

PolRess AP 2 – Wirkungsanalysen Politikansätze

Kurzanalyse:

Ressourceneffizienzvorgaben in der Ökodesign-RL

Autor

Falk Schulze

Öko-Institut



PolRess – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 01/2012 – 05/2015

FKZ: 3711 93 103



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundes
Amt 
Für Mensch und Umwelt

Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak

Umweltbundesamt

E-Mail: judit.kanthak@uba.de

Tel.: 0340 – 2103 – 2072

Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob

Freie Universität Berlin

E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de

Tel.: 030 – 838 54492

Projektpartner:



Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology



Wuppertal Institut
für Klima, Umwelt, Energie
GmbH



i|ö|w
INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.

Zum Format der Kurzanalysen:

In den Kurzanalysen werden Politikansätze und -instrumente in kurzer Form auf der Basis des Forschungsstandes hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung untersucht. Es werden keine neuen Daten erhoben oder generiert. Detailliertere Analysen werden für einzelne Instrumente in Form von Vertiefungsanalysen durchgeführt (siehe PolRes Website: www.ressourcenpolitik.de).

Zitationsweise: Schulze, Falk (2015): Ressourceneffizienzvorgaben in der Ökodesign-Richtlinie, **Kurzanalyse 22** im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes). Berlin

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund.....	5
2. Wirkungsweise der Ökodesign-Richtlinie und Potenzial für Ressourcenschutz.....	6
3. Ansätze für Vorgaben zur Ressourceneffizienz.....	8
3.1. Die Ausgangslage in der Ökodesign-Richtlinie.....	8
3.2. Konkret: Durchführungsmaßnahme zur umweltgerechten Gestaltung von Fernsehgeräten.....	9
4. Die Umsetzung in nationales Recht und Gestaltungsspielräume des nationalen Gesetzgebers in Bezug auf Ressourceneffizienz.....	10
5. Schlussfolgerungen.....	12
6. Quellenverzeichnis.....	14

1. Hintergrund

Seit Jahren gibt es eine erhebliche Dynamik in der Forschung und Entwicklung zum effizienten Einsatz von Rohstoffen. Dies gilt vor allem für kritische Rohstoffe.¹ Dahinter stehen insbesondere die Bestrebungen von Politik und Industrie, Risiken durch Knappheit und Preisanstiege vorzeitig abzufangen. Beispiele hierfür sind unter anderem die Optimierung des Platineinsatzes bei Katalysatoren, die verstärkte Forschung zur Substitution von Indium oder Forschungsaktivitäten zur Reduzierung des Anteils Seltener Erden in Magneten.

Diese Entwicklung rückt auf der Rechtsetzungsebene diejenigen Vorschriften in den Mittelpunkt, die eine Steuerung des Materialinputs bei der Produktgestaltung ermöglichen. Eine der zentralen Vorschriften bildet in diesem Kontext die Ökodesign-Richtlinie². Die Richtlinie ist Teil der Umsetzung einer integrierten europäischen Produktpolitik. Neben der Abfallrahmenrichtlinie stellt sie das zweite wesentliche Regelungsregime mit hoher Bedeutung für den Ressourcenschutz auf der Ebene des europäischen Sekundärrechts dar.

Die Bedeutung der Ökodesign-Richtlinie für den Ressourcenschutz manifestiert sich darin, dass sie sich nach der im Jahre 2009 in Kraft getretenen Erweiterung nun auch auf energieverbrauchsrelevante Produkte (vorher: energiebetriebene Produkte) erstreckt. Damit sind neben Geräten, die selbst Energie verbrauchen, auch Gegenstände erfasst, die keine Energie verbrauchen, aber durch ihre Beschaffenheit während ihrer Nutzungsphase den Energieverbrauch beeinflussen. Erwägungsgrund 4 der Richtlinie nennt hier beispielhaft Bauprodukte wie Fenster und Isoliermaterialien oder wasserführende Armaturen (Wasserhähne, Duschköpfe).

