

TEXTE

84/2015

Rechtsgutachten Aktuelle Analyse des europäischen Ressourcenschutzrechts

TEXTE 84/2015

Projektnr.: 42688

UBA-FB 002217

Rechtsgutachten

Aktuelle Analyse des europäischen Ressourcenschutzrechts

von


Apl. Prof. Dr. jur. Dr. rer. pol. Joachim Sanden
Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Apl. Prof. Dr. jur. Dr. rer. Pol. Joachim Sanden
Am Holzfeld 41
21335 Lüneburg

Abschlussdatum:

Dezember 2014

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
David Haus, Anett Jacob, Dr. Nadja Salzborn

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtsgutachten-aktuelle-analyse-des-europaeischen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2015

Kurzbeschreibung

Die Europäische Union befindet sich im Übergang zu einer „ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaftsweise“ (7. Umweltaktionsprogramm der EU). Eines der Ziele ist die Erhöhung der Rohstoffproduktivität auf europäischer Ebene. Das nachfolgende Rechtsgutachten gibt Antworten auf die Frage, welche normativen Ansätze zum Ressourcenschutz bestehen. Die existierenden Ansatzpunkte werden analytisch aufgearbeitet und bewertet (klassifiziert). Ziel des Projektes ist es, aus rechtlicher Sicht eine kursorische Einschätzung zu unterbreiten, an welchen Stellen ungenutztes Potenzial für den Ressourcenschutz und somit Handlungsmöglichkeiten für ein Europäisches Ressourcenschutzrecht aus Sicht der Bundesregierung bestehen. Beweggrund ist das Leitbild der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen nach Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV.

Abstract

The European Union is in transition to a "resource-efficient, environmentally friendly and competitive low-CO₂-economy" (7th. Environmental Action Programme). One of the goals is to increase resource productivity at the European level. The following legal study answers the question, which normative approaches to resource protection already exist. The approaches are analysed and evaluated (classified). The aim of the legal project is to identify untapped potential for resource protection and which could be used to further develop European "Resource Protection Law". The mission statement is the prudent and rational utilization of natural resources under Article 191 para. 1 3. indent TFEU.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung.....	15
Summary.....	20
1 Einführung	25
1.1 Vorbemerkung	25
1.2 Projektziel	25
1.3 Ausgangssituation und Informationsgrundlagen	26
1.4 Methodische Überlegungen	27
2 Ansatzpunkte für ein europäisches Ressourcenschutzrecht	29
2.1 Herausarbeiten der normativen Ansätze für ein EU- Ressourcenschutzrecht	29
2.1.1 Bestehende normative Ansätze für EU-Normen zum Ressourcenschutz.....	29
2.1.1.1 Kein einheitliches Europäisches Ressourcenschutzrecht	29
2.1.1.2 Ökodesign-Richtlinie	30
2.1.1.3 Kennzeichnungsrichtlinie	33
2.1.1.4 REACH-Verordnung	33
2.1.1.5 Industrieemissionsrichtlinie (IED)	34
2.1.1.6 Abfallrahmenrichtlinie	35
2.1.1.7 Abfallrechtliche EU-Rechtsvorschriften	37
2.1.1.8 Weitere EU-Rechtsvorschriften	39
2.1.1.9 Gesamtschau zu den bestehenden normativen Ansätzen	45
2.1.2 Geplante Regelungsansätze nach aktuellen Programmen und Strategien zum Ressourcenschutz in der EU	48
2.1.2.1 Siebtes EU-Umweltaktionsprogramm	49
2.1.2.2 European Resource Efficiency Platform (EREP)	52

2.1.2.3	Paket zur Änderung diverser abfallrechtlicher Richtlinien 2014	53
2.2	Analyse ungenutzter Potenziale des EU-Ressourcenschutzes.....	61
2.2.1	Vorschlag einer Klassifizierung der aktuellen normativen Ansätze eines EU-Ressourcenschutzes.....	62
2.2.2	Identifizierung von derzeit ungenutztem Potenzial für den Ressourcenschutz auf der EU-Ebene.....	63
2.2.2.1	Zielbestimmungen: Festlegung von EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele)	65
2.2.2.2	Ökodesign-Vorgaben plus Top-Runner	74
2.2.2.3	Optimierung des Industrieanlagenzulassungsrechts	81
2.2.2.4	Optimierung der Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie	82
2.2.2.5	Müllverbrennungssteuer bzw. -abgabe	95
2.2.2.6	Rohstoffabgabe (Materialinputabgabe bzw. Primärmetallsteuer)	97
2.2.2.7	Anhebung der Recyclingquoten	98
2.2.2.8	Deponieverbot für verwertbare Abfälle	101
2.2.2.9	Regelung des Landfill-Minings	103
2.2.2.10	Beschränkung der energetischen Verwertung	104
2.2.2.11	Verbot von Einwegtüten oder anderen Produkten	105
2.2.2.12	Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts	106
2.2.2.13	Verbindliche und freiwillige Produktkennzeichnungen	119
2.2.2.14	EU-Zertifikatehandel für bestimmte Ressourcen	122
2.2.2.15	Innovationsförderung	122
2.2.2.16	Optimierung des EU-Mehrwertsteuerrechts unter Ressourcenaspekten	123
2.2.2.17	Selbstverpflichtungserklärungen	125
2.2.2.18	Weiterentwicklung des EMAS-Systems unter Ressourcenaspekten	127
2.2.2.19	Breitere Einführung der sozio-ökonomischen Bedürfnisprüfung bzw. Bedarfsregelung für Rohstoffgewinnung	128
2.2.2.20	Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus	129

2.2.2.21	Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte	129
2.2.2.22	Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extraterritorialen Wirkungen	130
2.2.2.23	Sonstige informationelle Instrumente	133
2.2.2.24	Optimierung des UVP-Rechts unter Ressourcenschutzaspekten	133
2.2.2.25	Abfallverbringung	133
2.2.2.26	Sonstige Maßnahmen	135
2.2.3	Ausblick: Erste Überlegungen zur Entwicklung eines Instrumentensets zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzes	136
2.2.3.1	Überblick (Instrumentenbaukasten)	136
2.2.3.2	Erste methodische Überlegungen für die Forschung zum Instrumentenmix	138
2.2.3.3	Anregungen für die weitere Beschäftigung mit einem möglichen Instrumentenmix	140
2.3	Zusammenfassung zu 2.	145
3	Ergebnisse	146
4	Quellenverzeichnis	147

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Recyclinganteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2004 und 2012 (EEA 2015)	57
Abbildung 2:	Materialrecyclinganteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2011 (EEA 2013)	58
Abbildung 3:	Deponierungsanteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2011 (EEA 2013)	59
Abbildung 4:	Überlegungen zur Festlegung von Zielen für die Ressourceneffizienz	68
Abbildung 5:	Fünfgliedrige Abfallhierarchie nach der Abfallrahmenrichtlinie	83
Abbildung 6:	Vorschlag zur Optimierung des EU-Vergaberechts unter Ressourcenschutzaspekten	113
Abbildung 7:	Überblick zu potenziellen Instrumenten für die Weiterentwicklung des europäischen Ressourcenschutzes	137
Abbildung 8:	Strategieansatz zum Europäischen Ressourcenschutzrecht	143

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Liste vorhandener EU-Regelungen mit Ressourcenbezug	45
------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
a.a.O.	am angegebenen Orte
ABl. EU	Amtsblatt der EU
Abs.	Absatz
AbfG	Abfallgesetz
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	Alte Fassung
ALSF	Aggregates Levy Sustainability Fund
AltfahrzeugV	Altfahrzeugverordnung
Änd.	Änderung
Aufl.	Auflage
AWK	Abfallwirtschaftskonzept
BAT	Best Available Technique
BattG	Batteriegesetz
Bd.	Band
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BioAbfVO	Bioabfallverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Bau, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BREFs	Best Available Technique Reference Documents
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BVT	Beste verfügbare Technik
CEN	Europäisches Komitee für Normung
COP	Conference of the Parties
DepRL	Deponierichtlinie

Abkürzung	Bedeutung
DG Env	Generaldirektion Umwelt
DNR	Deutscher Naturschutzring
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EEA	Europäische Umweltagentur
EEE-Geräte	Elektro- und Elektronik-Geräte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	EG-Vertrag
ElektroG	Elektro- und Elektronikgerätegesetz
EMAS	Eco Management and Audit-Scheme
EN	Europäische Norm
endg.	endgültig
EPA	Environmental Protection Agency
EPER	Europäischen Schadstoffemissionsregister
EREP	European Resource Efficiency Platform
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eur J Law Econ	European Journal for Law and Economy
EUR	Euro(s)
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUROSAI	Europäische Gruppe für Umweltprüfung
EuRUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	EU- Vertrag
f.	folgende(r)/(s)
ff.	fortfolgende(r)/(s)
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Herv.d.d.Verf.	Hervorhebung durch die Verfasser
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IPP	Integrierte Produktpolitik
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)

Abkürzung	Bedeutung
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission
KPCS	Kimberley-Prozess-Zertifikationssystem
LCA	Life-Cycle-Analyse
lit.	Buchstabe
MaRess	Materialeffizienz und Ressourcenschonung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMC	Open Method of Coordination
PPM	Produktionsprozess und Produktionsmethode
ProgRess	Deutsche Ressourceneffizienzprogramm
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
rd.	rund
Rdnr.	Randnummer
REACH	Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe
RECIEL	Review of European Community & International Environmental Law.
RL	Richtlinie
S.	Seite/Satz
SFA	Stoffflussanalyse
s.	siehe
SMC	Sound Material Cycle
SPI	Sustainable Process Index
SUP	Strategische Umweltprüfung
t.	Tonne(n)
TMR	Globaler Materialaufwand (total material requirement)
TR	Technische Regel
UAbs.	Unterabsatz
UAP	Umweltaktionsprogramm

Abkürzung	Bedeutung
UBA	Umweltbundesamt
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VerpackV	Verpackungsverordnung
VO	Verordnung
WEEE (II)-RL	Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie
z.B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Das Rechtsgutachten gibt Antworten auf die Frage, welche normativen Ansätze zum Ressourcenschutz bestehen. Diese werden nach diversen Kriterien (u.a. Nutzen für den Ressourcenschutz, politischer und administrativer Aufwand bei der Durchsetzung) klassifiziert und es wird ferner eine kursorische Einschätzung unterbreitet, an welchen Stellen ungenutztes Potenzial für den Ressourcenschutz und somit Handlungsmöglichkeiten bestehen. Teilweise kann auf im Auftrag des Auftraggebers erstellte Vorstudien „Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung“ (UBA-Berichte 2/2007) und „Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes“ (UBA-Berichte 1/12) aufgebaut werden.

Auch wenn das politische Ziel der Schonung der natürlichen Ressourcen (Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV) im Primärrecht verankert ist, so fehlt doch bislang ein konsistentes europäisches Ressourcenschutzrecht. Die vorhandenen Einzelregelungen mit bezweckter oder indirekter Ressourcenschutzwirkung bilden zwar schon Kernelemente eines europäischen Ressourcenschutzrechts. So ist die Abfallrahmenrichtlinie (AbfallRRL) 2008/98/EG mit ihrer neuen Zielsetzung in Art. 1 (Reduzierung der Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung) noch pointierter auf die Umweltauswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung ausgelegt. In der Abfallrahmenrichtlinie spielen aus dem Blickwinkel des Ressourcenschutzes ferner die Felder der Zielsetzung Ressourcenschutz, die Betonung des Lebenszykluskonzepts, die fünfstufige Abfallhierarchie, die erweiterte Herstellerverantwortung, Abfallvermeidungsprogramme, die nun mit Quotenvorgaben versehenen Vorgaben für die Abfallverwertung sowie klarere Vorgaben für die Beseitigung eine besondere Rolle. Beispielsweise wird die Hierarchie der Abfallrahmenrichtlinie jedoch dadurch mit Ausnahmen versehen, dass statt einer Wiedergewinnung der Wertstoffe (Recycling) zu großzügig eine energetische Verwertung zugelassen ist bzw. zu geringe Anforderungen an die Deponierung von recyclingfähigem Material gelten. Hinzu kommen begriffliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Produkt und Abfall und die Nebenproduktproblematik. In vielen anderen EU-Rechtsvorschriften sind bereits angelegte Potenziale für den Ressourcenschutz nicht ausgeschöpft worden. Die Ökodesignrichtlinie 2009/125/EG als Teil einer integrierten europäischen Produktpolitik (IPP) ist das zweite wesentliche Standbein für den Ressourcenschutz auf der Ebene des EU-Sekundärrechts. Derzeit gilt die Richtlinie jedoch nur für energieverbrauchsrelevante Produkte, so dass die gegebene ressourcenschützende Wirkung noch begrenzt ist. Die Richtlinie 2010/30/EU zur Kennzeichnung des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte ist ebenfalls wegen ihrer Bindung an den Energieverbrauch derzeit für den Ressourcenschutz nur von untergeordneter Bedeutung. Die REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 hat zwar für das Recycling von Gegenständen Relevanz, sie hat jedoch keine die Ressourceneffizienz erheblich steuernde Wirkung. Die IED-Richtlinie 2010/75/EU nennt den Ressourcenschutz im Erwägungsgrund 2, enthält aber keine ausdrückliche Verpflichtung der Anlagenbetreiber zur effizienten Ressourcennutzung. Immerhin führt der Ansatz des integrierten Umweltschutzes u.a. dazu, dass beim Anlagenbetrieb als Grundpflicht der Vermeidung von Abfällen Rechnung getragen wird (Art. 11 lit. d und Anhang III Nr. 9). Die abfallrechtlichen EU-Rechtsvorschriften wie u.a. die Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie 2012/19/EU

(WEEE II-Richtlinie) haben erhebliche Bedeutung für den Ressourcenschutz: Z.B. fordert die WEEE II-RL in Abhängigkeit von der Produktkategorie Quoten (Mindestziele) für die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung bei Bauteilen, Werkstoffen und Stoffen. Entsprechend die Verpackungsabfallrichtlinie 94/62/EG, geändert durch Richtlinie 2005/20/EG, die besondere Vorgaben inkl. Recyclingquoten aufweist. Die Deponierichtlinie 1999/31/EG setzt zwar Standards für Abfalldeponien. Sie kann aber nicht verhindern, dass die Deponierung unvorbehandelter Abfälle in mehreren europäischen Mitgliedsländern weithin üblich ist. Der Befund, dass Ressourcenschutzaspekte zwar teilweise impliziert sind, aber die Regelungen für das Ziel keine wirksame Steuerungswirkung haben, gilt auch für andere EU-Rechtsvorschriften, wie z.B. die EU-Bauproduktenverordnung 305/2011, die Konformitätskennzeichnungen oder auch die EMAS-Verordnung. Einige der Regelungen (wie etwa das EU-Umsatzsteuerrecht oder das EU-Kartellrecht) sind gegenüber dem Ressourcenschutz neutral bzw. entfalten nur eine schwache Wirkung, wie z.B. das EU-Beihilfenrecht oder auch das EU-Vergaberecht. Insgesamt sind daher noch erhebliche rechtliche Handlungspotenziale hin zu einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft und zu einem effizienten Ressourcenschutz in Europa erkennbar. Teilweise zeigen die untersuchten vorhandenen Instrumente sogar Defizite auf, die hemmend für den Ressourcenschutz in der EU wirken.

Bereits in den thematischen Leitinitiativen hat die EU ihr Konzept Europa 2020 (Lissabon-Konzept) konkretisiert. Für den Ressourcenbereich geht es um die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ (2010), aus dem 2011 ein Fahrplan für ein Ressourcenschonendes Europa abgeleitet wurde. Darin wurde u.a. das Ziel definiert, die Effizienz der Ressourcenbewirtschaftung entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern. Eine der Kernforderungen des 7. Umweltaktionsprogramms ist die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcennutzung. Zu nennen sind ferner die Aktivitäten der European Resource Efficiency Platform (EREP), die sich unmittelbar auf die Steigerung der EU-Aktivitäten zur Ressourcenschonung beziehen (vgl. u.a. die „Platform's Manifesto and Policy Recommendations“ vom 17.12.2013). Das am 02.07.2014 von der EU-Kommission vorgeschlagene Paket („circular economy package“) zur Änderung diverser abfallrechtlicher Richtlinien wurde im Dezember 2014 zurückgezogen.

Die Identifizierung von derzeit ungenutztem Potenzial für den Ressourcenschutz auf der EU-Ebene gelingt nicht nur, sie zeigt sogar substantielle Handlungsspielräume. Sinnvoll auch mit Blick auf die zielgenaue Rechtssetzung erscheint es, den Politikrahmen der EU-Ressourcenschutzpolitik durch Zahlenziele (Handlungsziele) zu markieren. Rechtlich möglich wäre auf der Unionsebene ein Ziel wie etwa das der in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie enthaltenen Verdopplung der Rohstoffproduktivität bis zum Jahr 2020. Auch andere inputorientierte Ressourcenziele, wie Effizienzziele (Ziel ist die Erhöhung einer bestimmten Größe, z.B. der Ressourcenproduktivität) oder auch absolute Verbrauchsobergrenzen oder Verbrauchsminderungsziele (Ziel ist die absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs oder -einsatzes) sind zulässig. Die Studie klärt, in welchem Verfahren und mit welchem Quorum der Europäische Rat im Rahmen von Schlussfolgerungen solche Handlungsziele festlegen könnte. Als Ergebnis der Analyse des Primärrechts kann festgehalten werden, dass abseits einer qualifizierten Mehrheit kein Erfordernis einer Einstimmigkeit gesehen wird. Ferner wird auf die Handlungsmöglichkeiten der EU im Wege neuer Steuerungsformen hingewiesen.

Als Instrumente kommen gleich eine ganze Reihe von Handlungs- und Wirkungsmechanismen in Betracht, von denen vierzehn vorgestellt werden. In dem Gutachten wird noch keine Bewertung der einzelnen Instrumente vorgenommen bzw. es werden keine „fertigen“ Instrumentenkombinationen auf Grundlage einer solchen Bewertung vorgeschlagen. Jedoch können einige der geprüften Instrumente, wie die wohl an der Einstimmigkeitsprinzip nach Art. 192 Abs. 2 S. 2 AEUV scheiternde Müllverbrennungsabgabe oder -steuer, etwaige Produktverbote oder auch ein Umbau des EU-Mehrwertsteuersystems, mangels Realisierungschancen aussortiert werden. Der als Ergebnis der Studie entstandene „Baukasten“ zeigt erste Überlegungen, die nach weiteren Erwägungen ggf. verschiedene Instrumentenauswahlmöglichkeiten begründen helfen könnten. Erarbeitet wurde somit nur ein erster Überblick über mögliche Fortentwicklungen der einzelnen europäischen Fachgesetze. Zu betonen ist, dass bezüglich der einzelnen vorgeschlagenen Instrumente noch Forschungsbedarf besteht, sowohl was den konkreten Inhalt einer möglichen Regelung angeht, als auch was die Wirkung einer möglichen Änderung für das europäische Normengefüge betrifft (Kohärenz, notwendige Folgeänderungen in anderen Gesetzen). Etwaige Regelungsansätze müssten dann zudem sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. In der vorliegenden Studie geht es lediglich um einen ersten Überblick.

Hinter der genannten Optimierung der Abfallhierarchie (Art. 4 AbfRRL) verbirgt sich der Versuch, die bereits in der Abfallrahmenrichtlinie verankerte, aber mit diversen Ausnahmen versehene fünfstufige Abfallhierarchie auf der Ebene des EU-Rechts weiterzuentwickeln. Nur wenn es gelingt, die Hierarchie als Grundausrichtung der EU-Abfallpolitik optimal zu regeln und umzusetzen, lässt sich im Sinne von Ressourceneffizienz und damit von ökologischer Effizienz handeln. Die Abfallhierarchie hat wesentlichen Anteil an der Steuerung der Ströme im Lichte des Ressourcenschutzes. Es werden mit Blick auf das Kohärenzgebot Wege vorgeschlagen, wie der Grundsatz im EU-Recht weiterentwickelt werden kann. Dazu gehört u.a., ein Deponieverbot für verwertbare Abfälle in der EU-Deponierichtlinie unterzubringen, wie es im 7. Umweltaktionsprogramm der EU angesprochen ist. Ferner sollten die recht weiten Ausnahmen von der Hierarchie reduziert werden; insbesondere die hohe Akzeptanz für die energetische Verwertung als Ausnahme von der Recyclingpflicht muss zugunsten möglichst der Kaskadennutzung von verwertbaren Abfällen beendet werden. Die präferierte Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien, im 7. UAP genannt, müsste nicht durch reine Heizwertkriterien sondern durch ein Life-Cycle-Assessment (LCA) der Abfälle ersetzt werden. Das LCA sollte ebenfalls in der Frage der Pflicht zur Vorbehandlung von gemischten Gewerbeabfällen und als Grundlage der Entscheidung (Getrennterfassung bzw. Vorbehandlung versus energetische Gemischverwertung) entscheiden.

Die nochmalige Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts von 2014 ist wegen der großen Marktmacht der öffentlichen Hand ebenfalls ein wichtiger Schritt hin zu mehr Ressourceneffizienz. Insbesondere sind über die in der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge 2014/24/EU konkretisierten Umweltaspekte (u.a. die Forderung von Umweltzeichen vom Lieferanten) hinaus Verbesserungen möglich und rechtlich zulässig. Zur Optimierung geeignet erscheinen erstens verbindliche EU-Vergabeleitlinien für eine umweltorientierte Beschaffung. Ziel muss die Entwicklung und die Veröffentlichung von GPP-Kriterien sowie das rechtlich verbindliche Anordnen der Verwendung von GPP-

Kriterien in Vergabedokumenten sein. Dagegen wird von der Anordnung einer verpflichtenden Quote für die ressourcenfreundliche Vorgabe mit Blick auf die Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes bzw. der Verhältnismäßigkeit abgesehen. Sinnvoll erscheinen ferner sollen Pilot-Ausschreibungen für besonders ressourceneffiziente Produkte oder Produktionen. Modelle sind das „Pre-commercial procurement“ (PCP) sowie das „Public procurement of innovative solutions“ (PPI).

EU-Vorgaben sind auch im Bereich der verbindlichen und freiwilligen Produktkennzeichnungen zulässig und sinnvoll. Produktkennzeichnungen (labels) sind insbesondere Voraussetzungen für andere Instrumente (z.B. Beschaffungsvorgaben). Sie können u.a. Vorgaben zur Kennzeichnung von Recycling- oder Reparaturfähigkeit, Nutzungsdauer, Gesamtressourceninanspruchnahme etc. enthalten und dienen der Unterstützung informierter Kaufentscheidungen der Verbraucher. In diese Kategorie gehört auch der vom EREP geforderte Produktpass. Das EU-Umweltzeichen gemäß der Verordnung 66/2010/EU sollte weiterentwickelt werden, etwa durch die ökologischen Kriterien in Form von Lebenszyklusanalysen sowie die (produkt)sektorspezifische Priorisierung von Recyclingkriterien. Dagegen wird der Weg über eine theoretisch denkbare Erweiterung der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie 2010/30/EU nicht empfohlen. Die obligatorische Einführung von Labeln etwa zur Recyclingfähigkeit ist europarechtlich zulässig.

Neben den rechtlich unbedenklichen, sonstigen informationellen Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz (z.B. Foren und Informationskampagnen) werden in der Studie Regelungen über Selbstverpflichtungserklärungen zum Ressourcenschutz genannt. Auch wenn das Instrument auf der EU-Ebene (anders als etwa in Deutschland) keine sehr große Bedeutung hat, zeigen einige gelungene Beispiele das große Ressourcenschutzpotenzial.

In der Form eines Ausblicks enthält die Studie ferner erste Überlegungen zur Entwicklung eines Instrumentensets zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzes. Die nachfolgende Liste ist als „Baukasten“ für den weiteren Forschungsbedarf zu verstehen und stellt weder eine Prioritätenliste noch eine Handlungsaufforderung dar:

1. Festlegung von EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele) auf der Basis von Mess- und Benchmark-Methoden,
2. Ökodesign-Vorgaben + EU-Top-Runner (u.a. mit Substitutionspflicht für den Hersteller bzw. Importeur oder den Anlagenbetreiber/Nutzer),
3. Ergänzung der IED in Richtung des sparsamen und effizienten Ressourceneinsatzes,
4. Optimierung der EU-Abfallhierarchie (Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien + Deponieverbot für verwertbare Abfälle),
5. Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts in Richtung mehr Ressourcenschutz,
6. Produktkennzeichnungen für ressourcenschutzeffiziente Produkte,
7. Sonstige informationelle Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz (z.B. Foren und Informationskampagnen),
8. Selbstverpflichtungserklärungen,

9. Innovationsförderung (u.a. Forschungs- und Innovationspartnerschaften im Abfallbereich),
10. Anhebung der Recyclingquoten,
11. Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte,
12. Landfill-Mining von geeigneten Altablagerungen,
13. Erleichterungen für EMAS-auditierte Standorte,
14. Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus + Aktivitäten zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit exterritorialen Wirkungen.

Es wird deutlich gemacht, dass noch Forschungsbedarf hinsichtlich diverser Einzelinstrumente aber auch bzgl. der Kombination verschiedener Ansätze zum Ressourcenschutz besteht. Deshalb können im Abschlusskapitel noch keine Ergebnisse zur Instrumentenwahl aufgeführt werden. Eine abschließende Bewertung und Würdigung der Ansätze zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzes würde die Grenzen dieses Gutachtens überschreiten.

Summary

The legal survey answers the question, which normative approaches to resource protection exist. These are classified according to various criteria (including benefits for resource protection, political and administrative burdens in enforcing). The cursory assessment will also submit to the points at which untapped potential for resource protection and chances for EU-action we can observe. Partly, the study is based on the preliminary studies "Fundamentals of development of legal instruments for resource conservation" (UBA reports 2/2007) and "Development of a regulatory concept for resource protection laws of the State" (UBA Reports 1/12) (both on behalf of the German Federal Environmental Agency).

Even the policy objective of conserving natural resources (Art. 191 para. 1 3. indent TFEU) is anchored in primary law. So far, there is lacking a consistent European resource protection law. The existing individual arrangements with direct or indirect resources protection already form the core elements of the European resource protection law. In particular, the Waste Framework Directive 2008/98/EC is designed with its new objective in Art. 1 (reducing the overall impacts of resource use) even more pointedly on the environmental impact of waste generation and management.

The Waste Framework Directive contains from the perspective of resource protection several other pieces of relevance: The emphasis on life cycle thinking, the five-step waste hierarchy, the extended producer responsibility. At least there are waste prevention programs, which are now provided with a quota system requirement for waste recovery and clearer guidelines for eliminating. For example, the hierarchy of the Waste Framework Directive is even breached in that way, that instead of a recovery of recyclable materials (recycling) energetic utilization is approved. The same effect comes along with too low demands on the landfilling of recyclable material. At least, there are also conceptual difficulties in distinguishing between product and waste and by-product.

In many other pieces of EU legislation, the already applied potential for resource protection has already been exhausted. The Eco-design Directive 2009/125/EC as part of an integrated European product policy (IPP) is the second essential pillar for the use of resources at the level of EU secondary legislation. Currently, however, the policy applies only in relation to energy efficiency and is thus not available for all products. Therefore, the resource-protective effect is still limited. Directive 2010/30/EC on the labelling of the consumption of energy and other resources by energy-related products is currently also due to its binding to the energy consumption for resource protection only of minor importance.

The REACH Regulation (EC) 1907/2006 has of course relevance for the recycling of objects. However, it has no significantly controlling effect on resource efficiency. The IED Directive 2010/75/EU contains the resource protection in recital 2 as a goal but contains no specific duty of the system operator for an efficient use of resources. After all, the approach of integrated environmental protection leads the plant operator to the prevention of waste as a basic requirement (Article 11 lit. d and Annex III, no. 9). The waste-related EU legislation such as, among others, the Electrical and Electronic Equipment Directive 2012/19/EU (WEEE II-Directive) has significant importance for the

protection of resources. For example, the WEEE II-Directive sets depending on the product category quotas minimum targets for reuse and recycling for components, materials and substances. In accordance with the Packaging Waste Directive 94/62/EC, as amended by Directive 2005/20/EC, waste producers are obliged to fulfil special requirements inclusive recycling quotas.

The Landfill Directive 1999/31/EC sets standards for landfills. However, it cannot prevent the widespread dumping of untreated waste in several European member states. The finding that resource protection issues are partly implied, but the rules for the target have no effective control effect, applies as well to other EU legislation. Examples are the EU Construction Products Regulation 305/2011, the conformity markings or at least the EMAS Regulation. Other regulations (see the EU VAT law or the EU antitrust law) are partially neutral in relation to the protection of resources or they develop only a weak effect, e.g. as the EU state aid rules or the EU public procurement law. Overall, therefore, there are still significant legal action potentials recognizable to meet a resource-efficient recycling and efficient resource protection in Europe. Partly, the tested existing instruments show even deficits, which are inhibitory for the resource protection in the EU.

Already in the thematic flagship initiatives, the EU has sharpened its concept Europe 2020 (Lisbon approach). In the resources section, we regard the flagship initiative "Resource efficient Europe" (2010). The 2011 Roadmap to a Resource Efficient Europe was derived. Within the Roadmap, among other topics, EU defined the objective to improve the efficiency of resource management along the supply chain. One of the key demands of the 7th EAP is to decouple economic growth from resource use. We should pay attention to the activities of the European Resource Efficiency Platform (EREP). The platform is directly related to improving the EU's efforts to protect resources (see, among other papers, the "Platform's Manifesto and Policy Recommendations", 17.12.2013). On 07.02.2014, the European Commission has presented a package ("circular economy package"), amending various waste management related policies. The package provided, inter alia, by means of an amendment to the Waste Framework Directive that the recycling quota for municipal solid waste (currently 50%) is increased to 70% in 2030. The package was a topic of the withdrawal by the new *Juncker*-Commission in December 2014. The Commission is aiming to present a new, more ambitious circular economy package late in 2015.

The identification of currently untapped potential for resource protection on the EU level cannot be achieved only. The process even shows considerable room for manoeuvre.

I discuss the benefit of framing the policy framework of EU resources policy by goals and targets (targets for action). Framing and the other instruments enable the EU to short and medium term significant steps towards greater resource protection at the Union's level. Legally possible would be at the Union level a target such as the one in the German sustainability strategy: To double the resource productivity by 2020. Other input-oriented resource targets, like efficiency targets (target is to increase a certain size, such as resource productivity) or absolute consumption caps or consumption reduction goals (target is the absolute reduction of resource consumption or -input) are possible. The study clarifies, by any procedure, and with what quorum, the European Council may es-

establish such action goals within the framework of conclusions. As a result of the analysis of primary law, we can state that off of a qualified majority we see no requirement of unanimity. Attention is also drawn to the capabilities of the EU in the way of new governance techniques like the Open Method of coordination between the member states.

Considering the instruments, a couple of actions and steering mechanisms seem to be an option. The study presents a more detailed discussion of fourteen instruments. However, there is not yet an evaluation of each instrument and not yet a proposal for pairs or sets of instruments. For a couple of other instruments, I see no chance of implementation. An incineration levy or tax will probably fail at the unanimity principle according to Article 192 para. 2 sentence 2 TFEU. Barriers will find, of course, any product bans (disposable bag, etc.) or a reconstruction of the EU VAT system.

Result of the study is a toolbox, which offers least a selection of single instruments for composing the appropriate solution by the EU. The focus is still on the chances for a further development of existing EU-regulations. I should underline that there is a strong need for further research covering the precise design of the instrument as well as its effect for the system of EU-regulations at all. Keywords are inconsistency, coherence, and potential follow-up-amendments in other pieces of legislation. The goal of this study is a screening only. Potentials are single options and not yet consistent proposals for regulation.

The result of the analysis is a toolbox of fourteen instruments, which can enable the legislator to consider different realistic policy options:

1. Definition of EU-goals & targets of resource efficiency (goals of action) on the basis of measurement and benchmarking techniques,
2. Ecodesign requirements and EU-Top Runner
3. Further development of the IED regarding the economical and efficient resource input,
4. Optimisation of the EU-waste hierarchy (Restriction of energy recovery on non-recyclable materials + landfill ban on recyclable waste together with cascading default),
5. Further development of the EU public procurement law in the direction of more resource protection,
6. Product labelling for resource protection efficient products,
7. Other informational instruments with the aim direction resource protection (e.g. forums and information campaigns),
8. Commitments,
9. Innovation funding (including research and innovation partnerships in the waste sector).
10. Increased recycling rates,
11. Resource management balances and resource management concepts,

- 12. Landfill mining of suitable waste deposits,
- 13. Benefits for EMAS audited sites,
- 14. Good practice of resource extraction + activities for the implementation of sustainability requirements for raw materials with extraterritorial effects

No. 4 "optimisation of the EU-waste hierarchy" means the goal to secure a more consistent design and application of the EU waste hierarchy. The five-stage waste hierarchy is already enshrined in the EU Waste Framework Directive (Article 4). However, today the hierarchy is still implemented with various exceptions. Only if we meet an optimal implementation of the EU waste hierarchy as the basic orientation of EU waste policy, EU can see success in the field of resource efficiency. The waste hierarchy plays a key role in the control of material flows in the light of resource protection. I understand the hierarchy as a mandatory requirement and propose ways regarding coherence in which we can enforce the principle consistently. We should include among other elements a landfill ban on recyclable waste in the EU Landfill Directive. This measure is already addressed by the 7th. EU Environment Action Programme. Furthermore, the rather broad exceptions to the hierarchy in EU law should be reduced. Particularly the high acceptance for energy recovery (combustion, waste incineration) as an exception to the recycling obligation must be stopped in favour of the cascade use of recyclable waste. The preferred restriction of energy recovery on non-recyclable materials, mentioned in the 7th EAP, should not be replaced by pure calorific value criteria. A better choice is a life-cycle assessment (LCA). The LCA should also decide on the issue if there is a duty for the pre-treatment of mixed commercial waste. Furthermore, it might be seen as a basis for the decision "separate collection or pre-treatment versus energetic mixture recovery".

The amendment of the EU public procurement law of 2014 is necessary because of the huge market power of the public sector and will be another important step towards greater resource efficiency. The Directive on public procurement 2014/24/EU allows requiring, in particular, the demand of eco-labels from suppliers and others. Regarding resource items is possible and legally permissible. It would be useful to set-up first binding EU procurement guidelines for green procurement. The goal should be the development and publication of GPP criteria and the mandatory arranging of the use of GPP criteria in procurement documents. In contrast, the arrangement of a mandatory quota for the resource-friendly setting is not realistic considering the requirements of the principle of subsidiarity and proportionality. Last but not least, undertaking pilot calls for more resource-efficient products or productions is appropriate. Models are the pre-commercial procurement (PCP) and the public procurement of innovative solutions (PPI).

EU requirements are useful in the area of mandatory and voluntary product labelling. Product labels (environmental "green" labels) are particular requirements for other instruments (e.g. procurement requirements). They can, among other things, contain guidelines for the identification of recycling or repair capacity, usage, total resource utilization and provide support for informed consumer choice. This category also includes the "product passport" required by EREP. It is proposed to develop the EU Eco-label pursuant to Regulation 66/2010/EU. Essential Elements are the ecological criteria in the

form of life-cycle analyses and (product) specific prioritization of recycling criteria. In contrast, a theoretically possible expansion of the energy consumption labelling Directive 2010/30/EU is not appropriate. At least, the mandatory introduction of labels concerning the recyclability is permitted.

In addition to the legally acceptable informational tools for resource protection (e.g. forums and information campaigns), I also discuss rules on voluntary commitments to resource conservation. Even when the instrument at the EU level (unlike in Germany) has not a big importance, we can regard several successful examples for a big potential for the improvement of resource protection.

In the form of an outlook, the study also contains preliminary considerations for the development of a set of instruments for the further development of EU resources protection law. It is to underline that the need for further research exists concerning various individual instruments as well as concerning the combination of different approaches to resource conservation. Therefore, in the final chapter I cannot list any final results. A final evaluation and assessment of the approaches to the development of the EU resources protection law cannot be covered in this survey.

1 Einführung

1.1 Vorbemerkung

Ziel des vorliegenden Gutachtens zum europäischen Ressourcenschutzrecht ist keine detaillierte akademische Aufarbeitung eines breiten Themenfeldes, sondern in Absprache mit der Auftraggeberin vielmehr eine beratende Auflistung vorhandener Ansätze sowie eine priorisierende Aufarbeitung von Optimierungspotenzialen. Daher bleibt die Bearbeitungstiefe in diesem kurzen Forschungsprojekt hinter der üblicher Studien (s. etwa die Vorgängerstudie¹) zurück. Zweite Konsequenz des gewählten Ansatzes ist, dass die Ausarbeitung mehrere Bewertungen/Prioritätensetzungen enthält, die lediglich eine persönliche Einschätzung wiedergeben, welche nicht auf einer empirisch ermittelten Grundlage stehen muss.

Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Fachgebietes I 1.3 des Umweltbundesamtes für ihre Bereitschaft, Raum für eine eher untypische juristische Studie an der Schnittstelle zwischen Umweltrecht und Umweltpolitik zu geben. Ferner dankt er Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMUB sowie des UBA für frühere Anmerkungen zu Zwischenberichten.²

Wie immer gehört Optimismus bei der Durchsetzung der gemachten Lösungsvorschläge dazu. Zutreffend ist es, für die Frage einer Wende hin zu mehr Ressourceneffizienz auf die Energiewende zu schauen, wie es die Bundesumweltministerin³ unlängst getan hat:

“The Challenge is to find solutions within the planetary boundaries. We need to secure jobs, lower the costs and enhance ambitious standards, products and processes – to make Europe fit for the future. The fear that resource efficiency endangers economy is strong, but the opposite is true: The Energiewende shows that green economy creates wealth.”

1.2 Projektziel

Das 7. Umweltaktionsprogramm (7. UAP) der EU legt als eines der neun prioritären Ziele den „Übergang zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaftsweise“ fest. Und auch die Bundesumweltministerin Barbara Hendricks wirbt für mehr Ressourceneffizienz auf EU-Ebene: nach der Abschlusssitzung der Europäischen Ressourceneffizienzplattform EREP im März 2014 regte sie an, vergleichbare Ziele, wie die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie enthaltene

¹ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (FKZ 3709 18 153 1), Berlin 2012 (Reihe: Berichte des Umweltbundesamtes 1/12).

² Allen Beteiligten sei für die mündlichen und schriftlichen Beiträge an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt. Die Verantwortung für diesen Bericht liegt aber allein beim Autor.

³ BMUB (Hrsg.), Dr. Barbara Hendricks: EU’s Environmental Ministers: What are the Challenges, Goals and Steps envisioned? An Attempt to Retell the Storys, Europe’s Responsibility for a Sustainable Use of Natural Resources – Opening Panel ERF 2014 LiveBlog, 11.11.2014, <http://europeanresourcesforum2014.wordpress.com/> (so am 12.11.2014).

Verdopplung der Rohstoffproduktivität bis zum Jahr 2020, auch auf europäischer Ebene zu beschließen.⁴ Auf dem ERF-Symposium am 11.11.2014 erklärte für die europäische Ebene der Generaldirektor der GD Umwelt 30 % mehr Ressourceneffizienz bis 2030 zu einem EU-Ziel:⁵

“As political actions only comes with targets, we need shared resource targets in Europe. Until 2030, 30% of resource efficiency are realistic so as to make our weakness our strength in energy efficiency and resource efficiency.”

Das nachfolgende Rechtsgutachten gibt in Anbetracht der Leistungsbeschreibung des Auftraggebers Antworten auf die Frage, „welche normativen Ansätze zum Ressourcenschutz bestehen. Es wird ferner eine kursorische Einschätzung unterbreitet, an welchen Stellen ungenutztes Potenzial für den Ressourcenschutz und somit Handlungsmöglichkeiten bestehen.

1.3 Ausgangssituation und Informationsgrundlagen

- ▶ Die vom Auftragnehmer mitverfassten Vorstudien „Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung“ (UBA-Berichte 2/2007)⁶ und „Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes“ (UBA-Berichte 1/12)⁷, auf denen das Gutachten aufbaut, haben sich bereits in Ansätzen mit Defiziten des Ressourcenschutzes auf der europäischen Ebene beschäftigt.
- ▶ Vom Umfang her bleibt das vorliegende Gutachten im sachlichen Anwendungsbereich der UBA-Studie von 2012⁸. Das gilt insbesondere für die Begriffsdefinitionen. So wird der Ressourcenbegriff enger gefasst als im umweltwissenschaftlichen Ressourcenbegriff, der „abiotische und biotische Primärrohstoffe (inkl. Energieträger), Fläche, Wasser, Boden, strömende Ressourcen wie Erdwärme, Wind-, Gezeiten- und Sonnenenergie, Biodiversität (Biologische Vielfalt) und

⁴ BMUB (Hrsg.), Hendricks fordert europäischen Schulterschluss für Ressourceneffizienz, EU-Beratergremium verabschiedet Empfehlungen, Pressemitteilung vom 01.04.2014, [http://www.neress.de/news/news.html?tx_tknews_fe1\[post\]=787&cHash=040604fcce9e5bb7cc80ccf2639bf2d6](http://www.neress.de/news/news.html?tx_tknews_fe1[post]=787&cHash=040604fcce9e5bb7cc80ccf2639bf2d6) (so am 12.11.2014).

⁵ BMUB (Hrsg.), Karl Falkenberg, General Director, European Commission, DG Environment: EU's Environmental Ministers: What are the Challenges, Goals and Steps envisioned? An Attempt to Retell the Story, Europe's Responsibility for a Sustainable Use of Natural Resources – Opening Panel ERF 2014 LiveBlog, 11.11.2014, <http://europeanresourcesforum2014.wordpress.com/> (so am 12.11.2014).

⁶ Roßnagel/Sanden, UBA-Vorhaben „Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung“, Berlin 2007. Hieraus resultierte die Grundsatzveröffentlichung Roßnagel/Sanden/Benz, Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007, 361-366.

⁷ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (FKZ 3709 18 153 1), Berlin 2012 (Reihe: Berichte des Umweltbundesamtes 1/12), in der die rechtliche Prüfung von Instrumenten des verstärkten Ressourcenschutzes zu leisten war.

⁸ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (FKZ 3709 18 153 1), Berlin 2012, S. 34.

Ökosystemleistungen“ umfasst und damit für eine rechtliche Studie zu weit ist.⁹ In der Studie von 2012 beschränkte man sich wie übrigens auch das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes)¹⁰ auf die abiotischen¹¹, nichtenergetischen Rohstoffe (Erze, Industriemineralien und Baumineralien) und wurde unter Ressourcenschutz „zunächst die Ressourcenschonung (durch Ressourceneffizienz, Ressourcensuffizienz und Ressourcenkonsistenz) verstanden“, ergänzt durch „die Verringerung der negativen Umweltauswirkungen durch die Ressourceninanspruchnahme“. Richtigerweise muss man von einem Kaskadenverhältnis ausgehen zwischen Ressourcenschutz, schonendem Abbau und Umgang mit Ressourcen und der effizienten Nutzung bereits in Gebrauch befindlicher Ressourcen.¹² Auf der strategischen Ebene unterscheiden die Verfasser der UBA-Studie von 2012 die Ressourceneffizienz, die Ressourcensuffizienz und die Ressourcenkonsistenz. Anzumerken ist, dass der im 7. Umweltaktionsprogramm der EU unternommene Versuch, auch für den sparsamen/effizienten Umgang mit den natürlichen Ressourcen Wasser und Boden (Fläche) Anforderungen aufzustellen, hier nicht aufgegriffen wird. Das bedeutet, dass die beiden vom europäischen Begriffsverständnis erfassten Elemente des Ressourcenbegriffs, Wasser und Boden, nicht mitbehandelt werden. Der Grund liegt im Spezialinstrumentarium des europäischen und deutschen Wasserrechts (einschließlich des Meeresschutzrechts) sowie des Planungsrechts (u.a. des Raumordnungsrechts).

1.4 Methodische Überlegungen

Potenzialeinschätzungen der bisher ungenutzten, normativen Ansätze werden mittels folgender Ansätze ermittelt:

- ▶ Anwendung bzw. Weiterentwicklung eines Analyserasters

⁹ Umweltbundesamt (Hrsg.), Ressourcenschutzrecht, Positionspapier, Dessau, Dez. 2013, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/ressourcenschutzrecht_07.01.2014.pdf (so am 12.11.2014), S. 6: „In dieser Weite und vor allem aufgrund der Integration beider Funktionen von natürlichen Ressourcen (Quelle und Senke) ist der breit verstandene Ressourcenbegriff für regulatorische Zwecke allerdings schwierig handhabbar.“

¹⁰ Bundesregierung (Hrsg.), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes) 2012, S. 46; vgl. auch Münch/Jacob, Öffentliche Beschaffung zur Förderung der Ressourceneffizienz. Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes. April 2013, Berlin, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRes_ZB_AP2-Kurzanalyse-1_oeffentliche-Beschaffung_final.pdf (so am 12.11.2014), vgl. dazu Kaiser, ProgRes: Das deutsche Ressourceneffizienzprogramm 2011, uwf 19 (2011), 49-58.

¹¹ Vgl. EuGH, Schlussantrag (EuGH) vom 15.05.2014 - C-103/12, EUGH Aktenzeichen C-165/12, Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 15.05.2014(1), Verbundene Rechtssachen C-103/12 und C-165/12 zur Ressourcenerhaltung bei Fischerei.

¹² Smeddinck, Die Entwicklung des Ressourcenschutzes, Verwaltungsarchiv 103, 2 (2012), S. 183 (190).

- ▶ Desk research, d.h. Literaturlauswertung mit Schwerpunkt Europarecht, Europa-politik mit Schwerpunkt Ressourcenschutz (rechtliche Analyse und ggf. ergän-zende policy analysis¹³ im Politikfeld Europäische Umweltpolitik)
- ▶ Datenbankauswertung (juristische und nicht-juristische Datenbanken)

Die rechtsgutachterliche Analyse der bestehenden relevanten Regelungen erfolgt unter Heranziehung der juristischen Auslegungsmethode. Die Auslegung erfolgt durch die klassische Auslegung des Wortsinns, des systematischen Zusammenhangs, der Entstehungsgeschichte sowie des Sinns und des Zweckes der europäischen Regelung. Maßgebend für die Auslegung ist der in der Vorschrift zum Ausdruck gekommene objektivierte Wille des Rechtsetzers. Bei der Auslegung des EU-Rechts¹⁴ kommt es bei der teleologischen Auslegung insbesondere auf die Suche nach der nützlichen Wirkung, dem *effet utile*, an, nach der diejenige Auslegung vorzuziehen ist, die die Verwirklichung der Vertragsziele am besten fördert.

Soweit Instrumentenüberlegungen unterbreitet werden, wird versucht, keinem Modell der Politikberatung¹⁵ zu folgen, sondern sich mit vorwiegend juristischem Fokus an den Sachproblemen und ihrer Lösung zu orientieren.

¹³ Zur Politikfeldanalyse im Feld Umwelt vgl. etwa *Böcher/Töller*, Umweltpolitik in Deutschland – eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden 2012, S. 19 ff.; *Jänicke/Kunig/Stitzel*, Umweltpolitik, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 16 ff. und generell *Blum/Schubert*, Politikfeldanalyse, 2. Aufl., Wiesbaden 2011.

¹⁴ Vgl. nur etwa *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 172, 475.

¹⁵ Vgl. zum theoretischen Rahmen der Politikberatung aus politikwissenschaftlicher Sicht *Heisterkamp*, Think Tanks der Parteien?, Wiesbaden 2014, S. 51 ff.; *Siefken*, Expertenkommissionen im politischen Prozess, 2007, S. 90 ff; *Lompe*, Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: Falk/Römmele/Rehfeld/Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 25 ff.

2 Ansatzpunkte für ein europäisches Ressourcenschutzrecht

Ziel des Rechtsgutachtens ist es, die Ansatzpunkte für ein Europäisches Ressourcenschutzrecht aus Sicht der Bundesregierung analytisch aufzuarbeiten: Angestrebt wird die Identifizierung von derzeit ungenutztem Potenzial für den Ressourcenschutz.

2.1 Herausarbeiten der normativen Ansätze für ein EU-Ressourcenschutzrecht

Im ersten Abschnitt sind auf der Basis der Vorstudien sowie auch aktueller und neuer/vertiefter Überlegungen normative Ansätze zum Ressourcenschutz herauszuarbeiten. Das Listing folgt dabei dem Gedanken, allein auf die europäische Ebene und nicht auf nationale Regelungsmöglichkeiten abzustellen. Besondere Bedeutung kommt hierbei den aktuellen ressourcenbezogenen Überlegungen des 7. EU-Umweltaktionsprogramms zu.

Die Analyse selbst verfolgt die Zielsetzung, Instrumente auf ihren Nutzen (Benefit) für den Ressourcenschutz hin abzuklopfen. Hierbei wird zwischen unmittelbar dem Ressourcenschutz oder nur mittelbar den Ressourcenschutz befördernden Instrumenten bzw. solchen, die klar oder eher kontraproduktiv hierfür sind, unterschieden. Damit ist der Analyserahmen effektivitätsbezogen, d.h. er verfolgt die Frage, ob das politische Ziel der Schonung der natürlichen Ressourcen (Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV)¹⁶ erreicht wird oder nicht. Unterkriterien können bei dieser Betrachtung folgende Effekte sein:

- ▶ dass die Nutzung von Primärrohstoffen verringert wird,
- ▶ dass die Nutzung von Sekundärrohstoffen signifikant erhöht wird,
- ▶ dass Synergien optimiert und Zielkonflikte über alle Instrumente und Politikfelder hinweg adressiert und dass ein ressourceneffizientes Verhalten stimuliert wird.

2.1.1 Bestehende normative Ansätze für EU-Normen zum Ressourcenschutz

2.1.1.1 Kein einheitliches Europäisches Ressourcenschutzrecht

*De Sadeleer*¹⁷ hat beklagt, dass trotz der eben genannten Regelung der EU ungeachtet großer Diskussion und einer Fülle politischer Initiativen immer noch ein klares politisches und rechtliches Herangehen hinsichtlich der Nutzung der natürlichen Ressourcen fehle. Dieser Befund ist zutreffend. Nach wie vor liegt auf der Europäischen Ebene kein einheitlich kodifiziertes Ressourcenschutzrecht vor. Daher ist im Folgenden auf die Einzelvorschriften einzugehen, welche ein mehr oder weniger konsistentes Regelungsgewebe unterschiedlicher Regulierungsdichte und -intensität ergeben. Sie alle dienen der

¹⁶ Vgl. zum Ziel der rationellen Ressourcenverwendung und ihrer Bedeutung für das Recht der Nachhaltigkeit gem. Art. 3 Abs. 1 EUV *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, München 2011, § 3 Rdnr. 25 ff.

¹⁷ *De Sadeleer*, EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford 2014, S. 14.

Umsetzung des Ziels der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen nach Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV, das ein Optimierungsgebot¹⁸ darstellt. Diese Zentralnorm des europäischen Primärrechts für den Ressourcenschutz¹⁹ gewährt jedoch ebenso wenig wie die reine Zielbestimmung²⁰ des Art. 37 der Europäischen Grundrechtecharta (GRC) (nach Art. 6 Abs. 1 EUV bindendes Recht) subjektive Rechte.²¹ Für die Festlegung weitergehender Rechtspositionen in der Europäischen Grundrechtecharta fand sich seinerzeit im Konvent keine Mehrheit. Bei letzterer Norm bedürfte es auch zumindest einigen Begründungsaufwands, um in den Begriffen des „hohen Umweltschutzniveau(s)“ und der „Verbesserung der Umweltqualität“ ressourcenschützende Ansätze zu sehen. Gleiches gilt für Art. 3 Abs. 3 EUV. Leichter fällt das schon beim ebenfalls in Art. 37 der Europäischen Grundrechtecharta genannten „Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung“. Die Norm ist erheblich unbestimmt,²² damit ist aber jedenfalls gemeint, keine wirtschaftliche Entwicklung zuzulassen, die die Belastungsgrenzen der Erde (und damit auch ihre natürlichen Ressourcen) übersteigt.²³

2.1.1.2 Ökodesign-Richtlinie

Neben der Abfallrahmenrichtlinie bildet die Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG als Teil einer integrierten europäischen Produktpolitik (IPP)²⁴ das zweite wesentliche Standbein für den Ressourcenschutz auf der Ebene des EU-Sekundärrechts.²⁵ Dass für den Ressourcenschutz nach Art. 191 Abs. 1 Nr. 3 AEUV beim nachhaltigen Konsum angesetzt wird, ist folgerichtig.²⁶ Schon jetzt bietet sie Potenzial für einen vermehrten Schutz der Ressourcen.²⁷

Gemeinschaftliche Ökodesign-Anforderungen werden auf der Ebene der Richtlinie festgesetzt – die Anforderungsdetails werden im Nachgang für bestimmte Produktgruppen

¹⁸ Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011, Art. 191, Rdnr. 44.

¹⁹ Käller, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, AEUV Artikel 191, Rdnr. 3.

²⁰ So schon Kühling, Grundrechte, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2003, S. 583 ff. (603); Orth, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, Frankfurt/M. 2006; Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl., München 2013, § 37 Rdnr. 3 spricht sogar von einem bloßen „Grundsatz“; Jarass, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, ZUR 2011, 563; Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, München, Loseblattsammlung Stand 72 Ergl. 2014, Art. 191 AEUV, Rdnr. 5 (Stand Feb. 2012), die eine Handlungspflicht der EU bei weitem Gestaltungsspielraum betont.

²¹ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung 53. Ergl. 2014, AEUV Art. 191, Rdnr. 64 (Stand Mai 2011).

²² Vgl. dazu im Detail De Sadeleer, EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford 2014, S. 16.

²³ Vgl. Van Hees, Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept, Utrecht Law Review Vol. 10, Issue 2 (May) 2014, 60 (75).

²⁴ Malcolm, Integrated product policy: products and their impact on energy, International Journal of Law in the Built Environment, Vol. 3 (2011), 48 ff.

²⁵ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 93 ff.

²⁶ So de Sadeleer, EU Environmental Law and the Internal Market, London 2014, S. 38.

²⁷ Vgl. etwa Tholen, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie. Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, ZfU 2011, 469.

in Durchführungsregelungen bestimmt. Inhaltlicher Leitgrundsatz für die Formulierung der Anforderungen (s. Anhang I), die schon jetzt viele Aspekte des Ressourcenschutzes umfassen, ist das Lebenszyklusprinzip.

Bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts kann mit der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG der Einsatz von Ressourcen durch intelligente Produktgestaltung minimiert werden. Das liegt daran, dass der Geltungsbereich der Richtlinie bereits heute energieverbrauchsrelevante Produkte umfasst, welche keinen direkten Energieverbrauch haben, jedoch indirekt in irgendeiner Weise den Verbrauch an Energie beeinflussen. Tatsächlich aber regeln die EU-Regelungen (z.B. die zu Fernsehgeräten (EG Nr. 642/2009), Haushaltskühl- und Gefriergeräten (EG Nr. 643/2009), Waschmaschinen (EG Nr. 1015/2010) und Geschirrspülmaschinen (EG Nr. 1016/2010)) keine Vorgaben zur Steigerung der Wiederverwertung von Bauteilen etc.²⁸ Das wäre möglich gewesen, denn nach der Richtlinie können die Kriterien Recycling, Gesundheit, Wiederverwertung, Lebensdauer, Abfall und die Immissionen in die Atmosphäre, in das Wasser und in den Boden verwendet werden (vgl. Anhang 1, Abs. 1.3). Die Methodik für die Umweltverträglichkeitsprüfungen kann unter dem Aspekt des Ressourceneinsatzes jedenfalls weiterentwickelt werden (vgl. Art. 21 RL 2009/125/EG).²⁹

Die technischen und sonstigen Details der Anforderungen an die unterschiedlichen Produkte werden unter den Voraussetzungen des Art. 15 der Ökodesign-Richtlinie in jeweils auf die einzelnen Produktgruppen abgestimmten Durchführungsmaßnahmen normiert (Art. 2 Nr. 3 RL 2009/125/EG) – also durch Verordnungen – oder, soweit dies schneller und kostengünstiger ist, von Selbstregulierungsmaßnahmen erfasst (s. Erwägungsgrund 18 der Ökodesign-Richtlinie). So können die Produkte Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie unterliegen. In ihr sind in Anhang I Methoden zur Festlegung allgemeiner Ökodesign-Anforderungen (gemäß Artikel 15 Absatz 6) bestimmt. Diese sog. Ecoreport-Vorgaben müssen definiert und ggf. durch eine noch zu schaffende europäische Kontrollinstanz³⁰ auch tatsächlich auf ihre Einhaltung³¹ und Weiterentwicklung hin überprüft werden. Von der Kennzeichnungsrichtlinie 2010/30/EU135 (sog. Energie-label) weiß man allerdings, dass damit ein erheblicher Aufwand für die Marktüberwachung³² in den Mitgliedstaaten verbunden sein wird.

²⁸ So zu Recht *Tholen*, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie: Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nichtenergiebetriebene Produkte, Wuppertal 2011, http://epub.wupperinst.org/files/3965/3965_Tholen.pdf (so am 15.11.2014), S. 9 (auch veröffentlicht in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Jg. 34, Nr. 4, S. 469-495).

²⁹ *Tholen*, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie: Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nichtenergiebetriebene Produkte, Wuppertal 2011, http://epub.wupperinst.org/files/3965/3965_Tholen.pdf (so am 15.11.2014), S. 10 und am Beispiel von mineralischen Dämmstoffen S. 13 ff.

³⁰ So der Vorschlag von *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (2013).

³¹ Zur praktischen Umsetzung in die Produktentwicklung vgl. *Brones/Monteiro de Carvalho/Senzi Zancul*, Ecodesign in project management: a missing link for the integration of sustainability in product development?, Journal of Cleaner Production 80 (2014) 106 ff.

³² Vgl. *Dietrich/Akkerman*, EU-Ökodesign-Richtlinie: Implementierung – Umsetzung – Überwachung, ZUR 2013, 274 (277).

Der Blick auf Art. 15 Abs. 4 lit. a sowie die Ökodesign-Parameter in Anhang I der Richtlinie zeigt die Möglichkeit, umwelt- und ressourcenschutzbezogene Festsetzungen in Durchführungsmaßnahmen zu treffen. So sieht Anhang I Teil 1 Nr. 1.1 lit. a) „Auswahl und Einsatz von Rohmaterial“ als einen wesentlichen Umweltaspekt vor. Anhang I Teil 1 Nr. 1.2 lit. a) schreibt vor, dass für das jeweilige (energieverbrauchsrelevante) Produkt dessen „voraussichtlicher Verbrauch an Material, Energie und anderen Ressourcen wie etwa Frischwasser“ abzuschätzen ist. Das bedeutet, dass bereits jetzt, also nach geltendem Recht, der Rohstoffeinsatz bei Produkten in Durchführungsmaßnahmen berücksichtigt werden kann. Es handelt sich um eine Option, neben der Frage der Energieeffizienz von Produkten auch auf die Materialeffizienz abstellen zu können.³³ Tatsächlich aber konzentriert sich die Rechtsetzung bislang fast ausschließlich auf die Energieeffizienzfragen³⁴, ohne die Potenziale des Ressourcenschutzes zu nutzen.³⁵

Art. 11 der Richtlinie ermöglicht, dass Hersteller von Bauteilen und Baugruppen verpflichtet werden können, „dem Hersteller eines von den Durchführungsmaßnahmen erfassten Produktes relevante Angaben zur Materialzusammensetzung sowie zum Verbrauch von (...) Ressourcen hinsichtlich der Bauteile oder Baugruppen zu machen.“ Ferner können Hersteller zur Angabe von Umwelteigenschaften zu ihren Produkten verpflichtet werden. Der Produktverantwortliche muss die Produktkonformität prüfen³⁶ und darf sie erst nach einer CE-Kennzeichnung sowie einer dokumentierten EG-Konformitätserklärung im europäischen Binnenmarkt in den Verkehr bringen.³⁷

Auch wenn die Quantifizierung von Ressourcenvorgaben im Sinne der Festlegung von Grenzwerten technisch-ökonomisch nicht einfach ist und die lange Verfahrensdauer vom Beginn der Voruntersuchung bis zur Veröffentlichung von Durchführungsverordnungen beklagt³⁸ wird, so bietet die Richtlinie doch erhebliche Potenziale zur Festlegung von ressourcenbezogenen Produktvorgaben. Die harmonisierte EU-Produktgesetzgebung wird in der europäischen Gruppe für die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie (Ecodesign-Administrative Cooperation for Market Surveillance [ADCO] Group, EDD-ADCO) abgestimmt.³⁹ Derzeit scheint das Verfahren der Voruntersuchung zur Analyse ökonomischer, umweltspezifischer und technischer Auswirkungen

³³ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (2012).

³⁴ *Nusser*, Zwei Jahre EBPB - Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, 130 (133).

³⁵ Vgl. die Kritik bei *Faßbender*, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente? AbfallR 4/2011, 167 (172); *Tholen*, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie, Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, Wuppertal 2011, http://epub.wupperinst.org/files/3965/3965_Tholen.pdf (so am 15.11.2014), S. 13 ff.

³⁶ Vgl. Art 8 und Anhänge IV und V der Öko-Design-Richtlinie 2009/125/EG.

³⁷ S. Art. 3 Abs. 1 und 2 der Öko-Design-Richtlinie 2009/125/EG.

³⁸ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (210); *Dietrich/Akkerman*, EU-Ökodesign-Richtlinie: Implementierung – Umsetzung – Überwachung, ZUR 2013, 274 (278).

³⁹ *Dietrich/Akkerman*, EU-Ökodesign-Richtlinie: Implementierung – Umsetzung – Überwachung, ZUR 2013, 274 (277).

der Vorgabe von Produktstandards überarbeitungsbedürftig, wobei mehrere Verfahren dieses sog. Ecoreports diskutiert werden:⁴⁰ Sie können auf das Potenzial zur Rückgewinnung von Recyclingmaterialien aus Produkten auf die Verwendung von Sekundärrohstoffen in Produkten oder auch die Verwendung kritischer Rohstoffe abstellen.

2.1.1.3 Kennzeichnungsrichtlinie

Die 2010 neu gefasste Richtlinie 2010/30/EU zur Kennzeichnung des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte ermöglicht bereits jetzt die Kennzeichnung von Ressourcenschutzbelangen. Sie erfasst nach Art. 2 lit. c) neben Wasser und Chemikalien auch jede andere Ressource. Wegen der derzeitigen Bindung an den Energieverbrauch, genau an diesem Punkt bleibt sie hinter der erweiterten Ökodesign-Richtlinie zurück, ist die Bedeutung der Kennzeichnungsrichtlinie für den materialbezogenen Ressourcenschutz derzeit eher gering.⁴¹ Das gilt entsprechend auch für die weiteren existierenden Kennzeichnungsvorgaben Richtlinie 1999/94/EG (PKW-Verbrauchskennzeichnung) sowie die Verordnung 1222/2009 (Reifen-Kennzeichnung).

