

TEXTE

36/2011

Grundkonzeption eines produktbezogenen Top- Runner-Modells auf der EU-Ebene

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 363 01 233
UBA-FB 001502

Grundkonzeption eines Top-Runner- Modells auf der EU-Ebene

von

Dirk Jepsen, Norbert Reintjes

Ökopoll - Institut für Ökologie und Politik GmbH, Hamburg

Frieder Rubik, Rebecca Stecker, Florian Engel, Patrik Eisenhauer

IÖW - Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin

Thomas Schomerus, Laura Spengler

Leuphana Universität Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.uba.de/uba-info-medien/4122.html> verfügbar.
Hier finden Sie auch ein Konzeptpapier auf Deutsch und Englisch.

Die im Gutachten geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Erstellung des Gutachtens:	Ökopol Nernstweg 32 – 34 22765 Hamburg	IÖW Potsdamer Straße 105 10785 Berlin	Leuphana Universität Lüneburg Wilschenbrucher Weg 69 21339 Lüneburg
Abschlussdatum:	November 2010		
Herausgeber:	Umweltbundesamt Wörlitzer Platz 1 06844 Dessau-Roßlau Tel.: 0340/2103-0 Telefax: 0340/2103 2285 E-Mail: info@umweltbundesamt.de Internet: http://www.umweltbundesamt.de http://fuer-mensch-und-umwelt.de/		
Redaktion:	Fachgebiet III 1.3 Ökodesign, Umweltkennzeichnung, umweltfreundliche Beschaffung Andreas Halatsch, Dr. Ines Oehme		

Dessau-Roßlau, Juni 2011

Inhalt

TEIL I: GRUNDKONZEPTION EINES PRODUKTBEZOGENEN TOP-RUNNER-MODELLS AUF EU-EBENE	9
1 EINLEITUNG	9
1.1 UMWELTPOLITISCHER HINTERGRUND UND ZIELSTELLUNG	9
1.2 VORGEHEN UND AUFBAU DIESES BERICHTES	10
2 EU TOP-RUNNER – GRUNDANNAHMEN.....	11
2.1 ÜBERGREIFENDE ZIELSTELLUNGEN	11
2.1.1 Erschließung von Effizienzpotenzialen zur Sicherstellung der 2020-Ziele	11
2.1.2 Nutzung der Dynamik von Effizienz-Vorreitern.....	11
2.1.3 Stärkung der (Verbraucher-) Nachfrage nach den energieeffizientesten Geräten	11
2.1.4 Offenheit für den Einbezug von (weiteren) Ressourceneffizienzaspekten	12
2.1.5 Gewährleistung einheitlicher Bedingungen auf dem Europäischen Binnenmarkt	12
2.1.6 Kurzfristige Realisierbarkeit im politisch-regulativen Kontext der EU	12
3 ANALYSE DER AUSGANGSSITUATION	13
3.1 „TOP-RUNNER“ ANSÄTZE IM INTERNATIONALEN KONTEXT	13
3.2 GRUNDLEGENDE STEUERUNGSKONZEPTE	13
3.3 DER JAPANISCHE TOP-RUNNER-ANSATZ UND ERGÄNZENDE INSTRUMENTE	15
3.3.1 Ursprung und Ziele	15
3.3.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting	15
3.3.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)	17
3.3.4 Normadressaten	17
3.3.5 Marktaufsicht und Sanktionen.....	18
3.3.6 Ergänzende Instrumente.....	18
3.3.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	19
3.4 DAS SÜDKOREANISCHE MODELL	20
3.4.1 Ursprung und Ziele	20
3.4.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting	20
3.4.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)	22
3.4.4 Normadressaten	22
3.4.5 Marktaufsicht und Sanktionen.....	22
3.4.6 Ergänzende Instrumente.....	23
3.4.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	23
3.5 DER AUSTRALISCHE ANSATZ.....	24
3.5.1 Ursprung und Ziele	24
3.5.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting	24
3.5.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)	25
3.5.4 Normadressaten	25
3.5.5 Marktaufsicht und Sanktionen.....	26
3.5.6 Ergänzende Instrumente.....	26

3.5.7	Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	26
3.6	DIE AMERIKANISCHEN „RESIDENTIAL APPLIANCE STANDARDS“	27
3.6.1	Ursprung und Ziele.....	27
3.6.2	Regulationsbereiche und instrumentelles Setting.....	27
3.6.3	Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)	28
3.6.4	Normadressaten.....	29
3.6.5	Marktaufsicht und Sanktionen	29
3.6.6	Ergänzende Instrumente	29
3.6.7	Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	29
3.7	DAS SCHWEIZERISCHE PROGRAMM	30
3.7.1	Ursprung und Ziele.....	30
3.7.2	Regulationsbereiche und instrumentelles Setting.....	30
3.7.3	Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)	32
3.7.4	Normadressaten.....	32
3.7.5	Marktaufsicht und Sanktionen	33
3.7.6	Ergänzende Instrumente	33
3.7.7	Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	33
3.8	DER BESTEHENDE INSTRUMENTENMIX DER EU	33
3.8.1	Ursprung und Ziele.....	33
3.8.2	Regulationsbereiche und instrumentelles Setting.....	34
3.8.3	Normadressaten.....	39
3.8.4	Marktaufsicht und Sanktionen	39
3.8.5	Ergänzende Instrumente.....	39
3.8.6	Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen	40
3.9	ERGEBNIS DER VERGLEICHENDEN ANALYSE BESTEHENDER REGULATIONSANSÄTZE	40
3.10	QUANTITATIVE ANFORDERUNGEN AN EINEN TOP-RUNNER-ANSATZ.....	44
3.11	RECHTLICHE EINORDNUNG DES TOP-RUNNER-ANSATZES	50
3.11.1	Rahmenbedingungen	50
3.11.2	Eckpunkte.....	52
4	ANSATZPUNKTE ZUR UMSETZUNG EINES EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER- KONZEPTEs.....	54
4.1	BEURTEILUNG DER ANSATZPUNKTE IM EU-INSTRUMENTENMIX.....	54
4.1.1	Zuordnung zu einem dynamischen Regulationsmodell.....	54
4.1.2	Beurteilung von Instrumentenmix und Regulationselementen aus Perspektive eines Top-Runner-Konzepts.....	55
4.2	ANSATZPUNKTE IM BEREICH DER PUSH ELEMENTE- FESTLEGUNG ANSPRUCHSVOLLERER MINDESTSTANDARDS.....	57
4.2.1	Abkehr von der Orientierung am Lebenszykluskosten-Minimum	57
4.2.2	Reduzierung der Technologieorientierung bei der Definition von Effizienzanforderungen.....	63
4.2.3	Dynamisierung der Fortschreibung der Mindeststandards.....	65
4.2.4	Nutzung der Benchmark-Werte als Zieleffizienzwerte	67
4.2.5	Klare Anforderungen an Selbstregulierungs-Alternativen.....	68
4.2.6	Unterstützung effektiver Maßnahmen der Marktaufsicht.....	70
4.3	ANSATZPUNKTE IM BEREICH DES VERMITTLUNGS-ELEMENTS: AUSSAGEKRÄFTIGE KOMMUNIKATION DER ENERGIEEFFIZIENZ.....	72

4.3.1	Bewertung und Modifikation der Energieverbrauchskennzeichnung	72
4.4	ANSATZPUNKTE IM BEREICH DER „PULL“-ELEMENTE: KOPPLUNG VON ANREIZEN AN DEN EFFIZIENZVORREITERSTATUS	74
4.4.1	(Öffentliche) Beschaffung von Effizienzvorreitern	74
4.4.2	Umweltkennzeichnung nur für Effizienzvorreiter.....	75
4.4.3	Energieeffizienzvorreiter als Förderziel.....	76
4.5	ANFORDERUNGEN AUF EBENE DES ELEMENTES „STEUERUNG“	77
4.5.1	Gesamt-Koordination ist unverzichtbar	77
4.5.2	Sicherstellung einer rationalen Informationsgrundlage.....	77
4.6	ZUSAMMENFASSUNG DER VON DEN GUTACHTERN VORGESCHLAGENEN MODIFIKATIONEN	78
TEIL II: UNTERSUCHUNG VERBLEIBENDER NATIONALER REGELUNGSSPIELRÄUME (AS 5)		79
1.	FRAGEN UND METHODIK.....	79
1.1.	FRAGESTELLUNGEN	79
1.2.	METHODIK.....	81
2.	RECHTLICHE ANALYSE.....	82
2.1.	ALLGEMEINE GRUNDLAGEN	82
2.1.1.	Beschränkungen nationaler Handlungsspielräume	82
2.1.2.	Systematik und Regelungstiefe der Ökodesign-Richtlinie.....	90
2.1.3.	Heizkessel und KLEINFEUERUNGSANLAGEN	97
2.2.	FRAGESTELLUNGEN IM EINZELNEN	105
2.2.1.	Können nicht-energiebezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen aufgrund der Ökodesign-Richtlinie vorgesehen werden?	105
2.2.2.	Nationale Festsetzung produktbezogener Umwelt- und Ressourcenaspekte, soweit diese in Durchführungsmaßnahmen nicht geregelt sind?.....	111
2.2.3.	Gezielte Einräumung nationaler Regelungsmöglichkeiten in Durchführungsmaßnahmen?	117
2.2.4.	Weitergehende nationale Regelungen zur Begrenzung von Luftemissionen in besonders empfindlichen Gebieten?	122
2.2.5.	Zwang der Mitgliedstaaten zur Zulassung bestimmter Produkte aufgrund der Ökodesign-Richtlinie?	127
2.2.6.	Grundrechtseingriffe durch Beschaffenheitsvorgaben für Produkte?.....	130
3.	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	135
LITERATUR.....		137
ANHANG – DISKUSSIONSPAPIER SELBSTREGULIERUNGSINITIATIVEN		140

Teil I: Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf EU-Ebene

1 EINLEITUNG

1.1 Umweltpolitischer Hintergrund und Zielstellung

Die aktuelle umweltpolitische Diskussion in Deutschland weist der Stärkung der umweltgerechten Gestaltung von Produkten (Ökodesign) und der Etablierung von Ansätzen zur Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz eine herausragende Bedeutung für die ökologische Fortentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu.¹

Auch auf der EU-Ebene besteht zwischen den Umweltministern der Mitgliedstaaten weitgehende Einigkeit darüber, dass eine neue Generation umweltpolitischer Regulierung mit dynamischen Standards gebraucht wird, die einen starken Anreiz für ressourceneffiziente Innovationen bewirkt.²

Die Bundesregierung hat das Potenzial dieses Ansatzpunktes erkannt und forciert im politischen Raum die Einführung eines Top-Runner-Ansatzes auf der EU-Ebene.³ Darüber hinaus ist ein solches Konzept auch Bestandteil des deutschen Energieeffizienz-Aktionsplans.⁴

Der "Top-Runner" Ansatz, also ein umfassendes Anforderungs- und Anreizsystem zur Förderung der besten und effizientesten Produkte am Markt, stellt damit eine Art Leitbild für den produktbezogenen Umweltschutz in Deutschland dar.⁵ Bislang liegt jedoch noch kein operationalisiert ausformulier-

¹ Vgl. u.a. Vortrag von Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen am 1. September 2010 im Rahmen der Konferenz „Ökodesign-Richtlinie: Chance für Umwelt, Wirtschaft und Verbraucher in Europa“ im Bundesumweltministerium in Berlin, s. Pressemitteilung des BMU Nr. 130/10 vom 1. September 2010 (http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/46381.php).

² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Informelles Treffen der Umweltminister zum Thema „Umwelt – Innovation – Beschäftigung“, 1. bis 3. Juni 2007, Essen, Zusammenfassung der Präsidentschaft. Weiterführend siehe auch: Rat der Europäischen Union (Umwelt), 28. Juni 2007.

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, 5. Dezember 2007.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: „Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (EEAP) der Bundesrepublik Deutschland“, Stand 27. September 2007 (<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/nationaler-energieeffizienz-aktionsplan,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>).

⁵ Vgl. z.B. die diesbezügliche Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums unter: www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/46381.php.

ter Vorschlag für ein entsprechendes Konzept vor, der die bestehenden Instrumente berücksichtigt und Maßnahmen zur Umsetzung adressiert.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des laufenden Vorhabens, eine Konzeption für einen anspruchsvollen und effektiven Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene zu erarbeiten, einen Abgleich dieses Konzepts mit den bestehenden produkt- und energiepolitischen Instrumenten vorzunehmen und konkrete Lösungsvorschläge zur Realisierung des vorgeschlagenen Konzepts abzuleiten.

Zusätzlich sollen zur Ökodesign-Richtlinie die verbleibenden nationalstaatlichen Regelungsspielräume nach dem Erlass von konkreten Durchführungsverordnungen auf der EU-Ebene geprüft werden.

1.2 Vorgehen und Aufbau dieses Berichtes

Um angesichts des Bedarfs an einer konzeptionellen Untersetzung eines Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene die Untersuchungen zielgerichtet durchführen zu können, wurde mit dem Auftraggeber das nachfolgende gestufte Vorgehen abgestimmt.

1. Formulierung von Grundannahmen zu Ziel und Funktion eines Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene
2. Analyse der Ausgangssituation: Auswertung der bestehenden produktpolitischen Regelungen in der EU und im internationalen Rahmen bzgl. der jeweiligen regulativen Instrumente und ihr Zusammenspiel in Hinblick auf die Zielsetzungen des Top-Runner-Ansatzes. Orientierende Abschätzung zum zusätzlichen Minderungspotential, welches ein Top-Runner-Ansatz aus quantitativer Perspektive erschließen müsste.
3. Identifikation modifikationsbedürftiger Regulationselemente und Erarbeitung von Maßnahmen und Anpassungsvorschlägen in Hinblick auf die Anpassung des EU-Instrumentenmix an einen Top-Runner-Ansatz

Die Ergebnisse der Schritte 1 & 2 wurden in einem Fachgespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Umweltbundesamt (UBA) im September 2009 erörtert. Die Diskussion des Schrittes 3 erfolgte in einem weiteren Fachgespräch im Dezember 2009.

Die vorrangig juristisch ausgerichteten Arbeiten zur Beurteilung der verbleibenden Regelungsspielräume auf Ebene des Nationalstaates wurden parallel bearbeitet und direkt mit den Fachexperten im Umweltbundesamt rückgekoppelt.

Der vorliegende Endbericht enthält in zusammenfassender Form die Ergebnisse aller Untersuchungsschritte und Arbeitspakete. Darüber hinaus wurde vereinbarungsgemäß ein gesondertes Konzeptpapier erstellt, welches in verkürzter Form die zentralen Aspekte der Untersuchung wiedergibt und insbesondere auf die Empfehlungen für eine umweltpolitische Diskussion fokussiert.

Dieses Konzeptpapier wurde am 1. Oktober 2010 im BMU in Berlin einem Kreis von Experten vorgestellt und diskutiert.

2 EU TOP-RUNNER – GRUNDANNAHMEN

Wie vorstehend skizziert haben die Gutachter zunächst in eher thesenhafter Form die Grundannahmen zu Ziel und Funktion eines EU Top-Runner-Ansatzes formuliert, um auf Basis einer abgestimmten Zielstellung dann systematisch die weiteren Untersuchungsschritte bearbeiten zu können. Im Folgenden finden sich die abgestimmten Grundannahmen.

2.1 Übergreifende Zielstellungen

2.1.1 Erschließung von Effizienzpotenzialen zur Sicherstellung der 2020-Ziele

Ein EU Top-Runner-Ansatz soll sicherstellen, dass die 2020-Ziele zur Energieeinsparung und damit zur CO₂-Emissionsminderung auch im Bereich der energiebetriebenen Produkte erreicht werden. Konkretes Ziel ist eine übergreifende Energieeffizienzsteigerung von + 20% gegenüber dem Trend.⁶

Um die absoluten Energieverbrauchsreduzierungsziele⁷ zu erreichen, ist es darüber hinaus notwendig, noch weitergehende Effizienzpotenziale zu erschließen.⁸

2.1.2 Nutzung der Dynamik von Effizienz-Vorreitern

Der EU Top-Runner soll die (Eigen-)Dynamik pro-aktiver Marktteilnehmer aufnehmen und für die ambitionierte Fortschreibung von Effizienzstandards nutzbar machen. Dabei ist das Regulationskonzept so auszugestalten, dass für Unternehmen, die besonders effiziente Produktlösungen entwickeln und anbieten, Anreize bestehen indem sie z.B. Marktvorteile erhalten.

2.1.3 Stärkung der (Verbraucher-) Nachfrage nach den energieeffizientesten Geräten

Die Nachfrage nach den energieeffizientesten Geräten stellt im regulativen Rahmen den zentralen „pull“- Effekt dar. Sie ist gezielt zu unterstützen und zu stimulieren. Dies gilt sowohl für den privaten Konsum als auch für die Bereiche der gewerblichen und öffentlichen Beschaffung.

⁶ Vgl. u.a. BMWi/BMU 2007 (Fn. 3), S. 31.

⁷ 20% nach dem in 2008 beschlossenen Klima- und Energiepaket der EU.

⁸ U.a. um „Rebound-Effekte“ aus den prognostizierten Zuwächsen der Absatzzahlen in vielen der relevanten Produktgruppen (z.B. bei Fernsehgeräten, IT-Geräten) zu kompensieren, vgl. hierzu auch Oehme et al. „Umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte – Der Beitrag der Ökodesign-Richtlinie zu den Energieeffizienzzielen der EU“, UBA Texte 21/2009.

2.1.4 Offenheit für den Einbezug von (weiteren) Ressourceneffizienzaspekten

Neben der Energieeffizienz rücken Fragen der effizienten Nutzung und Bewirtschaftung anderer (Rohstoff-)Ressourcen zunehmend in den Blick von Politik und Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund sollte ein EU Top-Runner-Ansatz deshalb die Perspektive bieten, über die Energieeffizienz hinaus auch weitere Ressourceneffizienz-Aspekte adressieren zu können.

2.1.5 Gewährleistung einheitlicher Bedingungen auf dem Europäischen Binnenmarkt

In Hinblick auf einen breiten Markt für energieeffiziente Produkte sind anspruchsvolle Produktanforderungen im gesamten Binnenmarkt der EU umzusetzen. Gerade für die vielfach stark exportorientierten Vorreiterunternehmen aus Deutschland ist dies von Bedeutung.

2.1.6 Zeitnahe Realisierbarkeit im politisch-regulativen Kontext

Um mit dem EU Top-Runner-Ansatz wirksame Beiträge auch für die kurz- und mittelfristigen Klimaschutzziele⁹ leisten zu können, ist eine kurzfristige Umsetzbarkeit von Bedeutung. Hierfür sind die bereits bestehenden produktpolitischen Regelungen zu nutzen und gegebenenfalls zusätzliche Instrumente zu entwickeln.

⁹ Und damit z.B. für die Zielsetzungen des Energieeffizienz-Aktionsplans.

3 ANALYSE DER AUSGANGSSITUATION

3.1 „Top-Runner“ Ansätze im internationalen Kontext

Ansätze zur Regulierung der Energieeffizienz von Produkten gibt es in zahlreichen Ländern. Die technische Ausgestaltung der Regulierung, das Anspruchsniveau der Regulierung sowie die eingesetzten Standards und somit das übergeordnete Steuerungskonzept variieren aber beträchtlich. Derzeit gibt es beispielsweise über fünfzig Länder, die Mindesteffizienzstandards (MES) eingeführt haben. Kombiniert werden die MES in der Regel mit weiteren unterschiedlich verbindlichen Instrumenten (Steenblik et al. 2006).

Im Folgenden werden fünf produktbezogene Modelle und Programme zur Steigerung der Energieeffizienz sowie zur Reduzierung des Gesamtenergieverbrauchs innerhalb einer Volkswirtschaft vorgestellt. Exemplarisch für eher ordnungsrechtlich orientierte Ansätze sind die Modelle von Japan, Südkorea und Australien. Die Programme aus den USA sowie der Schweiz hingegen setzen stärker auf freiwillige Vereinbarungen und Kooperation. Alle Ansätze sollen hinsichtlich

- ihres Ursprungs und ihrer Ziele,
- des instrumentellen Settings (Regulationsbereiche, verwendete Instrumente, gekennzeichnete Produktgruppen),
- der Anpassung des Anforderungsniveaus,
- der Normadressaten,
- der Marktaufsicht und des Sanktionspotenzials,
- ergänzender Instrumente sowie hinsichtlich
- der bisherigen Erfahrungen und der Marktwirkung

untersucht werden.

3.2 Grundlegende Steuerungskonzepte

Eine erste, allgemeine Unterscheidung der Ansätze lässt sich anhand des übergeordneten Steuerungskonzeptes treffen:

- Überwiegend ordnungsrechtlich orientierte Ansätze versus
- freiwillige Vereinbarungen und kooperative Ansätze.

Der japanische Top-Runner-Ansatz, das südkoreanische Modell zur Energieeffizienz sowie der australische Ansatz fallen in die erste Gruppe, die US-

amerikanischen Residential Appliance Standards sowie das schweizerische „EnergieSchweiz“ Programm in die zweite Gruppe. Diese fünf Ansätze und Modelle werden in dem folgenden Kapitel exemplarisch untersucht. Zunächst wird allerdings auf die Hauptunterschiede der Steuerungskonzepte sowie der verschiedenen Ansätze eingegangen.

In der Gruppe der primär ordnungsrechtlich orientierten Ansätze ist ein eher hierarchisches Verhältnis von öffentlichen und privaten Akteuren auszumachen. Ansätze, die an freiwilligen Vereinbarungen zwischen den Akteuren orientiert sind, kennzeichnet ein eher kooperatives Verhältnis. Typisch für die zuerst genannten Ansätze sind direkte und rechtlich bindende Handlungsverpflichtungen im Rahmen von Verboten, Geboten oder Auflagen, die von den jeweiligen Adressaten (bspw. Unternehmen) zu erfüllen sind (Knill 2003).

Das dominierende Instrument in der Gruppe der ordnungsrechtlich orientierten Ansätze sind die MES. Mindesteffizienzstandards gibt es national sowohl für eine als auch für mehrere Produktklassen und sind per definitionem verpflichtend (Steenblik et al. 2006). MES können zwei unterschiedliche Ausprägungen haben: Entweder wird ein Mindeststandard so definiert, dass Produkte, die jenen nicht erreichen, vom Markt genommen müssen oder erst gar nicht auf diesen gelangen dürfen. Oder sie sind zielorientiert, d.h. es wird ein innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichendes Ziel der Energieeffizienz festgelegt. Der Top-Runner-Ansatz von Japan ist beispielsweise zielorientiert, der koreanische Ansatz kombiniert hingegen Mindeststandards mit Zielstandards in einem Konzept. MES sind in der Regel dynamisch weiter entwickelbare Instrumente, nicht statische. Nach einem zuvor festgelegten Zeitraum von der für den Standard zuständigen Behörde werden die MES den technischen Entwicklungen in der Produktklasse angepasst (Harrington/Damnic 2004). Die Anforderungen von MES und vergleichenden Labels müssen sowohl von inländischen als auch von externen Marktteilnehmern erfüllt werden.

In diesem Kontext ebenfalls wichtig sind die klassifizierenden Energielabel sowie Umweltzeichen. Letztere sind freiwillige Instrumente und werden oftmals von staatlichen Trägern oder Non-Profit-Organisationen vergeben. Vergleichende Kennzeichnungen können hingegen sowohl verpflichtend als auch freiwillig sein (Steenblik et al. 2006).

Eine Beschränkung auf ein einziges Instrument zur Steigerung der Energieeffizienz gibt es bei keinem der untersuchten Ansätze. Auch in der Gruppe der überwiegend ordnungsrechtlich orientierten Ansätze werden verschiedene Instrumente kombiniert. Sowohl ordnungsrechtliche als auch kooperative Ansätze werden durch weitere Instrumente, wie beispielsweise umfassende Informationskampagnen flankiert. Ökonomische Anreizinstrumente (Steuern, Zertifikate) spielen bei Top-Runner-Ansätzen und dessen verwandten Ansätzen derzeit noch keine wichtige Rolle, obwohl ihnen eine innovationsfördernde Regulierung zugesprochen wird (Jänicke 2008).

Allgemein wird konstatiert, dass ein Vergleich von unterschiedlichen Ansätzen zur Reduzierung des Energieverbrauchs von Produkten länderübergreifend nur schwierig zu handhaben ist, was vor allem an folgenden Faktoren liegt: Wie die einzelnen Länder Produkte für MES oder Energielabels klassifizieren variiert

ebenso wie z.B. die national geregelte behördliche Zuständigkeit für die Durchführung von Tests (Steenblik et al. 2006).

3.3 Der japanische Top-Runner-Ansatz und ergänzende Instrumente

3.3.1 Ursprung und Ziele

Der japanische Top-Runner-Ansatz wurde 1999 als Teil eines Programms initiiert, das dazu dienen soll, das so genannte „Energy Conservation Law“ zu unterstützen (SWEPA 2005). Ziel des Ansatzes ist es, den Energieverbrauch in den Bereichen Transport und öffentlicher sowie privater Konsum zu reduzieren. Die Vorläufer des Ansatzes sind in den Ölkrisen der 1970er Jahre, der starken Abhängigkeit Japans von Energieimporten sowie dem Abschluss des Kyoto-Protokolls zu sehen (Nordqvist 2006).

Der Top-Runner-Ansatz wird von einigen Kennzeichnungsinstrumenten ergänzt, die im Folgenden auch noch dargestellt werden, da sie für die Wirkung von Bedeutung sind

3.3.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Im Folgenden wird zunächst der Kern des japanischen Top-Runner-Ansatzes, die Effizienzstandards, dargestellt, daran schließen sich Instrumente an, die den Ansatz ergänzen.

3.3.2.1 Effizienzstandards – der Kern des Top-Runner-Ansatzes

Der Top-Runner-Ansatz setzt einen Zielwert für den Energieverbrauch von Produkten innerhalb einer bestimmten Produktgruppe fest und orientiert sich dabei an dem Effizienzgrad des energieeffizientesten Produktes in jeder Produktgruppe, welches zum Zeitpunkt der Festlegung in Japan verfügbar ist (Shin 2004). Der produktgruppenspezifische Standard wird unter Berücksichtigung des zu erwartenden technischen Fortschritts und der Diffusionsmöglichkeiten ober- und unterhalb der Bestmarke festgelegt. Dieser Wert gilt für einen bestimmten Zeitraum, maßgeblich ist jeweils die Produktflotte eines Herstellers bzw. Importeurs.

Derzeit fallen 21 Produktgruppen¹⁰ unter den Top-Runner-Ansatz, jede Produktgruppe ist in Unterkategorien aufgeteilt. Innerhalb dieser Produktgruppen werden differenzierte Effizienzstandards angesetzt, unterschieden z.B. nach Größe, Funktion oder Gewicht. Die Standardsetzung orientiert sich dabei nur an japanischen Produkten, nicht an den weltweit besten verfügbaren Techniken (Best-Available-Technologies - BAT).

¹⁰ Transformatoren (Netzteile), Leuchtstofflampen, Raumklimageräte, elektrische Kühl- und Gefriergeräte, Mikrowellen und elektrische Reiskocher, elektrische Toilettensitze, Computer, magnetische Laufwerke und Kopiergeräte, Fernsehgeräte, DVD-Rekorder sowie Video- und Kassettenrekorder, gas- und ölbetriebene Raumheizungen, Gas-Wasser- und Öl-Wasser-Erhitzer, gasbetriebene Kochvorrichtungen, Verkaufsautomaten (z.B. Getränkeautomaten), Pkw und Kleintransporter (ECCJ 2008).

Eine Einbeziehung von (japanischen) Stakeholdern zur Festlegung der spezifischen Standards ist jedoch gegeben (Nordqvist 2006).

Neue Produktgruppen werden nach einem mehrstufigen Verfahren unter Einbeziehung von Interessengruppen (Wirtschaft, NGOs) und Experten festgelegt: Federführend ist ein beratendes Gremium für das Wirtschaftsministerium („Advisory Committee for Natural Resources and Energy“), das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft/Industrie, Forschung, Konsumentenorganisationen und der Regierung zusammensetzt. Für die genaue Ausarbeitung sind zwei weitere Subkomitees zuständig, die ebenfalls aus den genannten Bereichen ihre Experten und Expertinnen beziehen (wobei nur im „Advisory Committee“ Regierungsvertreter sitzen). Je nach Bedarf werden auf unterster Ebene noch Arbeitsgruppen eingesetzt, die Studien zu den betreffenden Produktgruppen vorlegen. Der gesamte Prozess wird von einer Abteilung der Behörde für Ressourcen und Energie begleitet (ECCJ 2008: 10-12).

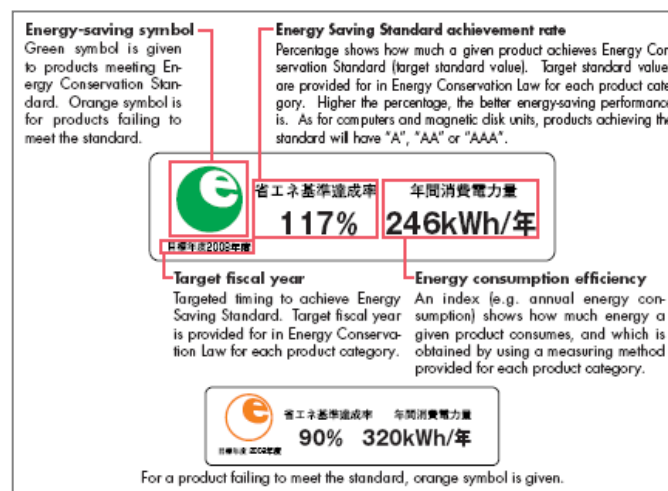
Bei der Auswahl einer Produktgruppe werden drei Kriterien herangezogen:

- Mengeneinsatz in Japan,
- Bedeutung des Energieverbrauchs in der Nutzungsphase sowie
- Energieeinsparpotenziale (ebd.: 9).

Die Zeitdauer des gesamten Prozesses wird auf 1-2 ½ Jahre veranschlagt (ebd.: 12).

3.3.2.2 Freiwilliges Energieverbrauchszeichen

Eine freiwillige produktbezogene Kennzeichnung ergänzt den Ansatz; sie umfasst 16 Produktgruppen¹¹. Das Label zeigt den jährlichen Energieverbrauch des Gerätes an, das Jahr, in dem der Zielstandard erreicht werden muss sowie die prozentuale Angabe des aktuellen Standes der Zielerreichung (Shin 2004).



¹¹ Diese sind weitestgehend identisch mit den 21 Produktgruppen, die im Top-Runner Programm vertreten sind. Konkret sind es: Transformatoren (Netzteile), Leuchtstofflampen, Raumklimageräte, elektrische Kühl- und Gefriergeräte, Mikrowellen und elektrische Reiskocher, elektrische Toilettensitze, Computer, magnetische Laufwerke, Fernsehgeräte, DVD-Rekorder, gas- und ölbetriebene Raumheizungen, Gas-Wasser- und Öl-Wasser-Erhitze, gasbetrieben Kochvorrichtungen (ECCJ 2008: 24).

3.3.2.3 Verpflichtendes Energieverbrauchs-Label

Eine weitere, aber verpflichtende Kennzeichnung ist ein Energieverbrauchs-Label („Uniform Energy-Saving Label“), das Händler für bisher drei Produktgruppen (Fernseher, Klimaanlage, Kühlschränke/-truhen) ausweisen müssen. Dieses zeigt die erwarteten Stromkosten für das Produkt und ein Fünf-Sterne Rating an, das einen weiteren Vergleich zwischen den Produkten ermöglicht (das beste Gerät erhält fünf Sterne) (ECCJ 2008: 24-26).

Zusätzlich umfasst das Label auch die Informationen des freiwilligen Energieverbrauchs-kennzeichens.



3.3.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)¹²

Die Zielwerte werden für einen bestimmten Zeitraum - je nach Produkt zwischen drei und zehn Jahre - als zu erreichender Mindeststandard für alle in der jeweiligen Kategorie hergestellten Produkte im Produktgruppendurchschnitt festgelegt. Spätestens nach Ablauf der zuvor festgelegten Gültigkeit des Effizienzgrades wird ein Standard der Revision unterzogen. Wenn das Ziel von einer bestimmten Anzahl von Produkten bereits vor Ablauf der Frist erreicht wird, kann diese Revision auch vorgezogen werden (SWEPA 2005: 33).

3.3.4 Normadressaten¹³

Die Zielgruppe des Ansatzes sind die Hersteller von Produkten in den jeweiligen Produktkategorien sowie Importeure; die Bezugsgröße ist dabei der Verbrauchsdurchschnitt der in Japan verkauften Produkte einer Kategorie eines Herstellers bzw. Importeurs. Das bedeutet, dass ein Hersteller bei einer hohen Nachfrage nach einem Produkt, das die Anforderungen nicht erfüllt, für diese Produktgruppe ein anderes energieeffizientes Produkt vermehrt verkaufen muss, um den geforderten Energieeffizienzdurchschnitt zu erreichen. Referenzzeitraum ist das Ziel-Finanzjahr (ECCJ 2008: 27). Den Standard müssen sowohl japanische als auch importierte Produkte erfüllen. Produkte von ausländi-

¹² Die Ausführungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf die Effizienzstandards.

¹³ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf die Effizienzstandards.

schen Firmen, die die erfordernten Standards im Zieljahr nicht erfüllen, können nicht in den japanischen Markt importiert werden (Schröder 2003: 185, ECCJ 2008: 5). Händler und Konsumenten sind nur sekundäre Zielgruppen.

3.3.5 Marktaufsicht und Sanktionen¹⁴

Die Aufsicht der Erfüllung der Vorgaben obliegt den zuständigen Ministerien. Dies sind das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie sowie im Falle von Autos das Ministerium für Land, Infrastruktur und Transport. Die Überprüfung der Vorgaben erfolgt nach einer Selbstauskunft der Normadressaten, die auf Basis eines Fragebogens u.a. die Absatzmengen und den jeweiligen Energieverbrauch eines Produkts anzugeben haben. Diese Überprüfung wird von der zuständigen Behörde durchgeführt (ECCJ 2008: 27). Ein Monitoring vor dem Zieljahr erfolgt von staatlicher Seite nicht – es werden keine formellen Zwischenberichte erwartet; das zuständige Ministerium erwartet jedoch die Publizierung der Energieeffizienz-Statistiken von jedem Produkt (Nordqvist 2006: 21, SWEPA 2005: 36). Als günstig für die Marktaufsicht erweist sich die japanische Industriestruktur, die von wenigen großen Herstellern beherrscht wird; so wird eine einfachere Kooperation ermöglicht als wenn der Markt von vielen kleinen Unternehmen bedient werden würde (SWEPA 2005: 55f.).

Sind die Vorgaben nicht erfüllt, so greift ein umfassendes, mehrstufiges Sanktionierungssystem:

- Zunächst erhält der Anbieter eine nicht-öffentliche Mahnung.
- Stufe zwei umfasst die Nennung des Anbieters sowie die Anordnung zur Durchführung von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung.
- Kommt ein Hersteller dann immer noch nicht den vorgegebenen Standards nach, so droht die Verhängung eines Bußgeldes in Höhe bis zu 10.000 US-Dollar (BMU/UBA 2008: 160f.).

Für Kleinanbieter gilt dieser Sanktionsmechanismus allerdings nicht.

Die Sanktionsmöglichkeiten sind zwar vordergründig als moderat zu bewerten, da in Japan aber „Name-and-shame“-Sanktionen auf Grund von kulturellen Werten eine große Rolle spielen, funktioniert das System (ebd.: 164).

3.3.6 Ergänzende Instrumente

Der Top-Runner-Ansatz ist mit anderen Instrumenten verbunden, wie etwa das Händler-Kennzeichen. Händler, die den Absatz der energieeffizienten Produkte unterstützen und aktiv Informationen über das Top-Runner-Programm anbieten, können sich für eine weitere, besonders gekennzeichnete Auszeichnung qualifizieren. Diese wird dann öffentlich gemacht in Zeitungen, Magazinen und Publikationen der öffentlichen Hand. Herausragende Händler, die ausgewählt wurden und eine Auszeichnung erhielten, bekommen ein Logo als „Händler, die

¹⁴ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf die Effizienzstandards.

sich hervorheben bei der Förderung von energieeffizienten Produkten“ verliehen (ECCJ 2008: 26).

Das öffentliche Beschaffungswesen nimmt im Bereich der energieverbrauchenden Geräte auf den Top-Runner-Ansatz Bezug (SWEPA 2005: 37), auch bei PKW gibt es Steuervergünstigungen für solche Fahrzeuge, die den Top-Runner-Standard übererfüllen (BMU/UBA 2008: 162).



3.3.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

Insgesamt wird der Ansatz als sehr erfolgreich hinsichtlich seines Ziels, die Energieeffizienz zu steigern, angesehen (siehe Tabelle 1, vgl. exemplarisch SWEPA 2005, Schröder 2003, Nordqvist 2006, Jänicke 2008).