Hinzu kommt, dass in Art. 21 der RL eine Überprüfung der Wirksamkeit der Ökodesign-Richtlinie und ihrer Durchführungsmaßnahmen vorgesehen ist.³ Im Anschluss an diese Überprüfung und vor allem unter Berücksichtigung der Erfahrungen im Zusammenhang mit dem erweiterten Geltungsbereich dieser Richtlinie bewertet die Kommission insbesondere

¹ „Kritische“ Rohstoffe: Die EU-Kommission hat eine Liste von 20 wirtschaftlich wichtigen Rohstoffen erstellt, bei denen die Versorgung Europas stärker gefährdet ist. Die Rohstoffe sind derzeit: Indium, Germanium, Niob, Seltene Erden, Wolfram, Platingruppenmetalle, Gallium, Antimon, Beryllium, Magnesium, Kobalt, Graphit, Flussspat, Borate, Chrom, Kokskohle, Magnesit, Phosphat und Silizium. Vgl. dazu *EU-Kommission* (Hrsg.), *Communication on the review of the list of critical raw materials for the EU and the implementation of the Raw Materials Initiative*, Mai 2014, COM(2014) 297 final, S. 5ff.

² 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 energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10–35.

³ Die Überprüfung erfolgt laut Art. 21 Ökodesign-RL spätestens 2012.

die Zweckmäßigkeit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf nicht energieverbrauchsrelevante Produkte, um eine erhebliche Verringerung der Umweltauswirkungen während ihres gesamten Lebenszyklus zu erreichen. Bei Umsetzung dieser in der Richtlinie angelegten Planungen dürfte dieses Regelwerk einschließlich der Durchführungsverordnungen zukünftig weiteres Gewicht erlangen.⁴ Derzeit erfolgt die Aufstellung des dritten Arbeitsplanes der EU-Kommission für den Zeitraum 2015 bis 2017, in den dafür zu Grunde liegenden Vorbereitungsstudien werden auch nicht energieverbrauchsrelevante Aspekte betrachtet.⁵

Anlass für die Kurzanalyse ist die Frage, welche Bedeutung Ressourceneffizienzvorgaben in der Ökodesign-RL einnehmen und welche rechtlichen Implikationen dabei beachtet werden müssen.

2. Wirkungsweise der Ökodesign-Richtlinie und Potenzial für Ressourcenschutz

Die Ökodesign-Richtlinie als Rahmenrichtlinie folgt einem zweistufigen Regelungskonzept. Nach Art. 1 setzt die Richtlinie den Rahmen für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen. Die technischen und sonstigen Details der Anforderungen an die unterschiedlichen Produkte werden schließlich auf zweiter Stufe in jeweils auf die einzelnen Produktgruppen abgestimmten Durchführungsmaßnahmen normiert. Möglich sind auch Selbstregulierungsmaßnahmen, soweit diese schneller und kostengünstiger sind (vgl. Erwägungsgrund 18 und Art. 15 Abs. 3 b) der Ökodesign-Richtlinie). Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Richtlinie selbst weder detailbezogen noch dynamisch genug ist, um alle erfassten Produkte abdecken zu können.

Rechtsgrundlage für den Erlass der Durchführungsmaßnahmen ist Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie, der für den Erlass auch ein vorheriges Ausschussverfahren sowie ein Kontrollverfahren vorschreibt. Dabei werden gemäß Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie alle diejenigen energieverbrauchsrelevanten Produkte und Produktgruppen (außer Verkehrsmittel) vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst, die ein Marktvolumen von 200.000 Stück pro Jahr europaweitüberschreiten, von denen erhebliche

⁴ Grundlegend dazu *Schomerus/Spengler*, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP 2010, S. 54 ff.

⁵ Vgl. Mudgal et al., Vorbereitungsstudie zur Aufstellung des Ökodesign-Arbeitsplanes 2015-2017 („Preparatory Study to establish the Ecodesign Working Plan 2015-2017 implementing Directive 2009/125/EC“), 2015; im Internet unter: <http://www.ecodesign-wp3.eu/> (zuletzt aufgerufen: 10.08.2015); zu ressourcenbezogenen Aspekten vgl. Manhart/Graulich, in: Preparatory Study to establish the Ecodesign Working Plan 2015-2017 implementing Directive 2009/125/EC, Task 2: Supplementary Report “Identification of resource-relevant product groups and horizontal issues“, 2015.

Umweltauswirkungen ausgehen und die bei der Verbesserungsfähigkeit der Umweltverträglichkeit ein hohes Potenzial aufweisen.

Für den Erlass einer Durchführungsmaßnahme ist die Durchführbarkeit von Verbesserungen in Relation zu ihrer Bedeutung zu setzen (vgl. Art. 15 Abs. 4 Ökodesign-RL).