2.1.1.4 REACH-Verordnung

Die **REACH-Verordnung** (EG) Nr. 1907/2006 erfasst zwar auch Rohstoffe,⁴² hat jedoch als Europäische Chemikalienverordnung einen völlig anderen Fokus als den Ressourcenschutz. Sobald die Stoffe, die REACH unterfallen, zu Produkten weiterverarbeitet werden, gelten im Übrigen aber die ressourcenschutzbezogenen Regelungen des Abfallrechts zur erweiterten Herstellerverantwortung etc. sowie ggf. Ökodesign-Anforderungen.

Beim Recycling von Gegenständen stellt sich die rechtliche Abgrenzung zwischen Produkten und als Folge des Recyclings entstehenden Abfällen. Während Stoffe unter die REACH-Verordnung fallen, werden Abfälle von ihr grundsätzlich nicht erfasst. Zur besseren Abgrenzung der REACH-Verordnung und der europäischen Abfallrahmenrichtlinie liegen einige ältere Entscheidungen des EuGH⁴³ vor, die bereits grundlegende Fragen zu klären versuchten. In einer Entscheidung, die mit einer Kupfer-Chrom-Arsen-Lösung (CCA) behandelte, ausgemusterte und nun für die Wegebefestigung in Lappland verwendete Holztelefonmasten betrifft, urteilte der EuGH⁴⁴, dass nicht nur die Voraussetzungen des Art. 6 der Abfallrahmenrichtlinie zum Abfallende erfüllt sein müssen. Der Stoff dürfe, so der EuGH, außerdem nicht unter die Abfalldefinition des Art. 3 Nr. 1 der Abfallrahmenrichtlinie fallen. Also müssten die subjektiven Vorstellungen des Besitzers in die Beurteilung der Abfalleigenschaft des Stoffes einbezogen werden. Wolle sich der Besitzer des Stoffes entledigen, könne dieser Stoff auch nach einem durchgeführten

⁴⁰ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (211).

⁴¹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 107.

⁴² Vgl. nur etwa *Fischer*, Recyclingaktivitäten auf der Schnittstelle von Abfallrecht und REACH, AbfallR 2013, 265 ff.

⁴³ Vgl. nur etwa EuGH, Entscheidung vom 11.11.2004, C-457/02 – Niselli.

⁴⁴ EuGH, Entscheidung vom 07.03.2013, C-358/11, StoffR 1/2014, 36 – „Lapin ...“.

Verwertungsverfahren und der Erfüllung der weiteren Tatbestandsmerkmale des Art. 6 der AbfRRL seine Abfalleigenschaft nicht verlieren.

Um die Abgrenzungsprobleme für bestimmte Materialien zu lösen, hat die EU bereits diverse Verordnungen zu Einzelstoffen erlassen, u.a. zu Metallschrott. Wenn auf der Gemeinschaftsebene keine Kriterien festgelegt wurden, können letztlich die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 4 der AbfRRL über das Ende der Abfalleigenschaft entscheiden. Der genaue Spielraum der nationalen Gesetzgeber hierbei ist allerdings nach wie vor streitig.⁴⁵ Wie in einer Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes von *Wuppertal Institut/UEC/Sanden* zu den Förderungsmöglichkeiten des Kunststoffrecyclings⁴⁶ herausgearbeitet wurde, stellt die REACH-VO inzwischen infolge von vorgenommenen Klärungen zumindest in Deutschland⁴⁷ kein wirkliches Hindernis mehr für das Recycling bzw. für den Ressourcenschutz dar, wenngleich sie infolge der Pflicht zur Anmeldung der Stoffe (Erstellung eines Stoffdatenblatts) den Aufwand für diese Akteure signifikant erhöht. Auf europäischer Ebene kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass alle Unsicherheiten und Zweifelsfragen an der Schnittstelle zwischen Abfall und Recycling, also zwischen der Abfallrahmenrichtlinie und dem REACH-System geklärt sind. Zu sehen ist schließlich, dass die REACH-VO verhindern hilft, dass mit den Rezyklaten zu viele gefährliche Stoffexpositionen frei werden⁴⁸ bzw. es zu einer Schadstoffanreicherung kommt.

2.1.1.5 Industrieemissionsrichtlinie (IED)

Die **IED-Richtlinie** 2010/75/EU (der Ressourcenschutz ist im Erwägungsgrund 2 genannt) enthält wie auch die vorangegangene IVU-Richtlinie keine ausdrückliche Verpflichtung der Anlagenbetreiber zur effizienten Ressourcennutzung. Dennoch führt der Ansatz des integrierten Umweltschutzes u.a. dazu, dass beim Anlagenbetrieb als Grundpflicht der Vermeidung von Abfällen Rechnung getragen wird (Art. 11 lit. d und Anhang III Nr. 9). Die Detailanforderungen werden über die BVT-Merkblätter festgelegt, die sich u.a. zum Rohstoffverbrauch äußern. Was der IED derzeit fehlt, sind Vorgaben für den Produktionsvorgang (abzugrenzen von den Produktanforderungen nach der Ökodesign-Richtlinie).

⁴⁵ Vgl. nur etwa *Fischer*, Recycling activities at the interface of waste legislation and REACH, StoffR 1/2014, 2 (6); *Kitzinger/Kopp-Assenmacher*, Kunststoffrecycling und REACH, Anwendungsgrundsätze und Probleme der REACH-VO für die Recyclingwirtschaft, Berlin 2009.

⁴⁶ *Wilts/von Gries/Dehne/Oetjen-Dehne/Siegmund/Sanden*, Entwicklung von Instrumenten und Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen – mit Schwerpunkt Sekundärkunststoffe, Studie für das Umweltbundesamt (2014, unveröffentlicht), S. 163 ff.; vgl. auch *Jepsen/Reihlen/Sander/Wirth*, REACH und Kunststoffrecycling – Handreichung für eine sachgerechte Umsetzung der Rechanforderungen für Betreiber von Recyclinganlagen, Texte Nr. 55/2011, UBA-FBNr: 001522, FKZ / Projektnr: 3708 31 305/01, Dessau 2011.

⁴⁷ Vgl. nur etwa Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), REACH-Info 9 REACH und Recycling, Dortmund 2011.

⁴⁸ Vgl. für die Phthalatexposition *Lee/Pedersen/Thomsen*, The influence of resource strategies on childhood phthalate exposure-The role of REACH in a zero waste society, *Environment International* 73 (2014), 312-322.

2.1.1.6 Abfallrahmenrichtlinie

*Sanden/Schomerus/Schulze*⁴⁹ haben die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien⁵⁰ mit ihren Bezugspunkten zum Ressourcenschutz⁵¹ einschließlich ihrer Potenziale sowie ihrer Defizite eingehend beschrieben. Hier soll nur darauf verwiesen werden, dass die neue Zielsetzung in Art. 1 (Reduzierung der Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung) den Schwerpunkt noch pointierter auf die Umweltauswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung gelegt hat und dabei dem Lebenszyklus von Ressourcen Rechnung trägt.⁵² Tragende Säule der neuen Abfallrahmenrichtlinie ist das Lebenszykluskonzept. Die Darstellung hier kann sich darauf beschränken, aktuelle Diskussionen um eine Weiterentwicklung der Abfallrahmenrichtlinie zu reflektieren.

Schon beim Abfallbegriff selbst stellen sich immer wieder Einordnungsprobleme unter dem Blickwinkel, ob ein Material schon als Abfall oder nicht zu behandeln ist:

- Konkret bei der Abgrenzung Produkt/Abfall ist häufig das Ende der Abfalleigenschaft (Art. 6 AbfRRL) schwer zu bestimmen. So sind die Entledigungstatbestände vor allem anhand von Sinn und Zweck des Abfallrechts, Umweltschäden im Zusammenhang mit unkontrollierter Besitzaufgabe zu vermeiden, auszulegen.⁵³ Leider, so die Kritik, hängen die Ergebnisse der Einordnung oft vom Verhalten der Unternehmen bzw. vom Markt ab.⁵⁴ Zur Bestimmung von Kriterien zur Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft bestehen auf europäischer Ebene nach Erwägungsgrund 22 der Abfallrahmenrichtlinie Regelaufsichten bei Bau- und Abbruchabfällen, bestimmten Aschen und Schlacken, Metallabfällen, körnigem Gesteinsmaterial, Reifen, Textilien, Kompost, Altpapier und Glas. Erste Verordnungen liegen bereits vor,⁵⁵ so u.a. eine Verordnung zu Eisen-, Stahl-, und Aluminiumschrotten⁵⁶, eine Verordnung zu Glasabfällen⁵⁷ und schließlich eine Verordnung zu Verfahren zu Kupferschrotten.⁵⁸ Beispielsweise bei den Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrotten sind als Kriterien festgelegt, dass höchstens 2 bzw. 5 Gewichtsprozent Fremd-

⁴⁹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 73 ff.

⁵⁰ ABl. EU L 312 v. 22.11.2008, S. 3.

⁵¹ Vgl. nur etwa *Biedermann/Berger*, Bedeutung der Abfallwirtschaft für die Ressourcenschonung, in: Kranert (Hrsg.), Ressourcenschutz durch Abfallwirtschaft, München 2008, S. 14 (21); *Meßerschmidt*, Ressourcenschutz durch Kreislaufwirtschaft, in: Klopfer (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, Berlin 2013, S. 99 ff.

⁵² Vgl. KOM 2005/0281 (COD).

⁵³ Siehe u.a. EuGH, Urt. vom 12.12.2013, C-241/12 u. C-242/12 – „Shell“ (keine Abfalleigenschaft von verunreinigtem aber verkehrsfähigem Dieselmotorkraftstoff).

⁵⁴ *Bermejo*, Handbook for a Sustainable Economy, Dordrecht 2014, S. 286.

⁵⁵ Vgl. generell *Fischer*, Recycling activities at the interference of waste legislation and REACH, StoffR 1/2014, 2 (5).

⁵⁶ Verordnung (EU) Nr. 333/2011 des Rates vom 31.3.2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind (ABl. EU L 94 vom 08.04.2011, S. 2).

⁵⁷ Verordnung (EU) Nr. 1179/2012 vom 10.12.2012.

⁵⁸ Verordnung (EU) Nr. 715/2013 vom 25.07.2013 (Abfallende Kupferschrott).

stoffe enthalten sein dürfen. Anfang November 2014 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für sogenannte End-of-Waste-Kriterien (EoW) für Plastik vorgestellt.⁵⁹ Er sieht u.a. vor, dass der Verunreinigungsgrad von zwei Prozent von nichtplastischen Materialien bei recyceltem Plastik nicht überschritten werden darf. Ferner wird gefordert, dass keine gefährlichen Eigenschaften oder chemische Verunreinigungen nachgewiesen werden können. Die Energierückspeisung wird ausdrücklich nicht als EoW-Kriterium anerkannt, um Recycling über die energetische Verwertung zu setzen.

- Gleiches gilt für die Abgrenzung Nebenprodukt/Abfall.⁶⁰ In der Abfallrahmenrichtlinie sind Regelungen zur Abgrenzung Abfall/Nebenprodukt (Art. 5 AbfRRL) enthalten, die auf Judikate des EuGH zurückgehen.⁶¹ Darin liegt ebenfalls eine Begrenzung des weiten Abfallbegriffs. Auch hier besteht trotz eines Interpretationsversuchs der Europäischen Kommission⁶² nach wie vor noch Unsicherheit hinsichtlich der Tatbestände des Art. 5 Abs. 1 AbfRRL.⁶³

In der Abfallrahmenrichtlinie spielen aus dem Blickwinkel des Ressourcenschutzes ferner die Felder der Zielsetzung Ressourcenschutz, die Betonung des Lebenszykluskonzepts, die fünfstufige Abfallhierarchie⁶⁴, die erweiterte Herstellerverantwortung⁶⁵, Abfallvermeidungsprogramme⁶⁶, die nun mit Quotenvorgaben versehenen Vorgaben für die Abfallverwertung sowie klarere Vorgaben für die Beseitigung eine besondere Rolle. Für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling sieht Art. 11 Abs. 2 ff. AbfRRL **Quoten** für Papier, Metall, Kunststoffe und Glas vor, durch die die werkstoffliche Verwertung eine wesentliche Stärkung erfährt. Die Richtlinie beschränkt sich zunächst auf diese Abfallarten, weil deren Wiederverwendbarkeit bzw. Rezyklierbarkeit ausreichend praktisch erprobt ist.⁶⁷ Ausdrücklich bezieht sich Art. 11 Abs. 2 AbfRRL zu

⁵⁹ Villanueva/Eder, in: European Commission (Hrsg.), JRC Technical Reports „End of waste criteria for waste plastic for conversion“, Luxemburg, November 2014, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111/1111/33010/1/2014-jrc91637%20.pdf> (so am 03.12.2014).

⁶⁰ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2007)59 vom 21.02.2007; Erwägungsgründe zu Art. 5 AbfRRL 2008/98/EG Nrn. 4 und 22.

⁶¹ Vgl. eingehend Jans/Vedder, European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012, S. 477 u. Fn. 625 m.w.N.

⁶² European Commission, General Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Juni 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (so am 03.12.2014), unter 1.2.

⁶³ Vgl. etwa die neuere Entscheidung EuGH, Urt. vom 03.10.2013, C-113/12 – „Brady“ (Gülle).

⁶⁴ Vgl. den Überblick bei Petersen, Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme, AbfallR 2013, 2.

⁶⁵ S. generell Kalimo/Lifset/Atasu/Rossem/Wassenhove, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? RECIEL 2014, 1-18; Herdiana/Pratikto/Fuad, Policy of extended producer responsibility (case study), International Food Research Journal 21(3) (2014), 873-881.

⁶⁶ Vgl. Faßbender, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente? AbfallR 4/2011, 167 (170); Schomerus, Abfallvermeidungsprogramme: Herausforderung an Bund und Länder, in: Klopfer (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, Berlin 2013, 75 ff.; Wuttke, Abfallvermeidungsprogramm des Bundes, in: Kranert/Sihler (Hrsg.), Kein Ressourcenschutz ohne Kreislaufwirtschaft, Stuttgart 2013, S. 18 ff.; Dehoust/Jepsen/Knappe/Wilts, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG: wissenschaftlich-technische Grundlagen für ein bundesweites Abfallvermeidungsprogramm, UBA-Texte, Dessau 2013.

⁶⁷ Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, 1063 (1072 ff.).

Beginn auf „die Entwicklung einer europäischen Recyclinggesellschaft mit einem hohen Maß an Effizienz der Ressourcennutzung“. ⁶⁸ Die Zielvorgaben dazu werden in Art. 11 Abs. 2 AbfRRL genannt:

- Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Abfallmaterialien für die genannten und gegebenenfalls ähnlichen Stoffe ist bis 2020 auf mindestens 50 Gewichtsprozent zu erhöhen. Verrechnungen und Kompensierungen innerhalb der einzelnen Abfallströme sind zulässig. ⁶⁹
- Bis 2020 sind die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige stoffliche Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen auf mindestens 70 Gewichtsprozent zu erhöhen.

2.1.1.7 Abfallrechtliche EU-Rechtsvorschriften

Bei den abfallrechtlichen EU-Regelungen ist zunächst die **Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie** 2012/19/EU (WEEE II-Richtlinie) zu nennen. ⁷⁰ Die Richtlinie gilt ab dem 15.8.2018 mit geringen Ausnahmen für alle Elektro- und Elektronikgeräte.

Sie schreibt in Abhängigkeit von der Produktkategorie Quoten (Mindestziele) für die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung bei Bauteilen, Werkstoffen und Stoffen vor. Art. 7 Abs. 1 der WEEE II-RL verlangt, dass ab 2016 bzw. 2019 eine Mindestsammelquote von 45% bzw. 65% des Durchschnittsgewichts aller im jeweiligen Mitgliedstaat in den vorangegangenen drei Jahren in den Verkehr gebrachten WEEE-Altgeräte zu erfüllen ist. Bis zum Jahresende 2015 gilt für die Mitgliedstaaten eine Quote zur getrennten Sammlung von mindestens 4kg/Einwohner/Jahr aus privaten Haushalten (Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 3); bis 2019 können (Mindestquote) auch 85 % aller auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates angefallenen Elektro- und Elektronik-Altgeräte erfüllt werden (Art. 7 Abs. 1 2. Unterabs.). Gemeint ist, dass die Alternative nicht zwischen den Quoten für 2015 und 2019 besteht; sondern Unterabs. 2 und 3 halten jeweils Alternativen für 2015 und 2016 bereit.

Die Quoten z.B. in Deutschland liegen – den Anforderungen in Art. 7 Abs. 2 WEEE-Richtlinie 2012/19/EU entsprechend – zwischen 50 und 80 Prozent des durchschnittlichen Gewichts je Gerät (§ 12 ElektroG ⁷¹). Ziel ist es, ohne dass das allerdings ausdrücklich mit Vorgaben in der Richtlinie versehen wäre, die in den Geräten enthaltenen Rohstoffe (inkl. Metalle, Kunststoffe) als Sekundärrohstoffe wieder dem Wirtschaftskreislauf zur Verfügung zu stellen. Leider sind die Verwertungsziele nicht rohstoffspezifisch oder wenigstens gruppenspezifisch (z.B. alle Kunststoffe) geregelt. So fällt es z.B. schwer, be-

⁶⁸ Ormondroyd, The Waste Regulations 2011 and the revised waste directive: key implications and challenges, Environmental Law and Management (2011) 23(6): 363: „pure and noble sentiments“.

⁶⁹ Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, 1063 (1072 ff.).

⁷⁰ Vgl. dazu u.a. Schoppen/Grunow, Die Novelle der WEEE-Richtlinie, AbfallR 2012, 50 ff.

⁷¹ Auf das mit dem Kabinettsbeschluss vom 11.03.2015 angelaufene Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des ElektroG wird verwiesen; zu den Verwertungsquoten vgl. § 22 E-ElektroG II.

stimmte (seltene) Metalle wiederzugewinnen.⁷² Vielmehr handelt es sich um Gewichtsanteile an der jeweiligen Gerätekategorie. Auch fehlen jegliche qualitative Kriterien hinsichtlich der Hochwertigkeit der Verwertung.⁷³ Klarzustellen ist ferner, dass die WEEE II-Richtlinie nicht dazu ermächtigt, Produktanforderungen bei den Elektrogeräten zu definieren.⁷⁴ Damit können auf dieser Grundlage also keine Ressourcen- bzw. Materialeffizienzvorgaben gemacht werden.

Die **Verpackungsabfallrichtlinie** 94/62/EG, geändert durch Richtlinie 2005/20/EG, enthält besondere Vorgaben inkl. Recyclingquoten. Bereits in der EG-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG wurde ein spezifisches Ziel für das Recycling von bestimmten Verpackungen festgelegt. Mit der Richtlinie 2013/2/EU der Kommission vom 07.02.2013 zur Änderung von Anhang I der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁷⁵ wurde die Beispielsammlung für Verpackungen erweitert. Die inhaltlichen Vorgaben der Verpackungsrichtlinie sind, so der EuGH⁷⁶, *lex specialis* zu den allgemeinen Forderungen der Abfallrahmenrichtlinie.

Die **Altfahrzeuge-Richtlinie** 2000/53/EG: Die sektorale Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Altfahrzeuge – Altfahrzeugrichtlinie⁷⁷ – verlangt, dass Hersteller die kostenlose Rücknahme der Altfahrzeuge sicherstellen. Eine Finanzierungspflicht gibt es nicht, was als Hemmnis z.B. für das Recycling wirkt.

Die **Richtlinie** 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren (BattRL) trägt mittelbar zum Ressourcenschutz bei. Hauptziel ist es vielmehr, dass keine giftigen Substanzen über die Deponierung in die Umwelt gelangen. Ein Nebeneffekt ist aber die Rückgewinnung von Rohstoffen, die mit der Aufbereitung von Batterien, konkret mit der Gewinnung von Metallen, gelingt.

Gleiches gilt für die **Deponierichtlinie**, d.h. die Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien (DepRL⁷⁸): Während in Deutschland bereits seit 2005 nach dem deutschen Deponierecht das Verbot der Deponierung unvorbehandelter Abfälle⁷⁹ gilt, ist die Deponierung in anderen europäischen Mitgliedsländern weithin üblich. Im Zuge der europäi-

⁷² Vgl. aus technischer Sicht etwa *Friege*, Ressourcenschonung am Beispiel der Elektro- und Elektronikaltgeräte – Teil II: Ansätze für einen effizienteren Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, Müll und Abfall 44 (2012), 307-312, 314-317.

⁷³ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (2008).

⁷⁴ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204 (2013).

⁷⁵ ABl. Nr. L 37/10 v. 08.02.2013.

⁷⁶ EuGH, Urteil vom 19.06.2003, Rs. C-444/00 „Mayer Parry Recycling Ltd.“, Environmental Law Review 6 (2004), 49 m. Anm. von *Lee*.

⁷⁷ Vom 18.09.2000, ABl. EG Nr. L 269 S. 34; zuletzt geändert durch Artikel 1 des Beschlusses der Kommission v. 23.02.2010, ABl. EG L 48, S. 12.

⁷⁸ Vgl. *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 ff.

⁷⁹ Vgl. Art. 6 der Deponierichtlinie 1999/31/EG mit der Vorgabe, dass nur behandelte Abfälle deponiert werden dürfen. Ausnahmen gelten jedoch für Inertabfälle, bei denen eine Behandlung technisch nicht praktikabel ist, oder für andere Abfälle, bei denen die Behandlung nicht durch eine Verringerung der Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt i.S.d. Art. 1 der Richtlinie beiträgt.

schen Deponierichtlinie 1999/31/EG wurde in Deutschland mit dem Vorbehandlungsgebot für Abfälle mit einem organischen Anteil höher als 5 Prozent eine der wichtigsten Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Abfallwirtschaft eingeführt. Während in Deutschland somit ein vollständiges Deponierungsverbot unvorbehandelter Abfälle besteht (Schonung von Deponieraum und damit mittelbar Wirkung für den Ressourcenschutz), haben viele Mitgliedsstaaten die europarechtlichen Reduzierungsziele bei weitem noch nicht erreicht.⁸⁰

2.1.1.8 Weitere EU-Rechtsvorschriften

Ferner ist die **EU-Bauproduktenverordnung** 305/2011 zu nennen, die die EWG-Bauproduktenrichtlinie von 1989 ersetzt hat. Die in Anhang I festgelegten Basisanforderungen an Bauwerke/Bauprodukte verpflichten gem. Abschn. 7 zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Zwar wird der Lebenszyklusgedanke an verschiedenen Stellen genannt, er ist aber noch nicht stringent umgesetzt.⁸¹ Überhaupt verfolgt das europäische Bauproduktenrecht, wenngleich der Umweltschutz eine Grundanforderung darstellt (Anhang I Nr. 3 der EU-Bauproduktenverordnung, einen bauwerks- und keinen produktbezogenen Ansatz.⁸²

Letztlich führt auch die **EU-einheitliche Konformitätskennzeichnung**, die über die oben gesondert geprüften Bauprodukte hinausgeht, zu mehr Ressourcenschutz: Es geht um EU-Richtlinien zu speziellen Produktgruppen, deren Rechtsfolgen durch die Richtlinie 93/68/EWG auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene harmonisiert wurden („New Approach“). Beispiele sind u.a. folgende Richtlinien:

- ▶ Richtlinie 2006/42/EG v. 17.05.2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Maschinenrichtlinie);
- ▶ Richtlinie des Rates v. 22.07.1993 zur Änderung der Richtlinien 87/404/EWG (einfache Druckbehälter), 88/378/EWG (Sicherheit von Spielzeug);
- ▶ Richtlinie 89/336/EWG (elektromagnetische Verträglichkeit)
- ▶ Richtlinie 89/686/EWG (persönliche Schutzausrüstungen)
- ▶ Richtlinie 90/384/EWG (nichtselbsttätige Waagen)
- ▶ Richtlinie 90/385/EWG (aktive implantierbare medizinische Geräte),
- ▶ Richtlinie 90/396/EWG (Gasverbrauchseinrichtungen)
- ▶ Richtlinie 91/263/EWG (Telekommunikationsendeinrichtungen)
- ▶ Richtlinie 92/42/EWG (mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickte neue Warmwasserheizkessel) und
- ▶ Richtlinie 73/23/EWG (elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen).

⁸⁰ EEA (Hrsg.), Managing municipal solid waste – a review of achievements in 32 European countries, EEA Report No 2/2013 2013, Kopenhagen 2013, <http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste> (so am 03.12.2014), S. 6.

⁸¹ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 116.

⁸² Schucht, Die neue Architektur im europäischen Produktsicherheitsrecht nach New Legislative Framework und Alignment Package, EuZW 2014, 848 (849).

Hier besteht grundsätzlich die Möglichkeit, über das Konformitätsrecht Maßstäbe der Ressourceneffizienz seitens der EU vorzugeben.

Nach Art. 98 Abs. 1 der **EU-Mehrwertsteuerrichtlinie** 2006/112/EG sind mit Blick auf ermäßigte Mehrwertsteuersätze grundsätzlich mehrere Steuersätze möglich. Das betrifft jedoch nur die Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen gem. Anhang III (z.B. Nahrungsmittel). Bei den Dienstleistungen gilt das allerdings nur für elektronisch erbrachte Dienstleistungen (Art. 98 Abs. 2 S. 2).⁸³ Nach der Materialintensität gestaffelte Mehrwertsteuersätze oder Ausnahmen in den Steuertatbeständen sind im EU-Recht bisher nicht verankert.

Eine der wesentlichen Neuerungen der zweiten **EMAS**-Novelle⁸⁴ und im Zusammenhang des Ressourcenschutzes von besonderer Bedeutung ist die Einführung einheitlicher Kernindikatoren als Teil der Umwelterklärung, Anhang IV Teil B lit. e) i.V.m. Anhang IV Abschnitt C lit. a) EMAS-VO.⁸⁵ Zu den Kernindikatoren der grundsätzlich jährlich vorzulegenden Umwelterklärung zählt z.B. auch die Materialeffizienz (vgl. Anhang IV unter C 2 a ii). Berichtet wird der „Massenstrom der verschiedenen Einsatzmaterialien“⁸⁶, ausgedrückt in Tonnen pro Jahr. Neben dem Input und dem Output gibt der Faktor R das Verhältnis zwischen beiden Faktoren wieder. Anhand der Materialeffizienz kann mithin die Umweltleistung abgelesen werden. Damit ist der Gedanke der Ressourcenschonung deutlich stärker in den Fokus des EMAS gerückt.

Die Zweckrichtung des mit der Entscheidung 2000/479/EG aufgebauten Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) ist die Realisierung des völkerrechtlich verankerten Pollutant Release and Transfer Registers (**PRTRs**)⁸⁷ und damit der Schutz der Umwelt und des Menschen vor Schäden durch die Eigenschaften von Stoffen und deren Freisetzung (vgl. Art. 2 Ziff. 6 PRTR).⁸⁸ Man würde das EPER/PRTR-System überfrachten, wollte man Ressourcenschutzgesichtspunkte integrieren. Hinzu kommt, dass die Ressourcen, die unter dem Aspekt des Ressourcenschutzes interessant sind, oftmals wahrscheinlich gar nicht freigesetzt werden.

Das **EU-Vergaberecht** ist ebenfalls für den Ressourcenschutz relevant, weil bei Beschaffungsvorgängen ressourcenschonende Verhaltensweisen verfolgt werden können.⁸⁹ Für die Anwendbarkeit sind die EU-Schwellenwerte maßgeblich (seit 01.01.2014 siehe die für die Mitgliedstaaten unmittelbare VO EU 1336/2013).⁹⁰ Auf der EU-Ebene erfolgte

⁸³ Geändert durch: Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12.02.2008.

⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 1221/2009.

⁸⁵ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 232.

⁸⁶ Wasser und Abfall sind eigenständige Kernindikatoren und werden deshalb vom Kernindikator Materialeffizienz nicht erfasst, vgl. Anhang IV Teil C Nr. 2 lit. a iii) und iv).

⁸⁷ Vgl. <http://www.iisd.ca/unece/aarhus/mop5/> (so am 03.12.2014).

⁸⁸ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 236.

⁸⁹ Vgl. *Dieckmann*, Auswirkungen der neuen EU-Vergaberichtlinien auf die abfallwirtschaftliche Praxis, AbfallR 3/2014, 130.

⁹⁰ Vom 13.12.2013, ABl. EU Nr. L 335/17.

die Modernisierung des EU-Vergaberechts in Gestalt von nunmehr insgesamt drei Richtlinien (in Kraft seit 17.04.2014):

- ▶ Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge Richtlinie (RL 2014/24/EU, ersetzt die bisherige Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG), (Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge)
- ▶ Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektoren-Richtlinie, RL 2014/25/EU, ersetzt Richtlinie 2004/17/EG), (Sektorenrichtlinie),
- ▶ Richtlinie über die Konzessionsvergabe (neue Konzessions-Richtlinie, RL 2014/23/EU).

Die Richtlinien lösen die Regelungen aus 2004⁹¹ ab. Anlass der Vergaberechtsnovelle war das im Januar 2011 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Grünbuch zur Modernisierung des EU-Vergaberechts.⁹² Ziele der Novellierung des EU-Vergaberechts ist es u.a., strategische Aspekte zur Erreichung der Europa 2020-Ziele (insbes. soziale und umweltpolitische Ziele) stärker in den Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Gegenstand der Novellierung des EU-Vergaberechts war ferner die Vereinfachung und Flexibilisierung der Vergabeverfahren, eine Erweiterung der elektronischen Vergabe sowie die Verbesserung des Zugangs für kleine und mittlere Unternehmen zu den Vergabeverfahren. Die neuen EU-Vergaberichtlinien sind bis April 2016 in nationales Recht umzusetzen.

Ferner von Bedeutung sind die **Umweltprüfungen**, d.h. die plan- und programmbezogene Strategische Umweltprüfung (SUP) sowie die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Für das Ziel der Minimierung der Umweltbeeinträchtigungen, die mit der Ressourceninanspruchnahme einhergehen, bietet es sich an, eine möglichst geringe Beeinträchtigung der Schutzgüter der UVP-Richtlinie anzustreben.⁹³ Sachbezogene Gesichtspunkte stellen hier vor allem die eingangs dargestellten Knappheitserwägungen und mögliche Umweltbelastungen bei der Ressourcengewinnung dar. Vor dem Inkrafttreten (15. Mai 2014) der überarbeiteten UVP-Richtlinie (RL 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁹⁴) spielte die Ressourceneffizienz beim Bewertungsverfahren keine eigenständige Rolle. Insbesondere fehlte der Ressourcenschutz als eigenständiger Gesichtspunkt in der Bestimmung der Schutzgüter der Umweltprüfung. Zwar war die Inanspruchnahme von Ressourcen für das Vorhaben selbst Gegenstand der UVP-

⁹¹ Vgl. *Schneider*, Umweltschutz im Vergaberecht, NVwZ 2009, 1057; *Losch*, Das "harmonisierte" EG-Vergaberecht im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, Berlin 2005.

⁹² Grünbuch über die Modernisierung der Europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, vom 27.01.2011, KOM(2011) 15 endgültig.

⁹³ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 521.

⁹⁴ ABl. Nr. L 124/1 vom 25.04.2014.

Prüfung,⁹⁵ Gegenstand der Anlagengenehmigung sind aber derzeit nicht die Verhältnisse, Randbedingungen und Auswirkungen der Gewinnung von Rohstoffen, die in der Anlage eingesetzt werden. In ihrer Mitteilung vom 20.09.2011 mit dem Titel „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ hat sich die Kommission dazu verpflichtet, bei der Überprüfung der Richtlinie 2011/92/EU weiter reichende Erwägungen zur Ressourceneffizienz und zur Nachhaltigkeit⁹⁶ (Art. 3 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 2 EUV, Art. 11 AEUV) anzustellen. Nach dem neuen UVP-Recht müssen gemäß Anhang II.A bei den Angaben nach Art. 4 der UVP-Richtlinie vom Projektträger

„1. Eine Beschreibung des Projekts, im Besonderen:

a) eine Beschreibung der physischen Merkmale des gesamten Projekts und, so weit relevant, der Abrissarbeiten;

b) eine Beschreibung des Projektstandortes, insbesondere der ökologischen Empfindlichkeit der geografischen Räume, die durch das Projekt möglicherweise beeinträchtigt werden.

2. Eine Beschreibung der Umweltaspekte, die von dem Projekt möglicherweise erheblich beeinträchtigt werden.

3. Eine alle vorliegenden Informationen über mögliche erhebliche Auswirkungen erfassende Beschreibung dieser Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt infolge

a) der erwarteten Rückstände und Emissionen und gegebenenfalls der Abfallerzeugung;

b) der Nutzung der natürlichen Ressourcen (Herv.d.d. Verf.), insbesondere Boden, Flächen, Wasser und biologische Vielfalt.“

erbracht werden.

Bei den Auswahlkriterien (Anhang III) nach § 4 Abs. 3 der Richtlinie ist die Ressourcennutzung sowohl bei den Projektmerkmalen als auch bei den Standortkriterien ausdrücklich erwähnt. Gleiches gilt für den UVP-Bericht nach Anhang IV bzw. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie. So muss die Projektbeschreibung nunmehr eine „Beschreibung der wichtigsten Merkmale der Betriebsphase des Projekts (insbesondere von Produktionsprozessen), z.B. Energiebedarf und Energieverbrauch, Art und Menge der verwendeten Materialien und natürlichen Ressourcen (einschließlich Wasser, Flächen, Boden und biologische Vielfalt)“ enthalten. Gleiches gilt für die Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt. Zu den geforderten Angaben über die Umweltauswirkungen des Projektes gehören auch solche über die „Kumulierung der Auswirkungen mit anderen bestehenden und/oder genehmigten Projekten unter Berücksichti-

⁹⁵ Vgl. *Sangenstedt*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 41. Nachlieferung (Oktober 2003), § 3c UVPg, Rdnr. 10, der die Inanspruchnahme von Ressourcen als eine der Wirkfaktoren bei der Prognose der Umweltfolgen ansieht.

⁹⁶ Vgl. zum Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im EU-Recht *Epiney*, Umweltrecht der EU, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, Kapitel 5 Rdnr. 31 ff.

gung etwaiger bestehender Umweltprobleme in Bezug auf möglicherweise betroffene Gebiete mit spezieller Umweltrelevanz oder die Nutzung von natürlichen Ressourcen“. Gerade hinsichtlich der SUP, die ja nicht an die Anlagenzulassung gebunden ist, sondern vorgelagerte Pläne und Programme umfasst, kann der Aspekt der Ressourceninanspruchnahme im Umweltbericht erhebliche Warnfunktion haben.

Beim **Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)** handelt es sich um ein raumordnerisches Gesamtkonzept (Raumentwicklungskonzeption) auf europäischer Ebene.⁹⁷ Er soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Einfluss auf die Raumordnung zu nehmen und stellt den Rahmen der Raumordnung auf EU-Ebene dar. Zwar dient EUREK u.a. dem Schutz des Naturerbes (Leitbild). Eine ausdrücklich ressourcenschützende Ausrichtung z.B. in Gestalt der Lenkung von Bergbauaktivitäten, fehlt jedoch bislang. Allerdings ist von der Bewahrung der heutigen Ressourcen für kommende Generationen sowie von einem intelligenten und ressourcensparenden Management des städtischen Ökosystems die Rede (Ziff. 17, 86). Gemäß Ziff. 141 „ist ein effizienter Bodenschutz notwendig, der die natürlichen Ressourcen und Bodenfunktionen erhält“.

Ressourcenrelevant ist das **EU-Beihilfenrecht**. Wenn Subventionen oder andere Beihilfen für einzelne Unternehmen z.B. der Recyclingindustrie gezahlt werden, fördert das den Ressourcenschutz bzw. die Ressourceneffizienz. Vor allem relevant sind drei Vorgaben des EU-Beihilferechts:

- ▶ Art. 107 III AEUV: De-Minimis-Regeln. Diese gelten ausnahmsweise für Förderungen, deren Höhe so gering ist, dass eine spürbare Verzerrung des Wettbewerbs ausgeschlossen werden kann. Diese sog. *De-minimis*-Beihilfen müssen weder bei der EU-Kommission angemeldet noch genehmigt werden und können z.B. in Form von Zuschüssen, Bürgschaften oder zinsverbilligten Darlehen gewährt werden. Speziell anwendbar ist hier die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 v. 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf *De-minimis*-Beihilfen sowie deren Vorgängerverordnung (VO (EG) Nr. 1998/ 2006)⁹⁸ – Allgemeine-*De-minimis*-Beihilfen: Schwellenwert i.H.v. 200.000 € in 3 Jahren pro Mitgliedstaat.
- ▶ Unterfall der sektorspezifischen Beihilfen (Block Exemption Regulation) nach Art. 107 III AEUV. So erhält etwa die Industrie zur Herstellung synthetischer Fasern (Anhang II der Leitlinien) Beihilfen, wenn sie nicht darauf verwendet werden, den Status quo zu erhalten, in dem Überkapazitäten aufrechterhalten werden. Die Beihilfen müssen vielmehr der Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität durch die Lösung von Strukturproblemen einschließlich Kapazitätsverringerungen gelten, ferner müssen sie degressiv und proportioniert eingesetzt

⁹⁷ Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999, herausgegeben von der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf (so am 04.12.2014).

⁹⁸ Verordnung der Europäischen Kommission (EU) Nr. 1407 /2013 vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV über de minimis Beihilfen, ABl. Nr. L 352/1.

werden. Maßgeblich ist die neue **GruppenfreistellungsVO vom 17.6.2014**⁹⁹, Ziff. 66.

- Die neuen Guidelines on State aid for Environmental Protection and Energy, 2014-2020 vom 09.04.2014¹⁰⁰ lassen in Ziff. 8 „Investment in resource efficiency and waste management“ ausdrücklich zu.

Nur mittelbar ressourcenrelevant ist die **Umwelthaftungsrichtlinie**¹⁰¹, die natürliche Ressourcen vor Schäden schützen soll.¹⁰² Sie erfasst aber nicht die legale Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen.

Nicht ressourcenrelevant ist bislang das **EU-Kartellrecht** als Bereich des EU-Wettbewerbsrechts. Dort, etwa bei der Beurteilung von Unternehmensfusionen¹⁰³ oder bei der Missbrauchskontrolle (Art. 101 f. AEUV) kommt es bislang allein auf den „economic approach“ an, nicht aber auf den „environmental economic approach“.¹⁰⁴ So wird die beherrschende Stellung in einem Gesamturteil anhand des Verhältnisses des Marktanteils im Lichte eines wirksamen Wettbewerbs betrachtet; es gilt ein objektiver Maßstab. Auch die Regelbeispiele des Art. 102 Satz 2 AEUV werden an Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV („in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“) gemessen. Die Integration des Umweltschutzes in diesen Politikbereich stößt an enge Grenzen. Zwar wird in sektorspezifischen Wettbewerbsvorschriften (etwa im Energierecht) nicht nur auf Belange wie Versorgungssicherheit und Verbraucherschutz sondern auch auf den Umweltschutz abgestellt, es geht aber um die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung und entsprechende Abhilfemaßnahmen.¹⁰⁵ Es soll nicht verkannt werden, dass der Umweltschutz als Unionsziel i.S.d. Art. 3 EUV auch eine rechtfertigende Wirkung haben kann, wenn nach Art. 101 Abs. 3 AEUV bestimmte Koordinierungen von Unternehmen aufgrund erstrebenswerter Ziele akzeptiert werden¹⁰⁶ oder Unternehmen als Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV anerkannt¹⁰⁷ werden. Die Freistel-

⁹⁹ GruppenfreistellungsVO (EU) Nr. 651/2014 vom 17.06.2014 erklärt bestimmte Kategorien von Hilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar (im Lichte der Art. 107 f. AEUV), ABl. Nr. L 187, 26.06.2014, 1–78.

¹⁰⁰ Mitteilung „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020“ (2014/C 200/01), Abl. Nr. C 200, 28.06.2014, 1–55; vgl. *Bigot/Kirst*, Neue Vorgaben für Umweltschutz- und Energiebeihilfen, ZUR 2015, 73; *Sanden*, The EU Guidelines on environmental and Energy State aid for 2014-2020 and the Remediation of Contaminated Sites, European State Aid Quarterly (EStAL) 13 (2014), 650-664.

¹⁰¹ Richtlinie 2004/35/EG.

¹⁰² Vgl. *Van den Broek*, Environmental liability and nature protection areas Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources?, Utrecht Law Review 2009, Vol. 5 Issue 1, 117-131.

¹⁰³ S. etwa die Verordnung über grenzüberschreitende Unternehmensfusionen (FusionskontrollVO 139/2004 vom 20.01.2004, ABl. Nr. L 24/1.

¹⁰⁴ *Kingston*, Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special, European Law Journal, Vol. 16, No. 6, November 2010, 780 (803).

¹⁰⁵ Vgl. *Koenig/Schreiber*, Europäisches Wettbewerbsrecht, Tübingen 2010, S. 9.

¹⁰⁶ Vgl. *Koenig/Schreiber*, Europäisches Wettbewerbsrecht, Tübingen 2010, S. 104 unter Hinweis auf *Kommission*, Entscheidung 2000/475/EG, ABl. EG 2000 Nr. L 187, S. 47, Rdnr. 55 ff. – CECED (den CO₂-Ausstoß betreffend).

¹⁰⁷ Vgl. *Koenig/Schreiber*, Europäisches Wettbewerbsrecht, Tübingen 2010, S. 155.

lung von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen geschieht jedoch nicht im Sinne einer aktiven Nutzung des kartellrechtlichen Instrumentes für den Umwelt- oder Ressourcenschutz.

2.1.1.9 Gesamtschau zu den bestehenden normativen Ansätzen

Somit ergibt sich in einer Gesamtschau folgende Liste der vorhandenen Regelungsansätze mit Ressourcenbezug. Die dritte Spalte versucht eine zentrale Aussage zum ressourcenschonenden Inhalt der Regelung. In der vierten Spalte finden sich erste Stichworte zu noch im Detail zu untersuchenden Defiziten unter Aspekten der Ressourcenschonung. Unter „sonstige systematische Überlegungen“ stehen Überlegungen, ob eine ressourcenschonende Inhaltregelung von vornherein nicht systemkompatibel wäre. Letzteres indiziert, dass die Regelung oder das Instrument im folgenden Detail nicht weiterverfolgt wird.

Tabelle 1: Liste vorhandener EU-Regelungen mit Ressourcenbezug

Regelung	Stichwort(e)	Ressourcenbezug	Signifikante Lücken hinsichtlich des Ressourcenschutzes	Sonstige systematische Überlegungen
a) AbfRRL 2008/98/EG	<ul style="list-style-type: none"> • Zielsetzung Ressourcenschutz • Betonung des Lebenszykluskonzepts • fünfstufige Abfallhierarchie • erweiterte Herstellerverantwortung • Abfallvermeidungsprogramme • mit Quotenvorgaben versehenen Vorgaben für die Abfallverwertung • klarere Vorgaben für die Beseitigung 	ja, u.a. Förderung der Abfallvermeidung und des Recyclings	<ul style="list-style-type: none"> • EU-Abfallhierarchie wird u.a. durch weite Ausnahmeregelungen auf der EU-Ebene nicht konsequent genug verfolgt • Begriffliche Unklarheiten 	
b) EMAS II-Verordnung (EG) Nr. 1221/2009	Privilegierung umweltgerechter Standorte	ja, Förderung der Materialeffizienz ist EMAS-Kriterium		Ressourcenschutz kein zentraler Belang

Regelung	Stichwort(e)	Ressourcenbezug	Signifikante Lücken hinsichtlich des Ressourcenschutzes	Sonstige systematische Überlegungen
c) EU-Beihilfenrecht, u.a. Gruppenfreistellungs VO vom 17.6. 2014 + Guidelines	Vergabekriterien, Zuschlagskriterium	ja, Förderung von Recycling-technologie möglich		Ressourcenschutz kein zentraler Belang
d) ÖkodesignRL 2009 /125/EG	Anforderungen an das Produktdesign	ja, Designvorgaben und Produktionsvorgaben (schon jetzt Ressourcenschutzvorgaben möglich)	gilt derzeit nur für energieverbrauchsrelevante Produkte; keine Vorgabe zur Rezyklatverwendung	
e) UVP-Richtlinie (2014/52/EU)	Umweltprüfungen, d.h. SUP und UVP	Nutzung der natürlichen Ressourcen ein Belang	nein	Ressourcenschutz kein zentraler Belang
f) IE-Richtlinie 2010 /75/EU	Ansatz des integrierten Umweltschutzes (Aspekt des Ressourcenverbrauchs)	ja, Einhaltung der Abfallhierarchie	Keine Grundpflicht in Richtung Ressourcenschonung	Ressourcenschutz kein zentraler Belang
g) EU-Bauproduktenverordnung 305/2011	Anforderungen an Bauprodukte	ja, eingeschränkt: Ressourcenschutz allenfalls Randbelang (Lebenszyklusanalyse nicht stringent umgesetzt)	nein	Ressourcenschutz kein zentraler Belang
h) EU-Vergaberecht, u.a. RL 2014/24/EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge	Vergabe öffentlicher Aufträge, Sektoren und Konzessionen	ja, Ausrichtung an Kosten anhand Lebenszyklusbetrachtung	Keine volle Ausrichtung an Ressourcenschutzkriterium	
i) Altfahrzeuge-Richtlinie 2000/53/EG	Verwertungsvorgaben (Rücknahme und Recycling)	ja, Verwertungsquote	Keine materialspezifischen Vorgaben	

Regelung	Stichwort(e)	Ressourcenbezug	Signifikante Lücken hinsichtlich des Ressourcenschutzes	Sonstige systematische Überlegungen
j) Verpackungsabfallrichtlinie 94/62/EG, geändert durch Richtlinie 2005/20/EG	Verwertungsvorgaben (Rücknahme und Recycling)	ja, Recyclingquote	Keine material-spezifischen Vorgaben	
k) Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie 2012/19/EU (WEEE-Richtlinie)	Verwertungsvorgaben (Rücknahme und Recycling)	ja, Recyclingquote	Keine material-spezifischen Vorgaben	
l) Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)	Raumordnerisches Gesamtkonzept (Raumentwicklungskonzeption) auf europäischer Ebene (Rahmen der Raumordnung auf EU-Ebene)	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd
m) Konformitätsrichtlinien, z.B. Maschinenrichtlinie 2006/42/EG	Produktkonformität	ja, Möglichkeit, Maßstäbe der Ressourceneffizienz vorzugeben	nein	Ressourcenschutz kein zentraler Belang
n) Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren (BattRL)	Verwertungsvorgaben (Rücknahme und Recycling)	ja, Rückgewinnung von Rohstoffen durch Aufbereitung von Batterien		Ressourcenschutz kein zentraler Belang
o) Deponierichtlinie 1999/31/EG	Anforderungen an die Deponie	ja, Vorbehandlungspflicht und dadurch Schonung von Deponieraum	Keine Regelung über Landfill-Minung	Ressourcenschutz kein zentraler Belang
p) Entscheidung 2000/479/EG zum Aufbau des Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER)	Emissionsregister	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd

Regelung	Stichwort(e)	Ressourcenbezug	Signifikante Lücken hinsichtlich des Ressourcenschutzes	Sonstige systematische Überlegungen
q) EU-Mehrwertsteuererrichtlinie 2006/112/EG	Dritter MwSt.-Satz; Ausnahmetatbestände	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd
r) Kennzeichnungs-RL 2010/30/EU	Kennzeichnung hauptsächlich des Energieverbrauchs	ja, Ressourcen können Gegenstand der Kennzeichnung sein.	gilt derzeit nur für energieverbrauchsrelevante Produkte	Ressourcenschutz kein zentraler Belang; Verhältnis zum Umweltzeichen
s) REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006	ChemikalienVO	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd
t) Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG	Umwelthaftung	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd
u) Kartellrecht, u.a. FusionskontrollVO 139/2004	Fusionskontrolle, Missbrauchskontrolle	nein	nein	Ressourcenschutz systemfremd

2.1.2 Geplante Regelungsansätze nach aktuellen Programmen und Strategien zum Ressourcenschutz in der EU

Der Rahmen für die entstehenden Rechtsregeln der EU zum Ressourcenschutz¹⁰⁸ wird aufgrund des Primats der Politik über die Ressourcenschutzpolitik¹⁰⁹ der EU gezogen: Bereits in den thematischen Leitinitiativen hat die EU ihr Konzept Europa 2020 (Lissabon-Konzept)¹¹⁰ konkretisiert. Für den Ressourcenbereich geht es um die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa (2010)“,¹¹¹ aus dem 2011 ein Fahrplan für ein Ressour-

¹⁰⁸ Vgl. den Überblick bei *Reller/Marschall/Meißner/Schmidt* (Hrsg.), Ressourcenstrategien, Darmstadt 2013, S. 138 ff.

¹⁰⁹ Vgl. zur Verankerung des Ressourcenschutzes in der europäischen Umweltpolitik etwa den Überblick bei *Angrick*, Ressourcenschutz, Marburg 2013, S. 51 ff.

¹¹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung „Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg., 03.03.2010.

¹¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung Ressourcenschonendes Europa – Eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa vom 26.01.2011.

censchonendes Europa¹¹² abgeleitet wurde. Darin wurde u.a. das Ziel definiert, die Effizienz der Ressourcenbewirtschaftung entlang der Wertschöpfungskette zu verbessern. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, nationale Ressourceneffizienzprogramme vorzulegen.¹¹³ Die Strategie der EU wird nun in Grünbüchern für einzelne Bereiche konkretisiert, wie etwa für den Bereich der Kunststoffabfälle.¹¹⁴

2.1.2.1 Siebtes EU-Umweltaktionsprogramm

Basis für das 7. UAP ist der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011.¹¹⁵ Zu den in der Leitinitiative geforderten mittelfristigen Maßnahmen zählen u. a.:

„Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen auf den Grund- und Rohstoffmärkten, im Rahmen derer u. a. regelmäßig die kritisch wichtigen Rohstoffe ermittelt und eine Handelspolitik festgelegt wird, mit der eine nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen auf dem Weltmarkt sichergestellt werden soll. Diese Maßnahmen werden dazu beitragen, dass die Rohstoff- und die Außenpolitik der EU Hand in Hand gehen: beispielsweise Förderung des verantwortungsvollen Regierens und der Transparenz und Nutzung des lokalen Wertschöpfungspotenzials in Entwicklungsländern; Förderung der Rohstoffgewinnung, des Recyclings, der Forschung, Innovation und Substitution innerhalb der EU;

eine Strategie zur Einführung der Kreislaufwirtschaft in der EU durch deren Umbau zu einer Recycling-Gesellschaft, in der das Abfallaufkommen verringert und Abfall als Ressource betrachtet wird.“

Das 7. Umweltaktionsprogramm 2014-2020¹¹⁶ zeigt seine Stoßrichtung bereits mit seinem Titel „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“. Bei allem berechtigten Streben nach Wohlbefinden der Menschen sollen die Grenzen beachtet werden, die die Umwelt setzt, einschließlich die ressourcenbezogenen. In der Vision für 2050 ist von einem Leben „innerhalb der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ die Rede. Gesehen wird das als „Ergebnis einer innovativen Kreislaufwirt-

¹¹² Europäische Kommission, Mitteilung Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, 20.09.2011 KOM(2011) 571 endg., ABl. 2012, Nr. C 37, 22.

¹¹³ Z.B. hat Deutschland am 29.02.2012 das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) verabschiedet.

¹¹⁴ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum – Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 05.12.2014), S. 14, 20, wo es lediglich heißt: „Ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen und finanzielle Instrumente wie Umweltsteuern könnten auch zu einer Verbesserung dieser Situation beitragen.“

¹¹⁵ Europäische Kommission, Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21 endgültig, S. 7; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa Brüssel, den 20.09.2011, KOM(2011) 571 endgültig.

¹¹⁶ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. Nr. L 354/171 v. 28.12.2013, vgl. auch Europäische Kommission (Hrsg.), Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten, Brüssel 2014, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/de.pdf> (so am 05.12.2014).

schaft, bei der nichts vergeudet wird und natürliche Ressourcen so nachhaltig bewirtschaftet werden (...).“ Dazu müsse das Wirtschaftswachstum „längst von der Ressourcennutzung abgekoppelt“ sein. Zu den schon 2020 zu erreichenden prioritären Zielen wird sektorbezogen formuliert: „Ressourceneffiziente, umweltschonende und wettbewerbsfähige CO₂-arme Wirtschaft“. Im Prioritären Ziel 2 „Ressourceneffiziente, umweltschonende und wettbewerbsfähige CO₂-arme Wirtschaft“, werden ressourcenbezogen u.a. Erwartungen formuliert, dass nicht nur „die Umweltauswirkungen (...) in allen wichtigen Sektoren der Unionswirtschaft deutlich zurückgegangen (sind)“, sondern auch, dass „Abfälle (...) reduziert und als Ressource sicher bewirtschaftet (werden) sowie die „öffentliche Beschaffung (...) umweltfreundlicher“ (wird).

Zur Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcennutzung, einer der Kernforderungen des 7. Umweltaktionsprogramms, führt Anhang 1 (Nr. 29) aus:

„Ihre Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ soll den Übergang zu einem Wirtschaftssystem fördern, in dem alle Ressourcen effizient genutzt werden, das Wirtschaftswachstum absolut von der Ressourcen- und Energienutzung und ihren Umweltauswirkungen abgekoppelt ist, THG-Emissionen verringert werden, die Wettbewerbsfähigkeit durch Effizienz und Innovation gestärkt und mehr Energie- und Ressourcensicherheit angestrebt wird, etwa durch eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs insgesamt.“

Für die künftige Rechtsentwicklung dürften weitere Aussagen zu spezifischen Unterstützungsmaßnahmen in Bezug auf die Einführung neuer Technologien, etwa im Rahmen von Forschungs- und Innovationspartnerschaften im Abfallbereich, für kleine und mittlere Unternehmen (Nr. 30). Weiteres Ziel „ist ein Rahmen, durch den Erzeuger und Verbraucher angemessene Impulse für die Förderung von Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft erhalten. Es werden Maßnahmen getroffen, um die Umweltleistung von auf dem Unionsmarkt befindlichen Gütern und Dienstleistungen während ihrer gesamten Lebensdauer zu verbessern, einschließlich Maßnahmen zur Bereitstellung von mehr umweltverträglichen Produkten und zu einer sehr viel stärkeren Sensibilisierung von Verbrauchern für diese Produkte“ (Nr. 35). Hier will die EU „existierende Produktvorschriften wie die Richtlinien über Ökodesign und Energiekennzeichnung und die Verordnung über das Umweltzeichen (...) zwecks Verbesserung der Umweltleistung und Ressourceneffizienz von Produkten während ihrer gesamten Lebensdauer“ überprüfen (Nr. 35).¹¹⁷ Dazu fordert die EU nun, dass „auf dem Unionsmarkt in den Verkehr gebrachte prioritäre Produkte zwecks Optimierung der Ressourcen- und Materialeffizienz „Ökodesign“-Kriterien erfüllen (Nr. 36) und nennt „Kriterien für Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Wiederverwendbarkeit, Recycelbarkeit, rezyklierte Inhaltsstoffe und Lebensdauer des Produkts.“ Dabei ist eine recyclinggerechte Produktkonzeption etwa von Elektrogeräten heute kein technisches Problem mehr.¹¹⁸ Hervorzuheben ist mit Blick

¹¹⁷ S. auch die Ankündigung der Europäischen Kommission in der REFIT-Initiative vom 02.10.2013, COM(2013), 685 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/20131002-refit-annex_de.pdf (so am 05.12.2014), S. 12.

¹¹⁸ Vgl. den Überblick bei *Bartnik/Löhle/Müller*, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten, in: *Kranert/Sihler* (Hrsg.), *Kein Ressourcenschutz ohne Kreislaufwirtschaft*, Ta-

auf das Vergaberecht, dass sich die EU auf ein Zahlenziel hinsichtlich der umweltfreundlichen Beschaffungen für Mitgliedstaaten und Regionen festgelegt hat (Nr. 38): Die Bindung von mindestens 50 % aller öffentlichen Aufträge an Umweltverträglichkeitskriterien. Weiter heißt es: „Die Kommission wird Vorschläge für sektorspezifische Rechtsvorschriften mit verpflichtenden Anforderungen an eine umweltschonende öffentliche Beschaffung hinsichtlich zusätzlicher Produktkategorien und den Spielraum für regelmäßige Überprüfungen der Fortschritte der Mitgliedstaaten auf der Grundlage angemessener Daten der Mitgliedstaaten prüfen und gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung tragen, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.“

Mit Blick auf die künftige Entwicklung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts enthält das 7. UAP in den Nr. 39-43 konkrete Ankündigungen der Rechtsetzung: Gefordert wird nicht nur die „umfassende, unionsweite Umsetzung der Abfallvorschriften der Union sowie die strikte Anwendung der Abfallhierarchie und die Einbeziehung unterschiedlicher Abfalltypen“ (Nr. 39). Angekündigt wird auch die „Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien“ sowie die Maßnahme „eines schrittweisen Ausstiegs aus der Deponierung von recycelbaren oder verwertbaren Abfällen.“ Ferner will die EU Schritte zur „Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Recyclings“ (Abbau von Recyclinghindernissen, Kaskadennutzung von Ressourcen¹¹⁹) gehen und Märkte für sekundäre Rohstoffe erschließen.

Bei den Maßnahmen verlangt das 7. UAP in Anhang Nr. 43 bis 2020:

„iv) Entwicklung von Mess- und Benchmark-Methoden bis 2015 für Ressourceneffizienz von Land-, CO₂-, Wasser- und Materialverbrauch und Bewertung der Angemessenheit der Einbeziehung eines zentralen Indikators und Ziels in das Europäische Semester;

v) Festlegung einer kohärenteren politischen Rahmenregelung für nachhaltige Produktion und nachhaltigen Verbrauch, in der gegebenenfalls auch eine Konsolidierung der vorhandenen Instrumente in einem kohärenten Rechtsrahmen vorgesehen ist. Überprüfung der Produktvorschriften zwecks Verbesserung der Umweltleistung und der Ressourceneffizienz von Produkten während ihrer gesamten Lebensdauer; Stimulierung der Verbrauchernachfrage nach umweltfreundlichen Erzeugnissen und Dienstleistungen durch Maßnahmen, mit denen die Verfügbarkeit, Erschwinglichkeit, Funktionalität und Attraktivität solcher Erzeugnisse verbessert wird; Ausarbeitung von Indikatoren und Festsetzung von realistischen und erreichbaren Zielen für die Verringerung der konsumbedingten Umweltbelastungen insgesamt; (...)

vii) Verstärkung der Bemühungen zur Verwirklichung der bestehenden Ziele und Überprüfung der Ansätze in Bezug auf ein umweltgerechtes Beschaffungswesen, einschließlich seines Geltungsbereichs, um seine Wirksamkeit zu verbessern;

gungsband zum Ressourceneffizienz- und Kreislaufwirtschaftskongress Baden-Württemberg, 12.-13.11.2013, Stuttgart 2013, S. 72 ff.

¹¹⁹ S. auch das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProRess), Beschluss des Bundeskabinetts vom 29.02.2012, S. 33; s. auch *Kopp-Assemacher*, in: ders. (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 1 Rdnr. 11.

Schaffung eines freiwilligen Netzwerks umweltgerechter Beschaffer für Unternehmen der Union;

viii) vollständige Umsetzung des Abfallrechts der Union. Diese Umsetzung erfolgt auch durch Anwendung der Abfallhierarchie gemäß der Abfallrahmenrichtlinie und effiziente Nutzung marktbasierter Instrumente und sonstiger Maßnahmen, die gewährleisten, dass: 1. die Deponierung auf Restabfälle (d. h. nicht recycelbare und nicht verwertbare Abfälle) begrenzt und dabei den in Artikel 5 Absatz 2 der Deponierichtlinie vorgesehenen Aufschüben Rechnung getragen wird; 2. die energetische Verwertung auf nicht recycelbare Materialien beschränkt und dabei Artikel 4 Absatz 2 der Abfallrahmenrichtlinie Rechnung getragen wird; 3. recycelte Abfälle durch Entwicklung schadstofffreier Materialzyklen als wichtige und zuverlässige Rohstoffquelle der Union verwendet werden; 4. gefährliche Abfälle sicher bewirtschaftet werden und die Erzeugung dieser Abfälle verringert wird; 5. illegale Abfallverbringungen mithilfe einer strengen Überwachung unterbunden werden; und 6. Lebensmittelabfälle verringert werden. Bestehende Rechtsvorschriften über Produkte und Abfälle werden überprüft, was eine Überprüfung der wesentlichen Ziele der einschlägigen Abfallrichtlinien, unter Bezugnahme auf Informationen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa, einschließt, um dem Ziel einer Kreislaufwirtschaft näher zu kommen, und auf dem Binnenmarkt vorhandene Hemmnisse für umweltschonende Recycling-Aktivitäten in der Union werden beseitigt. Es müssen öffentliche Informationskampagnen durchgeführt werden, um eine Sensibilisierung und ein Verständnis für die Abfallpolitik aufzubauen und eine Änderung des Verhaltens zu stimulieren; (...)“

2.1.2.2 European Resource Efficiency Platform (EREP)

Die Aktivitäten der European Resource Efficiency Platform (EREP) beziehen sich unmittelbar auf die Steigerung der EU-Aktivitäten zur Ressourcenschonung. In einem „Platform's Manifesto and Policy Recommendations“ (17.12.2013)¹²⁰ wurden erste Grundzüge der Politik beschrieben. Sie wurden am 17.06.2013 in Brüssel unter der Überschrift „Action for a resource efficient Europe“ als erstes Set von Politikempfehlungen konkretisiert. Die Überschriften lauten wie folgt:

“Set objectives, measure and report progress

Improve information on environmental and resource impacts for decision making

Phase out environmentally harmful subsidies

Moving towards a circular economy and promoting high-quality recycling

Improve resource efficiency in business-to-business relations

Taking forward a coherent, resource efficient product policy framework

¹²⁰ European Resource Efficiency Platform (EREP), Manifesto & Policy Recommendations, Brüssel, 31.03.2014, http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf (so am 06.12.2014).

Deliver a stronger and more coherent implementation of Green Public Procurement

Develop instruments for SMEs“

Ein zweites Set von Politikempfehlungen wurde auf der European Resource Efficiency Platform (EREP) am 31.03.2014 in Brüssel mit dem Titel „Towards a resource efficient and circular economy“ beschlossen. Eines der Kernstücke ist die Forderung eines Zahlenziels:¹²¹

„We call upon the EU to set a target for a substantially increased decoupling of growth from the use of natural resources, in order to improve competitiveness and growth as well as quality of life. The target should aim to secure at least a doubling of resource productivity as compared with the pre-crisis trend. This would be equivalent to an increase of well over 30% by 2030.“

Gefordert werden in den Empfehlungen nicht nur Maßnahmen hin zu einer ressourcen-effizienten Kreislaufwirtschaft sondern auch die Förderung neuer, ressourceneffizienter Geschäftsmodelle, eine verschärfte ausgeweitete Produktverantwortlichkeit sowie die Eröffnung von mehr Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher sowie Finanzhilfen, um den Wandel zu finanzieren.