Tabelle 1: Steigerung der Energieeffizienz (Quelle: ECCJ 2008: 9)

Produktkategorie	Energieeffizienz-Resultate	Erwartete Verbesserung
TV Receiver	25,7 % (1997-2003)	16,4 %
Videorekorder	73,6 % (1997-2003)	59,7 %
Klimaanlagen	67,8 % (1997-2004)	66,1 %
Kühlschränke	55,2 % (1998-2004)	30,5 %
Kühltruhen	29,6 % (1998-2004)	22,9 %
PKWs (Benzin)	22,8 % (1995-2005)	22,8 % (bis 2010)
LKWs (Diesel)	21,7 % (1995-2005)	6,5 %
Verkaufsautomaten	37,3 % (2000-2005)	33,9 %
Computer	99,1 % (1997-2005)	83 %
Festplatten	98,2 % (1997-2005)	78 %
Leuchtstofflampen	35,6 % (1997-2005)	16,6 %

Die Zielstandards wurden bei einigen Produktgruppen weit vor dem Zieljahr erreicht. Dies hatte auch zur Folge, dass Revisionen der Standards vorgezogen und der Umsetzungszeitraum auch verkürzt wurde. Die gesetzten Standards werden in den meisten Bereich als anspruchsvoll angesehen (BMU/UBA 2008: 164)¹⁵. Einer Studie des schwedischen Umweltministeriums zufolge wird die Möglichkeit zur Kennzeichnung von den Herstellern stark wahrgenommen (SWEPA 2005).

¹⁵ Es gibt allerdings wie z.B bei den Kühlschränken auch Produktbereiche, bei denen sie hinter die EU-Anforderungen zurückfallen.

Als Schwachpunkte werden drei Aspekte hervorgehoben:

- Es werden eher inkrementelle als radikale Innovationen gefördert, da das technisch Machbare und die soziale Verträglichkeit besondere Beachtung finden;
- die Differenzierung von Produktstandards verhindert unter Umständen notwendige Verhaltensänderungen bei der Auswahl von Produkten (z.B. das Kaufen eines kleinen statt eines großen PKWs);
- die Kaufgewohnheiten der Konsumenten konnten bisher nicht signifikant beeinflusst werden (BMU/UBA 2008: 165).

Insgesamt ist das japanische Top-Runner-Modell ein recht dynamisches und flexibles Konzept. Gerade diese Charakteristik der dynamischen Festlegung von Effizienzgraden hat den Ansatz zu einem erfolgreichen Modell werden lassen und in nicht wenigen Produktgruppen wurden die Standards vor Ablauf der Frist erneuert, z.B. DVD-Player und Fernseher (ebd.: 33).

3.4 Das südkoreanische Modell

3.4.1 Ursprung und Ziele

Südkorea ist stark abhängig von Energieimporten, nur 3% des Energiebedarfs kann das Land aus eigenen Ressourcen decken (IEA 2002). Die Anstrengungen im Bereich der Reduktion des Energieverbrauchs von Konsumgütern sind daher sehr umfassend, einerseits stark reguliert, andererseits umfassend flankiert von finanziellen Anreizen für Produzenten und Konsumenten sowie Informationskampagnen.

Ziel des koreanischen Ansatzes ist das Management der Energieeffizienz. Verpflichtende Maßnahmen für die Industrie sind im koreanischen „Rational Energy Utilization Act“ festgehalten.

3.4.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Das südkoreanische Modell zur Steigerung der Energieeffizienz von Produkten umfasst mehrere Säulen (vgl. Lee/Bückmann 2007: 21), die im Folgenden dargestellt werden.

3.4.2.1 Mindesteffizienzstandards und Kennzeichnung der Effizienz des Energieverbrauchs

Seit 1992 gibt es in Korea ein Programm zur verpflichtenden Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Produkten. Aktuell umfasst das System 18 Produktgruppen¹⁶. Für alle Geräte aus diesen 18 Produktgruppen ist die verglei-

¹⁶ Kühlschränke, Gefriertruhen, Kimchi Kühlschränke, Klimaanlage, Waschmaschinen, Drum Waschmaschine, Geschirrspüler, Warm- und Kaltwasserspender, Reiskocher, Staubsauger, Elektrolüfter, Glühbirne, Neonleuchten, Vor-schaltgeräte für Neonleuchten, Kompaktleuchtstofflampen, Gasboiler für den Hausgebrauch.

chende Kennzeichnung verpflichtend¹⁷. Die Kennzeichnungen umfassen fünf Stufen, die von Stufe 1 (hoher Effizienzstandard) bis zu Stufe 5 (niedriger Effizienzstandard) reichen.

Diese Produktkennzeichnung wird für die Festlegung von Mindesteffizienzstandards (MES) und Zieleffizienzstandards („Target energy performance standard“ - TEPS) herangezogen. MES bilden die untere einzuhaltende Grenze im Energieverbrauch des verpflichtenden Energielabels, wobei Produkte, die den MES nicht erfüllen, vom MOCIE (Korean Ministry of Commerce, Industry and Energy) eine Frist zur Erfüllung des MES gesetzt bekommen; können sie diese nicht erfüllen, werden diese mit Produktions- und Verkaufsverboten belegt (REUA, Artikel 18).¹⁸ TEPS stellen die Energieeffizienzziele dar, die in einer bestimmten Zeit zu erreichen sind. TEPS ist der Zielwert. Er hat den Wert 1 auf der Skala und stellt die obere Grenze der Skala dar. Produkte werden umso niedriger eingestuft, desto weiter sie vom TEPS entfernt sind¹⁹.



Kennzeichnung energiesparender Produkte

Seit 1996 gibt es das Programm zur Kennzeichnung von energiesparenden Produkten, welches auf die Reduktion des Stand-by Verbrauchs von Geräten abzielt. Das Programm ist bis Ende 2009 freiwilliger Art, ab 2010 ist die Kennzeichnung verpflichtend, sofern die Geräte die vorgegebenen Grenzen einhalten. Das Energiesparkennzeichen „Energy Boy“ steht für die Erfüllung der staatlicherseits festgelegten Stand-by-Grenzen; dabei wird eine Einsparung von 30-50% der Energie gegenüber nicht gekennzeichneten Produkten erreicht. Gegenwärtig gilt diese Kennzeichnung für 21 Produktgruppen²⁰.



(e-Standby programme
Energy boy)

Die Kennzeichnung des Stand-by-Verbrauchs

Die Kennzeichnung energiesparender Produkte wird seit 2005 durch ein Programm zur Verringerung des Energieverbrauchs im Stand-by-Betrieb ergänzt, das bis 2010 verbindliche Standards zum Stand-by-Verbrauch von maximal 1 W pro Gerät setzen soll (Lee/Bückmann 2007: 24f.). Während das Energiesparzeichen derzeit noch freiwillig ist, werden Produkte, die die Stand-by-Standards nicht erfüllen seit 2009 mit einem verpflichtenden Warnsiegel gekennzeichnet, dessen Gestaltung als Warnung eine deutlich negative Wirkung auf die Verbrau-



¹⁷ Viele dieser Produktgruppen finden sich auch beim koreanischen Umweltzeichen, wonach auf freiwilliger Basis Produkte zertifiziert werden die unter anderem auch besonders energieeffizient sind (vgl. http://www.koeco.or.kr/eng/business/business01_03.asp?search=1_3).

¹⁸ Diese Frist beträgt 6 Monate und wird bei Verletzung der Bestimmungen mit einer Strafe von 20 Millionen Koreanischen Won (ca. 11.000 €) geahndet (REUA, Artikel 94) (Quelle: http://www.un.org/esa/sustdev/csd/casestudies/e3_1_repkorea.pdf: 12).

¹⁹ TEPS läge also bei beispielsweise 100 Prozent, während die Stufen 2 bis 5 nicht den vollen Wert erreichen. Konkret bedeutet das, dass ein TEPS Produkt 30 bis 40 Prozent energie-effizienter als ein MES Produkt ist.

²⁰ E-standby Programm: Computer, Monitore, Drucker, Faxgeräte, Kopierer, Scanner, Multifunktionsdrucker, Energiespar- und Steuereinheiten, Fernseher, Videorekorder, Musikgeräte, DVD-Spieler, Mikrowellengeräte, Batterieladegeräte, Digitaempfänger, Gleichstromanschluss, Sprechanlagen, Schnurlose Telefone, Bidets, Kassettengeräte.

cher haben soll. 86% der Produkte sind derzeit von dieser negativen Kennzeichnung betroffen.

Die Auszeichnung extraenergieeffizienter Geräte und Ausrüstungen

Das High-efficiency Appliance Certification Program zeichnet Geräte aus, die in herausragender Weise energieeffizient sind. Es existiert seit 1996 und umfasst derzeit 34 Produktgruppen²¹. Die Teilnahme an dem Programm ist freiwillig.

Im Gegensatz zum TEPS gibt es keine klare Vergleichbarkeit mit anderen Produkten im Sinne einer Ordinalskala.



(High-efficiency Appliance Certification Program Enerav bov)

3.4.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)

Die fünf Stufen der Kennzeichnung der Energieeffizienz werden alle drei bis fünf Jahre einer Revision unterzogen. TEPS und MES sind dabei entsprechend anzupassen, nicht selten bilden im Anschluss daran bisherige TEPS die neuen Mindeststandards (Steenblik 2006: 20).

Das High-efficiency Appliance Certification Program ist freiwillig. Produkte werden nach Antrag in das Programm aufgenommen, wenn sie nachweislich zur nationalen Energieeffizienz beitragen. Anreize werden in Form von Subventionen und positiver Öffentlichkeit geschaffen (REUA, Artikel 21 und 22).

Das e-Standby Programm orientiert sich an der 1-Watt Grenze im Stand-by-Modus. Es könnte durch eine Verschärfung dieses Wertes dynamisiert werden.

3.4.4 Normadressaten

Adressaten der Politik sind Unternehmen und Importeure, die ihre Produktpalette energieeffizienter gestalten müssen. Die Vorgaben sind für jedes einzelne Gerät zu erfüllen.

3.4.5 Marktaufsicht und Sanktionen

Wird die Effizienz eines Produktes innerhalb einer bestimmten Frist nicht erhöht, so drohen Produktions- und Verkaufsverbote (Lee/Bückmann 2007: 22). Die Verantwortlichkeiten für das Energy Efficiency Standards & Labeling Program liegt beim Ministry of Commerce, Industry and Energy. Das gleiche gilt für das E-Standby und High-efficiency Appliance Certification Program. Das High-

²¹ Wechsel und Drehstrominduktionsmotoren, 26 MM 32 W Neonlampen, Vorschaltgeräte für 26 MM 32 W Neonlampen, Kompaktheonlampe, Reflektoren für Neonlampen, Sensor Beleuchtungsanlage, Abhitzenutzungsventilator, Fenster, Gaskessel für Industrieanlagen, Gaskessel für den Hausgebrauch, Pumpen, Wasserkühlaggregate, Unterbrechungsfreie Energieversorgung, Warenautomaten, Trafos, 16 mm Neonlampen und Vorschaltgeräte, elektronisches Vorschaltgeräte für Metalldampf lampen und Natriumlampen, Wechselrichter, Autothermostatventile für Heizungen LED Ampel, Multifunktionstyp Schaltanlage, Direktbefeuerte Absorptionskältemaschinen, Lüfter, Zentrifugale Wasserkühler, Metallhalogenlampe, Reflektoren für HID-Lampen, Vorschaltgeräte für kompakte FPL Neonleuchten, kompakte 32 W FPL Neonleuchten, Ölkessel und Industrieölkessel etc.

Efficiency Appliance Certification Program bestraft eine Nichteinhaltung der freiwilligen Kriterien mit Aberkennung der Zeichen und einer Geldstrafe.

Das ab 2010 verpflichtende e-standby Programm sieht als Sanktion die Markierung mit einem Warnsiegel vor, falls die 1-Watt Grenze überschritten wird, oder kein Off-Schalter am Produkt angebracht ist. Allerdings gilt z.B. für Heim-Netzwerk-Anwendungen eine 3-Watt-Richtlinie. Die Marktaufsicht in diesen Fällen hat das Korea Energy Management Corporation (KEMCO) im Auftrag des Wirtschaftsministeriums.

3.4.6 Ergänzende Instrumente

Neben den oben aufgeführten Mindest- und Zielstandards sowie den verschiedenen Kennzeichnungen der Produkte gibt es finanzielle Anreiz-Instrumente, die zur Steigerung der Energieeffizienz beitragen sollen:

- Steuerliche Begünstigung von Investitionen, z.B. bis zu 90% Förderung der Investitionen in Produktionsstätten für extraenergieeffiziente Geräte und Produkte oder die Modernisierung von alten Industrieanlagen,
- Reduktion der Prüfgebühren bei Anerkennung extraeffizienter Geräte und Ausrüstungen für Mittel- und Kleinunternehmer,
- finanzielle Förderung (Lee/Bückmann 2007: 26), 2007 betrug die dafür bereitgestellte Summe 487,5 Mio US-\$²².

Eine wichtige Rolle in dem oben dargestellten instrumentellen Setting spielt das öffentliche Beschaffungswesen. Dieses hat zur Verbreitung der effizienten Geräte durch seine Nachfrage beizutragen. Hierzu wurden in einem „Gesetz zur Förderung des Kaufs umweltfreundlicher Produkte“ Vorgaben gemacht, die auf die Kennzeichnungen Bezug nehmen.

Informationskampagnen in Schulen und Wanderausstellungen zum Thema Energiesparen, Kampagnen zur „kostenlosen Auswechslung extraenergieeffizienter Beleuchtungskörper in Wohlfahrtseinrichtungen“ (Lee/Bückmann 2007: 30) sowie öffentliche Kampagnen zu Möglichkeiten der Reduzierung des Energieverbrauchs in privaten Haushalten runden die Aktivitäten der Regierung im Bereich Energieeffizienz ab.

3.4.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

In den 1990er Jahren wuchs der *Energieverbrauch* jährlich um durchschnittlich 7,5%, in den Jahren 2004 – 2007 verringerte sich die jährliche Zuwachsrate auf durchschnittlich 3,9% (Lee/Bückmann 2007: 21). Zudem sank die *Energieintensität* (benutzte Energie pro Einheit BIP) seit einem Hoch von 1997 um jährlich 1,3% in der Phase 1997-2004 (IEA 2006: 59). Es ist allerdings zu beachten, dass dies nicht nur auf Regulierungen der Regierung zur Erhöhung der Energieeffizienz zurückzuführen ist. Die Transformation der Industrieproduktion von

²² Laut <http://www.kemco.or.kr/web/kcms/main/kcms.asp?c=PAGEMPL000000718> (Zugriff 30.07.2009).

einer energieintensiven zu einer energiesparenden, Regulierungen im privaten und kommerziellen Wohnungsbau und Standards für den Benzinverbrauch von Autos haben ebenfalls dazu beigetragen (ebd.: 59-67).

Insgesamt betrachtet besteht das System zur Steigerung der Energieeffizienz in Südkorea aus einer Kombination von technologischen Push-Faktoren (Mindest- und Zielstandards) und marktbedingten Pull-Faktoren, die Produkte kennzeichnen, welche deutliche Einsparungen im Bereich Energieverbrauch (und damit von Kosten) versprechen.

3.5 Der australische Ansatz

3.5.1 Ursprung und Ziele

Bereits seit den späten 1970er Jahren wurden (verpflichtende) Anzeigen des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten durch ein Kennzeichen diskutiert (Harrington/Wilkenfeld 1997). Erste Kennzeichen wurden 1986 für Kühlgeräte eingeführt. Dies beschränkte sich allerdings nur auf zwei Bundesstaaten. Seit 1994 gibt es in fast allen australischen Bundesstaaten Energieeffizienzlabel für häufig genutzte Haushaltsgeräte (OECD/IEA 2000). 1999 wurde auf nationaler Ebene ein Kennzeichensystem für die Produktgruppen Kühlschränke und Boiler eingeführt und mittlerweile wird das Labelling-Programm für alle Produktgruppen auf nationaler Ebene koordiniert.

Der australische Ansatz besteht aus einer Kombination von Mindeststandards und einem Effizienzlabel, Ziel ist die Reduktion des Energieverbrauchs.

3.5.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Mindeststandards

Mindeststandards (MES) bestehen derzeit für 16 Produktgruppen²³, die sowohl in Australien und Neuseeland gültig sind und von inländischen als auch importierten Produkten einzuhalten sind²⁴, Produkte unterhalb des Standards dürfen nicht vermarktet werden.

Bei der Festlegung des MES wird davon ausgegangen²⁵, dass der australische MES-Standard nicht geringer sein darf als der MES-Standard anderer vergleichbarer Staaten. Die Orientierung an den internationalen „Best regulatory practice“ lässt sich zum einen auf die geringe Größe des australischen Marktes als auch auf seine Importabhängigkeit von Konsumgütern zurückführen. Deutlich höhere MES in Australien als in Europa oder asiatischen Ländern würde dem australischen Markt selbst schaden. Werden in anderen Ländern schärfere

²³ Dies sind Kühlschränke/-truhen, Wasserkocher (2 Kategorien), elektrische Motoren, Klimaanlage (3 Kategorien), Lampen und Zubehör (5 Kategorien), kommerzielle Kühlung, externe Stromerzeugung, Digitalempfänger, kommerzielle Klimaanlage für Gebäude (<http://www.energyrating.gov.au/man1.html>, 23.7.2009). Für einige Produktgruppen wie Fernsehgeräte, Eismaschinen sind neue MES geplant.

²⁴ <http://www.energyrating.gov.au/man2.html> (letzter Zugriff: 12.07.2009).

²⁵ Dieser Ansatz wurde im Jahr 2000 von der australischen Regierung beschlossen.

Mindeststandards beobachtet und für den australischen Markt als umsetzbar und brauchbar empfunden, so können Behörden die australischen Standards jenen weitergehenden anpassen (INFRAS 2007: 16).

Die MES gelten für die jeweiligen Produkte in ihrer Produktklasse.

Verpflichtendes Energiekennzeichen

Die MES werden durch ein Energielabel ergänzt, das den Energieverbrauch eines Produktes und ggfs. weitere produktgruppenspezifische Informationen anzeigt. Dabei wird zum einen der absolute Energieverbrauch angegeben (in kWh), sowie zum anderen eine Einordnung in einer sechsstufigen Skala vorgenommen. Maßgeblich für die Beurteilung und Einstufung ist der Energieverbrauch, teilweise in Abhängigkeit von der Größe eines Gerätes.²⁶ Im Normalfall kennzeichnet ein Stern die Minimalanforderung an die Energieeffizienz (also das MES-Level). Um später noch Energieeffizienzsteigerungen möglich zu machen, erreichen die effizientesten Produkte bei der Kriterienausarbeitung normalerweise zwischen drei und vier Sternen.²⁷ Derzeit sind fünf Produktgruppen mit dem Energielabel gekennzeichnet.²⁸



3.5.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)

Die MES-Standards werden regelmäßig einer Revision unterzogen, um technischen Fortschritt widerzuspiegeln und die Nutzerfreundlichkeit anzupassen (OECD/IEA 2000). Die Revisionen erfolgten in unterschiedlichen Zeiträumen (nach vier bis sechs Jahren). Für Kühlschränke/-truhen legte man beispielsweise sechs Jahre nach der ersten Bestimmung neue Standards fest und 2010 soll es erneut eine Revision geben.²⁹

Bei der Entwicklung von neuen MES und von weiteren Anforderungen an Energielabels orientiert sich Australien stark an Best-practice Beispielen anderer Länder. Der Prozess ist kooperativ mit der Industrie gestaltet. Die Federführung hat der „Ministerial Council on Energy“, der sich aus den Energieministerien der einzelnen Jurisdiktionen (also der Bundesstaaten) zusammensetzt. Den Vorsitz dieses Rats hat das „Department of the Environment, Water, Heritage and arts“.³⁰

3.5.4 Normadressaten

Adressaten sind in erster Linie Hersteller und Importeure. Diese müssen die geltenden MES für Geräte der betreffenden Produktgruppen erfüllen. Darüber

²⁶ <http://www.energyrating.gov.au/con3.html> (letzter Zugriff 20.7.2009).

²⁷ <http://www.energyrating.gov.au/star.html> (letzter Zugriff 27.7.2009).

²⁸ Dies sind Waschmaschinen, Kühlschränke/Gefriergeräte, Klimaanlage, Wäschetrockner und Geschirrspülmaschinen (vgl. <http://www.energyrating.gov.au/con3.html>, 23.7.2009).

²⁹ <http://www.energyrating.gov.au/man1.html> (letzter Zugriff 27.7.2009).

³⁰ <http://www.energyrating.gov.au/naecec.html> (letzter Zugriff 29.7.2009).

hinaus wird der Anreiz gegeben, energieeffizientere Geräte auf den Markt zu bringen.³¹

Kunden können die Energieeffizienz der Geräte beurteilen und ihre Kaufentscheidung danach ausrichten, sie sind jedoch als Normadressaten nicht im Mittelpunkt.

3.5.5 Marktaufsicht und Sanktionen

Die Einstufung der Produkte zu den Klassen des Energielabels und der Energieverbrauch sind vom Hersteller bzw. Importeur zu dokumentieren; hierzu sind Testberichte von anerkannten Einrichtungen vorzulegen. Jedes Produkt muss bei der zuständigen Behörde registriert und mit einer Zulassungsnummer versehen werden. Die Erfüllung dieser Vorgaben wird stichprobenartig auf Korrektheit und Vollständigkeit der Kennzeichnungen überprüft. Zuständig für die Überwachung des Prozesses ist der „Ministerial Council on Energy“.³²

3.5.6 Ergänzende Instrumente

Neben dem verpflichtenden Energielabel und den MES-Standards gibt es folgende ergänzende Instrumente in Australien:

- Anwendung des aus den USA stammenden Energy Star als freiwillige Kennzeichnung für Bürogeräte und einige langlebige Konsumgüter.
- Freiwillige Kennzeichnung von Fernsehgeräten, die ab 2010 als Energielabel verbindlich werden soll sowie ein eigener MES-Standard.³³
- Flankiert wurde der australische Ansatz von einem jährlich vergebenen Award für die energieeffizientesten Produkte einer Produktklasse (Top Energy Saver Award). Eine jährliche Anpassung der Kriterien für die Auswahl der energieeffizientesten Produkte soll garantieren, dass den Möglichkeiten und Gegebenheiten des technischen Fortschritts auch Rechnung getragen wird. Dieses Label wurde allerdings das letzte Mal 2006 vergeben und ist danach ausgelaufen³⁴; es ist derzeit in der Planung, neue Anerkennungen auszuloben.



3.5.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

2006 analysierte das zuständige australische Ministerium die erreichten Verbesserungen des Energieverbrauchs von Kühlschränken, Kühltruhen, Waschmaschinen, Wäschetrocknern und Spülmaschinen sowie die Effektivität der MES bei Kühlschränken und Kühltruhen im Zeitraum von 1993 bis 2005. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Energieeffizienz erhöht wurde und das Konsumentenbewusstsein über die Bedeutung von Energieeffizienz gestiegen

³¹ <http://www.energyrating.gov.au/con3.html> (letzter Zugriff 20.7.2009).

³² <http://www.energyrating.gov.au/reg.html>, <http://www.energyrating.gov.au/naecec.html> (letzter Zugriff 27.7.2009).

³³ <http://www.energyrating.gov.au/man1.html> (letzter Zugriff 20.7.2009).

³⁴ <http://www.energyrating.gov.au/tesaw-main.html> (letzter Zugriff: 12.07.2009).

sei. Am Beispiel von Kühlschränken lässt sich eine Verbesserung verdeutlichen: Der Energieverbrauch sank durchschnittlich um 3,9% pro Jahr, die Energieeffizienz stieg um 4,6% pro Jahr und die durchschnittliche Bewertung der Geräte stieg ebenfalls an. Der Erfolg der MES lässt sich daran ablesen, dass 83% der Kühlschränke von 2003 das neue Niveau 2005 nicht erreicht hätten, während es 2005 nur noch 8% waren (Australian Government 2006: 1-9).

Außerdem gibt es seit 2000 jedes Jahr einen Bericht der australischen Regierung über die Fortschritte des Programms. Die neueste Studie von 2008 sieht das Programm als Erfolg an (Australian Government 2008). Hervorgehoben werden die Kostenersparnisse, die für Australien und Neuseeland bis 2020 ungefähr 5 Mrd. Dollar betragen sollen, sowie die bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Umweltverbesserungen.

Insgesamt ist der australische Ansatz ein dynamisches Modell zur Möglichkeit der Anpassung von Normen und Vorschriften.

3.6 Die amerikanischen „Residential Appliance Standards“

3.6.1 Ursprung und Ziele

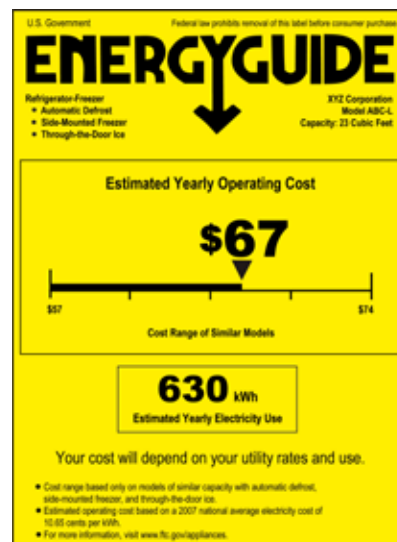
In den USA wurden im „Energy Policy and Conservation Act (EPCA)“ bereits im Jahre 1975 erste Maßnahmen für Haushaltsgeräte abgeleitet und seitdem weiterentwickelt. Die „Residential Appliance Standards“ sind ein klimapolitisches Programm, das von dem „U.S. Department of Energy (DOE)“ durchgeführt wird und darauf abzielt, MES für Alltagsgeräte zu erstellen. Ziel ist die Verringerung des Energieverbrauchs.

3.6.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Der US-amerikanische Ansatz umfasst auf Bundesebene mehrere Aktivitäten:

Mindesteffizienzstandards:

Mindesteffizienzstandards gibt es derzeit für 19 Produkte des alltäglichen Konsums und 14 kommerzielle Produkte.³⁵ Sie wurden ab 1992 eingeführt und in den Jahren 2003 und 2004



³⁵ Produkte des alltäglichen Konsums: Ladegeräte, Ventilatoren, Klimaanlage, Waschmaschinen, Trockner, Kochutensilien, Luftentfeuchter, Heizungen, Spülmaschinen, Heizöfen und Boiler (2 Kategorien), Lampen (2 Kategorien), Installationstechnik, Poolheizungen, Kühlschränke/-truhen, Klimaanlage (2 Kategorien), Deckenfluter. Kommerzielle Produkte: Heizungen, Klimaanlage und Boiler Equipment (ASHRAE), Waschmaschinen, Transformatoren, elektrische Motoren, Heizöfen und Boiler (2 Kategorien), Lampen (2 Kategorien), Klimaanlage und Heizpumpen (2 Kategorien), Verkaufsmaschinen, Kühlschränke, kleine Elektromotoren, begehbare Kühlräume (http://www1.eere.energy.gov/buildings/appliance_standards/, letzter Zugriff 28.7.2009).

einer letzten Revision unterzogen (Meyers et al. 2008: 5).

Für die Aufnahme neuer Produktgruppen in die MES gilt, dass die zuständige Behörde (U.S. Department of Energy – DOE) einen Standard vorantreiben kann. Dies geschieht nach einem vorgeschriebenen Prozess von Forschung und Konsultation. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Aufnahme technisch möglich und kosteneffizient ist.

Die verpflichtende Kennzeichnung - Energyguide

Der Energyguide wurde 1980 eingeführt und 2007 einer Revision unterzogen. Dieses Label zeigt für 11 Produktgruppen an, wie hoch Stromkosten und -verbrauch pro Jahr ungefähr sind.³⁶

Freiwillige Kennzeichnungen – der „Energy Star“

Von der U.S. Environmental Protection Agency (EPA) wurde 1992 der „Energy Star“ als freiwilliges Energiekennzeichen eingeführt. Das Label gibt an, dass Produkte mit dieser Kennzeichnung energieeffizienter sind als der Durchschnitt der gesamten Produktgruppe. Das Level der vorgeschriebenen höheren Energieeffizienz variiert je nach Produktgruppe, es muss z.B. 20 % bei Kühlschränken und 15 % bei Raumklimaanlagen höher liegen als der Produktgruppendurchschnitt (North American Energy Working Group o.J.: 22). War 1992 lediglich die Kennzeichnung von Computern und Monitoren möglich, so sind es mittlerweile ca. 60 Produktgruppen.³⁷



3.6.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)

Die MES-Level werden regelmäßig vom DOE kontrolliert. Soweit die MES als zu niedrig angesehen werden, können höhere MES gesetzt werden, sofern die Analyse der MES-Level eine Revision vorsieht. Die Testverfahren werden von dem „National Institute of Standards and Technology (NIST)“ durchgeführt (North American Energy Working Group o.J.: 12-14). Im Vergleich zu Australien wird die Ausarbeitung der Standards als stringenter bewertet (McMahon 2004: 2).

Für die Überarbeitung und Veröffentlichung von Standards ist das Office of Codes and Standards des U.S. Department of Energy (DOE) zuständig, während die Federal Trade Commission (FTC) für die Festlegung und Implementierung der Standards verantwortlich ist. Für den Energy Star sind das DOE und die amerikanische Umweltbehörde EPA zuständig (North American Energy Working Group o.J.: 10).

³⁶ Die Produktgruppen sind: Waschmaschinen, Spülmaschinen, Kühlschränke/-truhen, Boiler, Klimaanlage (2 Kategorien), Heizöfen, Boiler, Wärmepumpen und Poolwärmer (<http://www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/consumer/homes/rea14.shtm>, <http://www.ftc.gov/opa/2007/08/energy.shtm>, letzter Zugriff 28.7.2009).

³⁷ Folgende Oberkategorien gibt es: elektrische Geräte, Heizung und Klimaanlage, Boiler, elektronische Heimgeräte, Bürogeräte, Beleuchtung, kommerzielle Elektrogeräte im Gastronomiebereich, andere kommerzielle Geräte (http://www.energystar.gov/index.cfm?fuseaction=find_a_product, Zugriff 28.7.2009).

3.6.4 Normadressaten

Als Adressaten werden sowohl Hersteller als auch Konsumenten angesprochen.

Die Hersteller dürfen in den entsprechenden Produktgruppen nur Geräte auf den Markt bringen die den MES entsprechen. Darüber hinaus sollen sie einen Anreiz erhalten, die Energieeffizienz ihrer Produktpalette zu verbessern.

Konsumenten können mit dem Energy Star ihre Kaufentscheidung nach Maßgabe der Energieeffizienz ausrichten.

3.6.5 Marktaufsicht und Sanktionen

Die Produzenten müssen sich an die Standards bei der Produktion von neuen Produkten halten, sie müssen jedoch nicht schon auf dem Markt befindliche Geräte aus ihrem Sortiment nehmen.³⁸ Das zuständige Ministerium (DOE) gibt die Testverfahren vor, die die Hersteller einhalten müssen und kontrolliert die Ergebnisse.³⁹

Beim Energy Star werden Stichproben durchgeführt. Wenn Produkte die Anforderungen nicht erfüllen, dann werden die Hersteller von dem Programm ausgeschlossen (North American Energy Working Group o.J.: 23).

3.6.6 Ergänzende Instrumente

Der amerikanische Ansatz wird ergänzt um die Anwendung der MES und des Energy Stars im öffentlichen Beschaffungswesen; eine Analyse der Regelungen auf Ebene der einzelnen Bundesstaaten haben wir nicht vorgenommen.

3.6.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

Obwohl es in den USA eine lange Tradition gibt, Konsumenten mit Informationen über den Energieverbrauch von Haushalts- und anderen technischen Geräte durch Kennzeichnungen zu informieren, kritisiert die Internationale Energieagentur (IEA) den immer noch sehr hohen Energieverbrauch in den USA (IEA 2007). Das eigentliche Ziel des Ansatzes, durch eher weichere Instrumente wie beispielsweise eine breite Partizipation der Stakeholder und freiwillige Kennzeichnungen, Konsumenten zum Kauf von energiesparenden Produkten zu animieren, ist weniger gut erfüllt worden.

Das Energy Star Programm dagegen wird als ein erfolgreiches freiwilliges Energieeffizienzkennzeichen angesehen (Steenblick et al. 2006: 23).

Das amerikanische Modell zeichnet sich im Allgemeinen durch einen partizipativen Ansatz aus. Stakeholder können sich in allen Phasen der Formulierung und Ausgestaltung der MES einbringen; theoretisch können auch aus-

³⁸ http://www1.eere.energy.gov/buildings/appliance_standards/index.html (Zugriff 20.7.2009).

³⁹ http://www1.eere.energy.gov/buildings/appliance_standards/about_standards.html (Zugriff 28.7.2009)

ländische Stakeholder an diesem Prozess teilhaben, in der Praxis ist dies allerdings kaum der Fall (Shin 2004: 127).

3.7 Das schweizerische Programm

3.7.1 Ursprung und Ziele

Grundprinzip der schweizerischen Energie- und Klimapolitik ist das Prinzip der Freiwilligkeit; regulative Maßnahmen werden erst im Falle einer Zielverfehlung angestrebt (vgl. EnergieSchweiz 2009). Im Jahre 2000 wurde ein auf das Jahr 2010 zielendes Energieprogramm „EnergieSchweiz“ erarbeitet. Eins von drei übergeordneten Zielen der Strategie ist es, das Wachstum des Stromverbrauchs zu verringern, dessen effizientere Nutzung zu fördern und eine maximale Zunahme des Stromverbrauchs von insgesamt fünf Prozent zwischen 2000 und 2010 zu erreichen.

Das Programm umfasst fünf Schwerpunkte, für den Kontext hier ist der Schwerpunkt zu energieeffizienten Geräten und Motoren interessant.⁴⁰

Das schweizerische Programm zur Steigerung der Energieeffizienz zeichnet sich durch einen umfassenden partizipativen und koordinierenden Ansatz aus: Die Strategie, die Energieeffizienz zu verbessern, wird aktiv von einem Zusammenschluss von Wirtschaftsverbänden, einem Konsumentenforum und der Fachorganisation für Elektro-, Energie- und Informationstechnik in der energieagentur-elektrogeräte (eae) vorangetrieben.

3.7.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Im Schwerpunkt zu energieeffizienten Geräten soll eine Verringerung des Energieverbrauchs durch mehrere Maßnahmen erreicht werden.

Verpflichtende Kennzeichnung des Energieverbrauchs

Die „energieEtikette“ von Haushaltsgeräten wurde 2002 für insgesamt sieben Produktgruppen eingeführt und wird vom Bundesamt für Energie (BFE) kontrolliert.⁴¹ Die Kennzeichnung erfolgt analog dem EU-Energieverbrauchskennzeichen.

Mindesteffizienzstandards

Es existieren schweizerische Mindesteffizienzstandards, die mit den Europäischen Richtlinien abgestimmt werden, wobei die Schweizer Regulierungen oftmals strikter sind. Die Werte sind für die verschiedenen Produktgruppen⁴² in

⁴⁰ Die weiteren Schwerpunkte sind Gebäudemodernisierung, Erneuerbare Energien, Rationelle Energie- und Abwärmenutzung in der Wirtschaft sowie Energieeffiziente und emissionsarme Mobilität.

⁴¹ Dies sind Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspüler, Backöfen, Raumklimageräte sowie Lampen. Zusätzlich gilt diese Pflicht auch für PKWs (<http://www.bfe.admin.ch/energieetikette/00887/index.html?lang=de> (Zugriff 21.7.2009)).

⁴² Haushaltskühl-, Tiefkühl und Gefriergeräte sowie deren Kombinationen, Haushaltslampen, Haushaltswaschmaschinen, Haushaltswäschetrockner (Tumbler), Kombinierte Haushaltswasch-Trockenautomaten, Backöfen, Netzbetriebene

einer Energieverordnung festgehalten wobei der Wert A++ der höchste und E der Niedrigste zu erfüllende Wert ist. A++ und A+ sind Sonderwerte für Produkte die sogar den Referenzwert A übertreffen, A++ verbraucht z.B. halb so viel Strom wie ein A-Gerät.

Die MES werden jeweils individuell für eine Gerätegruppe festgelegt. Anhand des A-Wertes werden alle anderen Stufen in Relation dazu berechnet. Die Geräte, die die vorgelegten Werte nicht einhalten, dürfen nicht auf den Markt gebracht werden. Im Fall der Haushaltslampen, liegt die Energieeffizienzklasse, ähnlich den europäischen Richtlinien bei E, während Lampen der Effizienzklassen F und G verboten sind. Seit September 2010 werden dann die EU-Vorschriften komplett übernommen und bis 2012 auf Klasse C für alle Haushaltslampen hochgeschraubt.⁴³

Energy Star

Der aus den USA stammende Energy Star wird in der Schweiz für Bürogeräte verwendet.

