Stoffe enthalten. Dort sind Höchstkonzentrationen für Blei, Cadmium, Quecksilber u.a. genannt. Die Stoffverbote werden durch § 5 ElektroG umgesetzt. Die Konformität mit diesen Anforderungen wird durch das CE-Zeichen nachgewiesen (s. Art. 13 ff.). Wie bei der WEEE-RL wird die Kommission durch ein Ausschussverfahren unterstützt (Art. 19 RoHS-RL).

Auch in der Zielrichtung gem. Art. 1 RoHS-RL (Gesundheits- und Umweltschutz) gibt es Überschneidungen mit der Ökodesign-RL. Offenbar geht aber die RoHS-RL davon aus, dass beide sich gegenseitig unberührt lassen, wie der zweite Satz des 13. Erwägungsgrunds zeigt:

*„Die Richtlinie 2009/125/EG und ihre Durchführungsbestimmungen lassen die Rechtsvorschriften der Union für die Abfallbewirtschaftung unberührt.“*

Unter die Rechtsvorschriften für die Abfallbewirtschaftung fallen auch die Regelungen der RoHS-RL. Wie im Falle der WEEE-RL gilt auch hier, dass das CE-Kennzeichen nur erteilt werden darf, wenn das Produkt allen hierfür einschlägigen Rechtsvorschriften entspricht. RoHS-Anforderungen und Ökodesign-Anforderungen können daher nebeneinander gestellt werden. Sie können sich sogar überlappen, eine diesbezgl. Harmonisierungspflicht ist nicht ausdrücklich normiert, wenn auch praktisch eine Abstimmung ratsam ist.

### **2.3.5 Verhältnis Ökodesign-RL zur RL 2000/53/EG über Altfahrzeuge**

Fraglich ist, ob es auch Überschneidungen zwischen der Ökodesign-RL und der Altfahrzeug-RL 2000/53/EG bzw. der AltfahrzeugV geben kann. Zwar schließt Art. 1 Abs. 3 Ökodesign-RL Verkehrsmittel aus deren Geltungsbereich aus:

*„Diese Richtlinie gilt nicht für Verkehrsmittel zur Personen- oder Güterbeförderung.“*

Man könnte meinen, dass sich dieser Ausschluss nur auf tatsächlich als Verkehrsmittel genutzte Fahrzeuge richtet, nicht auf Altfahrzeuge, die aus der Nutzung genommen wurden. Dieser Schluss widerspricht aber der Zielrichtung der Ökodesign-RL, die auf den gesamten Lebenszyklus der Produkte abzielt. Insoweit sehen die Altfahrzeug-RL sowie die AltfahrzeugV abfallrechtliche Zielsetzungen vor, die teilweise mit denen der Ökodesign-RL identisch sind, wie der Vermeidung, des Recyclings etc. Man wird daher davon auszugehen haben, dass es de lege lata keine Überschneidungen zwischen beiden Regelungsbereichen gibt – Verkehrsmittel unterfallen nicht der Ökodesign-RL, auch dann nicht, wenn sie zu Abfall geworden sind.

Sollte jedoch der Anwendungsbereich der Ökodesign-RL auf Verkehrsmittel ausgedehnt werden, sind Überschneidungen zwischen einer Durchführungsmaßnahme zur Ökodesign-RL und der Altfahrzeug-RL bzw. deren Umsetzung durch die AltfahrzeugV leicht möglich. Anders als im Fall der allgemeinen AbfRRL enthalten die auf Altfahrzeuge bezogenen europäischen und nationalen Regelungen spezifische Produktregulierungen. Es wäre dann Aufgabe einer Durchführungsmaßnahme zur Regulierung von Verkehrsmitteln, für klare Abgrenzungen und kollisionsfreie Produktnormierungen Sorge zu tragen.

### **2.3.6 Verhältnis Ökodesign-RL zur Bauprodukte-Verordnung 305/2011**

Ausgangspunkt der europäischen Bauprodukte-VO 305/2011 ist die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Anforderungen an Bauprodukte. Die verschiedenen nationalen Regelungen in Form von Produktnormen, technischen Zulassungen sowie anderen technischen Spezifikationen und Bestimmungen für Bauprodukte dienen der Sicherheit von Menschen, Haustieren oder Gütern und dem Umweltschutz. Durch die Verschiedenheit der nationalen Bestimmungen wird der freie Warenverkehr innerhalb der Union behindert (s. Erwägungsgründe 1 und 2 der Bauprodukte-VO).