Der ehemalige EU-Kommissar für Umwelt *Janez Potočnik* forderte in dieser EREP-Plenarsitzung vom 31.03.2014¹²² die Festlegung von Zahlenzielen für die Ressourceneffizienz: „EU should set ambitious, credible targets as soon as possible to improve the overall resource productivity of the EU economy“. Und der ehemalige EU-Kommissar weiter:

„We call upon the EU to set a target for the decoupling of growth from the use of resources in order to achieve ...

[at least a XX% improvement in material productivity] ...?

[a significant reduction in resource use by 2030] ...?

[at least a doubling of material productivity] ... ?

[...] ?“

2.1.2.3 Paket zur Änderung diverser abfallrechtlicher Richtlinien 2014

Die im 7. EU-Umweltaktionsprogramm zum Jahresende 2013 bekräftigte Zielsetzung der besseren Ressourcennutzung sollte nach dem Vorschlag der vorherigen EU-Kommission noch einmal deutlich verstärkt werden. Hierzu hatte die EU-Kommission

¹²¹ European Resource Efficiency Platform (EREP), Manifesto & Policy Recommendations, Brüssel, 31.03.2014,
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf (so am 06.12.2014), S. 8.

¹²² A Headline target for Resource Productivity,
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/headline_target_for_resource_productivity-erep_31-03-2014.pdf (so am 06.12.2014).

am 02.07.2014 ein *Paket zur Änderung diverser abfallrechtlicher Richtlinien*¹²³ („circular economy package“ – CEP) vorgelegt, das die Änderung nachfolgender Einzelbestimmungen vorsah:

- ▶ 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie, AbfRRL),
- ▶ 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VerpackRL),
- ▶ 1999/31/EG über Abfalldeponien (DepRL),
- ▶ 2000/53/EG über Altfahrzeuge (AltfahrzeugRL),
- ▶ 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altalkumulatoren (BattRL),
- ▶ 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE).

Gegen das Änderungspaket mit dem ambitionierten Titel „Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe“, welches noch von der Vorgängerkommission der jetzigen Kommission auf den Weg gebracht wurde, hat sich aus mehreren Mitgliedstaaten Widerstand geregt.¹²⁴ Die erste Befassung des Umweltrates nach dem Kommissionswechsel fand am 28.10.2014 statt.¹²⁵ In ihrem Schreiben vom 01.12.2014 betonten 11

¹²³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altalkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, 02.07.2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-397-DE-F1-1.Pdf> (so am 06.12.2014); European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe, Brussels, 25.09.2014, COM(2014) 398 final/2 CORRIGENDUM.

¹²⁴ Bundesrat, Beschluss des Bundesrates, 926. Sitzung des Bundesrates am 10. Oktober 2014, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Hin zu einer Kreislaufwirtschaft COM(2014) 398 final; Ratsdok. 11592/14, Drucksache 311/14 (Beschluss) vom 10.10.2014, http://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0301-0400/311-14%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (so am 06.12.2014); Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.), Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altalkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte“ (Stand: 02.07.2014), Stellungnahme, Berlin, 18.08.2014; Wirtschaftsvereinigung Kunststoff (Hrsg.), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altalkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte 2014/0201 (COD), Position der Wirtschaftsvereinigung Kunststoff, Bad Homburg, 08.10.2014.

¹²⁵ BMUB (Hrsg.), Ergebnisse der EU-Ratstagung (Umwelt) am 28. Oktober 2014 in Luxemburg, <http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/ratstagungen-der-eu-umwelt/details-ratstagungen/artikel/bericht-des-bundesministeriums-fuer-umwelt-naturschutz-bau-und-reaktorsicherheit-im-nachgang-des-eu-ministerrates-umwelt-am-28-oktober-2014-in-lu/> (so am 06.12.2014), unter 2.; Chiara Francavilla, Environment ministers doubt scope of EU circular economy package, 04.11.2014, <http://www.mrw.co.uk/news/environment-ministers-doubt-scope-of-eu-circular-economy-package/8672009.article>; DNR (Hrsg.), Zu hohe Recyclingziele reklamieren europäische MinisterInnen, Presserklärung vom 31.10.2014, <http://www.eu-koordination.de/umweltnews/news/abfall/2903-zu-hohe-recyclingziele-reklamieren-europaeische-ministerinnen> (so am 30.11.2014); European Council (Hrsg.), Council conclusions on Greening the European semester and the Europe 2020 Strategy - Mid-term review Environment Council meeting Luxembourg, 28 October 2014,

Regierungschefs von EU-Mitgliedstaaten, darunter¹²⁶ die deutsche Bundesumweltministerin *Dr. Hendricks*, ihre Unterstützung für das Abfallpaket.¹²⁷ **Dessen ungeachtet zog die EU-Kommission am 16.12.2014 in der Vorstellung ihres neuen Arbeitsprogramms¹²⁸ schließlich das Abfallpaket¹²⁹ zurück.** Der Zusatz in Anhang 2 als Grund für das Zurückziehen („Reasons for withdrawal/modification“) lautet: „Withdraw and replace by new, more ambitious proposal by end 2015 to promote circular economy.“ Das Änderungskpaket sollte gerade **der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und der Verbesserung der Ressourceneffizienz dienen.** Ziel war es, mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung herbeizuführen. Daneben sollten Abhängigkeiten von eingeführten Rohstoffen sowie Treibhausgasemissionen verringert werden.

Der Vorschlag der vorherigen EU-Kommission war Folge der Aktivitäten zur **Steigerung der Schonung der Ressourcen und der Ressourceneffizienz.** Ferner stand er im Einklang mit den oben aufgezeigten Zielen des 7. Umweltaktionsprogramms. Abfallbezogene Teilziele waren die konsequente Umsetzung der Abfallhierarchie in allen Mitgliedstaaten, die Senkung des Abfallaufkommens, die Reduzierung unnötiger Lebensmittelabfälle, die Gewährleistung eines hochwertigen Recyclings, die Verwendung der recycelten Abfälle als zuverlässiger Rohstoffquelle sowie die Begrenzung der energetischen Verwertung und der Deponierung auf nicht verwertbare Abfälle.

Die von der EU-Kommission **vorgeschlagenen Maßnahmen, gestützt auf Art. 192 Abs. 1 AEUV mit Bezug auf Artikel 2 i. V. m. Artikel 114 AEUV,** konnten wie folgt zusammengefasst werden:

- ▶ Anpassung von Begriffsbestimmungen und Aufhebung hinfälliger Vorschriften,
- ▶ Vereinfachung und Rationalisierung der Berichtspflichten,
- ▶ Einführung von Mindestbetriebsbedingungen für die erweiterte Herstellerverantwortung,
- ▶ Anhebung der Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und für das Recycling von Siedlungsabfällen auf 70% bis 2030,
- ▶ Anhebung der Zielvorgaben für die Wiederverwendung und das Recycling von Verpackungsabfällen auf bis zu 80% bis 2030 differenziert nach Materialien,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/145488.pdf (so am 30.11.2014), S. 2, wo das Abfallpaket pauschal „begrüßt“ wird.

¹²⁶ Andere Unterstützerstaaten waren u.a. Frankreich, Spanien und Italien.

¹²⁷ Abgedruckt auf der Homepage des niederländischen Europaparlamentariers *Gerben-Jan Gerbrandy*, vgl. <http://www.gerbrandy.eu/europese-commissie-wil-circular-economy-pakket-en-het-clean-air-policy-pakket-schrappen/> (so am 06.12.2014): „strong support for the Resource Efficiency and Circular economy package, that was published in July 2014“.

¹²⁸ European Commission, Annex 2 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2015, A New Start Annex II: List of withdrawals or modifications of pending proposals, Strasbourg, 16.12.2014, COM(2014) 910 final, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_withdrawals_en.pdf (so am 20.12.2014), S. 8.

¹²⁹ In der Fassung: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment, COM/2014/0397, 2014/0201/COD, 28.10.2014.

- ▶ Einführung eines Frühwarnsystems zur Überwachung der Einhaltung der Recyclingziele sowie die
- ▶ Beschränkung der Deponierung in Gestalt eines Deponierungsverbotes von unbehandelten Siedlungsabfällen und von organischen Abfällen bis 2030.

Die vorherige EU-Kommission wollte mit den vorstehenden Maßnahmen den **Rahmen für die Mitgliedstaaten** bereitstellen, indem diese ihre politischen Strategien und Rechtsnormen auf dem Gebiet der Abfallvermeidung und des Abfallrecyclings weiterentwickeln sollten. Mit ausdrücklichem Hinweis auf das Ziel, die EU näher hin zu einer „**Recycling-Gesellschaft**“ zu bekommen, wurden die Mitgliedstaaten im Vorschlag des Änderungspakets durch die Kommission¹³⁰ aufgefordert, die Verbrennung von Abfälle nicht zu fördern, wenn sie in einer technisch und ökonomisch machbaren Weise und unter Einhaltung der Umweltschutzbedingungen recycelt werden können. Punkt 29 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (keine Förderung der Verbrennung von Recyclingmaterial) sollte in dieser Weise interpretiert werden. Ferner enthielt das Änderungspaket auch eine in die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zu implementierende neue Definition der stofflichen Verwertung, die die energetische Verwertung sowie die Aufbereitung zu Materialien, die als Brennstoff verwendet werden sollen, ausschloss (Art. 3 Abs. 15a Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).

Die vorherige Europäische Kommission unter *Barroso*¹³¹ hoffte, dass u.a. der **Anteil des Recyclings** in Europa stark steigt. Von den 2010 angefallenen ca. 2.520 Mio. t. Abfällen sind nach Schätzung der Kommission nur ca. 36% recycelt worden. Der Rest, von dem noch etwa einmal ca. 600 Mio. t. hätten recycelt oder wiederverwertet werden können, wurde verbrannt oder wurde auf Deponien verbracht. 2011, so schätzt die Kommission¹³², sind von einer in etwa gleich großen Abfallmenge ca. 40% des Siedlungsabfalls recycelt worden, ca. 23% sind verbrannt worden und ca. 37 % deponiert worden. Durch die Kombination der vorgeschlagenen Änderungen der abfallrechtlichen Vorschriften hoffte die vorherige Kommission, dass die 2011 recycelten Mengen an Siedlungs- und Verpackungsabfällen mehr als verdoppelt werden.

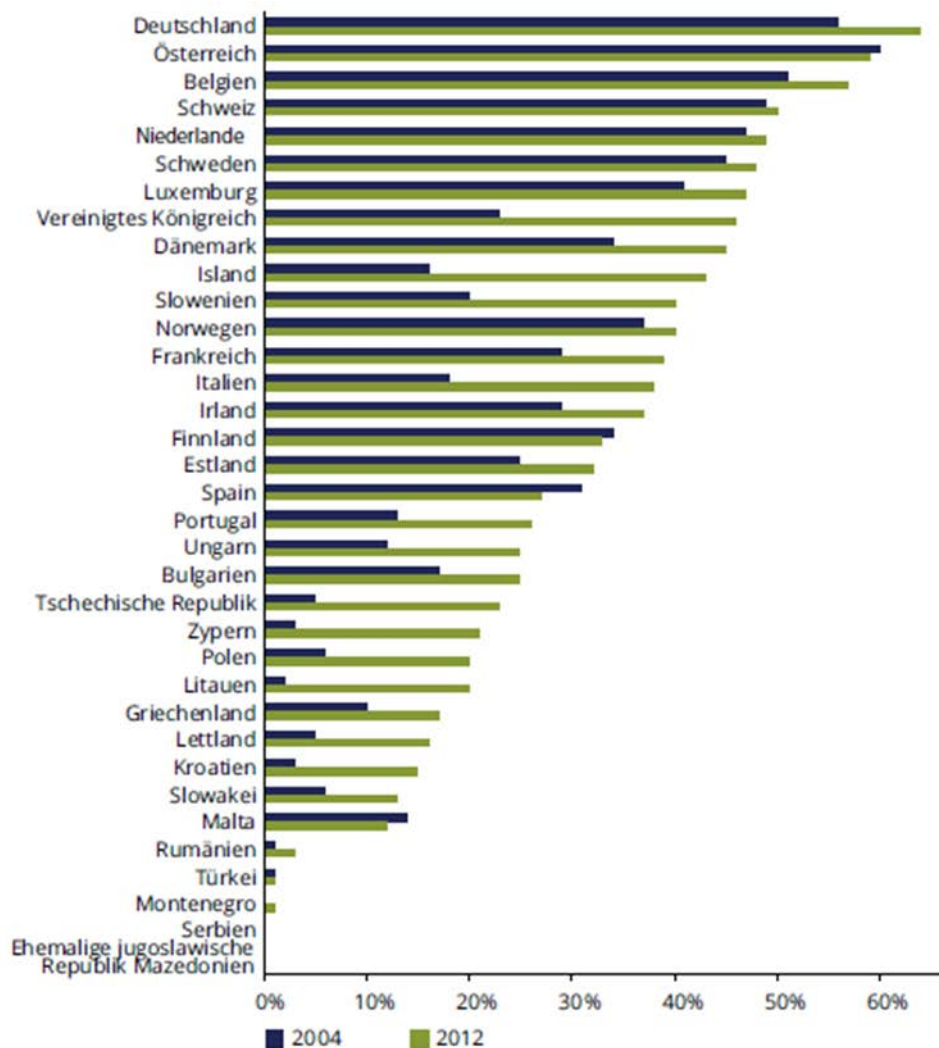
¹³⁰ Europäische Kommission (Hrsg.), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, 02.07.2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-397-DE-F1-1.Pdf> (so am 20.12.2014), Erwägungsgrund 12.

¹³¹ Europäische Kommission (Hrsg.), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SWD(2014) 208 final, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG etc., SWD(2014) 208 final vom 02.07.2014, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0208_en.pdf (so am 20.12.2014), S. 8.

¹³² Europäische Kommission (Hrsg.), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SWD(2014) 208 final, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG etc., SWD(2014) 208 final vom 02.07.2014, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0208_en.pdf (so am 20.12.2014), S. 0.

Tatsächlich differieren die derzeitigen Recyclingquoten in den Mitgliedstaaten stark, wie eine Übersicht der EEA¹³³ zeigt:

Abbildung 1: Recyclinganteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2004 und 2012 (EEA 2015)



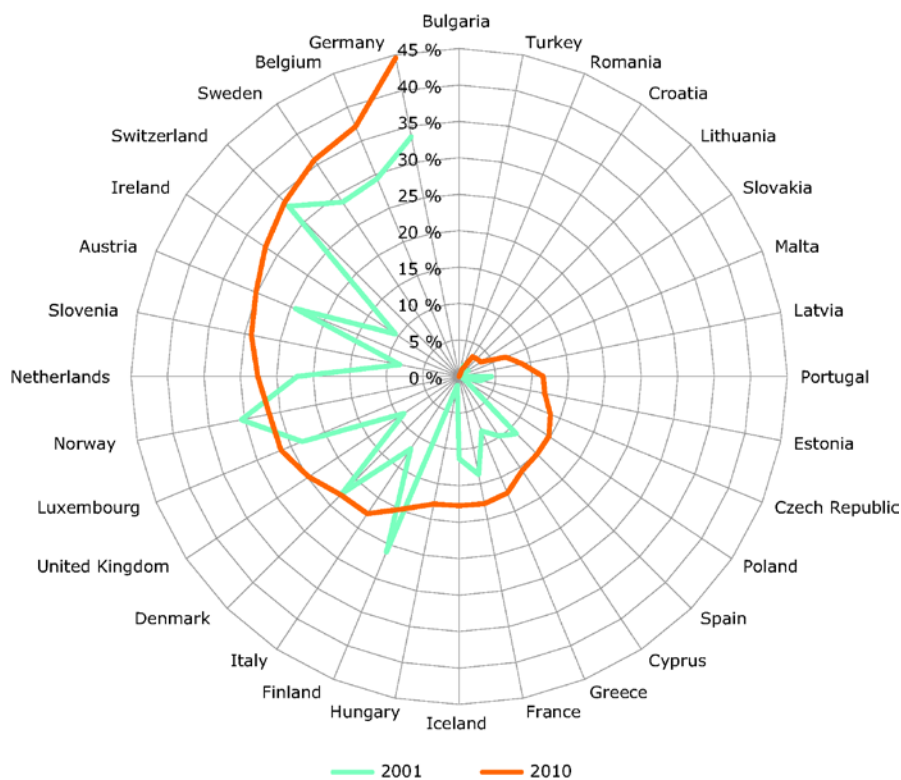
Hinweis: Die Recyclingrate wird berechnet als der Anteil der Siedlungsabfälle, der recycelt und kompostiert wird. Änderungen in der Berichtsmethodik führen dazu, dass die Daten aus 2012 nicht völlig vergleichbar sind mit den Daten aus 2004 – und zwar für Österreich, Zypern, Malta, Slowakei und Spanien. Für Polen wurden Daten von 2005 anstatt 2004 verwendet. Aufgrund der Nichtverfügbarkeit von Daten für das Jahr 2004 wurden für Island Daten aus 2003, für Kroatien aus 2007 und für Serbien aus 2006 verwendet. Für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien wurden Daten aus 2008 für 2004 und aus 2011 für 2012 verwendet.

Quelle: Eurostat-Abfalldatenzentrum.

¹³³ Europäische Umweltagentur (Hrsg.), Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesebericht, Kopenhagen 02.03.2015, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/die-umwelt-in-europa-zustand> (so am 09.05.2015), S. 92.

Definiert man den Recyclingbegriff enger in Richtung auf das Materialrecycling, stellt sich die Situation, wie die EEA¹³⁴ gezeigt hat, wie folgt dar. Signifikant ist die Veränderung der Anteile in den Mitgliedstaaten über den betrachteten Zeitraum. Auffällig ist ebenfalls, dass in zwei skandinavischen Ländern der Materialrecyclinganteil zwischenzeitlich sogar gesunken ist.

Abbildung 2: Materialrecyclinganteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2011 (EEA 2013)

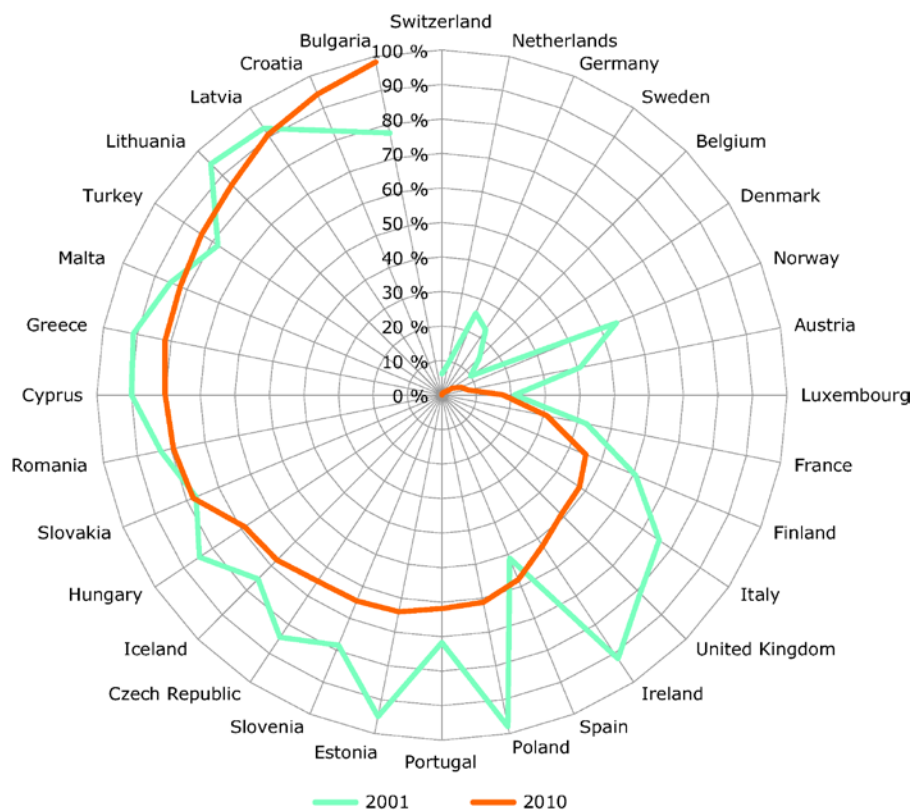


Auch die Situation hinsichtlich der Deponieraten in den Mitgliedsstaaten ist dabei sehr unterschiedlich. Das zeigt die nachfolgende EEA-Grafik¹³⁵, die der gleichen Systematik wie die vorangegangene folgt. Auch hier wird deutlich, dass sich die Situation in den Mitgliedstaaten über die Jahre hinweg deutlich verändert hat. Bis auf Bulgarien und Spanien hat sich die Lage aus Sicht des Umweltschutzes durchweg verbessert. In sechs EU-Mitgliedstaaten wird sogar gar kein Siedlungsabfall mehr deponiert.

¹³⁴ EEA (Hrsg.), Managing municipal solid waste, Kopenhagen 2013, S. 13.

¹³⁵ EEA (Hrsg.), Managing municipal solid waste, Kopenhagen 2013, S. 13.

Abbildung 3: Deponierungsanteil der Mitgliedstaaten beim Siedlungsabfall 2011 (EEA 2013)



In einem neuen Synthesereport hat die Europäische Umweltagentur¹³⁶ im März 2015 darauf hingewiesen, dass Europa trotz einer verbesserten Abfallsituation „noch weit von einer Kreislaufwirtschaft entfernt“ sei. In dem Bericht heißt es zur Situation:

Obwohl durch Datenlücken und Unterschiede bei den nationalen Methodiken zur Abfallberechnung Datenunsicherheiten entstehen, kann belegt werden, dass das Abfallaufkommen vermindert wurde. Die Abfallentstehung im EU-28 Raum pro Kopf (ausschließlich Mineralstoffabfälle) ist im Zeitraum 2004–2012 um 7 % gesunken, konkret von 1 943 kg/Person auf 1 817 kg/Person (Eurostat, 2014c).

Verfügbare Daten belegen eine gewisse Entkopplung der Abfallentstehung in der wirtschaftlichen Produktion im Herstellungs- und Dienstleistungsbereich und in Privathaushalten in der Verbrauchsphase. Das Pro-Kopf-Aufkommen von Siedlungsabfall sank zwischen 2004 und 2012 um 4 % auf 481 kg pro Kopf. Über die Abfallentstehung hinaus gibt es auch Zeichen für eine verbesserte Abfallbewirtschaftung in Europa. Zwischen 2004 und 2010 konnten die EU-28, Island und Norwegen die Abfallmenge, die auf Deponien verbracht wurde, wesentlich verrin-

¹³⁶ Europäische Umweltagentur (Hrsg.), Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesereport, Kopenhagen 02.03.2015, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/die-umwelt-in-europa-zustand> (so am 09.05.2015), S. 89 f.

gern – von 31 % des Gesamtabfallaufkommens (ausschließlich Mineralstoff-, Verbrennungs-, Tier- und Pflanzenabfälle) auf 22 %. Dies konnte zum Teil durch eine Verbesserung der Wiederverwertungsrate von Siedlungsabfällen von 28 % (2004) auf 36 % (2012) erreicht werden.

Dennoch lässt die EEA¹³⁷ keinen Zweifel am bestehenden Handlungsbedarf für die EU, die Kreislaufwirtschaft zu verwirklichen.

*Trotz der erzielten Fortschritte bei der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung bleibt das Abfallaufkommen der EU immens, und die Leistung im Vergleich zu den politischen Zielen ist nicht einheitlich. Die EU kann offenbar Fortschritte in Richtung der Ziele für 2020 in Bezug auf ein geringeres Pro-Kopf-Abfallaufkommen verbuchen. Doch die Abfallbewirtschaftung muss noch **radikal** (Hervorhebung d.d. Verf.) überarbeitet werden, um die Deponierung wiederverwertbarer oder rückgewinnbarer Abfälle vollständig zu vermeiden. Außerdem werden viele EU-Mitgliedstaaten beträchtliche Anstrengungen unternehmen müssen, um das Ziel von 50 % Recycling für manche Siedlungsabfallströme bis 2020 erreichen zu können (EEA, 2013l, 2013m).*

Das im Dezember 2014 zurückgezogene Maßnahmenpaket ist **Folge einer Folgenabschätzung** der vorherigen EU-Kommission¹³⁸, indem diverse Varianten auf ihre Vor- und Nachteile hin abgewogen wurden. Wichtig war der Vorgänger-Kommission die Kombination einer Verschärfung des Deponieverbotes¹³⁹ mit einer Anhebung der Recyclingquoten.

Vorteilhaft für den EU-Ressourcenschutz wäre die geplante Änderung der Abfallrahmenrichtlinie gewesen. So sollte insbesondere die **Recyclingquote bei den Siedlungsabfällen** nach dem Willen der vorhergehenden EU-Kommission von 50% (in D gelten 65%) auf 70 % in 2030 ansteigen. Weil die Kommission einen Teil der hausmüllartigen Gewerbeabfälle in ihre Definition der Siedlungsabfälle miteinbezog,¹⁴⁰ hätten die genauen Konsequenzen für Deutschland, das die Quote im Mittel aller Bundesländer zu erbringen gehabt hätte, noch berechnet werden müssen. Allerdings sollte die Quote nicht wie bis-

¹³⁷ Europäische Umweltagentur (Hrsg.), Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesebereich, Kopenhagen 02.03.2015, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/die-umwelt-in-europa-zustand> (so am 09.05.2015), S. 90.

¹³⁸ Europäische Kommission (Hrsg.), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SWD(2014) 208 final, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG etc., SWD(2014) 208 final vom 02.07.2014, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0208_en.pdf (so am 20.12.2014).

¹³⁹ Anzumerken ist, dass in Deutschland seit dem 01.06.2005 die Ablagerung unbehandelter, organischer, biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle nicht mehr zulässig. Das Verbot gilt insbesondere für unbehandelten Hausmüll. Mit dem Juni 2005 liefen zugleich die letzten Ausnahmeregelungen der TA Siedlungsabfall (TASi) und der Abfallablagereungsverordnung für unvorbehandelte Abfälle aus.

¹⁴⁰ Geplant war mit der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG eine Definition des Begriffs „Siedlungsabfälle“, die nunmehr (Art 3 Abs. 1a neu) auf die Beschreibung in Anhang VI verweist. Zu den komplizierten Begrifflichkeiten vgl. auch EEA (Hrsg.), Managing municipal solid waste, Kopenhagen 2013, S. 8 und für Deutschland auch LAGA (Hrsg.), Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 34, Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung, Endfassung vom 26.03.03 (mit redaktionellen Änderungen vom März 2008), Mainz/Dresden 2003/2008, S. 4 zu § 2 Nr. 1 und 2 GewAbfV.

her inputorientiert, sondern vielmehr outputorientiert berechnet werden: Das hätte bedeutet, an der Sortier- bzw. Behandlungsanlage zu messen, dass also die am Ende der Prozesskette tatsächlich recycelte und damit als Sekundärrohstoff zur Verfügung stehende Menge entscheidend gewesen wäre. So war vorgesehen, künftig nur noch die Abfallmenge auf die Recyclingquote anzurechnen, die auch tatsächlich wiederverwertet worden ist. Bisher wird bei der Berechnung der Quote auf die Menge des gesammelten Abfalls abgestellt, auch wenn dieser nach dem Sortierungsprozess teilweise nicht wiederverwertet wurde. Es war damit zu rechnen, dass der neue Berechnungsmodus zu Steigerungen der Wirtschaftlichkeit der Recycling- bzw. Aufbereitungsverfahren geführt hätte. Das EU-Änderungspaket beinhaltet kein Verbot der Verbrennung von Siedlungsabfällen; jedoch hätten die Aktivitäten zur Steigerung des Recyclings zu einer Verringerung der heute noch zu Verbrennung vorgesehenen Mengen geführt.

Es bleibt nun abzuwarten, wie das bis Ende 2015 vorzulegende neue, modifizierte Abfallpaket der Kommission *Juncker* aussehen wird. Dass die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm vom 16.12.2014 eine „new, more ambitious proposal (...) to promote circular economy“ angekündigt hat, lässt hoffen, dass die Ziele nicht hinter denen der vorangegangenen Kommission zurückbleiben werden. Geplant ist, so EU-Umweltkommissar *Vella*¹⁴¹ nun eine Kombination aus rechtlich verbindlichen und mehr auf die Besonderheiten der Mitgliedsstaaten abzielende Zielvorgaben einerseits und der Aufstellung einer Abfall-Roadmap für weitere Aktionen zur Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft mit kurzfristig zu erreichenden und langfristig anzustrebenden Politikzielen andererseits. Eine neue Online-Konsultation ist angekündigt.¹⁴²

2.2 Analyse ungenutzter Potenziale des EU-Ressourcenschutzrechts

Zu den Handlungspotenzialen eines Ressourcenschutzrechts auf europäischer Ebene mit Analyse geplanter Rechtssetzungselemente sollen folgende Schritte erfolgen: Nach einer Klassifizierung der aktuellen normativen Ansätze eines EU-Ressourcenschutzrechts erfolgt die Identifizierung von derzeit ungenutztem Potenzial für den Ressourcenschutz, bevor in einem dritten Schritt lediglich punktuell Handlungsmöglichkeiten und ggf. -empfehlungen aufgezeigt werden.

Es muss betont werden, dass das Gutachten lediglich einen ersten Überblick über mögliche Fortentwicklungen der einzelnen europäischen Fachgesetze erarbeitet. Es ist klarzustellen, dass bezüglich der einzelnen vorgeschlagenen Instrumente noch Forschungsbedarf besteht, sowohl was den konkreten Inhalt einer möglichen Regelung angeht, als auch was die Wirkung einer möglichen Änderung für das europäische Normengefüge be-

¹⁴¹ European Commission, Speech by Commissioner Vella at the 2015 European Circular Economy Conference, Brussels, 05 March 2015, SPEECH/15/4559, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4559_en.htm (so am 09.05.2014). Vgl. zu den vorangegangenen Diskussionen auch DNR (Hrsg.), Hin und Her um das Abfallpaket, Presserklärung, 11.02.2015, <http://www.eu-koordination.de/umweltnews/news/abfall/3030-hin-und-her-um-das-abfallpaket> (so am 09.05.2015).

¹⁴² European Commission, Commissioner Vella's speech at the European Business Summit- "Circular Economy – the full picture", 7 May 2015, http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vella/announcements/commissioner-vellas-speech-european-business-summit-circular-economy-full-picture_en (so am 09.05.2015).

trifft (Kohärenz, notwendige Folgeänderungen in anderen Gesetzen). Das Gutachten hat wegen seines Umfangs aber auch wegen seiner Zielsetzung lediglich Überblickscharakter. So muss deutlich gemacht werden, dass es sich bei den aufgezeigten Potentialen um Ansätze für mögliche Einzeloptionen, nicht aber um aufeinander abgestimmte Novellierungsvorschläge handelt.

Anknüpfend an den Ansatz der Politikintegration der Nachhaltigkeit im EU-Recht¹⁴³ (s. die Integrationsklausel in Art. 11 des AEUV) in alle Politikbereiche, als einem der führenden Politikprinzipien der EU¹⁴⁴, soll der Fokus dieser Studie nicht allein auf das EU-Umweltrecht gerichtet sein. Vielmehr sollen auch andere Rechtsbereiche unter die Lupe genommen werden, die auf den ersten Blick mit dem Umweltschutz nichts oder nur wenig zu tun haben.

2.2.1 Vorschlag einer Klassifizierung der aktuellen normativen Ansätze eines EU-Ressourcenschutzrechts

Sanden/Schomerus/Schulze haben 2012 in ihrer UBA-Studie¹⁴⁵ eine Differenzierung zwischen stoff-/produktbezogenen Regelungen, planerischen, unmittelbar ressourcenbezogenen und anlagenbezogenen Regelungen vorgeschlagen.

Für die Zwecke dieser Studie wird ein weitaus pragmatischeres Vorgehen mit folgenden Kriterien empfohlen: Effektivität/Effizienz, Wirkungsmechanismus. Abweichend zu der o.g. Vorstudie wird hier auf einzelne Ressourcen/Rohstoffe, genauer deren Knappheit, nicht gesondert abgestellt. Soweit bei Effizienzüberlegungen auf die Aufwand-Nutzen-Relation eingegangen wird, ist hier unter Aufwand im Lichte des „Reducing administrative burdens“-Ansatzes der EU¹⁴⁶ der nach dem Standard-Cost-Model (SCM) zu berechnende Anwendungsaufwand des Steuerungsadressaten (Wirtschaft)¹⁴⁷ zu verstehen. Die EU stellt dabei selbst „Stör- und Ablenkungsfaktor für unternehmerische Aktivitäten“ in den Vordergrund, vertritt also mit Blick auf die Europa 2020-Gedanken eine wirtschaftsgeleitete Sichtweise. Das Aktionsprogramm (2007-2012) als Begleitpapier zum

¹⁴³ *Van Hees*, Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept, Utrecht Law Review 10 (2014), 60 (64).

¹⁴⁴ Vgl. *De Sadeleer*, EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford 2014, S. 21 ff.; kritisch *Kington*, Surveying the state of EU Environmental Law: Much bark with little bite?, International and Comparative Law Quarterly vol 62, October 2013, 965 (981).

¹⁴⁵ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 313.

¹⁴⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, Brüssel, den 24.01.2007, KOM(2007) 23 endgültig, veröffentlicht unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=BC2JJHbWJHyV7CPCYBRXkGnG1zJQGc2dpvysfyhSHSksLQSSsJMrC!737548179?uri=CELEX:52007DC0023 (so am 22.12.2014).

¹⁴⁷ Vgl. *Kox*, Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens for Companies in: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Hrsg.), CPB Memorandum Unit/Project : EU Competitiveness Report 2005, DG E&I (WIFO), Number : 136 . Rev.1, December, 2005, http://scholar.google.de/scholar_url?hl=de&q=http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/memo136.pdf&sa=X&scisig=AAGBfm1di7tDX5v1NXAxPiLqxeVB9HlqRw&oi=scholar&ei=PBqHVKzTEcHWPk7JgPgD&ved=0CB8QgAMoADAA (so am 22.12.2014).

EU Regulatory Fitness-Programme (REFIT) wurde folgerichtig an Kosteneinsparungen für die Unternehmen gemessen.¹⁴⁸ Auf der Nutzenseite vermag diese rechtswissenschaftliche Studie keinen empirisch begründeten Nachweis anzubieten, wieviel Tonnen weniger Ressourcen für die Zielerreichung benötigt oder wiederverwertet werden. Der damit verbundene Forschungsbedarf kann in dieser rechtlichen Studie nur angerissen werden. Geleistet werden kann hier lediglich eine qualitative Abschätzung, ob das gerade diskutierte Einzelinstrument eher mehr oder eher weniger zum Ressourcenschonen zwingt oder nicht.

2.2.2 Identifizierung von derzeit ungenutztem Potenzial für den Ressourcenschutz auf der EU-Ebene

Sanden/Schomerus/Schulze haben 2012 vornehmlich mit nationalem Fokus eine Tabelle von Instrumenten entwickelt¹⁴⁹. In dieser Tabelle waren die Instrumente, die für die EU-Ebene vorgeschlagen wurden, kursiv dargestellt.

Auf dieser Grundlage werden hier in dieser Studie nun rein national wirkende Instrumente entfernt und einige Instrumente von der nationalen auf die europäische Ebene transferiert. Zusätzlich werden einige Instrumente ergänzt, insbesondere die Festlegung von EU-Zielen der Ressourceneffizienz sowie diverse abfallrechtliche Nachsteuerungen.

In diesem Abschnitt soll nur die Herangehensweise bei der Auswahl der Ansätze zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzrechts dargestellt werden. Auf diese Weise soll der Überblickscharakter des Gutachtens im Hinblick auf diverse Einzelregelungen betont werden.

Nur eine mit Erhebungen der Materialwirtschaft begründete Forschung könnte vollständig belastbare Aussagen zur Aufwand/Nutzen-Relation im Rahmen der Effizienz ermöglichen. Die Analyse und Bewertung der Kapazitätsmechanismen im Bereich Effektivität (Ressourcenschonung) soll beschreiben, inwiefern die Instrumente ihr Ziel der Steigerung der Ressourcenschonung zu erreichen vermögen. Generell lässt sich beim Effektivitätskriterium zwischen wohlfahrtsmaximaler Schonung des Umgangs mit natürlichen Ressourcen und der Effektivität bezüglich der politischen Zielgenauigkeit differenzieren. Für die Bewertung der Effektivität bezüglich des schonenden Umgangs mit natürlichen Ressourcen wäre zu fragen, inwieweit die Instrumente in der Lage sind, Anreize für Verhalten zu bilden, welche eine weitgehend schonende Ressourceninanspruchnahme gewährleisten können. Hier wäre zwischen den Unter-Handlungszielen der Ressourceneffizienz, der Ressourcensuffizienz sowie der Ressourcenkonsistenz plus der Verringerung der negativen Umweltauswirkungen der Ressourcengewinnung zu differen-

¹⁴⁸ European Commission, Commission Staff Working Document, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness {COM(2012) 746 final} {SWD (2012) 422 final}, Strasbourg, 12.12.2012, SWD(2012) 423 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_swd_ap_en.pdf (so am 18.11.2014).

¹⁴⁹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 552 (Tab. 39).

zieren.¹⁵⁰ Für die indikative Bewertung der Effektivität bzgl. politischer Zielgenauigkeit sollte der Blick auf die Kapazitätsentwicklung in den einzelnen Instrumenten gerichtet sein. Für das Kriterium Effizienz müsste eine Kosten-Nutzen-Analyse (Aufwand/Nutzen) versucht werden, die auf Stoffstrom- und Massenbilanzen und eine Abschätzung der Veränderungsprozesse nach dem Instrumenteneinsatz angewiesen wäre.

Alles das ist in einer juristischen Studie ohne empirische Forschung zweifelsohne nicht zu leisten und umschreibt erheblichen Forschungsbedarf zu den Einzelinstrumenten. Die vorliegende Studie verfolgt daher einen viel einfacheren Ansatz, der sich auf Einzelhinweise und Hinweise auf Forschungsbedarf beschränkt.

Bei der **Analyse ungenutzter Potenziale** des EU-Ressourcenschutzrechts ist eine kurssorische Einschätzung gewünscht, an welchen Stellen ungenutztes Potenzial für den Ressourcenschutz und somit Handlungsmöglichkeiten bestehen. Teilweise treten dabei auch **Hemmnisse**, verstanden als Störeffekte (adverse Effekte im Verhältnis zu den Zielen des Ressourcenschutzes), bestehender Regelungen oder Teilen davon, zu Tage. Gedacht ist an eine Machbarkeitsabschätzung, die die Effektivität bzw. Effizienz zu schätzen versucht und dabei den Wirkungsmechanismus besonders im Auge behält. Das skizzierte Vorgehen unterscheidet sich in seinem Ansatzpunkt damit grundsätzlich von dem Priorisierungsmodell von *Sanden/Schomerus/Schulze*¹⁵¹, das ausgehend von Knappheitserwägungen für die EU-Ebene folgende Instrumentenkategorien festgelegt hatte:

„Instrumente für Kategorie „rot“ (starker Eingriff, Rohstoffe besonders kritisch hinsichtlich Verfügbarkeit oder Umweltauswirkungen; betrifft nur einige importierte Metalle)(...); für die EU-Ebene: Zertifikathandel, extrritoriale Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffgewinnung;

Instrumente für Kategorie „gelb“ (moderater Eingriff; keine akute Einschränkung der Verfügbarkeit, aber mittelfristig Veränderungen möglich; betrifft Metalle, Industriemineralien und Baustoffe): (...); für die EU-Ebene: EU-TOP-Runner, EU-Mehrwertsteuerrecht, extrritoriale Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffgewinnung(...).“

In dieser Studie soll ein wesentlich weniger komplexer Fokus auf die Standardparameter Effektivität und Effizienz des Instruments gelegt werden. Zusätzlich ist der Blick auf den Modus der Steuerung zur Zielerreichung gerichtet. So wird etwa danach unterschieden, ob es um ordnungsrechtliche Normbefehle, ökonomische Hebel, informatorische Ansätze oder mehr oder weniger regulierte Selbststeuerung geht. Bezugnehmend auf inzwischen klassische Untersuchungen zur Wahl der Politikinstrumente¹⁵² kann man „Carrots, Sticks and Sermons“ nutzen, d.h. ökonomische Anreize, Ordnungsrecht und In-

¹⁵⁰ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 293.

¹⁵¹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 2.

¹⁵² Vgl. nur etwa *Bemelmans-Vidéc/Rist/Vedung*, Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. London 1997; *Wurzel/Zito/Jordan*, Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments, Cheltenham 2013, S. 11.

formation/Überzeugung oder mit anderen Worten die Mechanismen Markt, Hierarchie und Netzwerk. In anderen Worten ist festzustellen, ob die Einzelregelungen des europäischen Ressourcenschutzes über die Hierarchie, den Markt oder ein Netzwerk steuern.

2.2.2.1 Zielbestimmungen: Festlegung von EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele)

Auch aus rechtlicher Sicht hat die Möglichkeit, Handlungsziele¹⁵³ für den Ressourcenschutz der EU festzulegen, Vorteile. Bundesumweltministerin *Dr. Barbara Hendricks* regte nach der Abschlusssitzung der Europäischen Ressourceneffizienzplattform EREP im März 2014 an, vergleichbare Ziele, wie die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie enthaltene Verdopplung der Rohstoffproduktivität bis zum Jahr 2020, auch auf europäischer Ebene zu beschließen. Das würde im Einklang mit der internationalen Forderung von UNEP¹⁵⁴ stehen, den „efficient use of natural resources in an equitable, secure and environmentally being manner for human well-being in current and future generations“ sicherzustellen und hierzu eine doppelte Ressourcenproduktivität in den nächsten 15 bis 20 Jahren zu erreichen. Mit Zahlenzielen für die Ressourcenproduktivität würde die EU eine Anpassungsstrategie herausfordern, also mit einem top-down-Instrument idealerweise den Rahmen für bottom-up-Instrumente¹⁵⁵ geben („framen“). Mit Rücksicht die Signalwirkung und ihre Eignung, eine Gesamtstrategie zu umreißen, werden rahmensetzende EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele) auf der Basis von Mess- und Benchmark-Methoden, wie sie beim UAP/EREP vorgesehen sind, für sinnvoll erachtet. Nur wenn verlässliche Vorgaben auch auf einer Zeitschiene erkennbar sind, kann sich die Wirtschaft als Hauptakteur¹⁵⁶ auf die Anforderungen einstellen. Zahlenziele helfen ferner beim sog. Agenda-Setting des Policy-Cycles¹⁵⁷, bevor in Detailbereichen Politikformulierungen möglich sind. Zahlenziele haben auch deshalb rechtliche Relevanz, weil sie die Nichteinhaltung von Zielen kontrollieren helfen; die korrekte Umsetzung des EU-Rechts ist sehr wohl eine Rechtsfrage.

¹⁵³ Vgl. zur Abgrenzung von anderen Zieltypen *Reese*, Leitbilder des Umweltrechts, ZUR 2010, 339 (342).

¹⁵⁴ *E. v. Weizsäcker*, in: International Resource Panel (ed.), UN GA 7th OWG on SDGs, 6-10 Jan 2014, New York. SDG's and Resource Management, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5463weizsacker.pdf> (so am 07.12.2014).

¹⁵⁵ Vgl. zur Funktionsweise einer Anpassungsstrategie *Asensio/Steurer*, Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination, Journal of Public Policy 34 (2014), 437 (439).

¹⁵⁶ Vgl. aber die Kritik etwa des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.), Positionspapier Nachhaltiger Umwelt- und Klimaschutz braucht einen effizienten und nicht künstlich reduzierten Einsatz natürlicher Ressourcen!, Dokumenten Nr. D 0695, 10.11.2014, http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/BDI_zur_Ressourceneffizienz_November_2014.pdf (so am 07.12.2014).

¹⁵⁷ Vgl. nur etwa *Blum/Schubert*, Politikfeldanalyse, 2. Aufl., Berlin 2011, 104 ff.

Ausweislich der Schlussfolgerungen des Umweltrates vom 28.10.2014¹⁵⁸ scheint sich aber eher ein Konsens über die Festlegung von nicht verbindlichen Ressourceneffizienzzielen abzuzeichnen:

„STRESSES that:

a) An aspirational target at EU level on resource efficiency could bring all the circular economy elements together and increase efforts towards reaching environmental, social and economic objectives at the same time. Such a non-binding target would provide the much needed link between the measures dealing with economic policies and those addressing natural resource challenges.

b) A non-binding resource efficiency target, set at EU level, would provide an impetus for action at national level, while giving each Member State full flexibility to focus on the actions and areas where improvements would be most beneficial, taking into account the different national situations, capacities and priorities.“

Aus juristischer Sicht fügen sich Handlungsziele in die Debatte um Umweltziele ein. Bereits in den 1990er Jahren wurden grundlegende Untersuchungen zu Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen und ihrem rechtlichen Charakter vorgelegt.¹⁵⁹ Die Erhöhung der Ressourceneffizienz in einem bestimmten Zeitraum wäre ein Beispiel für ein „qualitatives Zukunftsfähigkeitsziel mit sowohl ökonomischer als auch ökologischer Relevanz“ (*Beaucamp*¹⁶⁰).

Mit Rücksicht darauf, dass für einzelne Unternehmen rechtlich nicht verbindliche Ressourcenschutzziele festgelegt werden sollen, stellen sich etwaige Kollisionen mit den europäischen Grundrechten nicht. Sorgen, es könne zu einer Beeinträchtigung der Berufsausübung (Art. 15 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta – GRC), der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRC) bzw. des Grundrechts auf Eigentum (Art. 17 Abs. 1 GRC) oder gar zu einer „Planwirtschaft“¹⁶¹ kommen, sind demnach unbegründet.

Die theoretischen Vorarbeiten für die Aufstellung inputorientierter Ressourcenziele sind bereits erfolgt. So wurde etwa zwischen Effizienzzielen einerseits (Ziel ist die Erhöhung einer bestimmten Größe, z.B. der Ressourcenproduktivität) und absoluten Verbrauchsobergrenzen oder Verbrauchsminderungszielen andererseits (Ziel ist die absolute Reduk-

¹⁵⁸ European Council (Hrsg.), Council conclusions on Greening the European semester and the Europe 2020 Strategy - Mid-term review Environment Council meeting Luxembourg, 28 October 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/145488.pdf (so am 07.12.2014), S. 4.

¹⁵⁹ Vgl. grundlegend *Barth/Köck* (Hrsg.), Qualitätsorientierung im Umweltrecht: Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz, Bremen 1997; *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002, 210 m.w.N.; vgl. auch den Überblick bei *Sanden*, Umweltrecht, Baden-Baden 1993, S. 98 m.w.N.; *Gregor*, Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien und –standards: eine Bestandsaufnahme, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 64/94, Berlin 1994.

¹⁶⁰ *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002, 210.

¹⁶¹ So aber gegen ein deutsches Ressourcenschutzgesetz argumentierend der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.), Positionspapier Nachhaltiger Umwelt- und Klimaschutz braucht einen effizienten und nicht künstlich reduzierten Einsatz natürlicher Ressourcen!, Dokumenten Nr. D 0695, 10.11.2014, http://www.bdi.eu/download_content/KlimaUndUmwelt/BDI_zur_Ressourceneffizienz_November_2014.pdf (so am 07.12.2014), S. 3.

tion des Ressourcenverbrauchs oder -einsatzes) differenziert.¹⁶² Dabei geht es üblicherweise um Reduktionsziele; eher theoretisch sind in Europa zu beobachtende Zero-Waste-Diskussionen¹⁶³. Wichtig für die Zielfestlegung ist auch die aufgezeigte Bewältigung der „Zielkonflikte(n) zwischen einer Rohstoffsicherung und Verfügbarkeitsproblemen einerseits, und den Chancen einer Green Economy¹⁶⁴ und den rohstofflichen Erfordernissen einer Energiewende andererseits im Bereich der seltenen und kritischen Metalle“.¹⁶⁵ Dennoch wird hier von einer möglichen Steuerung unter Nachhaltigkeitsaspekten ausgegangen.¹⁶⁶

¹⁶² Grundlegend: *Bahn-Walkowiak/Steger*, Politische und rechtliche Ansätze für inputorientierte Ressourcenziele in Europa und weltweit, PolRess Arbeitspapier AS 1.1, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/Polress_ZB_AP1-AS1.1_%C3%9Cbersicht-Ressourcenziele-Europa-und-weltweit_final.pdf (so am 23.11.2014), S. 4.

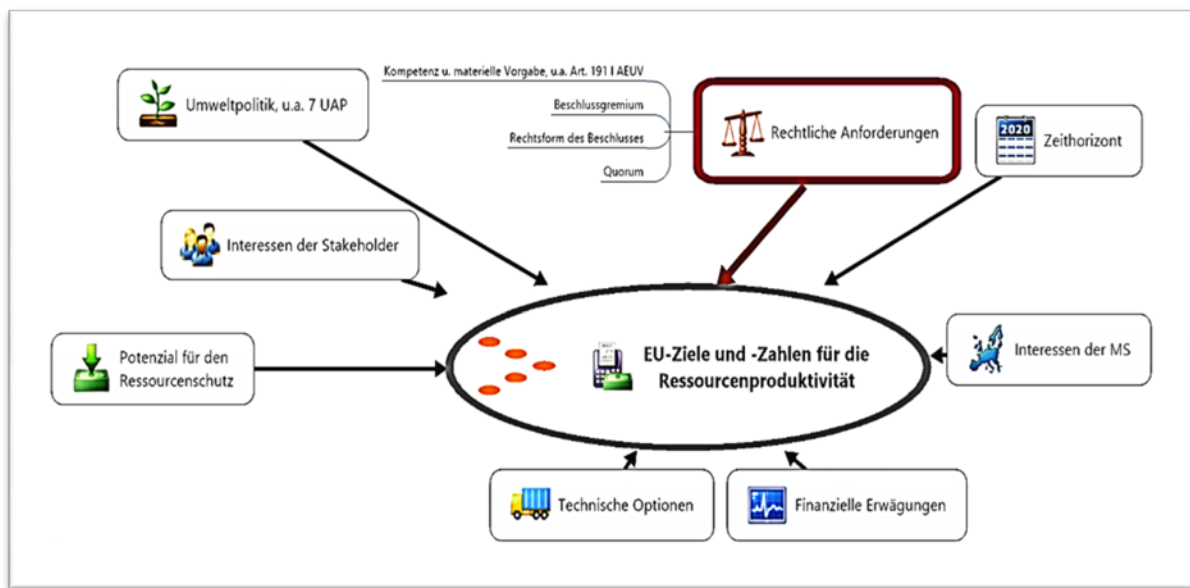
¹⁶³ Vgl. etwa für Schottland: Scottish Government, Policy Statement Zero Waste Regulations, 2011, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/360341/0121809.pdf> (so am 23.11.2014); vgl. *Hendry*, Zero Waste Scotland, *Environmental Law and Management* (2011) 23(6), 367.

¹⁶⁴ Vgl. zum Konzept *Morgera/Savaresi*, The Green Economy, *RECIEL* 22 (2013), 14 (17); *Eaton*, Technology and Innovation for a Green Economy, *RECIEL* 22 (2013), 62 ff.

¹⁶⁵ *Bahn-Walkowiak/Steger*, Politische und rechtliche Ansätze für inputorientierte Ressourcenziele in Europa und weltweit, PolRess Arbeitspapier AS 1.1, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/Polress_ZB_AP1-AS1.1_%C3%9Cbersicht-Ressourcenziele-Europa-und-weltweit_final.pdf (so am 23.11.2014), S. 7. Hervorzuheben ist, dass die Europäische Kommission stets von einer Gleichrangigkeit der drei Säulen der Nachhaltigkeit ausgeht – so heißt es in der 2012 Nachhaltigkeitsstrategie (Council of the European Union (eds.), Note from : General Secretariat to : Delegations Subject: Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit - Council conclusions, Brussels, 25 October 2012/15477/12, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015477%202012%20INIT> (so am 23.11.2014), No. 6): “that sustainable development comprises on an equal footing its three interlinked dimensions (environmental, social and economic) bound by a cross-sectoral institutional approach for its effective governance.”

¹⁶⁶ Zur Diskussion um die Nachhaltigkeitsteuerung vgl. *Voß*, Nebenwirkungen und Nachhaltigkeit. Reflexive Gestaltungsansätze zum Umgang mit sozial-ökologischen Ko-Evolutionsprozessen, in: Lange (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als radikaler Wandel. Die Quadratur des Kreises?* Opladen 2008, 237 ff.; *Voß/Smith/Grin*, Designing long-term policy: rethinking transition management, *Policy Sciences* 42 (2009), 275 ff.; *Smith/Stirling/Berkhout*, The governance of sustainable socio-technical transitions, *Research Policy* 34 (2005), 1491 ff.

Abbildung 4: Überlegungen zur Festlegung von Zielen für die Ressourceneffizienz



Quelle: Eigene Darstellung

Probleme drohen aber nicht nur bei inhaltlichen Fragen, sondern vor allem bei der **Festlegung** an sich: Insbesondere macht die aktuelle Diskussion über die EU-Zahlenziele des Klimaschutzes¹⁶⁷ die Schwierigkeiten einer europäischen Einigung auf Ratsebene deutlich. Eine echte Alternative gibt es aber kaum: Eine Festlegung lediglich innerhalb der Europäischen Kommission hätte nicht nur eine geringe Ausstrahlung, sie wäre auch bei internationalen Abkommen ohne richtige Bindungswirkung. Es sind also grundsätzlich auch bei den Zielen der Ressourceneffizienz Durchsetzungsprobleme zu erwarten, die wegen der oben genannten Signal- und Rahmensetzungswirkung entsprechender EU-Ratsbeschlüsse zum Ressourcenschutz jedoch in Kauf zu nehmen sind.

Eingangs ist nach der rechtlichen Qualität solcher Ratsbeschlüsse zu fragen. Die vom Europäischen Rat festgelegten Zielvorstellungen sind in den nach jeder Ratstagung veröffentlichten „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ aufgeführt: Die Schlussfolgerungen sind ein sehr wichtiges Instrument für die Verwirklichung der Zielvorstellungen des Europäischen Rates durch die Institutionen und die Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat wird nicht zuletzt durch die Schlussfolgerungen als „Agenda-setter“ tätig, hat sich zu einem „programmatischen Leitliniengeber“ entwickelt.¹⁶⁸ Der Europäische Rat wendet sich mit seinem Schlussfolgerungen an die Kommission oder auch die Mitgliedstaaten, indem er etwa ein besonderes Verhalten als wünschenswert bezeichnet. Die „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ fassen also die bei den jeweiligen Tagungen des Europäischen Rates im Konsens erzielten Ergebnisse zusammen. Bis zum Vertrag von Lissabon gab es eine scharfe Trennung zwischen den beiden wichtigsten Beschlussformen des Rates: der Ge-

¹⁶⁷ Kafsack/Mussler, Unterschiedliche Prioritäten – Viele Streitfragen auf dem EU-Klimagipfel, FAZ vom 24.10.2014, S. 2; s. auch Communication from the Commission of 22.1.2014 “A policy framework for climate and energy intro2030” COM(2014)15 final.

¹⁶⁸ Wessels, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, 163.

meinsamen Aktion und dem Gemeinsamen Standpunkt. Der gescheiterte Europäische Verfassungsvertrag sah vor, dass bei politischen Schlussfolgerungen weiterhin einstimmig zu entscheiden ist. Bei Entscheidungen, die der Rechtsetzung zuzuordnen sind, sah der Europäische Verfassungsvertrag eine Entscheidung sowohl mit einstimmiger (z.B. Art. III-274 Abs. 4 EVV) als auch mit qualifizierter (z.B. Art. I-28 Abs. 1 EVV) sowie auch mit einfacher Mehrheit (z.B. IV-443 Abs. 2 EVV) vor.

Der Vertrag von Lissabon hat diese Trennung nun *de iure* aufgehoben – jeder Beschluss heißt nun „Ratsbeschluss“. Ratsschlussfolgerungen zu Umwelt- und Klimathemen können sowohl vom Europäischen Rat (Tagungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs) als auch vom jeweiligen Fach-Rat (Tagungen der jeweiligen Fachminister, hier in der Ratsformation 9. Umwelt¹⁶⁹) beschlossen werden (vgl. zum Zusammenhang der Räte Art. 236 lit. a AEUV). Sie sind ein wichtiges Handlungselement der EU, das darauf zielt, die Haltung der EU zu gewissen Fragen von hoher politischer Bedeutung förmlich darzulegen und vor allem ein politisches Signal, eine politische Botschaft oder Handlungsaufforderungen in kompakter Form darzubieten. Ratsschlussfolgerungen sind, auch weil sie oft – auch über Jahre – als Referenzdokument für eine von der EU ausgedrückte Haltung dienen, ein gewichtigeres Ausdrucksmittel als Erklärungen. Die Rechtsnatur dieser Ziele und ihrer Beschlüsse zur Umsetzung ist bis dato jedoch noch nicht geklärt. Relevant ist die Frage der Mehrheitserfordernisse von Schlussfolgerungen unter besonderer Berücksichtigung von

- ▶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 4 EUV u.a.),
- ▶ Schlussfolgerungen des Rates (mit einfacher Mehrheit) nach Art. 241 AEUV,
- ▶ der Mandatierung der Kommission für internationale Verhandlungen (Art. 218 AEUV),
- ▶ der Aufforderung an die Kommission unter anderem zu Analysearbeiten (z.B. Ökonomische Studien der Kommission) oder Gesetzgebungsvorschlägen (Ressourcenschutz-Effizienzziele, Ressourcenschutz-Indikatoren, Benchmarks etc.) außerhalb von Art. 241 AEUV.

Zu der Frage der Einstimmigkeit¹⁷⁰ in Abgrenzung zum qualifizierten Mehrheitsbeschluss hat sich eine europarechtliche und europapolitische Debatte¹⁷¹ entzündet. Das hat vor allem mit der Frage zu tun, dass der Europäische Rat mit seiner Leitliniensetzung (z.B. in Handlungsprogrammen) „auch prä-legislative Funktionen bei der Gesetzgebung übernimmt“¹⁷², was nicht ohne Kritik geblieben ist. Dazu gehört auch die Lenkungsfunktion, wenn z.B. der Europäische Rat beschließt, die Entwicklung einer Europäischen Ressourcenschutzpolitik mit einem Bündel von Maßnahmen mit einem klaren

¹⁶⁹ Vgl. dazu *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 245.

¹⁷⁰ Der Beschluss kommt auch zustande, wenn sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten der Stimme enthalten, vgl. Art. 238 Abs. 4 AEUV.

¹⁷¹ *Wessels*, Das politische System der Europäischen Union, 2008, 179; *Siebersohn*, Inching Toward EU Supranationalism, *Virginia Journal of International Law* 50/4 (2010), 919-995; *Tsebelis*, Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU, *Journal of European Public Policy*, 2013, Vol. 20 Issue 8, 1083-1103.

¹⁷² *Wessels*, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, 165.

Zeitplan auszuarbeiten. Das bedeutet, dass Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Bereich der Umweltpolitik vielfach mit quantitativen Zielgrößenangaben verbunden sind, oder Aufträge an die Kommission oder auch an andere Akteure enthalten. Obwohl die Schlussfolgerungen selbst abseits der Spezialkompetenzen nicht immer den Charakter von Rechtsakten zeigen, kann man sie als Maßnahmen zu Beginn von Rechtssetzungen verstehen oder – im Falle internationaler Umweltverhandlungen – als Mandatierungen, aus denen die EU ihre Position ableitet. Die Beschlüsse müssen nicht in das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 bis 3 AEUV) einmünden. Dennoch sind die Beschlüsse rechtlich bindend, haben also Rechtscharakter.

In einem zweiten Schritt sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht zunächst die primärrechtlichen Handlungsbedingungen für die Verabschiedung der Ratsbeschlüsse im Europäischen Rat als Instrument der „Führung und Inspiration der Union“ (Art. 15 Abs. 1 EUV) zu analysieren.¹⁷³ Gleiches gilt für den Rat der EU, der in verschiedenen Formationen (z.B. Verkehr/Energie oder Umwelt) tagt und der eine grundlegende Entscheidungsbefugnis zur Politikfestlegung und zur Koordination (Art. 16 Abs. 1 S. 2 EUV) innehat, die auch als Gubernativfunktion bezeichnet wird. In ihn, also den Rat der EU, hat jede Regierung einen Vertreter auf Ministerebene entsendet (Art. 16 Abs. 3 EUV). Ziel des Forschungsvorhabens ist es, den europarechtlichen Handlungsrahmen für die in den verschiedenen Formationen verabschiedeten Schlussfolgerungen als zukünftige Handlungskorridore zu untersuchen.

Hierzu ist das europäische Primärrecht zu untersuchen. Das gilt hinsichtlich des Instruments „Schlussfolgerungen des Rates“ genauso wie verfahrensbezogen hinsichtlich des Entscheidungsmodus (Einstimmigkeitserfordernis/Quorum). Der Europäische Rat entschied früher nach dem Konsensverfahren, also unter Zugrundelegung der Einstimmigkeit. Dann, wenn der Rat aber auf der Ebene der obersten Staats- und Regierungschefs tagte (Art. 121 Abs. 3 u. 4, Art. 122 Abs. 2 und 214 Abs. 2 EGV a.F.), konnte diese Ebene aber auch mit qualifizierter Mehrheit ihre Entscheidungen treffen. Abgesehen von einer Tagung beim Europäischen Rat von Mailand 1985 (Einberufung der Regierungskonferenz zur einheitlichen Europäischen Akte) ist jedoch kein Fall bekannt, in dem der Europäische Rat praktisch von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.¹⁷⁴

2002 gab sich der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Sevilla (21./22.6.2002) in Anlage 1 Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rats. Gegenstand waren auch die Schlussfolgerungen (Nr. 12 f.), ohne aber auf das Quorum der Beschlussfassung einzugehen.

Nunmehr, also auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon, entscheidet der Europäische Rat (Art. 13, 15 Abs. 1 EUV), als Institution der Staats- und Regierungschefs, konsensual, vgl. Art. 15 Abs. 4 EUV: „Soweit in den Verträgen nicht anders festgelegt, entscheidet der Europäische Rat im Konsens.“ Der EUV sieht jedoch selbst Ausnahmen hiervon vor, vgl. Art. 17 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 3 EUV. Von diesen Möglichkeiten wurde jedoch bisher in der herrschenden „Club-Atmosphäre“ kein Ge-

¹⁷³ Vgl. *Stäsche*, Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat, NuR 2014, 246 (248).