Freiwilliges Kennzeichen „Suisseénergie qualité“



Das „Suisseénergie qualité“ ging aus dem „Energieschweiz empfohlen“ Zeichen hervor. Die BFE ist Zeicheninhaber und kann dieses freiwillige Kennzeichen an Produkte und Dienstleistungen vergeben, die hinsichtlich Energieeffizienz klare Vorteile aufweisen. Dabei können interessierte Unternehmen einen Antrag auf die Verleihung des Dachlabels durch das BFE selbst oder seinen „energieschweiz Partnern“ stellen. Die Partner brauchen dazu aber die Erlaubnis des Sektorleiters im BFE zur Untervergabe. Die Anträge werden dann entsprechend einer festgelegten Prozedur geprüft und entschieden. Als Dachlabel ist das Zeichen dafür gedacht, die Anstrengungen zu einer Harmonisierung des Zeichensystems in der Schweiz zu unterstützen. Daher ist es möglich das Label auch mit anderen Kennzeichen der Partnerorganisationen zu kombinieren. Der Label Ausschuss des BFE ist verantwortlich für die Qualitätskontrolle und entwickelt einen entsprechenden Qualitätskontrollplan, der stichprobenartig überwacht wird. Allerdings ist die Qualitätskontrolle auch auf Drittfirmen übertragbar. Bei schwerwiegenden Verletzungen der Nichteinhaltung der Bestimmungen wird erst eine Frist gesetzt, bis zu der die Mängel behoben sein müssen. Sollten die Mängel bis dahin nicht behoben sein, droht die Aberkennung des Labels und eine Strafe von 10000 Schweizer Franken.

Neben Wasserdispensern kann das Label auch auf andere Produktgruppen übertragen werden, die von den Partnerorganisationen vertrieben werden. Dazu zählen z.B. Holzenergie und Solaranlagen.

elektrische und elektronische Haushalts- und Bürogeräte im Bereitschafts- und Auszustand, Komplexe Set Top Boxen, Elektrische Normmotoren 0,75 bis 375 kW, Externe Stromversorgungsgeräte (Netzgeräte).

⁴³ Quelle: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16298.pdf>, Zugriff 29.07.2009.

Branchenvereinbarungen und allmähliche Verdrängung energieineffizienter Produkte

Die Branchen, mit denen das BFE Vereinbarungen geschlossen hat, sind unter dem „energieschweiz partner“⁴⁴ Programm zusammengefasst. Die Partnerschaft wird durch ein Logo (vgl. nebenstehend) symbolisiert.



Eine Vereinbarung zwischen dem BFE und Anbietern von Wasserdispensern sieht vor, dass nur noch Neugeräte auf den Markt gebracht werden sollen, die bestimmte Energieverbrauchswerte erfüllen. Produkte, die diese Grenze erfüllen, können das Label „Suisseénergie qualité“ für besondere Energieeffizienz beantragen und zu Werbezwecken nutzen.

Die beiden Labels „energieschweiz partner“ und „Suisseénergie qualité“ aus dem EnergieSchweiz Programm haben als zentrale Kategorie den Energieverbrauch des Produktes. Weitere Kategorien wie bspw. Nachhaltigkeit spielen keine wichtige Rolle. Insgesamt sollten mindestens 15%, jedoch nicht mehr als 30% der verkauften Produkte einer Produktklasse mit dem Label ausgezeichnet werden, um eine inflationäre Verwendung und damit Verwässerung der Aussagekraft des Kennzeichens zu vermeiden und einen gewissen Qualitätsstandard zu sichern. (Bundesamt für Energie, 2003).

Diese Maßnahmen sind einerseits der Lage der Schweiz geschuldet, indem EU-Vorschriften, speziell der EuP⁴⁵, übernommen werden, um damit einen Zugang zum schweizerischen Markt zu gewährleisten und umgekehrt von Exporten profitieren zu können. Andererseits sind sie Ausdruck des schweizerischen kooperativen Politikstils.

3.7.3 Anpassung des Anforderungsniveaus (Dynamisierbarkeit)

Die Anforderungen werden entweder nach Maßgabe der Fortentwicklung der EU-Standards angepasst oder selbst gesetzt und nehmen so oftmals EU-Standards vorweg.

3.7.4 Normadressaten

Zieladressaten der Energieeffizienzstrategie sind Hersteller und Handelsunternehmen, welche ihr Sortiment durch die Kennzeichnung und die Vermarktungsvorgaben entsprechend ausrichten sollen.

Daneben sollen auch Konsumenten und Investoren erreicht werden, denen eine Kauf- bzw. Investitionsentscheidung erleichtert werden soll.

⁴⁴ Dies sind Agentur für erneuerbare Energien und Energieeffizienz (AEE), BiomassEnergie, Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW), energho, Fördergemeinschaft Wärmepumpen Schweiz (FWS), Holzenergie Schweiz, MINERGIE, Eco-Drive, Suisse Eole, Geothermie.CH, Swissolar, Energiestadt, Naturemade.

⁴⁵ Vgl. die jüngsten Beschlüsse des schweizerischen Bundesrats
(<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=27628>, 23.7.2009).

3.7.5 Marktaufsicht und Sanktionen

Die Zuständigkeit für die Erfüllung der Vorgaben zum Energielabel ist auf verschiedene Ebenen verteilt. Auf der strategischen Ebene sind die Geschäftsleitung des Bundesamtes für Energie (BFE), die Leitung des Programms EnergieSchweiz sowie ein Label-Ausschuss zuständig. Auf der operativen Ebene unterstützen ein Sektorleiter und Agenturen, Netzwerke und Beauftragte von EnergieSchweiz die Umsetzung der Gesamtstrategie im Bereich Energieeffizienz.

3.7.6 Ergänzende Instrumente

Die Schweiz legt einen besonderen Wert auf die enge Einbeziehung von Akteuren aus der Wirtschaft, sowie Netzwerken und anderen Agenturen.

Die oben dargestellten Instrumente werden im Bereich der Elektrogeräte durch Internetseiten (www.topten.ch und www.energybox.ch) ergänzt. Daneben spielt das Beschaffungswesen eine unterstützende Rolle.

3.7.7 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

Eine erste Zwischenevaluation im Jahre 2005 kam zu dem Ergebnis, dass die Zunahme des Elektrizitätsverbrauchs trotz EnergieSchweiz nicht wesentlich verringert werden konnte (Strategiegruppe EnergieSchweiz 2005): Im Jahr 2004 betrug der Mehrkonsum aber bereits 7,4%, im Jahre 2007 lag er bei 9,7% (BFE 2008: 3). Insgesamt dürfte es sich also als sehr schwierig erweisen, dieses Ziel noch zu erreichen.

3.8 Der bestehende Instrumentenmix der EU

3.8.1 Ursprung und Ziele

Vor dem Hintergrund der hohen Importabhängigkeit der EU und im Kontext der internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz wurden im Rahmen des europäischen „Aktionsplan[s] für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen“⁴⁶ Minderungsziele für den Bereich der energiebetriebenen Produkte formuliert (2020-Ziele von -20% gegenüber dem prognostizierten Energieverbrauch) und den produktpolitischen Instrumenten zugewiesen.

Im Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik („SCP-Aktionsplan“)⁴⁷ werden vor diesem Hintergrund das beabsichtigte Zusammenspiel der unterschiedlichen existierenden

⁴⁶ Mitteilung der Kommission - Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen. KOM(2006) 545 endgültig, Brüssel, den 19.10.2006.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik (engl. „Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP) Action Plan“), KOM(2008) 397 endgültig, Brüssel, den 16.7.2008.

produktpolitischen Instrumente weiter ausgearbeitet und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenwirkens angekündigt.

Die folgende Bestandsaufnahme basiert auf diesen Planungen bzw. den bereits erfolgten Umsetzungsschritten.

3.8.2 Regulationsbereiche und instrumentelles Setting

Mindesteffizienzstandards

MES werden im EU-Instrumentenmix im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie⁴⁸ festgelegt. Die Richtlinie gilt grundlegend für ein sehr breites Spektrum an energieverbrauchsrelevanten Produkten,⁴⁹ ausgenommen Verkehrsmittel. Sie schafft einen Rahmen für die Festlegung allgemeiner⁵⁰ und spezifischer⁵¹ Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, mit dem Ziel, die von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen über den gesamten Lebenszyklus zu mindern.

Nach dem Verordnungstext sollen die leistungsfähigsten auf dem Markt anzutreffenden Produkte und Techniken als Referenz dienen. Die Höhe der Ökodesign-Anforderungen ist auf Grundlage einer technischen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Analyse festzulegen.⁵² Für die Konkretisierung der Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung ausgewählter Produktgruppen sieht die Richtlinie zwei grundsätzlich verschiedene Regelungsalternativen vor: ordnungsrechtlich erlassene Durchführungsmaßnahmen (DM) oder Selbstregulierungsinitiativen der Industrie.⁵³

Für 31 Gruppen energieverbrauchsrelevanter Produkte und einen Querschnittsaspekt⁵⁴ sind derzeit (2010) Vorstudien in Bearbeitung oder bereits abgeschlossen. Auf dieser Basis wurden bisher elf Durchführungsmaßnahmen

⁴⁸ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Neufassung), ABl. EU L 285 v. 31.10.2009, S. 10. In Deutschland bislang umgesetzt durch das Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG) v. 27.2.2008, BGBl I S. 258.

⁴⁹ Ein „energieverbrauchsrelevantes Produkt“ ist nach Art. 2 Nr. 1 Ökodesign-Richtlinie „ein Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und der in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wird, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind, als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können“. Dazu zählen nach Erwägungsgrund 4 der Richtlinie neben energiebetriebenen Produkten auch Produkte, „die im Baugewerbe verwendet werden, wie Fenster und Isoliermaterialien, oder einige den Wasserverbrauch beeinflussende Produkte wie Duschköpfe oder Wasserhähne“.

⁵⁰ Allgemeine Ökodesign-Anforderungen sind Anforderungen, die das gesamte ökologische Profil eines Produkts ohne Grenzwerte für einen bestimmten Umweltaspekt betreffen (Art. 2 Nr. 25 Ökodesign-Richtlinie).

⁵¹ Spezifische Ökodesign-Anforderungen sind Anforderungen in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts wie etwa den Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung (Art. 2 Nr. 26 Ökodesign-Richtlinie).

⁵² Erwägungsgrund 17 Ökodesign-Richtlinie.

⁵³ Art. 15 Ökodesign-Richtlinie.

⁵⁴ Für Leerlaufverluste, z.B. durch Bereitschaftsmodi, sind – geräteübergreifend – bereits Regelungen in Kraft bzw. in Planung.

in Form von direkt wirkenden EG-Verordnungen erlassen. Für drei Produktgruppen⁵⁵ wurden Selbstregulierungsinitiativen der Industrie vorgeschlagen.

Im Rahmen der Durchführungsmaßnahmen werden im Einklang mit den bestehenden Bestimmungen der Richtlinie zwei Leistungsstufen festgelegt:

1. Mindestanforderungen, die für das Inverkehrbringen im Binnenmarkt zu erfüllen sind. Soweit möglich sollten zur Unterstützung der Hersteller bei der Umsetzung dieser Maßnahmen EU-weit harmonisierte Normen herangezogen werden, die im Idealfall auf weltweit geltenden Normen basieren.
2. Kennwerte der besten verfügbaren Techniken (Benchmarks), damit die Marktteilnehmer frühzeitig darüber informiert werden, welche besonders hochwertigen Produkte („Effizienzvorreiter“) verfügbar sind und wie sich die Mindestanforderungen voraussichtlich entwickeln. Die Benchmarks lösen bislang keine verpflichtende Wirkung für die Marktakteure oder den Revisionsprozess aus.

Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Produktverbesserung wird in den Durchführungsmaßnahmen auch ein Termin für die Überarbeitung der Mindestanforderungen und Benchmarks auf der Grundlage des voraussichtlichen Tempos des technologischen Wandels für die betreffende Produktgruppe festgelegt.

Die Festlegung der Mindestanforderungen und Benchmarks wird von einem mehrstufigen Konsultationsprozess der beteiligten Kreise begleitet und im Komitologieverfahren mit Kontrolle zwischen Kommission, Rat und EU-Parlament abgestimmt. Nach Art. 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gilt nunmehr das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte. Danach kann der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Das Verfahren entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Regelungsverfahren mit Kontrolle.⁵⁶ Bis zur Anpassung an die neue Rechtslage ergibt sich allerdings nach Art. 9 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (Nr. 36) zum Vertrag von Lissabon⁵⁷ für bereits geltende Sekundärrechtsakte wie die Ökodesign-Richtlinie, die auf den bisherigen Komitologie-Beschluss verweisen, keine Änderung.⁵⁸

⁵⁵ Für eine vierte Produktgruppe (bildgebende Medizingeräte) wurde ebenfalls eine Selbstregulierungsinitiative vorgeschlagen, diese Produktgruppe ist jedoch nicht im Arbeitsplan der EU-Kommission für Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen vorgesehen.

⁵⁶ S. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die der Europäischen Union“ vom 9. 12. 2009, KOM(2009) 673 endgültig.

⁵⁷ Im Wortlaut: „Die Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union angenommen wurden, behalten so lange Rechtswirkung, bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden.“

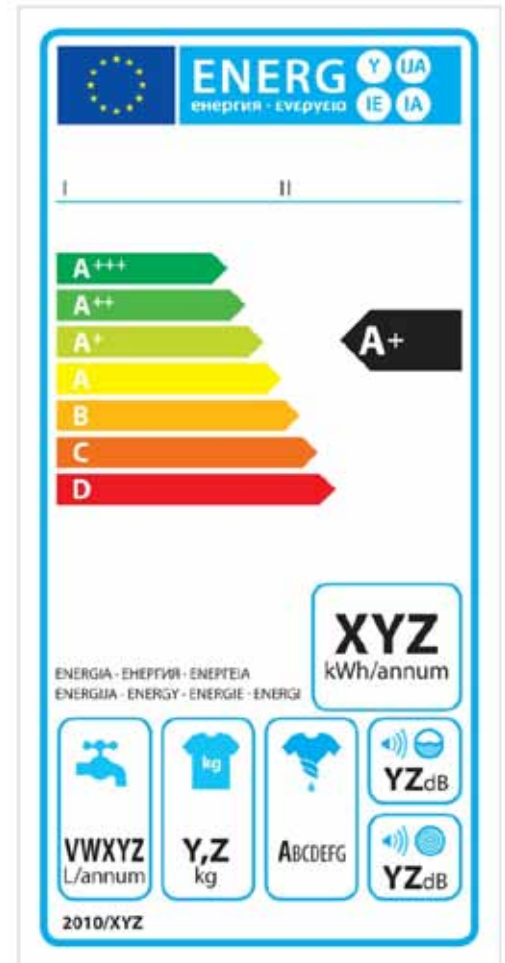
⁵⁸ Sohn/Koch, Kommentierung der Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 673] über die Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, cep-Kommentar, 1. 3. 2010 (http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Kommentar_Komitologie/KOM_2009-673_Kommentar.pdf).

Verpflichtende Kennzeichnung des Energieverbrauchs

Die vor kurzem neugefasste Kennzeichnungs-Richtlinie (2010/30/EU)⁵⁹ schafft einen Rahmen für eine verbindliche Kennzeichnung des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen⁶⁰ durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen. Sie bedarf der Ausfüllung mittels Durchführungsmaßnahmen, sogenannte delegierte Rechtsakte.⁶¹ Folgende Durchführungsmaßnahmen hat die EU-Kommission erlassen:

- Haushaltskühl- und Gefriergeräte, Verordnung (EU) 1060/2010 (ersetzt die Richtlinien 94/2/EG und 2003/66/EG);
- Haushaltswaschmaschinen, Verordnung (EU) 1061/2010 (ersetzt Richtlinie 95/12/EG);
- Haushaltswäschetrockner, Richtlinie 95/13/EG;
- Haushalts-Wasch-Trockenautomaten, Richtlinie 96/60/EG;
- Haushaltsgeschirrspüler, Verordnung (EU) 1059/2010 (ersetzt Richtlinie 97/17/EG);
- Haushaltslampen, Richtlinie 98/11/EG;
- Raumklimageräte, Richtlinie 2002/31/EG;
- Elektrobacköfen, Richtlinie 2002/40/EG;
- Fernsehgeräte, Verordnung (EU) 1062/2010.

Untersuchungen belegen, dass das Energieetikett mittlerweile gut etabliert ist und die damit vermittelten Informationen wesentlichen Einfluss auf die Kaufentscheidungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern haben.⁶²



⁵⁹ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU L 153 v. 18.6.2010, S. 1. Ersetzt die Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU L 297 v. 13.10.1992, S. 16. Die Richtlinie ist durch das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG), die Durchführungsrichtlinien durch die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) in deutsches Recht umgesetzt.

⁶⁰ Die Kennzeichnungs-Richtlinie definiert andere wichtige Ressourcen als "Wasser, Chemikalien oder jede andere Ressource, die das betreffende Gerät bei Normalbetrieb verbraucht". In der Umsetzung über Durchführungsmaßnahmen für jeweils einzelne Haushaltsgerätegruppen sind bislang neben der Energieeffizienzklasse und dem jährlichen Energieverbrauch Angaben zu Wasserverbrauch, Reinigungswirkungsklasse, Trockenwirkungsklasse, Waschwirkungsklasse und Schleudewirkungsklasse und optional Angaben zu Lärmemissionen normiert, insofern sie für die jeweilige Haushaltsgerätegruppe relevant sind.

⁶¹ Nach der ursprünglichen Richtlinie 92/75/EWG Durchführungsrichtlinien. Delegierte Rechtsakte werden gemäß Art. 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von der Kommission erlassen und können u.a. die Form einer Verordnung haben.

⁶² forsa (2005) „Evaluierung der Effizienzkampagne der Initiative Energie-Effizienz – 4. Welle Oktober-Dezember 2004“, forsa (im Auftrag der dena), Berlin.

So ist der durchschnittliche Stromverbrauch seit Einführung der Kennzeichnung für eine Reihe von Haushaltsgroßgeräten deutlich zurückgegangen: Von 1995 bis 2005 – je nach Produktuntergruppe – um 32 bis 39 Prozent für Kühl- und Gefriergeräte, um 37 bis 44 Prozent für Geschirrspüler und von 1992 bis 2005 um 37 Prozent bei Waschmaschinen.⁶³

Mit der in 2010 erfolgten Neufassung der Kennzeichnungs-Richtlinie wurde der Anwendungsbereich von Haushaltsgeräten analog zur Ökodesign-Richtlinie auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte ausgeweitet. Künftig kann die Kommission somit – über Haushaltsgeräte hinausgehend – für weitere Produktgruppen die Energieverbrauchspflichtkennzeichnung einführen.

Die Details der Energieverbrauchskennzeichnung werden in den produktgruppenbezogenen delegierten Rechtsakten festgelegt. In der Praxis erfolgt derzeit die Diskussion der Festlegung der Energieeffizienzklassen im Zusammenhang mit den Vorstudien und Durchführungsmaßnahmen zur Ökodesign-Richtlinie. Grundsätzlich kann aber auch für Produktgruppen, für die keine Ökodesign-Mindestanforderungen festgelegt werden, eine Energieverbrauchskennzeichnung erfolgen.

Die neugefasste Kennzeichnungs-Richtlinie sieht vor, dass drei zusätzliche Klassen A + bis A+++ oberhalb von A eingeführt werden können, wenn dies durch den technischen Fortschritt notwendig wird. Grundsätzlich wird die Gesamtzahl der Klassen aber auf sieben beschränkt, es sei denn, Produkte in weiteren Klassen sind noch auf dem Markt. Die sieben verfügbaren Farben (dunkelgrün bis Rot) werden so zugeordnet, dass die höchste Klasse immer dunkelgrün ist.⁶⁴

Die bereits in der Vergangenheit bei einigen Geräten der weißen Ware (z.B. bei Kühlschränken) aufgetretene Situation, dass die oberste Klasse mit einer Vielzahl an Geräten besetzt und keine weitere differenzierende Auszeichnung mehr möglich ist, soll durch eine Neuordnung der Klassen („Reskalierung“) aufgefangen werden. Dabei werden alle am Markt befindlichen Geräte entsprechend herabgestuft, *„wenn ein erheblicher Anteil der Produkte im Binnenmarkt die zwei höchsten Energieeffizienzklassen erreicht und wenn zusätzliche Einsparungen durch eine weitere Differenzierung der Produkte erzielt werden können“*.⁶⁵ Die Prozedur und die Kriterien für die entsprechende Prüfung, ob diese Aspekte erfüllt sind, sind nicht Gegenstand der Regelung.

Die Kommission hat allerdings in einem Statement zum Richtlinienvorschlag angezeigt,⁶⁶ dass sie die Anforderungen so interpretieren würde, dass eine Reskalierung zu prüfen ist, sobald entweder mehr als 30% der pro Jahr auf den Markt gebrachten Geräte oder mehr als 30 % der auf dem Binnenmarkt angebotenen Modelle den höchsten beiden Effizienzklassen zuzuordnen sind.

⁶³ Nach Oehme et al. (2009), S.14.

⁶⁴ Richtlinie 2010/30/EU Art. 10 Abs. 4d.

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Vgl. Anhang zur Mitteilung des Rates: Communication - Initiation of Written Procedure: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products (2008/0222 COD), CM 2414/10 vom 12. April 2010.

Energy Star

Die EU und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) unterzeichneten am 28. Dezember 2006 ein neues Energy Star-Abkommen, dessen Ziel in der freiwilligen Verwendung gemeinsamer Stromsparspezifikationen für Bürogeräte besteht.

Die Neufassung der Energy Star-Verordnung,⁶⁷ welche die Anwendung des Programms in Europa neu regelt, verpflichtet erstmals zentrale EU- und nationale Regierungsstellen dazu, bei der Beschaffung der Bürogeräte die Kriterien des Energy Star-Labels einzuhalten.

Bisher bestehen für die Produktgruppen, für welche das Energy Star-Abkommen gilt, keine Vorschläge für eine Kennzeichnung mit dem Energieetikett).



Das EU-Umweltzeichen („EU-Blume“)



Das Umweltzeichen der Europäischen Union (EU) – die „EU-Blume“ – hat die EU-Kommission 1992 ins Leben gerufen (Verordnung des Rates 880/92/EWG). Die aktuellen rechtlichen Grundlagen stellen die Verordnung (EG) 66/2010⁶⁸ sowie die assoziierten Dokumente (wie z.B. Arbeitsplan, Geschäftsordnungen etc.) dar.

Bislang sind Kriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens in 21 Produktgruppen und für eine Dienstleistung verfügbar.⁶⁹ Mit die-

sem „Qualitätsetikett“ sollen die Verbraucher auf Produkte aufmerksam gemacht werden, die unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Umweltkriterien im Verlauf des gesamten Lebenszyklus eine bestimmte Qualitätsstufe erreichen.

Die Energieeffizienz ist allerdings nur eines unter vielen Merkmalen, die bei der Festlegung von Vergabekriterien für das EU-Umweltzeichen berücksichtigt werden (können).

Als Richtwert gilt, dass die Umweltzeichenkriterien für eine Produktgruppe so formuliert werden, dass sie von 10 % der auf dem Markt erhältlichen Produkte erfüllt werden. Der Bekanntheitsgrad des Zeichens ist bei den meisten Verbrauchern bislang recht gering.

Auch nach den Planungen des SCP-Aktionsplans werden die Entscheidungsprozesse im Rahmen der Umweltzeichen-Verordnung sich von den in der Öko-design-Richtlinie und der Kennzeichnungsrichtlinie vorgesehenen Prozessen

⁶⁷ Verordnung (EG) 106/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen, ABl. EU L 27 vom 30.1.2010, S. 1.

⁶⁹ Vgl. zum aktuellen Stand der Produktgruppen <http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel>

unterscheiden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll jedoch zur Gewährleistung einer effizienten Nutzung der Daten und des Fachwissens sowie der Kohärenz der an die Verbraucher weitergegebenen Informationen eng miteinander verknüpft sein.⁷⁰

3.8.3 Normadressaten

Zieladressaten der Mindesteffizienzstandards sind Hersteller und Importeure, denen das „Inverkehrbringen“ nicht konformer Produkte untersagt ist.

Durch die verpflichtende Energieverbrauchskennzeichnung (sowie die ergänzenden Umweltzeichen) soll für Konsumenten und Investoren eine gezielte Kauf- bzw. Investitionsentscheidung erleichtert werden.

3.8.4 Marktaufsicht und Sanktionen

Energieverbrauchsrelevante Produkte, die den Ökodesign-Anforderungen einer Durchführungsmaßnahme unterliegen, dürfen nur dann in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden, wenn sie den betreffenden Anforderungen (MES) genügen. Die Hersteller müssen eine Konformitätsbewertung vornehmen, eine Konformitätserklärung für das Produkt ausstellen und das Produkt mit dem CE-Konformitätskennzeichen versehen.

Die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen sind detailliert in den nationalstaatlichen Umsetzungen geregelt. In Deutschland unterliegt die Marktaufsicht nach dem EBPG den zuständigen Landesbehörden, denen das Gesetz die dazu notwendigen Vollzugsbefugnisse gibt. Diese Behörden können bei Verstößen u.a. das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme von Produkten verbieten und Ordnungswidrigkeiten mit Bußgeldern belegen.⁷¹

3.8.5 Ergänzende Instrumente

Weitere relevante Impulse sollen darüber hinaus von der umweltorientierten (öffentlichen) Beschaffung ausgehen. Bislang ist dieser Bereich vorrangig in der verpflichtenden Orientierung der Einkaufsentscheidungen von EU-Spitzenbehörden für Bürokommunikation am Energy Star operationalisiert. Weitere konkrete und energieverbrauchsorientierte Einkaufsleitlinien, z.B. für den Bereich der Straßenbeleuchtung, sind aber in Vorbereitung.

Die Neufassung für die Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie sieht explizit vor, dass im Rahmen der öffentlichen Beschaffung⁷² und bei anderen Anreiz- und Fördermaßnahmen⁷³ jeweils nur Produkte adressiert werden sollen, die der jeweils höchsten („mit Geräten besetzten“) Energieeffizienzklasse ange-

⁷⁰ In der Praxis findet der entsprechende Austausch statt. Die Planung der zeitlichen Abläufe und die Umsetzung des Anspruches nur besonders energieeffiziente Geräte auszuzeichnen, andererseits aber auch eine relevante Zahl potentieller Zeichennehmer zu erreichen, führt allerdings zu Schwierigkeiten.

⁷¹ Energiebetriebs-Produkte-Gesetz, EBPG, BGBl. Teil I Nr. 7 vom 6. März 2008, S. 258-264.

⁷² Richtlinie 2010/30/EU Art. 9 Abs. 1.

⁷³ Ebd. Art. 9 Abs. 3.

hören. Verbindliche Anforderungen sind allerdings auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu formulieren.

3.8.6 Bisherige Erfahrungen und Marktwirkungen

Angesichts der bislang erst kurzen Gültigkeit erster Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie und der noch laufenden Umsetzungsprozesse der im SCP-Aktionsplan vorgesehenen Kohärenzbestrebungen zwischen den verschiedenen Instrumenten im EU-Instrumentenmix liegen bislang keine belastbaren Umsetzungserfahrungen und Minderungsanalysen vor.

Existierende Abschätzungen und Szenarienbildungen zeigen, dass *„die Ökodesign-Richtlinie ein starkes und geeignetes Instrument ist, um die Energieeffizienz von Produkten zu erhöhen. Der erreichbare Effizienzgewinn ist beachtlich“*.⁷⁴

Am meisten können die geplanten Anforderungen für Heizungsanlagen und Warmwasserbereiter zum Energiesparen beitragen. Durch eine Kombination aus Mindesteffizienzanforderungen und Energieverbrauchspflichtkennzeichnung sind hier Primärenergie-Einsparungen im Jahr 2020 von 38 % (1565 TWh) gegenüber 2005 möglich.

Im Bereich der bislang von abgeschlossenen Vorstudien der Ökodesign-Richtlinie erfassten stromverbrauchenden Produktgruppen besteht laut Szenarienanalysen ein erzielbares Stromeinsparpotential in 2020 gegenüber dem ohne regulativen Eingriff zu erwartenden Trend von knapp 16 Prozent des Endenergieverbrauchs. Durch absehbare „Rebound-Effekte“ können die zu erwartenden Primärenergieverbrauchszunahmen in vielen Produktbereichen mit diesen Effizienzsteigerungen jedoch vielfach maximal ausgeglichen werden, so dass keine absolute Minderung des Energieverbrauchs erreicht wird.

3.9 Ergebnis der vergleichenden Analyse bestehender Regulationsansätze

Die vorangegangene vergleichende Analyse verschiedener Ansätze zur Förderung ambitionierter Energieeffizienzanforderungen in verschiedenen Wirtschaftsräumen zeigt recht bemerkenswerte Übereinstimmungen, aber auch einige divergierende Aspekte auf.

Die Begrenzung des Energieverbrauchs durch regulativ vorgegebene Standards ist allen untersuchten Ansätzen gemeinsam. Faktisch werden in allen Ländern verpflichtende Mindesteffizienzstandards (MES) eingesetzt. Der japanische Top-Runner-Ansatz formuliert zunächst keine MES, sondern Zielstandards (TEPS), die – flottenbezogene – produktgruppenbezogene Anforderungen festschreiben und eine Erfüllung in einem bestimmten Zieljahr verlangen. Zum Zieljahr selbst werden diese TEPS dann Mindestanforderungen, deren Nichteinhaltung sanktioniert wird. Damit werden sie dann aber faktisch auch zu

⁷⁴ Nach Oehme et al. 2009, S. 24.

MES, denen neue TEPS gegenüber stehen. Korea verwendet direkt sowohl Ziel- wie auch Mindesteffizienzstandards, die damit quasi einen doppelten Druck auf die Hersteller ausüben: Sowohl das Mindestlevel wird vorgegeben als auch das in einem bestimmten Zeitraum zu erreichende Ziellevel. Australien, die Schweiz, die USA und die EU setzen MES für eine Reihe von Produktgruppen ein. Welche Wirkung die in der EU zusätzlich als indikative Benchmarks formulierten Zielwerte haben, ist bislang nur unklar erkennbar.

Alle Länder setzen auf eine Mischung aus verpflichtenden und freiwilligen Energieverbrauchskennzeichen. Von der Anzahl der zu kennzeichnenden Produktgruppen ist Korea eindeutig führend, während Japan, Australien und die Schweiz verpflichtende Kennzeichen nur für eine geringe Anzahl von Produktgruppen vorsehen.⁷⁵

Ein stärker kooperativer Ansatz wird in der Schweiz verfolgt, etwa durch Branchenvereinbarungen, aber auch durch einen stark auf Kooperation bedachten Politikstil.

Die Ansätze haben auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten:

- **Ziel:** Ziel der Ansätze ist jeweils eine Verringerung des Energieverbrauchs.
- **Normadressaten:** Primäre Normadressaten sind jeweils die Unternehmen, Hersteller, Handelsunternehmen und Importeure, die Produkte auf den jeweiligen Markt bringen. Diese haben die Vorgaben zu beachten und sich entsprechend anzupassen. Eine ergänzende Zielgruppe sind Konsumenten (private und gewerbliche), die die jeweiligen Kennzeichnungen in ihre Kaufentscheidungsprozesse berücksichtigen sollen.
- **Flankierende Maßnahmen:** Das Kernset an Maßnahmen wird ergänzt um eine Reihe von Aktivitäten, um deren Wirkungen zu verstärken. Im Vordergrund steht dabei das öffentliche Beschaffungswesen (Green Public Procurement – GPP). Daneben werden ergänzend weitere freiwillige Kennzeichen (v.a. der Energy Star), Anreize, Informationskampagnen und Internetpräsenzen sowie Anerkennungen in Form von Umweltpreisen eingesetzt.
- **Dynamisierbarkeit:** Alle Ansätze können an veränderte technologische und/oder Marktbedingungen angepasst werden. Dabei gibt es jedoch bei keinem der Ansätze einen Automatismus zur Anpassung an die Technologie- und Marktentwicklungen. Das dominante Prinzip sind vielmehr jeweils anlassbezogene Anpassungsentscheidungen der „federführenden“ Behörde/Institution.
- **Bezugsgröße:** Die Bezugsgröße für jede dieser Regelungen sind – mit Ausnahme des japanischen Top-Runner-Konzepts – jeweils Einzelprodukte. Im Gegensatz dazu orientiert sich die japanische Top-Runner-Regelung an der Produktflotte eines Herstellers innerhalb einer bestimmten Produktgruppe und gibt hier Absatzmittelwerte vor.

⁷⁵ Mit dieser Feststellung kann jedoch keine Aussage über die relative ökonomische Bedeutung getroffen werden, da dies im Rahmen dieser Untersuchung nicht erhoben wurde.

Die vorgestellten Ansätze zeigen eine teilweise ähnliche Erfolgsbilanz (innerhalb des übergeordneten Steuerungskonzeptes), sind von ihrer Aufstellung her aber unterschiedlich angelegt. Auffällig ist, dass hinsichtlich der Steigerung der Energieeffizienz eines Produkts oder der Senkung des allgemeinen Energieverbrauchs in der Gesellschaft jene Ansätze, die eher ordnungsrechtlich orientiert sind und stark in den Markt eingreifen, offenbar besser abschneiden als Ansätze, die auf Kooperation und freiwilligen Vereinbarungen beruhen.

Die nachfolgende tabellarische Darstellung zeigt wesentliche Charakteristika der unterschiedlichen Ansätze nochmals im Überblick.

Tabelle 2: Charakteristika der verschiedenen produktpolitischen Regulations-Ansätze zur Steigerung der Energieeffizienz

Ziele	Japan Reduktion Energieverbrauch	Südkorea Reduktion Energieverbrauch	Australien Reduktion Energieverbrauch	USA Reduktion Energieverbrauch	Schweiz Reduktion Energieverbrauch	EU-Instrumentenmix Reduktion Energieverbrauch
Normadressat	Hersteller/Importeure	Hersteller/Importeure	Hersteller/Importeure	Hersteller/Importeure	Hersteller/Importeure	Hersteller/Importeure
<u>Instrumentelles Setting:</u> Mindesteffizienzstandards Zielstandards	Nein ⁷⁶ Ja (energieeffizientestes Gerät als Referenz) (21 PG)	Ja (18 PG) Ja (18 PG)	Ja (16 PG) Nein	Ja (33 PG) Nein	Ja (11 PG) Nein	Ja (21 PG) Ja (aber nur indikativ)
Verpflichtende Energiekennzeichnung	Ja (3 PG)	Ja (18 PG) Ja (21 PG) ⁷⁷	5 (PG)	Ja (11 PG)	Ja (7 PG)	Ja
Freiwillige Energiekennzeichnung	Ja (16 PG)	Ja (21 PG) ⁷⁸ Ja (34 PG)	1 (PG)	Ja (60 PG)	Ja (Dachlabel)	Nein (bzw. nur tw.)
Flankierende Maßnahmen	Freiwillige Händler- Kennzeichnung GPP Anreize	GPP Anreize Informationskampagnen	Energy Star Freiwillige Kennzeichnung Auszeichnungen	GPP	Energy Star GPP Internetseiten	EU-Umweltzeichen Energy Star GPP
Dynamisierbarkeit (MES)	Einzelfallregelung	Einzelfallregelung	Einzelfallregelung	Einzelfallregelung	Einzelfallregelung	Einzelfallregelung
Bezugsgröße	Produktflotte eines Herstel- lers (Absatzmittelwerte) [Zielstandards] Einzelprodukt	Einzelprodukt	Einzelprodukt	Einzelprodukt	Einzelprodukt	Einzelprodukt

PG = Produktgruppe

⁷⁶ Keine MES im eigentlichen Sinne, sondern produktgruppenbezogene Zielstandards, deren Erfüllung zu einem bestimmten Zeitraum verbindlich wird; Zielstandards können dann weiter fortgeschrieben werden.

⁷⁷ Warnlabel, sofern Stand-by Energieverbrauchsgrenze überschritten wird.

⁷⁸ Ab 2010 verpflichtend.

3.10 Quantitative Anforderungen an einen Top-Runner-Ansatz

Neben der Betrachtung aus einer eher systematisch-regulativen Perspektive kann der bestehende Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des bestehenden EU-Instrumentenmix zu einem Top-Runner-Ansatz auch auf Basis einer quantitativen Analyse der voraussichtlichen Effekte der bestehenden Rechtsinstrumente diskutiert werden.

Analysen zur Wirkung des EU-Instrumentenmix müssen naturgemäß am derzeitigen Stand der Umsetzung der Instrumente ansetzen. Die folgende Tabelle zeigt den Stand in Bezug auf die Definition von Mindeststandards im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie.