Mit den Durchführungsmaßnahmen werden nach Art. 15 Abs. 6 Ökodesign-Richtlinie Anforderungen an die betreffenden Produkte nach Anhang I und/oder Anhang II festgelegt. Anhang I betrifft die Methoden zur Festlegung allgemeiner Ökodesign-Anforderungen, die auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Produkts abstellen und vor allem auf wesentliche Umweltaspekte des Produkts ausgerichtet sind, ohne aber Grenzwerte festzulegen. Das Verfahren nach Anhang I wird dann angewandt, wenn für das jeweilige Produkt die Festlegung von Grenzwerten nicht geeignet ist. Bei den Ökodesign-Parametern von Produkten, die nach Anhang I unter Berücksichtigung der Lebenszyklusphasen des Produkts festgelegt werden, ist zunächst auf die erste Phase – „a) Auswahl und den Einsatz von Rohmaterial“ – abzustellen. Die weiteren Phasen sind

„b) Fertigung, c) Verpackung, Transport und Vertrieb, d) Installierung und Wartung, e) Nutzung und f) Ende der Lebensdauer, d.h. der Zustand eines Produkts am Ende seiner Erstnutzung bis zur endgültigen Entsorgung.“

Für jede dieser Phasen ist dann neben anderen Umweltauswirkungen der voraussichtliche Verbrauch an Material, Energie und anderen Ressourcen (wie etwa Frischwasser) sowie die Menge der voraussichtlich entstehenden Abfallstoffe abzuschätzen.

Bei den spezifischen Ökodesign-Anforderungen geht es nach Art. 15 Abs. 6 Ökodesign-Richtlinie insbesondere um die Festlegung von Grenzwerten. Spezifische Ökodesign-Anforderungen sind nach Art. 2 Nr. 26 der Richtlinie Anforderungen

„in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts wie etwa den Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung;“

Diese sind auch für die Festlegung von Ressourceneffizienz-Anforderungen geeignet, wie sich bereits aus den ersten Sätzen des Anhangs ergibt:

„Spezifische Ökodesign-Anforderungen werden mit dem Ziel festgelegt, ausgewählte Umweltaspekte des Produkts zu verbessern. Es kann sich dabei gegebenenfalls um Anforderungen für die reduzierte Verwendung eines bestimmten Materials handeln, wie etwa der Begrenzung der Verwendung dieses Materials in den verschiedenen Stadien des Lebenszyklus des Produkts (z.B. Begrenzung des Wasserverbrauchs bei der Nutzung oder des Verbrauchs eines bestimmten Materials bei der Herstellung oder Mindestanforderungen für die Verwendung von Recyclingmaterial).“

Mit Blick auf Anhang I Teil 1 Ziff. 1.3b lässt sich daraus ableiten, dass beispielsweise der Recyclat-Anteil eines Produkts als Bewertungskriterium für Umweltaspekte anzusehen ist.⁶

Methodisch werden zunächst die Ökodesign-Parameter nach Anhang I Teil 1 ermittelt (siehe oben, z. B. Material- und Energieverbrauch, Entstehung von Abfallstoffen), um dann im Komitologieverfahren die Höhe der Anforderungen (z. B. in Form von Grenzwerten) festzulegen. In einer technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Analyse sind auf dem Markt befindliche, für das Produkt repräsentative Modelle auszuwählen und daran die Möglichkeiten zur Verbesserung der Umwelteigenschaften zu ermitteln. Anhand der Ergebnisse der Analyse sind unter Berücksichtigung der Machbarkeit und des Verbesserungspotentials Maßnahmen zur Minimierung der Umweltauswirkungen zu treffen.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass der Gestaltungsspielraum zum Erlass von spezifischen ressourcenbezogenen Ökodesign-Anforderungen anhand von Durchführungsverordnungen sehr weitgehend ist.