¹⁷⁴ *Wessels*, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, 176 m.w.N.

brauch gemacht.¹⁷⁵ Der Rat der EU sieht bei wichtigen Angelegenheiten grundsätzlich eine einstimmige Beschlussfassung vor, vgl. für Teilbereiche der Umweltpolitik Art. 192 Abs. 2 AEUV. Unter Einstimmigkeit ist die Zustimmung der Mitglieder zu verstehen; Enthaltungen sind möglich (Art. 238 Abs. 4 EUV). In besonderen Bereichen (vgl. etwa für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 3 AEUV) gibt es aber auch Mehrheitsregeln. Der Europäische Rat hat sich selbst im Dezember 2009 eine Geschäftsordnung¹⁷⁶ gegeben; für die Arbeitsweise im Rat der EU ist die Geschäftsordnung vom 01.12.2009¹⁷⁷ maßgeblich.

Im Politikfeld der Ressourcenschutzpolitik der Union sind Beschlüsse der Umweltpolitik (Art. 191 Abs. 1 AEUV: „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“) zuzurechnen. Danach, konkret nach Art. 192 Abs. 1 AEUV, beschließen das „Europäische Parlament und der Rat (...) gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Union zur Erreichung der in Artikel 191 genannten Ziele.“ Art. 192 Abs. 2 AEUV regelt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (mitsamt „Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen“ und Einstimmigkeitserfordernis) für „a) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art; b) Maßnahmen, die — die Raumordnung betreffen, — die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen betreffen oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen, — die Bodennutzung mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung betreffen; c) Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich betreffen.“ Allerdings kann der „Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig festlegen, dass für die in Unterabsatz 1 genannten Bereiche das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt.“

Auch wenn in der Praxis der Umweltbeschlüsse des Europäischen Rates oder des Rates der EU oftmals aus politischen Gründen auf die Einstimmigkeit abgestellt wird, ist diese Annahme nach den Verträgen wie gezeigt nicht generell geboten.¹⁷⁸ Bei den nicht Art. 192 Abs. 2 AEUV unterfallenden Beschlussgegenständen (u.a. fiskalische Regelungen, Energieträgerwahl) reicht also die qualifizierte Mehrheit.¹⁷⁹ Diese wird seit dem Vertrag von Lissabon über das Prinzip einer doppelten Mehrheit definiert: Notwendig sind 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsen-

¹⁷⁵ *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl., München 2011, § 5 Rdnr. 61.

¹⁷⁶ ABl. L 315 vom 2.12.2009, S. 52, und ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 36, Berichtigung, ABl. L 55 vom 5.3.2010, S. 83), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QCRU09001deC.pdf (so am 02.12.2014).

¹⁷⁷ Beschluss 2009/937/EU des Rates vom 01.01.2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung; zuletzt geändert durch Beschluss 2011/900/EU v. 31.12.2011, ABl. L 346, 30.12.2011.

¹⁷⁸ Vgl. auch die sog. Luxemburger Vereinbarung vom 29.01.1966, nachdem man sich um einstimmige Lösungen bemüht, wenn „sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner“ auf dem Spiel stehen. Vgl. dazu *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 266.

¹⁷⁹ Das Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bleibt hier unberücksichtigt, vgl. Art. 31 Abs. 2 2. Unterabs. EUV.

tieren. Nach der Stimmengewichtung EU-28 (seit 01.07.2013) hat Deutschland (wie auch Frankreich, Großbritannien und Italien) einen Stimmenanteil i.H.v. 8,2 %. Im Ergebnis bedeutet das, dass der Europäische Rat oder der Rat der EU Zahlenziele zum Ressourcenschutz mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, ohne auf eine Einstimmigkeit angewiesen zu sein.

Wegen der oftmals zu beobachtenden Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Mehrheiten soll hier ein Ausblick auf neue Steuerungsformen (insbes. die Offene Methode der Koordinierung – OMK) gegeben werden. Während in anderen EU-Politikfeldern wie der Beschäftigungspolitik oder auch der Wirtschaftspolitik¹⁸⁰ die Offene Methode der Koordinierung seit langem angewendet wird, können erste Formen dieser Handlungsform im Bereich der Umweltpolitik, wenn überhaupt, dann erst seit einigen Jahren und in bestimmten Feldern (u.a. IMPEL) beobachtet werden.¹⁸¹ Vor allem mit Blick auf die begrenzte Reichweite der Kompetenzen der EU in diesem Politikfeld ist vor allem die Europäische Kommission dazu übergegangen, sich statt Gesetzgebung zunehmend weicher Handlungs- bzw. Steuerungsformen zu bedienen. Ob das auch bereits für den Ressourcenschutz gilt, liegt noch nicht auf der Hand.¹⁸² Die Europäische Kommission, setzt prozessual ergänzend auf intergouvernemental basierte Instrumente, die die Chancen für eine gemeinsame Politik verbessern.¹⁸³ Es geht um den Einsatz von indirekten Steuerungsinstrumenten als Bestandteil der „Governance“¹⁸⁴, also um das Auffinden neuer Lösungsansätze. Das kann auch experimentelle Elemente beinhalten.¹⁸⁵

Die offene Koordinierung kann als Versuch der Festlegung gemeinsamer Ziele und Richtlinien im Sinne einer Konvergenz¹⁸⁶ nationaler Politiken verstanden werden, während die zur Umsetzung notwendigen Kompetenzen aber bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Offen bedeutet also „anpassungsfähig“ und zeigt Flexibilität hinsichtlich des konkreten Verfahrens. Bezogen auf die Europäische Union soll die offene Koordinierung die Mitgliedstaaten lediglich politisch binden. Die OMK wird daher zuweilen auch als

¹⁸⁰ Vgl. nur *Sanden*, Die Koordinierung der EU-Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EG, ZEuS 3/2007, 431-455.

¹⁸¹ *Twena*, Networked environmental governance in the European Union: Who participates and (how) do they learn?, University of East Anglia, Ph.D. Thesis, School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich, July 2012, <https://ueaeprints.uea.ac.uk/41973/1/2012TwenaMPhD.pdf> (so am 03.12.2014), S. 124 ff.

¹⁸² Betr. Klimaschutzziele kritisch *Fouquet/Nysten*, The Legal Helpdesk New Governance and 2030 Climate and Energy Framework, Brüssel 2014, <http://www.keepontrack.eu/contents/virtualhelpdeskdocuments/new-governance-pdf.pdf> (so am 03.12.2014); *Fouquet/Nysten*, Legal opinion legal assessment of the European Commission's proposal for renewable energy policy beyond 2020, 2014, http://stopclimatechange.net/fileadmin/content/documents/climate%20policy/Legal_Opinion_European_Parliament_Green_group.pdf (so am 03.12.2014).

¹⁸³ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Sanden*, Die New Governance-Ansätze in der Europäischen Wirtschaftspolitik am Beispiel der Energiepolitik, Marburg 2009, S. 43.

¹⁸⁴ *Braun/Giraud*, Steuerungsinstrumente, in: Schubert/Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003, S. 147 ff.

¹⁸⁵ *Szyszczak*, Experimental Governance: The Open Method of Coordination, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July 2006, 486–502.

¹⁸⁶ *Knill*, Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors, *Journal of European Public Policy* 12 (2005), 764–774.

Soft-law-Instrument.¹⁸⁷ bezeichnet. Hierunter versteht man insbesondere im Völkerrecht im Entstehen begriffene Verhaltensmuster, die keiner Rechtsquelle zuzuordnen sind und denen trotz ihrer missverständlichen Bezeichnung als „law“ keine rechtliche Bindungswirkung zukommt.¹⁸⁸ Charakteristisch ist die fehlende Bereitschaft oder Möglichkeit, bindende Regelungen zu schaffen. Die politische Bindung darf allerdings wegen der vorgesehenen Evaluierung der Implementierung nicht unterschätzt werden. Dieses Dilemma spiegelt die „Diskrepanz zwischen einer schwachen Systemstruktur und der Stärke ihrer politischen Entscheidungs- und Handlungsmacht wider, die die gesamte Europäische Union charakterisiert.“¹⁸⁹

Die Offene Methode der Koordinierung bezieht als „Bündel“ von Elementen die o.g. Einzelelemente wie z.B. das Benchmarking oder auch die verstärkte Beteiligung gesellschaftlicher Akteure funktional und je nach Bedarf mit ein. Die OMK involviert – in der Praxis mehr oder wenige intensiv – freiwillige Partizipation privater und öffentlicher Akteure bei der intergouvernementalen Zielformulierung und beim Peer-Review-Prozess unter der Aufsicht der Gemeinschaft. Die OMK ist kein gänzlich neues Einzelinstrument ist, sondern wählt vielmehr einzelne neue Elemente der Governance und variiert je nach Anwendungsfall. Es handelt sich eher um eine Modifikation oder eine Ergänzung klassischer Regulierung.¹⁹⁰ Mit *Radaelli*¹⁹¹ sollte von einer durch Lissabon geprägten und auf eine bessere Regulierung gerichteten, neuen Architektur der Governance zu sprechen sein, die entsteht.

Auch wenn es auf den ersten Blick vielleicht so aussieht, verstößt die offene Methode (OMK) tatsächlich nicht gegen den verfassungspolitischen Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.¹⁹² Zum einen sind Elemente der offenen Koordinierung im Primärrecht geregelt (vgl. u.a. Art. 121 und 148 AEUV). Zum anderen, jetzt geht es um die nicht geregelten OMK-Prozesse, bezieht sich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf die Kompetenzen zur Rechtssetzung, nicht aber auch auf außerhalb stehende Aktivitäten, wie sie etwa die Koordinierung von Politikbereichen darstellt. Vor dem Hintergrund ergeben auch Forderungen u.a. diverser Vertreter im Europäischen Konvent, das Einsatzfeld der OMK auf Felder begrenzen zu wollen, auf denen die Union über eine Handlungskompetenz verfügt,¹⁹³ keinen Sinn. Die Union ersetzt mit dem Einsatz der OMK keine Rechtsetzungsverfahren und braucht daher für sie auch keine Ermächtigungsgrundlage. Wird die Kommission also etwa zur Abstimmung der Ressourcen-

¹⁸⁷ *Schäfer*, Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU Policy-making, European Integration online Papers (EioP Vol. 8 (2004), No. 13, <http://eiop.or.at/texte/2004-013.htm> (so am 23.11.2014).

¹⁸⁸ *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, 12. Aufl., Köln 2009, Rdnr. 32.

¹⁸⁹ *Tömmel*, Das politische System der EU, 3. Aufl., München 2007, S. 2 f., 53 ff.

¹⁹⁰ *Möllers*, European Governance: Meaning and Value of a Concept, Common Market Law Review 43 (2006), 313-336.

¹⁹¹ *Radaelli*, The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?, Rapport Nr. 1 des Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2003, S. 24.

¹⁹² Vgl. hierzu und zum Folgenden *Sanden*, Die New-Governance-Ansätze, Berlin 2012, S. 232.

¹⁹³ Vgl. *Zeitlin*, Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?, European Governance Papers (EUROGOV) Nr. C-05-04, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf> (so am 03.12.2014), S. 22.

schutzpolitik mittels von unverbindlichen Leitlinien etc. (soft law) tätig, verletzt sie keinerlei Kompetenzgrenzen. Erst recht dann, wenn sie auf dem Feld der Umweltpolitik (Art. 191 Abs. 1 AEUV) über die Kompetenzgrundlage verfügt, um Ressourcenschutzfragen zu behandeln.

Zusammenhängend mit den in dieser Studie für realisierbar gehaltenen Zahlenzielen zur Ressourceneffizienz müssen, so zu Recht Anhang Nr. 43 zum 7. UAP, die Mess- und Benchmark-Methoden für die Ressourceneffizienz insbesondere des Materialverbrauchs und für die Bewertung der Angemessenheit der Einbeziehung eines zentralen Indikators und Ziels in das Europäische Semester entwickelt werden. Darin ist jedoch kein Rechtsproblem zu sehen. Schon jetzt enthalten die Umweltstatistikgesetze der Mitgliedstaaten Angaben u.a. zur Abfallverwertung (vgl. etwa in Deutschland § 3 UStatG). Diese Angaben lassen sich erweitern. Eurostat als Europäische Statistikbehörde hat am 06.12.2013 angekündigt, dass es von nun an regelmäßig ein „resource efficiency scoreboard“ für die 28 Mitgliedstaaten erstellen und veröffentlichen wird.¹⁹⁴

Der Versuch der Europäischen Kommission, Ressourcenproduktivität begrifflich festzulegen, ist im Dezember 2014 mit dem Zurückziehen des Null-Abfall-Programms und des Pakets zur Änderung abfallrechtlicher Vorschriften¹⁹⁵ hinfällig geworden.

2.2.2.2 Ökodesign-Vorgaben plus Top-Runner

Denkbar sind künftige verbindliche Ökodesign-Vorgaben auf Ebene des europäischen Produktenrechts, die sogar mit einem EU-Top-Runner-Ansatz verbunden werden könnten.¹⁹⁶ Das 7. UAP sieht ressourcenbezogene Ökodesignvorhaben (u.a. Kriterien für Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclierbarkeit, rezyklierte Inhaltsstoffe und Lebensdauer des Produkts) ausdrücklich vor (Nr. 36). Im Ergebnis besteht damit u.a. eine Substitutionspflicht für bestimmte Rohstoffe für den Hersteller bzw. Importeur oder den Anlagenbetreiber/Nutzer. Ferner kann mit einem intelligenten Ökodesign die Lebensdauer eines Produktes ohne Abstriche bei der Qualität verlängert werden.¹⁹⁷ Strategien zur Lebensdauererweiterung können aus „repair, refurbishment and remanufacturing“ bestehen.¹⁹⁸

¹⁹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard (so am 28.11.2014).

¹⁹⁵ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa, Brüssel, den 2.7.2014, COM(2014) 398 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50edd1fd-01ec-11e4-831f-01aa75ed71a1.0010.01/DOC_1&format=PDF (so am 28.11.2014), S. 16.

¹⁹⁶ So der Vorschlag von *Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler*, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Berlin 2011.

¹⁹⁷ Vgl. für das Beispiel der Kühlschränke und Laptops: *Bakker/Wang/Huisman/Hollander*, Products that go round: exploring product life extension through design, Journal of Cleaner Production 69 (2014) 10-16.

¹⁹⁸ *Bakker/Wang/Huisman/Hollander*, Products that go round: exploring product life extension through design, Journal of Cleaner Production 69 (2014), 10 (11).

Wie oben unter 2.1.1.2. im Einzelnen dargestellt, können bereits nach geltendem Recht mit der EU-Ökodesignrichtlinie (Richtlinie 2009/125/EG zur Umweltgerechten Gestaltung energiebetriebener Produkte 2009) Ressourcenschutzvorgaben (u.a. Materialeffizienz) als Designkriterien aufgestellt werden; wegen der Anwendungsbereichsbegrenzung allerdings derzeit nur bei energieverbrauchsrelevanten Produkten. Eine konsequente Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie würde mithin ein Plus an Ressourcenschonung bringen.

Die EU-Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG könnte darüber hinaus auf sämtliche Produkte, d.h. nicht nur energieverbrauchsrelevante Produkte (außer Verkehrsmittel), erweitert werden. Bereits 2012 wurde in einem Evaluationsbericht die Ausdehnung des Anwendungsbereichs diskutiert, für zulässig erachtet jedoch wegen des Vollzugsaufwands nicht empfohlen.¹⁹⁹ Das sollte aber nicht daran hindern, in der Erweiterung des Anwendungsbereichs das Potenzial für mehr Ressourcenschutz zu erkennen. Im Hinblick auf die Kompetenzen würde sich die Doppelabstützung der Richtlinie auf Art. 114 und 191 AEUV empfehlen.²⁰⁰ Der Unionsnormgeber kann dann Ökodesignanforderungen auf europäischer Ebene (Grundlage Art. 15 EU-Ökodesign-Richtlinie) festlegen, die dazu führen, dass bestimmte Rohstoffe nicht oder nur in gewissem Umfang im Produkt verwendet werden sollen. Die Absicht hat die Kommission im 7. UAP (Anhang Nr. 43 lit. v) erklärt. Bereits 2013 hatte die Europäische Kommission die Überprüfung und mögliche Überarbeitung der Richtlinie bis Ende 2015 beschlossen. Dabei sollen auch Aspekte der Materialeffizienz von Produkten beleuchtet werden.²⁰¹

Besonderes Augenmerk soll auf das Instrument der ressourcenbezogenen Produkthanforderungen gelegt werden, weil es mit verhältnismäßig geringem Regelungs- und Verwaltungsaufwand für die EU ein hohes Maß an Nutzen für den Ressourcenschutz bieten würde. Die Umsetzung der Produkthanforderungen läge – soweit abschätzbar – nicht bei der EU (oder der Administration der Mitgliedstaaten) selbst, sondern vielmehr bei der Wirtschaft. Der dem Aufwand für die Wirtschaft entgegenstehende Nutzen für den Ressourcenschutz dürfte gerade für bestimmte Produktgruppen sehr hoch sein, wenn man etwa an die Produktion bestimmter Gebrauchsartikel (Massenartikel) Geräte denkt.

Wenn die Ökodesign-Richtlinie nach Realisierung der ja in Art. 21 bereits eröffneten Option sämtliche Produkte (außer Verkehrsmittel) erfasst, dann bietet sie erheblich größeren Spielraum für (ggf. Top-Runner-basierte²⁰²) Produkthanforderungen.²⁰³ Durch die

¹⁹⁹ Center for Strategy and Evaluation Services (CSES), Evaluation of the Eco-Design-Directive (2009/125/EC) – Final Report, 2012, http://ec.europa.eu/enterprise/DG/files/evaluation/cses_ecodesign_finareport_en.pdf (so am 29.11.2014), S. 216.

²⁰⁰ Zur Doppelabstützung vgl. *Schomerus/Sanden/Benz/Heck*, Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung, 2008, S. 178 f.; *Schomerus*, Der Top – Runner – Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130 (137); kritisch: *Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler*, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Berlin 2011, S. 9.

²⁰¹ S. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/ecodesign> (so am 29.11.2014).

²⁰² *Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler*, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Juni 2011.

Ökodesign-Richtlinie wurde die Vorgängerrichtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06.07.2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte²⁰⁴ ersetzt. Nach Art. 1 setzt die Richtlinie einen Rahmen für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen. Gemäß Art. 21 S. 2 der Richtlinie „bewertet die Kommission nach Anhörung des in Artikel 18 genannten Konsultationsforums insbesondere die Zweckmäßigkeit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf nicht energieverbrauchsrelevante Produkte, um eine erhebliche Verringerung der Umweltauswirkungen während ihres gesamten Lebenszyklus zu erreichen, und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie vor. Im Ergebnis bedeutet das, dass sich die EU-Ökodesign-Richtlinie dann auf sämtliche Produkte, also nicht nur auf die energieverbrauchsrelevanten Produkte, erstrecken könnte. Die Ökodesign-Richtlinie ist Teil der Umsetzung einer integrierten europäischen Produktpolitik und hätte für den **Ressourcenschutz auf der Ebene des europäischen Sekundärrechts** hohe Bedeutung.

Die vermehrte Einführung von Ökodesign-Vorgaben wäre an den **europäischen Grundrechten** zu messen, konkret nach Art. 6 Abs. 1 EUV an den Freiheitsrechten der Berufsfreiheit nach Art. 15 Abs. 1 sowie der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 Abs. 1²⁰⁵ der Europäischen Charta der Grundrechte (GRC).²⁰⁶ Diese Grundrechte verpflichten nach Art. 51 GRC zunächst die EU-Organe selbst. Hierzu gehören die an der Rechtssetzung der EU (Art. 289 AEUV) Beteiligten, wie u.a. das Europäische Parlament.²⁰⁷ Obwohl die Europäische Grundrechtecharta bei den Einzelrechten auf die Normierung von Schranken verzichtet hat, handelt es sich bei ihnen nicht um schrankenlos gewährte Grundrechte (vgl. die allgemeine Querschnittsschranke in Art. 52 GRC), so dass vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls Einschränkungen legitimieren können.²⁰⁸ In dieser Norm werden quasi für alle einzelnen Gewährleistungen Voraussetzungen und Grenzen von Grundrechtseingriffen definiert, die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 6 Abs. 2 EUV) folgen. Neben dem Vorbehalt des formellen Gesetzes und der Wesensgehaltgarantie enthält Art. 52 GRC ebenso einen materiellen Gesetzesvorbehalt, welcher im Kern auf die Verhältnismäßigkeit rekurriert. Vorgabe ist also, dass die Einschränkungen dem auch auf der Ebene der EU geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz²⁰⁹

²⁰³ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 339; *Schomerus/Spengler*, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – Aus dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP 2010, 54 ff.

²⁰⁴ ABl. EU Nr. L 191 v. 22.07.2005, S. 29.

²⁰⁵ Vgl. dazu EuGH, Rs. C-306/93, Slg. 1994, S. I-5555, Rdnr. 25 „SMW Winzersekt“.

²⁰⁶ Vgl. zur Abgrenzung der Einzelrechte *Sasse*, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen durch die unternehmerische Freiheit gemäß Art. 16 der Europäischen Grundrechtecharta, EuR 2012, 628 (629 ff.)

²⁰⁷ EuGH, verb. Rs. 46/87 u. 227/88, Slg. 1989 „Hoechst“; vgl. auch *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 675.

²⁰⁸ Vgl. zur Schrankensystematik *Beutler*, in: Groeben, von der/Schwarze, EUVertr Artikel 6, Rdnr. 119 f.

²⁰⁹ Vgl. nur etwa EuGH, Urt. v. 9. 11. 2010 – C-92/09 u. C-93/09 = EuZW 2010, 939 Rdnr. 51 – „Schecke“; vgl. auch *Wehlau/Lutzhöft*, Grundrechte-Charta und Grundrechts-Checkliste – eine dogmatische Selbstverpflichtung der EU-Organe, EuZW 2012, 45 (48); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 705.

genügen müssen. Danach sind Einschränkungen zulässig, „sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen“. ²¹⁰

Der Ansatz der Ressourceneffizienz ist geeignet, einen solchen rechtfertigenden Belang zu bilden. Die Schonung der Ressourcen bzw. der rationelle Umgang mit ihnen ist auch mit Blick auf Art. 191 Abs. 3 AEUV ein legitimer Gemeinwohlbelang und damit ein geeignetes Ziel der Einschränkung. Die Verpflichtung zur Einhaltung von Ökodesign-Anforderungen ist geeignet und zugleich auch notwendig, um dem Ziel der Steigerung der Ressourceneffizienz näher zu kommen. Mittels dieses Instruments kann es gelingen, mehr Abfälle zu vermeiden als bisher. Schließlich kann das Fordern von Ökodesign-Vorgaben auch als notwendig bezeichnet werden. Ohne sie fehlt den Unternehmen häufig der Anreiz, auf die ressourceneffiziente Gestaltung ihrer Produkte zu achten. Vor allem dann, wenn die Durchführungsvorschriften nur bestimmte, für den Ressourcenverbrauch signifikante Produkte herausgreifen, könnten unverhältnismäßige Anforderungen vermieden werden. Bei der Ausgestaltung der Design-Vorgaben bzw. der Formulierung von Ausnahmen- bzw. Reduzierungstatbeständen auf die Vermeidung von Härten geachtet werden. Zusammengefasst werden kann daher, dass kein Verstoß gegen die EU-Grundrechte vorliegt.

Bei der Ausgestaltung muss den Anforderungen des **Subsidiaritätsprinzips** (Art. 5 Abs. 3 EUV und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) Rechnung getragen werden. Gefordert ist für die Rechtfertigung gemeinschaftlichen Handelns²¹¹ gerade im Bereich geteilter Kompetenzen²¹², dass das mitgliedstaatliche Handeln nicht hinreichend effizient ist. Dass also Unionsziele nicht ausreichend durch die Mitgliedstaaten verwirklicht werden können. Ferner muss es durch das Handeln der EU zu einem Mehrwert kommen, d.h. die Unionsziele sind wegen ihres Umfangs oder auch ihrer Wirkungen besser auf der Unionsebene zu verwirklichen. Hinzu kommt, dass die beabsichtigen EU-Maßnahmen nicht über das für die Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinausreichen dürfen (vgl. Art. 5 Abs. 4 1. Unterabs. EUV).

Fraglich, ob der Herausforderung des Ressourcenschutzes wirklich nur durch ein inter- und damit auch supranationales Handeln begegnet werden kann. Im Binnenmarkt kann (nur) eine europäische Ökodesign-Vorgabe Wettbewerbsverzerrungen verhindern und ein „race to the bottom“²¹³ verhindern. Das Prinzip des Gemeinsamen Binnenmarktes bedingt bei Produktanforderungen zwingend eine einheitliche europäische Regelung. Wenn nur einzelne Mitgliedstaaten Ökodesign-Vorgaben stellen würden, würde es zu

²¹⁰ S. nur etwa EuGH, Rs. C-293/97, Slg. 1999, S. I-2603, Rdnr. 54 „Standley“; EuGH, Urteil vom 13.4.2000, Rs. C-292/97, Rdnr. 45 „Karlsson“ =EuGRZ 2000, 524 (528).

²¹¹ EuGH, Rs. C-377/98, Slg. 2001, S. I-7079 Rdnr. 32 „Biopatent-Richtlinie“; vgl. auch *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 168 ff.; *Reese*, Zu Deutung und Dogmatik des europäischen Subsidiaritätsprinzips, in: Ewer/Ramsauer/Reese/Rubel, Methodik-Ordnung- Umwelt, FS für Hans-Joachim Koch zum 70. Geb., Berlin 2014, S. 181 ff.

²¹² Vgl. *De Sadeler*, EU Environmental Law and the Internal Market, London 2014, S. 98 ff.

²¹³ Vgl. zu diesen Kriterien *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012, S. 16.

massiven Verzerrungen im Gemeinsamen Binnenmarkt kommen. Zu Recht wurde allerdings auf die noch nicht erfolgte Abgrenzung zwischen den Produkthanforderungen nach der Ökodesign-Richtlinie einerseits und den nach Art. 9 der Abfallrahmenrichtlinie aufzustellenden Abfallvermeidungsprogrammen hingewiesen, wenn es um Maßnahmen vor allem in der Konzept- und Produktionsphase geht.²¹⁴ Die EU-Umsetzungsverordnungen für das Ökodesign sollten daher im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes auf bestimmte Produktgruppen begrenzt werden, während die vorwiegend national aufzustellenden Abfallvermeidungsprogramme genereller Natur sind und möglichst viele Abfälle umfassen.²¹⁵ Weil es bei den Ökodesign-Anforderungen um Anforderungen an Produkte geht, lassen sich hier die oben genannten Subsidiaritätskriterien besser begründen als z.B. bei einer Abfallverbrennungsabgabe: (Nur) mit im Binnenmarkt einheitlichen Produkthanforderungen – zumindest für einige sehr ressourcenintensive Produkte – lassen sich Wettbewerbsverzerrungen wirksam verhindern. Sie führen zu einer Mindestharmonisierung im Binnenmarkt.

Möglicherweise liegt, wenn die EU solche Ökodesign-Vorgaben für Produkte erlässt, ein Verstoß gegen die **Europäischen Grundfreiheiten** vor. Dann müssten diese auf Maßnahmen, hier Verordnungen, der EU überhaupt anwendbar sein. Fraglich ist, ob die EU selbst Verpflichtungsadressat der Grundfreiheiten ist. Nach einer engen Literaturauffassung scheidet die EU als Verpflichtete von vornherein aus; verpflichtet seien nur die Mitgliedstaaten und ggf. Private, nicht aber die rechtssetzende EU.²¹⁶ Zur Begründung²¹⁷ wird darauf verwiesen, dass der Text des AEUV keinen Hinweis auf die Geltung der Grundfreiheiten als begrenzendes Moment der Tätigkeit der EU-Organe selbst gebe. Der Freiheitsgehalt ergebe sich richtigerweise aus den Grundrechten; eines Rückgriffs auf die Grundfreiheiten, die eine ganz andere Zielsetzung (Schutz des Binnenmarktes vor föderalen Angriffen) aufweisen, bedürfe es zur Prüfung von Sekundärrecht nicht. Der EuGH²¹⁸ hat im Zusammenhang mit der Frage nach der richtigen Ermächtigungsgrundlage für Harmonisierungsmaßnahmen (ex-Art. 95 EGV) eine Bindung der Gemeinschaftsorgane recht pauschal bejaht. Dogmatisch ließe sich das vielleicht damit begründen, dass Grundfreiheiten und Grundrechte aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktion

²¹⁴ Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Berlin 2011, S. 110; Lau, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 33 Rdnr. 13.

²¹⁵ Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Berlin 2011, S. 110; Lau, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 33 Rdnr. 6 ff.

²¹⁶ Vgl. generell *Sonder*, Europäisches Wirtschaftsrecht, Berlin 2012, S. 36 ff.

²¹⁷ Vgl. eingehend *Cremer*, Zielsetzung und Regelungsansätze des Europäischen Wirtschaftsrechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1 Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012, § 9, S. 252 Rdnr. 25 ff.

²¹⁸ EuGH, Rs. C-154/04, EGHE 2005, I-6451 „Alliance for Natural Health“, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=60405&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> (so am 29.11.2014), Rdnr. 28, 47 unter Hinweis auf die Urteile vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 15/83, Denkavit Nederland, Slg. 1984, 2171, Randnr. 15, Meyhui, Randnr. 11, vom 25. Juni 1997 in der Rechtssache C-114/96, Kieffer und Thill, Slg. 1997, I-3629, Randnr. 27, und Arnold André, Randnr. 57; *Leible/Domröse*, Die primärrechtskonforme Auslegung (§ 9), in: *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 2. Aufl., Berlin 2010, § 9, S. 257 Rdnr. 10.

nebeneinander stehen.²¹⁹ Eine vermittelnde Literaturauffassung sieht demgegenüber eine Bindungswirkung für die Organe der EU (inkl. die der Rechtssetzung) nur insoweit, dass keine „künstliche Marktaufspaltung organisiert“²²⁰ werden dürfe. Der letztgenannten Auffassung ist zu folgen, weil die sich aus der Binnenmarktperspektive ergebenden Grundpflichten auch für die Union selbst jedenfalls dann gelten müssen, wenn sie den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr von Produkten innerhalb der Union/des Binnenmarktes einschränken will. Eine Ökodesign-Vorgabe der EU (regelmäßig in einer unmittelbar geltenden Verordnung) würde aber – anders als etwa das EU-Verbot von Produkten in einzelnen Mitgliedstaaten – nicht unter diesen Regelungstyp fallen. Weil infolge von erhöhten Designanforderungen keine Segmentierung des Binnenmarktes zu befürchten ist, wäre die Ökodesign-Vorgabe nach der hier verfolgten, vermittelnden Auffassung nicht an den Grundfreiheiten zu messen. Weil es in dieser Studie um die Darstellung von Spielräumen der europäischen Rechtssetzung geht, die durch die Rechtsprechung des EuGH determiniert werden, soll im Folgenden jedoch sicherheitshalber von einer Anwendbarkeit der Grundpflichten auf die EU-Organe ausgegangen werden.

Möglicherweise würde das Aufstellen von Ökodesign-Vorgaben aber einen Verstoß gegen die EU-Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) bedeuten. Die Formulierung von Ökodesign-Vorgaben wirkt für inländische und ausländische Produkte unterschiedslos, sodass sie eine an sich nichtdiskriminierende Maßnahme darstellt. Bei unterschiedslos wirkenden Maßnahmen ist jedoch gemäß der Keck-Entscheidung des EuGH²²¹ zwischen produkt- und vertriebsbezogenen Maßnahmen zu unterscheiden, wobei produktbezogene Maßnahmen (beziehen sich auf das Produkt selbst und seine Merkmale wie die Zusammensetzung²²²) als Eingriffe rechtfertigungsbedürftig sind. Die Ökodesign-Vorgaben differenzieren hinsichtlich der Ressourcenzusammensetzung der Produkte, weshalb sie produktbezogen wirken. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV ist somit anzunehmen. Der durch die Aufstellung von Ökodesign-Anforderungen an Waren im Sinne von Art. 28 Abs. 2 AEUV zu bejahende Eingriff müsste gerechtfertigt werden können. Rechtfertigungsgrund könnten unter Anwendung der sog. Dassonville-Formel des EuGH²²³ Umweltschutzaspekte (hier der Ressourcenschutz) sein. Der EuGH²²⁴ hat abseits der geschriebenen Rechtfertigungsgründe in Art. 36 AEUV die Rechtfertigung von Produktanforderungen unter Umweltschutzaspekten für zulässig gehalten (sog. Cassis-de-Dijon-Formel²²⁵). Über die Fallgruppe der unterschiedslos anwendbaren nationalen Regelungen hinaus prüft der EuGH²²⁶ inzwischen auch versteckt

²¹⁹ *Streinz*, Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1 Europäische Grundrechte, Heidelberg 2010, § 151 Rdnr. 18.

²²⁰ *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 9. Aufl., Tübingen 2014, Rdnr. 822; ähnlich *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 6. Aufl., München 2013, § 22 Rdnr. 7.

²²¹ EuGH Rs. C-267 u. 268/91, Urt. v. 24.11.1993, Slg. 1993, I-6097 „Keck“.

²²² Vgl. *Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., München 2013, § 3 Rdnr. 66.

²²³ EuGH, Urt. v. 11.07.1974, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, Rn. 5 „Dassonville“; vgl. auch *Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Aufl., München 2014, § 12 Rdnr. 8 ff.

²²⁴ EuGH, Urt. v. 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649, Rdnr. 13 „Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein“.

²²⁵ *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EU-Recht, Aufl., Tübingen 2014 Rdnr. 891; *Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Aufl., München 2014, § 12 Rdnr. 14 f.

²²⁶ EuGH, Urt. v. 13.03.2001, Rs. C-379/98, Slg. 2001, S. I-2099, Rdnr. 72 ff. „PreussenElektra“; EuGH, Urt. v. 09.07.1992, Rs. C-2/90, Slg. 1992, S. I-4431, Rdnr. 29 ff. „Abfalltransport“; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EU-Recht, 9. Aufl., Tübingen 2014 Rdnr. 892.

diskriminierende Regelungen. Dazu müssten die Ökodesign-Anforderungen notwendig sein, um zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls gerecht zu werden. Als zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls kann insbesondere die ressourcenschützende und nachhaltigkeitsfördernde Wirkung solcher Ökodesign-Vorgaben genannt werden. Ressourcenschutz unterfällt nach Art. 191 Abs. 1 AEUV dem Umweltschutz. Diesem kommt gemäß Art. 191 ff. AEUV als eigene europäische Politik eine besondere Bedeutung für das Gemeinwohl zu. Auch Art. 11 AEUV, der die nachhaltige Entwicklung betont, ist zu nennen. Im Ergebnis verfolgen die Ökodesign-Vorgaben somit zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls, indem sie dem Ressourcenschutz dienen. Produktvorgaben dienen u.a. der Steigerung der Ressourceneffizienz. Das gilt insbesondere für die materialspezifischen Designvorgaben. Die Vorgaben müssen ferner den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren sowie das Diskriminierungsverbot beachten. Die konkrete Ausgestaltung könnte unionsrechtskonform so vorgenommen werden, dass diese Schranken beachtet werden. Festgehalten werden kann somit, dass die Einführung bzw. Verschärfung von Ökodesign-Vorgaben, sachgerecht ausgestaltet, nicht gegen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV verstoßen würde.

Hinsichtlich der rechtlichen und politischen Durchsetzbarkeit des Instruments ist darauf zu verweisen, dass entgegen des ersten Eindrucks sehr wohl eine Regulierung seitens der EU stattfindet. Die EU setzt mit der Festlegung der Ökodesign-Vorgaben sehr wohl Regeln. Der Charme des Instrumentes unter steuerungstheoretischem Aspekt liegt aber darin, dass auf der Regulierung oftmals Selbstregulierung aufsetzt, weshalb im Ergebnis von regulierter Selbstregulierung gesprochen werden kann. Diese kooperativen Arrangements²²⁷, häufig bei technischen Regelsetzungen angewendet, senken den staatlichen Durchsetzungsaufwand, weshalb die politische Durchsetzbarkeit hoch bewertet werden kann. Dieser Regulierungsstil der Selbststeuerung befindet sich auf der Linie des 2010 vorgestellten Ansatzes der EU einer intelligenten Gesetzgebung („smart regulation“²²⁸). Er folgt dem Paradigma einer zunehmenden Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft.²²⁹ Der eigentliche Regulierungsprozess ist durch einen vorangegangenen Wandel der staatlichen Kontrolle gekennzeichnet.²³⁰ Der Trend zu einer indirekten, weniger eingreifenden Regulierung und Selbstregulierung sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist nicht zu übersehen.²³¹ Gleichzeitig kommt es zu einer gewissen Dezentralisierung des Staates, indem soziale Akteure größeren Einfluss und mehr Verantwortung erhalten. Dadurch erhält Regulierung eine

²²⁷ Böcher/Töller, *Umweltpolitik in Deutschland*, Wiesbaden 2012, S. 81.

²²⁸ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Smart Regulation in the European Union, Brussels, 8.10.2010, COM(2010) 543 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> (so am 29.11.2014).

²²⁹ Vgl. nur etwa *Franzius*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 2006, § 4 Nr. 49; *Fiorino*, Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance, *Harvard Environmental Law Review*, 23 (1999) 467 (476 ff.) über „Social-Political Governance and the New State-Society Relationship“.

²³⁰ Vgl. zu einem breiten Regulierungsbegriff, der die gesellschaftliche Selbststeuerung umfasst *Smeddinck*, Gute fachliche Praxis als Regulierungsstrategie, *DVBl.* 2010, 694 (695).

²³¹ *Seerden/Heldeweg/Deketelaere*, *Public Environmental Law in the European Union and the United States*, The Hague 2002, 570.

mehr pluralistische Dimension.²³² Regulation “versucht nicht nur Regierungen sondern auch Wirtschaft und Dritte nutzbar zu machen, um Politikalternativen bereitzustellen, die direkte Regulierung einschließen, aber auch oft über sie hinausgehen”²³³ Die Idee besteht darin, die intrinsische Motivation der Regulierungsadressaten dadurch zu erreichen, dass Umwelt-Moralität erzeugt wird.²³⁴ „Smart regulation“ meint eine gemeinsame, geteilte Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor, im Sinne gemeinsamer Anstrengungen aller, die an der Agenda der Umsetzung mitwirken.

2.2.2.3 Optimierung des Industrieanlagenzulassungsrechts

Die IED könnte in Richtung des sparsamen und effizienten Ressourceneinsatzes weiterentwickelt werden. Ziel wäre es, schon in einem frühen Stadium, nämlich der Produktion, für einen effizienten Ressourceneinsatz zu sorgen. Unter dem Aspekt der Abfallvermeidung macht es Sinn, nicht erst bis zum Entstehen der Abfälle zu warten. Der Blick auf die IED zeigt, dass die IED schon jetzt unter erheblichen Kohärenzproblemen leidet.²³⁵ Das aktuelle Problem liegt in der Übernahme der Abfallhierarchie in die IED, konkret in der Überführung des Hierarchiekonzepts in das Grundpflichtensystem des Immissionsschutzrechts bzw. des Anlagenzulassungsrechts (in Deutschland: § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG).²³⁶

Art. 11 lit. d) IED schreibt die Vermeidung im „Einklang“ mit der AbfRRL vor. Art. 3 Nr. 37 IED verweist für den von ihr verwendeten Abfallbegriff auf die Abfalldefinition in Art. 3 Nr. 1 AbfRRL. Konkret nennt Art. 11 lit. e) IED die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, Verwertung und folgt damit der „Prioritätenfolge“ der AbfRRL. Gewollt ist es, die Hierarchie durch eine Grundpflicht nach dem nationalen Immissionsschutzrecht (Anlagenzulassungsrecht) quasi „scharf zu schalten“. So muss z.B. bei der Pflicht des Anlagenbetreibers zur Abfallvermeidung nunmehr auf komplexe Begriffe wie „Ökobilanz“ und „Lebenszyklus“ abgestellt werden.²³⁷ Diese fünffache Stufung könnte vor allem im Bereich siedlungsähnlicher Gewerbeabfälle im Verordnungswege konkre-

²³² *Gunningham/Sinclair*, Designing Environmental Policy, in: Gunningham/Grabosky/Sinclair, Smart Regulation, Oxford 1998, 453.

²³³ *Gunningham*, Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures, J Environmental Law 21 (2009), 179 (200); *Lyon/Maxwell*, Corporate Environmentalism and Public Policy, Cambridge 2004.

²³⁴ *Faure/Skogh*, The Economic Analysis of Environmental Policy, Cheltenham 2003, 315; *Frey/Jegen*, Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence, in: Institute for Empirical Research in Economics of University of Zurich (Hrsg.), Working Paper Series, Zürich, Juni 2000, <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:25553/eth-25553-01.pdf> (so am 29.11.2014), S. 4 ff.

²³⁵ *Sanden*, Coherence of European Environmental Law: The Industrial Emissions Directive (IED) as a Milestone? European Energy and Environmental Law Review – EEELR 21 (2012), 220-238.

²³⁶ Vgl. eingehend *Krahnefeld/Conzelmann*, Abfallgrundpflichten und fünfstufige Abfallhierarchie – Bedeutung für Betreiber genehmigungsbedürftiger BImSchG-Anlagen, AbfallR 1/2014, 2-11; *Sanden*, Coherence in European Environmental Law with particular regard to the Industrial Emission Directive, EEELR 2012, 220 (229).

²³⁷ *Krahnefeld/Conzelmann*, Abfallgrundpflichten und fünfstufige Abfallhierarchie, AbfallR 1/2014, 2 (8).

siert werden.²³⁸ Denkbar ist hierzu der Erlass einer Verordnung auf der europäischen Ebene. In dieser Studie kann nur ein möglicher Weg angerissen werden; wegen der Komplexität besteht weiterer Forschungsbedarf.

Das Recht kann sich auf entwickelte Vorgaben für die Umweltfreundlichkeit oder allgemeiner für die Nachhaltigkeit von bestimmten Produktionsweisen stützen. So ist fachlich anerkannt, dass es vielfach umweltfreundlichere Alternativverfahren zur Herstellung eines bestimmten Produktes gibt bzw. ein nachhaltiges Management von Industriezonen sinnvoll ist.²³⁹ Die EU hat 2008 in einer industriepolitischen Mitteilung²⁴⁰ den Aspekt der umweltfreundlichen Produktion aufgegriffen. Mittels Weiterentwicklung der Best Available Techniques Reference Documents (BREF) im Wege der Komitologie²⁴¹ (sog. Sevilla-Prozess) kann das IED-Regime diese Vorgaben aufgreifen und für die Steigerung der Ressourceneffizienz nutzen.²⁴² Vorgaben für das Management von Industrieparks unter Ressourceneffizienzaspekten ließen sich samt Synergievorgaben für rohstoffverbrauchende Betriebe ebenfalls in der IED unterbringen.

2.2.2.4 Optimierung der Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie

Eines der Kernelemente des Europäischen Ressourcenschutzes ist die **Abfallhierarchie** des EU-Abfallrechts. Dabei handelt es sich streng genommen selbst nicht um ein Instrument. Nur wenn es gelingt, die seit 2008 fünfstufige (weiterentwickelte²⁴³) Hierarchie als Grundausrichtung der EU-Abfallpolitik²⁴⁴ optimal zu gestalten, lässt sich im Sinne von Ressourceneffizienz und damit von ökologischer Effizienz handeln.

²³⁸ Krahnefeld/Conzelmann, Abfallgrundpflichten und fünfstufige Abfallhierarchie, AbfallR 1/2014, 2 (10).

²³⁹ Vgl. De Giacomo/Loprieno/Tarantini et al., Eco-innovative Practices for Sustainable Consumption and Production: What are the Possible Benefits for Companies? Administrative Sciences (Adm. Sci.) 4 (2014) 242 (249 ff.); Ibáñez-Forés/ Bovea/Pérez-Belis, A holistic review of applied methodologies for assessing and selecting the optimal technological alternative from a sustainability perspective, Journal of Cleaner Production 70 (2014) 259-281.

²⁴⁰ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan; European Commission: Brussels, Belgium, 2008, n. 397; s. auch European Environment Agency, Progress in Sustainable Consumption and Production in Europe: Indicator-Based Report; ETC/SCP Working Paper; European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production: Copenhagen 2011.

²⁴¹ Vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012, 84 f.

²⁴² De Giacomo/Loprieno/Tarantini et al., Eco-innovative Practices for Sustainable Consumption and Production: What are the Possible Benefits for Companies? Administrative Sciences (Adm. Sci.) 4 (2014) 242 (261 f.).

²⁴³ Lau/Gresse, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015, § 6 Rdnr. 1; Frische, in: Schmehl (Hrsg.), GK-KrWG, Köln 2013, § 6 Rdnr. 6.

²⁴⁴ Vgl. Epiney, Umweltrecht der EU, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, Kapitel 9 Rdnr. 107; Frenz, Die neue Abfallhierarchie, UPR 2012, 210-216.

Abbildung 5: Fünfgliedrige Abfallhierarchie nach der Abfallrahmenrichtlinie



Der umweltrechtliche Gewinn der nunmehr fünf Hierarchiestufen besteht darin, dass nunmehr innerhalb der Stufe der Verwertung die Vorbereitung zur Wiederverwertung, das Recycling sowie die sonstige Verwertung eigenständige Stufen darstellen.²⁴⁵ Dadurch gewinnt die Verwertungsstufe der Vorbereitung zur Wiederverwertung eine deutliche Hervorhebung, die aufgrund des Sparens an Material und Energie gerechtfertigt ist. Ferner wird die Bedeutung des Recycling als stofflicher Verwertungsweg ausdrücklich unterstrichen. Die Abfallhierarchie hat damit wesentlichen Anteil an der Steuerung der Ströme im Lichte des Ressourcenschutzes.

Die **erste Kernfrage**, ob und wie weit die Hierarchiestufen – die Richtlinie selbst spricht von „Prioritätenreihenfolge“²⁴⁶ und vermied damit eine Festlegung zwischen „Guiding principle“ (so der Vorschlag der Europäischen Kommission) und „general rule“ (so der

²⁴⁵ Vgl. hierzu die Gesetzesbegründung zum KrWG, BT-Drs. 17/6052, S. 58; Lau/Gresse, in: Kopp-Assemacher (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015, § 6 Rdnr. 3.

²⁴⁶ Erwägungsgrund 31 der Präambel.

Vorschlag des Parlaments)²⁴⁷ – verbindlich sind oder lediglich politische Richtungsaussagen, ist in der Rechtsprechung des EuGH²⁴⁸ nicht in wünschenswerter Klarheit entschieden, in der Praxis der Kommission nicht hinreichend klargestellt²⁴⁹ und im rechtswissenschaftlichen Schrifttum soweit ersichtlich nach wie vor umstritten: Während teilweise zumindest der Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung und der der Verwertung vor der Beseitigung (wenn auch mit geregelten Ausnahmen) für normativ verbindlich vorgeschrieben gehalten wird,²⁵⁰ sehen andere keine oder nur eine geringe rechtliche Bindungswirkung.²⁵¹ So zeige das Abfallvermeidungsgebot „their vague and general character of mainly promotional character“.²⁵² Oder es werden Kunstbegriffe ohne fundierte Aussage verwendet.²⁵³ Tatsächlich hat die EU zwar u.a. bereits 1996 den Vorrang des Materialrecyclings vor der Abfallverbrennung anerkannt; jedoch wird dennoch (z.B. in der Abfallverbrennungsrichtlinie 2000/76/EG oder auch in der IED

²⁴⁷ Vgl. *Versmann*, in: v. Lersner/Wendenburg/Versteyl (Hrsg.), *Recht der Abfallbeseitigung*, Ziff. 7460, Art. 4 AbsfRRL Rn. 18 (Erg.Lief. 5/2010); *Krahnefeld/Conzelmann*, Die „flexible“ Ausgestaltung der Abfallhierarchie im KrWG, *AbfallR* 2012, 17 (18).

²⁴⁸ Der EuGH hat die Hierarchie allerdings bisher ohne weiteres angewendet. Vgl. EuGH, Urt. v. 11.09.2008 – C-J025/07 („Gävle Kraftvärme AB gegen Länsstyrelsen i Gävleborgs län.“) zur Mitverbrennung von Abfällen, Slg. 2008 Seite I-07047; EuGH, Urt. v. 26.09.2013 – C-195/12, NVwZ 2013, 1468 =EnWZ 2013, 547 Ziff. 78: „Überdies umfassen die verschiedenen in Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/77 aufgeführten Biomassekategorien u. a. verschiedene Arten von Abfällen. Im achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/77 ist hierzu zudem ausgeführt, dass die Unterstützung der Mitgliedstaaten zugunsten erneuerbarer Energiequellen mit anderen gemeinschaftlichen Zielsetzungen der Union übereinstimmen sollte, insbesondere mit Blick auf die Abfallhierarchie. Unstreitig ist z. B., dass in Anbetracht dieser Hierarchie, wie sie zuletzt in Art. EWG_RL_2008_98 Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312, S. 3) präzisiert worden ist, Stoffe wie der biologisch abbaubare Anteil von Abfällen aus Industrie und Haushalten, die im Wesentlichen entweder zur Beseitigung oder zur energetischen Verwertung insbesondere durch Kraft-Wärme-Kopplung bestimmt sind, weder als mit Holz, das geeignet ist, als Rohstoff eingesetzt zu werden, noch mit Holzabfällen vergleichbar angesehen werden können, da diese in den entsprechenden Industriezweigen wiederverwendet oder wiederverwertet werden können und einer solchen Verarbeitung im Rahmen dieser Hierarchie gegenüber der energetischen Verwertung möglicherweise der Vorzug zu geben ist.“

²⁴⁹ European Commission, *General Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, Juni 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (so am 05.11.2014), unter 3.3. „priority order“; „degree of flexibility“.

²⁵⁰ *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann (Hrsg.), *KrW-/AbfG*, Art. 4-7 RL 2008/98 Rdnr. 2 (Stand 03/2009); *Petersen*, Die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, *AbfallR* 2006, 102 (103), *Epiney*, Umweltrecht der EU, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, Kapitel 9 Rdnr. 107; *Epiney/Heuck*, RL 2008/98/EG vom 19. November 2008 (Abfallrahmenrichtlinie), Kommentar, in: Fluck (Hrsg.), *Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht*, Kommentar, 9313, Heidelberg u.a., Juni 2011, Art. 4 Rdnr. 175; *Beckmann*, Abfallhierarchie und gesetzliche Überlassungspflichten im Arbeitsentwurf des KrWG, *AbfallR* 2010, 54 (56); *Wittmann*, Das neue Abfallrecht und die deutsche Industrie – Berliner Abfallrechtstag 2009, *ZUR* 2010, 276 (277); *Bell/McGillivray/Pedersen*, *Environmental Law*, 8. Aufl., Oxford 2013, S. 675: „stronger statutory base“; *Tainsh*, To burn or not to burn? Scotland's Zero Waste Plan and energy from waste, *Environmental Liability, Law Practice and Policy* 19 (2011), 8; *Nash*, Analysis: the revised directive on waste: resolving legislative tensions in waste management?, *Journal of Environmental Law* 21 (2009), 139 (140): „a 'priority order' in waste prevention and management ... rather than anything more rigid or prescriptive“.

²⁵¹ *Krämer*, Remarks on the Waste Framework Directive, *Environmental Law Network International (elni) Review* 2010, 2 (4); *Faßbender*, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente? *AbfallR* 4/2011, 167: „windelweich“.

²⁵² *Krämer*, *EU Environmental Law*, 7. Aufl., London 2012, No. 10-30.

²⁵³ So sprechen etwa *Petersen/Doumet/Stöhr* (Das neue Kreislaufwirtschaftsrecht, NVwZ 2009, 521 [524]) von einer „Zielnorm“.

2010/75/EU) die Rolle von Abfällen als einem preiswerten Brennstoff betont.²⁵⁴ Und in der Tat nutzen die Mitgliedstaaten diese Option in unterschiedlichem Umfang.²⁵⁵ Dabei ist die EU-weite Recyclingquote von ca. 38 % tatsächlich gering, stehen der doch ca. 45 % Abfallverbrennung gegenüber.²⁵⁶ Es wäre also unter Ressourcenschutzaspekten sehr sinnvoll, die „Prioritätenreihenfolge“ so zu verstehen, dass „auf der Ebene des Unionsrechts unzweifelhaft ein hierarchisches Rangverhältnis normiert“²⁵⁷ wurde. Dafür spricht bereits der Wortlaut, der im Erwägungsgrund 31 und in der Überschrift den Prioritätenbegriff („priority order“) verwendet.²⁵⁸ Dieser liegt näher an der allgemeinen Regel als am bloßen Leitprinzip.²⁵⁹ Auch aus der Tatsache, dass der Erwägungsgrund 31 auf einen gemeinsamen Standpunkt des Rates²⁶⁰ zurückgeht, lässt sich kein anderes Ergebnis herleiten.²⁶¹ Der rechtliche Status ist also weit mehr als nur das Wünschenswerte. Es wird „im Allgemeinen eine Prioritätenfolge dafür festgelegt, was ökologisch gesehen die beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ist“ (Erwägungsgrund 31). Das belegt den Zweck einer Regel-Ausnahme-Vorschrift.²⁶² So ist der Weg versperrt, die Verbindlichkeit anzuzweifeln und dann sofort auf die Ausnahmeregelungen zu springen.²⁶³ Die „Hierarchie insgesamt unter dem Vorbehalt der ökologisch-ökonomisch-sozialen Optimierung“ zu sehen, steht nicht im Einklang mit der europäischen Normierung.

Diese Grundannahme (Prima-facie-Norm²⁶⁴) passt mit der Regelung der Abfallrahmenrichtlinie zur Abfallhierarchie in § 4 Abs. 1 S. 2 AbfallRRL zusammen, die sich primär an die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten richtet. Die Voraussetzungen dieser Ausnahme-

²⁵⁴ Darauf weist zu Recht *Krämer* (EU Environmental Law, 7. Aufl., London 2012, No. 10-06) hin.

²⁵⁵ S. den Überblick bei *Sommer/Ragossnig*, Energy from waste in Europe: an analysis and comparison of the EU 27, Waste Manag Res 2011 29, 69-77.

²⁵⁶ Vgl. die Zahlen für 2008 bei *Fischer*, The development and achievements of EU waste policy, J Mater Cycles Waste Manag 13 (2011), 2 (3).

²⁵⁷ So konsequent: *Jacoby/Ramin*, Abfallhierarchie und Altölrecht, ZUR 2014, 649 (655).

²⁵⁸ Das ignoriert *Petersen*, Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie, AbfallR 2008, 154 (157); wie hier *Versteyl*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, KrWG, 3. Aufl. 2012, § 6 Rdnr. 39; *Schäfer*, in: *Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt* (Hrsg.) KrWG, 2014, § 6 Rdnr. 6; zur Rangfolge ausdrücklich auch *Reese*, in: *Jarass/Petersen*, KrWG, 2014, § 6 Rdnr. 20; *Jacoby/Ramin*, Abfallhierarchie und Altölrecht, ZUR 2014, 649 (655).

²⁵⁹ Wie hier *Krahnefeld/Conzelmann*, Die „flexible“ Ausgestaltung der Abfallhierarchie im KrWG, AbfallR 2012, 17 (18).

²⁶⁰ II. Empfehlung für die zweite Lesung, gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien vom 18.04.2008, A6-0162/2008, S. 17.

²⁶¹ So aber missverständlich *Lau/Gresse*, in: *Kopp-Assenmacher* (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015, § 6 Rdnr. 8.

²⁶² *Reese*, in: *Jarass/Petersen* (Hrsg.), KrWG, München 2014, § 6 Rdnr. 40; *Jacoby/Ramin*, Abfallhierarchie und Altölrecht, ZUR 2014, 649 (655)

²⁶³ Dogmatisch nicht haltbar daher *Petersen/Doumet/Stöhr*, Das neue Kreislaufwirtschaftsrecht, NVwZ 2009, 521 (524): „Die Mitgliedstaaten werden gem. Art. 4 II AbfRRL daher lediglich verpflichtet „bei Anwendung“ der Hierarchie Maßnahmen zur „Förderung der besten Umweltoption“ zu treffen.“ Wer die Abfallhierarchie so offenkundig auf die Ausnahmen verkürzt, liefert Rechtfertigung für den Vorwurf einer nicht hinreichenden Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.

²⁶⁴ Von einer „gesetzlichen Vermutung“ sprechen *Krahnefeld/Conzelmann*, Die „flexible“ Ausgestaltung der Abfallhierarchie im KrWG, AbfallR 2012, 17 (18).

vorschrift sind neben der bereits behandelten Frage der Verbindlichkeit der Abfallhierarchie wohl der **zweite wesentliche Fragenkomplex**, der für die Optimierung der europäischen Abfallhierarchie maßgeblich ist. Um die EU-Abfallhierarchie verstehen und ggf. optimieren zu können, muss eine Auseinandersetzung mit den weiteren Elementen des Art. 4 Abs. 2 AbfRRRL stattfinden. Insbesondere sind die technische und wirtschaftliche Möglichkeit bzw., die sozialen Aspekte zu berücksichtigen, wie es die Norm ausdrücklich verlangt:

„(2) Bei Anwendung der Abfallhierarchie nach Absatz 1 treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen. Dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Entwicklung von Abfallrecht und Abfallpolitik vollkommen transparent durchgeführt wird, wobei die bestehenden nationalen Regeln über die Konsultation und Beteiligung der Bürger und der beteiligten Kreise beachtet werden.

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die allgemeinen Umweltschutzgrundsätze der Vorsorge und der Nachhaltigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, des Schutzes von Ressourcen, und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen gemäß den Artikeln 1 und 13.“

Nach der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 S. 2 AbfRRRL kann es notwendig sein, dass dann (und nur dann) „bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist“. Lebenszyklusüberlegungen müssen nicht bei jeder Stufenwahl angestellt werden, wie die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission 2012 in einem rechtlich nicht verbindlichen Papier zur Interpretation der Abfallrahmenrichtlinie²⁶⁵ noch einmal ausdrücklich klargestellt hat. Die Lebenszyklusbetrachtungen²⁶⁶ sollen an den entwickelten Standards, vor allem den anerkannten ISO-Definitionen, festgemacht werden.²⁶⁷ Es wird dabei nicht verkannt, dass die Festlegung schwierig ist. Eigentlich müsste die Europäische Kommission für jeden Abfallstrom und für jede Hierarchiestufe im Detail²⁶⁸ festlegen, was im Sinne der Hierarchie ist oder nicht. Damit würde man die Kommission ganz sicher überfordern. Selbstverständlich eröffnen solche Ausnahmeregelungen, auch wenn sie er-

²⁶⁵ European Commission, General Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Juni 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (so am 05.11.2014), unter 3.2.

²⁶⁶ Vgl. Lau/Gresse, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015, § 6 Rdnr. 12; Schäfer, in: Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt (Hrsg.), KrWG, Stuttgart 2014, § 6 Rdnr. 45.

²⁶⁷ S. das Arbeitspapier der Kommission, Dokument SEC(2005) 1681, 21.12.2005, S. 26.

²⁶⁸ Man denke an die Verordnungen zum Ende der Abfalleigenschaft in Abgrenzung zum Produkt.

kennbar an hohe Anforderungen geknüpft werden sollten,²⁶⁹ immer Diskussionen. Die Praxis neigt zu lange ausgehandelten Einzelfallabwägungen und zieht sich damit leicht den Vorwurf des Dezisionismus zu. Letztlich bleibt aber der Blick auf die Auslegungen der Normen des Gemeinschaftsrechts und auf das, was der europäische Normsetzer regeln wollte und geregelt hat, maßgeblich. Und der wollte weitaus mehr als eine bloße standardsetzende „policy“ festlegen, nämlich ein „principle“,²⁷⁰ um hier das bekannte Begriffspaar *Ronald Dworkins* einmal zu verwenden. Probleme mit der Akzeptanzfähigkeit der Regel als Recht und nicht nur als soziale Norm („rule of recognition“ im Sinne des von *H.L.A. Hart*²⁷¹ beschriebenen rechtlichen Systems) sind nicht zu sehen. Ebenso wenig schadet es, dass die Abfallhierarchie nicht als vollständige Regel („rule“) mit einer konditionalen Wenn-Dann-Struktur ausgestaltet ist, sondern als Prinzip formuliert wurde.²⁷² Sicher besteht hier noch Forschungsbedarf, das kann als Zwischenfazit festgehalten werden.

Diese Grundentscheidungen im europäischen Abfallrecht, zu denen gehört die Abfallhierarchie zweifelsohne, sind aufgrund der Ambivalenz hinsichtlich Reichweite und Verpflichtungsgrad²⁷³ (unbestimmte Stellen; Regel-Ausnahmebeziehungen) **(noch) nicht durch hinreichende Kohärenz** gekennzeichnet. Kohärenz kann bei allen Schwierigkeiten der Umschreibung dieses Konzeptes²⁷⁴ als Politikattribut verstanden werden, welches systematisch konfliktmindernd wirkt und zwischen und innerhalb verschiedener Politiken die besten Ergebnisse herbeiführen will, die mit gemeinschaftlich akzeptierten Politikzielen zu erzielen sind.²⁷⁵ Grund des Kohärenzgebotes ist die Widerspruchsfreiheit der (integrierenden) europäischen Rechtsordnung.²⁷⁶ Über die reine Abwesenheit logischer Kontradiktionen (Konsistenz²⁷⁷) hinaus verlangt Kohärenz aber auch, dass rechtli-

²⁶⁹ So zu Recht *Krahnefeld/Conzelmann*, Die „flexible“ Ausgestaltung der Abfallhierarchie im KrWG, AbfallR 2012, 17 (19).

²⁷⁰ Vgl. *McCleod*, Legal Theory, 3. Aufl., Houndmills 2005, 124.

²⁷¹ Vgl. *Harris*, Legal Philosophies, 2. Aufl., Oxford 2004, 123; *McCleod*, Legal Theory, 3. Aufl., Houndmills 2005, 83 f.

²⁷² Zur Abgrenzung vgl. *Ziller*, Hierarchy of Norms: Hierarchy of Sources and General Principles in European Union Law, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (eds.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, S. 334 (346), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467982 (so am 07.12.2014).

²⁷³ S. das berühmte Beispiel von *H.L.A. Hart* (The Concept of Law, 2. Aufl., 1994, 82) zum Unterschied zwischen „being obliged“ and „being under an obligation“ vgl. *McCleod*, Legal Theory, 3. Aufl., Houndmills 2005, 81. Übertragen auf den Gegenstand dieser Studie: Zwar gilt die europäische Abfallhierarchie verpflichtend, tatsächlich ist aber (wegen der Nichtanwendbarkeit im Einzelfall) nicht jeder verpflichtet.

²⁷⁴ Vgl. zu den rechtstheoretischen Hintergründen nur etwa *Pethick*, On the Entanglement of Coherence, Ratio Juris. Vol. 27 No. 1 March 2014, 116 (118); mit Blick auf das europ. Umweltrecht: *Sanden*, Coherence in European Environmental Law with particular regard to the Industrial Emission Directive, EELR 2012, 220 (222 ff., 226 ff.).