Tabelle 3: Stand der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie (Dezember 2010)

Product Group (Lot)		Prep Study completed	Implementing Measures Proposal	Product group Regulation (adopted)
LOT 0 Simple Set Top Boxes		X	X	04/02/2009
LOT 1 Boilers and Combiboilers		X	X	
LOT 2 Water Heaters		X	X	
LOT 3 Computer and Monitors		X	X	
LOT 4 Imaging Equipment		X	⁷⁹	
LOT 5 Consumer Electronics: TV		X	X	22/07/2009
LOT 6 Standby and Off-mode Losses		X	X	17/12/2008
LOT 7 External Power Supplies and Battery Chargers		X	X	06/04/2009
LOT 8 Office Lighting		X	X	18/03/2009
LOT 9 Street Lighting		X		
LOT 10	Comfort Fans	X	X	
	Residential Ventilation	X	X	
	Room air conditioners	X	X	
LOT 11	Electric Motors	X	X	22/07/2009
	Fans	X	X	
	Circulators	X	X	22/07/2009
	Pumps	X	X	
LOT 12 Commercial refrigerators and freezers		X	X	
LOT 13 Domestic refrigerators and freezers		X	X	22/07/2009
LOT 14 Domestic washing machines and dishwashers		X	X	10/11/2010
		X	X	10/11/2010
LOT 15 Solid fuel small combustion installations				
LOT 16 Laundry dryers		X	X	
LOT 17 Vacuum cleaner		X	X	
LOT 18 Complex Set-Top boxes		X	X	Self Regulation initiative (proposed)
LOT 19	Part I Non directional household lamps	X	X	08/03/2009
	Part II Directional light sources	X		
Lot 20 Local room heating products				
Lot 21 Central heating products using hot air to distribute heat (other than CHP)				
Lot 22 Domestic and commercial ovens				

⁷⁹ Vorschlag einer Selbstregulierungsinitiative der Industrie liegt vor, wurde aber von der Kommission abgelehnt.

Product Group (Lot)	Prep Study completed	Implementing Measures Proposal	Product group Regulation (adopted)
(electric, gas, microwave)			
Lot 23 Domestic and commercial hobs and grills			
Lot 24 Professional washing machines, dryers and dishwashers			
Lot 25 Non-tertiary coffee machines			
Lot 26 Networked standby losses of energy using products			
Lot 27 Uninterruptible power supplies (UPS)			
Lot 28 Pumps for waste water			
Lot 29 Pumps for swimming pools, fountains and other large pumps			
Lot 30 Products in motor systems (not covered by lot 11)			
Lot 31 Products in motor systems (esp. compressors)			
ENTR Lot 1 Refrigerating and freezing equipment			
ENTR Lot 2 Transformers			
ENTR Lot 3 Sound and imaging equipment	X		
ENTR Lot 4 Industrial and laboratory furnaces and ovens			
ENTR Lot 5 Machine tools			Self Regulation initiative (proposed)
ENTR Lot 6 Air conditioning and ventilation systems			
ENTR ##Medical imaging equipment			Self Regulation initiative (proposed)

Aktuelle Informationen finden sich jeweils auf den Seiten des „EuP-Netzwerk Deutschland“. ⁸⁰

Der Umsetzungsstand der übrigen Instrumente ist noch begrenzter. Wie oben bereits ausgeführt erfasste die alte Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie bisher nur einen eingeschränkten Bereich der energiebetriebenen Geräte und es wurden auf dieser Basis lediglich Durchführungsmaßnahmen für einige Produktgruppen erlassen (vgl. Abschnitt 3.8.2).

Delegierte Rechtsakte nach der neuen Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie wurden bislang (Dezember 2010) für Haushaltswaschmaschinen, -geschirrspüler, -kühlgeräte und Fernsehgeräte erlassen. ⁸¹

Auch im Bereich der freiwilligen Umweltzeichen (EU-Blume, Blauer Engel) erfolgt erst jetzt eine systematische Formulierung des Anforderungsniveaus als

⁸⁰ Unter www.eup-network.de/de/produktgruppen/uebersicht-oekodesign/. Das Internetportal „EuP-Netzwerk Deutschland“ wurde von Ökopol im Rahmen eines UFOPlan-Vorhabens (Nationale Beiträge zur EU-Ressourcenstrategie; Teilvorhaben 2: Etablierung eines Netzwerkes und Informationsangebotes zur Ökodesign-Richtlinie (FKZ: 206 93 300/02)) aufgebaut, und wird seit 2009 mit Eigenmitteln gepflegt und weiterentwickelt.

⁸¹ Vgl. www.ebpg.bam.de sowie <http://www.eup-network.de/de/produktgruppen/entwurfe-verordnungen/>.

Vorreiterkennzeichnung mit entsprechend deutlichem Abstand oberhalb der Mindesteffizienzstandards.⁸²

Dem skizzierten Umsetzungsstand entsprechend liegen bislang ausschließlich Prognosen zu den Wirkungen der erlassenen oder in der Diskussion befindlichen Einzelregulationen vor. Vom Umweltbundesamt wurde im April 2009 eine erste zusammenfassende Auswertung der unterschiedlichen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie erstellten Prognosen publiziert.

Tabelle 4: Zusammenstellung der Minderungsprognosen der Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie⁸³

Product		Preparatory Study						Implementing measures concluded					
		Current status/trend TWh		Impact of implementing measure TWh		Impact of implementing measure TWh		Current status/trend TWh		Impact of implementing measure		Impact of implementing measure	
										TWh	Mt CO2	TWh	Mt CO2
		2005	2020	2020 compared to Trend 2020		2020 compared to 2005		2005	2020	2020 compared to Trend		2020 compared to 2005	
Energy consumption		Energy consumption		Energy consumption		Energy consumption							
		(maximum savings)	(minimum savings)	(maximum savings)	(minimum savings)								
Primary Energy (fuels and electricity; electricity weighted by factor 2.5)													
Boilers and Combiboilers	3035	2586	1794	2138	1794	2138							
			(-792)	(-448)	(-1241)	(-897)							
Water Heaters	1053	1179	729	950	729	950							
			(-450)	(-229)	(-324)	(-103)							
Totals (primary energy)	4088	3765	2523	3088	2523	3088							
			(-1242)	(-677)	(-1565)	(-1000)							
Variation		-8%	-33%	-18%	-38%	-24%							
Final Energy (only electricity)													
Standby and Off-mode Losses	85	104	19	121	19	121	47	49	-35	-15	-33	-14	
			(-85)	(+17)	(-66)	(+35)							
Domestic Lighting	122 (2007)	135	49	113	49	113	112 (2007)	135	-39	-17	-16	-7	
			(-86)	(-22)	(-63)	(+1)							
Domestic refrigerators and freezers	106	81	74	77	74	77	122	87	-6 (with label)	-3	-41 (with label)	-18	
			(-7)	(-4)	(-32)	(-29)							
Circulators	30 (2010)	29	16	28	16	28	55	55	-23	-10	-18	-8	
			(-13)	(-1)	(-14)	(-2)							
Commercial refrigerators and freezers	67	93	52	74	52	74							
			(-41)	(-19)	(-15)	(+7)							
Domestic washing machines and dishwashers	48	44	43		43		35	38	-1.5 (with label)	-1	1.5 (with label)	1	
			(-1)		(-5)								
Street Lighting	35	39	27	35	37	35	200	260	-38	-16	22,00	9	
Office Lighting	27	39	(-12)	-4	(-8)	(+/-0)							
Imaging Equipment	8	9	6	14	6	14							
			(-3)	(+5)	(-2)	(+6)							
Complex Set-Top Boxes	6 (2007)	11	4	8	4	8							
			(-7)	(-3)	(-2)	(+2)							
Simple Set-Top Boxes	6 (2010)	14 (in 2014)	6		6		6 (2010)	14 (2014)	-9 (2014)	-4	-1 (2014)	0	
			(-8)		(+/-0)								
Computers and Monitors	67	87	68	73	68	73							
			(-19)	(-14)	(+1)	(+6)							
Residential ventilation	8	11	10	11	10	100							
			(-1)	(+/-0)	(+2)	(+3)							

⁸² Die ersten entsprechend angepassten Vergabegrundlagen zum „Klima-Engel“ wurden im Verlauf des Jahres 2009 in Kraft gesetzt und auch bei der EU Blume traten die ersten in Hinblick auf das Zusammenspiel mit der EU Ökodesign Richtlinie angepassten Vergabegrundlagen erst Ende 2009 in Kraft.

⁸³ Nach Oehme et al. 2009.

Product	Preparatory Study						Implementing measures concluded					
	Current status/trend TWh		Impact of implementing measure TWh		Impact of implementing measure TWh		Current status/trend TWh		Impact of implementing measure		Impact of implementing measure	
	2005	2020	2020 compared to Trend 2020		2020 compared to 2005		2005	2020	2020 compared to Trend		2020 compared to 2005	
	Energy consumption		Energy consumption (maximum savings) (minimum savings)		Energy consumption (maximum savings) (minimum savings)		Energy consumption					
External Power Supplies	19	39	23 (-16)	31 (-8)	23 (+4)	31 (+12)	17	31	-9	-4	5	2
Dishwashers	30	35	34 (-1)		34 (+4)							
Consumer Electronics: TV	54	116	70 (-46)	103 (-13)	70 (+16)	103 (+49)	60 (2007)	132	-43 (with label)	-18	29 (with label)	12
Pumps	137 (2007)	166	160 (-6)	163 (-3)	160 (+23)	163 (+26)						
Room air conditioners	58	156	112 (-44)	138 (-18)	112 (+54)	138 (+80)						
Fans	252	345	341 (-4)	342 (-3)	341 (+89)	342 (+80)						
Electric Motors	922	1119	1100 (-19)	1105 (-14)	1100 (+178)	1105 (+183)	1067	1252	-135	-58	50	22
Totals (electricity)	2077	2672	2241 (-431)	2569 (-103)	2241 (+164)	2569 (+492)	1716	2053	-339	-77	-2	-1
Variation		+29%	-16%	-4%	+8%	+24%		+20%	-16%		0%	

Product	Preparatory Study						Implementing measures concluded					
	Current status/trend TWh		Impact of implementing measure TWh		Impact of implementing measure TWh		Current status/trend TWh		Impact of implementing measure		Impact of implementing measure	
	2005	2020	2020 compared to Trend 2020		2020 compared to 2005		2005	2020	2020 compared to Trend		2020 compared to 2005	
	Energy consumption		Energy consumption (maximum savings) (minimum savings)		Energy consumption (maximum savings) (minimum savings)		Energy consumption					

Sum of all product groups (primary energy fuels and electricity; electricity weighted with factor 2.5)												
	4088	3765	2523 (-1242)	3088 (-677)	2523 (-1565)	3088 (-1000)						
Weighted with the factor 2.5	5193	6680	5603 (-1078)	6423 (-258)	5603 (+410)	6423 (+1230)						
Totals (primary energy TWh)	9281	10445	8126 (-2320)	9511 (-935)	8126 (-1155)	9511 (+230)						
Totals (primary energy PJ)	33410	37602	29252 (-8350)	34238 (-3364)	29252 (-4158)	34238 (+828)						
Variation		+13%	-22%	-9%	-12%	+2%						

Für die ersten 20 Produktgruppen, für die im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie Mindesteffizienzstandards geprüft und festgelegt werden, weisen die Vorstudien im Trend von 2005 bis 2020 ohne regulative Maßnahmen einen Zuwachs von +29% des Verbrauchs elektrischer Energie aus. Die relativen Minderungen durch den regulativen Eingriff gegenüber dem Trendverlauf werden auf zwischen -16% und -4% abgeschätzt, gegenüber dem Stand von 2005 ergibt dies eine Veränderung von -8% bis -24%.

Die nachfolgende Grafik zeigt diese Effekte im Überblick.

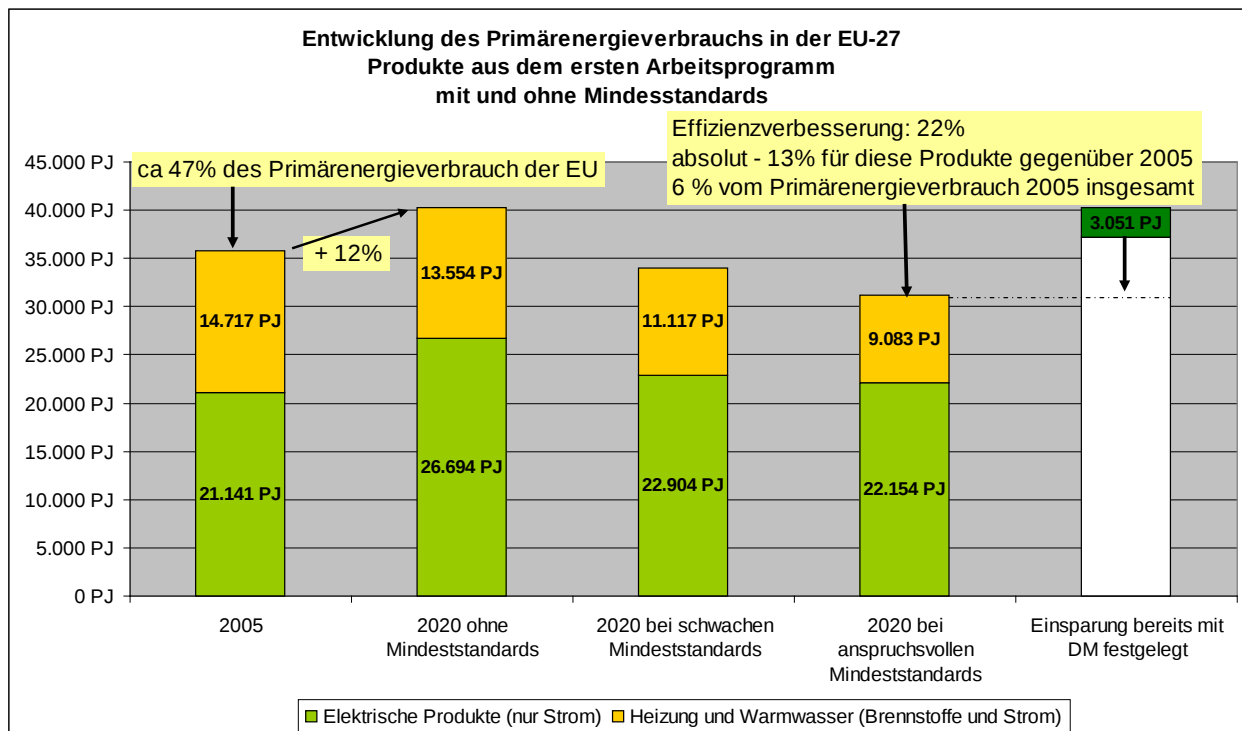


Abbildung 1: Auswertung der bisherigen Regulationsvorschläge im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie⁸⁴

Die EU-Kommission geht in ihren bislang für einen Teil dieser Produkte vorliegenden Wirkungsanalysen von einer Trendentwicklung von +20% Verbrauch an elektrischer Energie aus. Durch die erlassenen (bzw. zur Verabschiedung anstehenden) Durchführungsverordnungen einschließlich der entsprechenden Vorschläge zur Energieverbrauchskennzeichnung soll gegenüber dem Trend eine Minderung von -16% erreicht werden, so dass insgesamt ein in etwa stagnierender elektrischer Verbrauch prognostiziert wird.

Deutliche Verbrauchsminderungen werden in den Vorstudien lediglich für Heizungsanlagen und Warmwasserbereiter identifiziert. Bereits der Trend wird von 2005 bis 2020 mit - 8% Primärenergie beschrieben. Durch die vorgeschlagenen regulativen Maßnahmen soll dieser Minderverbrauch an Primärenergie auf -24 bis -38% erhöht werden.

Im Bereich der elektrischen Produkte kommt es damit trotz der in den Durchführungsverordnungen enthaltenen Anforderungen an die Effizienzsteigerungen zu keiner Senkung des Gesamtverbrauchs – eine Tatsache, die dem „Rebound-Effekt“ bzw. weiteren unabhängigen Wachstumseffekten geschuldet ist.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch andere Analysen, wie z.B. eine Auswertung des Wuppertal-Instituts im Rahmen einer von Ökopol geleiteten Studie für die EU-Kommission,⁸⁵ die neben den ersten 20 auch den weiteren von der Ökodesign-Richtlinie bislang konkret erfassten Produktgruppen (d.h. alle Produktgruppen der Tabelle 3) mögliche Minderungsmaßnahmen zuweist.

⁸⁴ Vortrag von Fr. Dr. I. Oehme im Rahmen der Konferenz „Ökodesign-Richtlinie: Chance für Umwelt, Wirtschaft und Verbraucher in Europa“, am 1. September 2010 im BMU in Berlin

⁸⁵ „Analysis of Impact of Efficiency Standards on EU GHG Emissions (EuP Directive)“, bislang unveröffentlicht.

Eine orientierende grafische Darstellung des prognostizierten Stromverbrauchs in den von der Ökodesign-Richtlinie erfassten Produktbereichen ergibt das folgende Bild.

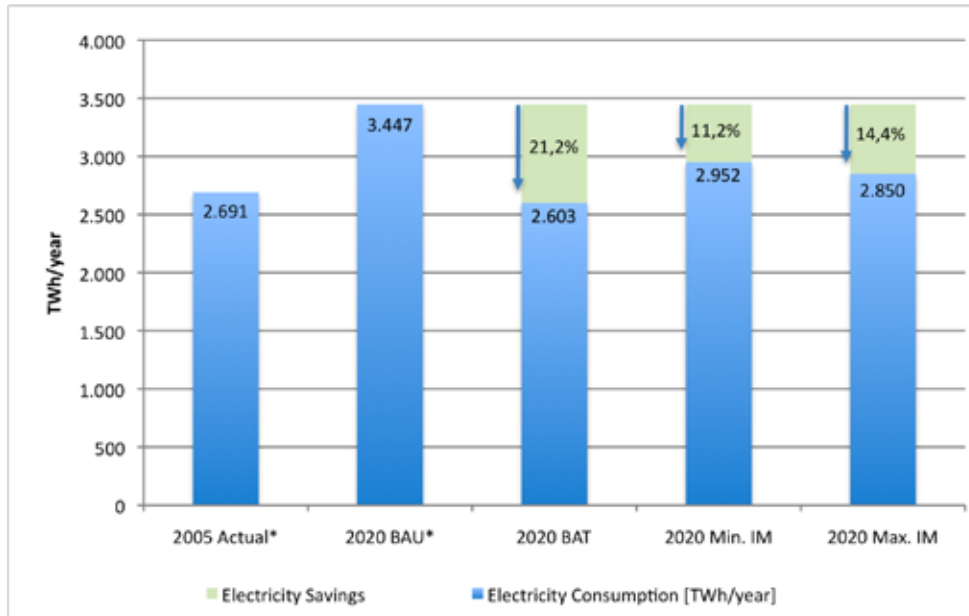


Abbildung 2: Prognose des Gesamtstromverbrauchs in den Produktbereichen der Ökodesign-Richtlinie, in denen Vorstudien (an-)laufen⁸⁶

Derartige Analysen sind aufgrund des Fehlens einer aktuellen, konsistenten und transparenten Datenbasis allerdings problematisch.

- Die im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie erstellten Vorstudien berücksichtigen bei ihren Trendanalysen nur sehr unsystematisch den Gerätebestand und das Austauschverhalten. Entsprechende Annahmen werden nicht oder nur bruchstückhaft transparent publiziert. Darüber hinaus entsprechen die analysierten Szenarien nicht den späteren Rechtsakten.
- Die von der Kommission durchgeführten Wirkungsanalysen nehmen offensichtlich Setzungen und Annahmen zur Ist-Situation und Trendentwicklungen vor, ohne diese offenzulegen. Darüber hinaus berücksichtigen sie nur sehr ungenügend die Überschneidungen und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Durchführungsverordnungen (z.B. zwischen horizontalen Anforderungen an den Stand-By-Verbrauch und den Anforderungen in den spezifischen Produktgruppen).
- Beide benannten Datenquellen sind aufgrund ihrer sachlichen und methodischen Grundlagen darüber hinaus nicht direkt anschlussfähig an übergreifende Analysen, z.B. die aktuellen Untersuchungen⁸⁷ zum Po-

⁸⁶ Wuppertal Institut 2010, in: Ebd (unveröffentlicht).

⁸⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/energy/efficiency/studies/efficiency_en.htm

tenzial der Energiedienstleistungs-Richtlinie⁸⁸ oder dem PRIMES Modell.

Ungeachtet dieser methodischen Schwierigkeiten und der resultierenden Unschärfen kann konstatiert werden, dass signifikante weitere Effizienzsteigerungen z.B. durch die Umsetzung eines Top-Runner-Ansatzes und/oder weitere Maßnahmen zur Eindämmung der „Rebound-Effekte“ (auch) aus quantitativer Perspektive notwendig sind.

3.11 Rechtliche Einordnung des Top-Runner-Ansatzes

Wie die vorstehende vergleichende Analyse bestehender Regelungen zeigt, ist der EU-Instrumentenmix grundlegend gleichwertig zu den Regulationssystemen in anderen großen Wirtschaftsräumen. Gleichzeitig besteht aber erkennbarer Bedarf zur Weiterentwicklung.

Bevor im folgenden Kapitel näher auf die Ansatzpunkte und konkreten Maßnahmen für die Weiterentwicklung zu einem vollwertigen Top-Runner-Ansatz eingegangen wird, ist zu prüfen, ob dabei aus juristischer Sicht bestimmte Aspekte beachtet werden müssen.

3.11.1 Rahmenbedingungen

Ein Top-Runner-Ansatz lässt sich rechtlich nicht eindeutig einer bestimmten Instrumentenkategorie zuordnen. Bei den typischen Elementen eines solchen Ansatzes wird unterschieden z. B. zwischen Instrumenten, die dem klassischen Ordnungsrecht zuzuordnen sind, ökonomischen sowie Instrumenten zur Erzeugung von Markttransparenz. Andere sind Instrumente der Selbstregulierung oder Selbststeuerung, auch reflexive Instrumente genannt. Hinzu kommen konsensuale Instrumente wie Umweltvereinbarungen und freiwillige Selbstverpflichtungen.⁸⁹

Im Sinne von „Smart Regulation“ verbindet der Top-Runner-Ansatz dabei mehrere dieser Instrumentenkategorien zu einem hybriden Instrument. Die „Push“-Elemente wie die Verpflichtung, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt bestimmte Ökodesign-Anforderungen zu erfüllen, allgemeinverbindliche Mindestanforderungen einzuhalten oder Stoffverbote umzusetzen fallen in den Bereich des Ordnungsrechts. Verbindliche Kennzeichnungspflichten sollen Markttransparenz erzeugen. „Pull“-Elemente wie freiwillige Kennzeichnungen gehören in den Bereich der reflexiven Instrumente, die zugleich die Markttransparenz verbessern. Weiterhin wirkt der Top-Runner-Ansatz ökonomisch. Insbesondere fördert er die Innovationsbereitschaft der Produzenten.

Letztlich ist eine genaue Einordnung des Top-Runner-Ansatzes aber nicht erforderlich, weil sich daraus keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen er-

⁸⁸ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. EU L 114 v. 27.4.2006, S. 64.

⁸⁹ Grundlegend Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts - Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481 ff.

geben. Für die rechtliche Beurteilung sind andere Kriterien wie die Rechtskonformität, die Kohärenz, aber auch die Vollzugseignung wichtiger.⁹⁰

Bisher ist der Top-Runner-Ansatz ausschließlich als produktbezogenes Instrument thematisiert worden. Er lässt sich damit rechtlich in eine „Normenfamilie“ mit der Ökodesign-Richtlinie, WEEE⁹¹, RoHS⁹², der neuen AbfRRL⁹³ mit der erweiterten Herstellerverantwortung oder national dem KrW-/AbfG⁹⁴ mit seinem Prinzip der Produktverantwortung⁹⁵ einordnen. Ziele sind insbesondere Umwelt- und Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz. Nicht diskutiert wurde der Top-Runner-Ansatz bisher im Zusammenhang mit stoffbezogenen Instrumenten wie den Registrierungs-, Evaluations- und Informationspflichten nach der REACH-Verordnung.⁹⁶ Denkbar wäre z. B. eine Erweiterung des Instrumentenkatalogs in REACH um die Setzung dynamischer Mindeststandards für bestimmte Stoffe. Auch für anlagenbezogene Instrumente wie die IVU-Richtlinie⁹⁷, das BImSchG⁹⁸ oder die 1. BImSchV⁹⁹ war der Top-Runner-Ansatz bislang kein Thema, obgleich hier mit dem Konzept einer Referenz zu den „Besten Verfügbaren Techniken“ (BVT) durchaus dynamische Elemente bei der Genehmigung von Anlagen zur Anwendung kommen.

Soweit Anlagen zugleich Produkte sind (zum Produktbegriff vgl. Kasten auf S. 90 f.), wie dies insbesondere bei kleineren Anlagen nach der 1. BImSchV oder Kraftfahrzeugen der Fall ist, würde sich ein auf die Ökodesign-Richtlinie gestützter Top-Runner-Ansatz mit dem ordnungsrechtlichen Genehmigungsansatz des Immissionsschutzrechts überschneiden. Ziel des anlagenbezogenen Rege-

⁹⁰ Zu diesen Kriterien s. Schomerus/Sanden, Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung, Berichte des Umweltbundesamts 1/2008, S. 22 ff. sowie Schomerus, Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung, NVwZ 2009, 418 ff.

⁹¹ Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. EU Nr. L 37 vom 13. Februar 2003, S. 24.

⁹² Richtlinie 2002/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, ABl. EU Nr. L 37 vom 13. Februar 2003, S. 19.

⁹³ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. EU Nr. L 312 vom 22. November 2008, S. 3.

⁹⁴ Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705); es steht eine Änderung in Richtung eines Kreislaufwirtschaftsgesetzes bevor, mit der u. a. in Umsetzung der AbfRRL die neuen Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung umgesetzt werden sollen.

⁹⁵ Der Referentenentwurf eines neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) enthält in Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 11. 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. EU Nr. L 312 vom 22. 11. 2008 S. 3 ff.) noch weitergehende Möglichkeiten für produktbezogene Anforderungen, z. B. im Rahmen der Abfallvermeidungsprogramme (s. <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/45401.php>).

⁹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. EU L 136 vom 29. Mai 2007, S. 3.

⁹⁷ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257 vom 10. Oktober 1996, S. 26.

⁹⁸ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, BGBl. I S. 3830.

⁹⁹ Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen – 1. BImSchV vom 26. Januar 2010, BGBl. I S. 38); die Verordnung tritt am 22. März 2010 in Kraft; bis dahin geltende Fassung: Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1997, BGBl. I S. 490.

lungsansatzes ist in erster Linie Emissionsminderung, weniger die Energie- und Ressourceneffizienz oder der Klimaschutz.

Der Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum und für eine nachhaltige Industriepolitik von 2008¹⁰⁰ spannt wie bereits skizziert mit seinem Instrumentenmix einen Bogen für einen Top-Runner-Ansatz auf. Dieser Aktionsplan hat zwar keine Rechtsnormqualität. In ihm wird aber festgelegt, welche Ziele die Gemeinschaftsorgane mittel- und langfristig verfolgen und mit welchen Mitteln diese erreicht werden sollen.¹⁰¹ Aktionspläne stellen eine Konkretisierung der Grün- und Weißbücher dar und geben wichtige Hinweise auf künftige gemeinschaftsrechtliche Regelungen.¹⁰² Dass das Konzept von der Kommission nicht als Top-Runner bezeichnet wird, ändert nichts daran, dass es im Wesentlichen einem grundlegenden Top-Runner-Ansatz entspricht.

3.11.2 Eckpunkte

Die vorherigen Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen eines EU Top-Runner-Ansatzes haben gezeigt, dass eine möglichst passgenaue Einbindung in das bestehende produktbezogene Mehrebenensystem gefunden werden muss. Für die rechtliche Einordnung des Top-Runner-Ansatzes ist daher bezogen auf das vorliegende Gutachten von folgenden Eckpunkten auszugehen:

- Der Top-Runner-Ansatz ist in erster Linie auf Ebene des Unionsrechts umzusetzen. Das Unionsrecht bietet wie ausgeführt im Kern bereits alle Elemente eines Top-Runner-Ansatzes. Vorrangiger rechtlicher Anknüpfungspunkt ist die Ökodesign-Richtlinie mit den dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen, u. a. flankiert von obligatorischen und freiwilligen Kennzeichnungsregelungen. Ein neues Regelungsregime allein für einen EU-Top-Runner würde rechtlich die Gefahr von Inkohärenzen erhöhen und wäre rechtspolitisch kontraproduktiv.
- Die inhaltliche Ausgestaltung eines Top-Runner-Ansatzes sollte sich im Rahmen des SCP-Aktionsplans bewegen. Im Detail sind Konkretisierungen und Modifikationen erforderlich, die aber keinen „Systemwechsel“ bewirken sollten.
- Für die Umsetzung eines Top-Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene ist der Spielraum dagegen, soweit überhaupt vorhanden, sehr eng.¹⁰³ Ansatzpunkte und Maßnahmen zur Weiterentwicklung der EU-Instrumente sind daher auf Unionsebene zu suchen. Bei der Prüfung

¹⁰⁰Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik (engl. „Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP) Action Plan“), KOM(2008) 397 endgültig, Brüssel, den 16.7.2008.

¹⁰¹ Vogt, Die Entscheidung als Handlungsform der Europäischen Gemeinschaft, 2005, S. 152.

¹⁰² Vgl. etwa das Grünbuch der Kommission vom 22. Juni 2005 „Energieeffizienz oder Weniger ist mehr“, KOM(2005) 265 endg., das durch den Aktionsplan für Energieeffizienz (2007-2012) „Das Potenzial ausschöpfen“ KOM(2006) 545 konkretisiert wird.

¹⁰³ Dazu Schomerus, Der Top-Runner-Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130, 133 ff.

des nationalen Rechts ist daher von der Normierung eines unionsrechtlichen Top-Runner-Modells auszugehen. Der Schwerpunkt der Prüfung des nationalen Rechts soll auf dessen Wechselwirkungen mit Unionsrecht liegen.

4 ANSATZPUNKTE ZUR UMSETZUNG EINES EUROPÄISCHEN TOP-RUNNER-KONZEPTE

4.1 Beurteilung der Ansatzpunkte im EU-Instrumentenmix

4.1.1 Zuordnung zu einem dynamischen Regulationsmodell

Die folgende Grafik zeigt, welche Rolle die verschiedenen Instrumente im Zusammenspiel des EU-Instrumentenmix aus Sicht eines dynamischen Regulationsmodells haben.

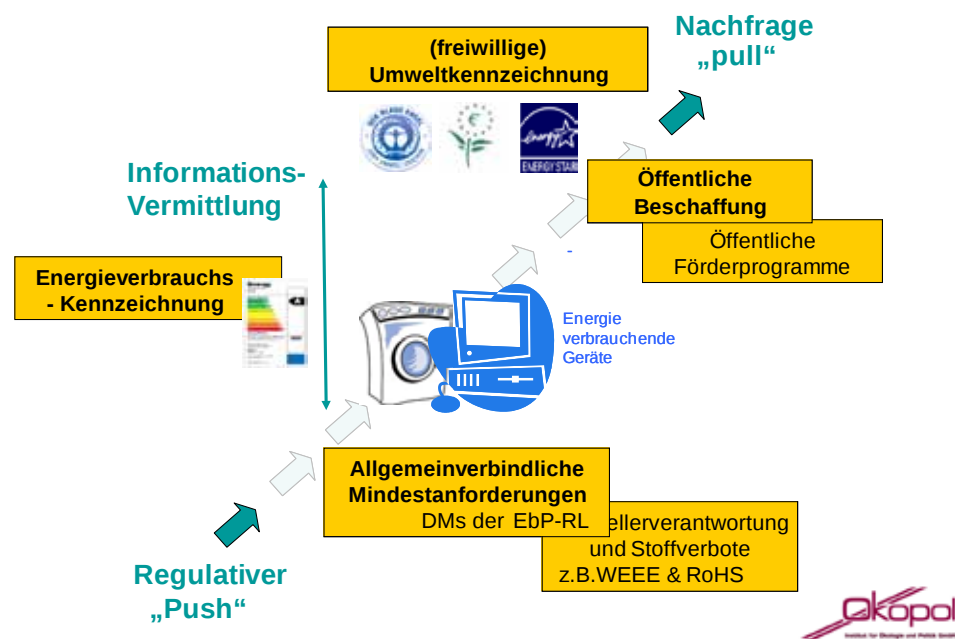


Abbildung 3: Produktpolitische Instrumentenmix nach dem SCP-Aktionsplan¹⁰⁴

Zentrales „**push**“-Element ist die Ökodesign-Richtlinie mit ihrer allgemeinverbindlichen Festlegung von Mindesteffizienzstandards.

Die Instrumente zur Auszeichnung von Umwelt-(Energie-)Vorreitern, zur „grünen“ öffentlichen Beschaffung und weitere Anreizsysteme, die alle auf eine Stimulierung (Lenkung) der Markt-Nachfrage abzielen, sind als „**pull**“-Elemente einzustufen.

¹⁰⁴ Basiert auf Oehme/Jepsen 2008, Strategische Positionierung des Blauen Engel im Verhältnis zu weiteren Instrumenten des produktbezogenen Umweltschutzes-Schwerpunkt: Energiebetriebene Produkte, Diskussionspapier für die Jury Umweltzeichen.

Die Energieverbrauchskennzeichnung dient als „**vermittelndes**“ **Element** zwischen den anderen Elementen. Darüber hinaus besitzt sie aber unzweifelhaft ebenfalls das Potenzial einen wirksamen „pull“-Effekt zu erzeugen.

Unklar bleibt bislang die Zuweisung der Funktion eines übergreifend „**koordinierenden**“ **Elements**. Im SCP Aktionsplan werden einzelne Aspekte im Kontext einer verbesserten Koordination/Steuerung angesprochen, auch wurden z.B. durch die Zusammenlegung der Regelungsausschüsse Ökodesign-Richtlinie und Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie hier konkrete Umsetzungen vorgenommen. Eine Gesamtkoordination des gesamten Instrumenten-Sets wird dabei aber nicht adressiert.

4.1.2 Beurteilung von Instrumentenmix und Regulationselementen aus Perspektive eines Top-Runner-Konzepts

Einen Top-Runner-Ansatz, der die eingangs skizzierten Zielsetzungen (vgl. Kap. 2) umsetzt und der ein umfassendes Regelungs- und Anreizsystem zur Orientierung an den besten und effizientesten Produkten am Markt implementiert, stellt der EU-Instrumentenmix bislang allerdings nicht dar.

Die Begründung dafür lässt sich übergreifend in Hinblick auf zwei Kernaspekte formulieren:

- 1) Die Auswertungen der bisher vorliegenden Daten und Informationen zur Implementation und zur Wirkung des Instrumentenmix, insbesondere der Ökodesign-Richtlinie (vgl. Abschnitt 3.10), zeigen bei allen Unschärfen, dass der Beitrag zu den Energieeffizienz- und Energieverbrauchs-minderungszielen hinter den formulierten Erwartungen zurückbleibt.
- 2) Eine durchgehende oder zumindest vorrangige Orientierung an Effizienzvorreitern erfolgt nicht. Dies wird im Kontext mit den einzelnen Konzeptvorschlägen in den folgenden Unterkapiteln jeweils nochmals dargestellt.

Wird diese übergreifende Einschätzung in den grundlegenden Elementen des dynamischen Regulationsmodells („Push“, Vermittlung, „Pull“ sowie Gesamtkoordination) aufgegriffen, zeigen sich aus Sicht eines anspruchsvollen Top-Runner-Konzeptes die nachfolgend stichwortartig aufgeführten Schwachstellen im Bereich des regulativen „Push“ (MES):¹⁰⁵

- Begrenzung des Ambitionsniveaus der MES durch ökonomisch-methodische Vorgaben
- Keine quantifizierten Zielvorgaben für eine mittelfristigen Fortschreibung der Mindesteffizienzstandards
- Keine selbsttragende Dynamik der Fortschreibung

¹⁰⁵ Um Dopplungen zu vermeiden und den Lesefluss zu fördern werden die Begründungen für die möglichen Schwachstellen in den nachfolgenden Unterkapiteln jeweils im Kontext mit den für die einzelnen Regelungselementen vorgeschlagenen Modifikationen dargestellt.