Die Bauprodukte-VO dient daher der Harmonisierung der Normen zu Bauprodukten (s. Erwägungsgründe 7 ff.).

Im Verhältnis zwischen Produkthanforderungen auf Grundlage der Ökodesign-RL und solchen nach der Bauprodukte-VO haben wir es mit Normen auf unionsrechtlicher Ebene zu tun, die prinzipiell gleichrangig sind. Die Kollisionsregelung des Art. 6 Ökodesign-RL gilt nur für das Verhältnis zwischen unionsrechtlichen und mitgliedstaatlichen Produkthanforderungen und zeigt hier keine Wirkung. Es ist daher im ersten Schritt nach strukturellen und inhaltlichen Überschneidungen zu suchen, um dann ggf. in einem zweiten Schritt konkurrenzregelnde Bestimmungen und Rechtsgrundsätze zur Anwendung zu bringen.

### **Strukturelle und inhaltliche Überschneidungen zwischen Ökodesign-RL und Bauprodukte-VO**

Die Bauprodukte-VO hat die vorherige Bauprodukte-Richtlinie 89/106/EWG ersetzt und vereinfacht. Ziel ist es, *„zu gewährleisten, dass die Informationen über die Leistung von Bauprodukten präzise und zuverlässig sind.“* Dahinter steht, wie sich aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung ergibt, der Aspekt der Sicherheit:

*„Den Vorschriften der Mitgliedstaaten zufolge müssen Bauwerke so entworfen und ausgeführt werden, dass sie weder die Sicherheit von Menschen, Haustieren oder Gütern gefährden noch die Umwelt schädigen.“*

Ein Bauprodukt meint nach Art. 2 Nr. 1 Bauprodukte-VO

*„jedes Produkt oder jeden Bausatz, das beziehungsweise hergestellt und in Verkehr gebracht wird, um dauerhaft in Bauwerke oder Teile davon eingebaut zu werden, und dessen Leistung sich auf die Leistung des Bauwerks im Hinblick auf die Grundanforderungen an Bauwerke auswirkt“.*

Bauprodukte können damit zugleich energieverbrauchsrelevante Produkte im Sinne des Art. 2 Nr. 1 Ökodesign-RL sein (Gegenstände, deren Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und die in Verkehr gebracht werden).

Nach der Bauprodukte-VO soll zunächst ein Bestand harmonisierter technischer Spezifikationen, harmonisierter Normen und europäischer Bewertungsdokumente gesichert werden, um die Leistung der Produkte bewerten zu können (s. Art. 4 ff. Bauprodukte-VO). Darüber hinaus sollen notifizierte Stellen und technische Bewertungsstellen nach genauen Kriterien benannt werden, die an der korrekten Anwendung der Bewertungsmethoden mitwirken (s. Art. 29 ff. Bauprodukte-VO). Die Übereinstimmung mit den Anforderungen wird durch die Verwendung des CE-Kennzeichens an den Bauprodukten dokumentiert.

Wie die Ökodesign-RL legt die Verordnung das Lebenszykluskonzept zugrunde, das in Art. 2 Nr. 20 wie folgt definiert wird:

*„Lebenszyklus“ die aufeinanderfolgenden und untereinander verbundenen Phasen eines Bauproduktlebens von der Beschaffung der Rohstoffe oder der Gewinnung aus natürlichen Ressourcen bis zur Entsorgung.“*

Im Folgenden wird darauf in Anhang I über Grundanforderungen an Bauwerke Bezug genommen. Für den Ressourcenschutz sind die in Anhang I aufgeführten Basisanforderungen an Bauwerke

von Belang. Neben Standsicherheit, Brandschutz, Umweltschutz, Energieeinsparung, Lärmschutz u.a. findet sich dort ein Abschnitt 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen:

*„Das Bauwerk muss derart entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden und insbesondere Folgendes gewährleistet ist:*

*a) Das Bauwerk, seine Baustoffe und Teile müssen nach dem Abriss wiederverwendet oder recycelt werden können.*

*b) Das Bauwerk muss dauerhaft sein.*

*c) Für das Bauwerk müssen umweltfreundliche Rohstoffe und Sekundärbaustoffe verwendet werden.“*

Weiter wurde ein neuer Erwägungsgrund 56) auf Vorschlag des Parlaments von der Kommission akzeptiert:

*„Zur Bewertung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen und zur Beurteilung der Auswirkungen von Bauwerken auf die Umwelt sollten die Umwelterklärungen (Environmental Product Declarations — EPD), soweit verfügbar, herangezogen werden.“*

Hieraus ist zu ersehen, dass neben den Sicherheitsaspekten auch Energie-, Umwelt- und Ressourcenschutzerwägungen eine Rolle spielen. Auch von der Zielrichtung her gibt es daher Überschneidungen mit der Ökodesign-RL.