²⁷⁵ S. die Def. bei *Nilsson/Zamparutti/Petersen et al.*, Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector – Environment Policy Interactions in the EU, Env. Pol. Gov. 22 (2012), 395 (396).

²⁷⁶ *Pechstein*, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der EU, EuR 1995, 247.

²⁷⁷ Vgl. nur etwa *McCormick*, Legal Reasoning and Legal Theory, 1978; *Harris*, Legal Philosophies, 2. Aufl., Oxford 2004, 216 f.

che Argumente oder Regelungen Sinn machen.²⁷⁸ Als Folge, macht vorliegende Kohärenz Recht verständlicher.²⁷⁹ Die Liste der EU-Aktivitäten betreffend die Qualität der Gesetzgebung inklusive der Kohärenz ist dementsprechend lang:²⁸⁰ Wohl ausgehend vom sog. 1992 Sutherland Report²⁸¹, bestehen eine Reihe von Mitteilungen und Rechtssetzungsaktivitäten zur Verbesserung der Gesetzgebung. Im Einklang mit dem sog. Weißbuch über Gutes Regieren von 2001 versuchte die EU u.a. ein höheres Maß an Kohärenz zu erreichen. Innerhalb von ca. zehn Jahren, beginnend mit dem sog. Mandelkern-Bericht zur “Better Regulation” (2001)²⁸², weiter mit der Mitteilung über die Vereinfachung der Gesetzgebung²⁸³ und der Mitteilung Kommissionsmitteilung über eine Intelligente Gesetzgebung,²⁸⁴ fanden die Anstrengungen²⁸⁵ ihren vorläufigen Höhepunkt in der neuen Mitteilung “EU Regulatory Fitness”²⁸⁶. Sie hat das “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT), indem u.a. der administrative Aufwand für die EU-Rechtssetzung geprüft werden wird. Als Grundregeln wurden definiert: “Kosteneffizienz, Klarheit, Präzision und Eindeutigkeit”.²⁸⁷ Das Kohärenzgebot (vgl. Art. 3 Abs. 3, 21 EUV; Art. 7, 11 u.a. AEUV) gilt als zentrales Prinzip der Good Governance uneingeschränkt auch für das Europäische Umweltrecht²⁸⁸ und mithin auch für das Europäische Abfallrecht als integraler Bestandteil desselben. Outputorientiert Kohärenz zwischen Zielen und Instrumenten zu erreichen, fällt immer dann besonders schwer, wenn in einem Politikfeld gleich mehrere oder gar eine Vielzahl von Zielen erreicht werden sollen.²⁸⁹ Wenn hier bei der Abfallhierarchie also neben der Ressourcenschonung auch noch die Sicherung der (möglichst kostengünstigen) Energieversorgung erreicht werden soll, gerät der Einsatz von Instrumenten aufgrund der Politik-Interaktionen und fehlenden Synergien schwierig. Im Lichte der Kohärenz wäre es positiv, wenn die EU im Politik-

²⁷⁸ *Schiavello*, On „Coherence“ and „Law“: an Analysis of Different Models, *Ratio Juris* 14 (2001), 233 (237).

²⁷⁹ *Heldeweg*, Towards Good Environmental Governance in Europe, *EELR* 14 (2005), 2 (3, 8).

²⁸⁰ Vgl. die Liste bei *Xanthaki*, European Union Legislation Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation, *Statute Law Review* 35 (2014), 66 ff.

²⁸¹ High Level Group on the operation of the internal market, „The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge“, SEC (92) 2044.

²⁸² See at http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (so am 07.11.2014).

²⁸³ Communication COM(2005) 535 final (25.10.2005) ‘Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment’. S. auch Commission’s working document – Better Regulation and the Thematic Strategies for the Environment COM(2005) 466 final (28 September 2005); communication “Third strategic review of Better Regulation in the European Union” (COM(2009)15 (28 January 2009)

²⁸⁴ “Smart Regulation in the EU”, COM(2010) 543 (08 October 2010).

²⁸⁵ Recent information we find at <http://ec.europa.eu/governance/betterregulation/index.en.htm> (04.11.2014).

²⁸⁶ European Commission (ed.), Communication from the Commission, EU Regulatory Fitness, Strasbourg, 12.12.2012, COM(2012) 746 final, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf (07.11.2014).

²⁸⁷ *Xanthaki*, European Union Legislation Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation, *Statute Law Review* 35 (2014), 66 (74).

²⁸⁸ Vgl. im Einzelnen *Sanden*, Coherence in European Environmental Law with particular regard to the Industrial Emission Directive, *EELR* 2012, 220.

²⁸⁹ *Newig/Voß*, Steuerung nachhaltiger Entwicklung, in: *Steuere/Trattnigg*, Nachhaltigkeit regieren: eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und –Praktiken, München 2010, Kapitel 10, S. 239 (242, 243).

feld Abfallwirtschaft eindeutige Entscheidungen im Zielkonflikt treffen würde. Eine „klare“ Umsetzung der Abfallhierarchie in Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie schon auf der Zielebene und nicht erst auf der Instrumenten- und Umsetzungsebene wäre konsistenzfördernd und damit gut für die Kohärenz und Überzeugungskraft²⁹⁰ des europäischen Rechts.

Wenn es also darauf ankommt, die Abfallhierarchie als Rechtsprinzip und nicht nur als Programmsatz²⁹¹ zu verstehen, lohnt sich nachfolgend der Blick auf die Abgrenzung der beiden rechtlichen Begriffe. Es ist *Rehbinder*²⁹² zu folgen, dass Rechtsprinzipien²⁹³ „als Strukturprinzipien der Umweltgesetzgebung zugrunde liegen und diese legitimieren“ können. Die Kritik von *Di Fabio*²⁹⁴, der dem Begriff der Strukturprinzipien entgegengetreten ist, vermag nicht zu überzeugen. Der Begriff der Struktur, so hatte *Di Fabio* argumentiert, sei mehr auf die Bewahrung verfestigter Muster gerichtet und fange weniger den dynamischen Gestaltungsfaktor von politischen Orientierungsmarken ein. Stattdessen empfiehlt er den Begriff „Leitprinzip“. Ähnlich warnt auch *Winter*²⁹⁵ davor, dass die Prinzipien aufgrund ihrer Dynamik kaum sprachlich zu fixieren sein. Richtig ist, dass in diesem Prozess des Leitens ein offener Vorgang zu sehen ist. Die Rechtsprinzipien des Umweltrechts sind „offene“ Prinzipien²⁹⁶, die eine Abwägung zulassen bzw. Leitgedanken²⁹⁷ für diese bereitstellen. *Rehbinder* hat aber zu Recht darauf hingewiesen, dass die offenen Prinzipien auf Normen des einfachen Rechts angewiesen sind, in die sie hineinstrahlen können.²⁹⁸ Es trifft also nach der Analyse der gerade genannten Normen des Umweltrechts zu, dass die Prinzipien des Umweltrechts strukturbildende Eigenschaft haben und gesetzesinterpretatorische Maßstäbe für Einzelfallentscheidungen der Verwaltung sowie auch der Gerichte sein können.²⁹⁹ Ferner soll auf die morali-

²⁹⁰ Zum Zusammenhang zwischen Kohärenz und Überzeugungskraft vgl. *Amaya*, Legal Justification by Optimal Coherence, Ratio Juris. Vol. 24 (2011), 304 ff.

²⁹¹ Vgl. zur Abgrenzung grundsätzlich *Sanden*, Die Prinzipien des Umweltgesetzbuchs – eine kritische Betrachtung aus rechtstheoretischer Sicht, ZUR 2009, 3-9.

²⁹² *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: das Vorsorgeprinzip als Beispiel, in: Franßen/Redeker/Schlichter/Wilke (Hrsg.), Festschrift für Horst Sandler, München 1991, 269 f., *Rehbinder*, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel – Bilanz und Perspektiven, Dokumentation, Berlin 2002, S. 52 (61); *Willand*, Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung, UBA-Texte 13/05, Forschungsbericht FKZ 202 181 46, Dessau 2005, veröffentlicht unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2907.pdf> (so am 05.11.2014), S. 29 f.

²⁹³ Vgl. zum Begriff *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 6. Aufl. München 2011, Rdnr. 756 ff.

²⁹⁴ *Di Fabio*, Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley/Sünner/Willemsen (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 (815).

²⁹⁵ *Winter*, Das Umweltgesetzbuch – Überblick und Bewertung, ZUR 2008, 337 (341).

²⁹⁶ *Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, Tübingen 1999, S. 388.

²⁹⁷ *Rehbinder*, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 721 (723).

²⁹⁸ *Rehbinder*, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 721 (724).

²⁹⁹ Kritisch *Voßkuhle* (Das Kompensationsprinzip, Tübingen 1999, S. 388) und *Di Fabio* (Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley/Sünner/Willemsen (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 (813, 819), die die einfachgesetzlichen Konkretisierungen nicht als rechtssatzförmige Prinzipien anerkennen wollen. Wie hier zutreffend dagegen

sche Rechtfertigungskraft von Prinzipien bei der richterlichen Entscheidungsfindung hingewiesen werden.³⁰⁰

Noch ein paar grundsätzliche Anmerkungen zur Funktion einer Hierarchie in einem Regelungssystem: Schon in der Pandektenwissenschaft und spätestens seit *Kelsen*³⁰¹ und anderen klassischen Autoren ist viel über Rangverhältnisse in Systemen rechtlicher Normen, also über Vorränge einzelner Normen über andere Normen nachgedacht worden. Bereits im 19. Jahrhundert versuchten Rechtswissenschaftler den Nutzen moderner Rechtsetzungssysteme (Kodifikationen) damit zu begründen, dass innerhalb von Gesetzbüchern im Lichte der Idee der Einheit des Rechtssystems³⁰² klare Vorgaben für Abwägungen und die Einzelfallrechtsanwendung existieren, weil Vorrangverhältnisse geregelt seien. Ob ganze Normengebäude gebildet werden, die sich ggf. auf eine Grundnorm zurückführen lassen, oder ob nur Vorrang im Kollisionsfall besteht. Der Vorrang einer Norm über eine andere schafft klare Verhältnisse in der modernen Gesetzgebung. Hierarchievorhaben sind also nichts Ungewöhnliches oder Negatives in einer Rechtssetzung. Im Gegenteil; sie sind Ausdruck der „kodifikationsrechtlichen Idee einer rationalen Systematik des Rechts“, die freiheitsbegründend („Sicherung der Autonomie des Systems“) gegenüber der Willkür des Normgebers³⁰³ (oder m.E. auch des Normanwenders) wirken soll. Auch das Europäische Rechtssystem folgt formalen Hierarchieüberlegungen.³⁰⁴ Wenn die europäische Abfallrahmenrichtlinie als Grundsatzregelung der Abfallwirtschaft in Europa ein System darstellt, und das ist der Fall, dann muss es auch im Lichte der Autonomie Rangfolgen in seinen Regelungen aufweisen dürfen. Und wenn die Rahmen-Richtlinie ein Grundgerüst des Ressourcenschutzes stellen soll, sind Prioritätenreihenfolgen ein sinnvolles und zugleich unabdingbares Gestaltungsmittel zum Erreichen des gesetzten Ziels eines rationalen Umgangs mit den Ressourcen. Das, also die Verwendung von Axiomen oder Prinzipien an der Spitze des Gesetzes, mögen manche als Relikt des Rechtspositivismus kritisieren³⁰⁵ – die darin steckende Ordnungsleistung bleibt aber anzuerkennen. Gerade in der Abfallwirtschaft sind Einzelfallentscheidungen oder bloße Politikformulierungen nicht geeignet, Richtungsentscheidungen zugunsten einer modernen Kreislaufwirtschaft zu gewährleisten. Aber auch die positivistische Ansätze ablehnende Systemtheorie³⁰⁶ endet nicht in reinen Einzelfallentscheidungen, wenn

schon *Rehbinder*, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, 4. Abschn., Rdnr. 41 ff.

³⁰⁰ *Muñiz*, Legal Principles and Legal Theory, Ratio Juris 10 (1997), 267 (283 ff.); *Hall*, Taking “Rechts” Seriously: Ronald Dworkin and the Federal Constitutional Court of Germany, German Law Journal 9 (2006), 771 (775).

³⁰¹ *Kelsen* sprach in seiner „Reinen Rechtslehre“ (1934 [1994], X Vorwort) vom „Stufenbau“ der Rechtsordnung.

³⁰² Vgl. hierzu *Vesting*, Rechtstheorie, München 2007, Rdnr. 71 zu einer „Rang-, Ebenen- oder Stufenordnung innerhalb eines Systems“.

³⁰³ *Vesting*, Rechtstheorie, München 2007, Rdnr. 71, 72.

³⁰⁴ Vgl. nur *Ziller*, Hierarchy of Norms: Hierarchy of Sources and General Principles in European Union Law, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (eds.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, S. 334 (342 ff.), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467982 (so am 07.12.2014).

³⁰⁵ Vgl. *Vesting*, Rechtstheorie, München 2007, Rdnr. 88.

³⁰⁶ Vgl. nur etwa *Vesting*, Rechtstheorie, München 2007, Rdnr. 132.

sie auch einen hierarchisch überwölbenden Grundsatz ablehnt und stattdessen auf eine Paradoxie des Anfangs verweist. Immer dann, wenn sich das Recht in einer Einzelfallentscheidung innerhalb des Netzwerks autopoietisch „erneuert“, erfolgt eine Rechtssetzung. Im laufenden Betrieb erleichtern dabei Prinzipien die notwendige Wiederholung der Entscheidung (Reformulierung von Ordnungsbildung).

Um zu realisieren, dass Zielhierarchien nichts Schädliches sind, lohnt sich ein vertiefter Blick auf den Umgang mit solchen Prioritätenentscheidungen etwa im deutschen Recht. So hat etwa *Engel*³⁰⁷ Beispiele analysiert, in denen das Bundesverfassungsgericht Gesetze an den Grundrechten gemessen hat und dabei nicht nur auf ein einzelnes Gesetz zielt sondern auf mehrere abgestellt hat, die zueinander in ein Prioritätenverhältnis gesetzt wurden. Diese Prioritäten, vor allem die letztliche Rückführung auf ein überwölbendes, besonders wichtiges Prinzip, muss sorgfältig durchdacht werden, wie *Engel*³⁰⁸ am Beispiel der Volksgesundheit fordert:

„Die Dogmatik von Zielhierarchien muss für die intellektuelle Redlichkeit der verwendeten Argumente sorgen. Intellektuelle Redlichkeit verlangt, dass der normative Rekurs nicht vorzeitig abgebrochen wird. Erst dann, wenn man an der Spitze der Zielhierarchie angelangt ist, kann man die Konsistenz eines normativen Arguments wirklich beurteilen.“

So verhält es sich hier mit dem Ressourcenschutz als Zentralprinzip der Kreislaufwirtschaft, dem die Abfallrahmenrichtlinie ausweislich seiner Erwägungsgründe zu dienen bestimmt ist. Dabei ist das Mittel nicht der Zweck und wird auch nicht als solcher geheiligt. Vielmehr geht es darum, für eine möglichst effektive Umsetzung (*effet utile*) des Ressourcenschutzes zu sorgen und Abfälle gar nicht erst entstehen zu lassen. Falls sie unvermeidbar sind, soll alles Sinnvolle unternommen werden, damit eine Wiederverwendung/Verwertung durchgeführt wird, und möglichst erst als *ultima ratio* eine Beseitigung erfolgt. Zugleich hat *Engel*³⁰⁹ mahndend darauf hingewiesen, dass durch die Vorgabe von Unterzielen gleichzeitig die Freiheit des Gesetzgebers eingeschränkt wird. Und genau das war die Absicht des europäischen Normgebers bei der europäischen Abfallhierarchie. Mit Blick auf die nicht optimale Entwicklung der Kreislaufwirtschaft samt Recyclingquoten in den Mitgliedstaaten sah sich der Normgeber 2008 bemüht, mit der neuen fünfstufigen Hierarchie eine Korrektur des gesetzgeberischen Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten vorzunehmen. Das ist eine klassische finale Steuerung durch Prinzipienvorgabe. Widersprechen muss man *Engel*, wenn er in der Vorgabe von Unterzielen pauschal keine Qualitätsverbesserung sondern eine Minderung der Qualität der Rechtsetzung erblickt. Im Beispiel der europäischen Abfallhierarchie war nur die Präzisierung der Abfallhierarchie geeignet, Inkonsistenzen der nationalen Gesetzgebungen zu beenden. Lediglich durch das Einfügen der Vorbereitung zur Wiederverwendung als

³⁰⁷ *Engel*, Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots, in: Brugger/Kirste/Anderheiden (Hrsg.): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden 2002, 103 (108).

³⁰⁸ *Engel*, Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots, in: Brugger/Kirste/Anderheiden (Hrsg.): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden 2002, 103 (109).

³⁰⁹ *Engel*, Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots, in: Brugger/Kirste/Anderheiden (Hrsg.): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, Baden-Baden 2002, 103 (110 ff.), der „qualitative Punkteziele“ fordert.

eigenständige Stufe vor der Verwertung konnte der Pflock eingeschlagen werden, nicht zu schnell eine thermische Verwertung zuzulassen.

Nur ein vermeintlicher Ausweg aus dem Dilemma der Reichweite des Geltungsanspruchs, ist eine „Verpflichtung lediglich auf das „beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes“, das man Art. 4 Abs. 2 AbfRRL³¹⁰ entnehmen kann. Mit einer zu weitreichenden Anwendung würde der Grundsatz der Ressourcenschonung aufgegeben bzw. die Abfallhierarchie sogar je nach wirtschaftlichen Interessen ggf. der Beliebigkeit ausgeliefert.³¹¹ Hierfür soll nachfolgend ein Beispiel diskutiert werden. Art. 11 Abs. 1 S. 2 AbfRRL verpflichtet zur getrennten Sammlung bestimmter Materialien und knüpft diese Pflicht an Art. 10 Abs. 2 AbfRRL:

Artikel 10 Verwertung

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Abfälle Verwertungsverfahren im Einklang mit den Artikeln 4 und 13 durchlaufen.

(2) Falls dies zur Einhaltung von Absatz 1 und zur Erleichterung oder Verbesserung der Verwertung erforderlich ist (Herv.d.d. Verf.³¹²), werden Abfälle getrennt gesammelt, falls dies technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist, und werden nicht mit anderen Abfällen oder anderen Materialien mit andersartigen Eigenschaften vermischt.

Artikel 11 Wiederverwendung und Recycling

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen, soweit angemessen, Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung von Produkten und der Vorbereitung zur Wiederverwendung, insbesondere durch Förderung der Errichtung und Unterstützung von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzen sowie durch Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten, Beschaffungskriterien oder quantitativen Zielen oder durch andere Schritte.

Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Recyclings; hierzu führen sie die getrennten Sammlungen von Abfällen ein, soweit sie technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar und dazu geeignet ist, die für die jeweiligen Recycling-Sektoren erforderlichen Qualitätsniveaus zu erreichen. Vorbehaltlich des Artikels 10 Absatz 2 (Hervorh.d. Verf.) wird bis 2015 die getrennte Sammlung zumindest folgender Materialien eingeführt: Papier, Metall, Kunststoffe und Glas.

³¹⁰ Vgl. dazu Jans/Vedder, European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012, S. 479.

³¹¹ So zu Recht Epiney/Heuck, in: Fluck (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Heidelberg u.a., Juni 2011, Art. 4 Rdnr. 183.

³¹² Die englische Fassung lautet: „Where necessary to comply with paragraph 1 and to facilitate or improve recovery (...).“

Art. 10 Abs. 2 der AbfRRL, auf den Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AbfRRL verweist, weist die Gefahr einer Mehrdeutigkeit auf. So kann man den Begriff der Erforderlichkeit so interpretieren, dass er sich lediglich auf die Optimierung der Verwertung, d.h. auf den Umweltschutz, bezieht. Das unterstellt, könnte die Pflicht zur Getrennthaltung abgelehnt werden, wenn sich im konkreten Fall nichts mehr optimieren lässt. Das könnte dann der Fall sein, wenn der Abfall ohnehin beseitigt werden soll. In einer entsprechenden Klage vor dem England and Wales High Court (Administrative Court)³¹³ argumentierten die klagenden walisischen Recyclingunternehmen, die lokale Abfallbehörde könne quasi mit Blick auf das „beste Umweltergebnis“ Ausnahmen von der Getrennthaltungspflicht³¹⁴ erlassen. Denn dort, wo sich das Umweltergebnis nicht verbessern lasse, sei eine Getrennthaltung nicht notwendig und damit unverhältnismäßig. Justice *Hickinbottom* trat in der Gerichtsentscheidung aus dem Jahre 2013 die Gegenauffassung, wonach sich der Begriff Erforderlichkeit auf beide Elemente des Art. 10 Abs. 1 S. 2 AbfRRL, also auf die Pflichterfüllung sowie die Möglichkeit der Erleichterung oder Verbesserung der Verwertung beziehe. Damit wandte er sich unter Hinweis auf die tatsächliche Situation bei den Getrennthaltungen gegen eine zu umfangreiche Zulassung von Praktikabilitätsabwägungen hinsichtlich der Verwertungsmöglichkeiten und betonte die korrekte Prioritätensetzung der Richtlinie zugunsten des Recyclings.³¹⁵ *Scotford*³¹⁶ hat zu Recht darauf hingewiesen, dass damit schwierige Probleme im Zusammenhang mit der Abfallhierarchie nach Art. 4 AbfRRL aufgeworfen werden. So wird die Hierarchie in Frage gestellt, wenn Getrennthaltung nur verlangt wird, wenn das Recycling die beste Umweltoption (auf die methodischen Schwierigkeiten diese festzustellen, wird hingewiesen) für die Verwertung ist. Gleichzeitig wird den mitgliedstaatlichen Behörden die schwierige Entscheidung im Einzelfall übertragen, Durchbrechungen der Hierarchie zuzulassen.

Die rechtliche Unschärfe in der Abfallrahmenrichtlinie, verbunden mit umfangreichen Ausnahmen (u.a. das Heizwertkriterium und Erforderlichkeitsregelungen), ist ein erhebliches **Hemmnis** auf dem Wege zu einer europäischen Ressourcenbewirtschaftung. Dabei ließe sich die Hierarchie recht einfach, d.h. ohne großen Regelungsaufwand, **mittels einer Klarstellung in der EU-Abfallrahmenrichtlinie verbindlich** umsetzen. Flankierend sollten die zur Hierarchie getroffenen Ausnahmeregelungen mit dem Ziel der Streichung

³¹³ R (UK Recyclate Ltd and Ors) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs and Anor [2013]

EWHC 425 (Admin) ('Recyclate'), <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2013/425.html> (so am 16.11.2014).

³¹⁴ Vgl. als betreffende Pflichtnorm reg. 2 of the Waste (England and Wales) (Amendment) Regulations 2012 (SI 2012, No. 1889). Die Rechtslage in Deutschland ist ausweislich § 9 Abs. 1 KrWG anders, was wegen Art. 193 AEUV unbedenklich ist, vgl. *Kropp*, Getrennthaltungsgebote und Vermischungsverbote nach dem neuen KrWG, ZUR 2012, 474 (476).

³¹⁵ R (UK Recyclate Ltd and Ors) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs and Anor [2013] EWHC 425 (Admin) ('Recyclate'), No. 47 und 56: „They require the correct priority be given to recovery, subject to Directive's overarching aim of delivering 'the best environmental outcome'. Therefore, on the words used in the Directive itself, the clear meaning appears to be that, in addition to the practicability requirement, before an obligation to collect the four streams of waste separately arises, the necessity requirement also has to be met.“

³¹⁶ *Scotford*, Case Note: Separate Waste Stream Collection and 'Best Environmental Outcomes', Environmental Law Review 15 (2013), 295-300.

auf den Prüfstand gestellt werden. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Ausnahmeregelungen:

- Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind, die ebenfalls als Verwertungsmaßnahmen einzustufen sind („sonstige Verwertung“ im Sinne des Art. 4)³¹⁷
- Energetische Verwertung (Verwertung) als Ausnahme vom Recycling
- Aufbereitung von Altölen³¹⁸ als Sonderform des Recyclings (Art. 3 Nr. 18)

Der in der Abfallrahmenrichtlinie an mehreren Stellen verwendete Begriff der **Abfallbewirtschaftung** (vgl. Art. 1, 2, 8, 13, 14, 15, 22, 28, 33, 35, 36 und 37) würde dadurch einen ganz anderen Bedeutungsgehalt bekommen, dass die Abfallhierarchie bindend gelten würde. Die Rechtfertigung findet sich in Art. 1 der Abfallrahmenrichtlinie, die ausdrücklich auf den Ressourcenschutz als Leitziel abstellt.

In der EU-Abfallrahmenrichtlinie ließe sich in diesem Zusammenhang zusätzlich auch die **Kaskadennutzung von verwertbaren Abfällen** ausdrücklich regeln (vgl. beispielsweise Deutschland: § 8 Abs. 2 S. 2 KrWG). Die Kaskadennutzung von verwertbaren Abfällen ist im 7. Umweltaktionsprogramm 2014-2020 als Regelungsziel für den europäischen Normgeber genannt. Gemeint ist, dass „die Verwertung des Abfalls entsprechend seiner Art, Beschaffenheit, Menge und Inhaltsstoffe durch mehrfache, hintereinander geschaltete stoffliche und anschließende energetische Verwertungsmaßnahmen zu erfolgen hat“.³¹⁹ Das heißt, dass bestimmte Produkte oder Materialien mehrfach in verschiedenen Funktionen (auf den Stufen einer absteigenden Kaskade) genutzt werden sollen, bevor sie letztlich der Low-Level-Verwertung (energetische Verwertung) oder der Beseitigung unterfallen. Das dient nicht nur der verbesserten Wertschöpfung, sondern auch der Steigerung der Effizienz der Rohstoffnutzung.³²⁰ Der deutsche Regelungsansatz könnte in der Abfallrahmenrichtlinie verankert werden und Grundlage für Regelungen auch in anderen Mitgliedstaaten sein. Ferner könnte die EU selbst für bestimmte Materialien eine Kaskadenregelung (etwa in Gestalt einer EU-Verordnung) erlassen, in der jeweils vorrangige Verwertungsmaßnahmen definiert werden. Wie weit eine solche EU-Regelung gehen könnte (Materialien, Produkte, Verwertungsverfahren, Methoden zur Bewertung³²¹ etc.), muss weitergehender Forschung überlassen bleiben.

³¹⁷ Gegen Ausnahme ist die Verfüllung mit nicht gefährlichen Bau- sowie Abbruchmaterialien, welche unter bestimmten Voraussetzungen dem Recycling gleichgestellt ist (vgl. Art. 11 Abs. 2 lit. b).

³¹⁸ Vgl. *Jacoby/Ramin*, Abfallhierarchie und Altölrecht, ZUR 2014, 649 (656).

³¹⁹ Vgl. *Versteyl*, in: Schmehl (Hrsg.), GK-KrWG, Köln 2013, § 8 Rdnr. 23; *Gresse/Lau*, in: Kopp-Assemacher (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 8 Rdnr. 15, die auf das sinkende „Wertschätzungsniveau“ hinweisen.

³²⁰ BT-Drs. 17/7505, S. 13 f.; *Gresse/Lau*, in: Kopp-Assemacher (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 8 Rdnr. 15.

³²¹ Vgl. auf deutscher Ebene den Entwurf einer VDI-Richtlinie 3925 zu wissenschaftlich-technischen Methoden zur Bewertung von Abfallbehandlungsverfahren (12/2013), s.

https://www.vdi.de/richtlinie/entwurf_vdi_3925_blaet_1-methoden_zur_bewertung_von_abfallbehandlungsverfahren/ (so am 18.11.2014).

2.2.2.5 Müllverbrennungssteuer bzw. -abgabe

Eine Abfallverbrennungssteuer ist derzeit in 6 EU-Mitgliedstaaten (AT, BE, DK, F, NL, ES) im Einsatz. Beispielsweise wurde in Dänemark 1987 eine Steuer auf die Deponierung und Verbrennung aller ungefährlichen Müllarten eingeführt. Ziel war die Reduktion des Abfalls sowie die Erhöhung des Recyclinganteils. Seit 2010 gelten folgende Steuersätze: 44€/t für Verbrennung und 64€/t für Deponierung. Es fallen Einnahmen von ca. 160 Mio. € jährlich an.³²²

Eine solche Müllverbrennungssteuer, etwa anknüpfend am Müllverbrennungsanlagen-Input, ließe sich auf europäischer Ebene einführen und hätte infolge des Preissignals den positiven Effekt, dass weniger Abfall verbrannt oder gar deponiert würde, sondern mehr einer werkstofflichen Verwertung zugeführt wird.

Weil es sich bei der **Müllverbrennungssteuer oder -abgabe** um eine „indirekte“ Steuer handelt, ist seitens der EU als Regelungsgrundlage die besondere Harmonisierungskompetenz nach Art. 113 AEUV statt Art. 115 AEUV (allgemeine Marktkompetenz) heranzuziehen. Vorzuziehen ist jedoch die Ausgestaltung einer **Umweltabgabe**: Art. 192 AEUV lässt, vgl. die Verfahrensregelung in Abs. 2, durchaus auch „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ zu. Das exakte Verhältnis zwischen Art. 113 AEUV und Art. 192 AEUV ist komplex.³²³ Die letztgenannte Kompetenznorm dient der Verwirklichung der Umweltschutzziele aus Art. 191 AEUV. Recycling als Bestandteil der Kreislaufwirtschaft dient dem Umweltschutz, weshalb die sachliche Anwendbarkeit hier gegeben ist.

Abgrenzungskriterium ist der objektive Schwerpunkt des Regelwerkes: Eine **Umweltabgabe** gehört zur Umweltpolitik; die Zuständigkeit folgt aus Art. 192 AEUV.

Vorgabe nach der EuGH-Entscheidung zu den britischen Granulaten 2008 ist, dass die Abgabe in ihrem Anwendungsbereich jedenfalls so breit angelegt sein muss, dass **keine selektive Begünstigung** bewirkt wird. Das spräche für die Einführung einer möglichst allumfassenden Abfallverbrennungsabgabe.

Die Einführung einer Abgabe wäre an den **europäischen Grundrechten** zu messen, konkret nach Art. 6 Abs. 1 EUV an den Freiheitsrechten der Berufsfreiheit nach Art. 15 Abs. 1, der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 Abs. 1³²⁴ sowie der Eigentumsfreiheit nach Art. 17 Abs. 1 der Europäischen Charta der Grundrechte (GRC).³²⁵ Wie oben beim Ökodesign³²⁶ dargestellt, können nach Art. 52 GRC vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls Einschränkungen legitimieren. Auch hier entfaltet der Ressourcenschutz legitimierende Wirkung. Insbesondere müssten bei der Einschränkung Verhältnismä-

³²² Vgl. *Wilts/von Gries/Dehne/Oetjen-Dehne/Siegmund/Sanden*, Entwicklung von Instrumenten und Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen – mit Schwerpunkt Sekundärkunststoffe, Studie für das Umweltbundesamt (2014, unveröffentlicht), S. 200 f.

³²³ *Seiler*, Kompetenz- und verfahrensrechtliche Maßstäbe europäischer Umweltabgaben, EuR 2010, 76 f.; *Höhler/Lafuente*, Neues zum Rechtsgrundlagenstreit im Umwelteuroparecht, ZUR 2007, S. 71.

³²⁴ Vgl. dazu EuGH, Rs. C-306/93, Slg. 1994, S. I-5555, Rdnr. 25 „SMW Winzersekt“.

³²⁵ Vgl. zur Abgrenzung der Einzelrechte *Sasse*, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen durch die unternehmerische Freiheit gemäß Art. 16 der Europäischen Grundrechtscharta, EuR 2012, 628 (629 ff.)

³²⁶ Vgl. oben unter 2.2.2.2.

Bigkeitsaspekte beachtet werden. Der gleiche Prüfmaßstab ergibt sich aus den Anforderungen des **Subsidiaritätsprinzips** (Art. 5 Abs. 3 EUV und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Die Verpflichtung zur Zahlung einer Abgabe wäre auch notwendig, um dem Ziel näher zu kommen. Mittels dieses Lenkungsinstruments könnte es gelingen, mehr Abfälle zu vermeiden als bisher. Schließlich könnte eine Abgabentrachtung auch als notwendig bezeichnet werden. Ohne sie fehlt den Unternehmen häufig der Anreiz, auf die Vermeidung bzw. Verwertung von Abfällen zu achten. Wie bei Abgabenregelungen üblich, muss bei der Ausgestaltung der Abgabesätze bzw. der Formulierung von Ausnahmen- bzw. Reduzierungstatbeständen auf die Vermeidung von Härten geachtet werden. Zusammengefasst werden kann, dass eine Müllverbrennungsabgabe bei sachgerechter Ausgestaltung kein Verstoß gegen die EU-Grundrechte darstellt.

Fraglich ist indes, ob der Herausforderung der Kreislaufwirtschaft wirklich nur durch ein inter- und damit auch supranationales Handeln begegnet werden kann. Hieran kann man schon deshalb Zweifel haben, weil die Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungssituation und -quoten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Dass (nur) eine europäische Abfallverbrennungsabgabe Wettbewerbsverzerrungen verhindern würde und ein "race to the bottom" verhindern würde, lässt sich nur schwer begründen.³²⁷ Das Prinzip des Gemeinsamen Binnenmarktes bedingt nicht zwingend eine einheitliche europäische Regelung: Die Vermeidung von Verzerrungen im Wettbewerb ist nur ein Belang innerhalb eines Zielbündels.

Jedenfalls aber gilt das Einstimmigkeitsprinzip nach Art. 192 Abs. 2 S. 2 AEUV für die Müllverbrennungsabgabe als **fiskalische Regelung!** In diesem Einstimmigkeitserfordernis sehen Kritiker das größte Hindernis für EU-Umweltsteuern.³²⁸ Somit ergeben sich Zweifel an der Durchsetzbarkeit der Einführung einer solchen Abgabe: Einige europäische Mitgliedstaaten haben eine Müllverbrennungsabgabe (s.o.), wieder andere aber nicht.³²⁹ Wie der aktuelle Streit um das Tütenverbot und das von der Europäischen Kommission zurückgezogene Abfallpaket zeigt, ist es nicht sicher, ob eine einstimmige Beschlussfassung zu erreichen wäre. Das hat mit dem allgemeinen Akzeptanzproblem einer die Kostenlast deutlich machenden Umweltabgabe³³⁰ zu tun. Hinzu kommt, dass sich die Europäische Kommission bereits im Grünbuch Kunststoffabfälle³³¹ zurückhal-

³²⁷ So vertreten etwa *Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt* (Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden 2004, S. 163) die These, „dass in der Europäischen Gemeinschaft ein institutionelles Ungleichgewicht zwischen marktschaffenden (de-regulierenden) und marktkorrigierenden (re-regulierenden) Maßnahmen existiert, welches ein Absinken von Schutzniveaus bewirkt.

³²⁸ *Frenz*, EU-Umweltkompetenzen nach Lissabon – Reichweite und Ausübung. UPR 2010, 293.

³²⁹ *Dubois*, Towards a coherent European approach for taxation of combustible waste, Waste Management 33 (2013) 1776 (1778 f.).

³³⁰ Vgl. *Böcher/Töller*, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 80.

³³¹ S. Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 19.11.2014), S. 14, 20, wo es lediglich heißt: „Ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen und finanzielle Instrumente wie Umweltsteuern könnten auch zu einer Verbesserung dieser Situation beitragen.“

tend gegenüber dem Verbrennungssteueransatz ausgesprochen hat. Zusammengefasst: Eine EU-Müllverbrennungssteuer bzw. -abgabe wäre grundsätzlich zulässig, wäre ein wirksamer Beitrag zu mehr Recycling, ist aber politisch eher schwierig zu bewerkstelligen. Die Durchsetzungschancen sind demnach gering. Vor dem geschilderten Hintergrund soll auch auf eine denkbare Produktressourcensteuer³³² nicht weiter eingegangen werden.

2.2.2.6 Rohstoffabgabe (Materialinputabgabe bzw. Primärmetallsteuer)

Diverse Vorschläge setzen sich mit der Einführung einer Materialinputabgabe für Rohstoffe bzw. Baustoffe/Baustoffabgabe auseinander. Zu denken wäre an eine Abgabe auf die Extraktion sowie den Import von bestimmten Industriemineralien bzw. Baustoffen bzw. Baurohstoffen.³³³ Bekanntes Beispiel ist die 2001 eingeführte Abgabe auf Sand, Kies und Gestein in Großbritannien.³³⁴ Im Jahre 2001 wurde diese sog. „Aggregates levy“³³⁵ im Rahmen des „Finance Act“ in Großbritannien eingeführt. Sie ist eine Umweltabgabe, die eine Besteuerung der kommerziellen Extraktion und des Imports von körnigen, chemisch inaktiven Materialien (Sand, Kies, Gestein) vorsieht, die insbesondere im Hoch-, Tief- und Straßenbausektor zum Einsatz kommen.

Die EU-Abgabe kann nicht gegen das steuerliche Diskriminierungsverbot nach Art. 110 AEUV verstoßen, weil sich dieses nur an die Mitgliedstaaten richtet. Weitere Kautelen enthält das Urteil des Europäischen Gerichts Erster Instanz (EuG) in dem Klageverfahren der British Aggregates Association ./ EU-Kommission.³³⁶ Zu sehen ist aber, dass sich diese Entscheidung auf eine nationale Abgabe bezieht und sich daher vor allem dem EU-Beihilfenrecht widmet. Inhaltlich hat das Gericht in einer solchen Materialinputabgabe aber eine Umweltabgabe nach der „Kommissionsmitteilung über Umweltabgaben und -gebühren“³³⁷ gesehen und akzeptiert.³³⁸

Alternativ zur materialbezogenen Inputabgabe ließe sich auch auf der EU-Ebene eine importbezogene Primärmetallsteuer verankern.³³⁹

Zu sehen ist aber das für fiskalische Abgaben geltende Einstimmigkeitsprinzip (Art. 192 Abs. 2 S. 2 AEUV). 2010 hatte der damalige EU-Haushaltskommissar *Janusz Lewandowski* einen Vorstoß für EU-Steuern angekündigt. Überlegungen der Europäischen

³³² Vgl. zu einer nationalen Produktressourcensteuer *Schlacke/Stadermann/Grunow*, Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten, Dessau 2012, S. 57 ff.

³³³ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 434.

³³⁴ Vgl. *Roßnagel/Sanden*, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, Berlin 2007, S.138 ff.

³³⁵ Vgl. im Detail: House of Commons, Library Standard note, Aggregates Levy, SN/BT/1196, 10.09.2009.

³³⁶ EuG, Urteil v. 13.09.2006, EurUP 2006, 265 = ZUR 2006, 541 f.

³³⁷ KOM(1997) 9 endg.

³³⁸ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 459.

³³⁹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 470.

Kommission im Nachgang zur Rohstoffstrategie von 2008 zur Einführung einer neuen Steuer auf den Verbrauch von Rohstoffen (u.a. für Holz, Metalle und Wasser)³⁴⁰ lösten energische Proteste vor allem der Industrie aus. Somit ist eine einfache Einigung auf eine einstimmige Lösung kaum zu erwarten.

2.2.2.7 Anhebung der Recyclingquoten

Angesichts des steigenden Rohstoffbedarfes weltweit wird das Recycling auch in Europa zunehmend in Mode geraten, wie Beobachter³⁴¹ richtig vorhersagen.

Gemäß der Aussage des im Dezember 2014 zurückgezogenen Pakets der Europäischen Kommission zur Änderung abfallrechtlicher Vorschriften sollte insbesondere die Recyclingquote bei den Siedlungsabfällen nach dem Willen der EU-Kommission von 50% (in D gelten 65%) auf 70 % in 2030 ansteigen. Ferner war die Anhebung der Zielvorgaben für die Wiederverwendung und das Recycling von Verpackungsabfällen auf bis zu 80% bis 2030 differenziert nach Materialien geplant. Die Anhebung weiterer Recyclingquoten für weitere Felder der Abfall- oder besser Kreislaufwirtschaftspolitik (WEE, Altfahrzeuge, Batterien etc.) erscheint ebenfalls möglich. Auch wenn anzuerkennen ist, dass das Recycling in der Abfallbewirtschaftung nicht für alle Stoffströme einen sinnvollen und gangbaren Weg darstellt, so sollen hier doch die Ströme betrachtet werden, bei denen das Recycling (auch im Lichte des Art. 4 Abs. 2 AbfallRRL) den besten Weg darstellt. Die genannte Ausrichtung an den im Massenstrom enthaltenen Materialien statt an gewichtsorientierten Sammelquoten ist der entscheidende Beitrag zu mehr Ressourcenschutz. Sinnvoll ist die Quotensetzung je Produktgruppe bzw. diese an den Verwertungseigenschaften der Produkte und Materialfestzumachen. Konsequenz ist allerdings, dass Verwertungskapazitäten (manuelle Vorbehandlungsanlagen statt Shredderanlagen) in ausreichendem Umfang geschaffen werden.³⁴² Dem hier vertretenen Ansatz steht auch nicht entgegen, dass teilweise gerade in den Recyclingquoten ein **Hemmnis** für eine verstärkte Abfallvermeidung gesehen wird.³⁴³ Dort muss es richtigerweise um eine strikte Einhaltung des Grundsatzes bzw. das Setzen z.B. von Produkthanforderungen im Rahmen des Ökodesigns gehen. Ein weiterer möglicher Einwand gegen anspruchsvolle Quoten geht häufig gegen den Herstellerbegriff. So wird argumentiert, dass man zwischen der Herstellerverantwortung auf der ersten Meile nach dem Endverbraucher und weiteren Teilen der u.U. längeren Entsorgungsstrecke differenzieren müsse.³⁴⁴ Dem ist

³⁴⁰ Vgl. FAZ, EU-Kommission plant Rohstoff-Steuer (17.08.2010), <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E04DC1DBF243D47B0B2A27C50CAA03CB6~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (so am 11.11.2014).

³⁴¹ Treffend: *Krämer*, EU environmental law and policy over the last 25 years — good or bad for the UK?, *Environmental Law and Management* (2013) 25(3) ELM: 48 (55): „Recycling will be much more fashionable than today.“

³⁴² So zu Recht *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, *EurUP* 3/2014, 204 (2013).

³⁴³ In diese Richtung aber *Faßbender*, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente? *AbfallR* 4/2011, 167 (170).

³⁴⁴ S. *Kalimo/Lifset/Atasu/Rossem/Wassenhove*, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? *RECIEL* 2014, 1 (9) „first-mile-collection“.

zwar zuzugeben, dass die schwierige und von der WEEE-RL mehr oder weniger offen gelassene Frage der Verantwortungsteilung³⁴⁵ für die Quotenerfüllung gerade im Zusammenspiel mit öffentlichen Entsorgungsträgern häufig differenziert gesehen werden muss. Das ändert aber nichts, dass die EU beim Hersteller ansetzen muss, um dem Leitgedanken der erweiterten Herstellerverantwortung gerecht zu werden. Dass der Hersteller damit auch Zugang oder gar prioritäre Zugriffsrechte am Anfallort erhält³⁴⁶, erscheint damit nicht zwangsläufig verbunden.

Art. 11 AbfRRL enthält zum Teil detaillierte Regelungen zur Wiederverwendung und zum Recycling. Art. 11 Abs. 2 ff. AbfRRL legt Quoten für Papier, Metall, Kunststoffe und Glas fest, durch die die Verwertung³⁴⁷ eine wesentliche Stärkung erfährt.

EU-Verwertungsquoten wurden bereits in Art. 6 Abs. 1 VerpackungsVO 1994 festgelegt. Konkrete Recyclingquoten finden sich derzeit u.a. in Art. 7 der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte 2002/96/EG, der Europäischen Verpackungsrichtlinie 94/62/EG geändert durch Richtlinie 2004/12/EG, der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren. Rückblickend kann man festhalten, dass die Einführung der Recyclingquoten einer der wesentlichen Ursachen dafür war, dass der Trend zum Recycling stattfinden konnte.³⁴⁸ Verwertungsquoten sind eine seinerzeit auf Art. 175 AEUV bzw. Art. 95 Abs. 1 EGV a.F. gestützte Konkretisierung der Herstellerverantwortung und schaffen einen Anreiz für die Hersteller, bei der Herstellung neuer Geräte rezyklierte Werkstoffe zu verwenden.

Wenn hier im Kern auf die Anhebung der Recyclingquoten abgestellt wird, sollen daneben flankierende Maßnahmen nicht außer Acht gelassen werden. Der 2012er Recast der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte 2002/96/EG enthält zwar keine direkte Verpflichtung des Verbrauchers, E-Geräte zu Sammelplätzen zu bringen. Wenigstens sind aber die Mitgliedstaaten aufgefordert, geeignete Maßnahmen gegen die ungeordnete Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten in Form unsortierten kommunalen Abfalls zu unternehmen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, dass die Verbraucher an der Sammlung von WEEE teilnehmen. Parallel zur hier erörterten Anhebung von Recyclingquoten ist zu erwägen, ob man in der WEEE-II-RL verbindliche Sammlungs- oder Rückgabepflichten für den Endverbraucher aufnimmt, die ggf. mit Pfandmodellen (deposit-and-refund) kombiniert werden könnten.³⁴⁹

Die Anhebung von Recyclingquoten darf keinen Verstoß gegen die europäischen Grundrechte mit sich bringen. Insbesondere dürfen sie keine unverhältnismäßigen Anforde-

³⁴⁵ S. die grafische Übersicht bei *Kalimo/Lifset/Atasu/Rossem/Wassenhove*, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? RECIEL 2014, 1 (3)

³⁴⁶ Vgl. *Kalimo/Lifset/Atasu/Rossem/Wassenhove*, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? RECIEL 2014, 1 (12).

³⁴⁷ Zur zentralen Rolle der Verwertung schon *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen. Zur Schlüsselrolle des Verwertungsbegriffs für die Kreislaufwirtschaft nach internationalem, europäischem und deutschem Recht, Baden-Baden 2001, S. 119.

³⁴⁸ *Faßbender*, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente? AbfallR 4/2011, 167 (168).

³⁴⁹ So der Vorschlag von *Kalimo/Lifset/Atasu/Rossem/Wassenhove*, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? RECIEL 2014, 1 (7 f.).

rungen an die Unternehmen stellen, die über Art. 6 Abs. 1 EUV unternehmerische Freiheit nach Art. 16 Abs. 1 GRC genießen. Um einen nicht tragbaren Eingriff i.S.d. Art. 52 GRC würde es sich handeln, wenn die mit den verschärften Quoten verbundene Belastung nicht notwendig wäre oder zur Zielerreichung in einem nicht mehr vertretbaren Aufwand stünde. Das kann dadurch vermieden, dass zunächst nur besonders ressourcenintensive Branchen der Pflicht zur Erfüllung von ambitionierten Quoten unterzogen werden. Durch die Ausgestaltung von Zeithorizonten für die Quotenerfüllung und ggf. Ausnahmen für Teilbereiche können Härten vermieden werden. Hinzu kommt die zwingende Beachtung der Gleichheitsrechte: Wenn Sachverhalte (etwa Situationen in verschiedenen Branchen) gleich sind, bedarf es sachlicher Differenzierungskriterien, um die Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln. Umgekehrt müssen sachliche Kriterien vorliegen, wenn Sachverhalte unterschiedlich sind, diese aber gleich behandelt werden sollen. Bei der Formulierung der Quoten ist also darauf zu achten, dass entweder nur bestimmte Branchen oder besser Abfallarten herausgegriffen werden oder bei breiter angelegten Quoten genügende Differenzierungen anhand tatsächlicher Spezifika (etwa Ressourcenverbrauch oder auch Recyclingquoten) vorgenommen werden. Somit kann durch eine sorgfältige Ausgestaltung der Quotensysteme gewährleistet werden, dass kein Verstoß gegen die EU-Grundrechte vorliegt.

Möglicherweise liegt, wenn die EU solche strengeren Quoten erlässt, ein Verstoß gegen die europäischen Grundfreiheiten vor. Wie oben³⁵⁰ ausgeführt, soll hier sicherheitshalber von der Anwendbarkeit der Grundfreiheiten auf die rechtssetzenden EU-Organen ausgegangen werden.

Ein Verstoß gegen die EU-Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) würde aber jedenfalls materiell nicht vorliegen, wenn die per EU-Richtlinie verpflichteten Mitgliedstaaten Quoten verschärfen müssten: Ansatzpunkt der Regelung einer Verwertungsquote ist nicht die Ware im Sinne von Art. 28 Abs. 2 AEUV selbst, sondern deren Verwendung in einer Aufbereitungsanlage. Es handelt sich jedoch infolge der von der Quote ausgehenden Wirkung allenfalls um eine Maßnahme gleicher Wirkung, die unter Umweltschutzaspekten (Ressourcenschutz) unter Anwendung der bereits oben³⁵¹ genannten sog. Dassonville-Formel des EuGH gerechtfertigt ist. Sie entspricht den Anforderungen an die Rechtfertigung von Quoten unter Umweltschutzaspekten nach der sog. Cassis-de-Dijon-Formel). Die Quoten müssen ferner wie ausgeführt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren sowie das Diskriminierungsverbot beachten. In seiner Entscheidung von 1988 zur Dänischen Pfandflaschenregelung³⁵², deren Aussage 2004 noch einmal bekräftigt wurde³⁵³, forderte der EuGH eine „angemessene(n) Übergangsfrist“ für die Einführung des Pfand- und Rücknahmesystems. Zudem müsse für die Verbraucher eine ausreichende Anzahl von Rücknahmestellen bestehen bzw. für alle Hersteller und Vertrieber die Möglichkeit existieren, sich an einem arbeitsfähigen System zu beteiligen.

³⁵⁰ Vgl. unter 2.2.2.2.

³⁵¹ Vgl. unter 2.2.2.2.

³⁵² EuGH, Urt. v. 20.09.1988, Rs. 302/86, Slg. 1988, 4607 Rn. 8 ff. („Dänisches Pfandflaschensystem“).

³⁵³ EuGH, Urt. v. 14.12.2004, Rs. C-463/01 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland), EuZW 2005, 49; 2005, 81.

Die gleichen Überlegungen zur Eingriffsrechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes oder besser des Ressourcenschutzes müssen auch für die hier zu prüfende Festlegung von Recyclingquoten gelten. Wie Pfand- und Rücknahmesysteme³⁵⁴ dienen auch Recyclingquoten der Wiederverwendung von Materialien. Das gilt insbesondere für die vorgeschlagenen materialspezifischen Recyclingquoten. Daher wird hier auf die eigenständige Behandlung von Rücknahme- und Pfandsystemen verzichtet. Gleiches gilt für die konsequente Umsetzung von Pflichten zur Getrennthaltung bzw. getrennten Sammlung von Abfällen zur Verwertung³⁵⁵ (Grundsatz der Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung ohne Vorbehalt im Sinne von Art. 10 Abs. 2 AbfRRL), die vor allem im Bereich der Gewerbeabfälle in erheblichem Umfang zu mehr Recycling führen können.³⁵⁶ Auch sie lassen sich indirekt über Quoten steuern. Festgehalten werden kann somit, dass die Einführung bzw. Verschärfung von Recyclingquoten nicht gegen die Grundfreiheiten verstoßen würde.

2.2.2.8 Deponieverbot für verwertbare Abfälle

Anders als in Deutschland, wo bereits 2005 die Vorbehandlungspflicht für Siedlungsabfälle eingeführt wurde, besteht in einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor noch kein Deponieverbot für verwertbare Abfälle.³⁵⁷ Zwar hat die EU mit der Entscheidung des Rates vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG³⁵⁸ gewisse (durchaus restriktive) Vorgaben für die Annahme bestimmter Abfälle getroffen, so vor allem die Festlegung von Abfallannahmekriterien für die verschiedenen Deponieklassen. Zielsetzung war aber vor allem eine Strategie zur Verringerung der Deponierung biologisch abbaubarer Abfälle.³⁵⁹

Bei den biologisch nicht abbaubaren Abfällen greifen die eben genannten Annahmekriterien mit dem Ziel der deutlichen Reduzierung der Ablagerung von organischem Abfall nicht. Besonders desolat ist nach wie vor die Situation bei der Deponierung von Kunst-

³⁵⁴ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concernant la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 22.11.2014), S. 16.

³⁵⁵ Kropp, Getrennthaltungsgebote und Vermischungsverbote nach dem neuen KrWG. ZUR 2012, 474.

³⁵⁶ Wilts/von Gries/Dehne/Oetjen-Dehne/Siegmund/Sanden, Entwicklung von Instrumenten und Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen – mit Schwerpunkt Sekundärkunststoffe, Studie für das Umweltbundesamt (2014, unveröffentlicht), S. 136 ff.

³⁵⁷ Vgl. auch Oehlmann, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258.

³⁵⁸ Entscheidung des Rates vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG (2003/33/EG), ABl. Nr. C-11/27 vom 16.01.2003, veröffentlicht unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/richtlinie_abfalldeponien_rat.pdf (so am 22.11.2014).

³⁵⁹ Bericht der Kommission vom 30.03.2005 an den Rat und das EP über die einzelstaatlichen Strategien zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Abfälle gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien: KOM(2005), http://ec.europa.eu/environment/waste/landfill_index.htm (so am 22.11.2014).

stoffabfällen, die nach wie vor in vielen Mitgliedstaaten der vorherrschende Entsorgungspfad für solche Abfälle ist: In der Europäischen Union (EU-27) sind im Jahr 2008 schätzungsweise etwa 25 Megatonnen (Mt) Kunststoffabfälle angefallen, davon wurden 12,1 Mt (48,7 %) deponiert, 12,8 Mt (51,3 %) einer (energetischen oder stofflichen) Verwertung zugeführt und lediglich 5,3 Mt (21,3 %) recycelt.³⁶⁰ 2011 wurden im EU-Durchschnitt 37 % aller Abfälle auf Deponien abgelagert.³⁶¹

In der EU-Deponierichtlinie von 1999 ließe sich ein solches **Deponieverbot für verwertbare Abfälle** unterbringen. Das 7. UAP (wie auch das zurückgezogene Abfallpaket 2014) brachte(n) diese Regelung in die politische Diskussion. Zuvor hatte die Kommission im Grünbuch Kunststoffrecycling³⁶² noch eine restriktive Auffassung vertreten: „Ein Deponierungsverbot, das automatisch zu einer stärkeren Verlagerung hin zur energetischen Verwertung anstatt zum Recycling führen würde, stünde nicht im Einklang mit der Abfallhierarchie.“ Das Regelungspaket 2014 sah die Beschränkung der Deponierung in Gestalt eines Deponierungsverbotes von unbehandelten Siedlungsabfällen und von organischen Abfällen bis 2030, also ein „Auslaufen“³⁶³, vor. Regelungsort wäre, wie das 7. UAP zu Recht ausführt (Nr. 43d), Artikel 5 Abs. 2 der Deponierichtlinie, in der heute noch diverse Aufschübe geregelt sind. Schon jetzt, also bevor es überhaupt erlassen ist, wird beklagt³⁶⁴, dass das Annahmeverbot zu unbestimmt sei. Flankierend könnte man die im EU-Recht recht weiten Definitionen der Siedlungsabfälle und der Vorbehandlung (Art. 6a der Deponierichtlinie), die den Mitgliedsstaaten einen recht weiten Ermessensspielraum einräumen, enger fassen.³⁶⁵ Nimmt man z.B. bestimmte, zum Recycling gut geeignete Abfälle aus der Definition heraus, bzw. fordert man qualitative Vorgaben für die Vorbehandlungsverfahren (z.B. eine Anlagenzertifizierung) steigt der Nutzen für das Recycling und damit für den Ressourcenschutz. Weniger geeignet erscheint dagegen aufgrund der Komplexität der Umsetzung und des Vollzugs der Vorschlag, Grenzwerte (etwa Werte für den gesamten organischen Kohlenstoff³⁶⁶) für Abfälle auf Deponien ein-

³⁶⁰ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 22.11.2014), S. 5, 9, 11.

³⁶¹ *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (262).

³⁶² Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 22.11.2014), S. 13.

³⁶³ *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (261).

³⁶⁴ Aus der Sicht der Stahlwerksschlacke *Endemann*, KrWG, AwSV und MantelV – Auswirkungen auf die Stahlindustrie und ihre Nebenprodukte, in: Heußen/Motz (Hrsg.): Schlacken aus der Metallurgie – Chancen für Wirtschaft und Umwelt –, Band 3. Neuruppin 2014, http://www.vivis.de/phocadownload/2014_sam/2014_SaM_37-50_Endemann.pdf (so am 22.11.2014), S. 37 (45).

³⁶⁵ *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (263).

³⁶⁶ TOC-Wert (engl.: total organic carbon).

zuführen.³⁶⁷ Auch eine Deponieabgabe, wie sie etwa Großbritannien eingeführt hat, erscheint auf der europäischen Ebene unrealistisch – wie oben bei der Müllverbrennungsabgabe (vgl. 2.2.2.5.) gezeigt, dürfte sie bereits an der Frage der Einstimmigkeit scheitern.³⁶⁸

Für die im Rahmen der europäischen Grundrechte zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsvorgaben (Art. 52 GRG) gilt das oben Gesagte entsprechend: Das Ziel des Ressourcenschutzes kann Einschränkungen etwa der Nutzung des Eigentums an Deponien rechtfertigen. Es ist aber bei der Formulierung des Deponieverbotes darauf zu achten, dass die Vorgaben (Endzeitpunkt) keine unverhältnismäßige Belastung für die Deponieinhaber bedeuten, die auf eine gewisse Langfristigkeit der Laufzeit ihrer Entsorgungseinrichtung angewiesen sind (Amortisation der Aufwendungen). Auch hier können Übergangsvorschriften Härten vermeiden helfen.

2.2.2.9 Regelung des Landfill-Minings

*Sanden/Schomerus*³⁶⁹ haben im Zusammenhang mit dem Deponierecht darauf hingewiesen, dass auf europäischer Ebene keinerlei rechtliche Vorgaben für ein Landfill-Mining zur gezielten Rückgewinnung von Rohstoffen aus Deponien (vor allem Monodeponien mit Produktionsrückständen; insbesondere für Phosphor und Metalle sind erhebliche Potenziale³⁷⁰, aber auch für andere Materialien kann sich der technische Aufwand lohnen³⁷¹) gelten. Sie haben die Aufstellung rechtlicher Regeln zur Nutzung von Deponien (vor allem Monodeponien mit produktionsbezogenen Restabfällen) vorgeschlagen.³⁷² Dieser Vorschlag hat in der rechtswissenschaftlichen Literatur³⁷³ Zustimmung gefunden.

Dass mit dem vermehrten Landfill-Mining Rohstofflager für die Zukunft aufgegeben werden, muss zugunsten eines effizienteren Gebrauchs der wiedergewonnenen Rohstoffe hingenommen werden.

Denkbar ist die Ergänzung der EU-Deponie-Richtlinie um Regelungen zur Erleichterung des Landfill-Minings von Altablagerungen. Sinnvoll wären nicht nur Regelungen zu den

³⁶⁷ *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (264).

³⁶⁸ Wie hier *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (264).

³⁶⁹ *Sanden/Schomerus*, Rechtsfragen des Landfill Mining – Weiterentwicklung des Deponierechts zur Rückgewinnung von Ressourcen, AbfallR 5/2012, 194-201.

³⁷⁰ *Franke/Mocker/Löh et al.*, Phosphor- und Metallpotenziale in Altdeponien, Müll und Abfall 10/2013, S. 512 (514 f.).

³⁷¹ Vgl. nur etwa *Frändegård/Krook/Svensson et al.*, A novel approach for environmental evaluation of landfill mining, *Journal of Cleaner Production* 55 (2013), 24-34; *Quaghebeur/Laenen/Geysen et al.*, Characterization of landfilled materials: screening of the enhanced landfill mining potential, *Journal of Cleaner Production* 55 (2013), 72-83.

³⁷² *Sanden/Schomerus*, Rechtsfragen des Landfill Mining – Weiterentwicklung des Deponierechts zur Rückgewinnung von Ressourcen, AbfallR 5/2012, 194-201.

³⁷³ *Buchert/Ustohalova/Mehlhart/Schulze/Schöne*, in: Öko-Institut e.V. (Hrsg.), *Landfill Mining: Option oder Fiktion?*, Darmstadt 2013, <http://www.oeko.de/oekodoc/1802/2013-479-de.pdf> (so am 22.11.2014); *Elger*, Landfill-Mining, NuR 2013, 257 ff.; *Schulze/Schöne*, Deponien als Lagerstätten zur Rohstoffgewinnung, NuR 2014, 324-330.

Umweltanforderungen sondern auch solche zum Verfahren nach einer Stilllegung. Wenn schon nach der EU-Deponierichtlinie ein Stilllegungsverfahren vorgeschrieben ist, dann sollte das auch für die Zeit zwischen erfolgter Stilllegung bzw. Entscheidung zugunsten eines Landfill-Minings und dem Ende der Durchführung desselben gelten.

2.2.2.10 Beschränkung der energetischen Verwertung

Nach wie vor wird aus Sicht des Ressourcenschutzes zu viel recyclingfähiger Abfall energetisch verwertet (verbrannt), obwohl die werkstoffliche Verwertung möglich und ökologisch sinnvoller wäre. Dem würde eine Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien, wie sie in Nr. 40 des 7. UAP genannt ist, entgegenwirken. So enthielt das im Dezember 2014 zurückgezogene Änderungspaket auch eine in die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zu implementierende neue Definition der stofflichen Verwertung, die die energetische Verwertung sowie die Aufbereitung zu Materialien, die als Brennstoff verwendet werden sollen, ausschließt (Art. 3 Abs. 15a Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).

Die Bedingungen für die energetische Verwertung (Abgrenzung stoffliches Recycling und sonstige Verwertung) gem. der sog. R1-Formel³⁷⁴ lauten nach der Kommissions-Richtlinie³⁷⁵: Wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls (ohne Vermischung) mehr als 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt, wird die energetische Verwertung dem Recycling als gleichwertig angesehen. Sinnvolle Alternative wäre ein Life-Cycle-Assessment (LCA) der Abfälle, wenigstens für die Frage der Pflicht zur Vorbehandlung von gemischten Gewerbeabfällen und als Grundlage der Entscheidung (Getrennterfassung bzw. Vorbehandlung versus energetische Gemischverwertung).

Sinnvoll wäre es, in der EU-Abfallrahmenrichtlinie möglichst weitgehend den Ausschluss der unmittelbaren Verbrennung dieser Gemische festzuschreiben. Das bedeutet die gleichzeitige Förderung der stofflichen Verwertung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle. So könnte etwa klargestellt werden, dass das Heizwertkriterium für siedlungsabfallnahe Gewerbeabfallgemische nicht angewendet wird.