- Unklare Funktion indikativer Referenzwerte („Benchmarks“)
- Ungeklärte Fragen in Bezug auf die Einbindung von Selbstregulierungsansätzen
- Unzureichende Marktaufsicht

Mögliche Schwachstellen im Bereich der Informationsvermittlung (Energieverbrauchskennzeichnung):

- Fehlende Allgemeinverbindlichkeit
- Keine durchgehende Erkennbarkeit von Effizienzvorreitern

Mögliche Schwachstellen im Bereich der „Pull“-Elemente (Umweltkennzeichnung, grüne (öffentliche) Beschaffung, Fördermaßnahmen):

- Schwache Ausprägung einiger Instrumente
- Fehlende Stringenz der Orientierung an Effizienzvorreitern

Mögliche Schwachstellen der Gesamt-Koordination:

- Keine erkennbare Zuordnung der übergeordneten Koordinationsfunktion
- Keine Fortschreibung einer aktuellen Informations-/Datenbasis

Trotz der vorstehend skizzierten möglichen Schwachstellen stellt der produktpolitische Instrumentenmix in der EU mit seinen verschiedenen Regulations-Elementen nach Einschätzung der Gutachter grundsätzlich einen geeigneten Regelungsrahmen für die Energieeffizienz von energiebetriebenen bzw. energieverbrauchsrelevanten Produkten dar. Insbesondere enthält er die prinzipiell notwendigen „Push“- und „Pull“-Elemente für ein dynamisches (oder dynamisierbares) Regulations-Modell. Es handelt sich überwiegend um erprobte und etablierte Rechtsinstrumente. Der Regelungsrahmen ist grundsätzlich mit dem anderer großer Wirtschaftsräume vergleichbar.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung schlagen die Gutachter vor, den bestehenden Instrumentenmix durch gezielte Modifikationen und Ergänzungen im Bereich der einzelnen Regelungselemente sowie durch zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung ihres Zusammenspiels zu einem EU Top-Runner weiterzuentwickeln.

Im Folgenden werden die verschiedenen Ansatzpunkte und Modifikationsvorschläge im Einzelnen dargestellt.

4.2 Ansatzpunkte im Bereich der Push Elemente- Festlegung anspruchsvollerer Mindeststandards

4.2.1 Abkehr von der Orientierung am Lebenszykluskosten- Minimum

4.2.1.1 Begrenzungen durch die Vorgabe der Lebenszykluskosten- Minimierung

Um eine breite Wirkung im Markt zu erzeugen, sollte die Festlegung allgemeinverbindlicher Mindesteffizienzstandards in einem Top-Runner-Ansatz nicht zu weit hinter die Effizienzleistung der Vorreiterprodukte zurückfallen. Dafür ist insbesondere die von der EU-Kommission angewandte „einheitliche Bewertungsmethodik“¹⁰⁶ zu modifizieren. Diese orientiert sich bei der Auswahl von Effizienzoptionen, die in einen Regulationsvorschlag einfließen, praktisch ausschließlich am Prinzip des Lebenszykluskosten-Minimums.¹⁰⁷

Dieses Vorgehen lässt sich wie folgt beschreiben: Ausgehend vom Status Quo (Basis-Fall oder auch Base Case) werden die aktuell verfügbaren technischen Einsparoptionen gesammelt und entsprechend ihrer Kosteneffizienz gereiht. Dann wird der Basis-Fall solange mit diesen Optionen modifiziert, wie die simulierten Lebenszykluskosten weiter fallen. Die Kombination mit den geringsten Lebenszykluskosten wird dann als Lebenszykluskosten-Optimum (bzw. LLCC Case) bezeichnet. Die Zusammenstellung aller besten technisch kombinierbaren Optionen repräsentiert dagegen die Beste verfügbare Technik (bzw. den BAT Case). Die nachfolgende Abbildung zeigt dieses Konzept nochmals in grafischer Darstellung.

¹⁰⁶ Diese so genannte MEEUP wurde im Rahmen der „Methodology Study ecodesign of energy-using products“ entwickelt und wird nach Anforderung der EU-Kommission bei allen Vorstudien angewendet. Vgl. [www.eup-network.de/fileadmin/user_upload/Produktgruppen/MEEuP Methodology Report 051128.pdf](http://www.eup-network.de/fileadmin/user_upload/Produktgruppen/MEEuP_Methodology_Report_051128.pdf)

¹⁰⁷ LLC = life cycle cost, Lebenszykluskosten; LLCC = least life cycle cost, geringste Lebenszykluskosten.

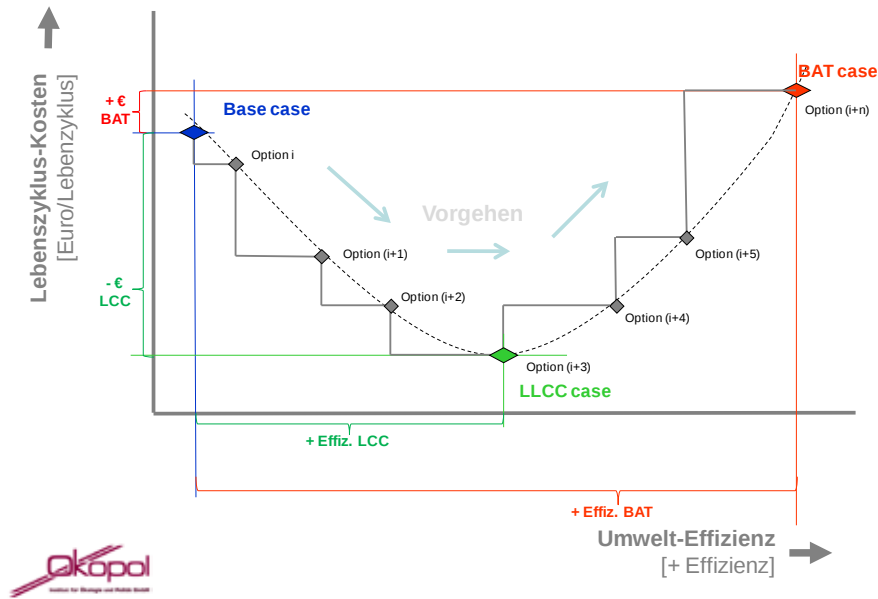


Abbildung 4: Vorgehen bei der Festlegung von LLCC und BAT Case im Rahmen der MEEUP Methodik

Deutlich zeigen sich die Unterschiede in den erreichbaren Effizienzwirkungen (+Effiz.-LCC versus +Effiz.-BAT) sowie in den Kostenwirkungen (- € LCC versus + € BAT). Die jeweiligen konkreten Abstände/Potenziale und insbesondere auch die Kostenwirkungen sind dabei allerdings deutlich von der Charakteristik der unterschiedlichen Produkte abhängig.

Erste Auswertungen¹⁰⁸ der Effekte der zur Durchführung der Ökodesign-Richtlinie diskutierten/erlassenen Durchführungsmaßnahmen zeigen recht deutlich, dass hier zumindest in der jeweils zweiten Umsetzungsstufe (IM 2) Mindeststandards definiert werden, die dicht am Lebenszykluskosten-Minimum für die verschiedenen Produktgruppen (bzw. die jeweiligen Technologien innerhalb der Produktgruppen) liegen, so dass entsprechend positive Auswirkungen auf die Verbrauchskosten zu erwarten sind. Die Maßnahmen der ersten Stufe (IM 1) sind dagegen sowohl weniger kosteneffizient als auch (deutlich) weniger energieeffizient.

Die folgende Abbildung zeigt eine entsprechende Auswertung der Kosteneffekte.

¹⁰⁸ Ökopol 2009: „Potential and Delivery of EuP Implementing Measures – phase I: Exemplary cost and energy effects on household level“, Studie für die Europäischen Umweltverbände, April 2009, unveröffentlicht.

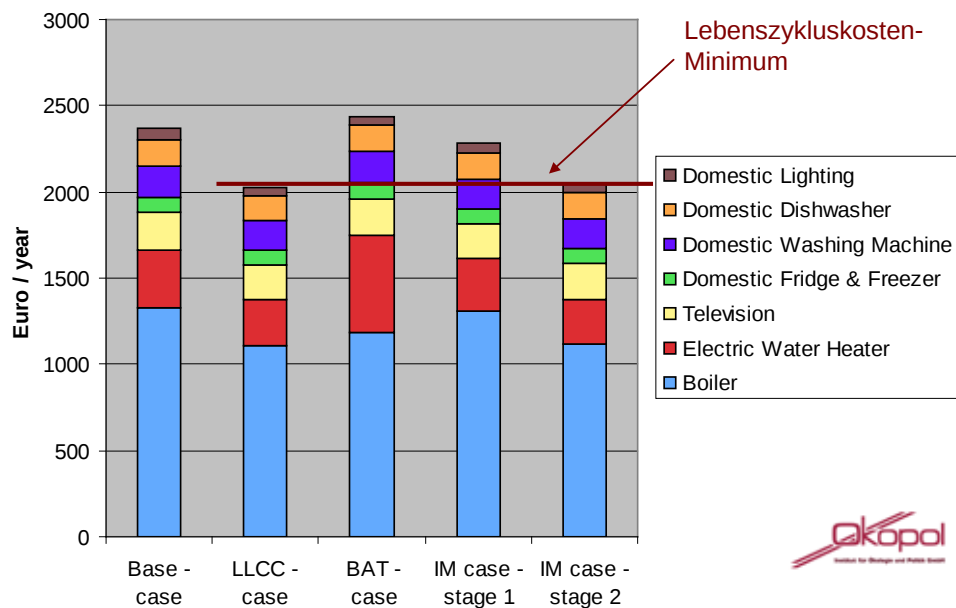


Abbildung 5: Effekt der Durchführungsmaßnahmen Stufe 1 und 2 auf die aggregierten jährlichen Lebenszykluskosten ausgewählter Haushaltsgeräte (basierend auf den Daten der Vorstudien)¹⁰⁹

Allerdings zeigt sich auch recht deutlich, dass weitere relevante Umweltentlastungseffekte durch Ansteuerung eines BVT-Niveaus nicht ausgeschöpft werden. Die kumulierten Wirkungen dieser „gebremsten“ Umsetzung bis 2020 sind erheblich.

Werden dem gegenüber ambitionierte Umsetzungen angesteuert, die entweder zumindest direkt die Stufe des LLCC-Falles ansteuern („improved“) oder aber die in einer zweiten Umsetzungsstufe zusätzlich das BAT-Fall-Niveau einfordern („ambitious“), so ergeben sich in der Zielperspektive 2020 signifikante zusätzliche Einsparpotenziale.

Die folgende Grafik zeigt diese Effekte auf der Ebene ausgewählter Haushaltsprodukte.

¹⁰⁹ Aus: Ebenda.

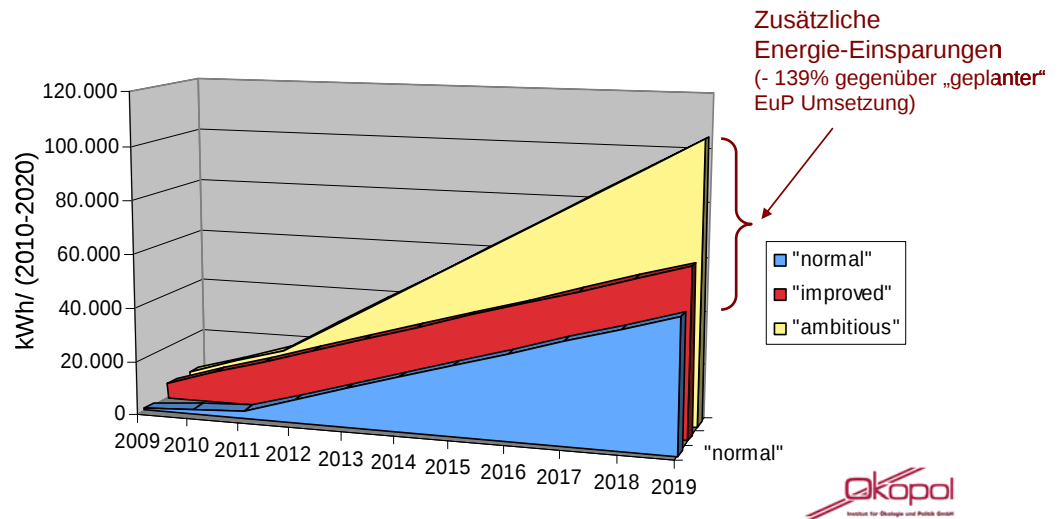


Abbildung 6: Aggregierte Energieeinspareffekte ausgewählter Haushalts-Geräte („normal“: derzeit geplante Umsetzung; „improved“: Stufe 1 = LLCC Level; „ambitious“: Stufe 1 = LLCC Level, Stufe 2 = BAT Level)

Bei einer solchen ambitionierten Einführungsstrategie reduzieren sich naturgemäß die Kosteneinspareffekte des privaten Verbrauchers. Interessanterweise kommt es bei Verwendung der vorliegenden Kostendaten aus der Vorstudie aber auch nicht zu einer Kostensteigerung gegenüber dem „business-as-usual“-Szenario.¹¹⁰

4.2.1.2 Rechtliche Bewertung des LLCC-Ansatzes

Die Kommission hat sich bei der Festlegung der Ökodesign-Anforderungen an die Produkte bisher am Ansatz der geringsten Lebenszykluskosten (LLCC) orientiert. Dabei werden die Anforderungen an Produkte auf dem Niveau der geringsten Lebenszykluskosten, d. h. also für den Verbraucher kostensparend, festgelegt. Dies kann dazu führen, dass Produkte über ihren gesamten Lebenszyklus für den Verbraucher günstiger werden als vorher. Steuert man aber einen BVT-Ansatz an, kann dies dazu führen, dass die Lebenszykluskosten für den Verbraucher jedenfalls nicht niedriger, möglicherweise auch höher liegen als zuvor. Ökodesign-Anforderungen auf dem Niveau der Besten Verfügbaren Technik könnten daher in Konflikt zu Art. 15 Abs. 5 c) Ökodesign-Richtlinie stehen. Danach darf es keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen für die Verbraucher geben, insbesondere hinsichtlich der Erschwinglichkeit und der Lebenszykluskosten des Produkts.

¹¹⁰ Werden statt der EU-Durchschnittswerte aus den Vorstudien deutsche Marktpreise für die Geräte und die Energieversorgung herangezogen, so zeigt sich dass selbst beim Umstieg auf die derzeit energieeffizientesten Produkte noch eine Einsparung gegenüber dem Status-Quo besteht. Vgl. hierzu Spengler, Jepsen „Auswirkungen und Potenziale der Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie – Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“, Broschüre des BUND, September 2010.

Ob das Anlegen des BVT-Ansatzes gegen Art. 15 Abs. 5 c) verstoßen würde, ist durch Auslegung zu ermitteln. Zunächst wird der Begriff der „nachteiligen Auswirkungen“ durch das Wort „nennenswert“ relativiert. D. h., dass geringfügige, für den Verbraucher kaum spürbare Kostenerhöhungen grundsätzlich in Kauf genommen werden können. Darüber hinaus kann die Frage gestellt werden, ob hier auf relative oder absolute Kostenerhöhungen abzustellen ist. Eine relative Erhöhung liegt dann vor, wenn der Produktpreis durch Marktveränderungen o. ä. sinken würde, diese Preisreduktion aber durch Mehrkosten wegen der Anlegung des BVT-Ansatzes ganz oder teilweise kompensiert würde. Von einer absoluten Erhöhung kann gesprochen werden, wenn der Produktpreis oder die Lebenszykluskosten nach Einpreisung der BVT-Kosten höher liegt als vorher. Art. 15 Abs. 5 c) verlangt keine absolute Erhöhung, auch eine relative reicht aus, um für den Verbraucher nachteilige Auswirkungen anzunehmen. Für den Konsumenten kommt es nicht darauf, ob er in absoluten Preisen mehr zahlen muss. Nachteilig für ihn ist es auch, wenn er von ansonsten möglichen Preisreduktionen nicht oder nur teilweise profitieren kann.

Zur Auslegung kann weiter Anhang II Nr. 1 5. Absatz der Ökodesign-Richtlinie herangezogen werden. Danach sind die Anforderungen an die Energieeffizienz oder den Energieverbrauch im Betrieb so festzusetzen, dass die Lebenszykluskosten repräsentativer Modelle des Produkts für den Endnutzer möglichst niedrig sind. Dies entspricht eindeutig dem LLCC-Ansatz. Dies wird durch den Nebensatz „wobei die Auswirkungen auf die anderen Umweltaspekte zu berücksichtigen sind“ ergänzt. Das bedeutet, dass im Rahmen der Anwendung des LLCC-Ansatzes andere Aspekte als der Energieverbrauch oder die Energieeffizienz, z.B. Anforderungen an die Emissionsbegrenzung toxischer Substanzen, berücksichtigt werden müssen. Insoweit können bzgl. dieser „anderen Umweltaspekte“ spezifische Ökodesign-Anforderungen auf dem Niveau des BVT-Ansatzes einzubeziehen sein. Soweit es aber um die Energieeffizienz geht, sieht Anhang II eine Bindung an den Lebenszykluskostenansatz vor.

Soweit spezifische Ökodesignanforderungen betroffen sind, ist Anhang II gegenüber Art. 15 Abs. 5 c) Ökodesign-Richtlinie als spezieller anzusehen, so dass der BVT-Ansatz im Rahmen der vorstehend skizzierten Möglichkeiten und Grenzen angewandt werden kann. Spezifische Ökodesign-Anforderungen sind nach Art. 3 Nr. 26 Ökodesign-Richtlinie Anforderungen in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts wie etwa der Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung.

Geht es dagegen um die Durchführungsmaßnahmen insgesamt einschließlich der speziellen Ökodesign-Anforderungen, könnte der BVT-Ansatz nur dann anstelle des LLCC-Ansatzes verwendet werden, sofern dadurch keine „nennenswerten“ nachteiligen Auswirkungen für die Verbraucher entstehen würden.

Wie die Auswertungen der Gutachter zeigen, entstehen derartige „nennenswerte“ nachteilige Auswirkungen (Lebenszykluskostensteigerungen) bei den meisten derzeit diskutierten Produktgruppen nicht.¹¹¹ Eine BVT-Orientierung wäre dem-

¹¹¹ Die Lebenszykluskosten steigen gegenüber dem Status Quo nicht bzw. nur sehr gering. Beim Ansatz deutscher Marktpreise fallen sie vielfach sogar, wie die Ökopol-Studie für den BUND zeigt (vgl. Fn. 110).

nach mit Bezug zum Art. 15 Abs. 5 c) in vielen Bereichen, ausgenommen der Energieverbrauch im Betrieb, auch ohne Änderung des Richtlinientextes umsetzbar.

4.2.1.3 Mögliche Alternativen zur reinen Lebenszykluskosten-Orientierung der Ökodesign-Anforderungen

Wie vorstehend ausgeführt, kann ein deutliches Effizienz- und damit auch Gesamteinsparpotenzial erschlossen werden, wenn die Ökodesign-Anforderungen deutlicher am BVT-Niveau (und damit an den Effizienzvorreitern) orientiert werden. Aus rechtlicher Sicht wäre eine Abweichung vom Prinzip des Lebenszykluskosten-Minimums offensichtlich zulässig, wenn sie z.B. mit den entsprechenden aus Umweltschutzgründen notwendigen zusätzlichen Einsparungen begründet wird.

So wünschenswert solch eine reine BVT-Orientierung aus Sicht der Energieeffizienz ist, so sehr stoßen solche Vorgaben doch vielfach auf das durchaus reale Problem, dass ad-hoc nicht ausreichend viele Modellvarianten/Gerätezahlen verfügbar sind. Werden dann entsprechende Übergangszeiten formuliert, relativiert sich das insgesamt Erreichte.

Es kann daher günstiger sein, in Abwägung zwischen der Marktsituation und/oder den Verbraucherkosten sowie dem Energieeffizienz-Einsparpotenzial entsprechende „Kompromiss- Anforderungen“ zu formulieren. Im Sinne einer einfach linearen Optimierung taucht diese Anforderung in der Methodengrafik dann als Optimierungsgerade auf und identifiziert diejenige technische Variante (Optimum Case), die beiden Aspekten gleichermaßen Rechnung trägt.

Die folgende Abbildung zeigt eine solche Optimierung und verdeutlicht, dass auf diese Art und Weise relevante zusätzliche Effizienzpotenziale erschlossen werden können.

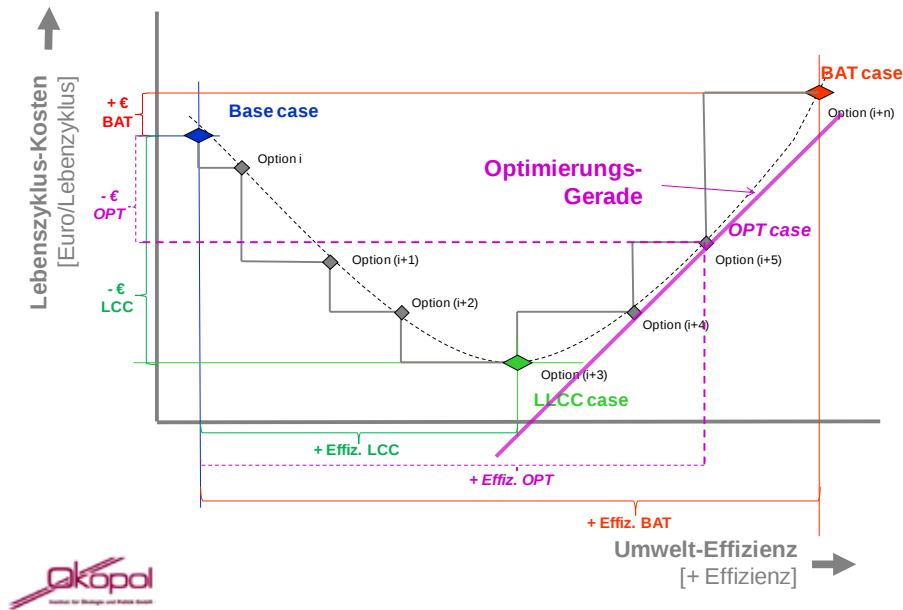


Abbildung 7: Identifikation eines optimalen Mindestanforderungsniveaus¹¹²

4.2.2 Reduzierung der Technologieorientierung bei der Definition von Effizienzanforderungen

Bei der Diskussion und Ableitung möglicher Minderungsanforderungen im Rahmen der Vorstudien (bzw. bereits im Kontext mit der Festlegung des Geltungsbereichs der Vorstudien) wird regelmäßig eine mehr oder minder große Zahl technologischer Untervarianten identifiziert, für die gesonderte Mindestanforderungen zu formulieren sind, bzw. die im Rahmen der Mindestanforderungen durch entsprechende Zuschlagswerte zu berücksichtigen sind.

4.2.2.1 Nutzen- statt Technologiebezug

Aus Sicht der Marktteilnehmer, insbesondere der jeweiligen Nischenanbieter, ist eine Anpassung an die realen Marktgegebenheiten notwendig. Aus einer übergeordneten Perspektive kann diese technologieorientierte Herangehensweise allerdings in Frage gestellt werden. Faktisch führt sie dazu, dass zwischen unterschiedlichen technologischen Lösungen, die im Prinzip den gleichen Nutzen generieren, kein Effizienzwettbewerb stattfindet, sondern vielmehr das Nebeneinander von Lösungen mit ggf. deutlich unterschiedlicher Effizienz dauerhaft festgeschrieben wird. Beispiele für diesen Ansatz ist die die Verordnung (EG) 245/2009, die je nach Form und Sockel von Lampen unterschiedliche Anforderungen an die Effizienz stellt.¹¹³

¹¹² Wie die Grafik zeigt, sind bei Verfügbarkeit einer ausreichend guten Faktenbasis und damit eines belastbaren Optimierungsgraphen auch Anforderungsniveaus (Schnittpunkt Optimierungsgerade und Optimierungsgraph) identifizierbar, für die derzeit keine tatsächliche Kombination von Technikoptionen vorliegt.

¹¹³ Ein weiteres Beispiel ist der am 26.3.10 im Konsultationsforum diskutierte Verordnungs-Entwurf zu Ventilatoren. Je nach Ventilator-Typ gelten z.T. erheblich voneinander abweichende Anforderungen an die Energieeffizienz.

Würde statt dessen eine stärker nutzenorientierte Herangehensweise gewählt, könnten sich die Mindeststandards deutlicher an den effizienteren technischen Lösungen orientieren und es entstünde ein stärkerer Innovationsdruck, entweder um auf die effizienteren Technologien umzusteigen oder aber um die anderen Technologien auf ein vergleichbares Effizienzniveau zu bringen.

4.2.2.2 Progressives Anforderungsniveau bei Zusatznutzen

Vergleichbar gelagert ist die Frage, wie mit dem Energiebedarf von Zusatzfunktionen oder anderen „Zusatznutzen“ umgegangen wird.

Viele Gerätetypen werden heute mit einer ständig erweiterten Liste von Zusatzfunktionen ausgestattet (überspitzt: die Babyüberwachungsfunktion in einem komplexen Fernsehdekoder).

Wird bei der Ableitung der Anforderungsniveaus ein weitgehend additiver Ansatz gewählt (wie bislang meist üblich), d.h. wird für jede zusätzliche Funktion ein entsprechender Aufschlag auf den zulässigen Energiebedarf erlaubt, wird Geräten mit (möglicherweise überbordender) Funktionsvielfalt ein vergleichsweise großer „Puffer“ an zusätzlichem Energiebedarf zugestanden, so dass die Effizienz der eigentlichen Basisfunktion möglicherweise weniger deutlich adressiert wird.

Um hier ambitionierte Anforderungen aufrecht zu erhalten, erscheint es sinnvoll, eine progressive Steigerung des Anforderungsniveaus vorzusehen, d.h. jede weitere Zusatz-Funktion erhält einen abnehmenden Energiebedarfszuschlag. Dem von Herstellerseite vielfach angeführten Gegenargument, dass durch die Multifunktionalität die Ausstattung mit weiteren Geräten, und damit der entsprechende Energiebedarf zurückgeht, kann grundsätzlich stichhaltig sein, es sollte aber durch aussagekräftige unabhängige Primärerhebungen validiert sein.¹¹⁴

Das Konzept des progressiven Anforderungsniveaus kann vom Grundsatz her gleichermaßen auch auf ein übermäßiges Angebot des Basisnutzens angewendet werden. Beispiele wären Trocknungszeiten im Minutenbereich bei Wäschetrocknern oder Geschirrspülmaschinen im Haushaltsbereich oder Fernseher-Bildschirmdiagonalen, die nicht mehr in sinnvollem Zusammenhang mit dem Betrachtungsabstandes üblicher Wohnbedingungen stehen. Auch hier könnte eine nicht lineare, sondern progressive Fortschreibung der Anforderungen angemessen sein.¹¹⁵

¹¹⁴ Dass derartige Fragen komplex sind, zeigt das Beispiel der Multifunktionsdrucker. Zwar sind dadurch heute de facto auch viele Privathaushalte mit einem Fax-Gerät ausgestattet. Ob diese Funktion angesichts der zunehmenden Dominanz von Internetformularen und pdf-Dokumenten ansonsten tatsächlich durch eigene Geräte „gefüllt“ würde, darf sicherlich bezweifelt werden.

¹¹⁵ Vgl. Calwell 2010.

4.2.3 Dynamisierung der Fortschreibung der Mindeststandards

4.2.3.1 Mögliche Grenzen der Umsetzung geplanter Revisionen

Viele von der Ökodesign-Richtlinie erfasste Produktbereiche befinden sich in einer schnellen technologischen Entwicklung. Beispiele sind u.a. LED-Lampen, Fernsehgeräte oder IKT-Produkte. Hier ist es sehr wahrscheinlich, dass die heutigen Zukunftstechniken bereits in wenigen Jahren zu marktdominierenden Technologielinien werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine hohe Dynamik bei der Fortschreibung der Mindesteffizienzstandards notwendig, um sicherzustellen, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg eine Steuerungswirkung in Richtung auf die jeweils energieeffizientesten Produktlösungen behalten und die jeweils weniger effizienten Produkte vom Markt ausgeschlossen werden.

Die Ökodesign-Richtlinie sieht in ihrer derzeitigen Form bereits die regelmäßige Revision der Durchführungsmaßnahmen vor,¹¹⁶ um auf diese Art und Weise Veränderungen im Bereich der verfügbaren Technologien und der Märkte zu berücksichtigen. Mit Perspektiven zwischen drei und sechs Jahren wurden im Rahmen der bislang erlassenen Durchführungsverordnungen Revisionszyklen festgelegt.

Ob es zu diesen Zeitpunkten tatsächlich zu einer substantiellen Anpassung der Ökodesign-Anforderungen (und damit der Mindesteffizienzstandards) kommt, ist damit noch nicht festgelegt.

Eine Revision der Durchführungsverordnungen macht erforderlich, dass das gesamte Komitologieverfahren (erneut) durchlaufen wird.¹¹⁷ Die personellen Ressourcen der zuständigen Facheinheiten in der EU-Kommission, aber auch der übrigen beteiligten Kreise sind knapp. Die Spreizung der Effizienz der am Markt befindlichen Geräte wird durch das erste „Abschneiden“ der Schlechtesten Geräte geringer und die Datenlage ist voraussichtlich unbefriedigend – eine systematische Fortschreibung der im Rahmen der Vorstudien ermittelten Marktinformationen erfolgt nicht. Ob neue Studien mit vergleichbarer Ressourcenausstattung vergeben werden können, ist nicht gesichert. Angesichts voraussichtlich geringerer „einfach“ zu hebender Kosteneinsparungen durch die zusätzlichen Effizienzgewinne dürfte die Bereitschaft der Industrie zur Unterstützung der Anpassungsaktivitäten ebenfalls abnehmen.

Aufgrund der skizzierten Gemengelage könnte die Neigung bei vielen Beteiligten groß sein, nach kurzer „formaler“ Prüfung einer Verschiebung einer substantiellen inhaltlichen Revision zuzustimmen. Faktisch ergäben sich so deutlich länger Revisionszyklen.

¹¹⁶ Vgl. EU Ökodesign-Richtlinie Anhang VII Nr. 9: „In einer Durchführungsmaßnahme ist insbesondere Folgendes festzulegen: - das Datum für die Bewertung und mögliche Änderung der Durchführungsmaßnahme unter Berücksichtigung der Schnelligkeit des technischen Fortschritts.“

¹¹⁷ Ggf., nach erfolgter Anpassung, das Verfahren delegierter Rechtssetzung nach Art. 290 AEUV, s. dazu oben unter 3.8.2.

Es muss allerdings deutlich darauf hingewiesen werden, dass das vorstehende Szenario bislang nicht auf realen Erfahrungen mit der Umsetzung der Revisionsanforderung basiert. Diese liegen bislang nicht vor.

4.2.3.2 Stärkung der Dynamik der Fortschreibung der MES

Um trotz der vorstehend skizzierten möglichen Hemmnisse eine dynamische mittelfristige Fortschreibung der MES sicherzustellen, könnten verschiedene Modifikation gezielt miteinander kombiniert werden.

1. Die Einführung zusätzlicher Anforderungsstufen („tiers“) und Berücksichtigung von MES, die zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses deutlich über den LCC-Punkt hinausgehen (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1)
2. Die Kopplung des In-Krafttretens der definierten Anforderungsstufe an die Entwicklung des Marktes (nachfolgend näher beschrieben)
3. Die verbindliche Festlegung eines Referenzwertes als MES im Rahmen der kommenden Revision am Ende des festgelegten Zeitraumes (vgl. hierzu die nachstehenden Ausführungen im Abschnitt 4.2.4)

Anknüpfend an den Grundgedanken eines Top-Runner-Ansatzes ist es nahelegend, die künftige Anpassung der MES an die Entwicklung der Effizienz der auf den Markt gebrachten Produkte zu knüpfen. Dafür könnte in einer Durchführungsverordnung z.B. festgelegt werden, dass „automatisch“ eine neue Anforderungsstufe wirksam wird, wenn ein bestimmter Anteil von auf den Markt gebrachten Geräten (Stückzahlen oder Modelle) einen zuvor formulierten Effizienz-Wert übertrifft.

Neben einem derartigen durch die Marktentwicklung angestoßenen Eintreten der nächsten (in ihrem Anforderungsniveau vordefinierten) Anforderungsstufe wäre es prinzipiell auch denkbar, das Anforderungsniveau der nächsten (zu einem festgelegten Zeitpunkt eintretenden) Anforderungsstufe an die Marktentwicklung zu knüpfen. Schlussendlich kann auch der Zeitpunkt der Revision selbst mit der Marktentwicklung verknüpft werden.

In einer kürzlich abgeschlossenen Studie für die Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission wurde eine Folgenabschätzung (engl. „impact assessment“) für die drei skizzierten Varianten der Marktkopplung durchgeführt.¹¹⁸ Dabei erwies sich die erstgenannte Variante „Eintritt vordefinierter Anforderungsstufen nach Entwicklung des Marktes“ als am günstigsten. Dies wurde u.a. deshalb festgestellt, da so sichergestellt wird, dass jeweils MES gelten, die zu Effizienzklassen oder vergleichbaren Definitionen in anderen Regelungsbereichen passen.¹¹⁹

¹¹⁸ Ökopol in Kooperation mit RPA und WuppertalInstitut: European Commission, Contract 070307/2008/506876/SER/C5 Analysis of Impact of Efficiency Standards on EU GHG Emission (Ecodesign Directive) Task 2 report: Options to implement a Dynamic Approach, Hamburg, September 2010

¹¹⁹ Dies ist z.B. für eine funktionierende „automatische“ Kopplung mit den anderen Regulationselementen, wie der Energieverbrauchskennzeichnung sehr wichtig.

Um die skizzierte Kopplung der Anpassung der MES an die Marktentwicklung zu ermöglichen, ist eine aussagekräftige Fortschreibung der Informationen über auf den Markt gebrachte Produkte mit ihren Effizienzklassen unverzichtbar. Eine derartige jeweils aktuelle Informationsbasis ist allerdings auch für eine Reihe der weiteren Top-Runner-Elemente sowie für ihre rationale Gesamtkoordination unverzichtbar (vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 4.5).

Ist die Entwicklung des Marktes in Bezug auf die Effizienzklassen für alle Marktteilnehmer transparent, so kann auch das Argument, dass es zu „unvorhersehbaren“ Veränderungen der MES-Anforderungen kommt, weitgehend entkräftet werden.

4.2.4 Nutzung der Benchmark-Werte als Zieleffizienzwerte

4.2.4.1 Benchmark-Werte mit bislang unverbindlichem Status

Bislang fehlen im EU-Instrumentenmix die im japanischen oder koreanischen Konzept enthaltenen Zieleffizienzwerte mit ihrer Funktion als mittelfristig verbindliche Planungs- und Fortschreibungswerte.

Wie in der Ökodesign-Richtlinie vorgesehen¹²⁰ enthalten (fast) alle bislang erlassenen Durchführungsverordnungen¹²¹ Referenzwerte („benchmarks“) für die Energieeffizienz. Diese im Verlauf der Voruntersuchungen abgeleiteten Werte orientieren sich an den energieeffizientesten Geräten im Markt.

Sie haben aber (bislang) eine ausschließlich indikative Funktion, d.h. sie entfalten insbesondere keine rechtlichen Bindungswirkungen. Der Referenzwert soll nach den Vorgaben des Anhang I Teil 3 Ziff 2. der Ökodesign-Richtlinie von den Produktentwicklern/Herstellern während der Entwurfsphase zur (internen) Prüfung und Bewertung von Entwurfsalternativen herangezogen werden

4.2.4.2 Stärkung der Benchmark-Werte bei der Revision der Durchführungsverordnungen

Im Rahmen der Anpassung der Richtlinie und der Methodik zur Festlegung der MES könnten die Referenzwerte aber auch als verbindliche, mittelfristige Zielwerte interpretiert werden.

Bei einer zukünftigen Revision der jeweiligen Durchführungsverordnungen würden sie dann als Vorgabewert für den neu festzulegenden Mindesteffizienzstandard dienen. Sie würden damit für alle Beteiligten einen klaren und verbindlichen mittelfristigen Planungskorridor eröffnen.

Damit Benchmark-Werte eine solche stärkere Funktion wahrnehmen können, ist neben den Änderungen der rechtlichen Vorgaben auch die Methodik ihrer Ableitung im Rahmen der Produktgruppenanalysen (v.a. Vorstudien) eindeutiger zu beschreiben. In Abgrenzung zu den BVT-Werten, die eher ein virtuelles

¹²⁰ Anhang I Teil 3 Ökodesign-Richtlinie.

¹²¹ Mit Ausnahme der Verordnung zu Fernsehgeräten

Konstrukt aus einer Zusammenstellung der jeweiligen besten Techniken darstellen, sollte es sich um reale am Markt befindliche Modelle handeln.

Um Veränderungen in der Technologie- und Marktentwicklung sachgerecht Rechnung zu tragen, sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, im Rahmen der revidierten Durchführungsverordnungen ggf. von diesen Zielwerten abzuweichen. Insbesondere Abweichungen in Richtung eines geringeren Anforderungsniveaus wären in einem Top-Runner-Konzept aber eindeutig zu begründen und entsprechend zu belegen. Faktisch würde dies eine Art „Beweislastumkehr“ bedeuten, bei der als Begründung nur gravierende technische Einschränkungen, signifikant höhere Kosten oder relevante negative Einflüsse auf andere Umweltparameter zu werten wären, nicht aber der Verweis auf den Marktdurchschnitt o.ä..