Die Bauprodukte-VO ermächtigt darüber hinaus die Kommission, wie sich aus Art. 3 ergibt, auch insoweit vergleichbar mit der Ökodesign-RL, zu delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV über Grundanforderungen an Bauwerke und Wesentliche Merkmale von Bauprodukten:

*„(1) Die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I sind die Grundlage für die Ausarbeitung von Normungsaufträgen und harmonisierter technischer Spezifikationen.*

*(2) Die Wesentlichen Merkmale von Bauprodukten werden in harmonisierten technischen Spezifikationen in Bezug auf die Grundanforderungen an Bauwerke festgelegt.*

*(3) Für bestimmte Familien von Bauprodukten, die von einer harmonisierten Norm erfasst sind, bestimmt die Kommission, soweit angezeigt, in Bezug auf den in harmonisierten Normen festgelegten Verwendungszweck in delegierten Rechtsakten gemäß Artikel 60 diejenigen Wesentlichen Merkmale, für die der Hersteller die Leistung des Produkts zu erklären hat, wenn das Produkt in Verkehr gebracht wird.“*

Die Befugnisse der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte ergeben sich aus Art. 60 Bauprodukte-VO. Hierzu zählt nach Art. 60 a)

*„gegebenenfalls Festlegung der Wesentlichen Merkmale oder der Schwellenwerte für bestimmte Familien von Bauprodukten, zu denen der Hersteller gemäß den Artikeln 3 bis 6 die Leistung des Produkts des Herstellers in Bezug auf den Verwendungszweck nach Stufen oder Klassen oder in einer Beschreibung angeben muss, wenn das Produkt in Verkehr gebracht wird;“*

Auch dies ähnelt dem Vorgehen nach der Ökodesign-RL.

## Konkurrenzregelnde Bestimmungen und Rechtsgrundsätze

Nachdem festgestellt wurde, dass eine Reihe von inhaltlichen und prozeduralen Überschneidungen zwischen Ökodesign-RL und Bauprodukte-VO gibt, geht es nunmehr um die Frage, wie diese Konkurrenzen zwischen beiden Regelungskomplexen aufzulösen sind. Zugespitzt kann gefragt werden, ob Produkte wie z. B. Dämmstoffe, die unter die Definition der Bauprodukte nach Art. 2 Nr. 1 Bauprodukte-VO fallen, zugleich von einer Durchführungsmaßnahme nach Art. 15 Ökodesign-RL erfasst werden können.

Eine ausdrückliche Konkurrenzklausel enthält die Bauprodukte-VO nicht. Erwägungsgrund 3 der Verordnung stellt lediglich das Verhältnis zwischen unionsrechtlichen und mitgliedstaatlichen Anforderungen zum Schutz von Gesundheit, Umwelt und Arbeitnehmern heraus:

*„Diese Verordnung sollte das Recht der Mitgliedstaaten unberührt lassen, Anforderungen festzulegen, die nach ihrer Auffassung notwendig sind, um den Schutz der Gesundheit, der Umwelt und von Arbeitnehmern, die Bauprodukte verwenden, sicherzustellen.“*