Wie oben³⁷⁶ im Abschnitt zur Abfallrahmenrichtlinie ausgeführt, enthält das 7. UAP die Aufforderung der Mitgliedstaaten durch die Kommission, die Verbrennung von Abfällen nicht zu fördern, wenn sie in einer technisch und ökonomisch machbaren Weise und unter Einhaltung der Umweltschutzbedingungen recycelt werden können. Die in dem im Dezember 2014 zurückgezogenen abfallrechtlichen Änderungspaket vorgesehene neue Definition der stofflichen Verwertung, die die energetische Verwertung sowie die Aufbereitung zu Materialien, die als Brennstoff verwendet werden sollen, ausschließt (Art. 3 Abs. 15a Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG), hätte in die richtige Richtung gewiesen.

³⁷⁴ Vgl. *Lau/Gresse*, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), *KrWG, Kommentar*, Berlin 2015, § 6 Rdnr. 4.

³⁷⁵ European Commission, *Guidelines on the R1 energy efficiency formula in Annex II of the Directive 2008/98/EG*, Brüssel, Juni 2011, <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance.pdf> (so am 23.11.2014).

³⁷⁶ Vgl. oben 2.2.2.4.

Die damit ausgedrückte Vorbehandlungspflicht erscheint auch nicht unverhältnismäßig im Sinne des Art. 52 GRC, wenn man den damit verbundenen Aufwand für die Gewerbebetriebe und den zu erreichenden Ressourcenschutz abwägt. Eine solche Vorgehensweise wäre folgerichtig im Hinblick auf die Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie.

2.2.2.11 Verbot von Einwegtüten oder anderen Produkten

In der Vergangenheit ist immer wieder und auch auf der europäischen Ebene das Verbot von Plastikeinwegtüten diskutiert worden. Hintergrund mag sein, dass einzelne Mitgliedstaaten sogar Umweltabgaben auf Tüten erheben.³⁷⁷

Fraglich ist, auf welcher Rechtsgrundlage die EU ein solches Verbot eines Produkts stützen könnte. So ließe sich bestreiten, dass die Verpackungsrichtlinie 94/62/EG geändert durch Richtlinie 2013/2/EU die richtige Grundlage wäre. So hat *Frenz*³⁷⁸ argumentiert, Sinn der Verordnung sei es nicht, bestimmte Verpackungsgruppen auszuschließen, sondern für ihre möglichst weitgehende stoffliche Wiederverwertungsmöglichkeit zu sorgen. Zwingend ist diese Argumentation nicht. Sehr wohl kann die Stoßrichtung der Verpackungsverordnung mehr in Richtung einer sinnvollen Regelung von Verpackungsgruppen geändert werden.

Statt einer Weiterentwicklung der Verpackungsrichtlinie scheint die EU nunmehr die Regelung in einer eigenen Richtlinie voranzubringen.³⁷⁹ So hat der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments am 28.04.2015 den Entwurf einer Richtlinie für eine Reduzierung von Plastikmüll in der EU beschlossen. Ziel ist es, bis 2019 den durchschnittlichen Jahresverbrauch von derzeit rund 200 dünnen Kunststofftüten pro Person auf 90 bzw. bis 2025 auf 40 Tüten zu senken.

Selbstverständlich müsste eine neue Richtlinie ebenso wie die Änderung der Verpackungsverordnung die Vorgaben des aus dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere den Europäischen Grundrechten resultierenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beachten. Bei der Geeignetheit der Maßnahme ist zu sehen, dass es nicht nur darum gehen kann, die Verunreinigung der Meere durch Plastikmüll einzudämmen. Die Verringerung der Menge von Plastikmüll ist ein eigenes legitimes Ziel, zu dem ein Plastiktütenverbot oder eine Begrenzung derselben in geeigneter Weise beitragen könnte. Bei der Frage der Erforderlichkeit wurde bemängelt, dass eigentlich eine Recyclingvorgabe sinnvoller wäre als ein Verbot der Tüten.³⁸⁰ Hier darf nicht übersehen werden, dass dem Unionsnormgeber ein Ermessensspielraum hinsichtlich der von ihm für erforderlich gehaltenen Maßnahmen zusteht.

³⁷⁷ Vgl. *Doyle/O'Hagan*, The Irish 'Plastic Bag Levy': A mechanism to reduce marine litter? Presentation at the Marine Litter Conference in Berlin April 10-12 2013. http://www.marine-litter-conference-berlin.info/userfiles/file/online/Plastic%20Bag%20Levy_Doyle.pdf (so am 23.11.2014).

³⁷⁸ *Frenz*, Reduktion von Einwegtüten – europarechtlich unzulässig, *AbfallR* 5/2013, 207 (208).

³⁷⁹ Vgl. <http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/eu-initiative-zur-reduzierung-von-plastiktueten-durchbruch-fuer-die> (so am 23.11.2014).

³⁸⁰ *Frenz*, Reduktion von Einwegtüten – europarechtlich unzulässig, *AbfallR* 5/2013, 207 (211).

2.2.2.12 Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts

2.2.2.12.1 Defizite/Hindernisse und positive Aspekte

In den vergangenen Jahren ist das Vergaberecht zunehmend auf das Ziel der Energieeffizienz ausgerichtet worden.³⁸¹ Kernpunkt ist die in der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU enthaltene Verpflichtung, dass die Zentralregierungen bei der Beschaffung von Produkten, Dienstleistungen und Gebäuden mit Auftragswerten oberhalb der maßgeblichen EU-Schwellenwerte die Energieeffizienz berücksichtigen. Bezugspunkte sind die Standards für die IT setzende Energy-Star-Verordnung (EG Nr. 106/2008) (Kennzeichnung für Strom sparende Bürogeräte) sowie die EU-Energieverbrauchskennzeichnungs-Rahmenrichtlinie 2010/30/EU, in der die „Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen“ geregelt ist. Zu nennen ist ferner Artikel 9 der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD, Richtlinie 2010/31/EU), wonach nach dem 31.12.2018 neue Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden, Niedrigstenenergiegebäude sein müssen. Besonders hervorzuheben ist die Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge. Art. 1 verpflichtet die Auftraggeber und bestimmte Betreiber dazu, „beim Kauf von Straßenfahrzeugen die Energie- und Umweltauswirkungen, einschließlich des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und bestimmter Schadstoffemissionen während der gesamten Lebensdauer, zu berücksichtigen, um den Markt für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge zu fördern und zu beleben und den Beitrag des Verkehrssektors zur Umwelt-, Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union zu verbessern. Art. 2 regelt Ausnahmenvorschriften, die die Mitgliedstaaten vorsehen können. Nach Art. 5 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, „dass alle in Artikel 3 genannten Auftraggeber und Betreiber ab dem 04.12.2010 beim Kauf von Straßenfahrzeugen Umweltauswirkungen berücksichtigen und mindestens eine der in Absatz 3 genannten Optionen anwenden.“ In Abs. 3 des Art. 5 heißt es dann weiter: „(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Bedingungen werden anhand der folgenden Optionen erfüllt: a) durch die Festlegung technischer Spezifikationen für die Energie- und Umweltleistung in den Unterlagen für den Kauf von Straßenfahrzeuge in Bezug auf die jeweils berücksichtigten Auswirkungen und die weiteren Umweltauswirkungen oder b) durch die Berücksichtigung der Energie- und Umweltauswirkungen bei der Kaufentscheidung, wobei diese Auswirkungen im Fall eines Vergabeverfahrens als Zuschlagskriterien dienen und — die in Artikel 6 genannte Methode angewendet wird, wenn diese Auswirkungen zur Berücksichtigung bei der Kaufentscheidung finanziell bewertet werden.“

Damit kann man als Defizit festhalten, dass hinsichtlich der Energieeffizienz EU-Vorgaben getroffen worden sind, die es auf dem Nachbarfeld der Ressourceneffizienz so noch nicht gibt.

Vor diesem Hintergrund sollte auch auf der EU-Ebene die Generierung zusätzlicher Nachfrage nach Produkten mit Sekundärrohstoffen gelingen. Die EU hat nicht zuletzt

³⁸¹ Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014, 9 f.

wegen der großen Marktmacht der Beschaffungen von Gütern durch die öffentliche Hand ein neues EU-Vergaberecht verabschiedet, welches seit dem 17.04.2014 in Kraft ist. Es handelt sich vor allem um die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge (RL 2014/24/EU), die die bisherige Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG ersetzt. Angesichts des Marktvolumens der öffentlichen Beschaffungen (in der EU: 16% der gesamten konsumtiven Ausgaben³⁸²) sind auch dynamische Anreize zur Entwicklung neuer Produkte- und Verwertungswege wahrscheinlich.

Mit der Neufassung wurden in die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge 2014/24/EU³⁸³) die **Umweltaspekte konkretisiert**. Erwägungsgrund 75 der Richtlinie legt nahe, dass „öffentliche Auftraggeber, die beabsichtigen, Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit spezifischen umweltbezogenen, sozialen oder sonstigen Merkmalen zu erwerben, auf bestimmte Gütezeichen Bezug nehmen können sollten, wie etwa das europäische Umweltzeichen, (multi)nationale Umweltzeichen oder andere Gütezeichen, sofern die Anforderungen für den Erwerb des Gütezeichens einen Bezug zum Auftragsgegenstand – wie der Beschreibung der Ware und ihrer Präsentation, einschließlich Anforderungen an die Verpackung – aufweisen“ (vgl. Art. 43 der Richtlinie). Nach Erwägungsgrund 88 sollten „öffentliche Auftraggeber (...) verlangen können, dass während der Ausführung eines öffentlichen Auftrags Umweltmanagementmaßnahmen oder -regelungen angewandt werden (vgl. Art. 62 der Richtlinie). Bei den Zuschlagskriterien (Art. 67), die auf das wirtschaftlichste Gebot abzielen, können umweltbezogene Aspekte bei der Feststellung des Preis-Leistungs-Verhältnisses berücksichtigt werden. Neu in der Richtlinie ist die ausdrückliche Verpflichtung der Vergabestelle, Lebenszykluskostenrechnungen (Art. 68) anzustellen. So sind die späteren Recyclingkosten sowie die Abholungskosten nach Nutzung ausdrücklich genannt (Art. 68 Abs. 1 a iv). Ziel des Lebenszykluskonzepts im Kontext des Abfallrechts ist es,

„den Umweltauswirkungen jeder einzelnen Phase der Nutzung einer Ressource oder eines Erzeugnisses mit dem Ziel Rechnung [zu tragen], die Gesamtfolgen zu minimieren. Die Anwendung des Lebenszykluskonzepts auf Abfälle – d.h. auf die letzte Phase im Lebenszyklus einer Ressource – bedeutet, dass die Abfallpolitik sich nicht nur mit der durch Abfälle verursachten Umweltverschmutzung befasst, sondern auch mit dem potentiellen Beitrag von Abfällen zur Verringerung der Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung.“

Eine Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts in Richtung mehr Ressourcenschutz sollte darin bestehen, dass **umfassende (nicht nur auf Kostenaspekte begrenzte, sondern an der Nachhaltigkeit ausgerichtete³⁸⁴) Life-Cycle-Assessments verbindlich werden**. Die derzeit bestehende Begrenzung auf reine Kostenaspekte erscheint als eines der **größten**

³⁸² Europäische Kommission (Hrsg.), Öffentliches Beschaffungswesen: EU-Rechtsvorschriften entlasten Steuerzahler erheblich, aber es bleibt noch Spielraum für weitere Einsparungen, Presserklärung IP/04/149, Brüssel, 03.02.2004, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-149_de.htm (so am 07.11.2014).

³⁸³ Vom 26.2.2014, ABl. Nr. L 94/65 vom 28.03.2014.

³⁸⁴ Vgl. zu an Nachhaltigkeit ausgerichteten LCA-Konzepten vgl. nur etwa *Chang/Lee/Chen*, Review of life cycle assessment towards sustainable product development, Journal of Cleaner Production 83 (2014) 48 (50 ff.).

Hemmnisse. Bereits im deutschen ProgRess-Ressourceneffizienzprogramm³⁸⁵ wird darauf verwiesen, dass eine Beschaffungspolitik, die ökologische und innovationspolitische Aspekte mit einbezieht, als nachfrageseitiges Instrument ein großes Potenzial zur Unterstützung ressourceneffizienter Produkte und damit einer nachhaltigen Entwicklung bietet.³⁸⁶

Von besonderer Bedeutung für den Ressourcenschutz war die Neuregelung zur Verwendung von Umweltzeichen (oder auch: Öko-Label)³⁸⁷ auf der Basis der Verordnung 66/2010/EG. Ausweislich diverser Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes wurden unzulängliche Ermächtigungsgrundlagen deutlich, Umweltzeichen von den Lieferanten einzufordern. Vergaberechtlich unzulässig war es nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 10. Mai 2012 dagegen bisher, zur Beschreibung der Leistung pauschal auf die Anforderungen eines Umweltzeichens zu verweisen und es dem Bieter selbst zu überlassen, herauszufinden, welches die Spezifikationen im Einzelnen sind.³⁸⁸ Das hat der EuGH 2012 in der die „Dutch Coffee“-Entscheidung³⁸⁹ klargestellt, in der es hieß:³⁹⁰

“The disputed tender was for the supply of coffee machines and ingredients in which social and environmental requirements were included. The case centered on two labels, one relating to fair trade aspects of purchasing and the other to the organic production of ingredients.

The ruling confirmed that it was not possible to set a requirement that the supplied goods need to bear a specific label. According to the court, organic production could be a required as a technical specification, but it found that social criteria under the ‘Max Havelaar’ label could not, as they relate to the ‘conditions under which the supplier acquired them from the manufacturer’.

However, the Court held that it was acceptable to refer to aspects of the production process in contract award criteria, even where these do not form part of the material substance of the goods being purchased.”

³⁸⁵ Vgl. dazu Kaiser, ProgRess: Das deutsche Ressourceneffizienzprogramm 2011, uwf 19 (2011), 49-58.

³⁸⁶ Bundesregierung (Hrsg.), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) 2012, S. 46; vgl. auch Münch/Jacob, Öffentliche Beschaffung zur Förderung der Ressourceneffizienz. Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes. April 2013, Berlin, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-1_öffentliche-Beschaffung_final.pdf (so am 16.11.2014).

³⁸⁷ Vgl. grds. Herrup, Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear? European Energy and Environmental Law Review 8 (1999), 144-153; Gertz, Eco-labelling—a case for deregulation?, Law, Probability and Risk (2005) 4 (3): 127; Thøgersen, Promoting “Green” Consumer Behaviour with Eco-Labels, in National Research Council (Hrsg.), 5. Promoting ‘Green’ Consumer Behavior with Eco-Labels: New Tools for Environmental Protection: Education, Information, and Voluntary Measures, The National Academies Press, Washington, 2002, S. 83-104.

³⁸⁸ Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014, 9 f.

³⁸⁹ EuGH, Urteil vom 10.05.2012, Rs. C-368/10, Kommission./Niederlande, Rdnr. 67 f.

³⁹⁰ S. für Umweltmanagementsysteme auch die EuGH-Entscheidung vom 8.7.2010, T-331/06 („Evropaiki Dynamiki v European Environment Agency“)

So durfte vor 2014 nur auf die im Anhang VI zur RL 2004/18/EG genannten (vordefinierten) technischen Spezifikationen verwiesen werden, zu denen Umweltzeichen nicht zu zählen waren. Zulässig war es allenfalls, dass Spezifikationen aus Umweltzeichen „verwendet“ werden (vgl. Art. 23 Abs. 6 RL 2004/18/EG). Das bedeutete, dass öffentliche Auftraggeber die technischen Spezifikationen aus Umweltzeichen explizit in die Leistungsbeschreibung aufnehmen mussten. Diese Vorgabe war aufgrund des damit verbundenen Aufwandes so gut wie nicht in der Vergabep Praxis umsetzbar. Die öffentlich-rechtlichen Auftraggeber hätten alle komplexen Umweltaanforderungen aus Umweltzeichen in ihren Ausschreibungen rezitieren müssen. Auch Ausschreibungsempfehlungen, die Umweltzeichenkriterien für die öffentliche Beschaffung anzupassen versuchten,³⁹¹ waren eine Hilfe, konnten das Problem aber nicht lösen.

In der Auflistung möglicher Arten technischer Spezifikationen in Artikel 42 Absatz 3 der Vergaberichtlinie wird nunmehr als erstes „Leistungs- oder Funktionsanforderungen, einschließlich Umweltmerkmalen“ genannt. Ferner verweist jetzt die Vergaberichtlinie auf die zulässige Verwendung sogenannter Gütezeichen in Artikel 43 Abs. 1. Danach dürfen Auftraggeber zukünftig bestimmte Gütezeichen nicht mehr nur als Nachweis anerkennen, sondern sie dürfen die Vorlage bestimmter Gütezeichen unter bestimmten Voraussetzungen sogar ausdrücklich verlangen. Dies bringt im Grundsatz eine erhebliche Vereinfachung. Der Begriff „Gütezeichen“ wird in Artikel 2 Absatz 1 Nummer 23 der Vergaberichtlinie definiert als „ein Dokument, ein Zeugnis oder eine Bescheinigung, mit dem bzw. der bestätigt wird, dass ein bestimmtes Bauwerk, eine bestimmte Ware, eine bestimmte Dienstleistung, ein bestimmter Prozess oder ein bestimmtes Verfahren bestimmte Anforderung erfüllt“. Das bedeutet, dass sogenannte Umweltzeichen oder Umweltlabels (z. B. Blauer Engel) Gütezeichen im genannten Sinne sein können.³⁹² Allerdings dürfen öffentliche Auftraggeber nach Artikel 43 Absatz 1 der Vergaberichtlinie nur die Vorlage solcher Gütezeichen verlangen, die sämtliche der in Artikel 43 Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Voraussetzungen (Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit) erfüllen. Das neue EU-Vergaberecht gestattet es also öffentlichen Auftraggebern unter bestimmten Voraussetzungen künftig, „Gütezeichen“³⁹³ (inkl. Umweltzeichen) direkt einzufordern oder auf deren detaillierte technische Anforderungen zu verweisen, sofern diese den vergaberechtlichen Mindestanforderungen entsprechen. Damit wird die indirekte Verhaltenssteuerung verstärkt.

Die schon bislang geltenden Grundsätze für die Auftragsvergabe oberhalb der Schwellenwerte werden in der neuen klassischen Vergaberichtlinie darüber hinaus erstmals in einer Weise ergänzt, die für die umweltfreundliche Beschaffung von besonderer Bedeutung ist. So heißt es in Artikel 18 Absatz 2 der neuen Vergaberichtlinie 2014/24/EU vom 26.2.2014:

³⁹¹ Vgl. u.a. die Ausschreibungsempfehlungen des UBA unter <http://www.beschaffung-info.de> (07.11.2014).

³⁹² *Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus*, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014, S. 78.

³⁹³ In Deutschland wird zwischen Güte- und Umweltzeichen differenziert (vgl. <http://www.ral.de/> (so am 09.05.2015). Treffender wäre der Begriff „Kennzeichnung“ (vgl. den englischen Wortlaut des RL-Entwurfs: „label“).

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die im Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

Diese **neue gleichberechtigte Nennung der Umweltfreundlichkeit der Beschaffung** ist zu Recht begrüßt worden.³⁹⁴ Artikel 18 Absatz 2 führe „zu einer erheblichen Aufwertung ökologischer Belange im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Systematisch ist die Einhaltung umweltrechtlicher Verpflichtungen nach Artikel 18 Absatz 2 künftig ebenso ein vergaberechtlicher Grundsatz wie die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit nach Artikel 18 Absatz 1 der Vergaberichtlinie. Die Gleichrangigkeit dieser Grundsätze ist zukünftig bei der Auslegung der EU-Vergaberichtlinie und – nach ihrer Umsetzung – auch des deutschen bzw. mitgliedstaatlichen Rechts zu berücksichtigen. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass die umweltfreundliche Beschaffung nach den Erwägungsgründen der Vergaberichtlinie für die Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum von erheblicher Bedeutung ist.

Weitere Regelungen, die auf die Verpflichtung aus Artikel 18 der Richtlinie Bezug³⁹⁵ nehmen, machen die europäische Vergaberichtlinie unabhängig von Umweltüberlegungen zu einem tatsächlich schärferen Instrument:³⁹⁶

- ▶ Nach Artikel 56 Absatz 1 Unterabsatz 2 hat der öffentliche Auftraggeber die Entscheidungsmöglichkeit, einen Auftrag nicht an den Bieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu vergeben, wenn sich herausstellt, dass das Angebot nicht den anwendbaren Verpflichtungen gemäß Artikel 18 Absatz 2 genügt.
- ▶ Artikel 57 Absatz 4 lit. a) räumt dem öffentlichen Auftraggeber das Recht ein, den Bieter auszuschließen, dem der Auftraggeber auf geeignete Weise Verstöße gegen die geltenden Verpflichtungen gemäß Artikel 18 Absatz 2 nachweisen kann.
- ▶ Gemäß Artikel 69 Absatz 3 Unterabsatz 2 (i.V.m. Absatz 2 lit. d)) hat der öffentliche Auftraggebers die Pflicht, Angebote abzulehnen, die ungewöhnlich niedrig sind, weil sie den Anforderungen des Artikel 18 Absatz 2 nicht genügen.

In der Leistungsbeschreibung können sowohl in den technischen Spezifikationen (Artikel 42) als auch in den Gütezeichen (Artikel 43) und Varianten (Artikel 45) Umweltanforderungen gestellt werden. Zu den technischen Anforderungen i.S.d. Anhangs VII Nr. 1 gehören nunmehr ausdrücklich

³⁹⁴ Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014, S. 75.

³⁹⁵ Artikel 71 Absatz 1 i.V.m. Absatz 6: Gewährleistung der Einhaltung der in Artikel 18 Absatz 2 genannten Verpflichtungen durch Unterauftragnehmer.

³⁹⁶ Schmidt/Buchmüller/Falke/Schnutenhaus, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014, S. 75.

- ▶ nicht nur –wie bislang – Umwelt-, sondern auch „Klimaleistungsstufen“ und
- ▶ nicht nur – wie bislang – Produktionsprozesse und -methoden, sondern Produktionsprozesse und -methoden „in jeder Phase des Lebenszyklus“ der Bauleistung, Lieferung, oder Dienstleistung.

Begriff des „Lebenszyklus“ ist in der neuen Vergaberichtlinie 2014/24/EU erstmals definiert. Er umfasst nach Artikel 2 Absatz 1 Nummer 20 „alle aufeinander folgenden und/oder miteinander verbundenen Stadien, einschließlich der durchzuführenden Forschung und Entwicklung der Produktion, des Handels und der damit verbundenen Bedingungen, des Transports, der Nutzung und Wartung, während der Lebensdauer einer Ware oder eines Bauwerks oder während der Erbringung einer Dienstleistung, angefangen von der Beschaffung der Rohstoffe oder Erzeugung von Ressourcen bis hin zur Entsorgung, Aufräumarbeiten und Beendigung der Dienstleistung oder Nutzung“.

Nunmehr kann die Verwaltung unter dem **Kriterium Leistungsfähigkeit eines Bieters** die Erfüllung von Systemen oder Normen für das Umweltmanagement und in diesem Zusammenhang die Vorlage von Bescheinigungen unabhängiger Stellen verlangen. Das ergibt sich aus Artikel 62 Absatz 2 der neuen Vergaberichtlinie.

Gegenüber der bisherigen Rechtslage sind jedoch folgende Neuerungen zu beachten:

- ▶ Anders als bislang ist die Möglichkeit, eine Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystem zu verlangen, nicht mehr auf die Ausschreibung von Bau- und Dienstleistungsaufträgen beschränkt. Auch Lieferleistungen können nach der Systematik der neuen Richtlinie einbezogen werden.
- ▶ Die Registrierung der Umweltmanagementregelungen im Rahmen von Unionsinstrumenten wie der Verordnung (EG) Nummer 1221/2009 ist zukünftig nicht mehr erforderlich.
- ▶ Die neue Vergaberichtlinie schließt auch Ökogütezeichen ein, die Umweltmanagementkriterien beinhalten.
- ▶ Nachweise über Umweltmanagementmaßnahmen, die den in Artikel 62 Absatz 2 Unterabsatz 1 der neuen Vergaberichtlinie genannten europäischen oder internationalen Normen nicht genügen, dürfen von öffentlichen Auftraggebern zukünftig nur noch unter engeren Voraussetzungen anerkannt werden als bislang. Nach Artikel 62 Absatz 2 Unterabsatz 2 ist eine Anerkennung nur noch möglich, wenn der Bieter nachweislich keinen Zugang zu den Bescheinigungen hatte oder diese ohne Verschulden innerhalb der einschlägigen Fristen nicht erlangen konnte.

Die Richtlinie 2014/24/EU sieht ferner vor, den Zuschlag wie bisher auf das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ zu erteilen (Artikel 67 Absatz 1 der Vergaberichtlinie). Das wirtschaftlich günstigste Angebot kann der Auftraggeber nach Artikel 67 Absatz 2 Unterabsatz 1 dabei wie folgt ermitteln:

- ▶ Preis-Leistungs-Verhältnis,
- ▶ Kostenwirksamkeit (z. B. Lebenszykluskostenrechnung), oder
- ▶ niedrigster Preis (sofern der Mitgliedstaat diese Möglichkeit nicht ausschließt).

Selbst die Kriterien, die bereits nach dem Wortlaut ausdrücklich in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen, sind sehr weit gefasst und umfassen eine Anknüpfung „in irgendeiner Hinsicht“ sowie „in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium“. Auf der Grundlage dieser Neuregelung dürften sich die Möglichkeiten öffentlicher Auftraggeber zur Berücksichtigung umweltfreundlicher Aspekte im Rahmen der Zuschlagskriterien – ebenso wie im Rahmen der technischen Spezifikationen – insbesondere durch die Möglichkeit zur Einbeziehung sämtlicher Lebenszyklus-Stadien sowie der gesamten Lieferkette erheblich ausweiten. Bestehende Rechtsunsicherheiten werden durch diese Klarstellung ausgeräumt.

Eine weitere wesentliche Neuregelung in der Vergaberichtlinie 2014/24/EU betrifft die Regelung zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots allein aufgrund von Kosten bzw. der Kostenwirksamkeit (Artikel 67 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Vergaberichtlinie).

Insoweit enthält die Vergaberichtlinie insbesondere Regelungen

- ▶ zur Lebenszykluskostenrechnung,
- ▶ zur Vorgabe von Festpreisen oder Festkosten und
- ▶ zur Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Einschränkung des Kostenansatzes.

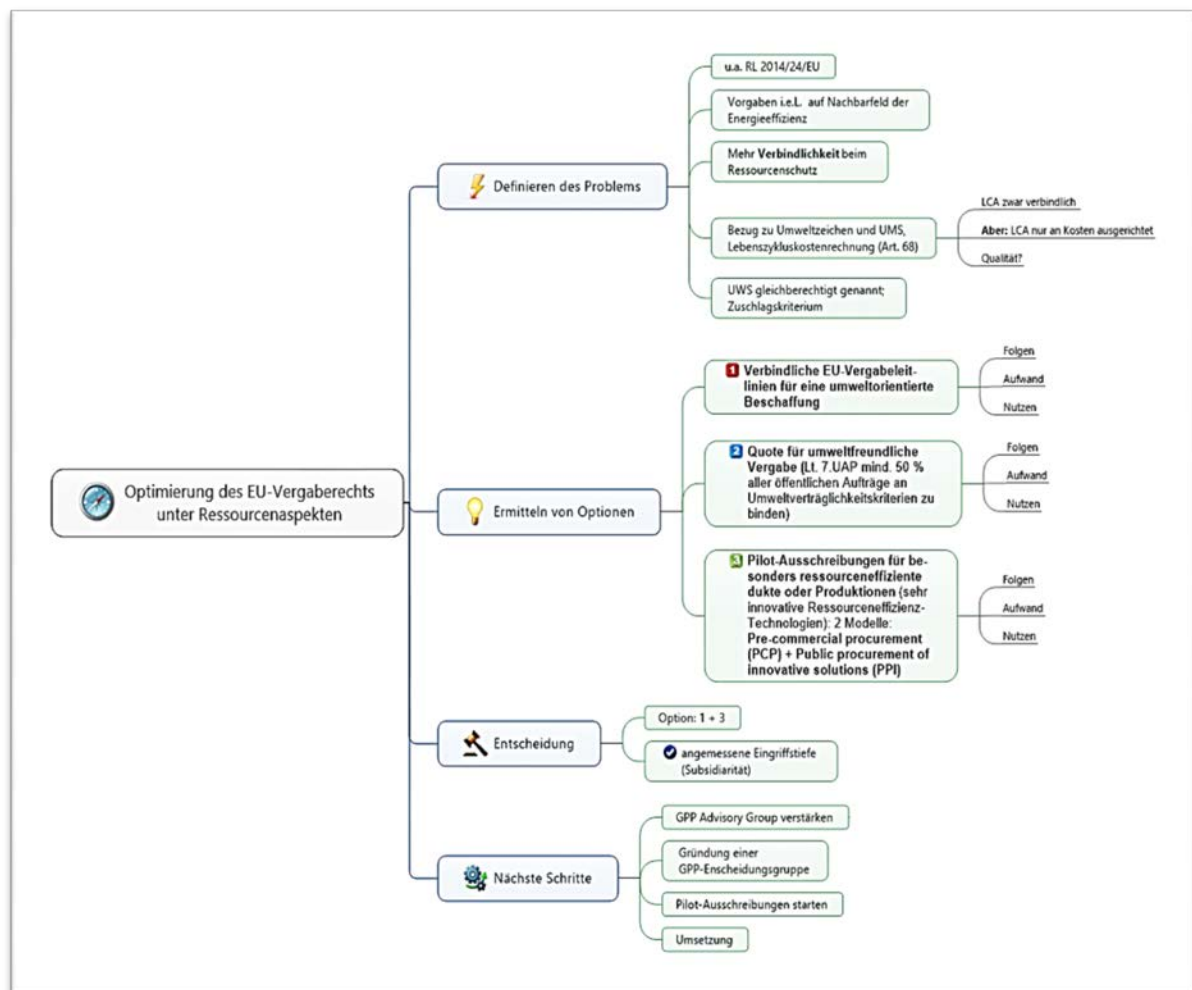
Diese Grundsätze ergaben sich zwar schon bislang aus der Rechtsprechung des EuGH³⁹⁷, sie wurden nun aber noch einmal ausdrücklich klargestellt. In der Praxis kann die Pflicht öffentlicher Auftraggeber zur Nachprüfung der aufgestellten Zuschlagskriterien eine erhebliche Hürde für die umweltfreundliche Beschaffung bedeuten. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Auftraggeber Umwelanforderungen stellt, die sich nicht im Endprodukt wieder finden, z. B. Anforderungen in Bezug auf Produktionsmethoden (z. B. Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien) oder Anforderungen an einzelne Lebenszyklus-Stadien, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Endprodukt haben.

2.2.2.12.2 Vorschläge

Im Folgenden sollen drei **Vorschläge** diskutiert werden, wie das Vergaberecht besser auf das Ziel der Ressourceneffizienz ausgerichtet werden kann:

³⁹⁷ EuGH, Urt. v. 04.12.2003, Rs. C-448/01, Slg. 2003, I-14527, Rn. 50 („Wienstrom“).

Abbildung 6: Vorschlag zur Optimierung des EU-Vergaberechts unter Ressourcenschutzaspekten



Quelle: Eigene Darstellung

In Betracht kommen **erstens verbindliche EU-Vergabeleitlinien für eine umweltorientierte Beschaffung**. Im zwischenzeitlich zurückgezogenen Circular Economy Package der EU vom 02.07.2014³⁹⁸ waren ausdrücklich solche Leitlinien genannt, ohne diese aber auf der Ebene der EU selbst vorzusehen. Danach sollten nach dem Willen der EU „**Leitlinien erstell(t) (werden)** zu den Möglichkeiten, die die neuen Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf dem Gebiet der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung bieten“. Ferner sollte „eine Empfehlung für die Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung des indikativen Ziels eines zu 50 % umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens³⁹⁹ ausgearbeitet“ werden. Schließlich sollte es Ziel sein, „inno-

³⁹⁸ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa, Brüssel, den 02.07.2014, COM(2014) 398 final.

³⁹⁹ KOM(2008) 400.

vative Instrumente wie vorkommerzielle Auftragsvergabe und öffentliche Aufträge für Innovation (zu) fördern und den Aufbau von Behördennetzen für umweltorientierte öffentliche Beschaffung (zu) erleichtern (...).“

Die Idee verbindlicher EU-Umweltanforderungen für die Vergabeverwaltung ist nicht neu. Schon *Schneider*⁴⁰⁰ sah sie als ein mögliches Instrument an: „Auf einer ersten Stufe stehen europäische Umweltanforderungen, die für die nationalen Vergabeverwaltungen verbindlich sind und vergaberechtlich insbesondere als Ausschlusskriterien für diese Standards nicht erfüllende Angebote umgesetzt werden können.“ Er führte als Beispiel für nur von öffentlichen Auftraggebern zwingend zu beachtende Umweltanforderungen die Anfang 2008 seitens der EU eingeführte „Energy-Star-Verordnung“ an, die den aus den USA stammenden Energy Star in ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte integriert. Seitdem sind Gemeinschaftsorgane und bestimmte nationale Behörden gehalten, mindestens so hohe Stromsparanforderungen an Bürogeräte aufzustellen als die gemeinsamen Spezifikationen des „Energy-Star“. Tatsächlich hat für die EU das Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies (IPTS)⁴⁰¹, bereits eine ganze Reihe von GPP-Kriterienkatalogen entwickelt (Bürogebäude, Wasserheizsysteme sowie Farben und Lacke) oder überarbeitet diese gerade (Textilien, Büro-IT-Ausstattung, Möbel, Straßenbauarbeiten, Reinigungsdienst, Lebensmittel und Catering)

Derzeit wird intensiv diskutiert, ob und wenn ja, auf welcher Ebene (Mitgliedstaaten oder EU?) solche verbindlichen („mandatory“) Vergabevorgaben aufgestellt werden sollen. So kündigte die Europäische Kommission in der European Commission's Green Public Procurement Advisory Group (GPP Advisory Group) Ende September 2014 nicht nur an, dass die EU Leitlinien erlassen wolle, wie die neuen Vergaberichtlinien auf dem Feld des Green Public Procurement genutzt werden können.⁴⁰² Ein Vertreter der Kommission gab ferner einen Überblick über „Mandatory GPP in MS“. Von 21 Mitgliedstaaten, die Auskunft gegeben hätten, verfügten acht Mitgliedstaaten über verbindliche Kriterien für bestimmte Produkte/Dienstleistungen (AT, BE, CZ, DK, D, LT, NO, UK, E, CH), zwei Mitgliedstaaten wären in Überlegungen (IT, RO), ein Mitgliedstaat habe ein verpflichtendes generelles Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (FR) und acht Mitgliedstaaten hätten keine GPP-Verpflichtungen festgelegt (BG, FI, IR, NL, PL, PT, SK, SV). Für die Umsetzung verpflichtender GPP-Verpflichtungen wurde auf die Entwicklung und die Veröffentlichung von GPP-Kriterien sowie das rechtlich verbindliche Anordnen der Verwendung von GPP-Kriterien in Vergabedokumenten hingewiesen.⁴⁰³

⁴⁰⁰ *Schneider*, Umweltschutz im Vergaberecht, NVwZ 2009, 1057.

⁴⁰¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/23_09_2014/Update_GPP_criteria_JRC.pdf (so am 07.12.2014).

⁴⁰² European Commission's Green Public Procurement Advisory Group (GPP Advisory Group), Meeting Ghent, 23-24 September 2014, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/23_09_2014/Info_Commission_new_policy_development_DG_ENV.pdf (so am 07.12.2014).

⁴⁰³ *Miguel Gama-Caldas*, Update on GPP criteria under development/revision, Vortrag beim Meeting of the EU GPP Advisory Group, Ghent, 24th September 2014.

Für eine Rechtfertigung rechtlich verpflichtender Vergabevorgaben wurde Art. 11 AEUV ins Feld geführt.⁴⁰⁴ Jedenfalls kann den Verwaltungen in den Mitgliedstaaten problemlos vorgeschrieben werden, dass sie vor Beginn einer Ausschreibung umweltfreundliche Produkte oder Verfahren ermitteln müssen. Dass das jedoch mit nicht unerheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist, versteht sich von selbst.

Der zweite zu diskutierende Vorschlag betrifft eine Quote für die umweltfreundliche Vergabe. Das 7. UAP nennt das Ziel (Nr. 38), mindestens 50 % aller öffentlichen Aufträge an Umweltverträglichkeitskriterien zu binden. Es begegnet keinen rechtlichen Bedenken, öffentlichen Auftraggebern politisch vorzugeben, dass sie den Zugang von Unternehmen mit umweltfreundlichen Produktionen oder Produkten zu ihren öffentlichen Aufträgen optimieren sollen. Eine politische Zielvorgabe für die Beteiligung solcher Unternehmen an der Gesamtbeschaffung schafft Anreize für die Auftraggeber, um die verfügbaren Instrumente optimal für eine ressourcenfreundliche Beschaffung zu nutzen. Zu fragen ist aber, ob eine solche Vorgabe auch als verbindliche Quotenregelung rechtlichen Bedenken begegnet.

Quoten als Vorgaben für das Vergaberecht sind nicht per se europarechtlich unzulässig.⁴⁰⁵ Auch wenn das Vergaberecht als Instrument dem Wettbewerb⁴⁰⁶ dient, muss es der europäischen Rechtsetzung unbenommen sein, unter bestimmten Voraussetzungen ökologische Kriterien in die Vergaberichtlinien aufzunehmen und deren Anwendung im Vergabeverfahren sogar zwingend vorzuschreiben. In entsprechender Anwendung der Dassonville-Formel kann das angenommen werden, wenn zwingende Gründe des Gemeinwohls eine solche Vorgabe bedingen. Das ist hier bei der Ressourceneffizienz als einem der Kernziele („Leitinitiative“⁴⁰⁷) von Europa 2020 der Fall (vgl. Art. 191 Abs. 1 Nr. 3 AEUV).

Es stellt sich aber die Frage, ob im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes solche Kriterien wirklich auf europäischer Ebene festgelegt werden sollten, statt sie auf mitgliedstaatlicher Ebene festlegen zu lassen. Richtigerweise kann es der ausschreibenden Stelle in den Mitgliedstaaten nicht vorbehalten sein, in eigener Verantwortung solche Kriterien zu berücksichtigen. Das würde zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. schlimmstenfalls zu einem „Race-to-the-bottom“ im Binnenmarkt führen, in dem sich diese Beschaffungsvorgänge oberhalb der Schwellenwerte bewegen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Vergaben in den Mitgliedstaaten⁴⁰⁸ ließe sich eine europäische Rege-

⁴⁰⁴ Wiesbrock, Anja, An Obligation for Sustainable Procurement? Gauging the Potential Impact of Article 11 TFEU on Public Contracting in the EU, Legal Issues of Economic Integration, 40(2) 2013, 105-132.

⁴⁰⁵ Faßbender, Die neuen Regelungen für eine mittelstandsgerechte Auftragsvergabe, NZBau 2010, 529 (531) zur Eigenleistungsquote des Bieters als besondere zusätzliche Bedingung für die Auftragsausführung.

⁴⁰⁶ Zum Wettbewerbsprinzip des EU-Vergaberecht vgl. nur etwa Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., München 2013, § 9 Rdnr. 5.

⁴⁰⁷ Europäische Kommission, Mitteilung Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, Brüssel, den 26.01.2011, KOM(2011) 21, http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_de.pdf.

⁴⁰⁸ European Commission, Annual Public Procurement Implementation Review 2013, 2014, SWD(2014) 262 final. Brussels, 01.08.2014, <http://www.sustainable->

lung einer Quotenvorgabe „Umweltkriterien“ oberhalb der Schwellenwerte sicher rechtfertigen. Sie erschiene auch dann nicht unverhältnismäßig, wenn sie sich zunächst auf einige, besonders ressourcenintensive Beschaffungsvorgänge bzw. solche, bei denen besondere Ressourceneffizienzgewinne zu erzielen sind, beschränken würde.

So verwundert es nicht, wenn im Vergaberecht die Einführung beispielsweise einer KMU-Quote diskutiert wurde.⁴⁰⁹ Konkret wurde an eine positive Diskriminierung von KMU gedacht. Ein bestimmter Anteil der zu vergebenden Aufträge wird von vornherein mittels festgelegter Vergabequote ausschließlich KMU vorbehalten. Solche Vergabequoten sind etwa aus den U.S.A. bekannt. Auch der Blick in die deutsche Vergabelandschaft zeigt, dass Quotenvorgaben zwar selten sind, dass sie jedoch dennoch existieren. Beispiel einer Quote ist die 90%-Quotenvorgabe für Recyclingpapier in den Beschaffungsrichtlinien des Saarländischen Finanzministeriums zur Erläuterung des § 55 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung.⁴¹⁰ Damit werden allerdings Marktteile nicht für bestimmte Unternehmen aber für bestimmte Unternehmensgruppen reserviert. Darin kann man einen Widerspruch zum Grundsatz der Gleichbehandlung von Bietern sehen, der im EU-Vergaberecht seinen festen Platz hat und sich laut EuGH aus den Grundfreiheiten ableiten lässt. Das ist der Grund, weshalb die EU zwar 2008 einen „Small Business Act for Europe“ erlassen hat⁴¹¹, für diesen jedoch nicht die Form einer verbindlichen Regelung des europäischen Sekundärrechts gewählt hat. Die zurückhaltende Position der EU wird aus der nachfolgenden Meinungsäußerung des Europäischen Rates⁴¹² deutlich:

“8. Are there quotas for public procurement in the SBA, like in the USA? Why not?

There are no fixed SME quotas for the public procurement. Public procurement accounts for some 1800 billion Euros within the EU (16% of EU GDP), so it could be a danger to impose strict quotas as it could distort the market (the best proposal gets a contract). A recent study showed that about 42% of the value of public procurement contracts in the EU (under the EU Public Procurement directives) goes to SMEs, compared to the US quota of around 23%. We therefore believe that a better way to help SMEs would be to level the playing field for them.”

procurement.org/fileadmin/template/scripts/sp_resources/tools/put_file.php?uid=2a372689 (so am 07.12.2014).

⁴⁰⁹ Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens – Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge – Teil 3, ZfBR 2011, 515.

⁴¹⁰ Hermann/Acker, Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, UBA-Texte 52/2011, UFOPLAN des BMUB FKZ 3709 95 301, UBA-FB 001511, März 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4160.pdf> (so am 07.11.2014).

⁴¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 25.06.2008: Vorfahrt für KMU in Europa Der „Small Business Act“ für Europa [KOM(2008) 394 endg. – nicht im Amtsblatt veröffentlicht] und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Überprüfung des „Small Business Act“ für Europa [KOM(2011) 78 endg. – nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

⁴¹² European Council, Frequently Asked Questions (FAQ) about the “Small Business Act” for Europe (SBA), 2008, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/sba_faq_en.pdf (so am 07.11.2014).

Bekannt ist allerdings, dass die Kommission bereits einmal mit der Einführung einer EU-weiten, verbindlichen Quote gescheitert ist. So sah der damalige Vorschlag vom 21.12.2005 für eine Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge KOM (2007) 817 endg.⁴¹³ (in erster Linie auf schwere Nutzfahrzeuge zielend) für die Fahrzeugbeschaffung im öffentlichen Nahverkehr eine bestimmte Quote (25 %) für Fahrzeuge vor, die die Norm „besonders umweltfreundliches Fahrzeug“ (enhanced environment-friendly vehicle – EEV) im Sinne der Gemeinschaftsvorschriften über Schadstoffemissionen erfüllen. Nach Widerstand aus dem Europäischen Parlament während des Rechtsetzungsverfahrens wurde 2006 der Vorschlag der Kommission abgelehnt. Im Dezember 2007 wurde in einem neuen Vorschlag statt der Festlegung einer bestimmten Quote vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten durch die Umsetzung der Richtlinie die betroffenen Behörden und Unternehmen dazu verpflichten, bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen die über die gesamte Lebensdauer anfallenden des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen und der Schadstoffemissionen als Vergabekriterien zu berücksichtigen. Bei der Entscheidung werden aber die Vielzahl an Vergabestellen (ca. 30.000 allein in Deutschland) sowie die unterschiedlichen Produkte bzw. Zertifikate⁴¹⁴ zu berücksichtigen sein.

Als **dritter Vorschlag** sollen **Pilot-Ausschreibungen für besonders ressourceneffiziente Produkte oder Produktionen** genannt werden. Es ist kein Widerspruch in sich, im Rahmen der Vergaben ein Ausschreibungsmodell zu diskutieren. Gemeint ist vielmehr, besonders innovative Ressourceneffizienz-Technologien bewusst auszuschreiben. Eine solche Vorgehensweise lässt sich unter den Modellen des **Pre-commercial procurement (PCP)** und des **Public procurement of innovative solutions (PPI)** fassen, die beide in zwei komplementären Phasen des Innovationszyklus zum Einsatz kommen: PCP bezieht sich auf die Ausschreibung von FuE-Leistungen in der vorkommerziellen Phase – sog. „vorkommerzielle Auftragsvergabe“. Beim PPI sollen Einkäufer als Erstanwender in der Markteinführungsphase innovativer Lösungen agieren – sog. „Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Produkte und Dienstleistungen“.⁴¹⁵ Das PCP-Verfahren ermöglicht es den Einkäufern, Risiken und Nutzen mit den teilnehmenden Firmen zu teilen. Im Rahmen dieses Verfahrens überträgt der Auftraggeber das geistige Eigentum zusammen mit den beteiligten Firmen und lässt ihnen so die Möglichkeit, neu entwickelte Lösungen an andere Märkte weiterzuverkaufen. So haben die Unternehmen die Möglichkeit, Entwicklungskosten zu kompensieren, und der Beschaffer hat die Möglichkeit, etwas lizenzfrei zu nutzen. Diese Lösung wird in den USA vielfach praktiziert und erfolgreich

⁴¹³ Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 16/8135 Nr. 2.52 – Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge KOM (2007) 817 endg.; Ratsdok. 5113/08, Seite 11 f., BT-Drucksache 16/10273 vom 18.09.2008.

⁴¹⁴ Vgl. ReedExhibitions/Prognos AG (Hrsg.), Zukunftsreport Moderner Staat 2013, http://www.sustainable-procurement.org/fileadmin/template/scripts/sp_resources/tools/put_file.php?uid=11203438 (so am 12.11.2014), S. 17.

⁴¹⁵ Vgl. hierzu https://www.uni-due.de/imperia/md/content/med/anne_m%C3%BCngersdorff.pdf (so am 12.11.2014).

genutzt.⁴¹⁶ Die genannten Verfahren kommen im Bereich der IT-Technologie zum Einsatz.⁴¹⁷ Das 7. UAP nennt beide Instrumente.

Hinsichtlich solcher Ausschreibungsmodelle werden Pro- und Contra-Argumente genannt. Zur Erläuterung soll hier auf das Ausschreibungsmodell für die EEG-Förderung⁴¹⁸ für große Freiflächenanlagen für Photovoltaik eingegangen werden, das die EEG-Förderquote ablösen soll und das von der Monopolkommission der Bundesregierung bewertet wurde.⁴¹⁹ Spätestens 2017 soll demnach die finanzielle Förderung und ihre Höhe für die erneuerbaren Energien wettbewerblich über technologiespezifische Ausschreibungen ermittelt werden (Pilotmodell), vgl. § 55 Abs. 1 EEG 2014 und die Verordnungsermächtigung für die Ausschreibungsmodalitäten zugunsten der Bundesregierung (§ 88 EEG 2014). Die Monopolkommission sieht in dem Ausschreibungsmodell „eine Stärkung wettbewerblicher Elemente“ und verweist auf die Erfahrungen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen, z.B. im Schienenpersonennahverkehr. So sieht die Monopolkommission, dass eine Vielzahl wesentlicher Angebotsparameter ex ante festgelegt werden müssen und verweist darauf, dass sowohl für die Verwaltung als auch für die teilnehmenden Unternehmen ein erheblicher Verwaltungsaufwand entsteht. Weiter schreibt die Monopolkommission: „Zudem tendieren Ausschreibungsmärkte, wie z. B. vom deutschen Schienenpersonennahverkehr bekannt, oft eher zu einer Marktkonzentration, da die Markteintrittshürden in Form der Ausschreibungsbedingungen, festen Ausschreibungszeiträumen und Skaleneffekten höher liegen als in einem Open-access-Verfahren.“

Zusammengefasst werden zwei Vorschläge unterbreitet: Neben verbindlichen EU-Vergabeleitlinien für eine umweltorientierte Beschaffung werden Pilot-Ausschreibungen für besonders ressourceneffiziente Produkte oder Produktionen genannt. Modelle sind das Pre-commercial procurement (PCP) und das Public procurement of innovative solutions (PPI), welche beide in zwei komplementären Phasen des Innovationszyklus zum Einsatz kommen. Dagegen wird die ebenfalls diskutierte Quote für die umweltfreundliche Vergabe – das 7. UAP nennt das Ziel (Nr. 38), mindestens 50 % aller öffentlichen Aufträge an Umweltverträglichkeitskriterien zu binden – nur als politische Vorgabe zu verstehen sein.

416

http://www.hk24.de/innovation/auftragsberatung/praxistipps/tippsdeutschland/1682840/Vorkommerzielle_Auftragsvergabe_vom_BMWi.html (so am 12.11.2014).

417 Vgl. European Commission, Innovation Procurement, The power of the public purse, EU funded projects in the ICT domain, Brussels 2014, http://www.sustainable-procurement.org/fileadmin/template/scripts/sp_resources/tools/put_file.php?uid=2301ef74 (so am 23.12.2014).

418 Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien – Erneuerbare-Energien-Gesetz.

419 Monopolkommission (Hrsg.), Auszug aus Hauptgutachten XX (2012/2013) Kapitel I, Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik, Neuere Entwicklungen, http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/1_Kap_2_A_HG20.pdf (so am 23.12.2014), Ziff. 75 ff.

2.2.2.13 Verbindliche und freiwillige Produktkennzeichnungen

Produktkennzeichnungen (labels) sind Voraussetzungen für andere Instrumente (z.B. Beschaffungsvorgaben), können aber auch als Stand-alone-Lösungen Erfolg haben. Sie können u.a. Vorgaben zur Kennzeichnung von Recycling- oder Reparaturfähigkeit, Nutzungsdauer, Gesamtressourceninanspruchnahme etc. enthalten. Zielstellung ist die „Unterstützung informierter Kaufentscheidungen der Verbraucher“, so die EU-Kommission in ihrem Grünbuch Kunststoffabfälle.⁴²⁰

Das EREP forderte in seinen Empfehlungen vom 17.06.2013⁴²¹ eine Art Produktpass (Environmental Product Declaration), welcher im Verhältnis zwischen Unternehmen über die Inhaltsstoffe eines Produktes informieren soll. Er soll ferner Aufschluss darüber geben, wie das Produkt repariert werden kann. So sollen Informationen in Produktketten der Kreislaufwirtschaft, gerade bei Recyclingprodukten, schnell bereit stehen. Diese Forderung übersieht, dass Rezyklathersteller regelmäßig gerade nicht wissen, welche Substanzen (u.U. auch Fremdstoffe) sich in ihrem aufbereiteten Material befinden. Sie können aufgrund der ungeklärten Herkunft (z.B. von Kunststoffabfällen) eine solche Garantie auch gar nicht übernehmen.

So ist die Entwicklung eines entsprechenden Labels zur Recyclingfähigkeit auf europäischer Ebene denkbar. Konkret geht es um die Weiterentwicklung des EU-Umweltzeichens gemäß der Verordnung 66/2010/EU, welches 1992 durch eine EU-Verordnung (Verordnung EWG 880/92) als freiwilliges Zeichen eingeführt wurde und sich nach und nach zu einer Referenz für Verbraucher entwickelt hat. Zu denken ist an die extensivierte Einführung von ökologischen Kriterien in Form von Lebenszyklusanalysen für noch deutlich mehr Produktgruppen, als bisher.⁴²² Verbindliche Lösungen in Form von gesetzlichen Vorgaben sollten also, um effektiv und praktikabel zu sein, eine (produkt)sektorspezifische Priorisierung von Recyclingkriterien berücksichtigen. Zwar sind schon Produktgruppen auch wegen des Ressourcenverbrauchs erfasst (wie die Druck- und Kopiertechnik⁴²³), die Spielräume hinsichtlich Produktgruppen und Kriterien sind jedoch noch nicht ausgeschöpft, was den Ressourcenschutz angeht.⁴²⁴ Dagegen erscheint es nicht angebracht, für alle Produkte einer Produktgruppe, für das ein Umweltzeichen überhaupt möglich ist (vgl. die Ausschlüsse etwa für gefährliche Chemikalien in Art. 6 Abs. 6, 7 der VO 66/2010/EU), ein Umweltzeichen zu fordern. Die Konstruktion in Art. 1 der Umwelt-

⁴²⁰ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concernant la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 23.11.2014), S. 17.

⁴²¹ Action for a resource efficient Europe (First set of policy recommendations adopted in Brussels, 17 June 2013).

⁴²² Vgl. die Liste aller Produktgruppen und Kriterien (Stand 06.08.2014) unter http://www.eu-ecolabel.de/produktgruppen-kriterien.html?&no_cache=1 (so am 23.11.2014).

⁴²³ Vgl. Commission Decision (2013/806/EU).

⁴²⁴ Euractiv (Hrsg.), Ecolabels are part of the drive for a more resource-efficient Europe, Published: 14/11/2013, <http://www.euractiv.com/sustainability/ecolabels-part-drive-resource-ef-analysis-531699> (so am 23.11.2014).

zeichen-Verordnung 66/2010/EU will gerade die positiven Produkte mit einem Zeichen belegen, mit dem die Produzenten werben können und übrigens auch nicht müssen.⁴²⁵

Inhaltlich wurde bereits mit Blick auf den deutschen Blauen Engel ausgelotet, welcher Unteraspekt des Ressourcenschutzes mit dem Zeichen ausgezeichnet werden könnte⁴²⁶: Produkte aus ressourcenleichten Werkstoffen, Produkte aus Sekundärrohstoffen, Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen, Produkte mit verlängerter Lebensdauer (d.h. langlebige Produkte oder die Wiederaufbereitung und die Wiederverwendung) sowie ggf. ressourceneffiziente Dienstleistungen.

Wenn hier auf ein Umweltzeichen abgestellt wird, wird gleichzeitig deutlich, dass der Weg über eine theoretisch denkbare Erweiterung der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie 2010/30/EU⁴²⁷ nicht verfolgt wird. Die Vorgehensweise mittels des bereits eingeführten Umweltzeichens erscheint gegenüber der Erweiterung der Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie mit geringerem Regelungsbedarf erfolgversprechender.

Zudem ist hier beim Umweltzeichen die Schnittstelle zwischen Umweltzeichen und Konformitätsbestätigungen zu beachten. Während die erstgenannten eine spezifische Qualität von Produkt oder Produktion im Hinblick auf die Umwelt ausdrücken („Umweltleistung“), bestätigen die zweitgenannten lediglich die Einhaltung der für das Produkt geltenden Anforderungen, zu denen auch ökologische Anforderungen zählen können. So sieht auch die EU-Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG (s. dort Anhang I, Pkt. 1.3. „d) Menge der voraussichtlich entstehenden Abfallstoffe und e) Möglichkeiten der Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung von Material und/oder Energie“) Vorgaben vor. Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen ist dabei zu differenzieren zwischen den verpflichtend anzugebenden Produktinformationen aufgrund verschiedener EU-Richtlinien (z.B. Ökodesign-Richtlinie und Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie) und der Konformitätskennzeichnung.

Rechtsgrundlagen sind EU-Richtlinien zu speziellen Produktgruppen, deren Rechtsfolgen durch die Richtlinie 93/68/EWG (einheitliche Konformitätskennzeichnung) auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene harmonisiert wurden („New Approach“). Danach soll nunmehr die Übereinstimmung von Produkten mit den Sicherheitsvorschriften von EU-Richtlinien durch das „CE“-Siegel deutlich gemacht werden. Beispiele sind:

- ▶ Maschinenrichtlinie: Richtlinie 2006/42/EG v. 17.05.2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG, ABl. L 154, S. 24 ff.; in nationales Recht umgesetzt durch die Verordnung zur Änderung der Verordnungen nach § 3 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes v. 18.06.2008, BGBl. I S. 1060.

⁴²⁵ *Epiney*, Umweltrecht der EU, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, Kapitel 6 Rdnr. 105.

⁴²⁶ *Scholl*, Blauer Engel und Ressourcenschutz, in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.), Paper zu Arbeitsschritt 12.2 des Arbeitspaket 12 des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRess), Wuppertal 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP12_5.pdf (so am 23.11.2014), S. 5 ff.

⁴²⁷ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU Nr. L 153 vom 19.05.2010, S. 1.

- Richtlinie des Rates v. 22.07.1993 zur Änderung der Richtlinien 87/404/EWG (einfache Druckbehälter), 88/378/EWG (Sicherheit von Spielzeug), 89/106/EWG (Bauprodukte), 89/336/EWG (elektromagnetische Verträglichkeit), 89/392/EWG (Maschinen), 89/686/EWG (persönliche Schutzausrüstungen), 90/384/EWG (nichtselbsttätige Waagen), 90/385/EWG (aktive implantierbare medizinische Geräte), 90/396/EWG (Gasverbrauchseinrichtungen), 91/263/EWG (Telekommunikationsendeinrichtungen), 92/42/EWG (mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickte neue Warmwasserheizkessel) und 73/23/EWG (elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen).

Neben den Konformitätskennzeichnungen kann auch versucht werden, die europäische Normung im Europäischen Komitee für Normung (CEN) mehr auf den Ressourcenschutz auszurichten.⁴²⁸

Die obligatorische Einführung von Labeln etwa zur Recyclingfähigkeit wäre an den europäischen Grundrechten zu messen, konkret der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 Abs. 1 GRC. Im Rahmen der notwendigen Verhältnismäßigkeitsprüfung sind die Schonung der Ressourcen bzw. der rationelle Umgang mit ihnen auch mit Blick auf Art. 191 Abs. 3 AEUV ein legitimer Gemeinwohlbelang und damit ein geeignetes Ziel der Einschränkung. Die Verpflichtung zur Verwendung von Labeln ist auch notwendig, um dem Ziel näher zu kommen. Mittels dieser Labels kann es gelingen, mehr Abfälle zu vermeiden als bisher. Schließlich können die verlangten Labels auch als notwendig bezeichnet werden. Ohne sie würde in den Unternehmen u.U. unwissentlich Ressourcen in unnötigem Umfang verbraucht. Eine Verpflichtung zur Einführung erscheint mit Blick auf die damit verbundenen Belastungen für die Produzenten nicht unverhältnismäßig, zumal versucht werden kann, zunächst nur besonders ressourcenintensive Unternehmen der Pflicht zur Verwendung von Umweltlabeln zu unterwerfen bzw. gegebenenfalls nur einzelne natürliche Rohstoffe und zudem auch Übergangsfristen vorzusehen. Zusammengefasst werden kann, dass kein Verstoß gegen die EU-Grundrechte vorliegt.

Aus unionsrechtlicher Perspektive ist zudem ein möglicher Verstoß gegen die Grundfreiheit⁴²⁹ der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV)⁴³⁰ zu prüfen. Zu sehen ist aber, dass es hier um Kennzeichnungsmaßnahmen der EU geht, und nicht um solche der Mitgliedsstaaten. Auf Maßnahmen der EU ist Art. 34 AEUV, anwendbar.⁴³¹ Materiell betrachtet, ist Ansatzpunkt der Regelung einer Kennzeichnungspflicht nicht die Ware im Sinne von Art. 28 Abs. 2 AEUV (das Produkt) selbst, sondern ihre Herstellung. Es handelt sich aber um eine Maßnahme gleicher Wirkung. Jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder

⁴²⁸ Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), 29.02.2012, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_dt_bf.pdf (so am 23.11.2014), S. 51.

⁴²⁹ Oben unter 2.2.2.2. wurde sicherheitshalber angenommen, dass die Grundfreiheiten auch die rechtssetzenden Organe der EU binden.

⁴³⁰ *Schliesky*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2013, S. 25 ff.

⁴³¹ Vgl. oben 2.2.2.2.

potentiell zu behindern, ist nach der durch den EuGH⁴³² geprägten sog. Dassonville-Formel als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen, die jedoch mit zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann (hier: Umweltschutz). Von der Möglichkeit der Rechtfertigung einer Produkt(umwelt)kennzeichnung durch den Ressourcenschutz kann hier unter Heranziehung der obigen Überlegungen zum Ökodesign⁴³³ ausgegangen werden.

Die Durchsetzbarkeit eines Labels als einem sog. informatorischen Instrument ist nach den Maßstäben des Umweltrechts bzw. der Umweltpolitik als hoch einzustufen.⁴³⁴ Das wiegt ihren Nachteil einer eher geringen Steuerungswirkung bei weitem auf.

2.2.2.14 EU-Zertifikatehandel für bestimmte Ressourcen

Die Möglichkeit der Einführung eines EU-Zertifikatehandels bezogen auf Baustoffe, Industriemineralien und Metalle wurde bereits eingehend dargestellt.⁴³⁵ Weil es sich bei einem europaweiten Handelssystem nicht um eventuell diskriminierende Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten handelt, gestaltet sich die europarechtliche Prüfung einfach. Bei der Ausgestaltung wäre auf die Einhaltung der EU-Grundrechte und insbesondere auf die Einhaltung der Vorgaben der Verhältnismäßigkeit eines „caps“ zu achten.

Wegen der nach wie vor bestehenden, erheblichen Probleme des EU-CO₂-Zertifikatehandels⁴³⁶ wird nicht empfohlen, das Instrument auch für den Ressourcenschutz einzusetzen. Zu groß sind die Zweifel u.a. an der Steuerungswirkung.⁴³⁷ Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf, der auch die Sonderprobleme im Rahmen der Einbeziehung der Abfallverbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle⁴³⁸ mit einbezieht.

2.2.2.15 Innovationsförderung

Gemäß dem 7. Umweltaktionsprogramm (Nr. 35) sollen spezifische Unterstützungsmaßnahmen im Abfallbereich eingerichtet werden, u.a. mit Blick auf Forschungs- und Innovationspartnerschaften im Abfallbereich. Ggf. können auch die Fördermöglichkeiten Europäischer Fonds⁴³⁹ erweitert werden. Als subsidiärer Finanzierungsansatz ließe sich an

⁴³² EuGH, Urt. v. 11.07.1974, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837 = NJW 1975, 515 – „Dassonville“.

⁴³³ Vgl. oben 2.2.2.2.

⁴³⁴ Vgl. Böcher/Töller, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 83.

⁴³⁵ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 364 ff., 374 ff.

⁴³⁶ Vgl. nur etwa Ohms, Recht der Erneuerbaren Energien, München 2014, Rdnr. 246 ff.

⁴³⁷ Vgl. nur etwa Ehrmann, Emissionshandel: Aktuelle rechtliche Probleme in der dritten Zuteilungsperiode, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 61 (2011), 116-120; Eckardt, Jahrhundertaufgabe Energiewende, 2014, 100 ff.