4.2.5 Klare Anforderungen an Selbstregulierungs-Alternativen

4.2.5.1 Unzureichende „Push“-Wirkung von Selbstregulierungs-Initiativen

Die Ökodesign-Richtlinie eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit für Selbstregulierungsinitiativen (SRI) der Wirtschaft als Alternative zu allgemeinverbindlichen Durchführungsverordnungen. Seit Herbst 2009 sind für einige der im Arbeitsplan der Ökodesign-Richtlinie erfassten Produktgruppen¹²² Selbstregulierungsinitiativen im Gespräch. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass bislang eine Vielzahl inhaltlicher und prozeduraler Fragen im Kontext mit der Abstimmung und der Umsetzung solcher SRI nicht ausreichend präzisiert sind. Die Kommission hat für das Konsultationsforum im März dieses Jahres¹²³ ein Arbeitsdokument vorgelegt, in dem einige prozedurale Aspekte und der Inhalt von freiwilligen Vereinbarungen näher bestimmt werden sollen.¹²⁴ Dennoch bleibt auch dieses Dokument in seinen Formulierungen sehr wenig konkret. In einem Diskussionspapier (Anhang I) sind die entsprechenden Fragen und Klärungsansätze zusammenfassend dargestellt.

Im Endergebnis können SRI unter bestimmten Voraussetzungen von der Kommission akzeptiert werden und damit an die Stelle verbindlicher Durchführungsmaßnahmen treten. Vor diesem Hintergrund sind Anforderungen an derartige SRI zu formulieren, um eine Gleichwertigkeit im Sinne des gesamten Regulationskonzeptes und der übergeordneten Ziele zu erreichen.¹²⁵

Eine Gleichwertigkeit im Sinne des Regulationskonzeptes würde erfordern, dass eine SRI ein wirksames „Push“-Instrument darstellt. Durch Selbstregulierung kann aber nicht sichergestellt werden, dass die schlechtesten Produkte

¹²² Konkret für die Produktgruppen: Komplexe Fernsehdekoder, Bildgebende Geräte, Werkzeugmaschinen sowie bildgebende Medizingeräte.

¹²³ Treffen des Konsultationsforums unter Artikel 18 der Richtlinie über das Ökodesign energieverbrauchsrelevanter Produkte (2009/125/EG), 26. März 2010, Brüssel.

¹²⁴ Europäische Kommission: Working Document: Voluntary agreements under the Ecodesign Directive 2009/125/EC, 12. März 2010.

¹²⁵ In Art. 15 (3) der Ökodesign-Richtlinie wird als Grundvoraussetzung für SRI als Alternativen zu zwingenden Vorschriften formuliert, dass von diesen zu erwarten sein muss, dass sie die Erreichung der politischen Ziele schneller oder kostengünstiger als zwingende Vorschriften ermöglichen.

vom Markt verschwinden, da i.d.R. nicht alle Hersteller beteiligt sind und die unterzeichnenden Hersteller sich üblicherweise nur zu Anforderungen in Bezug auf einen gewissen Prozentsatz ihrer Produkte verpflichten.

Auch die ambitionierte Fortschreibung des Anforderungsniveaus einer SRI ist nicht unproblematisch, denn es bleibt fraglich welche Triebkräfte die Marktteilnehmer zu einem solchen freiwilligen Schritt veranlassen sollten, insbesondere wenn nicht ein Kostenminimum, sondern weitergehende Anforderungen notwendig sind, um die übergeordneten Ziele zu erreichen (vgl. die Ausführungen im Kontext mit der LCC-Orientierung).

Weitere Fragen, die mit einer möglichen nationalstaatlichen Festlegung von Anforderungen bei Selbstregulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene zusammenhängen, werden in Teil II Abschnitt 2.2.2.3 erörtert.

4.2.5.2 Klares Abstimmungsverfahren und erkennbarer Mehrwert

Angesichts der skizzierten prinzipiellen Fragen wäre ein klar definiertes Verfahren zur Festsetzung der Inhalte von SRI und zur Qualitätskontrolle für die unter der Ökodesign-Richtlinie angenommenen Selbstregulierungsmaßnahmen notwendig. Ein solches Verfahren, an dem alle relevanten Akteure beteiligt sind, ist jedoch zur Zeit nicht in Sicht. Anhang VIII der Richtlinie enthält zwar „Orientierungskriterien“, anhand derer die Zulässigkeit von SRI als Alternative zu einer Durchführungsmaßnahme beurteilt werden soll. Diese lassen jedoch noch viele Fragen offen.¹²⁶ Hier ist weiteres Insistieren der Mitgliedstaaten¹²⁷ und der weiteren beteiligten Kreise offenbar notwendig.

Unabhängig davon lassen sich die folgenden Anforderungen an SRI formulieren, damit sie im Rahmen eines Top-Runner-Konzeptes zumindest teilweise als „push“-Instrument fungieren können:

- Eine SRI muss einen klar definierten und mittelfristig konstanten Geltungsbereich (scope) enthalten, um eine sinnvolle Abgrenzung zu anderen regulativen Maßnahmen zu erlauben.
- Eine SRI enthält quantifizierte, ggf. gestufte Mindesteffizienzanforderungen für alle erfassten Geräte.
- Eine SRI ist jeweils von allen Geräten der teilnehmenden Unternehmen zu erfüllen. Nur so ist eine unabhängige externe Überprüfung der SRI möglich.
- Eine SRI formuliert einen klaren und transparenten Mechanismus, wie bei der Fortschreibung der MES Effizienzvorreiter entsprechend berücksichtigt werden.

Um einen klaren „Treiber“ für die Beteiligung an einer ambitionierten SRI zu setzen, sollte die erste Berücksichtigung einer SRI¹²⁸ und die Fortschreibung

¹²⁶ Vgl. auch hierzu die Ausführungen im Anhang II.

¹²⁷ Von den deutschen Ministerien BMWI und BMU wurde im März 2010 bereits ein entsprechendes Schreiben an die EU-Kommission gesandt. Eine substantielle Antwort ist den Gutachtern bislang nicht bekannt geworden.

¹²⁸ Als Alternative zur einer ordnungsrechtlichen Maßnahme.

der Mindestanforderungen und Gesamtziele dabei jeweils unter einem Regulatorvorbehalt stehen (d.h. vergleichende Prüfung gegen die konkrete Alternative einer verbindlichen regulativen Maßnahme) und unter Beteiligung des Konsultations-Forums und des Regelungs-Ausschusses¹²⁹ erfolgen.

Eine SRI kann gegenüber einer „klassischen“ Durchführungsverordnung u.a. dann einen erkennbaren Mehrwert liefern, wenn neben den Mindesteffizienzstandards auch ein mittelfristiges Gesamtenergieverbrauchsziel für alle erfassten Geräte als verbindliches Ziel erklärt und dessen Erfüllung durch ein transparentes Überprüfungsverfahren (Monitoring) belegt wird.

4.2.6 Unterstützung effektiver Maßnahmen der Marktaufsicht

4.2.6.1 Fragmentierte Umsetzung innerhalb der EU

Die Wirkung regulativer „push“-Maßnahmen wird in relevantem Maß von der Intensität ihrer Überwachung und ihres Vollzuges durch die staatliche Marktaufsicht beeinflusst. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist dabei ein harmonisiertes Vorgehen in allen Bereichen des europäischen Binnenmarktes von hoher Bedeutung.

Gelangen in relevantem Maß Geräte auf den Markt, die nicht den Mindestanforderungen entsprechen und die deshalb ggf. deutlich günstiger angeboten werden können, können dadurch gerade auch die Bestrebungen von Effizienzvorreitern konterkariert werden, die sehr gute Produkte zu Preisen anbieten wollen, die nur geringfügig oberhalb des Marktdurchschnittes liegen.

Das Inverkehrbringen nicht konformer Geräte soll durch die Maßnahmen der Marktaufsicht unterbunden bzw. eng begrenzt werden. Die Marktaufsicht für die Durchführungsverordnungen unterhalb der Ökodesign-Richtlinie wie auch mögliche Sanktionsmaßnahmen bei entsprechenden Verstößen obliegt allerdings allein den Mitgliedstaaten. Innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten sind vielfach wiederum deutlich fragmentierte Strukturen vorzufinden.¹³⁰

Dennoch wird auf EU-Ebene versucht, die Rahmenbedingungen für eine harmonisierte Marktaufsicht zu verbessern. Der EU-Beschluss Nr. 768/2008/EG¹³¹ soll dazu dienen, die Rechtssetzung im Kontext der Vermarktung von Produkten zu harmonisieren. Zu diesem Zwecke liefert der Beschluss u.a. Begriffsdefinitionen, beschreibt Konformitätsbewertungsverfahren und umschreibt Rechte und Pflichten der Akteure. Auch wenn letztlich nicht der Beschluss, sondern die jeweiligen Rechtsakte ausschlaggebend sind, dienen die Ausführungen des Beschlusses somit auch der einheitlichen Durchführung der Marktaufsicht innerhalb der EU zuträglich.

¹²⁹ D.h. mit entsprechendem Widerspruchsrecht des (Mitgliedstaaten)-Komitees.

¹³⁰ Gerade auch in Deutschland wo die Zuständigkeit für die Marktaufsicht bei den Ländern liegt sind hier eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Organe und Institutionen eingebunden

¹³¹ Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates, Abl. EU L 218 v. 13.8.2008, S. 82.

Der Beschluss wird durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008¹³² ergänzt. Diese regelt die Organisation und Durchführung der Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, bildet einen Rahmen für die Marktüberwachung von Produkten und legt allgemeine Grundsätze zur CE-Kennzeichnung fest.

4.2.6.2 Bestehende Ansätze zur Umsetzung einer harmonisierten und wirksamen Marktaufsicht

Um die Überwachungs- und Vollzugsaufgaben im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie zu koordinieren wurde auf EU-Ebene unter koordinierender Leitung eine sogenannte administrative cooperation group (adco-Gruppe) installiert, an der Vertreter aller Mitgliedstaaten beteiligt sind.¹³³ Diese adco-Gruppe tagt zweimal jährlich unter dem wechselnden Vorsitz eines Mitgliedstaats. Im Jahr 2011 wird Deutschland den Vorsitz der Gruppe übernehmen.

In der Gruppe findet ein Austausch über in den einzelnen Staaten geplante Vollzugsmaßnahmen und identifizierte Probleme statt. Der direkte Kontakt ermöglicht auch zwischen den Sitzungen einen vergleichsweise schnellen „informellen“ Informationsaustausch. Dies ist gerade dann wichtig, wenn lediglich erste unkonkrete Verdachtsfälle vorliegen, sodass das ECSMS-System nicht genutzt werden kann.

Werden dagegen Graubereiche in den Auslegungen der Anforderungen deutlich, so wird dies an die EU-Kommission gegeben, die sich dann sowohl intern als auch im Rahmen der entsprechenden „horizontalen“ working group gemeinsam mit den Vertretern der beteiligten Kreise um eine einheitliche Auslegung bemüht.

4.2.6.3 Weitergehende Anforderungen im Rahmen eines Top-Runner-Konzeptes

Ein wirksames Top-Runner-Konzept erfordert deshalb, dass im vorstehend skizzierten Zusammenspiel zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen in Hinblick auf eine harmonisierte und wirksame Marktaufsicht ergriffen werden. Dies kann u.a. die folgenden Maßnahmen umfassen:

- Zeitnahe Erstellung von Leitlinien zur sachgerechten Klärung möglicher Interpretationsspielräume in den jeweiligen produktspezifischen Verordnungen
- Abstimmung EU-weiter Aktionspläne zu konkreten Überwachungsschwerpunkten und Maßnahmen
- Etablieren eines vergleichbaren Niveaus an Sanktionsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten

¹³² Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates, Abl. EU L 218 v. 13.8.2008, S. 30.

¹³³ Deutschland wird in dieser Gruppe vertreten durch einen Mitarbeiter (Herr Akkermann) der Bundesanstalt für Materialforschung (BAM).

- Benennung und angemessene Ressourcenausstattung der für die Marktaufsicht zuständigen Institutionen in allen Mitgliedstaaten
- Sicherstellung einfacher Meldemöglichkeiten von Auffälligkeiten und Verstößen auch für Verbraucher und Wettbewerber.

4.3 Ansatzpunkte im Bereich des Vermittlungs-Elements: aussagekräftige Kommunikation der Energieeffizienz

4.3.1 Bewertung und Modifikation der Energieverbrauchskennzeichnung

4.3.1.1 Grundsätzliche Möglichkeit zur breiten Information

Transparente und aussagekräftige Informationen zur Energieeffizienz von Produkten sind von zentraler Bedeutung für rationale Kaufentscheidungen, aber auch für die konsistente Verknüpfung der unterschiedlichen Instrumente des EU-Instrumentenmix. Die Neufassung der Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie eröffnet die Möglichkeit, für ein breites Spektrum energieverbrauchsrelevanter Produkte verpflichtende Kennzeichnungsvorgaben zu erlassen. Der Umsetzung dieser Maßnahmen sollte hohe Priorität eingeräumt werden.

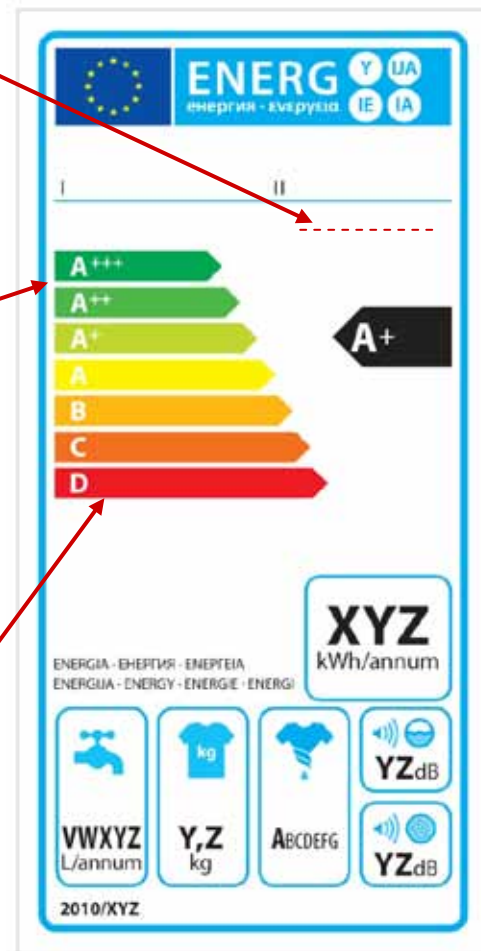
Zur Vermeidung von Inkonsistenzen und Doppelarbeiten ist dabei auf die entsprechenden Grundlagen aus dem Umsetzungsprozess der Ökodesign-Richtlinie zurückzugreifen.

In verbrauchernahen Produktsegmenten sollte eine Energieverbrauchskennzeichnung darüber hinaus auch dann etabliert werden, wenn noch keine verbindlichen Ökodesign-Anforderungen festgelegt wurden.

4.3.1.2 Schwächen in Hinblick auf die Erkennbarkeit von Effizienzvorreitern

In Hinblick auf eine eindeutige Erkennbarkeit von Effizienzvorreitern, einer wichtigen Voraussetzung für ein Top-Runner-Konzept, weisen die neue Energieverbrauchs-Kennzeichnungsrichtlinie 2010/30/EU und die kürzlich veröffentlichten delegierten Verordnungen einige relevante Schwächen auf:

- Auf dem Energieeffizienz-Label erfolgt keine Ausweisung des BVT-Niveaus, was dem Verbraucher ein Gefühl zum Abstand vom „besten“ Gerät geben würde.
- Insbesondere bei einer seit längerem geltenden Kennzeichnungsverordnung ist zu erwarten, dass sich wie in der Vergangenheit große Anteile der auf dem Markt befindlichen Geräte in der obersten, bzw. den obersten beiden Effizienzklassen befinden.¹³⁴ In derartigen Fällen sind Effizienzvorreiter nur „eines von Vielen“ mit A+++ gekennzeichneten Geräten.
- Auf dem Energieeffizienz-Label werden jeweils sieben Effizienzklassen ausgewiesen. Dies ist selbst dann der Fall, wenn z.B. die untere Hälfte der Effizienzklassen faktisch die MES der geltenden Durchführungsverordnung nicht erfüllt, d.h. verbotene Produkte adressieren würde. Dies ist eine grobe Fehlinformation des Verbrauchers. Ihm wird damit nicht mitgeteilt wie weit sich das konkrete Produkt oberhalb des gesetzlichen Minimums befindet.
- Es fehlen klare Reskalierungsregeln, die verhindern, dass sich eine größere Zahl von Geräten in der obersten Klasse befindet, und damit Vorreiter faktisch „unsichtbar“ macht.
- In einer Reihe von Produktgruppen wird es voraussichtlich keine Pflichtkennzeichnung bzw. keine Effizienzklassen geben. Dies gilt zum einen für IT-Geräte, die mit dem Energy Star ausgezeichnet werden, der aber faktisch lediglich die Erfüllung der gesetzlichen MES zum Ausdruck bringt. Darüber hinaus ist unklar, wie bei Produkten, die unter eine SRI fallen, eine einheitliche und verbindliche Energieeffizienzkennzeichnung erfolgen soll.¹³⁵



¹³⁴ Selbst eine verbindliche Umsetzung der von der EU-Kommission angedachten Reskalierung bei mehr als 30% in den obersten beiden Klassen erfolgte bislang nicht.

¹³⁵ Selbst in dem Fall, dass eine SRI für die Teilnehmer eine Energiekennzeichnung vorsehen würde, wäre dies für die Nicht-Mitglieder weiterhin völlig unverbindlich.

4.3.1.3 Modifikationsvorschläge zur Verbesserung der Situation

Um im Kontext eines Top-Runner-Konzepts Effizienzvorreiter einen Anreiz zu bieten und diese für den Konsumenten „sichtbar“ zu machen, sind bei der Festlegung der Energieeffizienzklassen zwei Dinge zu berücksichtigen:

- Die oberen Klassen sind ausreichend eng zu fassen, so dass erreichte signifikante Energieeffizienzverbesserungen in einem Klassenwechsel erkennbar bleiben.
- Oberhalb des jeweils bestehenden Marktspektrums sind (noch) nicht genutzte, sogenannte „leere Klassen“ vorzusehen, so dass Effizienzvorreiter ohne Warten auf die Reskalierungsprozeduren in einer eigenen Klasse erkennbar werden.

Neben dem Ausweis der jeweiligen Energieeffizienzkategorie sollten auch der absolute Energieverbrauch des jeweiligen Produkts und der absolute Abstand zu den besten Geräten auf dem Markt ausgewiesen werden.

4.4 Ansatzpunkte im Bereich der „Pull“-Elemente: Koppelung von Anreizen an den Effizienzvorreiterstatus

Die Neufassung der Energieverbrauchs-Kennzeichnungsrichtlinie enthält die im Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum vorgeschlagene Möglichkeit zur Verknüpfung zwischen Energieverbrauchs-Kennzeichnung und öffentlicher Beschaffung bzw. weiteren Anreizsystemen. Diese Möglichkeiten sind verbindlich umzusetzen.

4.4.1 (Öffentliche) Beschaffung von Effizienzvorreitern

4.4.1.1 Derzeitige Situation

Maßgaben zur öffentlichen Beschaffung werden auf Ebene der Mitgliedstaaten und dort vielfach wiederum auf nachgeordneten Ebenen bis zur Kommune festgelegt, nicht aber EU-weit.

Auf der EU-Ebene werden derzeit weitgehend unverbindliche Beschaffungsleitfäden erarbeitet. Diese adressieren dezidiert nicht die höchsten Effizienzklassen. Im Bereich der IT-Geräte wird eine Energy Star-Kennzeichnung gefordert, faktisch der zukünftige MES für diese Produktgruppe.

In den Mitgliedstaaten ist die Situation der Zuständigkeiten sehr fragmentiert. Dies erschwert den Überblick über die jeweils aktuelle Situation. Verbindliche Beschaffungsvorgaben, die im Bereich des Energieverbrauches signifikant über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, sind bislang aber die Ausnahme.¹³⁶

¹³⁶ Die EU-Kommission (Generaldirektion Umwelt) führt derzeit eine Studie zu den nationalen Beschaffungsprogrammen in den Mitgliedstaaten durch: „Assessment and Comparison of National GPP/SPP Criteria and Underlying Schemes in 10

4.4.1.2 Modifikationsvorschläge

Im Sinne eines wirksamen „pull“-Instruments muss bei einem Top-Runner-Konzept auf Ebene der Mitgliedstaaten von der in der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie explizit eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, im Rahmen der „grünen“ öffentlichen Beschaffung nur Produkte zu beschaffen, die der jeweils höchsten Effizienzklasse für das fragliche Produkt angehören.

Mögliche Mehrkosten sind als Marktanreizmaßnahme zu werten. Die zusätzlichen Kosten für Kommunen oder andere öffentliche Einkäufer könnten durch staatliche Förderprogramme zur Energieeffizienz kompensiert werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass selbst Effizienzvorreiter über den Gesamtlebenszyklus zu Kosteneinsparungen führen können.

4.4.2 Umweltkennzeichnung nur für Effizienzvorreiter

4.4.2.1 Anforderungen aus Sicht eines Top-Runner-Ansatzes

Die Anforderungen eines Top-Runner-Konzeptes an die freiwillige Umweltkennzeichnung sind im Verständnis einer „besten-Kennzeichnung“ recht klar.

Staatliche Umweltkennzeichnungen, z.B. mit dem EU-Umweltzeichen oder mit dem Blauen Engel sollten bei energieverbrauchsrelevanten Produkten jeweils nur für Geräte vergeben werden, die der obersten „gefüllten“ Energieeffizienzklasse angehören.

Diese Energieeffizienzeigenschaft und die weiteren mit einer umfassenden „Best-of“-Kennzeichnung verbundenen Umweltvorteile sind – deutlicher als bislang – zu kommunizieren, zum Beispiel beim Blauen Engel durch das Schutzziel „Schützt das Klima“.¹³⁷ In diesem Sinne ist dabei auch zu prüfen, ob nur der bessere Teil dieser Klasse die Umweltauszeichnung erhalten kann.

4.4.2.2 Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Top-Runner-Anforderungen

Faktisch fehlt bislang aber ein EU-weites einheitliches Konzept zur energieeffizienzbezogenen Besten-Kennzeichnung z.B. im Rahmen der etablierten staatlichen Umweltzeichen.

Dies ist insbesondere den folgenden Schwierigkeiten geschuldet:

- Grundsätzlich besteht ein Widerspruch zwischen dem Bestreben, einen relevanten Marktanteil (z.B. 20%) mit einem Umweltzeichen auszuzeichnen, um so eine gewisse Sichtbarkeit und damit Breitenwirkung zu erreichen und der Anforderung nach einen Vorreiterstatus.

countries“. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist zwar für September 2010 angekündigt, aber noch nicht erfolgt. Siehe http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm (30.11.2010)

¹³⁷ Der „Klimaengel“ mit der Umschrift „Schützt das Klima“ und ergänzendem Hinweis „weil energieeffizient“ ist ein konkreter Schritt in dieser Richtung. Ob es gelingt die Aufmerksamkeit relevanter Käuferschichten und eine breitere Akzeptanz bei den Herstellerfirmen zu erreichen und damit einen wirksamen „Pull“-Effekt für die Energieeffizienz zu setzen kann noch nicht abschließend beantwortet werden.

- Diese Problematik wird wesentlich dadurch verschärft, dass umfassende Umweltkennzeichnungen neben der Energieeffizienz eine Reihe weiterer marktdifferenzierender Anforderungen in anderen Bereichen formulieren. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit für potenzielle Zeichennehmer bzw. Produkte, die alle Anforderungen auf dem Level von Vorreitern erfüllen, deutlich.
- Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der hohen Dynamik der Entwicklung im Bereich der Energieeffizienz. Der Aufwand für Revision und Abstimmung der Vergabekriterien der Umweltzeichen ist hoch, so dass entsprechend kurz getaktete Revisionszyklen, die der Marktdynamik Rechnung tragen könnten, nicht umsetzbar sind.

Schlussendlich fehlt den freiwilligen Umweltzeichen, insbesondere in den energieverbrauchsrelevanten Produktgruppen, zunehmend die Akzeptanz und Unterstützung durch die Industrie.

4.4.3 Energieeffizienzvorreiter als Förderziel

Die Energieverbrauchs-Kennzeichnungsrichtlinie adressiert explizit die Möglichkeit, im Rahmen förderpolitischer Produkthanforderungen auch Leistungsanreize zu setzen, die oberhalb der Schwellenwerte für die höchste Energieeffizienzklasse liegen.

Werden förderpolitische Maßnahmen gezielt so eingesetzt, dass sie helfen Produkte zur Marktreife zu bringen, die neue Effizienzstandards am Markt etablieren, so kann dies in Verbindung mit den anderen skizzierten Top-Runner-Elementen dazu beitragen, dass Mindesteffizienzstandards und Effizienzklassen der Energieverbrauchskennzeichnung dynamisch fortzuschreiben sind.

Im Zusammenhang mit förderpolitischen Erwägungen könnte auch diskutiert werden, ob die Förderung der Vermarktung von Geräten mit den vorstehend skizzierten höchsten Effizienzanforderungen im Rahmen eines Systems von „weißen Zertifikaten“ als Energieeinsparmaßnahme anerkannt werden könnte.¹³⁸

¹³⁸ Weiße Zertifikate sind Systeme, bei denen Marktakteure, hauptsächlich Energielieferanten und Netzbetreiber, verpflichtet werden, in einem festgelegten Zeitraum ein spezifisches Einsparziel zu erreichen und bei Konsumenten Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen. Die Zertifikate weisen die Energieeinsparmaßnahmen hinsichtlich der Menge und des Zeitraums nach. Für durchgeführte Energieeinsparungen bekommt der Akteur entsprechende Zertifikate, die er entweder für das Erreichen seiner eigenen Verpflichtung verwenden oder an andere verpflichtete Marktakteure verkaufen kann. Hat ein verpflichteter Energieversorger oder -verteiler keine oder zu wenige Zertifikate angesammelt, droht ihm eine Strafgebühr. Derartige Systeme sind bislang (nur) in wenigen Mitgliedstaaten etabliert.

4.5 Anforderungen auf Ebene des Elementes „Steuerung“

4.5.1 Gesamt-Koordination ist unverzichtbar

Über die vorstehend skizzierte Modifikation und Ergänzung des bestehenden produktpolitischen Instrumentenmix der EU erfordert ein wirksames Top-Runner-Konzept eine kontinuierliche enge Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Elementen sowie insbesondere die konsistente, nach Möglichkeit gleich getaktete Fortschreibung der Anforderungen der verschiedenen Instrumente.

Vor dem Hintergrund einer bislang fragmentierten Zuständigkeit für die unterschiedlichen Instrumente sowohl in der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten fehlt bislang die notwendige Gesamtkoordination. Insbesondere der zeitliche Versatz zwischen den Revisionen der unterschiedlichen Elemente, aber auch uneinheitliche definitorische Abgrenzungen und materielle Anforderungen begrenzen die Stringenz und Gesamtdynamik des Regelungsrahmens deutlich.

Aus diesem Grund erscheint es notwendig, die bislang fragmentierten Zuständigkeiten zu reduzieren sowie klare prozedurale Regeln für die periodische Anpassung aller beteiligten Instrumente zu verankern.

4.5.2 Sicherstellung einer rationalen Informationsgrundlage

Viele der skizzierten (dynamischen) Elemente eines Top-Runner-Ansatzes¹³⁹ erfordern für eine sachgerechte Umsetzung belastbare Informationen über den jeweiligen Stand und die Entwicklung des Marktes. Eine aussagekräftige, belastbare und transparente Datenbasis ist für eine rationale und zielgerichtete Gesamt-Koordination einer Top-Runner-Umsetzung deshalb unverzichtbar.

Die im Rahmen der Ökodesign-Umsetzung erstellten Vorstudien stellen ein hervorragendes Ausgangsmaterial für solch eine Datenbasis dar. Damit es im Rahmen kommender Revisionsprozesse und für die Ausgestaltung der weiteren Elemente des Top-Runner-Konzeptes effektiv verwendet werden kann, ist aber zum einen eine möglichst einheitliche, elektronische Dokumentation der zentralen Fakten zu den analysierten Beispielprodukten, Effizienzoptionen u.ä. anzustreben. Darüber hinaus sind die in den Trendszenarien zur Anwendung gebrachten Informationen zum Gerätebestand (Mengen, Alter, Effizienzklassen) und zum Austauschverhalten in den Vorstudien, aber auch aus den Folgenabschätzungen („impact assessments“) der EU-Kommission transparent zu dokumentieren.

Die so dokumentierte Ausgangslage ist durch geeignete Melderoutinen der Marktakteure, die verpflichtender Bestandteil der Durchführungsverordnungen

¹³⁹ Wie z.B. marktgesteuerte Revisionszyklen, Benchmarksetzung, Reskalierung der Effizienzklassen oder Besten-Kennzeichnung.

bzw. von SRI sein sollten, kontinuierlich fortzuschreiben. Durch Begrenzung auf die notwendigen Informationen zu Mengen und Effizienzklassen, den Verzicht auf Hersteller oder Einzelgerätbezüge sowie eine mögliche Kopplung mit anderen Melderoutinen z.B. im Bereich der Verbands- oder Branchenstatistiken oder auch der Elektroaltgeräte-Regelungen kann der Aufwand deutlich begrenzt und im Vergleich mit den alternativ notwendigen periodischen Grundlagenrecherchen vermutlich minimiert werden.

4.6 Zusammenfassung der von den Gutachtern vorgeschlagenen Modifikationen

Die nachfolgende Grafik zeigt nochmals im Überblick, welche Modifikationen die Gutachter vorgeschlagenen, um den bestehenden produktpolitischen Instrumentenmix der EU zu einen Top-Runner-Konzept weiterzuentwickeln.

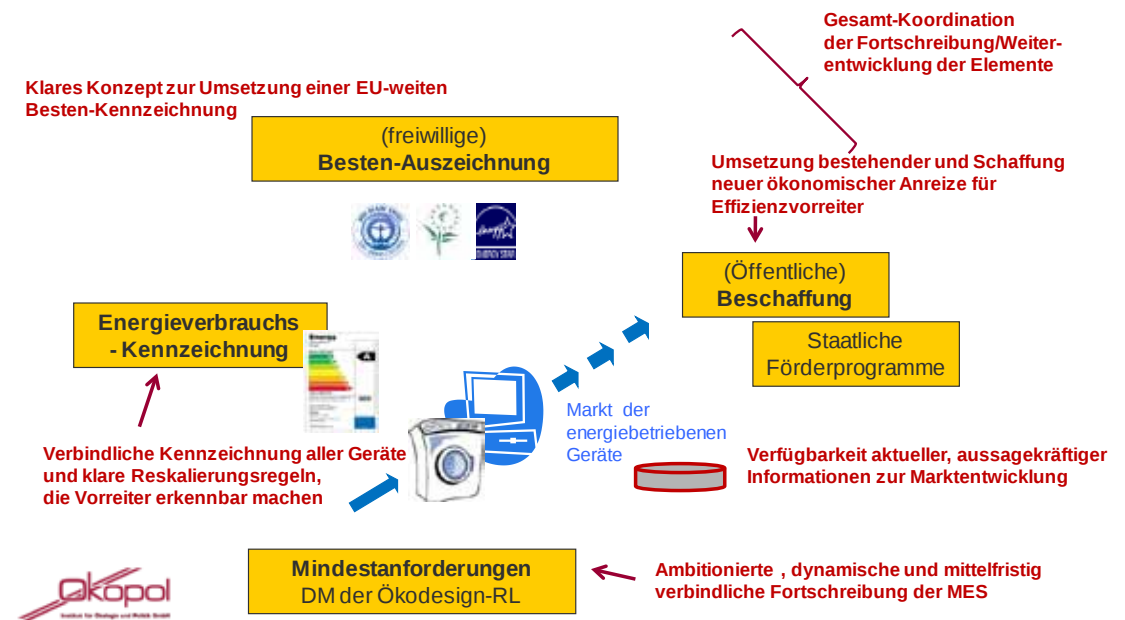


Abbildung 8: Überblick über die Modifikationsvorschläge der Gutachter am bestehenden EU-Instrumentenmix

Der überwiegende Teil dieser Modifikationen ist dabei ohne Änderungen der gesetzlichen Grundlagen umsetzbar. Eine konkrete Ausnahme stellt der Bereich der Festlegung ambitionierterer, d.h. über das Lebenszyklusminimum hinausgehender, MES da. Hier wäre nach gutachterlicher Einschätzung eine Veränderung des Anhang II Nr. 1 5. Absatz der Ökodesign-Richtlinie notwendig.

Auf welcher Ebene und im Rückgriff auf welche gesetzlichen Grundlagen eine Gesamtkoordination der einzelnen Elemente eines EU Top-Runner erfolgen sollte und welche Maßnahmen zur Entwicklung und Verankerung neuer ökonomischer Anreizsysteme notwendig sind, war in Abstimmung mit dem Auftraggeber nicht Gegenstand der Untersuchungen.

Teil II: Untersuchung verbleibender nationaler Regelungsspielräume (AS 5)

1. FRAGEN UND METHODIK

1.1. Fragestellungen

Vor dem Hintergrund der europäischen Bestrebungen, Produkthanforderungen dynamisch im Gemeinschaftsrecht zu verankern, stellen sich einige Fragen hinsichtlich des verbleibenden nationalen Spielraums. Dies gilt insbesondere für die Ökodesign-Richtlinie, da über dieses zentrale Instrument der Produktpolitik verbindliche Mindeststandards für die betroffenen Produktgruppen formuliert werden. Die Abstützung der Richtlinie auf Art. 95 EG¹⁴⁰ legt zunächst nahe, dass nationale Alleingänge im Bereich der Produktmindestanforderungen nicht erwünscht sind. Dies ist jedoch im Detail zu prüfen. Beschränkungen des nationalen Spielraums durch die Ökodesign-Richtlinie betreffen insbesondere das Verhältnis der produktspezifischen Durchführungsmaßnahmen zu nationalen Regelungen und können sich unter folgenden Aspekten ergeben:

Erstens stellt sich die Frage, ob nicht-energiebezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen aufgrund der Ökodesign-Richtlinie vorgesehen werden können. Sofern und soweit umwelt- und ressourcenschutzbezogene Festsetzungen in Durchführungsmaßnahmen auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie getroffen werden können, könnte sich der Spielraum des nationalen Normgebers wesentlich verringern. Nach Art. 6 Abs. 1 Ökodesign-Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts in ihrem Hoheitsgebiet nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen, die von einer Durchführungsmaßnahme erfasst werden, untersagen, beschränken oder behindern, sofern das Produkt der Durchführungsmaßnahme entspricht (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.1).

Darauf aufbauend ist zweitens zu untersuchen, ob in Durchführungsmaßnahmen nicht geregelte produktbezogene Umwelt- und Ressourcenaspekte auf nationaler Ebene geregelt werden können. Die Frage stellt sich generell für alle EU-Mitgliedstaaten, weil es insoweit auf die Anwendung und Auslegung des Unionsrechts ankommt. Im Zentrum dieser Fragestellung steht Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines unter die Richtlinie fallenden Produkts nicht

¹⁴⁰ Seit dem 1. Dezember 2009 gilt der weitestgehend wortgleiche Art. 114 AEUV; Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen untersagen, beschränken oder behindern dürfen, wenn u. a. die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist. Während es also bei der vorgenannten Fragestellung um das (positive) Festlegen von Ökodesign-Anforderungen geht, geht es hier um das (negative) Nicht-Festsetzen solcher Anforderungen, woraus sich ebenfalls eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung ergeben kann (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.2).

Die dritte, sich in diesem Kontext ergebende Fragestellung betrifft die Möglichkeit der gezielten Einräumung nationaler Regelungsmöglichkeiten in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie. Die Richtlinie wurde auf der Grundlage des Art. 95 EG (nunmehr Art. 114 AEUV) erlassen und dient damit der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt. Die gezielte Einräumung nationaler Spielräume könnte diesem Zweck entgegenstehen. Da es auch hier auf die Auslegung der unionsrechtlichen Normen, insbesondere des Art. 114 AEUV ankommt, muss sich die Prüfung auf das Verhältnis des Unionsrechts zur mitgliedstaatlichen Ebene insgesamt, nicht nur auf das Verhältnis zum deutschen Recht, erstrecken. Auf Besonderheiten des deutschen Rechts ist aber ggf. einzugehen (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.3).

Viertens wird der Frage nachgegangen, ob weitergehende nationale Regelungen bei der Begrenzung von Luftemissionen in besonders empfindlichen Gebieten zulässig sind. Die EG-Luftqualitätsrichtlinie¹⁴¹ sieht u. a. die Durchführung von Luftreinhalteplanungen durch die Mitgliedstaaten vor. Sie wird durch § 47 BImSchG in das deutsche Recht umgesetzt. Zu prüfen ist, ob über diesen Weg die Festlegung schärferer Grenzwerte als in den Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie vorgesehen für Heizkessel und Kleinf Feuerungsanlagen möglich ist (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.4).