3. Ansätze für Vorgaben zur Ressourceneffizienz

3.1. Die Ausgangslage in der Ökodesign-Richtlinie

Von den zu prüfenden Umweltaspekten ist zunächst nur die Energieeffizienz ausdrücklich genannt. Die Zusammenschau verschiedener Erwägungsgründe macht jedoch deutlich, dass die Ökodesign-Richtlinie auch der Erreichung ressourcenschutzbezogener Zielsetzungen dient. Aus Erwägungsgrund 3 der Richtlinie geht beispielsweise hervor, dass vom Gesetzgeber zwischen dem Verbrauch natürlicher Ressourcen und Energie unterschieden wird. Dabei wird der Ressourcenverbrauch noch vor dem Energieverbrauch genannt. Zudem verweist der Gesetzgeber in Erwägungsgrund 10 darauf, dass sowohl die Energie- als auch die Ressourceneffizienz für eine nachhaltige Entwicklung bedeutsam sind; ferner trägt gemäß Erwägungsgrund 13 auch die Ressourcen- und Materialeffizienz bei der Gestaltung eines Produktes in kostengünstiger Weise zum Umweltschutz bei.

Damit dürfte die Ressourceneffizienz ein bedeutsamer Umweltaspekt im Sinne der Vorschrift sein, der nach dem Wortlaut in Art. 15 Abs. 4 lit. a)

„ ... die Kommission prüft den Lebenszyklus des Produkts sowie alle seine bedeutsamen Umweltaspekte, unter anderem die Energieeffizienz ...“

gleichrangig neben der Energieeffizienz zu prüfen ist.

⁶ Sanden/Schomerus/Schulze, Regelungskonzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 338.

3.2. Konkret: Durchführungsmaßnahme zur umweltgerechten Gestaltung von Fernsehgeräten

Die Kommission hat den Ressourcenverbrauch in den bislang erlassenen Durchführungsmaßnahmen so gut wie nicht berücksichtigt, weder in allgemeinen noch in spezifischen Ökodesign-Anforderungen an Produkte. Vielmehr hat sie sich fast ausschließlich der Verbesserung der Energieeffizienz der regulierten Produkte gewidmet.⁷ Es sind jedoch erste Ansätze zu verzeichnen, nun auch den rohstoffspezifischen Ressourceneinsatz (neben dem Wasserverbrauch bei Haushaltswaschmaschinen⁸) stärker zu berücksichtigen.

Derzeit ist die Durchführungsmaßnahme zur umweltgerechten Gestaltung von Fernsehgeräten⁹ in der Überprüfung durch die EU-Kommission (vgl. Überprüfungsfrist gemäß Art. 6 der Verordnung¹⁰). Damit ist die VO Nr. 642/2009 eine der ersten Durchführungsverordnungen, die nun im Rahmen der Überprüfungspflicht einer Revision unterzogen wird.¹¹ Neben den Anforderungen an den Energieverbrauch wird nun geprüft, inwieweit auch nicht-energierelevante, auf Ressourceneffizienz zielende Anforderungen in der Durchführungsverordnung adressiert werden können. Dies betrifft insbesondere den Materialeinsatz für Produkte. EU-interne, die Regelungen vorbereitende Forschungsarbeiten des Joint Research Center (JRC¹²) sind dabei, praktikable Kriterien für den Materialeinsatz zu erarbeiten. Ein Ansatzpunkt sind Anforderungen an die Extrahierbarkeit von wertvollen Komponenten aus Elektronikbildschirmen (z. B. Dünnschicht-Transistoren und

⁷ Schomerus/Spengler (Fn. 4), S. 54 (58); Nusser, Zwei Jahre EBPB – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 130 (133).

⁸ Vgl. Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1015/2010 vom 10.10.2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltswaschmaschinen, ABl. L 293/21 vom 11.11.2010.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 642/2009 der Kommission v. 22.7.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Fernsehgeräten, ABl. EU Nr. L 191 vom 23.7.2009, S. 42.

¹⁰ Die Kommission überprüft diese Verordnung spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Jahre 2009.

¹¹ Vgl. die Übersicht des Umweltbundesamts (im Internet unter <http://www.umweltbundesamt.de/dokument/durchfuehrungsmassnahmen-zur-oekodesign-richtlinie>), aus der die geplanten sowie die derzeit vorgenommenen Revisionen von Durchführungsmaßnahmen ersichtlich sind (zuletzt aufgerufen: 10.08.2015).

¹² Gemeinsame Forschungsstelle der EU-Kommission (Joint Research Center, JRC) als EU-interne wissenschaftliche Serviceeinheit, angesiedelt bei der Generaldirektion Wissenschaft/Forschung, www.jrc.ec.europa.eu.