⁴³⁸ Vgl. nur Treder, Abfallverbrennungsanlagen - Die Einbeziehung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in den Emissionshandel, Müll und Abfall 43 (2011), 512 ff.

⁴³⁹ So können etwa für niedersächsische Beraterlehrgänge für Ressourceneffizienz Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds in Anspruch genommen werden, vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), 29.02.2012,

die Erweiterung des Finanzierungsinstruments für die Umwelt LIFE denken. LIFE+ basiert auf der Verordnung 614/2014/EG und verfügt über einen eigenen Fonds, der der Kofinanzierung von Projekten dient.⁴⁴⁰ So könnte neben die drei bereits existierenden thematischen Bereiche (vgl. Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 614/2007/EG) der Bereich „Ressourceneffizienz“ aufgenommen werden. Weniger geeignet erscheint dagegen der Kohäsionsfonds (Art. 177 Abs. 2 AEUV), der der Regionalpolitik dient. Aber auch er sollte an der Abfallhierarchie ausgerichtet werden⁴⁴¹, um nicht etwa den Bau von Abfalldeponien oder den Erhalt von Leerkapazitäten der Abfallverbrennung zu unterstützen, die eigentlich zugunsten der Verwertung auslaufen sollen. Auch der ELER-Fond erscheint weniger geeignet – zwar ist dort⁴⁴² an mehreren Stellen von Ressourcen bzw. Ressourceneffizienz die Rede (z.B. in Erwägungsgrund 4), gemeint sind aber nicht die Inhalte dieser Studie, sondern vorwiegend biotische Ressourcen.

Europarechtliche Bedenken, vor allem unter dem Aspekt des EU-Beihilfenrechts, bestehen bei dieser Eigenförderung der EU nicht.

2.2.2.16 Optimierung des EU-Mehrwertsteuerrechts unter Ressourcenaspekten

Möglich ist die Optimierung des EU-Mehrwertsteuerrechts unter Ressourcenaspekten. So hat das EREP im Juni 2013 gar den völligen Umbau des EU-Steuersystems hin zu einer Ausrichtung der Besteuerung anhand des Ressourcenverbrauchs gefordert, was zu ambitioniert erscheint.⁴⁴³ Zu komplex erscheinen die Schwierigkeiten einer ökologischen Steuerreform.⁴⁴⁴

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_dt_bf.pdf (23.11.2014), S. 106.

⁴⁴⁰ Vgl. *Epiney*, Umweltrecht der EU, 3. Aufl., Baden-Baden 2013, Kapitel 6 Rdnr. 129 ff.

⁴⁴¹ Ebenso *Oehlmann*, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258 (264). Generell die Abstimmung des Kohäsionsfonds mit der Ressourcenschutzstrategie fordern *Bahn-Walkowiak/Usubiaga/Schepelmann*, EU structural and cohesion policy and sustainable development, in: Kreiser (Hrsg.), Carbon pricing, growth and the environment. – Cheltenham 2012, S. 17-32 unter 5.3.

⁴⁴² Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. Nr. L 347 S. 487), zuletzt geändert durch Del. VO (EU) Nr. 994/2014 der Kommission vom 13.05.2014 (ABl. Nr. L 280 S. 1).

⁴⁴³ European Resource Efficiency Platform (EREP), Manifesto & Policy Recommendations, Brüssel, 31.03.2014, http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf (so am 19.11.2014), S. 6, 9.

⁴⁴⁴ Vgl. hierzu auch die Übersicht über die existierenden Umweltsteuern bei *Withana/ten Brink/Illes/Nanni/Watkins*, Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future, 30.05.2014, Final report, Report for The Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Brussels 2014, http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf (so am 19.11.2014), S. 28; *Oosterhuis/Rayment/Varma et al.*, The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation, Final Report, European Commission (DG ENV), 26.06.2006, Amsterdam, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf (so am 19.11.2014).

Dabei wird aus den Recyclingbranche einiger europäischer Mitgliedstaaten berichtet, dass in großem Umfang Mehrwertsteuer nicht abgeführt (also hinterzogen) wird, wenn Unternehmen aufbereitete Materialien (z.B. Metallschrott) wiederverkaufen, u.a. weil Unterhändler auf der Erwerberseite verschwinden.⁴⁴⁵ Die EU hat daraufhin etwa in Litauen Systeme umgedrehter Belastung (statt des Erwerbers zahlt der Veräußerer die Mehrwertsteuer) eingerichtet, um erhebliche Einnahmeausfälle zu verhindern.⁴⁴⁶ Diese steuerrechtlichen Probleme haben aber nicht direkt etwas mit der Ressourceneffizienz zu tun und wirken nicht als Hemmnisse für den Ressourcenschutz.

Überlegungen der Europäischen Kommission⁴⁴⁷ gingen 2012 auf der Basis der Mehrwertsteuer-Mitteilung von 2011⁴⁴⁸ dahin, bestimmte Abfalldienstleistungen mit reduzierten Mehrwertsteuersätzen zu versehen. Die Kommission räumte allerdings selbst ein, dass die Interferenzen mit der Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie noch nicht recht absehbar seien. Es bestehe die Gefahr die falschen Anreize auf den Stufen zu setzen. In der Literatur wurde bereits dargelegt,⁴⁴⁹ dass es aus rechtlicher Sicht zulässig ist, einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz z.B. für solche Produkte anzusetzen, die einen bestimmten Rezyklatanteil aufweisen. So ist die Wahl eines dritten Steuersatzes (in Deutschland: neben dem Regelsteuersatz i.H.v. 19% und dem ermäßigten Steuersatz i.H.v. 7%, vgl. § 12 UStG) nach Art. 98 der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie 2006/112/EG, geändert durch EU-Richtlinie 2009/47/EG in Bezug auf ermäßigte Mehrwertsteuersätze, für die Lieferung von Gegenständen und Dienstleistungen gem. Anhang III europarechtlich möglich. Sie ist aber wenig opportun,⁴⁵⁰ verfolgt die Kommission doch eher das Ziel, die Abweichungen vom Normalmehrwertsteuersatz gerade zu vereinfachen, zu strukturieren und auf lokal erbrachte Leistungen zu beschränken, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.⁴⁵¹ Das ist Inhalt des Vorstoßes der EU zur Vereinheitlichung bei Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen, KOM(2007) 747. Zudem wäre die Umsetzung anhand von allgemeinen ressourcenbezogenen Differenzierungskriterien problematisch, was auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Eingriffsrechtfertigungen der Grundrechte durchschlägt. Zwar lässt sich eine Steuerbefreiung bzw. -ermäßigung anhand eines

⁴⁴⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Fedeli/Forte*, EU VAT frauds, *Eur J Law Econ* 31 (2011), 143 (158).

⁴⁴⁶ *Nuthal*, EU ministers agree new VAT fraud reforms – scrap metal targeted, *Metal Bulletin Daily* 7/12/2013, Issue 373, S. 84.

⁴⁴⁷ European Commission, Review of existing legislation on VAT reduced rates, Consultation paper, TAX-UD/C1, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/vat_rates/consultation_document_en.pdf (so am 23.12.2014); vgl. auch *Hall*, Reduced rates – leaner and greener? Zero-and Reduced-Rating, *De Voil Indirect Tax Intelligence* 203 (01.04.2013) 29 (31).

⁴⁴⁸ Communication on the future of VAT issued in December 2011 (COM(2011)851).

⁴⁴⁹ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 237, 383 f.

⁴⁵⁰ A.A. *Bleischwitz/Jakob/Bahn-Walkowiak et al.*, Ressourcenpolitik zur Gestaltung der Rahmenbedingungen, Paper zu Arbeitspaket 3 des Projekts MaRess, Wuppertal 2010, veröffentlicht unter http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_1.pdf, S. 46 ff.; *Bleischwitz/Jacob/Rennings*, Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld, Paper zu Arbeitspaket 3 des Projekts MaRess, Wuppertal 2010, veröffentlicht unter http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_2.pdf (so am 18.11.2014), S. 28 ff.

⁴⁵¹ Vgl. KOM(2007), 380.

Rezyklatanteils bei Produkten recht eindeutig festmachen, jedoch sind auch hier Lebenszyklus- und Ökobilanzdiskussionen zu erwarten, die im Steuerrecht bisher so keine Beachtung gefunden haben. Wegen der systemfremden Aspekte wird hier der mehrwertsteuerrechtliche Ansatz nicht weiterverfolgt.

2.2.2.17 Selbstverpflichtungserklärungen

Die Bestimmung von rechtlichen Vorgaben für ressourcenbezogene Selbstverpflichtungserklärungen etwa in Gestalt von Guidelines der EU-Kommission könnte die Akteure zum Abschluss von ein- oder mehrseitigen Selbstverpflichtungserklärungen zum Ressourcenschutz motivieren. Diese könnten über die Regelungen etwa in der Ökodesign-Richtlinie (z. B. Art. 15, 17 zur Möglichkeit der Selbstregulierung durch freiwillige Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen o.ä.)⁴⁵² hinausgehen. Maßnahmen der Selbstregulierung werden hier nicht zum Inhalt von Durchführungsmaßnahmen gemacht, was sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt.⁴⁵³ Art. 17 Ökodesign-Richtlinie bestimmt aber, dass „freiwillige Vereinbarungen und andere im Rahmen dieser Richtlinie als Alternativen zu Durchführungsmaßnahmen vorgestellte Selbstregulierungsmaßnahmen (...) zumindest nach Anhang VIII bewertet (werden).“ Anhang VIII sieht für diese Bewertung durch die Kommission „Orientierungskriterien“, u.a. zur Nachhaltigkeit und die Kompatibilität von Anreizen, vor. Außerhalb von Produktanforderungen können solche Kriterien strukturierende Wirkung für Selbstverpflichtungserklärungen haben. Anders als die Ökodesign-Richtlinie sieht demgegenüber die Kennzeichnungsrichtlinie eine solche starke Stellung der Selbstverpflichtungserklärung nicht vor, was man aus Art. 10 Abs. 1 2. Unterabs. der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie⁴⁵⁴, in der keine Selbstregulierungsmaßnahme als Alternative genannt ist⁴⁵⁵, ablesen kann.

Mit dem Ziel der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Abfallaufkommen könnte es gelingen, für mehrere Branchen (etwa andere als Altpapier bzw. Bauabfälle) Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zu generieren.

Beispiel ist etwa die auf Lebensmittelabfälle abzielende Selbstverpflichtungserklärung des europäischen Einzelhandels aus dem Jahre 2012.⁴⁵⁶ Diese hat vor dem Hintergrund der geplanten Aktivitäten der EU zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle⁴⁵⁷ besondere

⁴⁵² *Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler*, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Berlin 2011, S. 115.

⁴⁵³ Vgl. hierzu *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, Tübingen 2014, 161.

⁴⁵⁴ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. Nr. L 153, 18.6.2010, 1–12.

⁴⁵⁵ *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, Tübingen 2014, 163.

⁴⁵⁶ Europäische Kommission, Einzelhandel ergreift Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung, Pressemitteilung, Brüssel, den 10.10.2012, IP/12/1088, 10/10/2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1088_de.htm (so am 22.11.2014).

⁴⁵⁷ Vgl. dort unter yy).

Bedeutung. Zu nennen ist auch die Vinyl Plus-Initiative der europäischen PVC-Branche für ihre Produkte.⁴⁵⁸

Andere praxisnahe Handlungsfelder sind im Grünbuch Kunststoffabfälle der Europäischen Kommission von 2013⁴⁵⁹ genannt:

„Die Einführung „nachhaltiger Verpackungsleitlinien“, zu deren Einhaltung sich Hersteller und Händler verpflichten würden, könnte ein Schritt in die richtige Richtung sein. Eine solche Initiative könnte zudem die Festlegung von Parametern für die Messung der Nachhaltigkeit von Verpackungen, die besten verfügbaren Techniken für Hersteller von Kunststoffverpackungen, ein unabhängiges Kennzeichnungssystem zur Messung des individuellen ökologischen Fußabdrucks der Verbraucher sowie Informationskampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher für die Gefahren von Kunststoff, für die Entsorgung von Kunststoff und für die Organisation der separaten Sammlung umfassen. Bestehende Initiativen wie das Europäische Einzelhandelsforum, EUROPEN, die Plattform für das europäische PET-Flaschenrecycling (European PET Bottle Platform) und Vinyl 2010+ könnten ihre Initiativen für eine nachhaltigere Kunststoffherstellung und -entsorgung bündeln. Ähnliche Systeme könnten für die Sammlung und Verwertung von nicht als Verpackung geltenden Kunststoffen aus dem Agrarsektor eingerichtet werden, die aufgrund ihrer einheitlichen chemischen Zusammensetzung leicht wieder verwertbar sind.“

Die Zulässigkeit von Selbstverpflichtungserklärungen ist seitens der EG in verschiedenen umweltpolitischen Mitteilungen in 1996 und 2002⁴⁶⁰ explizit genannt worden. So nennt u.a. schon das 6. Umweltaktionsprogramm das Ziel „Freiwillige Vereinbarungen für klare Umweltziele“. Allerdings müssen diese, so das 6. UAP, „konform mit stringenter Kriterien in Gestalt von klaren Zielen, Transparenz und Monitoring gehen und müssen effektiv beim Erreichen eindeutiger Umweltziele sein.“⁴⁶¹

Hinsichtlich der Frage der rechtlichen und politischen Durchsetzungsfähigkeit soll nicht unerwähnt bleiben, dass Selbstverpflichtungserklärungen auf der Ebene der EU (anders als z.B. in Deutschland⁴⁶²) keine sehr große Bedeutung erlangt haben. Das ist vor dem Hintergrund der grundsätzlich positiven Bedeutung in einigen Mitgliedstaaten kritisiert

⁴⁵⁸ Vgl. *Friedrichs/Preusker/Vetter*, Produktverantwortung durch PVC-Recycling, Müll und Abfall 10/2013, 528-531.

⁴⁵⁹ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 23.11.2014), S. 15.

⁴⁶⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen vom 27.11.1996, KOM (96), 561 endg., Mitteilung der Europäischen Kommission Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ vom 17.07.2002, KOM (2002) 412 endgültig.

⁴⁶¹ KOM (2002) 278 endg. vom 05.06.2002.

⁴⁶² Vgl. etwa § 26 Abs. 1 KrWG zu Zielfestlegungen für die freiwillige Rücknahme.

worden.⁴⁶³ Die Schwäche bei der Durchsetzung wird jedoch durch die Stärke durch die (u.U. regulierte) Selbstregulierung steuerungsbezogen kompensiert; im Ergebnis wird den Selbstverpflichtungserklärungen, die nicht umsonst in der Ökodesign-Richtlinie ausdrücklich erwähnt werden (s.o.), branchendifferenziert großer Erfolg beschieden sein. Das gilt vor allem dann, wenn in einer Branche vor allem der industriellen Produktion „im Schatten der Hierarchie“ (also des Ordnungsrechts)⁴⁶⁴ mit relativ geringem Aufwand Fortschritte beim Ressourcenschutz möglich sind, die sich beim Verbraucher gut darstellen lassen.

2.2.2.18 Weiterentwicklung des EMAS-Systems unter Ressourcenaspekten

Die Erleichterungen für EMAS-auditierte Standorte bieten einen Anreiz zur Konformität mit Umweltschutzanforderungen, die auch den Ressourcenschutz umfassen können.

*Sanden/Schomerus/Schulze*⁴⁶⁵ haben darauf hingewiesen, dass unter dem Aspekt der Ressourceneffizienz die mit dem EMAS III vorgesehenen Branchenleitfäden, die Referenzdokumente der EU-Kommission im Sinne des Art. 46 der novellierten EMAS-Verordnung sind, besonders interessant sind. Die durch das Joint Research Centre unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten erarbeiteten Dokumente sind nach Anhang IV C3 von den Organisationen zu beachten. Die Compliance wird durch den Umweltgutachter geprüft (vgl. Art. 18 Abs. 5 lit. d und Abs. 7 lit. c der VO). Der *Kernindikator* Materialeffizienz spielt dabei eine wesentliche Rolle. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, inwieweit eine Weiterentwicklung möglich ist und welchen Nutzen sie für die Ressourcenschonung hätte.

Unter dem Aspekt der rechtlichen bzw. politischen Durchsetzbarkeit soll nicht verkannt werden, dass das EMAS-System auf der EU-Ebene in Relation zur deutschen Situation nicht so stark angenommen wurde.⁴⁶⁶ Diese Akzeptanzprobleme sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich beim EMAS-Ansatz um einen zwar im EMAS-System regulierten, dennoch aber weitgehend selbststeuernden Ansatz handelt, der im starken Kontrast zu starren ordnungsrechtlichen Vorgaben steht.⁴⁶⁷ Insoweit scheint der Schluss gerechtfertigt, dass auf der EU-Ebene eine Verstärkung des EMAS-Ansatzes in Richtung mehr Ressourcenschutz positiv zu bewerten wäre.

⁴⁶³ *Wurzel/Zito/Jordan*, From government towards governance? Exploring the role of soft policy instruments, German Policy Studies (9) 2013, 21, 34 f.

⁴⁶⁴ Vgl. nur etwa *Héritier/Rhodes*, New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy. London 2011.

⁴⁶⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Schmidt-Räntsch*, Die Novelle 2010 des Europäischen Umweltmanagements EMAS – Eine Partnerschaft mit Unternehmen als strategisches Konzept zur Erfüllung von Umweltzielen, EurUP 2010, 123 (125) m.w.N.

⁴⁶⁶ *Wurzel/Zito/Jordan*, From government towards governance? Exploring the role of soft policy instruments, German Policy Studies (9) 2013, 21 (35 ff.).

⁴⁶⁷ Zum Zusammenspiel zwischen regulativen und anderen Instrumenten etwa nur *Böcher/Töller*, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 76 ff.

2.2.2.19 Breitere Einführung der sozio-ökonomischen Bedürfnisprüfung bzw. Bedarfsregelung für Rohstoffgewinnung

Die derzeit in Art. 60 Abs. 4 der REACH-Verordnung 1907/2006 enthaltene sozio-ökonomische Bedürfnisprüfung betrifft im Kern das Verbot bzw. die Beschränkungen der Herstellung bzw. der Verwendung von Stoffen. Die sozio-ökonomische Analyse findet im Zulassungsverfahren (Art. 60-64 REACH-VO) sowie im Beschränkungsverfahren (Art. 68-73 REACH-VO) statt. Form und Inhalt der Analyse sind in Anhang XVI der REACH-Verordnung beschrieben. Im Rahmen der Prüfung der ökologischen Auswirkungen wird als ein Kriterium unter vielen „der Bedarf an/die Verwendung von erneuerbaren Ressourcen (Fisch, Süßwasser) oder Veränderungen in der Rate des Bedarfes an/der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen (Grundwasser, Mineralien etc.)“⁴⁶⁸ mitgeprüft. Der Ressourcenschutz hat aber keine zentrale Rolle im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse, die neben den ökologischen gesundheitliche, wirtschaftliche, soziale und weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Stoffbeschränkung untersucht.

Vorgeschlagen wurde, die sozio-ökonomische Bedürfnisprüfung auf den Ressourcenschutz anzuwenden und ggf. mit einem Verwendungsverbot für besonders nachhaltigkeitswidrige Rohstoffe bzw. Beschränkungen für sonstige Rohstoffe zu verbinden.⁴⁶⁹

In Anknüpfung an Art. 60 Abs. 1 der REACH-Verordnung könnte die Analyse der Prüfung dienen, ob solche Rohstoffe, deren Gewinnung, Weiterverarbeitung, Gebrauch und Entsorgung besonders nachhaltigkeitswidrig sind, dennoch verwendet werden dürfen, wenn

- ▶ eine sozioökonomische Analyse nachweist, dass der sozioökonomische Nutzen die Risiken überwiegt, die sich aus der Verwendung des Rohstoffes für ökonomische, ökologische oder soziale Belange ergeben, und wenn es
- ▶ keine geeigneten Alternativstoffe oder -technologien gibt.⁴⁷⁰

Empfohlen wird, die sozioökonomische Analyse – wenn man sie für den Ressourcenschutz einsetzt – mit anderen Instrumenten wie den Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extraterritorialen Wirkungen oder Substitutionspflichten und -anreizen zu verbinden.⁴⁷¹ Nicht zuletzt sind Auswirkungen auf den internationalen Handel sowie die Wettbewerbsfähigkeit der EU schon jetzt im Rahmen der sog. sonstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu prüfen.

⁴⁶⁸ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), REACH-Info 7 Die sozioökonomische Analyse, Dortmund 2010, S. 49 Tabelle 10.

⁴⁶⁹ Sanden/Schulze/Schomerus, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 444 ff.

⁴⁷⁰ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 428.

⁴⁷¹ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 449.

*Ingerowski*⁴⁷² sieht Probleme der Vereinbarkeit der sozioökonomischen Analyse nach der REACH-Verordnung mit der Kompetenzgrundlage des Art. 191 Abs. 3 AEUV. Die abschließliche Frage nach den Kosten und dem Nutzen könne nicht dadurch legitimiert werden, dass auch die Berücksichtigung ökologischer Belange verlangt werde. Allenfalls käme eine „ökonomische Alternativenprüfung“ in Betracht, bei der die „Kosten verschiedener Maßnahmen zur Erreichung des vom Vorsorgegebot gesetzten Ziels“ zu hinterfragen seien. Damit sind offenbar Diskussionen um die Reichweite der Ermächtigungsgrundlage auf der EU-Ebene zu erwarten, wenn die Analyse auf den Ressourcenschutz ausgeweitet werden würde.

2.2.2.20 Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus

Vorgeschlagen wurde, Regeln der guten fachlichen Praxis des Rohstoffabbaus aufzustellen.⁴⁷³ So geht es um umweltschützende Vorgaben im Genehmigungsrecht für die Festlegung der guten fachlichen Praxis vor allem für den Abbau von Industriemineralien und Baustoffen.⁴⁷⁴ Regelungsort kann durchaus die EU-Ebene sein. Das belegt u.a. die gute fachliche Praxis des Ökolandbaus, wie sie sich aus der EU-VO 2092/91 und aus anderen Vorschriften für den Anbau bestimmter erneuerbarer Energiepflanzen ergibt.

Zu sehen ist allerdings, dass Kriterien für die gute fachliche Praxis bislang nur für Rohstoffe vom Acker entwickelt wurden. Kriterien für Rohstoffe aus Holz oder für Abfallstoffe wären erst noch zu entwickeln. Gute fachliche Praxis-Berichte der Mitgliedstaaten wären sicher eine große Hilfe. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben ist nur sehr begrenzt möglich.

2.2.2.21 Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte

Während das 7. UAP (Nr. 39/40, 43d) noch mehr von Möglichkeiten der Abfallbewirtschaftung ausgeht, ließen sich auf der europäischen Ebene bereits explizite Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte einführen. Bei den beiden genannten Instrumenten handelt es sich um planerische Ansätze, nicht aber um eine staatliche Lenkung der Rohstoffströme in der Wirtschaft. Mittels der Ressourcenbilanz („Natural resource accounting“) können nunmehr größere Verbraucher von Rohstoffen (oberhalb stoffspezifischer Schwellenwerte) verpflichtet werden, Nachweise über den Einsatz und den Verbleib von Rohstoffen zu liefern.⁴⁷⁵ Diese Nachweise können in die Umweltstatistik eingehen und Anknüpfungspunkt für wirtschaftslenkende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sein. Die Verankerung eines zentralen Ressourcenbewirtschaft-

⁴⁷² *Ingerowski*, Die REACH-Verordnung, Baden-Baden 2010, S. 259.

⁴⁷³ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 473.

⁴⁷⁴ Vgl. nur etwa das von *Moran/Lodhia/Kunz* herausgegebene Sonderheft „The sustainability agenda of the minerals and energy supply and demand network: an integrative analysis of ecological, ethical, economic, and technological dimensions“ des „Journal of Cleaner Production“, Volume 84, Pages 1-848 (1 Dezember 2014).

⁴⁷⁵ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 477.

tungsgrundsatzes könnte für Klarheit sorgen, dass der Grundsatz der Ressourcenschonung⁴⁷⁶ in allen Bereichen der EU umgesetzt werden muss. Im Lichte der Verhältnismäßigkeit könnte die Ressourcenbewirtschaftung auf besonders knappe Rohstoffe (etwa seltene Metalle) beschränkt werden.

Rechtsgrundlage für eine integrierte Ressourcenbewirtschaftung im Sinne eines integrierten Ressourcenmanagements der EU könnte die Abfallrahmenrichtlinie sein, die auf der Grundlage des Art. 191 AEUV in diese Richtung weiterentwickelt werden könnte und u.a. damit eher zu einer EU-Ressourcenschutz- oder Kreislaufwirtschaftsrichtlinie würde. Für das Vorliegen der Anforderungen der Subsidiarität spricht, dass Stoff- und Materialflüsse besser auf der Grundlage europaweiter Methodik eingeführt werden könnten.

Die obligatorische Einführung wäre an den europäischen Grundrechten zu messen, konkret an der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 Abs. 1 GRC. Das bedeutet, dass insbesondere den Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt werden muss. Die Verpflichtung zur Aufstellung von Ressourcenwirtschaftsbilanzen bzw. Abfallvermeidungsprogrammen ist notwendig, um dem Ziel näher zu kommen. Mittels dieser Planungen kann es gelingen, mehr Abfälle zu vermeiden als bisher. Schließlich können die verlangten Planungen auch als notwendig bezeichnet werden. Ohne sie würde in den Unternehmen u.U. planlos nicht auf die Vermeidung bzw. Verwertung von Abfällen geachtet. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist schließlich zu beachten, dass zunächst nur besonders ressourcenintensive Unternehmen der Pflicht zur Aufstellung der Ressourcenbilanz und des Ressourcenwirtschaftskonzepts unterzogen werden, gegebenenfalls nur einzelne natürliche Rohstoffe und zudem auch Übergangsfristen vorgesehen werden können.⁴⁷⁷ Zusammengefasst werden kann daher, dass kein Verstoß gegen die EU-Grundrechte vorliegt.

2.2.2.22 Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extraterritorialen Wirkungen

Vorgeschlagen werden kann ein EU-Instrument zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extraterritorialen Wirkungen.⁴⁷⁸ Die EU ist ausweislich der Europäischen Rohstoffinitiative⁴⁷⁹ auf den fairen Zugang zu bestimmten kritischen Primärrohstoffen auf dem Weltmarkt besonders angewiesen bzw. muss sich bemühen, den

⁴⁷⁶ Vgl. die Überlegungen zur Verankerung eines Grundsatzes der Ressourcenschonung im deutschen Recht von *Sanden/Schomerus/Schulze*, Berlin 2012, S. 293 ff.

⁴⁷⁷ Vgl. *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 480.

⁴⁷⁸ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 482.

⁴⁷⁹ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, ABl. 2010 Nr. C 76. 28, aktualisiert durch Mitteilung Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze, KOM(2011), 25.

Bedarf nach Möglichkeit aus dem Abfallaufkommen zu decken. Als für die EU kritische Rohstoffe sind z.Zt. 20 Metalle definiert.⁴⁸⁰

Ein solcher EU-Vorstoß in Richtung der Verbesserung der Umweltbedingungen der Rohstoffgewinnung wird von der Bundesregierung unterstützt. So heißt es im deutschen Ressourceneffizienzprogramm ProgRess⁴⁸¹ von 2012 ausdrücklich: „Hierzu setzt sich die Bundesregierung in der Kooperation mit Partnerländern und in europäischen (Hervorh.d.d.Verf.) und internationalen Gremien intensiv für die nachhaltige Ausgestaltung der Extraktionsverfahren und die stetige Verbesserung der Umweltstandards in Rohstoffabbau und -verarbeitung ein.“ Von Deutschland geschlossene bilaterale völkerrechtliche Rohstoffabkommen mit der Mongolei, Kasachstan und Peru bzw. die gegenseitige Absichtserklärung mit Chile betreffen, wenn auch noch in geringem Umfang, ebenfalls Aspekte des Umweltschutzes und der Ressourceneffizienz.⁴⁸² So sind in der deutsch-chilenischen Regierungserklärung Projekte zur Ressourceneffizienz sowie zu Umwelt- und Sozialstandards genannt. Diese Abkommen könnten Vorbild auch für EU-Abkommen sein.

Basis für das EU-Instrument zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extrritorialen Wirkungen könnte die EU-Verordnung zum sog. Kimberley-Prozess zur Verhinderung der Einfuhr von „Blutdiamanten“⁴⁸³ aus Konfliktländern sein (Rechtsfolge: Handelsverbot), alternativ ein Modell zertifizierter Handelsketten, für das es bereits einen Konzeptvorschlag einer Projektstudie der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)⁴⁸⁴ gibt. Hierbei geht es über den Herkunftsnachweis hinaus um die Einhaltung von Minimalstandards bei Gewinnung und Handel der Rohstoffe. Nicht das Bergbauprodukt, sondern die Rohstoffgewinnung werde zertifiziert.

Inzwischen hat die EU am 05.03.2014 eine integrierte Strategie vorgeschlagen, mit der verhindert werden soll, dass Erträge aus dem Handel mit Mineralien zur Finanzierung bewaffneter Konflikte verwendet werden. Die Initiative über „Konfliktmineralien“ sieht die Schaffung eines EU Systems zur Selbstzertifizierung von Einführern von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold vor, die sich dafür entscheiden, bei ihren Einfuhren in die Union

⁴⁸⁰ Europäische Kommission, Mitteilung „über die Überprüfung der Liste kritischer Rohstoffe für die EU und die Umsetzung der Rohstoffinitiative, KOM(2014) 297 endg.

⁴⁸¹ Bundesregierung (Hrsg.), Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), 29.02.2012, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_dt_bf.pdf (so am 01.12.2014), 32.

⁴⁸² *Dahlmann/Mildner*, Deutschlands Rohstoffpartnerschaften: Modell mit Zukunftscharakter?, in KAS (Hrsg.), Analysen und Argumente, Nr. 137 November 2013, http://www.kas.de/wf/doc/kas_36104-544-1-30.pdf?131120143808 (so am 01.12.2014), S. 7.; *Ferretti/Jacob/Werland*, Kurzanalyse 2: Rohstoffpartnerschaften im Rahmen der Rohstoffstrategie der Bundesregierung, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-2_Rohstoffpartnerschaften_final.pdf (so am 01.12.2014).

⁴⁸³ Verordnung (EG) Nr. 2368/2002 des Rates v. 20.12.2002 zur Umsetzung des Zertifikationssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten, ABl. EU L 358/28 v. 31.12.2002.

⁴⁸⁴ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 489.

verantwortungsvoll vorzugehen.⁴⁸⁵ Ziel der EU ist es, die öffentliche Rechenschaftspflicht von Hütten und Raffinerien zu erhöhen, die Lieferkettentransparenz zu verbessern und die verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien zu erleichtern. Dazu will die EU die jährliche Veröffentlichung einer Liste der in der EU und weltweit tätigen „verantwortungsvollen Hütten und Raffinerien“ sicherstellen. Ein solches Selbstzertifizierungssystem wäre auch mit Blick auf die Due Diligence beim Rohstoffabbau im Sinne der Vermeidung negativer Effekte auf die Umwelt im Herkunftsland denkbar, wenn gleich noch Forschungsbedarf hinsichtlich der Anwendungsfälle gesehen wird. Besonders interessant ist die Verknüpfungsmöglichkeit mit dem EU-Vergaberecht.

Für die Vereinbarkeit mit dem Europarecht gilt:⁴⁸⁶ Wie am Beispiel der EU-Klimaschutznormgebung deutlich wird, kann eine Rechtfertigung nach Art. 36 AEUV möglich sein, wenn die Maßnahme der Schonung von Ressourcen dient, die außerhalb der EU gewonnen werden.⁴⁸⁷ Ob allerdings eine Rechtfertigung aus allgemeinen Nachhaltigkeitserwägungen möglich ist, ist bislang nicht geklärt. Nach Art. 11 AEUV (ex-Art. 6 EGV) wird zwar auf die Nachhaltigkeit verwiesen; danach müssen „die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Dies geschieht jedoch wiederum mit Bezug auf den Umweltschutz. Diese Unsicherheit könnte dafür sprechen, die Zertifizierung nicht auf Nachhaltigkeits-, sondern allein auf Umweltgesichtspunkte zu stützen.

Die (Zertifizierungs-)Maßnahmen müssten mit den Verträgen vereinbar sein; dies wird für verstärkte Schutzmaßnahmen zum Umweltschutz ausdrücklich in Art. 193 Satz 2 AEUV gesagt.

Hingewiesen werden soll noch auf die Möglichkeiten, die Freihandelsabkommen der EU mit Drittländern bieten: Zwar ist ihr Zweck nicht auf den Ressourcenschutz ausgerichtet. Jedoch lassen sich dort wohl Regelungen zur Guten Fachlichen Praxis bestimmter Aktionen verankern,⁴⁸⁸ die vielleicht auch für die Ressourcengewinnung genutzt werden können.

⁴⁸⁵ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas, Brussels, 05.03.2014, COM(2014) 111 final, 2014/0059 (COD).

⁴⁸⁶ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 500, 505.

⁴⁸⁷ Zu älteren Überlegungen, vor allem mittels Abgaben mit extraterritorialen Effekten vorzugehen vgl. *Hedemann-Robinson*, Defending the Consumer's Right to a Clean Environment in the Face of Globalisation. The Case of Extraterritorial Environmental Protection Under European Community Law, *Journal of Consumer Policy* 23 (2000), 25-61.

⁴⁸⁸ Vgl. zur „Guten Herstellungspraxis“ für pharmazeutische Produkte im Freihandelsabkommen mit Kanada CETA: *Mayer/Ermes*, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, ZRP 2014, 237 (239).

2.2.2.23 Sonstige informationelle Instrumente

Sonstige informationelle Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz (z.B. Foren und Informationskampagnen) begegnen keinen europarechtlichen Bedenken. Beispiel ist die Kampagne „Kunststoff einen Wert verleihen“, die die Europäische Kommission 2013 im Grünbuch Kunststoffabfälle⁴⁸⁹ angedacht hat. Zweites Beispiel ist die dieses Jahr auf die Lebensmittelabfälle gerichtete Europäische Abfallvermeidungswoche 2014 unter dem Motto „Lebensmittelverschwendung stoppen!“⁴⁹⁰

Diese Instrumente, die keinen Eingriff darstellen, bedeuten wenig Kostenaufwand für die EU. Sie können aber einen hohen Informationsgrad herbeiführen. Wie bei allen informatorischen Instrumenten ist die Zielgenauigkeit nicht sehr hoch; darüber und über die am besten geeigneten Informationskanäle besteht noch Forschungsbedarf.

2.2.2.24 Optimierung des UVP-Rechts unter Ressourcenschutzaspekten

Für die nationale Ebene wurde eine Optimierung des UVP-Rechts unter Ressourcenschutzaspekten bereits vorgeschlagen.⁴⁹¹ Zwischenzeitlich erfolgte 2014 die Neuregelung des UVP-Rechts. Nach dem neuen UVP-Recht müssen die Projektträger in mehrerlei Hinsicht Angaben zu ressourcenschutzrelevanten Aspekten vorlegen (Projektbeschreibung, Auswahlkriterien, Standortkriterien). Potenzial für eine darüber hinausgehende Regelung wird derzeit nicht gesehen.

Hinsichtlich der Operationalisierung des Schutzgutes „natürliche Ressourcen“ im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfung und strategischer Umweltprüfung wird auf eine vorliegende Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes verwiesen.⁴⁹²

2.2.2.25 Abfallverbringung

Die Europäische Kommission hat sich im 7. UAP für die gesteigerte Überwachung der illegalen Abfallverbringungen stark gemacht. In Umsetzung des internationalen Basler Übereinkommens von 1989 hat die EU die Abfallverbringungsverordnung Nr. 259/93⁴⁹³

⁴⁸⁹ Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum, Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 02.12.2014), S. 16.

⁴⁹⁰ BMUB (Hrsg.), Pronold fordert bewussten Umgang mit Ressourcen, Europäische Abfallvermeidungswoche beginnt, Pressemitteilung Nr. 234/14, Berlin, 22.11.2014, [http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/pronold-fordert-bewussten-umgang-mit-ressourcen/?tx_ttnews\[backPid\]=580](http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/pronold-fordert-bewussten-umgang-mit-ressourcen/?tx_ttnews[backPid]=580).

⁴⁹¹ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 521 ff.

⁴⁹² Wilts/Ritthoff, Ressourcen UVP, in: Wuppertal Institut/ Institut für Umweltplanung und Raumentwicklung (ifuplan) (Hrsg.), Konzeptionelle Überlegungen zur Operationalisierung des Schutzgutes „natürliche Ressourcen“ im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfung und strategischer Umweltprüfung, 2013.

⁴⁹³ Verordnung (EWG) Nr. 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringungen von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 30 v. 06.02.1993, S. 1-28.

erlassen, die durch die EU-Verordnung 1013/2006⁴⁹⁴ abgelöst wurde. Neben den Zweck den Export von gefährlichen Abfällen zu verhindern oder doch zumindest zu kanalisieren, ist in den letzten Jahren zunehmend der Blick auf die Ressourcenströme hinzugekommen.⁴⁹⁵ So enthalten ausgeführte nicht-gefährliche Abfälle Massenströme, die auch rohstoffbezogen von großer Bedeutung sind und teilweise sogar versorgungskritische Rohstoffe enthalten. Das betrifft insbesondere Elektronikschrott, Kunststoffabfälle und Altfahrzeuge.

Die 2014 novellierte EU-Abfallverbringungsverordnung⁴⁹⁶ gilt als EU-Verordnung direkt in jedem Mitgliedstaat. Der Regelung gingen ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom 11.07.2013 zur Änderung der Europäischen Abfallverbringungsverordnung⁴⁹⁷, längere Diskussionen⁴⁹⁸ und das Einräumen von Vollzugsproblemen⁴⁹⁹ voran. Die Verordnung enthält nicht nur genauere Festlegungen zwischen wiederzuverwendenden Gebrauchtgeräten und Altgeräten (Abfall) sondern auch Kontrollerfordernisse und Nachweisregelungen:

- ▶ Gemäß Art. 50 Abs. 2a stellen die Mitgliedstaaten bis zum 01.01.2017 für ihr gesamtes geografisches Gebiet Kontrollpläne mit umfangreichen Inhalten und Dokumentationspflichten auf, die mindestens alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.
- ▶ Nach Art. 50 Abs. 4 kann die zuständige Behörde des Mitgliedstaates für den Nachweis, ob es sich bei Stoffen oder Gegenständen, die auf der Straße, der Schiene, dem Luftweg, dem Seeweg oder auf Binnengewässern befördert werden, nicht um Abfälle handelt, sondern es sich um Gegenstände handelt, umfangreiche Dokumentationen verlangen.
- ▶ Schließlich enthält Art. 50 Abs. 4 d nun eine klare Sanktion: Wurden die genannten Nachweise bei den an Kontrollen beteiligten Behörden nicht innerhalb der von ihnen festgelegten Frist übermittelt oder sind diese Behörden der Auffassung, dass die ihnen zur Verfügung stehenden Nachweise und Informationen

⁴⁹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen vom 14.6.2006, ABl. Nr. L 190 vom 12.07.2006, zuletzt berichtigt ABl. Nr. L 334/46 vom 13.12.2013.

⁴⁹⁵ *Oehlmann/Seifert*, Die europäische Abfallverbringungsverordnung im Spannungsfeld rohstoff- und umweltpolitischer Ansprüche, *AbfallR* 5/2013, 198 (200).

⁴⁹⁶ Verordnung (EU) Nr. 660/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.05.2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen“, ABl. Nr. L 189 vom 27.06.2014, S. 135. Die Verordnung wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1234/2014 der Kommission vom 18.11.2014 zur Änderung der Anhänge IIIB, V und VIII der Verordnung (EU) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. Nr. L 332/15 vom 19.11.2014) erneut geändert.; s. auch die seit 18.07.2014 geltende Verordnung (EU) Nr. 733/2014 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1418/2007 über die Ausfuhr von bestimmten Abfällen zum Zwecke der Verwertung in bestimmte Nicht-OECD-Staaten, mit der die EG-Verordnung Nr. 1418/2007 geändert wurde.

⁴⁹⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, 11.07.2013, KOM(2013) 516.

⁴⁹⁸ Vgl. nur etwa *Smeddinck/Wuttke*, Maßnahmen gegen Export von Elektroschrott, *AbfallR* 2012, 218 ff.; Umweltbundesamt (Hrsg.), Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott, Kurzfassung, 11/2010.

⁴⁹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung: Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden, KOM(2010) 95 endgültig vom 07.03.2012.

nicht ausreichend für eine Beurteilung sind, wird die betreffende Verbringung als illegale Verbringung angesehen. Das bedeutet Sanktionen für die verantwortlichen Institutionen bzw. verantwortlichen Personen (Kosten der Rückführung sowie der Entsorgung).

Der Entwurf der Verordnung sah noch ein weltweites Zertifizierungssystem für Recyclinganlagen vor, mittels dessen das umweltgerechte Recycling im Empfängerland sichergestellt werden sollte. Das bedeutete eine weltweite Zertifizierung von Recyclinganlagen für „grün“ gelistete Abfälle. Vorangegangen war seitens der Kommission eine bis März 2014 gelaufene Konsultation zur Zertifizierung von Abfallbehandlungsanlagen.⁵⁰⁰

Über die Wirkungen der 2014er Novelle liegt bislang noch kein belastbares Material vor. Aus Sicht des Ressourcenschutzes hat die EU-Abfallverbringungsverordnung bereits im Vorfeld Kritik erfahren, weil sie nicht für ein Verbleiben der nicht-gefährlichen Abfälle/Rohstoffe in Deutschland oder der EU beiträgt.⁵⁰¹ Um die Abfallverbringung auch als Rohstoffverbringung zu regeln, sollte in der EU-Abfallverbringungsverordnung nicht nur auf die Gefährlichkeit der Abfälle sondern auch auf ihr Rohstoffpotenzial abgestellt werden. Einer der Vorschläge ist die verpflichtende Behandlung bestimmter Altgeräte in zertifizierten Erstbehandlungsanlagen⁵⁰² innerhalb der EU. So könnte sichergestellt werden, dass die wertvollen Rohstoffe nach Möglichkeit in der EU bleiben.

2.2.2.26 Sonstige Maßnahmen

Die Europäische Kommission will die Menge der **Lebensmittelabfälle** verringern (Anhang Nr. 43 Ziff. viii des 7. UAP). Sie hat zum zweitgenannten Bereich der Lebensmittelabfälle noch keine inhaltlichen Ideen zur rechtlichen Umsetzung einer von der Europäischen Kommission verlangten Strategie geäußert. Der Bereich ist in dem im Dezember 2014 zurückgezogenen Paket zur Änderung abfallrechtlicher Vorschriften vom 02.07.2014 genannt; die Mitgliedstaaten sollten Aktionspläne vorlegen. In einem grundlegenden Beschluss des Europäischen Parlaments⁵⁰³ wird die Einführung einer besseren Etikettierung von Lebensmitteln (Mindesthaltbarkeit/Verbrauchsdatum) thematisiert. Denkbar wäre u.a. eine gewerberechtliche Umsetzung z.B. im Bereich der Kantinen und Gaststätten. Vorstellbar wären aber auch Vorgaben im Bereich der Lebensmittelindustrie, die siedlungsähnliche Gewerbeabfälle produziert. Orientieren sollten sich Ansätze an der auch und erst recht für die Lebensmittelabfälle geltenden Hier-

⁵⁰⁰ Vgl. VKU (Hrsg.), EU-Kommission startet Konsultation zur Zertifizierung von Abfallbehandlungsanlagen, <http://www.vku.de/service-navigation/bruessel/2013-dezember/eu-kommission-startet-konsultation-zur-zertifizierung-von-abfallbehandlungsanlagen.html>; BDE (Hrsg.), Weltweite Zertifizierung von Abfallbehandlungsanlagen – keine Lösung, Presserklärung vom 19.03.2014, <http://www.bde-berlin.org/?p=9153> (so am 17.11.2014).

⁵⁰¹ Kritisch *Oehlmann/Seifert*, AbfallR 2013, 198 (202).

⁵⁰² So *Oehlmann/Seifert*, AbfallR 2013, 198 (202) für eine KrWG-Regelung.

⁵⁰³ Europäisches Parlament (Hrsg.), Topthemen der Januarsitzung: Wahl des EP-Präsidenten, Prioritäten der dänischen Ratspräsidentschaft, Januar 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20120106FCS34949/10/html/Parlament-will-Lebensmittelverschwendung-in-der-EU-stoppen> (so am 17.11.2014).

archiestufe der Abfallvermeidung. Dass die Vermeidung hier besonders wichtig ist, folgt – das zeigt eine grundsätzliche Studie⁵⁰⁴ – aus der vorherrschenden Komponente (Verderblichkeit von Lebensmitteln). Als Merkposten ist daran zu erinnern, dass 2006 der Kommissions-Vorschlag einer EU-Bioabfallrichtlinie von 2000 gescheitert ist, die u.a. Getrennthaltungspflichten für Bioabfälle vorsah.⁵⁰⁵

Das EREP hat ferner die Förderung **neuer Businessmodelle** gefordert, um mehr Ressourceneffizienz sicherzustellen. Gedacht wird an Leasing- und oder Sharingmodelle statt Systemen von Eigentumsübergängen. Ähnliche Vorschläge wurden auch bereits auf nationaler Ebene unterbreitet.⁵⁰⁶ Die Privilegierung von Leasing und Miete ist zwar auch mit Blick auf den Ressourcenschutz möglich (z.B. Privilegierung von Car-Sharing im Straßenverkehrszulassungsrecht) verspricht aber keinen großen Nutzen auf der europäischen Ebene, weswegen dieser Ansatz hier nicht weiterverfolgt werden soll.

Theoretisch erscheint es möglich, Ressourcenschutzbelange in weitere Rechtsbereiche wie das oben geprüfte **Umwelthaftungsrecht**, das **Wettbewerbsrecht** oder auch das **PRTR/EPER-Recht** zu integrieren. Für eine solche Vorgehensweise spricht grundsätzlich das Integrationsprinzip (Art. 11 AEUV). Es besagt, dass Umweltbelange in die Definition und Umsetzung von EU-Politiken und -maßnahmen integriert werden sollen. Mangels erkennbarem Nutzen auf diesen Feldern wird hier dieser Ansatz jedoch nicht verfolgt.

2.2.3 Ausblick: Erste Überlegungen zur Entwicklung eines Instrumentensets zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzrechts

2.2.3.1 Überblick (Instrumentenbaukasten)

Die Bestandsaufnahme sowie die Potenzialanalyse zeigen, dass der EU eine Vielzahl von Politikoptionen für die EU zur Stärkung des Ressourcenschutzes zur Verfügung steht.

Die nachfolgende Liste ist als Baukasten für den weiteren Forschungsbedarf zu verstehen und stellt weder eine Prioritätenliste noch eine Handlungsaufforderung dar:

1. Festlegung von EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele) auf der Basis von Mess- und Benchmark-Methoden,
2. Ökodesign-Vorgaben + EU-Top-Runner (u.a. mit Substitutionspflicht für den Hersteller bzw. Importeur oder den Anlagenbetreiber/Nutzer),
3. Ergänzung der IED in Richtung des sparsamen und effizienten Ressourceneinsatzes,

⁵⁰⁴ Papargyropoulou/Lozano/Steinberger/Wright/Ujang, The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste, *Journal of Cleaner Production* 76 (2014) 106 (110).

⁵⁰⁵ BMUB (Hrsg.), Bioabfallverwertung – Recht in der EU, Stand: 01.02.2007, [http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/wasser-abfallwirtschaft-download/artikel/gesetzgebung-eu/?tx_ttnews\[backPid\]=623](http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/wasser-abfallwirtschaft-download/artikel/gesetzgebung-eu/?tx_ttnews[backPid]=623) (so am 17.11.2014).

⁵⁰⁶ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 380 m.w.N.

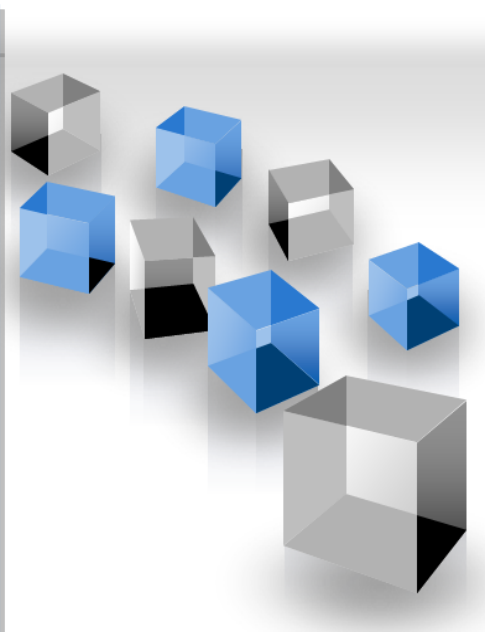
4. Optimierende Ausformung der EU-Abfallhierarchie (Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien + Deponieverbot für verwertbare Abfälle),
5. Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts in Richtung mehr Ressourcenschutz,
6. Produktkennzeichnungen für ressourcenschutzeffiziente Produkte,
7. Sonstige informationelle Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz (z.B. Foren und Informationskampagnen),
8. Selbstverpflichtungserklärungen,
9. Innovationsförderung (u.a. Forschungs- und Innovationspartnerschaften im Abfallbereich),
10. Anhebung der Recyclingquoten,
11. Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte,
12. Landfill-Mining von geeigneten Altablagerungen,
13. Erleichterungen für EMAS-auditierte Standorte,
14. Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus + Aktivitäten zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit exterritorialen Wirkungen.

Abbildung 7: Überblick zu potenziellen Instrumenten für die Weiterentwicklung des europäischen Ressourcenschutzes

Baukasten („Toolbox“) für die Auswahl der Instrumentierung des EU-Ressourcenschutzes

Einzelüberlegungen (keine Vorschläge) – Forschungsbedarf zu Wirkungen, Folgeänderungen und Kohärenz

Potenzielle Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Festlegung von EU-Zahlenzielen der Ressourceneffizienz (Handlungsziele) auf der Basis von Mess- und Benchmark-Methoden, ▪ Ökodesign-Vorgaben + EU-Top-Runner (u.a. mit Substitutionspflicht für den Hersteller bzw. Importeur oder den Anlagenbetreiber/Nutzer), ▪ Ergänzung der IED in Richtung des sparsamen und effizienten Ressourceneinsatzes, ▪ Weiterentwicklung der EU-Abfallhierarchie (Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien + Deponieverbot für verwertbare Abfälle), ▪ Weiterentwicklung des EU-Vergaberechts in Richtung mehr Ressourcenschutz, ▪ Produktkennzeichnungen für ressourcenschutzeffiziente Produkte, ▪ Sonstige informationelle Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz (z.B. Foren und Informationskampagnen), ▪ Selbstverpflichtungserklärungen, ▪ Innovationsförderung (u.a. Forschungs- und Innovationspartnerschaften im Abfallbereich), ▪ Anhebung der Recyclingquoten, ▪ Ressourcenwirtschaftsbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte, ▪ Landfill-Mining von geeigneten Altablagerungen, ▪ Erleichterungen für EMAS-auditierte Standorte, ▪ Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus + Aktivitäten zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen an Rohstoffe mit extraterritorialen Wirkungen



Quelle: Eigene Darstellung

2.2.3.2 Erste methodische Überlegungen für die Forschung zum Instrumentenmix

In diesem Abschnitt sollen im Sinne eines Ausblicks erste Überlegungen zur späteren Entwicklung eines Instrumentensets zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzrechts angestellt werden. Es muss erneut kenntlich gemacht werden, dass noch erheblicher Forschungsbedarf bzgl. der Kombination verschiedener Ansätze zum Ressourcenschutz besteht. Dieses Abschlusskapitel soll schlaglichtartig als „Klammer“ für Kapitel „Bestandsaufnahme“ und „Auflistung einzelner Handlungsoptionen“ dienen; dieser Ansatz verbietet es, schon erste Ergebnisse zur Instrumentenwahl aufzuführen. Denn eine abschließende Bewertung und Würdigung der Ansätze zur Fortentwicklung des EU-Ressourcenschutzrechts ist im engen Rahmen dieses Gutachtens noch nicht zu leisten.

Wie auch schon die Vorgängerstudien zu den Vorüberlegungen zur Instrumentenwahl (*Roßnagel/Sanden*) und zur Regelung eines nationalen Ressourcenschutzrechts (*Sanden/Schomerus/Schulze*) zu Recht deutlich gemacht haben, so wird angesichts der Vielschichtigkeit des Ressourcenproblems und der Zielfestlegungen nicht ein einzelnes Instrument sondern nur ein Instrumentenmix des Gesetzgebers Aussicht auf Erfolg haben, der nach Kriterien der Leistungsfähigkeit der Einzelinstrumente (Effektivität, Rechtskonformität, Vollziehbarkeit für Vollzugsträger und Adressat, Effizienz, politische

Durchsetzbarkeit, Innovationspotenzial sowie weitere strategische Vorgaben) vorstrukturiert sein muss.⁵⁰⁷

Die EU selbst unterstreicht im 7. UAP,⁵⁰⁸ ihren hohen Anspruch, einen geeigneten Instrumentenmix zu verwenden:

“(33) An appropriate mix of policy instruments would enable businesses and consumers to improve their understanding of the impact of their activities on the environment and to manage that impact. Such policy instruments include economic incentives, market-based instruments, information requirements as well as voluntary tools and measures to complement legislative frameworks and to engage stakeholders at different levels. (34) All measures, actions and targets set out in the 7th EAP should be taken forward in accordance with the principles of smart regulation (COM(2010) 543) and, where appropriate, subject to a comprehensive impact assessment.”

Hinzu kommt, dass sich in der Umweltpolitik unter dem Einfluss bestimmter Prozesse (politics) bestimmte Instrumente eher durchsetzen als andere, wofür nicht nur Gesetze, sog. Pfadabhängigkeiten (also vor allem bestehende institutionelle Settings) sondern auch die Existenz mächtiger Gruppen mit anderslautenden Interessen relevant sind.⁵⁰⁹ Auch der Politikstil, also die Politikmuster, spielen eine Rolle.⁵¹⁰ Schließlich muss davor gewarnt werden, zu glauben, allein mit einer bestimmten Auswahl von Instrumenten könnte ein Politikerfolg sicher garantiert werden. Die hier unternommene rechtliche Beratung als Form der juristischen Politikberatung ist lediglich Hilfe bei der Entscheidungsfindung von Behörden bzw. politischen Entscheidungsträgern.⁵¹¹ Zudem treffen Instrumentenempfehlungen auf differenzierte politische Realitäten⁵¹², die schwer oder gar nicht vorhersehbar sind bzw. sich erst im Laufe von Rechtssetzungsvorhaben entwickeln. Nicht zuletzt hängt umweltpolitischer Erfolg auch von Kontexten ab, die die Umweltpolitik über Jahre prägt.⁵¹³ So hat jede Europäische Kommission ihren eigenen poli-

⁵⁰⁷ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012, S. 540; vgl. auch ähnlich Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481; Roßnagel/Sanden/Benz, Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007, 361-366.

⁵⁰⁸ European Commission (ed.), General Union Environment: Action Programme to 2020: Living well, within the limits of our planet, Luxemburg: Publication Office for the EU 2014, S. 9.

⁵⁰⁹ Vgl. Böcher/Töller, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 76, 153 f.

⁵¹⁰ Vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel, Umweltpolitik, 2. Aufl., Bonn 2003, S. 110.

⁵¹¹ Vgl. Böcher/Töller, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 149; Tils, Politikberatung in der Umweltpolitik, in: Falk/Römmele/Rehfeld/Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 449 (454); Rebe, Politikberatung aus juristischer Sicht, in: Falk/Römmele/Rehfeld/Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 96 ff.; Nullmeier, Wissen und Entscheiden, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 85 ff.

⁵¹² Beispiel ist eine Wirtschaftskrise, die Einfluss auf die Materialproduktivität in Relation zum BIP hat. Vgl. Eurostat, Sustainable development in the European Union, Executive Summary, Okt. 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Sustainable_development_-_executive_summary (so am 17.11.2014), S. 10.

⁵¹³ So zu Recht Böcher/Töller, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 84.

tischen Stil – die neue Kommission „Juncker“ muss ihren Regulierungs- und Handlungsstil als Performancevoraussetzung erst noch entwickeln.

2.2.3.3 Anregungen für die weitere Beschäftigung mit einem möglichen Instrumentenmix

Nachfolgend sollen einige grundsätzliche Überlegungen zu einem möglichen Instrumentenmix wiedergegeben werden. Es ist aber klarzustellen, dass hinsichtlich der Kombinationen von Einzelinstrumenten, Kohärenzfragen und Wechselwirkungen noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. **Gerade deshalb, weil es sich beim EU-Ressourcenschutzrecht um ein sehr junges Rechtsgebiet mit vielen Querverbindungen handelt, müssen die genannten Beziehungen noch gründlich erforscht werden, bevor man Handlungsanleitungen gibt. Die nachfolgenden Gedanken sind mithin nicht als fertige Handlungsaufforderungen etc., sondern als Anregungen für die weitere Beschäftigung mit dem Thema zu verstehen.**

Wichtig bei der Zusammenstellung eines Instrumentenmix ist die Kombination von Politikfeldern, auf denen Ressourcenschutzfolge erreicht werden sollen. Der EU-Normgeber ist nicht verpflichtet, sofort alle Felder der Ressourcenschutzpolitik zu regeln; vielmehr können selektive Lösungen verwirklicht werden. Eine Stufung von Regelungsansätzen, die Prozesse des Politiklernens aufgreifen kann, ist denkbar.

Zielführend ist bei der Setzung von Handlungsrahmen, dass der Politikrahmen bestehend aus diversen Einzelinstrumenten ein möglichst hohes Maß der Kohärenz (Art. 7, 11 Abs. 3, 13 Abs. 1 EUV)⁵¹⁴ aufweist. Diese wird sichtbar, wenn man die Bewertungskriterien⁵¹⁵ für den Instrumentenmix definiert. Zur Kohärenz gehört insbesondere die Widerspruchsfreiheit (Konsistenz) der getroffenen Einzelregelungen. Sonst läuft der Mix in Gefahr, gegenläufige Wirkungen zu zeigen, die sich schlimmstenfalls gegeneinander aufheben.⁵¹⁶ Solche Wirkungen sind immer dann zu besorgen, wenn es zu Überlappungen von Instrumenten kommt.⁵¹⁷ Dabei muss im Lichte des Kohärenzgebotes darauf geachtet werden, dass keine gegenläufigen Wirkungen der Instrumente eintreten, indem sich die Wirkungen ungewollt verstärken oder aufheben, so dass das Ziel

⁵¹⁴ Grundlegend für das EU-Umweltrecht: *Sanden*, Coherence of European Environmental Law: The Industrial Emissions Directive (IED) as a Milestone?, *European Energy and Environmental Law Review* (EEELR) 21 (2012), 220-238.

⁵¹⁵ Vgl. etwa nur *Goulder/Parry*, Instrument Choice in Environmental Policy, *Rev Environmental Economics and Policy*, Volume 2 (2008), 152-174: „cost-effectiveness, distributional equity, the ability to address uncertainties, and political feasibility“.

⁵¹⁶ S. die Überlegungen zwischen Mix und Mess bei *Peeters*, Instrument mix or instrument mess?, The administrative complexity of the EU legislative package for climate change, in: *Peeters/Uylenburg* (Hrsg.), *EU Environmental legislation – legal perspectives on Regulatory Strategies*, Cheltenham 2014, S. 173 ff. und bei *Hansjürgens*, Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik, *Wirtschaftsdienst* 92 (2012), Special Issue, <http://hdl.handle.net/10419/68269> (so am 18.11.2014), 5-11 (7), der vor allem auf Kosten-erwägungen abstellt.

⁵¹⁷ Vgl. bspw. *Sverdrup-Thygeson/Sogaard/Rusch/Barton*, Spatial Overlap between Environmental Policy Instruments and Areas of High Conservation Value in Forest, *PLOS ONE* 12/2014, <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0115001> (so am 09.05.2015).

nicht erreicht wird. Das können hier beim Ressourcenschutz vor allem Reboundeffekte⁵¹⁸ sein, die ungewolltes Verhalten markieren: Durch effizientere Vorgehensweisen werden frei werdende Kapazitäten freigesetzt, die wiederum für mehr Aktivitäten eingesetzt werden.

Beim Design eines Instrumentenmix muss zudem der möglicherweise entstehenden Belastungskumulation für einen einzelnen oder mehrere Grundrechtsträger Rechnung getragen werden. Probleme entstehen dann, wenn eine zumindest partiell simultane Wirkung auf ein Grundrecht und eine Zwecküberschneidung der Maßnahmen besteht.⁵¹⁹

Die Europäische Kommission hatte in ihrem im Dezember 2014 zurückgezogenen Paket zur Änderung abfallrechtlicher Regelungen deutlich gemacht, dass sie vor allem mit der Kombination von Recyclingquoten und dem Deponieverbot für unvorbehandelte Abfälle zur Verwertung vorgehen wollte. Das erschien jedenfalls insoweit sinnvoll, weil nicht auf die Wirkung eines einzelnen Instruments vertraut wird (Wirkungskombination). Es bedürfte jedoch der noch zu leistenden Abstimmung einzelner Regelungen.

Besonderes Augenmerk wird der Kombination von Maßnahmen zu widmen zu sein, die auf einem gemeinsamen Grundprinzip des Ressourcenschutzes basieren. Beispielsweise die beiden Maßnahmen „Beschränkung der energetischen Verwertung auf nicht recycelbare Materialien“ und „Deponieverbot für verwertbare Abfälle“ könnten aufgrund ihrer gemeinsamen Verortung in der Durchsetzung der Abfallhierarchie gemeinsam gefasst werden. Sie werden wohl auch inhaltlich verbunden werden, damit es nicht zu einem „Staubsaugereffekt“ hin zur energetischen Verwertung⁵²⁰ kommt.

Ferner wird besonders auf Verzahnungen zu achten sein, um Regelungswidersprüche und andere Inkonsistenzen zu vermeiden: Sollte z.B. die Ökodesign-Richtlinie in Richtung auch die Materialeffizienz erfassender Regelungen geändert werden und sollten für einzelne Produktgruppen ressourcenbezogene Produktvorgaben getroffen werden, wäre eine Verzahnung mit der WEEE II-Richtlinie (Elektroschrott) sinnvoll.⁵²¹ Ein weiteres Beispiel: Für den Fall der Festsetzung neuer, strengerer Recyclingquoten muss darauf geachtet werden, dass keine Widersprüche entstehen, was u.a. bei begrifflichen Unschärfen (z.B. Gewerbeabfälle) der Fall sein kann.

Vertiefter Forschung bedarf es zur möglichen Kombination im Spannungsfeld zwischen Zielen, Instrumenten und der Zeitschiene. Bei einer solchen Vorgehensweise würde der

⁵¹⁸ Vgl. hierzu *Figge/Young/Barkemeyer*, Sufficiency or efficiency to achieve lower resource consumption and emissions? The role of the rebound effect, *Journal of Cleaner Production* 69 (2014) 216-224.