Fünftens soll die Frage aufgeworfen werden, ob die Zulassung bestimmter Produkte wie Heizkessel und Kleinf Feuerungsanlagen oder deren Brennstoffe erzwungen werden kann. Art. 6 Ökodesign-Richtlinie untersagt den Mitgliedstaaten, die Inbetriebnahme zu verhindern, wenn eine Durchführungsmaßnahme für Heizkessel oder Feuerungsanlagen bestimmte Ökodesign-Anforderungen festsetzt und diese eingehalten werden (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.5).

Schließlich ist sechstens zu prüfen, ob Beschaffenheitsvorgaben für Produkte Eingriffe in Grundrechte bspw. von Produzenten darstellen können. In Betracht kommen zunächst die Unionsgrundrechte, insbesondere auf Berufsfreiheit (Art. 15), unternehmerische Freiheit (Art. 16) und Eigentum (Art. 17), nach der seit dem 1. Dezember 2009 über Art. 6 EU-Vertrag¹⁴² verbindlichen Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁴³, soweit es sich um zwingende unionsrechtliche Vorgaben handelt. Soweit ein nationaler Spielraum für Beschaffenheitsvorgaben für Produkte besteht, ist insbesondere eine mögliche Verletzung der Art. 12 und 14 GG zu prüfen (s. dazu im Einzelnen unter 2.2.6).

¹⁴¹ Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. L 163 vom 29.6.1999, S. 41.

¹⁴² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. EU C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13.

¹⁴³ ABl. EU C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 2.

1.2. Methodik

Angesichts der Vielzahl und Diversität der möglicherweise betroffenen Produktgruppen und Produkte kann keine umfassende Analyse vorgenommen werden. Es bietet sich daher die Anwendung einer Beispielmethode an. Die umschriebenen Fragenstellungen im Zusammenhang mit der Einführung eines EU-Top-Runner-Ansatzes sollen zunächst exemplarisch am Beispiel von Heizkesseln (Produktgruppe Los 1: Heizkessel und Kombiboiler) sowie Kleanfeuerungsanlagen (Produktgruppe Los 15: kleine Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe) analysiert und beantwortet werden. Aus diesen Detailanalysen sollen in einem zweiten Schritt nach Möglichkeit allgemeingültige Schlussfolgerungen gezogen werden.

2. RECHTLICHE ANALYSE

2.1. Allgemeine Grundlagen

2.1.1. Beschränkungen nationaler Handlungsspielräume

Ist für bestimmte Produktgruppen erst einmal ein EU-Top-Runner-Ansatz auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie umgesetzt worden, ergeben sich daraus Beschränkungen für die nationalen Handlungsspielräume.

2.1.1.1. Beschränkungen der nationalen Handlungsspielräume durch Welthandelsrecht

Diese ergeben sich unabhängig von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie zunächst aus völkerrechtlichen Regelungen, insbesondere dem WTO-Vertragswerk. Die WTO-Rechtsordnung hat keinen primären Umweltschutzzweck, sondern dient der Liberalisierung des Weltmarktes durch die Garantie von Marktzugang und Nichtdiskriminierung. Sekundär werden jedoch auch Umweltschutzzwecke berücksichtigt. Die WTO-Regeln erkennen die nachhaltige Entwicklung als ein durchgehendes Prinzip an.¹⁴⁴

Soweit kein grenzüberschreitender Bezug vorliegt, ergeben sich aus den WTO-Regeln daher keine Restriktionen für die Festlegung nationaler produktbezogener Regelungen. Im Übrigen gelten die WTO-Regeln gleichermaßen für den Erlass derartiger Bestimmungen durch die Gemeinschaft. Die Festlegung dynamischer Standards wie bei einem Top-Runner-Ansatz hat jedoch in aller Regel Einfluss auf den grenzüberschreitenden Handel, weil damit auch Produkte, die von außerhalb in den Inlands- bzw. europäischen Binnenmarkt importiert werden, reglementiert werden.

Die WTO-Regeln gehen von folgenden grundlegenden Prinzipien aus:

- Liberalisierung der Märkte durch den Abbau von Zöllen und das grundsätzliche Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse
- Umfassendes Diskriminierungsverbot als Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb
- Innerhalb dieses Rahmens: Garantie der Souveränität und Handlungsfreiheit der Staaten, d. h. keine gesellschaftliche und ökonomische Gleichschaltung
- Schaffung globaler Gerechtigkeit mit Zwang zur Rechtfertigung bei Ungleichverteilungen

¹⁴⁴ S. http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/sust_dev_e.htm.

Für die Setzung von produktbezogenen Standards ist insbesondere das TBT-Abkommen (Agreement on Technical Barriers to Trade) von Interesse. Grundsätzlich sind diese Hürden jedoch überwindbar.¹⁴⁵

2.1.1.2. Beschränkungen durch Gemeinschaftsrecht

2.1.1.2.1. Art. 95 EG (Art. 114 AEUV)

Kompetenzrechtliche Grundlage der Ökodesign-Richtlinie ist Art. 95 EG. Die Richtlinie wird ausdrücklich hierauf gestützt („gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95“). Diese Regelung dient der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt. Gegenstand der Rechtsangleichungsmaßnahmen der Gemeinschaft müssen die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes sein.¹⁴⁶ Zwar ist genau genommen das vorrangige inhaltliche Ziel der Ökodesign-Richtlinie nicht der freie Verkehr der betreffenden Produkte im Binnenmarkt, wie dies Art. 1 der Richtlinie aussagt. Eigentliches materielles Ziel ist der Umweltschutz, daneben auch die Sicherheit der Energieversorgung. Dies ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie:

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

Es ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht zu hinterfragen, ob diese Alleinabstützung auf Art. 95 EG zutreffend ist oder ob eine artikelweise unterschiedliche Stützung sinnvoller gewesen wäre, wie dies etwa bei der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009¹⁴⁷ der Fall ist.¹⁴⁸ Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Abstützung der Ökodesign-Richtlinie auf Art. 95 EG Bestand haben wird, auch nach einer möglichen Erweiterung des Anwendungsbereichs über energieverbrauchsrelevante Produkte hinaus. Die artikelweise unterschiedliche Stützung auf Art. 175 Abs. 1 EG (nunmehr Art. 192 Abs. 1 AEUV) sowie auf Art. 95 EG im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsanforderungen für Biomasse nach den Art. 17 – 19 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009 ist darauf zurückzuführen, dass die Richtlinie unterschiedliche Zwecke verfolgt. Hauptzweck ist nach Art. 1 Abs. 1 die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen, sie stützt sich daher im Wesentlichen auf Art. 175 Abs. 1 EG. Dagegen betreffen die in den Art. 17 bis 19 vorgesehenen Maßnahmen die Harmonisierung der Nachhaltigkeitsbedingungen für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, d. h. sie sind produktbezogen und stützen sich daher auf Art. 95 EG.¹⁴⁹ Die Ökodesign-Richtlinie wird auch bei einer eventuellen Erweiterung ab 2012 voraussichtlich auf Art. 114 AEUV, der seit dem 1. Dezember 2009 Art. 95 EG ersetzt, gestützt werden. Die Ökodesign-Richtlinie ist und bleibt ihrer Konzeption nach eine pro-

¹⁴⁵ Vgl. z. B. Schomerus, Der Top-Runner-Ansatz als Instrument zur Steigerung der Endenergieeffizienz, EurUP 2008, 130, 133 f.; vgl. auch Franken, Nachhaltigkeitsstandards und ihre Vereinbarkeit mit WTO-Recht, ZUR 2010, 66 ff.

¹⁴⁶ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 95 Rn. 11.

¹⁴⁷ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EG L 140 vom 5. Juni 2009, S. 16.

¹⁴⁸ Hier wurden die Art. 17 – 19 auf die Umweltschutzkompetenz des Art. 176 EG gestützt; zu solchen Überlegungen s. Schomerus/Sanden, Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung, 2008, S. 330 ff.

¹⁴⁹ S. Erwägungsgrund 94 der Richtlinie 2009/28/EG.

duktbezogene Regelung, so dass eine Abstützung auf Art. 192 AEUV (ex-Art. 175 EG) nicht zu erwarten ist.

Mitgliedstaaten, die selbst produktbezogene Anforderungen festlegen wollen, sind daher an die engen Vorgaben des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) gebunden. Die Absätze 4 und 5 des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) sehen die Möglichkeit von Durchbrechungen der Rechtsharmonisierung vor:

„(4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.“

Da es sich um Ausnahmeregelungen handelt, mit denen wesentliche Prinzipien der europäischen Integration wie der Binnenmarkt oder die Einheit des Gemeinschaftsrechts durchbrochen werden, sind deren Voraussetzungen nach h. M. möglichst eng auszulegen.¹⁵⁰ Nach der Konstruktion des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) gibt es zwei verschiedene Arten solcher nationaler Schutzergänzungsklauseln bzw. Derogationsmöglichkeiten.¹⁵¹ Abs. 4 ist anzuwenden, wenn es um die Beibehaltung einzelstaatlicher Bestimmungen z. B. des Umweltschutzes geht, die zu der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahme im Widerspruch stehen. Nach Abs. 5 können Mitgliedstaaten nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme neue Umwelt- oder Arbeitsschutzbestimmungen erlassen, wenn es dafür neue wissenschaftliche Erkenntnisse gibt. Für letztere sind die Voraussetzungen restriktiver, weil neue mitgliedstaatliche Regelungen die Rechtsangleichung stärker beeinträchtigen können.¹⁵²

¹⁵⁰ Dazu kritisch Kahl, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 95 Rn. 36, der hierin einen nicht begründbaren Vorrang des Binnenmarkts gegenüber anderen Gemeinschaftszielen wie dem Umweltschutz sieht.

¹⁵¹ Zu dieser Unterscheidung s. unten unter 2.2.1.

¹⁵² Kahl, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 95, Rn. 37.

Die Voraussetzungen für den Erlass mitgliedstaatlicher Schutzergänzungsklauseln nach Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 4 und 5 EG) sind folgende:

- 1) Es muss eine Harmonisierungsmaßnahme nach Art. 114 Abs. 1 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 1 EG) vorliegen. Dies ist bei der Ökodesign-Richtlinie der Fall. Darüber hinaus sind aber auch Durchführungsmaßnahmen nach Art. 202 EG¹⁵³ darunter zu fassen.¹⁵⁴ Danach überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt, wobei er bestimmte Modalitäten zur Ausübung regeln kann. Die Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat. Hierzu hat der Rat den sog. Komitologiebeschluss erlassen, der für die in den jeweiligen Richtlinien vorgesehenen Ausschussverfahren gilt.¹⁵⁵ Die aufgrund der Ökodesign-Richtlinie getroffenen Durchführungsmaßnahmen, mit denen konkrete Anforderungen an die jeweiligen Produkte festgelegt werden, sind damit auch als Harmonisierungsmaßnahmen im Sinne des Art. 114 Abs. 1 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 1 EG) anzusehen.
- 2) Es muss sich um einzelstaatliche Bestimmungen, d. h. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten handeln. Der Begriff ist weit zu interpretieren und umfasst sämtliche staatlichen Gesetze im materiellen Sinn, dazu auch Gewohnheitsrecht. Auch Verwaltungsvorschriften fallen darunter.¹⁵⁶ Das gleiche gilt für private Normen wie VDI-Richtlinien oder DIN-Vorschriften, soweit sich der Staat diese „zu eigen gemacht hat“, indem er sie z. B. in ein Gesetz eingliedert oder darin auf diese Normen verweist (etwa durch Hinweis auf die anerkannten Regeln der Technik).¹⁵⁷ Nationale Regelungen zur Festlegung bestimmter Anforderungen an Produkte zählen damit dazu.
- 3) Es muss sich um eine Schutzerhöhung handeln. Eine Absenkung des Umweltschutzstandards in Abweichung von der Harmonisierungsmaßnahme ist u. a. angesichts des Grundsatzes vom hohen Schutzniveau in Art. 114 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 3 EG) nicht zulässig.¹⁵⁸
- 4) Die nationale Schutzverstärkung muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, d. h. sie muss geeignet, erforderlich und angemessen sein, wobei dem Mitgliedstaat ein weiter Spielraum für die Beurteilung zukommt.
- 5) Sie darf darüber hinaus kein Mittel zu einer willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen. Hier gelten

¹⁵³ Im Wesentlichen ersetzt durch Artikel 16 Absatz 1 EUV und die Artikel 290 und 291 AEUV.

¹⁵⁴ Kahl, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 95, Rn. 41.

¹⁵⁵ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), ABl. 1999 Nr. L 184/23.

¹⁵⁶ Vgl. Kahl, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 94 Rn. 8.

¹⁵⁷ Ebenda.

¹⁵⁸ Vgl. ebenda, Art. 95, Rn. 42.

grundsätzlich die gleichen Regeln wie bei der Anwendung der Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV (ex-Art. 30 EG).¹⁵⁹ Produktbezogene Anforderungen, die ein Mitgliedstaat abweichend von einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsnorm aufstellt, müssen danach z. B. unterschiedslos auf alle Produkte ohne Berücksichtigung des Herkunftslands anwendbar sein.

- 6) Soweit es um die Beibehaltung nationaler Sonderregelungen nach Art. 114 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 4 EG) geht, müssen „wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36“ oder der Schutz der Arbeitsumwelt und der Umweltschutz dies rechtfertigen. Die Beibehaltung strengerer Umweltschutznormen für bestimmte Produkte ist damit grundsätzlich möglich, soweit die anderen Voraussetzungen erfüllt sind.
- 7) Die nachträgliche Einführung strengerer Anforderungen nach Abs. 5 unterliegt dagegen schärferen Bedingungen. Eine Rechtfertigung ist nur zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt möglich. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse können auch dann anzunehmen sein, wenn diese noch nicht vollständig bewiesen sind.¹⁶⁰ Am schwierigsten zu erfüllen ist die Bedingung, dass es sich um ein spezifisches Problem des Mitgliedstaats handeln muss. Z. B. kann bei produktbezogenen Anforderungen auch ein bestimmtes Verbraucherverhalten in dem jeweiligen Mitgliedstaat von Bedeutung sein. Weiterhin muss das Problem nachträglich, nach Erlass der Harmonisierungsrichtlinie, entstanden sein. Es kann schon vorher latent bestanden haben, darf aber erst danach evident geworden sein.¹⁶¹
- 8) Formell hat der Mitgliedstaat die Anwendung der schärferen nationalen Regelungen sowie die Gründe hierfür der Kommission mitzuteilen. Die Kommission hat nach Abs. 6 innerhalb von sechs Monaten entweder die Maßnahme zu billigen oder abzulehnen.

Diese Bedingungen sind relativ streng, so dass es in der Praxis bisher nur zu sehr wenigen Anwendungsfällen gekommen ist.¹⁶² So wurde bislang nur eine Ausnahme auf Grund neuer Erkenntnisse nach Abs. 5 von der Kommission genehmigt.¹⁶³ Dies betraf niederländische Regelungen über die Behandlung von Holz mit einem bestimmten Behandlungsmittel (Kreosot), das nur für gewerbliche oder industrielle Zwecke, aber z. B. nicht auf Spielplätzen, in Parks oder Gärten, verwendet werden darf.¹⁶⁴ Die Niederlande hatten durch die Kommission bereits eine Ausnahmeregelung im Hinblick auf nationale schärfere Regelungen auf Basis von Art. 95 Abs. 4 EG (nunmehr Art. 114 Abs. 4 AEUV) erwirkt und beabsichtigten nunmehr, neue, noch strengere Regelungen zu erlassen. Die Niederlande beriefen sich auf eine besondere nationale Situation,

¹⁵⁹ Ebenda, Rn. 48.

¹⁶⁰ Ebenda, Rn. 55.

¹⁶¹ Ebenda, Rn. 57.

¹⁶² Ebenda, Rn. 68 f.

¹⁶³ Ebenda.

¹⁶⁴ Entscheidung 2002/59/EG der Kommission vom 23. Januar 2002 über den vom Königreich der Niederlande gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag mitgeteilten Entwurf einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von mit Kreosot behandeltem Holz, ABl. EG L 23 vom 25. Januar 2002, S. 37.

die auch von der Kommission in dem vorherigen Verfahren nach Art. 95 Abs. 4 EG (nunmehr Art. 114 Abs. 4 AEUV) bestätigt worden war:

„Die niederländische Regierung hat nachgewiesen, dass die Niederlande infolge ihrer besonderen geografischen Lage, die umfangreiche Befestigungen der Ufer von Wasserstraßen erforderlich macht, den höchsten Verbrauch an mit Kreosot behandeltem Holz pro Flächeneinheit in der Europäischen Union haben. Die Auslaugung von Kreosotbestandteilen in die Gewässer hat dazu geführt, dass deren Sedimente zum größten Teil über das akzeptable Maß hinaus mit PAH-Verbindungen verseucht sind. Deshalb sind in den Niederlanden Maßnahmen gerechtfertigt, die darauf abzielen, das Auslaugen dieser Verbindungen in die Gewässer stärker zu reduzieren.“¹⁶⁵

Nach Ansicht der Kommission waren auch neue Erkenntnisse vorhanden, die eine nationale Schutzverstärkung nach Art. 95 Abs. 5 EG (nunmehr Art. 114 Abs. 5 AEUV) rechtfertigten. In ihrer Gesamtbewertung kommt die Kommission zu folgender Schlussfolgerung:

„(85) Auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt haben die Niederlande nachgewiesen, dass in ihrem Land ein spezifisches Problem in Bezug auf die Verschmutzung der Oberflächengewässer und des Grundwassers durch das Auslaugen von PAK aus mit Kreosot behandeltem Holz besteht, das für die Uferbefestigung von Wasserstraßen und für andere Anwendungen, die mit dem Grundwasser in Kontakt kommen können, verwendet wird.

(86) Daher ist die Kommission der Ansicht, dass der Antrag der Niederlande zur Einführung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Reduzierung der Exposition der niederländischen Gewässer gegenüber PAK alle Bedingungen gemäß Artikel 95 Absatz 5 erfüllt.“¹⁶⁶

Die geplanten Maßnahmen stellten auch kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung gemäß Art. 95 Abs. 6 EG (nunmehr Art. 114 Abs. 6 AEUV) dar.¹⁶⁷

Bewertet man diese Entscheidung, so ist festzustellen, dass sich die Kommission schwergetan hat, die niederländische nationale Schutzverstärkung zu billigen. Dies ist schon an der ausführlichen Begründung mit 98 Erwägungsgründen zu sehen. Es handelte sich um einen Fall, in dem die Niederlande aufgrund der spezifischen geographischen Situation mit zahlreichen Wasserbauwerken an Kanälen etc. ganz besonders auf die Verwendung von Holz angewiesen sind. Die Niederlande haben daher ein weit über das anderer Mitgliedstaaten hinausgehendes Interesse daran, strenge Umweltanforderungen an Holzschutzmittel zu stellen. In allen anderen Fällen wurden dagegen nationale Schutzverstärkungen nach Art. 95 Abs. 5 EG von der Kommission abgelehnt.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Entscheidung 1999/832/EG, Erwägungsgrund 102.

¹⁶⁶ Entscheidung 2002/59/EG, Erwägungsgründe 85 und 86.

¹⁶⁷ Ebenda, Erwägungsgründe 87 ff.

¹⁶⁸ Entscheidung 1999/836/EG v. 26. Oktober 1999, ABl. 1999 Nr. L 329/100; Entscheidung 2000/509/EG v. 22. März 2001, ABl. 2000 Nr. L 205/7; Entscheidung 2001/570/EG v. 13. Juli 2001, ABl. 2001 Nr. L 202/37; Entscheidung 2001/571/EG v. 18. Juli 2001, ABl. 2001 Nr. L 202/37; Entscheidung 2003/1/EG v. 18. Dezember 2002, ABl. Nr. L 1/72;

Diese Erkenntnisse gelten nur für den Fall, dass Richtlinien auf Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) gestützt werden. Werden europäische Umweltregelungen auf Grundlage des Art. 192 AEUV (ex-Art. 175 EG) erlassen, gelten andere Regeln. Insbesondere ist insoweit ein nationaler Alleingang mit der Festlegung schärferer Anforderungen nach Art. 193 AEUV (ex-Art. 176 EG) grundsätzlich zulässig. Z. B. kann damit die NEC-Richtlinie 2001/81/EG¹⁶⁹ durch ein nationales Opting-out für das Gebiet eines Mitgliedstaats verschärft werden. Die Richtlinie legt nationale Emissionshöchstmengen für die Luftschadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), Ammoniak (NH₃) und flüchtige organische Verbindungen (ohne Methan, NMVOC) fest, die nach dem Jahre 2010 nicht mehr überschritten werden dürfen. Nach Art. 193 AEUV müssen die verstärkten Schutzmaßnahmen allerdings mit den Verträgen vereinbar sein und sie müssen der Kommission notifiziert werden. Insbesondere gilt dies für die Beachtung der Grundsätze des Binnenmarkts. Insoweit sind die Anforderungen an den Mitgliedstaat jedoch geringer als im Falle des Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV.¹⁷⁰

Im Fall der erwähnten NEC-Richtlinie 2001/81/EG kann sich insoweit eine Kollision mit produktbezogenen, auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützten europäischen Normierungen ergeben. Diese bestehen z. B. im Hinblick auf NO_x-Emissionen für Fahrzeuge und demnächst auch Kleinfeuerungsanlagen. Hier ist zu unterscheiden:

- Ein Konflikt innerhalb des Unionsrechts, indem sich z. B. produktbezogene Vorgaben auf Basis des Art. 114 AEUV und emissionsbezogene Vorgaben auf Grundlage des Art. 192 AEUV wie etwa in der NEC-Richtlinie widersprechen, ist durch Anwendung allgemeiner Regeln zu lösen. Insoweit kommt es u. a. darauf an, welcher Rechtsakt später erlassen wurde, d. h. die spätere Norm hat Vorrang vor der früher erlassenen (lex-posterior-Regel). Weiter kann von Bedeutung sein, welche Norm als spezieller anzusehen ist, die produktbezogene, auf den Binnenmarkt gestützte oder die auf der Umweltkompetenz basierende emissionsbezogene Regelung (lex-specialis-Regel).
- Besteht der Konflikt zwischen den Binnenmarktregeln und auf die Binnenmarktkompetenz gestützten europäischen Regelungen einerseits und nationalen Regelungen in Ausübung der Schutzverstärkungsklausel in Art. 193 Satz 2 AEUV (ex-Art. 176 EG) andererseits, gehen in der Literatur die Meinungen darüber auseinander, ob die Vereinbarkeitsklausel („Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein.“) nur auf das Primär- oder auch auf das Sekundärrecht zu beziehen ist. Während etwa Calliess nur das Primärrecht, insbesondere den AEUV (ex-EG) als Maßstab ansieht,¹⁷¹ sieht Nettesheim darüber

Entscheidung 2003/653/EG v. 2. September 2003, ABl. Nr. L 230/34; s. auch EuGH, Urteil vom 13. September 2007 - C-439/05 zur Entscheidung 2003/ 653/ EG (Österreich - Absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt); kritisch dazu Ohler, Zu den Voraussetzungen für ein opting out nach EG Art 95 Abs 5, ZLR 2005, 732 ff.

¹⁶⁹ Richtlinie 2001/81/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, ABl. EG L 309 vom 27. November 2001, S. 22.

¹⁷⁰ Vgl. zu Art. 176 EG Calliess in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 176, Rn. 9 ff.

¹⁷¹ Calliess, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 176, Rn. 9 m. w. N.

hinaus eine Pflicht auch zur Beachtung des Sekundärrechts.¹⁷² Inhaltlich kommt es letztlich auf eine Güter- und Interessenabwägung zwischen den Binnenmarkt- und Umweltschutzziele an. Zu prüfen ist, ob die nationale Regelung dem Umweltschutz dient und ob sie verhältnismäßig ist.¹⁷³ Letztlich stellt eine entgegenstehende, auf die Binnenmarktkompetenz gestützte produktbezogene Regelung ein in der Praxis kaum zu überwindendes Hindernis für nationale Schutzverstärkungen dar.

Will also ein Mitgliedstaat von Vorgaben einer Harmonisierungsnorm abweichen, stehen dem auf Grund der aus Sicht des Binnenmarktes notwendigerweise restriktiven Voraussetzungen hohe Hürden entgegen. Diese machen ein nationales Opting-out auf Grundlage des Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV fast unmöglich. Der Mitgliedstaat muss nachweisen können, dass eine spezifische Situation und neue Erkenntnisse vorliegen. Umso mehr kommt es daher darauf an, ob und welche Abweichungsmöglichkeiten in der Harmonisierungsnorm selbst vorgesehen sind (dazu unten). Ebenso ist eine auf Art. 193 AEUV gestützte nationale Schutzverstärkung bei entgegenstehendem Binnenmarktrecht praktisch unmöglich.

2.1.1.2.2. Sonstige gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen

Über die spezifischen Restriktionen durch Art. 114 AEUV hinaus müssen sich nationale Produkthanforderungen in den durch sonstiges Gemeinschaftsrecht gesetzten Rahmen einfügen. Insbesondere dürfen mitgliedstaatliche Anforderungen nicht gegen die Grundsätze der Art. 34 AEUV über die Warenverkehrsfreiheit (siehe oben) und sonstige primärrechtliche Vorgaben, z. B. des Wettbewerbsrechts (Art. 101 ff. AEUV) und der Gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 38 ff. AEUV) verstoßen.

Sekundärrechtlich sind neben den vorrangig anzuwendenden spezifischen Regelungen der Ökodesign-Richtlinie und ihrer Durchführungsmaßnahmen weitere Anforderungen zu beachten, die sich aus sonstigen Verordnungen und Richtlinien ergeben können (z. B. zur Kennzeichnung) – dazu im Einzelnen unten.

2.1.1.3. Beschränkungen nationaler Handlungsspielräume durch höherrangiges nationales Recht

Neben diesen externen Restriktionen unterliegen die Staaten den im Rahmen des Souveränitätsprinzips selbst geschaffenen eigenen Beschränkungen durch nationales Recht. Produktbezogene nationale Regelungen müssen z. B. verfassungsrechtliche Vorgaben beachten. Dies gilt in formeller, z. B. bzgl. der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, wie auch materieller Hinsicht, insbesondere durch das Gebot der Grundrechtskonformität solcher Regelungen.

¹⁷² Nettesheim, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Auflage 2009, Art. 176 EGV, Rn. 15 m. w. N.

¹⁷³ Calliess, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 176, Rn. 11.

2.1.1.4. Zwischenergebnis

Der rechtliche Rahmen, an den sich nationale produktbezogene Anforderungen zu halten haben, ist komplex und sehr eng gezogen. Die weitestgehenden Beschränkungen ergeben sich dann, wenn gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsnormen bestehen, wie dies bei den Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie der Fall ist. Praktisch besteht dann kein Regelungsspielraum mehr, wenn nicht die Rechtsangleichungsmaßnahmen selbst diesen vorsehen. Daher kommt es entscheidend auf den konkreten Regelungsgehalt der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Maßnahme an. Hierzu sind zunächst die Systematik und Regelungstiefe der Ökodesign-Richtlinie zu untersuchen.

2.1.2. Systematik und Regelungstiefe der Ökodesign-Richtlinie

Die Ökodesign-Richtlinie ist ein Teil der gemeinschaftsrechtlichen Anstrengungen zur Umsetzung einer integrierten Produktpolitik.¹⁷⁴

2.1.2.1. Charakter als Rahmenrichtlinie

Hervorzuheben ist zunächst der Charakter der Ökodesign-Richtlinie als Rahmenrichtlinie. Art. 1 spricht ausdrücklich davon, dass die Richtlinie einen Rahmen für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen schafft (sog. New-Approach-Ansatz). Es wäre schlichtweg unmöglich, sämtliche technischen Details der unterschiedlichsten Produkte in einer Richtlinie zu regeln. Daher hat sich der Richtliniengeber für einen zweistufigen Ansatz, bestehend aus einer einheitlichen Rahmenrichtlinie und jeweils auf die einzelnen Produktgruppen abgestimmten Durchführungsmaßnahmen entschieden.¹⁷⁵

Die Ausgestaltung als Rahmenrichtlinie führt zu einer doppelten Ausfüllung bzw. Umsetzung der damit verfolgten Ziele:

2.1.2.1.1. Ausfüllung durch Durchführungsmaßnahmen

Zunächst bedarf die Richtlinie der Ausfüllung durch die Durchführungsmaßnahmen. Art. 1 Abs. 2 Satz 1 beschreibt diese Systematik wie folgt:

Diese Richtlinie sieht die Festlegung von Anforderungen vor, die die von den Durchführungsmaßnahmen erfassten Produkte erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden dürfen.

Die Durchführungsmaßnahmen werden auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene festgelegt. Die Auswahl der von einer Durchführungsmaßnahme zu erfassenden Produktgruppen obliegt nicht dem bloßen Ermessen der Kommission, sondern erfolgt nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 entsprechend den in Art. 15 Abs. 2 definierten Kriterien. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 besagt:

„Erfüllt ein Produkt die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Kriterien, so wird es von einer Durchführungsmaßnahme oder einer

¹⁷⁴ Dazu Lustermann, Klimaschutz durch integrierte Produktpolitik - die neue EuP-Richtlinie, NVwZ 2008, 895.

¹⁷⁵ Vgl. ebenda, S. 896.

Selbstregulierungsmaßnahme im Sinne von Absatz 3 Buchstabe b des vorliegenden Artikels erfasst.“

Art. 15 Abs. 2 spezifiziert:

„Die in Absatz 1 genannten Kriterien sind folgende:

- a) Das Verkaufs- und Handelsvolumen des Produkts ist erheblich; als Richtwert dient dabei nach den neuesten vorliegenden Zahlen innerhalb eines Jahres in der Gemeinschaft eine Anzahl von mehr als 200 000 Stück;
- b) das Produkt muss angesichts der in Verkehr gebrachten und/ oder in Betrieb genommenen Mengen eine erhebliche Umweltauswirkung in der Gemeinschaft gemäß den in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG festgelegten strategischen Prioritäten der Gemeinschaft haben und
- c) das Produkt muss ein erhebliches Potenzial für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten bieten, wobei insbesondere berücksichtigt wird:
 - i) Fehlen anderer einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften bzw. einer angemessenen Regelung des Problems durch die Marktkräfte und
 - ii) große Unterschiede bei der Umweltverträglichkeit der auf dem Markt verfügbaren Produkte mit gleichwertigen Funktionen.“

Erwägungsgrund 15 spricht auch von der Notwendigkeit der Festlegung von Umwelanforderungen:

„Es kann notwendig und gerechtfertigt sein, für bestimmte Produkte oder deren Umweltaspekte spezifische quantitative Ökodesign-Anforderungen festzulegen, um die von den Produkten verursachten Umweltauswirkungen auf ein Minimum zu begrenzen.“

Die Ökodesign-Richtlinie erhebt damit bezogen auf ihren Anwendungsbereich der energieverbrauchsrelevanten Produkte (d. h. mit Ausnahme von Verkehrsmitteln zur Personen- oder Güterbeförderung, s. Art. 1 Abs. 3) einen umfassenden Anspruch, der dahin geht, sämtliche dieser Produkte gemeinschaftsrechtlichen Durchführungsmaßnahmen (alternativ Selbstregulierungsmaßnahmen) zu unterwerfen, soweit diese die Kriterien des Art. 15 Abs. 2 erfüllen. Dies beinhaltet zugleich den Auftrag an die Kommission, nach und nach alle in Frage kommenden Produkte zu identifizieren und die in Art. 19 Abs. 2 vorgesehenen Ausschussverfahren einzuleiten. Exakte zeitliche Vorgaben enthält Art. 15 insoweit nicht. Jedoch sieht Art. 15 Abs. 3 a) vor, dass

„die umweltpolitischen Prioritäten der Gemeinschaft, wie sie etwa in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG oder in dem Europäischen Programm zur Klimaänderung der Kommission (ECCP) festgehalten sind;“

berücksichtigt werden sollen. Dies wird im 15. Erwägungsgrund der Richtlinie konkretisiert, der eine Priorisierung bei der Produktgruppenauswahl im Sinne des Klimaschutzes nahe legt:

„...Angesichts der dringenden Notwendigkeit, einen Beitrag zur Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen zu leisten, und unbeschadet des in dieser Richtlinie befürworteten integrierten Ansatzes sollte denjenigen Maßnahmen eine gewisse Priorität eingeräumt werden, die ein hohes Potenzial für die kostengünstige Verringerung von Treibhausgasemissionen haben...“

Ähnlich heißt es im 14. Erwägungsgrund:

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

Allerdings ist die Nichterfüllung dieser vorrangig an die Kommission gerichteten Pflicht nicht sanktioniert.

An diesem allumfassenden Anspruch der Richtlinie ist erkennbar, dass ein mitgliedstaatlicher Spielraum grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Allenfalls solche Produkte, die z. B. wegen ihres geringen Handelsvolumens nicht unter Art. 15 Abs. 2 fallen, können noch mitgliedstaatlich reglementiert werden, wobei aber die oben unter 2.1.1 genannten sonstigen Restriktionen zu beachten sind.

2.1.2.1.2. Umsetzung durch Mitgliedstaaten

Die zweite Umsetzungspflicht ist richtlinientypisch an die Mitgliedstaaten gerichtet. Art. 25 Abs. 1 der ursprünglichen Ökodesign-Richtlinie 2005/32/EG sah vor:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie vor dem 11. August 2007 nachzukommen.“

Art. 23 Abs. 1 Satz 1 der jetzt gültigen Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG ergänzt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um den Artikeln 1 bis 9, 11, 14, 15 und 20 und den Anhängen I bis V, VII und VIII bis zum 20. November 2010 nachzukommen.“

Diese Umsetzungspflicht betrifft nur die Rahmenrichtlinie selbst, nicht die Durchführungsmaßnahmen. Die Rechtsform der Durchführungsmaßnahmen ist in der Ökodesign-Richtlinie nicht vorgeschrieben, erfolgt jedoch regelmäßig auf dem Wege der Verordnung um die unmittelbare Geltung in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Möglich ist aber auch, eine Durchführungsmaßnahme in Richtlinienform zu erlassen, die dann der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Daher enthält § 3 EBP¹⁷⁶ eine Ermächtigung zum Erlass (nationaler) Rechtsverordnungen zur Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen in Richtli-

¹⁷⁶ Energiebetriebene-Produkte-Gesetz vom 27. Februar 2008 (BGBl. I S. 258); dazu Laschet, Das Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (EBPG), StöffR 2008, 69.

nienform.¹⁷⁷ In der letzten Zeit sind auch einige Durchführungsmaßnahmen in Form von freiwilligen Vereinbarungen vorgeschlagen worden (für Komplexe Fernsehdekoder, Bildgebende Geräte, Werkzeugmaschinen und Medizinische Bildgebende Geräte).¹⁷⁸

Da die Richtlinie selbst keine materiellen Anforderungen an bestimmte Produkte enthält, kann für das nationale Umsetzungsgesetz, das Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG), nichts anderes gelten. Dementsprechend enthält das EBPG Begriffsdefinitionen (§ 2), eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen, soweit diese in Form von Richtlinien erlassen wurden (§ 3), zum Inverkehrbringen etc (§ 4), Informationspflichten (§ 5), zur CE-Kennzeichnung (§ 6), zur Überwachung (§ 7) oder zu Zuständigkeiten (§§ 10 ff.) und Bußgeldverfahren (§ 13), aber keine Regelungen betreffend materielle Anforderungen als solche.

Damit bleibt trotz des Richtliniencharakters regelmäßig kein inhaltlicher Spielraum für die Mitgliedstaaten, soweit Produktgruppen erst einmal von Durchführungsmaßnahmen erfasst werden. Da die Richtlinie den Anspruch erhebt, sämtliche wesentlichen Produktgruppen zu erfassen, sind die Mitgliedstaaten darauf angewiesen, ihre Vorstellungen bei der Erarbeitung der Durchführungsmaßnahmen zur Geltung zu bringen.

2.1.2.2. Allumfassende produktbezogene Umwelanforderungen

Das Spektrum der möglichen Produkthanforderungen nach der Ökodesign-Richtlinie ist angesichts des verfolgten Lebenszyklus-Konzepts sehr breit. Der Lebenszyklus eines Produkts wird in Art. 2 Nr. 13 wie folgt definiert:

„13. „Lebenszyklus“ die Gesamtheit der aufeinander folgenden und miteinander verknüpften Existenzphasen eines Produkts von der Verarbeitung des Rohmaterials bis zur Entsorgung;“

Die Richtlinie unterscheidet zwischen allgemeinen und spezifischen Ökodesign-Anforderungen. Erstere betreffen nach der Definition in Art. 2 Nr. 25 solche ohne Grenzwerte:

„25. „allgemeine Ökodesign-Anforderung“ eine Ökodesign-Anforderung, die das gesamte ökologische Profil eines Produkts ohne Grenzwerte für einen bestimmten Umweltaspekt betrifft;“

Bei letzteren sind Grenzwerte vorgesehen:

„26. „spezifische Ökodesign-Anforderung“ eine Ökodesign-Anforderung in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts wie etwa den Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung;“

Betrachtet man die zugrunde zu legenden Parameter zur Festlegung der allgemeinen Ökodesign-Anforderungen gemäß Anhang I Teil I der Richtlinie, bestätigt sich dieser Eindruck eines allumfassenden produktbezogenen Regelungs-

¹⁷⁷ Ebenda.