Leiterplatten).¹³ Ein mögliches Kriterium könnten hierbei Zeitvorgaben für den Ausbau dieser Komponenten darstellen.¹⁴ Diese richten sich an die Hersteller von solchen Geräten und überlassen ihnen die Art und Weise des Designs zur Realisierung dieser Zeitvorgaben. Damit wäre die größtmögliche unternehmerische Freiheit bei der Umsetzung gewährleistet.

Vollzugsvoraussetzung für die Anwendung dieses Kriteriums wäre ein standardisiertes Messverfahren zur Überprüfung.¹⁵ Die Vorschläge zur Einführung von Ressourcen-/Materialeffizienzkriterien wurden dem Ökodesign-Konsultationsforum präsentiert.¹⁶ Derzeit ist ein Verordnungsvorschlag durch die EU-Kommission in Bearbeitung.¹⁷ Dieser Vorschlag enthält derzeit auch ressourcenbezogene Vorgaben. Diese umfassen sowohl Anforderungen für Ressourceneffizienz als auch Anforderungen für das Gebrauchsende von Produkten. Im Rahmen der Anforderungen zur Ressourceneffizienz sind unter anderem technische Dokumentationen und Informationspflichten für die Hersteller vorgesehen. Die Anforderungen für das Gebrauchsende von Produkten sollen unter anderem Designanforderungen zur Wiederverwendung von Elektronikbildschirmen sowie Hinweise zur Wiederverwertbarkeit erfassen.

4. Die Umsetzung in nationales Recht und Gestaltungsspielräume des nationalen Gesetzgebers in Bezug auf Ressourceneffizienz

Die Ökodesign-Richtlinie bedarf ihrem Rechtscharakter nach der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die durchgreifenden Aktivitäten in Form der Auswahl der zu regulierenden Produkte

¹³ *Ardente et al.*, Environmental Footprint and Material Efficiency Support for Product Policy – Report on benefits and impacts/costs of options for different potential material efficiency requirements for Electronic displays, in: EU-Kommission (Hrsg.), JRC Scientific and Policy Reports, 2013, S. 4 und S. 29.

¹⁴ Vgl. ebenda, Vorschlag: Bei Bildschirmgröße < 63,5 cm soll der Ausbau von Leiterplatten und Dünnschicht-Transistoren aus Elektronik-Displays 260 Sekunden nicht überschreiten, bei Bildschirmgröße > 63,5 cm soll der Ausbau 480 Sekunden nicht überschreiten.

¹⁵ Derzeit beim JRC in Bearbeitung: "Feasibility study on a standardised method for repeatable measurements of the time for extraction of certain target parts from an Electrical and Electronic Equipment", vgl. den Hinweis auf die Studie in: *Ardente et al.* (Fn. 13), S. 29.

¹⁶ Anlässlich des Workshops des Ökodesign-Konsultationsforums am 8.10.2012, vgl. dazu: Discussion paper on the review of the Ecodesign and Energy Labelling Regulations for televisions and on the draft Regulation on electronic displays, including computer monitors, August 2012, S. 40, im Internet: http://www.ebpg.bam.de/de/ebpg_medien/tren5/005_workd_12-08_revision.pdf (zuletzt aufgerufen: 10.08.2015).

¹⁷ Vgl. das Arbeitspapier der EU-Kommission, einsehbar unter http://www.ebpg.bam.de/de/ebpg_medien/tren5/005_workd_14-11_ecodesign.pdf (zuletzt aufgerufen: 10.08.2015).

und der Festlegung der Umwelanforderungen werden aber auf der europäischen Ebene getroffen. Dies erfolgt zwar unter Beteiligung der Mitgliedstaaten in den Konsultations- und Komitologieverfahren, wird aber regelmäßig durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen festgelegt.

Die Auswahl der jeweiligen Produktgruppen und die Festlegung der Standards sind dabei grundsätzlich nicht in das Ermessen der Kommission gestellt. Vielmehr ist Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie seiner Konstruktion nach mit einer gebundenen Entscheidung nach deutschem Rechtsverständnis vergleichbar:

„(1) Erfüllt ein energiebetriebenes Produkt die in Absatz 2 genannten Kriterien, so wird es von einer Durchführungsmaßnahme oder einer Selbstregulierungsmaßnahme im Sinne von Absatz 3 Buchstabe b erfasst.“