Weiterhelfen könnte ein Rückgriff auf allgemeine Konkurrenzregelungen. Nach dem Grundsatz der Spezialität geht die speziellere der allgemeineren Norm vor. Bauprodukte sind nach der Definition in Art. 2 Nr. 1 Bauprodukte-VO dazu bestimmt, „dauerhaft in Bauwerke oder Teile davon eingebaut zu werden“; sie sind insofern spezieller als energieverbrauchsrelevante Produkte im Sinne des Art. 2 Nr. 1 Ökodesign-RL. Andererseits könnte der Spezialitätsgrundsatz auch zugunsten der Ökodesign-RL herangezogen werden, denn die darunter fallenden Produkte sind im Hinblick auf die Energieverbrauchsrelevanz spezieller im Verhältnis zu den Bauprodukten, für die diese Eigenschaft nicht gefordert wird. Damit führt ein Rückgriff auf den Spezialitätsgrundsatz nicht weiter. Gleiches gilt für den Posterioritätsgrundsatz, also den Vorrang der zeitlich späteren Norm. Zwar ist die Ökodesign-RL (2009) vor der Bauprodukte-VO (2011) erlassen worden. Die Durchführungsmaßnahmen, die regelmäßig im Rang von EU-Verordnungen stehen, sind jedoch teilweise vor der Bauprodukte-VO in Kraft getreten, teilweise werden sie danach erlassen. Hätte der Normgeber die Geltung der Ökodesign-RL mit ihren Durchführungsmaßnahmen in Bezug auf Bauprodukte ausschließen wollen, wäre hierzu eine klare Regelung erforderlich gewesen.

Für die Ausgangsfrage kann aber an die Pflicht zur CE-Kennzeichnung der Produkte angeknüpft werden. Das CE-Kennzeichen sagt aus, dass das Produkt mit den an dieses gerichteten Anforderungen der EU konform ist (s. etwa Art. 5 Ökodesign-RL, Art. 8 Bauprodukte-VO). Es gibt nur ein einheitliches CE-Kennzeichen, nicht etwa eines bzgl. der Konformität mit den Anforderungen der Bauprodukte-VO und ein anderes bzgl. der Ökodesign-RL. Dies bringt zum Beispiel Art. 8 Abs. 2 Bauprodukte-VO zum Ausdruck:

*„Indem er die CE-Kennzeichnung anbringt oder anbringen lässt, gibt der Hersteller an, dass er die Verantwortung übernimmt für die Konformität des Bauprodukts mit dessen erklärter Leistung sowie für die Einhaltung aller geltenden Anforderungen, die in dieser Verordnung und in anderen einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union, die die Anbringung vorsehen, festgelegt sind.“*

*Die Regelungen für das Anbringen der CE-Kennzeichnung, die in anderen einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union vorgesehen sind, gelten unbeschadet dieses Absatzes.“*

Die Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL sind solche anderen einschlägigen Harmonisierungsvorschriften. Hieraus ist zu entnehmen, dass Ökodesign-RL und Bauprodukte-VO nebeneinander existieren. Es ist also zulässig, eine Produktgruppe wie Dämmstoffe sowohl in einer Durchführungsmaßnahme nach der Ökodesign-RL als auch durch delegierte Rechtsakte nach der Bauprodukte-VO zu normieren.

### **2.3.7 Verhältnis Ökodesign-RL zur Industrieemissionen-RL 2010/75/EU**

Die Industrieemissionen-RL 2010/75/EU ist am 6. 1. 2011 in Kraft getreten und muss größtenteils bis zum 7. 1. 2013 in nationales Recht umgesetzt werden (s. Art. 80 Abs. 1 Industrieemissionen-RL). Sie ersetzt verschiedene Vorläuferrichtlinien, insbesondere die IVU-Richtlinie 2008/1/EG. Die Industrieemissionen-RL gilt nach Art. 2 Abs. 1 für industrielle Tätigkeiten, „die eine Umweltverschmutzung verursachen“ (s. dazu insbes. Anhang I). Sie verfolgt einen integrierten Ansatz; nach Art. 1 regelt sie „die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten.“ Art. 11 bezeichnet die Grundpflichten der Betreiber, zu denen u. a. die Verwendung der besten verfügbaren Techniken (BVT) und das Energieeffizienzgebot gehören. Damit ist sie anders als die Ökodesign-RL nicht produktbezogen, sondern bezieht sich auf genau bestimmte Tätigkeiten, die in industriellen Anlagen durchgeführt werden (zum Anlagenbegriff s. Art. 3 Nr. 3).