⁵¹⁹ Grundlegend dazu am Beispiel des Energierechts *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, Tübingen 2013, 202; *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, Tübingen 2014, 164 ff.

⁵²⁰ Zu einem Deponieverbot für Kunststoffabfälle vgl. Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 3.5.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 18.11.2014), S. 13.

⁵²¹ *Oehlmann/Herlédan*, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, *EurUP* 3/2014, 204 (2013).

Weg einer strategischen Steuerung⁵²² gewählt. Er ist durch ein vorrangiges Festhalten an bewährten Maximen (z.B. der EU-Abfallrahmenrichtlinie) gekennzeichnet. Dazu im Gegensatz wurden andere Prioritätensetzungen vorgeschlagen⁵²³, etwa ein Rangverhältnis in der Abfolge Ressourcenschutz, Produktverantwortung und Abfall. Welcher Weg hier gangbar ist, kann in dieser Studie offenbleiben. Zu sehen sind jedoch die auf europäischer Ebene nur begrenzten Durchsetzungschancen für neue umweltrechtliche Regelungen. Die im Zusammenhang mit der REFIT-Initiative⁵²⁴ gescheiterte EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie beispielsweise verdeutlicht, wie schwer es zurzeit neue Regulierungsversuche abseits des eingeführten Rechts haben. So könnte es ein angesichts der langen Zeiträume der EU-Politikformulierung⁵²⁵ empfehlenswerter Weg sein, bereits eingerichtete Policy-Optionen für den Ressourcenschutz gangbar zu machen. Die ausweislich der Präambel am Leitsatz der Ressourcenschonung ausgerichtete Abfallrahmenrichtlinie vermag diese Steuerungsaufgabe zu erfüllen; es bedarf nicht zwangsläufig des Erlasses einer neuen „Ressourcenschutzrichtlinie“. Der Einwand, die „überkommene Abfallperspektive“ könne, wenn man sie gleichsam „nach vorne“ denke, mit ihren tradierten Sichtweisen keinen wirklichen Ressourcenschutz leisten,⁵²⁶ erscheint übertrieben. Zunächst einmal bei der Weiterentwicklung bestehenden Rechts anzusetzen, steht im Einklang mit dem auch spätestens seit dem 5. Umweltaktionsplan 1993-2000 ablesbaren Anliegen der EU, erst einmal für eine bessere Umsetzung des bestehenden Umweltrechts⁵²⁷ zu sorgen, als primär mit neuem Recht vorzugehen. Das ist die Leitidee der guten Rechtssetzung auf EU-Ebene („better legislation“), die diverse Programme⁵²⁸ zur Folge hatte.

Wichtig wird die korrekte Wahl des steuerungstheoretischen Ansatzes. Hier ist nicht der oben vorgestellte Regelungsstil der „smart regulation“⁵²⁹ gemeint, sondern vielmehr der

⁵²² *Raschke/Tils*, Politische Strategie, Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 1/2008, S. 11 (16) beschreiben die strategische Steuerung mit Maximen wie folgt: „Maximen sind aus Erfahrungen, Reflexionen, Urteilen gewonnene subjektive Handlungsprinzipien, die die hochgradige Komplexität strategischer Operationen drastisch reduzieren und erfolgsorientiert zentrieren. Für strategisches Handeln taugliche Maximen enthalten – wo Sicheres nicht bekannt ist – bewertende Setzungen, sollen aber ihrerseits Orientierung vermitteln.“ Vgl. auch *Tils*, Politikberatung in der Umweltpolitik, in: Falk/Römmele/Rehfeld/Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, 449 (456).

⁵²³ *Smeddinck*, Die Entwicklung des Ressourcenschuttsrechts, Verwaltungsarchiv 103, 2 (2012), S. 183 (192).

⁵²⁴ European Commission (ed.), Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps Brussels, 02.10.2013, COM(2013) 685 final, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit-annex_en.pdf (so am 18.12.2014), S. 8.

⁵²⁵ Vgl. zu den Zeithorizonten der EU-Umweltpolitik vgl. *Endl/Berger*, The 7th Environment Action Programme: Reflections on sustainable development and environmental policy integration, European Sustainable Development Network (ESDN) Quarterly Report N°32, Wien 2014, S. 25.

⁵²⁶ So *Smeddinck*, Die Entwicklung des Ressourcenschuttsrechts, Verwaltungsarchiv 103, 2 (2012), S. 183 (192).

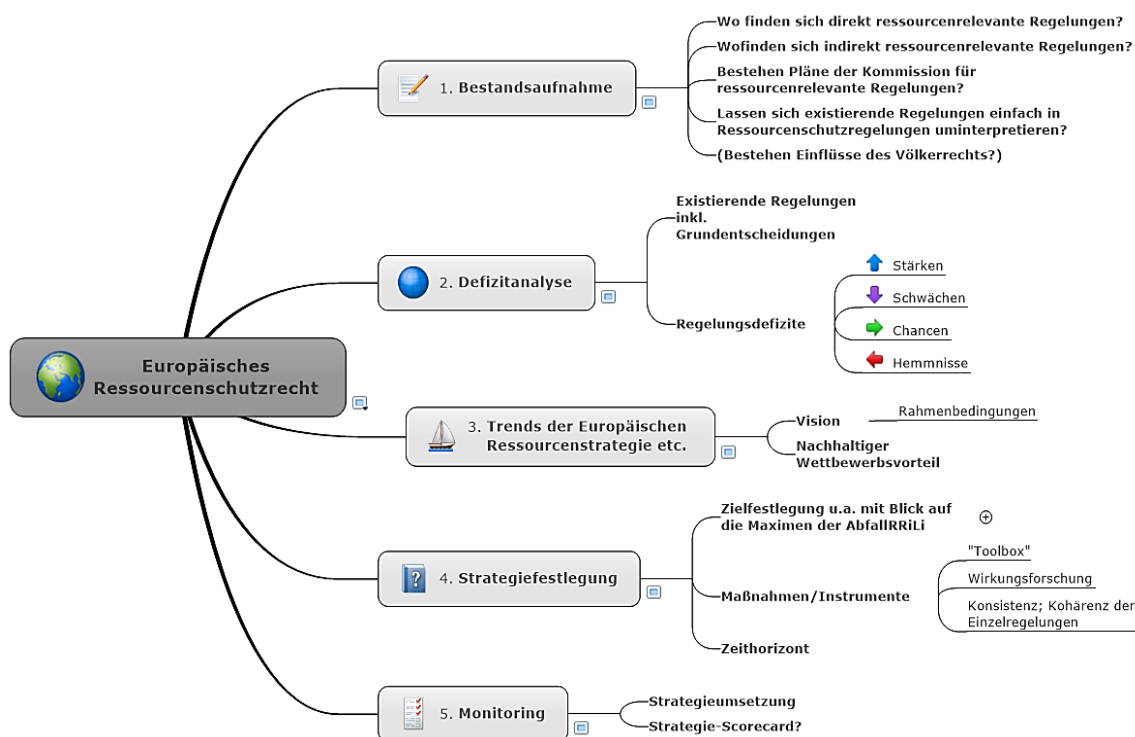
⁵²⁷ Vgl. zum Europäischen Umsetzungsnetzwerk IMPEL nur etwa <http://www.impel.eu> (so am 18.12.2014).

⁵²⁸ Vgl. etwa den Überblick bei *Burns*, Better Lawmaking? An Evaluation of Lawmaking in the European Community, in: Craig/Harlow (Hrsg.), Lawmaking in the European Union, London 1998, S. 435 (436 ff.).

⁵²⁹ Vgl. oben unter 2.2.2.2.

Ansatzpunkt der EU-Steuerung. Wie das Umweltbundesamt⁵³⁰ in einem Positionspapier vom Dezember 2013 herausgestellt hat, sollte eine Inputsteuerung anderen Steuerungen vorgezogen werden: So „setzt der quellenbezogene Ressourcenschutz an der Steuerung des Inputs von natürlichen Ressourcen (...) als Inputfaktor/Produktionsfaktor für Wertschöpfungsprozesse an. Eine solche Inputsteuerung ist im Umweltschutz und seiner rechtlichen Regulierung bisher wenig verbreitet. Sie sollte deshalb vorrangig mit einem Ressourcenschutzrecht adressiert werden.“ Als Beispiel für Inputsteuerung verweist das UBA in der dazugehörigen Fußnote auf den Bewirtschaftungsgrundsatz des Wasserhaushaltsrechts.

Abbildung 8: Strategieansatz zum Europäischen Ressourcenschutzrecht



Quelle: Eigene Darstellung

Weiterer Forschungsbedarf besteht in Richtung einer Kombination der abfallrechtlichen Problembewältigung mit weiteren Ansätzen, die vor allem der Produktverantwortung⁵³¹

⁵³⁰ Umweltbundesamt (Hrsg.), Ressourcenschutzrecht, Positionspapier, Dessau, Dez. 2013, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/ressourcenschutzrecht_07.01.2014.pdf (so am 18.11.2014), S. 6.

⁵³¹ So fordert auch *Smeddinck* (Die Entwicklung des Ressourcenschutzrechts, Verwaltungsarchiv 103 (2012), S. 183, 192) einen Kombinationsansatz mit der Produktverantwortung, den er allerdings nach Instrumenten zum Ressourcenschutz als vorrangig einschätzt.

sowie der Beschaffungsverantwortung der EU gerecht werden. So setzen über das Abfallrecht hinausgehende Instrumente auf eine geringe Eingriffstiefe und damit auf das Kalkül⁵³², dass das Ziel der höheren Ressourceneffizienz ohne die Akteure sehr belastendes Ordnungsrecht zu erreichen sein wird. Wirkungszusammenhang dieser auf Kontextabhängigkeiten blickenden, reflexiven Steuerungsversuche⁵³³ ist hierbei die große Marktmacht der beschaffenden öffentlichen Hand im Binnenmarkt und das Vertrauen auf den Nutzen für den Verbraucher, der sich mit klaren Produktkennzeichnungen erzielen lässt. Der hier überlegte Governance-Ansatz weist auch dadurch Stärke auf, dass mehrere Ansätze verfolgt werden, um Verhaltensänderungen zu bewirken. Das mehrgleisige Vorgehen birgt mehr Erfolgchancen.⁵³⁴

Das impliziert, dass im Rahmen des Policy-Cycles ohnehin Lerneffekte⁵³⁵ eintreten werden. Das gilt insbesondere dann, wenn sich erste zur Anwendung kommende Instrumente als nicht hinreichend effektiv oder effizient erweisen sollten, oder sich mit ihnen die Zahlenziele insgesamt nicht erreichen lassen. Dann können, ohne etwa Belastungskumulationen oder Inkonsistenzen befürchten zu müssen, im Lichte des allgemeinen europarechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unbedenklich⁵³⁶, ggf. weitere Instrumente in Stellung gebracht werden.

Teilweise bestehen bei Einzelinstrumenten jedoch Überlegungen zu Vorwirkungen: Beispielsweise machen verbindliche Ökodesign-Vorgaben für Produkte wohl nur Sinn, wenn zuvor das Feld der Produktkennzeichnungen für ressourcenschutzeffiziente Produkte ausgereizt ist. Zudem wird man für diverse Produkte im Rahmen einer Anpassungsstrategie für knappe Ressourcen (etwa seltene Metalle) erst einmal technische Lösungen suchen müssen, bevor man rechtliche Regelungen setzt. Die Verschärfung der Recyclingquoten⁵³⁷ sowie verbindliche IED-Ressourcenschutz-Vorgaben könnten greifen, wenn zuvor eine Einigkeit über eine entsprechende Selbstverpflichtung bestimmter Branchen nicht zustande käme. Schließlich setzt eine etwaige Verschärfung der Recyclingquoten zunächst begriffliche Klarheit in der Abfallrahmenrichtlinie voraus, um Umgehungen zu vermeiden.

⁵³² Vgl. zur Relevanz von Kalkülen bei der strategischen Politiksteuerung *Raschke/Tils*, Politische Strategie, Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 1/2008, S. 11 (16). Zur Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Instrumenten *Wurzel/Zito/Jordan*, Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments, Cheltenham 2013, 13.

⁵³³ Zur reflexiven Steuerung im Umweltbereich *Newig/Voß*, Steuerung nachhaltiger Entwicklung, in: Steuerer/Trattnigg, Nachhaltigkeit regieren: eine Bilanz zu Gouvernance-Prinzipien und –Praktiken, München 2010, Kapitel 11, S. 239 (250 f.).

⁵³⁴ Vgl. etwa nur grundlegend *Jänicke/Jörgens*, Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 27 (2004), 297–348.

⁵³⁵ Vgl. nur etwa *Fiorino*, Environmental policy as learning: A new view of an old landscape, Public Administration Review, 61(3), 322–334; *Wright/Head*, Reconsidering Regulation and Governance Theory: A Learning Approach, Law & Policy 31 (2009), 192–216.

⁵³⁶ Vgl. zu dieser Konstellation *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, Tübingen 2014, 248 f.

⁵³⁷ Hinzu kommt, dass die Verpackungsrichtlinie nach Plänen der Europäischen Kommission ohnehin einem Fitness-Check unterzogen wird (REFIT-Initiative), Mitteilung vom 02.10.2013, COM(2013), 685 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/20131002-refit-annex_de.pdf (so am 19.11.2014), S. 12 u. Fn. 46.

2.3 Zusammenfassung zu 2.

Unter den dargestellten überwiegend positiv eingestuften Optionen erscheint kein Instrument als *das* ideale Steuerungsinstrument. Bei näherem Hinsehen muss festgestellt werden, dass die Einzelinstrumente spezifische Stärken und Schwächen aufweisen, so dass sich eine singuläre Auswahl verbietet und sich stattdessen Instrumentenkombinationen anbieten. Nur so können vorhandene Stärken verbunden werden und Schwachpunkte nach Möglichkeit ausgeglichen werden.

Welche Instrumente aus der längeren „Toolliste“ mit 14 grundsätzlich geeigneten Einzelinstrumenten in welcher späteren Politiksituation tatsächlich gewählt werden sollten, kann und soll in dieser Studie nicht abgeschätzt werden. Sie kann allenfalls die Funktion haben, weiteren Forschungsbedarf zu verdeutlichen. Wie gezeigt, ist der nicht unerheblich. Und zwar sowohl hinsichtlich der Wirkungsdetails einzelner Instrumente als auch bezüglich der Wechselwirkungen untereinander bzw. betreffend der Einbindung in eine strategische Rechtspolitik des europäischen Ressourcenschutzes.

3 Ergebnisse

Fazit ist, dass ein konsistentes europäisches Ressourcenschutzrecht bislang noch fehlt. Die vorhandenen Einzelregelungen mit bezweckter oder indirekter Ressourcenschutzwirkung bilden zwar schon Kernelemente eines europäischen Ressourcenschutzrechts — es sind aber noch erhebliche rechtliche Handlungspotenziale hin zu einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft und zu einem effizienten Ressourcenschutz in Europa erkennbar. Insbesondere zeigen einzelne untersuchte vorhandene Instrumente Defizite auf, die hemmend für den Ressourcenschutz in der EU wirken. So ließe sich beispielsweise die Hierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie dadurch optimieren, dass man statt einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder Wiedergewinnung der Wertstoffe (Recycling) erst unter weiteren Voraussetzungen eine energetische Verwertung zulassen würde. Den gleichen Effekt könnte man erzielen, wenn man höhere Anforderungen an die Deponierung von recyclingfähigem Material gelten lassen würde. Hinzu kommen begriffliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Produkt und Abfall. In vielen anderen EU-Rechtsvorschriften (z.B. der EU-Ökodesign-Richtlinie, den EU-Vergaberichtlinien sowie der EMAS-Verordnung) sind bereits angelegte Potenziale für den Ressourcenschutz nicht ausgeschöpft worden.

Es wird innerhalb des durch Zahlenziele markierten Politikrahmens ein ganzes Set von vierzehn grundsätzlich erkennbaren Instrumenten genannt, mit dem sich Schritte hin zu mehr Ressourcenschutz auf der Europäischen Ebene bewerkstelligen ließen. Dieser Baukasten bildet grundsätzlich realistische Politikoptionen für die EU ab. Entscheider in der EU werden realistischerweise einen Instrumentenmix einsetzen, für das Forschungsansätze vorgestellt werden. Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Kombination bestimmter Instrumente (Vorwirkung, Verstärkungseffekte, adverse Effekte, Chancen für Lernprozesse etc.).

4 Quellenverzeichnis

Amaya, Amalia, Legal Justification by Optimal Coherence, Ratio Juris. Vol. 24 No. 3 September 2011 (304-329).

Angrick, Michael, Ressourcenschutz – Bausteine für eine große Transformation, Marburg 2013.

Asensio, Juan Casado/Steurer, Reinhard, Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination, Journal of Public Policy 34 (2014), 437-473.

Bakker, Conny/Wang, Feng/Huisman, Jaco/Hollander, Marcel den, Products that go round: exploring product life extension through design, Journal of Cleaner Production 69 (2014) 10-16.

Bahn-Walkowiak, Bettina/Steger, Sören, Politische und rechtliche Ansätze für inputorientierte Ressourcenziele in Europa und weltweit, PolRes Arbeitspapier AS 1.1, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/Polress_ZB_AP1-AS1.1_%C3%9Cbersicht-Ressourcenziele-Europa-und-weltweit_final.pdf (so am 04.01.2015).

Bahn-Walkowiak, Bettina/Usubiaga, Arkaitz/Schepelmann, Philipp, EU structural and cohesion policy and sustainable development, in: Kreiser, Lawrence A. (Hrsg.), Carbon pricing, growth and the environment, Cheltenham 2012, S. 17-32.

Barth, Sibylle/Köck, Wolfgang (Hrsg.), Qualitätsorientierung im Umweltrecht: Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz, Bremen 1997.

Bartnik, Sabine/Löhle, Stephan/Müller, Maren, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten, in: Kranert, Martin/Sihler, Andreas (Hrsg.), Kein Ressourcenschutz ohne Kreislaufwirtschaft, Tagungsband zum Ressourceneffizienz- und Kreislaufwirtschaftskongress Baden-Württemberg, 12.-13.11.2013, Stuttgart 2013, S. 72-91.

Beaucamp, Guy, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, Tübingen 2002.

Beckmann, Martin, Abfallhierarchie und gesetzliche Überlassungspflichten im Arbeitsentwurf des KrWG, AbfallR 2010, 54 ff.

Bell, Stuart/McGillivray, Donald/Pedersen, Ole, Environmental Law, 8. Aufl., Oxford 2013.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise./Rist, Ray C./Vedung, Evert Oskar, Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. London 1997.

Bermejo, Roberto, Handbook for a Sustainable Economy, Dordrecht 2014.

Beutler, Bengt, in: Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen, EUVertr., 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Kommentierung zu Artikel 6.

Biedermann, Karl/Berger, J., Bedeutung der Abfallwirtschaft für die Ressourcenschonung, in: Kranert, Martin (Hrsg.), Ressourcenschutz durch Abfallwirtschaft, München 2008, S. 14 ff.

Bigot, Anna Sophie/Kirst, Philipp, Neue Vorgaben für Umweltschutz- und Energiebeihilfen, ZUR 2015, 73

Bleischwitz, Raimund/Jacob, Klaus/Rennings, Klaus, Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld, Paper zu Arbeitspaket 3 des Projekts MaRes, Teil 2, Wuppertal 2010, veröffentlicht unter http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRes_AP3_2.pdf (so am 04.01.2015).

Bleischwitz, Raimund/Jacob, Klaus/Bahn-Walkowiak, Bettina et al., Ressourcenpolitik zur Gestaltung der Rahmenbedingungen, Paper zu Arbeitspaket 3 des Projekts MaRess, Teil 1, Wuppertal 2010, veröffentlicht unter http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_1.pdf (so am 04.01.2015).

Blum, Sonja/Schubert, Klaus, Politikfeldanalyse, 2. Aufl., Wiesbaden 2011.

BMUB (Hrsg.), Dr. Barbara Hendricks: EU's Environmental Ministers: What are the Challenges, Goals and Steps envisioned? An Attempt to Retell the Story, Europe's Responsibility for a Sustainable Use of Natural Resources – Opening Panel ERF 2014 LiveBlog, 11.11.2014, <http://europeanresourcesforum2014.wordpress.com/> (so am 04.01.2015).

Böcher, Michael/Töller, Anette Elisabeth, Umweltpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2012.

Braun, Dietmar/Giraud, Olivier, Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003, S. 147 ff.

Brones, Fabien/ Monteiro de Carvalho, Senzi Zancul, Marly Eduardo de, Ecodesign in project management: a missing link for the integration of sustainability in product development?, Journal of Cleaner Production 80 (2014) 106-118.

Buchert, Matthias/Ustohalova, Veronika/Mehlhart, Georg/Schulze, Falk/Schöne, Rebecca, in: Öko-Institut e.V. (Hrsg.), Landfill Mining: Option oder Fiktion?, Darmstadt 2013, <http://www.oeko.de/oekodoc/1802/2013-479-de.pdf> (so am 04.01.2015).

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), REACH-Info 7 Die sozioökonomische Analyse, Dortmund 2010.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), REACH-Info 9 REACH und Recycling, Dortmund 2011.

Bundesregierung (Hrsg.), Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), 29.02.2012, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_dt_bf.pdf (so am 04.01.2015).

Burns, Tom, Better Lawmaking? An Evaluation of Lawmaking in the European Community, in: Craig, Paul/Harlow, Carol (Hrsg.), Lawmaking in the European Union, London 1998, S. 435-445.

Callies, Christian, in: Callies, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011, Art. 191.

Center for Strategy and Evaluation Services (CSES), Evaluation of the Eco-Design-Directive (2009/125/EC) – final Report, 2012, http://ec.europa.eu/enterprise/DG/files/evaluation/cses_ecodesign_finareport_en.pdf (so am 04.01.2015).

Chang, Danni/ Lee, C.K.M./Chen, Chun-Hsien, Review of life cycle assessment towards sustainable product development, Journal of Cleaner Production 83 (2014) 48-60.

Cremer, Wolfram, Zielsetzung und Regelungsansätze des Europäischen Wirtschaftsrechts, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1 Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012, § 9, S. 236 ff.

Dahlmann, Anja/Mildner, Stormy-Annika, Deutschlands Rohstoffpartnerschaften: Modell mit Zukunftscharakter?, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Analysen und Argumente, Nr. 137 November 2013, http://www.kas.de/wf/doc/kas_36104-544-1-30.pdf?131120143808 (so am 04.01.2015).

Date, Will, Juncker may scrap EU circular economy proposals, 12.11.2014, <http://www.letsrecycle.com/news/latest-news/juncker-may-scrap-eu-circular-economy-proposals/> (so am 04.01.2015).

De Bono, Edward, Thinking Course, London 1993.

Dehoust Günter/Jepsen, Dirk/Knappe, Florian/Wilts, Claas Henning, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG: wissenschaftlich-technische Grundlagen für ein bundesweites Abfallvermeidungsprogramm, UBA-Texte, Dessau 2013.

Dieckmann, Martin, Auswirkungen der neuen EU-Vergaberichtlinien auf die abfallwirtschaftliche Praxis, AbfallR 3/2014, 130-137.

Dietrich, Sascha/Akkerman, Floris, EU-Ökodesign-Richtlinie: Implementierung – Umsetzung – Überwachung, ZUR 2013, 274-278.

Doyle, Thomas K./O'Hagan, Anne-Marie, The Irish 'Plastic Bag Levy': A mechanism to reduce marine litter? Presentation at the Marine Litter Conference in Berlin April 10-12 2013. http://www.marine-litter-conference-berlin.info/userfiles/file/online/Plastic%20Bag%20Levy_Doyle.pdf (so am 04.01.2015).

Dubois, M., Towards a coherent European approach for taxation of combustible waste, Waste Management 33 (2013) 1776.

Eaton, Derek, Technology and Innovation for a Green Economy, RECIEL 22 (2013), 62-67.

Eckardt, Felix, Jahrhundertaufgabe Energiewende, Berlin 2014.

EEA (Hrsg.), Managing municipal solid waste - a review of achievements in 32 European countries, EEA Report No 2/2013/2013, Kopenhagen 2013, <http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste> (so am 04.01.2015).

Ehrmann, M., Emissionshandel: Aktuelle rechtliche Probleme in der dritten Zuteilungsperiode, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 61 (2011), 116-120.

Elger, Laura, Landfill-Mining, NuR 2013, 257 ff.

Endemann, Gerhard, KrWG, AwSV und MantelV – Auswirkungen auf die Stahlindustrie und ihre Nebenprodukte, in: Heußén, M./Motz, H. (Hrsg.): Schlacken aus der Metallurgie – Chancen für Wirtschaft und Umwelt –, Band 3. Neuruppin 2014, S. 37-50, http://www.vivis.de/phocadownload/2014_sam/2014_SaM_37-50_Endemann.pdf (so am 04.01.2015).

Endl, Andreas/Berger, Gerald, The 7th Environment Action Programme: Reflections on sustainable development and environmental policy integration, European Sustainable Development Network (ESDN) Quarterly Report N°32, Wien 2014.

ENDS (ed.), EC decision imminent on circular economy future, 10.11.2014, <http://www.endseurope.com/37576/ec-decision-imminent-on-circular-economy-future> (so am 04.01.2015).

Engel, Christoph, Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots, Gemeinwohl als Frage der Verfassungsdogmatik, in: Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiden, Michael (Hrsg.), Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002, 103-172.

Epiney, Astrid, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2013.

Epiney, Astrid, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, München, Loseblattsammlung Stand 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 191 AEUV.

Epiney, Astrid/Heuck, Jennifer, RL 2008/98/EG vom 19. November 2008 (Abfallrahmenrichtlinie), Kommentar, in: Fluck, Jürgen (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Heidelberg u.a., Juni 2011, Art. 4.

Europäische Kommission, Grünbuch über die Modernisierung der Europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, vom 27.01.2011, KOM(2011) 15 endgültig.

Europäische Kommission, Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21 endgültig.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa Brüssel, den 20.09.2011, KOM(2011) 571 endgültig.

Europäische Kommission, Mitteilung: Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden, KOM(2010) 95 endgültig vom 07.03.2012.

Europäische Kommission, Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt, Corrigendum: Annule et remplace le document COM(2013) 123 final du 07/03/2013 Concerne la version allemande, question 21, COM(2013) 123 final/2, Brüssel, den 03.05.2013, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/green_paper/green_paper_de.pdf (so am 04.01.2015).

Europäische Kommission, Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten, vom 20.11.2013, ABL. Nr. L 354, 171.

Europäische Kommission, Mitteilung „über die Überprüfung der Liste kritischer Rohstoffe für die EU und die Umsetzung der rohstoffinitiative, KOM(2014) 297 endg.

Europäische Kommission, Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten, Factsheet, Brüssel 2014, <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/de.pdf> (so am 04.01.2015).

Europäische Kommission (Hrsg.), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung, SWD(2014) 208 final, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG etc, SWD(2014) 208 final vom 02.07.2014, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2014/swd_2014_0208_en.pdf (so am 04.01.2015).

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, 02.07.2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-397-DE-F1-1.Pdf> (so am 04.01.2015).

Europäische Umweltagentur (Hrsg.), Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015: Synthesebericht, Kopenhagen 02.03.2015, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/die-umwelt-in-europa-zustand> (so am 04.01.2015).

Europäisches Parlament, Topthemen der Januarsitzung: Wahl des EP-Präsidenten, Prioritäten der dänischen Ratspräsidentschaft, Januar 2012, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20120106FCS34949/10/html/Parlament-will-Lebensmittelverschwendung-in-der-EU-Stoppen> (so am 04.01.2015).

Europäisches Parlament und Rat, Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABL. Nr. L 354/171 v. 28.12.2013.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Smart Regulation in the European Union, Brussels, 8.10.2010, COM(2010) 543 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> (so am 04.01.2015).

European Commission, General Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Juni 2012, http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (so am 04.01.2015).

European Commission, Commission Staff Working Document: Analysis of an EU target for Resource Productivity, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe, Brussels, SWD(2014) 211, <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/AnalysisEUtarget.pdf> (so am 04.01.2015).

European Commission (ed.), General Union Environment: Action Programme to 2020: Living well, within the limits of our planet, Luxemburg 2014.

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas, Brussels, 05.03.2014, COM(2014) 111 final, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152227.pdf (so am 04.01.2015).

European Council (Hrsg.), Council conclusions on Greening the European semester and the Europe 2020 Strategy - Mid-term review Environment Council meeting Luxembourg, 28 October 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/145488.pdf (so am 04.01.2015).

Eurostat, Sustainable development in the European Union, Executive Summary, Okt. 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Sustainable_development_-_executive_summary (so am 04.01.2015).

Fabio, Udo di, Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley, Max D./Sünner, Eckart/Willemsen, Arnold (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 ff.

Faßbender, Kurt, Die neuen Regelungen für eine mittelstandsgerechte Auftragsvergabe, NZBau 2010, 529 ff.

Faßbender, Kurt, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente für Vermeidung und Ressourcenschutz?, AbfallR 4/2011, 165-172.

Faure, Michael/Skogh, Göran, The Economic Analysis of Environmental Policy, Cheltenham 2003, S. 315 ff.

Fedeli, Silvia/Forte, Francesco, EU VAT frauds, Eur J Law Econ 31 (2011), 143-166.

Ferretti Johanna/Jacob, Klaus/Werland, Stefan, Kurzanalyse 2: Rohstoffpartnerschaften im Rahmen der Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Berlin, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-2_Rohstoffpartnerschaften_final.pdf (so am 04.01.2015).

Figge, Frank/Young, William/Barkemeyer, Ralf, Sufficiency or efficiency to achieve lower resource consumption and emissions? The role of the rebound effect, Journal of Cleaner Production 69 (2014) 216-224.

Fiorino, Daniel J., Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance, Harvard Environmental Law Review 23 (1999), 467 ff.

Fiorino, Daniel J., Environmental policy as learning: A new view of an old landscape, Public Administration Review, 61(3) (2001), 322-334.

Fischer, Christian, The development and achievements of EU waste policy, J Mater Cycles Waste Manag (2011) 13:2-9.

Fischer, Kristian, Recyclingaktivitäten auf der Schnittstelle von Abfallrecht und REACH, AbfallR 2013, 265 ff.

Fouquet, Dörte/Nysten, Jana V., The Legal Helpdesk New Governance and 2030 Climate and Energy Framework, Brüssel 2014, <http://www.keepontrack.eu/contents/virtualhelpdeskdocuments/new-governance-pdf.pdf> (so am 04.01.2015).

Fouquet, Dörte/Nysten, Jana V., Legal opinion legal assessment of the European Commission's proposal for renewable energy policy beyond 2020, Brüssel 16.03.2014, http://stopclimatechange.net/fileadmin/content/documents/climate%20policy/Legal_Opinion_European_Parliament_Green_group.pdf (so am 04.01.2015).

Francavilla, Chiara, Environment ministers doubt scope of EU circular economy package, 04.11.2014, <http://www.mrw.co.uk/news/environment-ministers-doubt-scope-of-eu-circular-economy-package/8672009.article> (so am 04.01.2015).

Franke, Matthis/Mocker, Mario/Löh, Ingrid et al., Phosphor- und Metallpotenziale in Altdeponien, Müll und Abfall 10/2013, S. 512-517.

Frändegård, Per/Krook, Joakim/Svensson, Niclas et al., A novel approach for environmental evaluation of landfill mining, Journal of Cleaner Production 55 (2013), 24-34.

Franzius, Claudio, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München 2006, § 4.

Frey, Bruno S./Jegen, Reto, Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence, in: Institute for Empirical Research in Economics of University of Zurich (Hrsg.), Working Paper Series, Juni 2000, <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:25553/eth-25553-01.pdf> (so am 04.01.2015).

Frenz, Walter, EU-Umweltkompetenzen nach Lissabon - Reichweite und Ausübung. UPR 2010, 293.

Frenz, Walter, Die neue Abfallhierarchie, UPR 2012, 210-216.

Frenz, Walter, Reduktion von Einwegtüten – europarechtlich unzulässig, AbfallR 5/2013, 207-212.

Friedrichs, Michael/Preusker, Werner/Vetter, Michael, Produktverantwortung durch PVC-Recycling, Müll und Abfall 10/2013, 528-531.

Friege, Henning, Ressourcenschonung am Beispiel der Elektro- und Elektronikaltgeräte - Teil II: Ansätze für einen effizienteren Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, Müll und Abfall 44 (2012), 307-312, 314-317.

Frische, Tobias, in: Schmehl, Arndt (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum KrWG (zit.: GK-KrWG), Köln 2013, § 6.

Gertz, Renate, Eco-labelling – a case for deregulation? Law Probability and Risk (2005) 4 (3): 127-141.

Giacomo, Maria Rosa de/Loprieno, Arianna Dominici/Tarantini, Mario et al., Eco-innovative Practices for Sustainable Consumption and Production: What are the Possible Benefits for Companies? Administrative Sciences (Adm. Sci.) 4 (2014), 242-275.

Goulder, Lawrence H./Parry, Ian W. H., Instrument Choice in Environmental Policy, Rev Environmental Economics and Policy, Volume 2 (2008), 152-174.

Gregor, Heinz-Detlef, Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien und -standards : eine Bestandsaufnahme, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 64/94, Berlin 1994.

Gunningham, Neil/Sinclair, Darren, Designing Environmental Policy, in: Gunningham, Neil/Grabosky, P./Sinclair, Neil, Smart Regulation, Oxford 1998, 453 ff.

Gunningham, Neil/Sinclair, Darren, Policy Instrument Choice and Diffuse Source Pollution, Journal of Environmental Law 17 (2005), 51 ff.

Gunningham, Neil, Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures, J Environmental Law 21 (2009), 179 ff., <http://jel.oxfordjournals.org/content/21/2/179.full.pdf> (so am 04.01.2015).

Hall, Jade, Reduced rates – leaner and greener? Zero-and Reduced-Rating, De Voil Indirect Tax Intelligence 203 (1.4.2013) 29.

Hall, Jeffrey B., Taking “Rechts” Seriously: Ronald Dworkin and the Federal Constitutional Court of Germany, German Law Journal 9 (2006), 771 ff.

Hansjürgens, Bernd, Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik, Wirtschaftsdienst 92 (2012), Special Issue, <http://hdl.handle.net/10419/68269>, 5-11.

Harris, James W., Legal Philosophies, 2. Aufl., Oxford 2004.

Hedemann-Robinson, Martin, Defending the Consumer's Right to a Clean Environment in the Face of Globalisation. The Case of Extraterritorial Environmental Protection Under European Community Law, Journal of Consumer Policy 23 (2000), 25-61.

Hees, Sander R.W. van, Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept, Utrecht Law Review Vol. 10, Issue 2 (May) 2014, 60-77.

Heisterkamp, Ulrich, Think Tanks der Parteien?, Wiesbaden 2014.

Heldeweg, Michiel A., Towards Good Environmental Governance in Europe, EELR 14 (2005), 2-24.

Hendry, Sarah, Zero Waste Scotland, Environmental Law and Management (2011) 23(6), 367-368.

Herdegen, Matthias, Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Aufl., München 2014.

Herdiana, D. S./Pratikto, Sudjito S./Fuad, A., Policy of extended producer responsibility (case study), International Food Research Journal 21(3) (2014), 873-881.

Héritier, Adrienne/Rhodes, Martin (Hrsg.), New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy. London 2011.

Hermann, Andreas/Acker, Hendrik, Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, UBA-TEXTE | 52/2011, UFOPLAN des BMUB FKZ 3709 95 301, UBA-FB 001511, März 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4160.pdf> (so am 04.01.2015).

Herrmann, Friederike/Sanden, Joachim, Schomerus, Thomas/Schulze, Falk, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge. ZUR 10/2012, 523 (veröffentlicht auch unter http://www.resourcefever.org/publications/articles/Aufsatz_ZUR_12_10_Schulze.pdf (so am 04.01.2015)).

Herrup, Andrew, 'Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear?' European Energy and Environmental Law Review 8 (1999), 144-153.

Höhler, Sebastian/Lafuente, Veronika, Neues zum Rechtsgrundlagenstreit im Umwelteuroparecht, ZUR 2007, S. 71 ff.

Ibáñez-Forés, V./Bovea, M.D./Pérez-Belis, V., A holistic review of applied methodologies for assessing and selecting the optimal technological alternative from a sustainability perspective, Journal of Cleaner Production 70 (2014) 259-281.

Ingerowski, Boris, Die REACH-Verordnung, Baden-Baden 2010.

Jacob, Holger/Ramin, Ralf, Abfallhierarchie und Altölrecht, ZUR 2014, 649- 658.

Jänicke, Martin/Jörgens, Helge (2004). Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht. 27 (3), 297-348.

Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael, Umweltpolitik, 2. Aufl., Bonn 2003.

Jans, Jan H./Vedder, Hans H.B., European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012.

Jarass, Hans D., Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, ZUR 2011, 563.

Jarass, Hans D., Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl., München 2013.

Jepsen, Dirk/Reihlen, Antonia/Sander, Knut/Wirth, Olaf, REACH und Kunststoffrecycling – Handreichung für eine sachgerechte Umsetzung der Reachanforderungen für Betreiber von Recyclinganlagen, Texte Nr. 55/2011, UBA-FBNr: 001522, FKZ / Projektnr: 3708 31 305/01, Dessau 2011.

Jepsen, Dirk/Reintjes, Norbert/Rubik, Frieder/Stecker, Rebecca/Engel, Florian/Eisenhauer, Patrik/Schomerus, Thomas/Spengler, Laura, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA-Texte 36/2011, Juni 2011, <http://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/grundkonzeption-eines-produktbezogenen-top-runner> (so am 04.01.2015).

Jesse, Sven, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, Tübingen 2014.

Kafsack, Hendrik/Mussler, Werner, Unterschiedliche Prioritäten – Viele Streitfragen auf dem EU-Klimagipfel, FAZ vom 24.10.2014, S. 2.

Kaiser, Reinhard, ProgRess: Das deutsche Ressourceneffizienzprogramm 2011, uwf 19 (2011), 49-58.

Kalimo, Harri/Lifset, Reid/Atasu, Atalay/Rossem, Chris van/Wassenhove, Luk van, What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility? RECIEL 2014, 1-18.

Käller, Anja, in: Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, AEUV Artikel 191 [Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit], Rdnr. 3.

Kingston, Suzanne, Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special, European Law Journal, Vol. 16, No. 6, November 2010, 780-805.

Kingston, Suzanne, Surveying the state of EU Environmental Law: Much bark with little bite?, International and Comparative Law Quarterly Vol 62, October 2013, 965 (981).

Kitzinger, Günter/Kopp-Assenmacher, Stefan, Kunststoffrecycling und REACH, Anwendungsgrundsätze und Probleme der REACH-VO für die Recyclingwirtschaft, Berlin 2009.

Knill, Christoph, Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors, Journal of European Public Policy 12 (2005), 764–774.

Koenig, Christian/Schreiber, Kristina, Europäisches Wettbewerbsrecht, Tübingen 2010.

Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle, Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden 2004.

Lau, Marcus/Gresse, Janet, in: Kopp-Assenmacher, Stefan (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015, § 6.

Kopp-Assenmacher, Stefan (Hrsg.), KrWG, Kommentar, Berlin 2015.

Kox, Henk, Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens for Companies in: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Hrsg.), CPB Memorandum Unit/Project : EU Competitiveness Report 2005, DG E&I (WIFO), Number : 136 . Rev.1, December, 2005,

http://scholar.google.de/scholar_url?hl=de&q=http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/memo136.pdf&sa=X&scisig=AAGBfm1di7tDX5vINXAxPiLqxeVB9HlqRw&oi=scholar&ei=PBqHVKzTEcHWPK7lgPgD&ved=0CB8QgAMoADAA (so am 04.01.2015).

Krämer, Ludwig, Remarks on the Waste Framework Directive, Environmental Law Network International (elni) Review 2010, 2-6.

Krämer, Ludwig, EU Environmental Law, 7. Aufl., London 2012.

Krämer, Ludwig, EU environmental law and policy over the last 25 years — good or bad for the UK?, Environmental Law and Management (2013) 25(3), 48-55.

Krahnefeld, Lutz/Conzelmann, Ruben, Die „flexible“ Ausgestaltung der Abfallhierarchie im KrWG durch einzelfallbezogene Ökobilanzierungen – unionsrechtskonform?, AbfallR 2012, 17-24.

Krahnefeld, Lutz/Conzelmann, Ruben, Abfallgrundpflichten und fünfstufige Abfallhierarchie – Bedeutung für Betreiber genehmigungsbedürftiger BImSchG-Anlagen, AbfallR 1/2014, 2-11.

Kropp, Olaf, Getrennthaltungsgebote und Vermischungsverbote nach dem neuen KrWG, ZUR 2012, 474 ff.

Kühling, Jürgen, Grundrechte, in: v. Bogdandy, Armin (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2003, S. 583 ff.

Lau, Marcus, in: Kopp-Assenmacher, Stefan (Hrsg.), KrWG, Berlin 2015, § 33.

Lee, Eun-Kyung, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, Tübingen 2013.

Lee Jihyun/Pedersen, Anders Branth/Thomsen, Marianne, The influence of resource strategies on childhood phthalate exposure-The role of REACH in a zero waste society, Environment International [Environ Int] 2014 Dec; Vol. 73, 312-22.

Lee, Maria, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 19.06.2003, Rs. C-444/00 „Mayer Parry Recycling Ltd.“, Environmental Law Review 6 (2004), 49-53.

Leibele, Stefan/Domrose, Ronny, Die primärrechtskonforme Auslegung, in: Riesenhuber, Karl (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 2. Aufl., Berlin 2010, § 9, S. 250 ff.

Lompe, Klaus, Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, S. 25-34.

Losch, Alexandra, Das "harmonisierte" EG-Vergaberecht im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, Berlin 2005.

Lübbe-Wolff, Gertrude, Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481.

Lyon, Thomas P./Maxwell, John W., Corporate Environmentalism and Public Policy, Cambridge 2004.

Malcolm, Rosalind, Integrated product policy: products and their impact on energy, International Journal of Law in the Built Environment, Vol. 3 (2011), 48-64.

McCleod, Ian, Legal Theory, 3. Aufl., Houndmills 2005.

Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht, München 2011.

Meßerschmidt, Klaus, Ressourcenschutz durch Kreislaufwirtschaft, in: Klopfer, Michael (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, Berlin 2013, S. 99-106.

Möllers, Christoph, European Governance: Meaning and Value of a Concept, Common Market Law Review 43 (2006), 313-336.

Moran, Chris/Lodhia, Sumit/Kunz, Nadja (Hrsg.), Special Volume: The sustainability agenda of the minerals and energy supply and demand network: an integrative analysis of ecological, ethical, economic, and technological dimensions, Journal of Cleaner Production Volume 84, Pages 1-848 (1 December 2014).

Morgera, Elisa/Savaresi, Annalisa, The Green Economy, RECIEL 22 (2013), 14-28.

Münch, Lisa/Jacob, Klaus, Öffentliche Beschaffung zur Förderung der Ressourceneffizienz. Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes. April 2013, Berlin, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-1_öffentliche-Beschaffung_final.pdf (so am 04.01.2015).

Muñoz, Juan Carlos, Principles and Legal Theory, Ratio Juris 10 (1997), 267 ff.

Nash, Hazel Anne, Analysis: the revised directive on waste: resolving legislative tensions in waste management?, Journal of Environmental Law 21 (2009), 139 ff.

Nettesheim, Martin, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung Stand 53. Ergl. 2014, München, Bd. I, AEUV Art. 191 (Stand Mai 2011).

Newig, Jens/Voß, Jan-Peter, Steuerung nachhaltiger Entwicklung, in: Steuerer, Reinhard/Trattnigg, Rita, Nachhaltigkeit regieren: eine Bilanz zu Gouvernance-Prinzipien und -Praktiken, München 2010, Kapitel 11, <http://sowiport.gesis.org/search/id/gesis-solis-00565734>, S. 239-257.

Nilsson, Måns/Zamparutti, Tony/ Petersen, Jan Erik/Nykvist, Björn/Rudberg, Peter Rudberg/McGuinn, Jennifer, Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector–Environment Policy Interactions in the EU, Environmental Policy and Governance (Env. Pol. Gov.) 22, 395–423 (2012), 396-423.

Nullmeier, Frank, Wissen und Entscheiden, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden 2006, 85-100.

Nusser, Jens, Zwei Jahre EBPg - Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie, ZUR 2010, 130.

Nuthal, Keith, EU ministers agree new VAT fraud reforms – scrap metal targeted, Metal Bulletin Daily 7/12/2013, Issue 373, S. 84.

Oehlmann, Claas, Die Fortentwicklung des europäischen Deponierechts als Voraussetzung für mehr Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutz, AbfallR 2013, 258.

Oehlmann, Claas/Herlédan, Lisa, Das Potenzial zur Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie als Beitrag zu einer europäischen Kreislaufwirtschaft, EurUP 3/2014, 204-214.

Oehlmann, Claas/Seifert, Ulrich, Die europäische Abfallverbringungsverordnung im Spannungsfeld rohstoff- und umweltpolitischer Ansprüche, AbfallR 5/2013, 198.

Ohms, Martin J., Recht der Erneuerbaren Energien, München 2014.

Oosterhuis, Frans/Rayment, Matt/Varma/Adarsh/Jantzen, Jochem/van der Woerd, Henk/Mudgal, Shailendra/Tinetti, Benoît/Gerdes, Holger/Neubauer, Alexander/Stocker, Andrea/Dodoková, Alena/Greño, Patxi, The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation. Final Report. European Commission (DG ENV). 25.6.2006, Amsterdam, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf.

Oppermann, Thomas/Classen, Claus D. /Nettesheim, Martin, Europarecht, 5. Aufl., München 2011.

Ormondroyd, Cain, The Waste Regulations 2011 and the revised waste directive: key implications and challenges, Environmental Law and Management 23 (2011), 363 ff.

Orth, Erika E., Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa? Eine rechtsdogmatische Einordnung des Art. 37 GRC, Frankfurt/M. 2006.

Papargyropoulou, Effie/ Lozano, Rodrigo/Steinberger, Julia K./Wright, Nigel/Ujang, Zaini bin, The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste, Journal of Cleaner Production 76 (2014) 106-115.

Pechstein, Matthias, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der EU, EuR 1995 247.

Peeters, Marjan, Instrument mix or instrument mess?, The administrative complexity of the EU legislative package for climate change, in: Peeters, Marjan/Uylenburg, Rosa (Hrsg.), EU Environmental legislation – legal perspectives on Regulatory Strategies, Cheltenham 2014, S. 173-192.

Petersen, Frank, Die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, AbfallR 2006, 102-111.

Petersen, Frank, Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie, AbfallR 2008, 154 ff.

Petersen, Frank, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, 1063 ff.

Petersen, Frank, Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme, AbfallR 2013, 2 ff. (entspricht ders., Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, Berlin 2013, 53-74).

Pethick, Stephen, On the Entanglement of Coherence, Ratio Juris. Vol. 27 No. 1 March 2014 (116–137).

Quaghebeur, Mieke/Laenen, Ben/Geysen, Daneel et al., Characterization of landfilled materials: screening of the enhanced landfill mining potential, Journal of Cleaner Production 55 (2013), 72-83.

Radaelli, Claudio M., The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?, Rapport Nr. 1 des Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2003.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf, Politische Strategie, Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 1/2008, http://politischestrategie.com/publikationen/Raschke_Tils_2008_FINSB.pdf (so am 04.01.2015), S. 11 ff.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf, Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug, Ein Kursbuch, Frankfurt/M. 2011.

Rebe, Bernd, Politikberatung aus juristischer Sicht, in: Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, 96-105.

Reese, Moritz, Leitbilder des Umweltrechts, ZUR 2010, 339 ff.

Reese, Moritz, in: Jarass, Hans D./Petersen, Frank (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, München 2014, § 6.

Reese, Moritz, Zu Deutung und Dogmatik des europäischen Subsidiaritätsprinzips, in: Ewer, Wolfgang/Ramsauer, Ulrich/Reese, Moritz/Rubel, Rüdiger, Methodik-Ordnung-Umwelt, FS für Hans-Joachim Koch zum 70. Geb., Berlin 2014, S. 181-210.

Rehbinder, Manfred, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Salzwedel, Jürgen (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982.

Rehbinder, Manfred, Prinzipien des Umweltrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: das Vorsorge-prinzip als Beispiel, in: Franßen, Eberhard/Redeker, Konrad/Schlichter, Otto/Wilke, Dieter (Hrsg.), Festschrift für Horst Sandler, München 1991, 269 f.

Rehbinder, Manfred, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Gesellschaft für Umwelt-recht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 721 ff.

Rehbinder, Manfred, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel – Bilanz und Perspektiven, Dokumentation, Berlin 2002, S. 52 ff.

Reller, Armin/Marschall, Luitgard/Meißner, Simon/Schmidt, Claudia (Hrsg.), Ressourcenstrategien, Darmstadt 2013.

Roßnagel, Alexander/Sanden, Joachim, UBA-Vorhaben „Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung“, Berlin 2007.

Roßnagel, Alexander/Sanden, Joachim/Benz, Steffen, Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007 (Heft 10), 361-366.

Ruffert, Matthias, in: Jarass, Hans D./Petersen, Frank/Weidemann, Clemens (Hrsg.), KrW-/AbfG, Loseblattsammlung Stand 29. Ergl. 2011, Art. 4-7 RL 2008/98 Rdnr. 2 (Stand 03/2009).

Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel, Rechtslehre mit Juristischer Methodenlehre, 6. Aufl. München 2011.

Sadeleer, Nicolas de, EU Environmental Law and the Internal Market, Oxford 2014.

Sanden, Joachim, Umweltrecht, Baden-Baden 1993.

Sanden, Joachim, Die Koordinierung der EU-Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EG – Rechtliche Einschätzung der spezifischen Offenen Methode der Koordinierung (OMK) auf der Basis der neuen EWSA-Vorschläge, Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS) 3/2007, 431-455.

Sanden, Joachim, Die New Governance-Ansätze in der Europäischen Wirtschaftspolitik am Beispiel der Energiepolitik, Marburg 2009.

Sanden, Joachim, Die Prinzipien des Umweltgesetzbuchs – eine kritische Betrachtung aus rechtstheoretischer Sicht, ZUR 1/2009, 3-9.

Sanden, Joachim, Coherence of European Environmental Law: The Industrial Emissions Directive (IED) as a Milestone?, European Energy and Environmental Law Review – EEELR 21 (2012), 220-238.

Sanden, Joachim, The EU Guidelines on environmental and Energy State aid for 2014-2020 and the Remediation of Contaminated Sites, European State Aid Quarterly (EStAL) 13 (2014), 650-664.

Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas, Rechtsfragen des Landfill Mining – Weiterentwicklung des Deponierechts zur Rückgewinnung von Ressourcen, Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft – AbfallR 5/2012, 194-201.

Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (FKZ 3709 18 153 1), Berlin 2012 (Reihe: Berichte des Umweltbundesamtes 1/12), Berlin 2012.

Sangenstedt, Christof, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblattsammlung, 41. Nachlieferung (Oktober 2003), § 3c UVPG.

Sasse, Thorsten, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen durch die unternehmerische Freiheit gemäß Art. 16 der Europäischen Grundrechtecharta, EuR 2012, 628-653.

Schäfer, Anja, in: Jahn, Christoph/Deifuß-Kruse, Daniela/Brandt, André (Hrsg.), KrWG, Stuttgart 2014, § 6.

Schäfer, Armin, Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU Policy-making, European Integration online Papers (EioP Vol. 8 (2004), No. 13, <http://eiop.or.at/texte/2004-013.htm>.

Schiavello, Aldo, On „Coherence“ and „Law“: an Analysis of Different Models, Ratio Juris 14 (2001), 233 ff.

Schink, Alexander/Versteyl, Andrea (Hrsg.), Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012.

Schlacke, Sabine/Stadermann, Michael/Grunow, Moritz, Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten, UBA-Texte 24/2012, Dessau 2012.

Schliesky, Utz, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2013.

Schmehl, Arndt (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum KrWG (zit.: GK-KrWG), Köln 2013.

Schmidt, Vanessa/Buchmüller, Christian/Falke, Iris/Schnutenhaus, Jörn, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, UBA-TEXTE 54/2014 (UFOPLAN FKZ Forschungskennzahl 3711 95 303), Berlin, Juli 2014.

Schmidt-Räntsch, Annette, Die Novelle 2010 des Europäischen Umweltmanagements EMAS – Eine Partnerschaft mit Unternehmen als strategisches Konzept zur Erfüllung von Umweltzielen, EurUP 2010, 123 ff.

Schneider, Jens-Peter, Umweltschutz im Vergaberecht, NVwZ 2009, 1057 ff.

Scholl, Gerhard, Blauer Engel und Ressourcenschutz, in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.), Paper zu Arbeitsschritt 12.2 des Arbeitspaket 12 des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRess), Wuppertal 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP12_5.pdf (so am 04.01.2015).

Schomerus, Thomas, Der Top – Runner - Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130.

Schomerus, Thomas, Abfallvermeidungsprogramme: Herausforderungen an Bund und Länder, in: Klopfer, Michael (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, Berlin 2013, 75-98.

Schomerus, Thomas/Sanden, Joachim/Benz, Steffen/Heck, Andreas, Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes 1/2008, Berlin 2008.

Schomerus, Thomas/Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – Aus dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EurUP 2010, 54 ff.

Schoppen, Claudia/Grunow, Moritz, Die Novelle der WEEE-Richtlinie, AbfallR 2012, 50 ff.

Schucht, Carsten, Die neue Architektur im europäischen Produktsicherheitsrecht nach New Legislative Framework und Alignment Package, EuZW 2014, 848-853.

Schulze, Falk/Schöne, Rebecca, Deponien als Lagerstätten zur Rohstoffgewinnung, NuR 2014, 324-330.

Schuppert, Gunter Folke, Gute Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) Sonderheft 2003, S. 31 ff.

Scotford, Eloise, Case Note: Separate Waste Stream Collection and 'Best Environmental Outcomes', Environmental Law Review 15 (2013), 295-300 (<http://vathek.org/doi/abs/10.1350/enlr.2013.15.4.196?journalCode=enlr>).

Seerden, René/Heldeweg, Michiel/Deketelaere, Kurt M., Public Environmental Law in the European Union and the United States, Den Haag 2002.

Seiler, Christian, Kompetenz- und verfahrensrechtliche Maßstäbe europäischer Umweltabgaben. EuR 2010, 67-88.

Siebersohn, Inching Toward EU Supranationalism, Virginia Journal of International Law 50/4 (2010), 919-995.

Siefken, Sven T., Expertenkommissionen im politischen Prozess, Wiesbaden 2007.

Smeddinck, Ulrich, Gute fachliche Praxis als Regulierungsstrategie, DVBl. 2010, 694 ff.

Smeddinck, Ulrich, Die Entwicklung des Ressourcenschutzes — Schlaglichter: Von den Ursprüngen zur globalen Governance, Verwaltungsarchiv 103, 2 (2012), S. 183-206.

Smeddinck, Ulrich/Wuttke, Joachim, Maßnahmen gegen Export von Elektroschrott, AbfallR 2012, 218 ff.

Smith Aadrian, Stirling, Andy/Berkhout, Frank T., The governance of sustainable socio-technical transitions, Research Policy 34 (2005), 1491-1510.

Sommer, Manuel/Ragossnig, Arne, Energy from waste in Europe: an analysis and comparison of the EU 27, Waste Manag Res 2011 29, 69-77.

Sonder, Nicolas, Europäisches Wirtschaftsrecht, Berlin 2012.

Stavins, Robert N., The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy, Harvard Environmental Law Review 22 (1998), 313-367.

Stäsche, Uta, Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat, NuR 2014, 246.

Stein, Torsten/Buttler, Christian von, Völkerrecht, 12. Aufl., Köln 2009.

Streinz, Rudolf, Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1 Europäische Grundrechte, Heidelberg 2010, § 151 (S. 663 ff.).

Sverdrup-Thygeson, Anne/Søgaard, Gunnhild/Rusch, Graciela M./Barton, David N., Spatial Overlap between Environmental Policy Instruments and Areas of High Conservation Value in Forest, PLOS ONE 12/2014, <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0115001> (so am 09.05.2015).

Szysczak, Erika, Experimental Governance: The Open Method of Coordination, European Law Journal, Vol. 12, No. 4, July 2006, 486–502.

Tainsh, Laura L., To burn or not to burn? Scotland's Zero Waste Plan and energy from waste, Environmental Liability, Law Practice and Policy 19 (2011), 8.

Tholen, Lena, Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie, Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, Wuppertal 2011, http://epub.wupperinst.org/files/3965/3965_Tholen.pdf (so am 04.01.2015), S. 9. (auch veröffentlicht in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Jg. 34, 2011, Nr. 4, S. 469-495).

Thøgersen, John, Promoting “Green” Consumer Behaviour with Eco-Labels, in National Research Council, 5. Promoting 'Green' Consumer Behavior with Eco-Labels: New Tools for Environmental Protection: Education, Information, and Voluntary Measures, Washington 2002, S. 83-104.

Tils, Ralf, Politikberatung in der Umweltpolitik, in Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, 449-456.

Tömmel, Ingeborg, Das politische System der EU, 3. Aufl., München 2007.

Treder, Martin, Abfallverbrennungsanlagen - Die Einbeziehung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in den Emissionshandel, Müll und Abfall 43 (2011), 512-522.

Tsebelis, George, Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU, Journal of European Public Policy. 2013, Vol. 20 Issue 8, 1083-1103.

Twena, Michelle, Networked environmental governance in the European Union: Who participates and (how) do they learn?, University of East Anglia, Ph.D. Thesis, School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich, July 2012, <https://ueaeprints.uea.ac.uk/41973/1/2012TwenaMPhD.pdf> (so am 04.01.2015).

Umweltbundesamt (Hrsg.), Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott, Kurzfassung, 11/2010.

Umweltbundesamt (Hrsg.), Ressourcenschutzrecht, Positionspapier, Dessau, Dez. 2013, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/ressourcenschutzrecht_07.01.2014.pdf (so am 04.01.2015).

Versteyl, Ludger-Anselm, in: Versteyl, Ludger-Anselm/Mann, Thomas/Schomerus, Thomas, KrWG, 3. Aufl. 2012, § 6

Vesting, Thomas, Rechtstheorie, München 2007.

Villanueva, Alejandro/Eder Peter, in: European Commission (Hrsg.), JRC Technical Reports „End of waste criteria for waste plastic for conversion“, Luxemburg, November 2014, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/33010/1/2014-irc91637%20.pdf> (so am 04.01.2015).

VKU (Hrsg.), VKU zum Vorschlag der EU-Kommission zu ambitionierten Recyclingzielen“, Presseerklärung Nr. 52/2014, <http://www.vku.de/service-navigation/presse/pressemitteilungen/liste-pressemitteilung/pressemitteilung-5214.html> (so am 04.01.2015).

Voß, Jan-Peter, Nebenwirkungen und Nachhaltigkeit. Reflexive Gestaltungsansätze zum Umgang mit sozial-ökologischen Ko-Evolutionsprozessen, in: Lange Hellmuth (Hrsg.), Nachhaltigkeit als radikaler Wandel. Die Quadratur des Kreises? Opladen 2008, S. 237-260.

Voß, Jan-Peter, Smith, Adrian, Grin, John, Designing long-term policy: rethinking transition management. In: Policy Sciences 42 (2009), 275-302.

Voßkuhle, Andreas, Das Kompensationsprinzip, Tübingen 1999, S. 388 ff.

Wehlau, Andreas/Lutzhöft, Niels, Grundrechte-Charta und Grundrechts-Checkliste – eine dogmatische Selbstverpflichtung der EU-Organe, EuZW 2012, 45-51.

Wessels, Wolfgang, Das politische System der Europäischen Union, 2008.

Wiesbrock, Anja, An Obligation for Sustainable Procurement? Gauging the Potential Impact of Article 11 TFEU on Public Contracting in the EU, Legal Issues of Economic Integration, 40(2) 2013, 105-132.

Willand, Achim, Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung, UBA-Texte 13/05, Forschungsbericht FKZ 202 181 46, Dessau 2005, veröffentlicht unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2907.pdf> (so am 04.01.2015).

Wilts, Henning/von Gries, Nadja/Dehne, Iswing/Oetjen-Dehne, Rüdiger/Siegmund, Nadine/Sanden, Joachim, Entwicklung von Instrumenten und Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen – mit Schwerpunkt Sekundärkunststoffe, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, FKZ 3712 93 340, unveröffentlicht (August 2014).

Winter, Gerd, Das Umweltgesetzbuch – Überblick und Bewertung, ZUR 2008, 337 ff.

Withana, Sirini/Brink, Patrick ten/Illes, Andrea/Nanni, Silvia/Watkins, Emma, Watkins, Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future, 30.05.2014, Final report, Report for The Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Brussels 2014 [http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR in Europe - Final report of IEEP study - 30 May 2014.pdf](http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf) (so am 04.01.2015).

Wittmann, Antje, Das neue Abfallrecht und die deutsche Industrie – Berliner Abfallrechtstag 2009, ZUR 2010, 276 ff.

Wright, J.S.F./Head, B., Reconsidering Regulation and Governance Theory: A Learning Approach, Law & Policy 31 (2009), 192-216.

Wuttke, Joachim Abfallvermeidungsprogramm des Bundes, in: Kranert, Martin/Sihler, Andreas (Hrsg.), Kein Ressourcenschutz ohne Kreislaufwirtschaft, Tagungsband zum Ressourceneffizienz- und Kreislaufwirtschaftskongress Baden-Württemberg, 12.-13.11.2013, Stuttgart 2013, S. 18-35.

Wurzel, Rüdiger/Jordan, Andrew/Zito, Anthony/Brückner, L., From high regulatory state to social and ecological market economy? New' environmental policy instruments in Germany, in: Jordan, Andrew/Wurzel, Rüdiger/Tito, Anthony (Hrsg.), New' Instruments of Environmental Governance? National Experiences and Prospects, London 2003, 115-136.

Wurzel, Rüdiger K.W./Zito, Anthony /Jordan, Andrew, From government towards governance? Exploring the role of soft policy instruments, German Policy Studies (9) 2013, 21-48.

Wurzel, Rüdiger K.W./Zito, Anthony R./Jordan, Andrew J., Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments, Cheltenham 2013.

Xanthaki, Helen, European Union Legislation Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation, Statute Law Review (2014) 35 (1), 66 ff.

Zeitlin, Jonathan, Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?, European Governance Papers (EUROGOV) Nr. C-05-04, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf> (so am 04.01.2015).

Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., München 2013.

Ziller, Jacques, Hierarchy of Norms: Hierarchy of Sources and General Principles in European Union Law, in: Becker, Ulrich/Hatje, Armin Hatje/Potacs, Michael/Wunderlich, Nina (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, S. 334-352, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2467982 (so am 04.01.2015).