Die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ist bezüglich der Festlegung der Durchführungsmaßnahmen eher formaler Natur. Schwerpunktmaßiges Ziel der nationalen Regelungen ist es, die Beachtung der Durchführungsmaßnahmen auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie sicherzustellen. Die neugefasste Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG wird in Deutschland durch das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)¹⁸ umgesetzt. Das EVPG löst insoweit das Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG)¹⁹ ab und schafft damit den Rechtsrahmen für die Anwendung europäischer Ökodesign-Anforderungen. Das Gesetz regelt insbesondere die Erfordernisse zur Markteinführung von energieverbrauchsrelevanten Produkten sowie die Organisation der Kontrollbefugnisse für die zuständigen Überwachungsbehörden. Rechtssystematisch ist das EVPG damit am vormaligen Geräte- und Produktsicherheitsgesetz²⁰ orientiert²¹, das nunmehr vom Produktsicherheitsgesetz²² abgelöst worden ist.

Vor dem Hintergrund der Durchführungsmaßnahmen verbleibt den Mitgliedstaaten inhaltlich kaum ein Spielraum für eigene Regelungen, sofern seitens der Kommission von der Möglichkeit des Erlasses einer Durchführungsverordnung Gebrauch gemacht wurde. Dies gilt in jedem Falle für die Festlegungen zur Energieeffizienz in Bezug auf die bisher erfassten Produktgruppen.²³ Der Anhang I

¹⁸ Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz vom 27.02.2008 (BGBl. I S. 258), das zuletzt durch Gesetz vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) geändert worden ist.

¹⁹ Energiebetriebene-Produkte-Gesetz vom 27.02.2008, BGBl. I S. 258.

²⁰ Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte) vom 06.01.2004, BGBl. I S. 2 (ber. S. 219).

²¹ Dietrich/Akkerman, EU-Ökodesign-Richtlinie – Implementierung, Umsetzung, Überwachung, ZUR 2013, S. 274 (275).

²² Produktsicherheitsgesetz vom 08.11.2011 (BGBl. I S. 2178, 2179; 2012 I S. 131).

²³ Einen Überblick über die bisher erlassenen Durchführungsverordnungen gibt das Umweltbundesamt unter <http://www.umweltbundesamt.de/dokument/durchfuehrungsmassnahmen-zur-oekodesign-richtlinie> (siehe Fn. 11, Stand Dezember 2014, Webseite zuletzt aufgerufen am 10.08.2015).

der Ökodesign-Richtlinie ermöglicht jedoch die Festlegung von ressourcenschützenden Produktanforderungen in den Durchführungsmaßnahmen und birgt daher ein großes Potenzial sowie einen weiten Gestaltungsspielraum für den Unionsnormgeber. Gleichwohl stehen die Bestrebungen für ressourcenbezogene Regulierungsansätze auf europäischer Ebene erst am Anfang. Da also die Regeldichte im Bereich der Ressourceneffizienz in keiner Weise mit den energieeffizienzbezogenen Anforderungen zu vergleichen ist, sind hier noch Handlungsspielräume auf nationaler Ebene vorhanden. Die Ökodesign-Richtlinie lässt in Ausnahmefällen auch trotz Verabschiedung einer Durchführungsverordnung die Beibehaltung oder Einführung von einschlägigen Bestimmungen auf nationaler Ebene zu (vgl. Erwägungsgrund 11 der Richtlinie). Der Erlass solcher nationalen Regelungen muss jedoch durch überragende Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt sein oder auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Die Kommission hat in solchen Fällen gleichwohl nach Art. 114 Abs. 6 AEUV das Letztentscheidungsrecht und entscheidet nach der Benachrichtigung durch den Mitgliedstaat, ob diese nationalen Maßnahmen gebilligt werden oder abzulehnen sind.

Angesichts des Auftrags der Ökodesign-Richtlinie, alle energieverbrauchsrelevanten (und möglicherweise darüber hinaus auch nicht energieverbrauchsrelevante Produkte) zu erfassen, ist der Spielraum des nationalen Gesetzgebers für ressourcenbezogene Produktanforderungen allerdings dann als gering einzuschätzen, wenn der Unionsnormgeber diese Möglichkeiten auch tatsächlich ausschöpft. Dann wäre es wegen des umfassenden Anspruchs der Ökodesign-Richtlinie nicht angezeigt, derartige Spielräume zu suchen und füllen zu wollen. Dies könnte aber rechtspolitisch von Interesse sein, um den europäischen Normgeber auf bestimmte Maßnahmen hin zu lenken. Solange es an einschlägigen europaweit harmonisierten Produktanforderungen in Bezug auf Ressourceneffizienz mangelt, können auf nationaler Ebene also noch entsprechende Anforderungen erlassen werden.²⁴ Sollten diese nationalen Spielräume gefüllt werden, würde dies wie oben bereits dargelegt die Kommission dazu zwingen, über Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV) zu entscheiden.