Dennoch kann es aufgrund des Integrationsanspruchs der Industrieemissionen-RL zu gewissen Überschneidungen mit der Ökodesign-RL kommen. Erwägungsgrund 3 macht den integrativen Ansatz deutlich:

*„Gesonderte Konzepte, die lediglich der Verminderung der Emissionen jeweils in Luft, Wasser oder Boden dienen, können dazu führen, dass die Verschmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen. Deswegen empfiehlt es sich, ein integriertes Konzept für die Vermeidung und Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, für die Abfallwirtschaft, für Energieeffizienz und für die Verhütung von Unfällen aufzustellen. Ein solcher Ansatz wird zudem dazu beitragen, durch die Angleichung der Umweltbilanzanforderungen an Industrieanlagen in der Union gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.“*

Anforderungen an den Betrieb von Anlagen nach der Industrieemissionen-RL bzw. ihren Umsetzungen in nationales Recht wie dem BImSchG können sich insbesondere dann mit Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL überschneiden, wenn in den Anlagen Produkte verwendet werden, die solchen Durchführungsmaßnahmen unterliegen. Eine diesbezügliche Konkurrenzregelung existiert nicht, ausdrücklich geregelt ist in Art. 9 Industrieemissionen-RL nur das Verhältnis zur Treibhausgasemissionshandels-RL 2003/87/EG. Eine Konkurrenz- oder Harmonisierungsregel ist aber auch nicht zwingend geboten, denn grds. ist von einem Nebeneinander beider Regelungsbereiche auszugehen: Produkte, die in Anlagen verwendet werden, müssen die Anforderungen der jeweiligen Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL erfüllen, und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Anlagen, die unter die Industrieemissionen-RL fallen, müssen die Anforderungen dieser Richtlinie bzw. der dazugehörigen nationalen Umsetzungsnormen einhalten. Dabei ist durchaus denkbar, dass etwa die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen, z. B. an die Energieeffizienz, über die jeweiligen



Produktanforderungen hinausgehen. Dies ergibt sich auch aus Art. 193 AEUV, wie der 10. Erwägungsgrund der Industrieemissionen-RL hervorhebt:

*„Im Einklang mit Artikel 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hindert diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften für die Treibhausgasemission, sofern solche Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sind und der Kommission notifiziert wurden.“*

Auch umgekehrt kann es vorkommen, dass Anforderungen an die in den Anlagen verwendeten Produkte strenger sind als dies immissionsschutzrechtlich für die jeweilige Tätigkeit geboten wäre. Dies wird in Art. 18 der Industrieemissionen-RL deutlich gemacht:

*„Erfordert eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen, als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind, so werden unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ergriffen werden können, zusätzliche Auflagen in der Genehmigung vorgesehen.“*

Im Ergebnis besteht also ein Nebeneinander der produktbezogenen Anforderungen des Ökodesign-Rechts und der tätigkeits- bzw. anlagenbezogenen Anforderungen des Immissionsschutzrechts – sämtliche Anforderungen sind einzuhalten.

### **2.3.8 Verhältnis Ökodesign-RL zu REACH-VO 1907/2006**

Fraglich ist, ob bzw. wie weit auf der Ökodesign-RL basierende Durchführungsmaßnahmen mit der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 konkurrieren können. Bei REACH wie auch bei der CLP-Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 geht es um die Beurteilung der Umweltgefährlichkeit von Stoffen, sowie um die Ermittlung schädlicher Wirkungen auf die menschliche Gesundheit mittels Expositionsszenarien. Ein Stoff ist nach Art. 3 Nr. 1 REACH-VO ein

*„chemisches Element und seine Verbindungen in natürlicher Form oder gewonnen durch ein Herstellungsverfahren, einschließlich der zur Wahrung seiner Stabilität notwendigen Zusatzstoffe und der durch das angewandte Verfahren bedingten Verunreinigungen, aber mit Ausnahme von Lösungsmitteln, die von dem Stoff ohne Beeinträchtigung seiner Stabilität und ohne Änderung seiner Zusammensetzung abgetrennt werden können“.*

### **Überschneidungen zwischen REACH und Ökodesign-RL**

Die Zielrichtung beider Bereiche ist unterschiedlich: REACH gehört zum Stoffrecht, die Verordnung zielt darauf, *„dass besorgniserregende Stoffe letztendlich durch weniger gefährliche Stoffe oder Technologien ersetzt werden, soweit geeignete, wirtschaftlich und technisch tragfähige Alternativen zur Verfügung stehen.“* (Erwägungsgrund 12). Die Ökodesign-RL zählt zum Produktrecht, es geht um die Festlegung von Umwelthanforderungen an energieverbrauchsrelevante Produkte. Beide Regime können sich jedoch überschneiden, wenn Stoffe, die nach REACH reguliert werden, in Produkte eingebaut werden.<sup>89</sup> So kann die Verwendung von Stoffen nach Art. 55 ff. REACH-VO