Zu beachten ist abschließend, dass Art. 6 der Ökodesign-Richtlinie ausdrücklich mitgliedstaatliche Abweichungen von einmal festgesetzten Umwelanforderungen an Produkte verbietet.

5. Schlussfolgerungen

Neben der Energieeffizienz bildet die Ressourceneffizienz eines der wesentlichen Kriterien der Ökodesign-Richtlinie zur Bewertung von Umweltaspekten bei Produkten und die daraus möglicherweise folgende Festlegung von Anforderungen per Durchführungsverordnung. Im Gegensatz zur Energieeffizienz haben sich jedoch ressourcenbezogene Regelungsansätze noch nicht

²⁴ Tholen, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie. Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, ZfU 2011, 469 (476); Herrmann et al., Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523 (530).

im Regulationssystem der Richtlinie etabliert. Das Augenmerk liegt derzeit auf den Vorstudien („preparatory studies“), in denen praktikable und vollziehbare Anforderungen für Ressourceneffizienz untersucht werden.

Die Mitgliedstaaten finden deshalb kaum ressourcenbezogene Ansätze in den derzeit bestehenden Durchführungsverordnungen vor. Dieser Umstand spricht zunächst dafür, eigene Aktivitäten zu entwickeln, um bestehende Lücken auf europäischer Ebene zu schließen und eine Weiterentwicklung anzustoßen. Im Vergleich zu den Energieeffizienz-Vorgaben sind hier noch nationale Regelungen möglich, ohne dass seitens der Kommission zunächst Harmonisierungsaktivitäten notwendig werden würden.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass umfangreiche Vorarbeiten zur Verabschiedung von Ökodesign-Anforderungen notwendig sind, um dem umfassenden Anspruch gerecht zu werden. Diese Forschungsarbeit ist in der zweistufigen Regulationssystematik der Ökodesign-Richtlinie (Richtlinie/Durchführungsverordnung), der Vorgehensweise im Rahmen des periodischen Arbeitsplans der EU-Kommission sowie den regelmäßig durchzuführenden Revisionen bereits angelegt. Aus diesem Grund kommt dem Unionsnormgeber gegenüber den Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle zu. Der Spielraum des nationalen Gesetzgebers im Regelungsgeflecht der Ökodesign-Richtlinie bleibt damit überschaubar und verringert sich zudem mit jeder Maßnahme, die auf europäischer Ebene verabschiedet wird.

6. Quellenverzeichnis

- Ardente, Fulvio et al.: Environmental Footprint and Material Efficiency Support for Product Policy – Report on benefits and impacts/costs of options for different potential material efficiency requirements for Electronic displays, in: EU-Kommission (Hrsg.), JRC Scientific and Policy Reports, 2013.
- Dietrich, Sascha/ Akkerman, Floris: EU-Ökodesign-Richtlinie – Implementierung, Umsetzung, Überwachung, ZUR 2013, S. 274-278.
- Herrmann, Friederike et al.: Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, S. 523-531.
- Manhart, Andreas/ Graulich, Kathrin: Preparatory Study to establish the Ecodesign Working Plan 2015-2017 implementing Directive 2009/125/EC, Task 2: Supplementary Report “Identification of resource-relevant product groups and horizontal issues”, 2015.
- Mudgal, Shailendra et al., Vorbereitungsstudie zur Aufstellung des Ökodesign-Arbeitsplanes 2015-2017 (Preparatory Study to establish the Ecodesign Working Plan 2015-2017 implementing Directive 2009/125/EC), 2015.
- Nusser, Jens: Zwei Jahre EBPG – Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, S. 130-136.
- Sanden, Joachim/ Schomerus, Thomas/ Schulze, Falk: Regelungskonzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2011.
- Schomerus, Thomas/Spengler, Laura: Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP 2010, S. 54-61.
- Tholen, Lena: Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie. Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, ZfU 2011, 469-495.