---

<sup>89</sup> Zum Verhältnis von REACH zu produktbezogenen Regelungen auch Raupach, Der sachliche Anwendungsbereich der REACH-Verordnung, 2011, S. 48; zum Verhältnis von REACH zum sektoralen Umweltrecht Versteyl/Buchsteiner, Auswirkungen der REACH-Verordnung im umweltrechtlichen Vollzug - Voraussetzungen des rechtskonformen Betriebes bei verschärften Einsatzbedingungen, StoffR 2011, 250.

einer Zulassungspflicht unterliegen, der Einbau und die Verwendung dieser Stoffe in Produkte ist dann untersagt bzw. unterfällt einer Substitutionspflicht. Eine wesentliche Grundlage für die Zulassungserteilung findet sich in Art. 60 Abs. 2 REACH-VO:

*„(2) Unbeschadet des Absatzes 3 wird eine Zulassung erteilt, wenn das Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, das sich aus der Verwendung des Stoffes ... ergibt, ... angemessen beherrscht wird. Bei der Erteilung der Zulassung und bei den jeweiligen dort festgelegten Bedingungen berücksichtigt die Kommission alle zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannten Einleitungen, Emissionen und Freisetzungen einschließlich der Risiken im Zusammenhang mit einer diffusen oder weit verbreiteten Verwendung.“*

Beschränkungen für die Verwendung von Stoffen können sich aus Art. 67 REACH-VO in Verbindung mit Anhang XVII ergeben:

*„(1) Ein Stoff als solcher, in einer Zubereitung oder in einem Erzeugnis, für den eine Beschränkung nach Anhang XVII gilt, darf nur hergestellt, in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn die Maßgaben dieser Beschränkung beachtet werden. Dies gilt nicht für die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung von Stoffen im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung. In Anhang XVII wird festgelegt, ob die Beschränkung für produkt- und verfahrensorientierte Forschung und Entwicklung nicht gilt und für welche Mengen die Ausnahme höchstens gilt.“*

Anhang XVII zur REACH-VO führt konkret Stoffe auf, für deren Verwendung Beschränkungen gelten. Diese Beschränkungen erstrecken sich auch auf den Einbau dieser Stoffe in bestimmten Produkten (Beispiele: Asbestfasern, Quecksilber- und Arsenverbindungen, Cadmium). Im Ergebnis haben diese Verwendungsbeschränkungen die gleiche Wirkung wie entsprechende Stoffausschlüsse in einer Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL. Sie führen praktisch dazu, dass Produkte, die diese Stoffe enthalten, nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen. Insofern gibt es deutliche Überschneidungen zwischen der REACH-VO und der Ökodesign-RL.

Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt sind auch bei der Festlegung von Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-RL zu berücksichtigen, wie sich etwa aus Art. 15 Abs. 5 b) Ökodesign-RL ergibt:

*„b) Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dürfen nicht beeinträchtigt werden;“*

### **Harmonisierungsregeln?**

Nach dem Willen des Verordnungsgebers sollen REACH und Ökodesign-RL mit ihren Durchführungsmaßnahmen nebeneinander anwendbar sein. Erwägungsgrund 12 der REACH-VO besagt:

*„Diese Verordnung berührt nicht die Anwendung von Richtlinien über den Arbeitnehmerschutz und die Umwelt, ...“*

Erwägungsgrund 35 der Ökodesign-RL nimmt ausdrücklich Bezug auf andere Rechtsvorschriften und erwähnt auch die REACH-VO:

*„(35) Diese Richtlinie ergänzt bestehende gemeinschaftliche Rechtsvorschriften wie ... die Richtlinie 2006/121/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur*

*Änderung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe im Hinblick auf ihre Anpassung an die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung eines Europäischen Amtes für chemische Stoffe .... Synergien zwischen der vorliegenden Richtlinie und den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten zur Steigerung ihrer Wirksamkeit und zur Entwicklung eines kohärenten Vorschriftenwerks für Hersteller beitragen.“*

Hier wird von Synergien gesprochen; echte Harmonisierungsregeln, die eine Abstimmung zwischen beiden Regimen erfordern, sind jedoch weder in der Ökodesign-RL noch in der REACH-VO anzutreffen. Dabei wäre denkbar gewesen, etwa in Anhang I der Ökodesign-RL eine Klausel aufzunehmen, dass als einer der Ökodesign-Parameter für Produkte gefordert wird, dass nur Stoffe enthalten sein dürfen, der Verwendung in den jeweiligen Produktbereichen in den jeweiligen REACH Registrierungen als „sicher“ beurteilt wurde. Anhang I Ziff. 1.3.d) sieht ähnliches vor, aber ohne ausdrücklichen Bezug zur REACH-VO:

*„d) Verwendung von Stoffen, die gesundheits- und/oder umweltschädlich im Sinne der Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (1) sind, unter Berücksichtigung von Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen und die Verwendung bestimmter Substanzen, wie etwa die Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (2) und die Richtlinie 2002/95/EG;“*

Damit bleibt es dabei, dass es keine originäre Abstimmungspflicht zwischen Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-RL und Entscheidungen aufgrund der REACH-VO gibt. Beide sollen nebeneinander angewandt werden, in der Hoffnung, dass sich daraus ein kohärentes Vorschriftenwerk ergibt.

### **2.3.9 Ergebnis**

Insgesamt finden sich keine konkreten Harmonisierungs- und Abstimmungspflichten zwischen der Ökodesign-RL und anderen produktrelevanten Regelungsregimen. Regelmäßig handelt es sich um Postulate des Normgebers, die allenfalls in den Erwägungsgründen, nicht aber in verpflichtenden und vollziehbaren Vorschriften niedergelegt sind. Ein wirksames und kohärentes Vorschriftenwerk ist nicht zu erkennen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die jeweiligen Einzelinteressen, sei es der allgemeinen Produktregulierung durch Ökodesign, sei es der spezifischen Produktregulierung wie durch die Bauprodukte-VO, oder auch der produktrelevanten Stoffregulierung durch die REACH-VO, sich um optimale Durchsetzung bemüht haben, ohne genügend auf die anderen Bereiche Rücksicht zu nehmen.

Diese wenig systematische Verzahnung zwischen den Regelungsregimen ist bedauerlich. Die vertiefenden Analysen in anderen Bereichen des Gesamtvorhabens zeigen, dass sich durch die aktive Herstellung von Querbezügen die Konsistenz, die Wirksamkeit und damit letztlich auch die Effizienz der mit Produkten verknüpften Regelungsregime deutlich steigern lassen würde. Vergleiche hierzu die Ausführungen in den Arbeitspapieren „Schadstoffbewertung in Produkten

Vergleich REACH und Ökodesign-RL“, „Ökodesign Anforderungen als Abfallvermeidungsmaßnahme“ sowie „Unterstützung des Recycling durch Abstimmung von Ökodesign und Behandlungsanforderungen nach Ökodesign-RL und WEEE- Umsetzung“

## **2.4 Fazit**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Produkte mögliche Überschneidungen mit nur wenigen verpflichtenden Regelungen zu beachten sind.

Betreffend die Frage der Ressourceneffizienz lassen sich im Abfallrecht (u.a. WEEE, Abfallrahmenrichtlinie) und teilweise auch in der Industrieemissionen-Richtlinie zumindest qualitative Anforderungen an die effiziente Verwendung von Ressourcen finden, aber keine quantifizierten. Die qualitativen Anforderungen sind i.d.R. aber durch entsprechende untergesetzliche bzw. nationale Regelungen umzusetzen. Den nationalen Regelungen würden dabei jedoch regelmäßig Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie vorgehen. In den freiwilligen Regelungen des produktbezogenen Umweltrechts besteht die Möglichkeit, Ressourceneffizienz in Form von quantifizierten Anforderungen (mit) zu adressieren.

Würde Ressourceneffizienz in Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen in Zukunft stärker adressiert, wäre wie bei der Erstellung der bisherigen Durchführungsmaßnahmen die Kohärenz mit bestehendem Gemeinschaftsrecht für jede einzelne Produktgruppe im Detail zu prüfen. Im Instrumentenmix mit den freiwilligen Instrumenten (z.B. EU-Umweltzeichen, öffentliche Beschaffung) könnte durch Setzen von Mindeststandards in der Ökodesign-Richtlinie ein effizientes Zusammenspiel realisiert werden.