¹⁷⁸ Dazu s. auch unten unter 2.2.2.3.

anspruchs. Dort sind die wesentlichen zu berücksichtigenden Umweltaspekte aufgeführt:

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

Dies wird in den weiteren Kriterien des Anhangs, u. a. zu den spezifischen Ökodesign-Anforderungen, vertieft. Dem Anspruch der Richtlinie nach sollen damit alle bedeutsamen¹⁷⁹ Umweltaspekte von Produkten erfasst werden.

Soweit Produkte betroffen sind, kann daher von der Ökodesign-Richtlinie als einem „Super-Umweltgesetz“ gesprochen werden, das nicht nur nationale umweltbezogene Produkthanforderungen, sondern auch solche auf Unionsrechtsebene nahezu vollständig zu verdrängen geeignet ist. Umso mehr kommt es darauf an, eine Ziel- und Maßnahmenkohärenz mit anderen Umweltschutzregelungen herzustellen, z. B. mit anlagenbezogenen Ansätzen im Sinne des Immissionsschutzrechts oder stoffbezogenen Ansätzen nach dem Chemikalienrecht.

2.1.2.3. Regelungen der Ökodesign-Richtlinie im Einzelnen

Im Folgenden werden die weiteren Regelungen der Richtlinie dargestellt, soweit sie im Hinblick auf die Wechselwirkungen mit den nationalen produktbezogenen Bestimmungen relevant sind.

Nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass von Durchführungsmaßnahmen erfasste Produkte nur in Verkehr gebracht werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens müssen sie den Durchführungsmaßnahmen entsprechen und zweitens das CE-Kennzeichen tragen (sog. Konformitätspflicht).¹⁸⁰ Diese Voraussetzungen werden in § 4 EBPg aufgenommen. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie enthält eine Vermutung der Konformität, wenn ein von einer Durchführungsmaßnahme erfasstes Produkt das CE-Kennzeichen trägt. Dies wird wörtlich in § 4 Abs. 2 EBPg wiedergegeben. Die Richtlinie verweist in Erwägungsgrund 23 ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer strengen Durchsetzung der Durchführungsmaßnahmen:

„... Die strenge Durchsetzung der Durchführungsmaßnahmen ist erforderlich, um die Umweltauswirkungen regelkonformer energiever-

¹⁷⁹ Vgl. Art. 15 Abs. 4 b): (...) Die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an die bedeutenden Umweltaspekte eines Produkts darf nicht aufgrund einer Unsicherheit bei anderen Aspekten unangemessen verzögert werden.

¹⁸⁰ Zu den weiteren Herstellerpflichten (Konformitätsbewertungspflicht, Konformitätskennzeichnungspflicht, Konformitätserklärungspflicht, Aufbewahrungspflichten sowie Aufklärungspflichten) s. Lustermann, NVwZ 2008, 895, 898 ff.

brauchsrelevanter Produkte zu verringern und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.“

Dem entspricht die in Art. 20 an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen vorzusehen.

Materielles Kernstück der Ökodesign-Richtlinie sind die Regelungen zu den Durchführungsmaßnahmen nach Art. 15. Der Auftrag richtet sich gemäß Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie an die Kommission, die im Ausschussverfahren tätig wird. Die Kommission erstellt nach Art. 16 ein Arbeitsprogramm, das für die folgenden drei Jahre ein nicht erschöpfendes Verzeichnis der als vorrangig zu behandelnden Produktgruppen enthält. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der betroffenen Kreise an der Erarbeitung der Durchführungsmaßnahmen soll vor allem durch die Konsultationsforen nach Art. 18 der Richtlinie gewährleistet werden:

„Die Kommission sorgt dafür, dass sie bei ihren Tätigkeiten bei jeder Durchführungsmaßnahme auf eine ausgewogene Beteiligung der Vertreter der Mitgliedstaaten und aller an diesem Produkt/dieser Produktgruppe interessierten Kreise, wie Industrie einschließlich KMU, Handwerk, Gewerkschaften, Groß- und Einzelhändler, Importeure, Umweltschutzgruppen und Verbraucherorganisationen, achtet. Diese Kreise tragen insbesondere dazu bei, die Durchführungsmaßnahmen festzulegen und zu überprüfen, die Wirksamkeit der geltenden Marktaufsichtsmechanismen zu prüfen und die freiwilligen Vereinbarungen und anderen Selbstregulierungsmaßnahmen zu bewerten. Sie treten in einem Konsultationsforum zusammen...“

Inhaltlich hat die Kommission nach Art. 15 Abs. 4 c) der Richtlinie den von den Mitgliedstaaten für relevant erachteten nationalen Umweltvorschriften Rechnung zu tragen. Hieraus ergibt sich aber kein Rechtsanspruch der Mitgliedstaaten auf Beibehaltung weitergehender Umweltschutzanforderungen, der vor dem EuGH einklagbar wäre. Dies zeigt auch ein Blick auf den diesbezüglichen Erwägungsgrund 25:

„Bei der Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen sollte die Kommission auch die bestehenden nationalen Umweltvorschriften — insbesondere über Giftstoffe —, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten beibehalten werden sollten, angemessen berücksichtigen; bestehende und gerechtfertigte Umweltschutzniveaus in den Mitgliedstaaten sollten dabei nicht gemindert werden.“

Bestehen z. B. in Deutschland schärfere Emissions-Anforderungen an Heizungs- oder Kaminfeuerungsanlagen, sind diese im Regelfall beizubehalten. Jedoch sind die Formulierungen „Rechnung tragen“ in Art. 15 Abs. 4 c) und „sollte... angemessen berücksichtigen“ im 25. Erwägungsgrund in ihrer Bindungswirkung als relativ schwach zu beurteilen.

Für den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten sind die Regelungen des Art. 6 der Ökodesign-Richtlinie von erheblicher Bedeutung, die eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung für nationale Maßnahmen zur Folge haben. Art. 6 ist im

Zusammenhang mit Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) zu sehen. Die primärrechtliche Rechtsharmonisierungsnorm wird damit auf sekundärrechtlicher Richtlinienenebene konkretisiert. Der 11. Erwägungsgrund der Richtlinie verweist ausdrücklich auf das in Art. 95 EG (nunmehr Art. 114 AEUV) vorgesehene Verfahren:

„Hält es ein Mitgliedstaat für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch überragende Erfordernisse in Bezug auf den Umweltschutz gerechtfertigt sind, oder auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der betreffenden Durchführungsmaßnahme ergibt, einzuführen, so ist dies unter Beachtung von Artikel 95 Absätze 4, 5 und 6 des Vertrags zulässig, in dem die vorherige Anmeldung bei der Kommission und deren Billigung vorgesehen sind.“

Dabei betreffen Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 jeweils unterschiedliche Konstellationen. Abs. 1 verbietet den Mitgliedstaaten jegliche Beschränkung des Inverkehrbringens oder der Inbetriebnahme von Produkten, die unter eine Durchführungsmaßnahme fallen, unter Berufung auf von der Durchführungsmaßnahme erfasste Ökodesign-Parameter, wenn das Produkt die entsprechenden Anforderungen einhält:

„Artikel 6

Freier Warenverkehr

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

Abs. 2 enthält eine ergänzende Bestimmung, nach der Mitgliedstaaten derartige Beschränkungen nicht vornehmen dürfen, wenn die Durchführungsmaßnahme für ein Produkt keine Ökodesign-Anforderung vorsieht. Sie dürfen also unter den dort genannten Voraussetzungen keine zusätzlichen nationalen Ökodesign-Anforderungen aufstellen:

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

Hier wird deutlich, dass grundsätzlich zwei verschiedene Formen der Nicht-Regelung auftreten können: Zum Einen die ausdrückliche Nicht-Formulierung

von Anforderungen hinsichtlich bestimmter Ökodesign-Parameter, zum Ande-
ren das Nicht-Gelten der Anforderungen einer Durchführungsmaßnahme für
bestimmte Produkte (vgl. unten: Haushaltslampen). Die eine gemeinschafts-
rechtliche Sperrwirkung auslösende ausdrückliche Nichtregelung kann nur vor-
liegen, wenn Produkte bewusst von der Durchführungsmaßnahme erfasst wer-
den. Dies ergibt sich auch daraus, dass Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie aus-
drücklich auf „die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme“ verweist. Diese
muss vorsehen, dass keine Ökodesign-Anforderungen erforderlich sind.

Schwierig zu beantworten ist insoweit die Frage, unter welchen Voraussetzun-
gen die Durchführungsmaßnahme keine Ökodesign-Anforderungen für erforder-
lich hält. Die Richtlinie selbst gibt keine Hinweise dazu, wann die Nichtregelung
von Ökodesign-Anforderungen zu einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung
führt. Diese Frage wird im Einzelnen unten am konkreten Beispiel erörtert.

2.1.2.4. Schlussfolgerungen

Bezogen auf Umweltschutzanforderungen an Produkte ist die Ökodesign-
Richtlinie mit dem dazugehörigen Instrument der Durchführungsmaßnahmen
von ihrem Anspruch her allumfassend. Dies gilt im Hinblick auf die Zielrichtung
(sämtliche Umweltschutzaspekte einschließlich Klima- und Ressourcenschutz
werden abgedeckt), die zeitliche Dimension (Produkte werden nach dem Le-
benszykluskonzept in allen Existenzphasen von der Verarbeitung des Rohmate-
rials bis zur Entsorgung erfasst) und die Breite der angesprochenen Produkt-
gruppen (nach der Richtlinie besteht die grundsätzliche Verpflichtung, außer
Verkehrsmitteln sämtliche energieverbrauchsrelevanten Produkte zu erfassen,
die die Kriterien des Art. 15 Abs. 2 erfüllen). Dieser ohnehin schon breite An-
wendungsbereich wird durch eine eventuelle Erweiterung auf sämtliche Produk-
te kaum noch überschaubar. Soweit es um Produkte geht, lässt sich daher von
einem Potential der Ökodesign-Richtlinie für ein „Super-Umweltgesetz“ spre-
chen.¹⁸¹ Andere Regelungen auf gemeinschaftlicher und vor allem nationaler
Ebene können hierdurch weitgehend verdrängt werden. Wechselwirkungen
zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Umweltrecht können
vor diesem Hintergrund recht einseitig bleiben. Ist erst einmal eine Durchfüh-
rungsmaßnahme in Kraft, bleibt auf mitgliedstaatlicher Ebene kaum etwas an-
deres übrig, als sich daran anzupassen. Der Raum für nationale umweltrechtli-
che Initiativen ist äußerst klein. Umso mehr kommt es darauf an, in den Verfah-
ren zur Erarbeitung der Durchführungsmaßnahmen im Sinne eines hohen
Schutzniveaus auf die Durchsetzung nationaler Interessen zu achten.

2.1.3. Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen

Nach dem oben beschriebenen exemplarischen Vorgehen sollen die konkreten
Einzelfragen am Beispiel von Heizkesseln und Kleinfeuerungsanlagen beant-
wortet werden. Dazu ist es erforderlich, zunächst die diesbezüglichen gemein-
schaftsrechtlichen und nationalen Regelungen vorzustellen.

¹⁸¹ Dazu Schomerus/Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie?“, EurUP 2010, 54 ff.

2.1.3.1. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen bzgl. Heizkesseln und Kleinfeuerungsanlagen

Anforderungen an die Energieeffizienz von Heizkesseln sind bisher EU-weit in der Richtlinie 92/42/EWG geregelt, die durch die Ökodesign-Richtlinie in eine Ökodesign-Durchführungsmaßnahme umgewandelt wurde. Die Richtlinie formuliert Anforderungen hinsichtlich des Wirkungsgrades von Heizkesseln, nicht aber bezogen auf bestimmte Emissionen. Weiterhin können die Bauprodukten-Richtlinie (Richtlinie 89/106/EWG) sowie die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Richtlinie 2002/91/EG) von Bedeutung sein. Auf der Grundlage einer bereits 2007 abgeschlossenen Vorstudie¹⁸² soll eine neue Durchführungsmaßnahme für Boiler im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie erstellt werden, die die Richtlinie 92/42/EG ersetzen wird. Z.Zt. liegt ein Arbeitsdokument der Kommission vom Juni 2009 vor,¹⁸³ in dem folgende Umweltaspekte als bedeutend genannt werden:

- Energie und energiebezogener CO₂-Ausstoß in der Nutzungsphase
- NO_x-, CO-, Kohlenwasserstoff- und Partikelemissionen während der Nutzungsphase
- Treibhauspotential der in Wärmepumpen verwendeten Kältemittel während der Nutzungs- und Entsorgungsphase

Eine Vorstudie zu Kleinen Anlagen zur Verbrennung fester Brennstoffe¹⁸⁴ zur Vorbereitung einer möglichen Ökodesign-Umsetzungsmaßnahme ist zur Zeit noch in der Bearbeitung. Bislang ist eine EU-weite Gesetzgebung speziell zu Kleinfeuerungsanlagen nicht erkennbar. Der Entwurf zum Kapitel 1 für die Vorstudie von Lot 15 nennt aber folgende EU-Rechtsakte, die hier von Bedeutung sind: die Bauprodukten-Richtlinie (89/106/EWG), Niederspannungsrichtlinie (2006/95/EG), Maschinenrichtlinie (98/37/EG), Druckgeräte-Richtlinie (97/23/EWG); außerdem Regelungen zur Luftqualität, Gebäudeenergieeffizienz, erneuerbaren Energien. Ferner beziehen sich folgende Regelungen auf ähnliche Produkte: die o.g. RL 92/42/EWG und die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie 2001/80/EG.

2.1.3.2. Nationale Regelungen, insbesondere 1. BImSchV

Die 1. BImSchV hat wegen der Zahl der betroffenen Anlagen die vielleicht größte Bedeutung unter den zum BImSchG erlassenen Verordnungen.¹⁸⁵ Die einzelnen kleinen und mittleren Feuerungsanlagen haben mit Ausnahme der Kohlenmonoxidemissionen zwar jeweils geringe Gesamtemissionen, der Anteil an den Luftverunreinigungen am Einwirkungsort ist jedoch wesentlich höher und kann bis zu 40% der durch einen Schadstoff verursachten Gesamtbelastung betragen. Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe und für leichtes Heizöl können zudem kanzerogene Stoffe emittieren. Daher sind die durch die Kleinfeuerungsanlagenverordnung bedingten Minderungen der Schadstoffemissionen von erheblicher, kaum hinter derjenigen der Großfeuerungsanlagenverord-

¹⁸² Van Holsteijn en Kemna BV, Preparatory Study on Eco-Design of CH-Boilers, 2007.

¹⁸³ Working Document on possible ecodesign requirements for boilers, Juni 2009.

¹⁸⁴ <http://www.ecosolidfuel.org/>

¹⁸⁵ Hansmann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 55. Ergänzungslieferung 2009, 1. BImSchV, Vorb., Rn. 1.

nung sowie der TA Luft zurückbleibender Bedeutung für die Reinhaltung der Luft.¹⁸⁶

2.1.3.2.1. *Inhalte der 1. BImSchV*

Die noch in Kraft befindliche Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV)¹⁸⁷ ist auf solche Anlagen anwendbar, die nicht nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftig sind. Sie hat die Verminderung von Luftverunreinigungen zum Ziel. Dies soll durch Anforderungen an den Brennstoffeinsatz, z. B. für Hauskamine und durch Emissionsbegrenzungen in Bezug auf Staub, Ruß, Kohlenmonoxid oder Stickstoffoxid erreicht werden. Weiter zielt die Verordnung auf die Begrenzung der Abgasverluste. Energie- oder Ressourceneffizienz liegt nicht im unmittelbaren Fokus der 1. BImSchV. Auch CO₂ wird von der 1. BImSchV nicht erfasst.

Mit der im Dezember 2009 beschlossenen Novellierung¹⁸⁸ wurde die 1. BImSchV geändert, um die in Kleinf Feuerungsanlagen entstehenden Feinstaubemissionen zu reduzieren. Mit den Änderungen werden die Anforderungen an neue Anlagen verschärft und für bestehende Anlagen werden Vorgaben zur Sanierung gemacht.

Die 1. BImSchV in der novellierten Fassung vom Juli 2009 hat folgende Inhalte:

- Im ersten Abschnitt regelt § 1 den Anwendungsbereich. Die Verordnung gilt grundsätzlich für die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Feuerungsanlagen, die keiner Genehmigung nach § 4 BImSchG bedürfen. Teilweise ausgenommen sind bestimmte Feuerungsanlagen, z. B. solche, die ohne Einrichtung zur Ableitung von Abgasen betrieben werden können. Nach § 3 dürfen in Feuerungsanlagen nur bestimmte, dort bezeichnete Brennstoffe eingesetzt werden. § 3 Abs. 2 sieht Anforderungen an den Schwefelmassegehalt vor, Abs. 3 an den Feuchtegehalt der Brennstoffe.
- Der 2. Abschnitt in den §§ 4 ff. behandelt die Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe. Nach dem Grundsatz des § 4 Abs. 1 dürfen Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe nur betrieben werden, wenn sie sich in einem ordnungsgemäßen technischen Zustand befinden. Die Brennstoffe nach § 3 Absatz 1 müssen nach Angaben des Herstellers geeignet sein. Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung von 4 Kilowatt und mehr müssen im Betrieb bestimmte Emissionsgrenzwerte für Staub und Kohlenstoffmonoxid (CO) einhalten (Schornsteinfegermessung).
- Eine abweichende Regelung gilt für Einzelraumfeuerungsanlagen (z. B. Kachelöfen, Kaminöfen): diese Anlagen müssen auf dem Prüfstand Grenzwerte für CO und Staub sowie Mindestanforderungen an den

¹⁸⁶ Ebenda, Rn.2.

¹⁸⁷ Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 490).

¹⁸⁸ S. Verordnungsentwurf der Bundesregierung, BRats-Drucks. 712/09 vom 4.9. 2009.

Wirkungsgrad einhalten (§ 4 Abs. 3). Dem Schornsteinfeger ist eine entsprechende Herstellerbescheinigung vorzulegen.

- Abschnitt 3 mit den §§ 6 ff. betrifft Anforderungen an Öl- und Gasfeuerungsanlagen zur Beheizung von Gebäuden oder Räumen mit Wasser als Wärmeträger. § 10 bestimmt, dass die Abgasverluste dieser Anlagen bestimmte Werte nicht überschreiten dürfen.
- Abschnitt 4 mit den §§ 12 ff. regelt die Überwachung, in Abschnitt 5 mit §§ 19 ff. finden sich gemeinsame Vorschriften etc.

2.1.3.2.2. *Mögliche Überschneidungen der 1. BImSchV mit den Regelungsinhalten der Ökodesign-Richtlinie und ihrer Durchführungsmaßnahmen*

Wie beschrieben, geht die Ökodesign-Richtlinie von einem Produktbezug aus, während das Immissionsschutzrecht die jeweilige Anlage als Bezugspunkt hat. Ein Produkt ist begrifflich als eine Ware zu sehen, die in Verkehr gebracht und gehandelt wird (vgl. die Warenverkehrsfreiheit der Art. 28 ff. AEUV (ex-Art. 23 ff. EG)). Die Ökodesign-Richtlinie geht von einem bestehenden Produktbegriff aus. Definiert wird in Art. 2 Nr. 1 der Begriff des „energieverbrauchsrelevanten Produkts“ mit:

„ein Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und der in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wird, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind, als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können;“

Zwar nennt Erwägungsgrund 4 der Richtlinie Beispiele:

„Neben Produkten, die Energie verbrauchen, erzeugen, übertragen oder messen, können gewisse energieverbrauchsrelevante Produkte, einschließlich Produkten, die im Baugewerbe verwendet werden, wie Fenster und Isoliermaterialien, oder einige den Wasserverbrauch beeinflussende Produkte wie Duschköpfe oder Wasserhähne auch zu erheblichen Energieeinsparungen beim Gebrauch beitragen.“

Dennoch wird kritisiert, dass diese Definition relativ vage bleibt.¹⁸⁹ Dass allerdings Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen unter die Ökodesign-Richtlinie fallen, steht außer Frage, zumal sie schon nach der bisherigen Fassung der Richtlinie als energieverbrauchende Produkte anzusehen waren. Andernfalls könnten sie nicht zum Gegenstand von Durchführungsmaßnahmen gemacht werden. Für diese Produkte ergibt sich die Besonderheit, dass sie zugleich Anlagen im Sinne des Immissionsschutzrechts sein können. § 3 Abs. 5 BImSchG definiert diese wie folgt:

¹⁸⁹ So Wansleben, Hauptgeschäftsführer des DIHK, im Handelsblatt vom 27. April 2009: „Ein 'Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst', kann schließlich vieles sein – nicht nur Fenster und Türen oder Duschköpfe und Wasserhähne, auch Tiefkühlpizzen und Wollpullis!“

„5) Anlagen im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen,
2. Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie Fahrzeuge, soweit sie nicht der Vorschrift des § 38 unterliegen, und
3. Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege.“

Der Anlagen- grenzt sich vom Produktbegriff insbesondere dadurch ab, dass Produkte gehandelt, Anlagen dagegen betrieben werden. Betreiben meint die bestimmungsgemäße Nutzung der Anlage.¹⁹⁰ Für Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen bedeutet dies, dass sie solange nur Produkte sind, wie sie nicht in Betrieb genommen wurden. D.h., die Produktions- und Handelsphase dieser Produkte wird von der Ökodesign-Richtlinie erfasst, nicht aber von der 1. BImSchV. Mit Inbetriebnahme werden sie zu Anlagen im Sinne der 1. BImSchV. Zwar gilt die 1. BImSchV nach § 1 auch für die Errichtung und die Beschaffenheit, nicht nur für den Betrieb der Anlagen. Dies ist aber vom Betrieb her zu sehen: die 1. BImSchV macht auch Vorgaben für die Beschaffenheit der Anlage und deren Errichtung, weil dies Auswirkungen auf die von der Anlage im Betrieb ausgehenden Emissionen haben kann. Die Ökodesign-Richtlinie dagegen erstreckt sich auf die Umweltauswirkungen während des gesamten Lebenszyklus von Heizkesseln und Kleinfeuerungsanlagen einschließlich des Betriebs und der Entsorgung. Ihr Anwendungsbereich ist daher wesentlich breiter als der der 1. BImSchV.

Fraglich ist, ob sich die Anwendungsbereiche überschneiden können, soweit es um die Betriebsphase geht. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen den direkten Umweltwirkungen während des Betriebs einer Anlage und der Gestaltung eines Produkts, um die späteren Umweltwirkungen des Betriebs zu reduzieren. Im ersten Fall ist die 1. BImSchV einschlägig. Es geht um Messungen bei Heizkesseln „im Feld“, während des Betriebs der Anlage. Im zweiten Fall ist die Ökodesignrichtlinie einschlägig. Hier geht es um Messungen auf dem Prüfstand vor dem Inverkehrbringen des Produkts „Heizkessel“. Kürzer gesagt, geht es einmal um das Produktdesign (das Auswirkungen auf die Emissionen während des Betriebs haben kann), das andere Mal um die konkrete Installation und den Betrieb der Anlage vor Ort. Das bedeutet auch, dass Anforderungen an die Installation und an den Betrieb vor Ort in Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie nicht zulässig sind. Die Zulassung des Heizkessels aufgrund der Richtlinie mit der jeweiligen Durchführungsmaßnahme durch das CE-Kennzeichen ist lediglich Voraussetzung für Installation und Betrieb. Konkrete Anforderungen daran sind durch nationales Recht wie die 1. BImSchV möglich. Auf der anderen Seite sind Anforderungen an das Produkt im Rahmen der 1. BImSchV nicht zulässig, soweit diese in einer Durchführungsmaßnahme vorgesehen sind.

¹⁹⁰ Kutscheidt, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 55. Ergänzungslieferung 2009, § 3 Rn. 24.

Dass es im Hinblick auf die Ziele Überschneidungen zwischen Ökodesign-Richtlinie und 1. BImSchV beim Umweltschutz geben kann, liegt auf der Hand. Die Ökodesign-Richtlinie soll ausweislich Art. 1 Abs. 1 Satz 2 zur nachhaltigen Entwicklung beitragen, indem sie neben der Energieeffizienz das Umweltschutzniveau erhöht. Der Umweltschutz ist auch in § 1 BImSchG als Ziel des Gesetzes bezeichnet. Entsprechendes gilt für die 1. BImSchV.

Wenn auch die 1. BImSchV in erster Linie auf die Emissionsbegrenzung abzielt, gibt es doch darüber hinaus effizienzbezogene Ansätze. Bestimmte Vorgaben der Verordnung können indirekte Auswirkungen auf Energie- und Ressourceneffizienzaspekte aufweisen. So besagt § 6 Abs. 3 der 1. BImSchV 2009:

„Die Anforderungen nach Absatz 2 gelten für Heizkessel mit einer Nennwärmeleistung von mehr als 1 Megawatt als erfüllt, soweit der nach dem Verfahren der Anlage 3 Nummer 1 ermittelte Kesselwirkungsgrad 94 Prozent nicht unterschreitet.“

Die Anforderungen sind in Zusammenhang mit der EG-Wirkungsgradrichtlinie (Richtlinie 1992/42/EG) zu sehen.¹⁹¹

Mit diesen Regelungen werden Effizienzanforderungen an Heizkessel gestellt. Ähnliches gilt für § 10 Abs. 1 der 1. BImSchV:

„Bei Öl- und Gasfeuerungsanlagen dürfen die nach dem Verfahren der Anlage 2 Nummer 3.4 für die Feuerstätte ermittelten Abgasverluste die nachfolgend genannten Prozentsätze nicht überschreiten:“

Die Beschränkung der zulässigen Abgasverluste steht in engem Zusammenhang mit Anforderungen an die Energieeffizienz. Ein anderes Beispiel für indirekte Auswirkungen auf Effizienzanforderungen ergibt sich aus der Norm zur Begrenzung von Stickstoffoxiden in § 7:

„Allgemeine Anforderungen

(1) Öl- und Gasfeuerstätten, die nach dem 1. Oktober 1988, in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet nach dem 3. Oktober 1990, errichtet worden sind oder errichtet werden oder durch Austausch eines Kessels geändert worden sind oder geändert werden, müssen so beschaffen sein, daß die Emissionen an Stickstoffoxiden durch feuerungstechnische Maßnahmen nach dem Stand der Technik begrenzt werden.“

Daran zeigt sich, dass es auch im Hinblick auf das neben dem Umweltschutz gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 2 wesentliche Ziel der Ökodesign-Richtlinie, der Verbesserung der Energieeffizienz von Produkten, Überschneidungen mit der 1. BImSchV geben kann.

2.1.3.2.3. Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts

Die Tatsache, dass es in den Zielen und Anwendungsbereichen von Ökodesign-Richtlinie und 1. BImSchV Überschneidungen geben kann, sagt noch

¹⁹¹ S. Verordnungsentwurf der Bundesregierung, BRats-Drucks. 712/09 vom 4.9. 2009, S. 61.

nichts darüber aus, ob eine Norm die andere im konkreten Fall verdrängt. Die Richtlinie selbst sieht keine ausdrückliche Kollisionsklausel vor. Art. 6 regelt die Pflichten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Verbot, den Durchführungsmaßnahmen widersprechende Maßnahmen zu treffen (s. dazu oben). Hierzu kann auch der Erlass derartiger Normen gehören. Aus Art. 6 ergibt sich damit die Verpflichtung, dass z. B. die 1. BImSchV nicht den Vorgaben etwaiger Durchführungsmaßnahmen widersprechen darf.

Im Übrigen ergibt sich diese mitgliedstaatliche Pflicht ohnehin aus dem Grundsatz vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts. Steht eine nationale Norm im Widerspruch zum Unionsrecht, berührt dies nicht ihre Geltung (kein Geltungsvorrang). Sie darf jedoch nicht angewendet werden. Im konkreten Fall muss anhand der gemeinschaftsrechtlichen Norm (hier: die Durchführungsmaßnahme) entschieden werden.¹⁹²

¹⁹² Z. B. Giegerich, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess, Springer 2003, S. 804.

Zum Produktbegriff

Art. 2 Nr. 1 definiert den Begriff „energieverbrauchsrelevantes Produkt“ („Produkt“) als

„einen Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und der in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wird, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind, als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können“.

Die Definition enthält damit folgende Komponenten:

- Es muss sich um einen *Gegenstand* handeln. Im Sinne der Ökodesign-Richtlinie sind damit nur körperliche Gegenstände, d. h. Sachen gemeint.¹⁹³ Z. B. definiert § 90 BGB Sachen als „körperliche Gegenstände“. Energie als solche ist dagegen kein Gegenstand, wohl aber der der Energieerzeugung dienende Brennstoff.
- Der Gegenstand muss den *Verbrauch von Energie beeinflussen*. Dieses Merkmal ist restriktiv zu interpretieren in dem Sinne, dass durch den Gegenstand in seinem funktionsgemäßen Gebrauch unmittelbar der Verbrauch von Energie beeinflusst wird.¹⁹⁴
- Der Gegenstand muss in *bestimmter Weise verwendet* werden. Hierfür sieht die Richtlinie zwei Alternativen vor:
 - Der Gegenstand muss *in Verkehr gebracht* werden (1. Alternative). Insoweit ist der Produktbegriff mit dem Begriff der Ware im Sinne des Binnenmarkts gleichzusetzen. Darunter sind *Erzeugnisse* zu verstehen, die einen *Geldwert* haben und Gegenstand von *Handelsgeschäften* sein können.¹⁹⁵
 - Der Gegenstand muss *in Betrieb genommen* werden (2. Alternative). Inbetriebnahme meint den Beginn der bestimmungsgemäßen Nutzung des Gegenstands. Bei technischen Gegenständen wie etwa Heizkesseln oder Kfz-Feuerungsanlagen ist dies die erstmalige Nutzung der Anlage durch den Betreiber.
- *Teile*, die zum Einbau in Produkte bestimmt sind und die als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können, gelten ebenfalls als Produkte.

Bezogen auf Heizkessel und Kfz-Feuerungsanlagen kann der Produktbegriff der Richtlinie in mehrfacher Hinsicht erfüllt sein:

- Der Kessel bzw. die Kfz-Feuerungsanlage kann jeweils als Ganzes ein

¹⁹³ Zum weiteren Begriffsverständnis des Gegenstands Fritzsche in Bamberger/Roth (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, Stand: 1.2.2010, § 90 Rn. 4.:

¹⁹⁴ Schomerus/Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, EuRUP 2010, 54, 61.

¹⁹⁵ Müller-Graff, in von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag - 6. Auflage 2003, Art. 28 EGV, Rn. 269.

energieverbrauchsrelevantes Produkt sein. Entscheidend ist, ob etwa der Heizkessel mit allen Komponenten Gegenstand des Handels ist oder ob er als Ganzes in Betrieb genommen werden kann. Dies kann man als „erweitertes Produkt“ bezeichnen.

- Einzelne Komponenten können den Produktbegriff erfüllen. Voraussetzung dafür ist insbesondere, dass sie getrennt in Verkehr gebracht werden. Eine getrennte Inbetriebnahme dürfte regelmäßig bei Einzelkomponenten nicht in Betracht kommen.

2.2. Fragestellungen im Einzelnen

Im Folgenden werden die oben gewonnenen Erkenntnisse zu den Wechselwirkungen zwischen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen produktbezogenen Umweltschutzregelungen am Beispiel von Heizkesseln und KLEINFEUERUNGSANLAGEN vertieft.

2.2.1. Können nicht-energiebezogene Anforderungen in Durchführungsmaßnahmen aufgrund der Ökodesign-Richtlinie vorgeesehen werden?

Für die weiteren Überlegungen grundlegend ist die Frage, ob bzw. wie weit abgesehen von energiebezogenen Anforderungen auch umwelt- und ressourcenschutzbezogene Festsetzungen in Durchführungsmaßnahmen auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie getroffen werden können. Heruntergebrochen auf die spezielle Problematik der Heizkessel und KLEINFEUERUNGSANLAGEN stellt sich die Frage wie folgt: Können Schadstoffemissionsgrenzwerte für Heizkessel und KLEINFEUERUNGSANLAGEN in Durchführungsmaßnahmen geregelt werden?

2.2.1.1. Emissionsbezogene Regelungen nach der Ökodesign-Richtlinie

In Art. 15 Abs. 6 Ökodesign-Richtlinie wird geregelt:

„Mit den Durchführungsmaßnahmen werden Ökodesign-Anforderungen nach Anhang I und/oder Anhang II festgelegt. Für ausgewählte Produkteigenschaften mit erheblicher Umweltauswirkung werden spezifische Ökodesign-Anforderungen festgelegt. Die Durchführungsmaßnahmen können auch vorsehen, dass für bestimmte Ökodesign-Parameter nach Anhang I Teil 1 keine Ökodesign-Anforderungen aufzustellen sind.“

Art. 2 Nr. 24-26 der Richtlinie definieren, was unter Ökodesign-Anforderungen zu verstehen ist (vgl. auch oben 2.1.2.2):

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

25. „allgemeine Ökodesign-Anforderung“ eine Ökodesign-Anforderung, die das gesamte ökologische Profil eines Produkts ohne Grenzwerte für einen bestimmten Umweltaspekt betrifft;

26. „spezifische Ökodesign-Anforderung“ eine Ökodesign-Anforderung in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts wie etwa den Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung;“

Schadstoffemissionsgrenzwerte können unter die spezifischen Ökodesign-Anforderungen nach Nr. 26 fallen. Es handelt sich um eine messbare Größe für einen bestimmten Umweltaspekt, hier durch den Betrieb des Produkts ausgelöste Schadstoffemissionen.

Die Möglichkeit, umwelt- und ressourcenschutzbezogene Festsetzungen in Durchführungsmaßnahmen zu treffen, ergibt sich auch, wenn man die Ökodesign-Parameter im Anhang I der Richtlinie betrachtet. So sieht Anhang I 1.a)

„a) Auswahl und Einsatz von Rohmaterial,“

als wesentlichen Umweltaspekt vor. Anhang I 1. 2.a) sieht vor, dass für das jeweilige Produkt dessen

„voraussichtlicher Verbrauch an Material, Energie und anderen Ressourcen wie etwa Frischwasser;“

abzuschätzen ist. Anhang I 2 b) nennt

„voraussichtliche Immissionen in Luft, Wasser und Boden;“

Die Verbesserung der Umweltqualität ist u. a. zu messen am

„c) Verbrauch an Energie, Wasser und anderen Ressourcen während des Produktlebenszyklus;“

(Anhang I 1 3.c) sowie an

k) Immissionen in die Atmosphäre...;

l) Immissionen in das Wasser ...;

m) Immissionen in den Boden... ;

Emissionsgrenzwerte, wie sie die 1. BImSchV enthält, sind hier zwar nicht ausdrücklich genannt. Dies ist jedoch unschädlich, da die auf die Atmosphäre etc. einwirkenden Immissionen von den konkreten, zu reglementierenden Produkten ausgehen.

Auch im Anhang II der Richtlinie werden Emissionsgrenzwerte nicht ausdrücklich als spezifische Ökodesign-Anforderung genannt. Hier geht es um Methoden zur Festlegung spezifischer Ökodesign-Anforderungen, zu denen wie o.a. auch Grenzwerte zählen. Die Beschreibungen zur Methodenfestlegung stellen relativ stark auf Material- und Verbrauchsaspekte des Produkts ab. Insgesamt bleiben die Angaben in Anhang II recht unbestimmt. Sie sind wenig geeignet, die Grenzwertfestlegung im Hinblick auf die spezifischen Emissionswerte eines Produkts zu unterstützen. Dies ändert nichts daran, dass nach dem umfassen-

den Anspruch der Richtlinie, das Umweltschutzniveau zu erhöhen, indem neben der Energieeffizienz und der Sicherheit der Energieversorgung ausgewählte Umweltaspekte des Produkts verbessert werden (s. o.), auch Emissionsgrenzwerte auf dieser Basis grundsätzlich regelbar sind.

Dennoch bleibt festzustellen, dass es eine Diskrepanz zwischen dem umfassenden Richtlinienanspruch und den, zumindest was die Methoden zur Festlegung der spezifischen Ökodesign-Anforderungen betrifft, relativ schmalen Hinweisen in Anhang II gibt. Der Richtliniengeber sollte bei einer eventuellen Neufassung, insbesondere sofern ab 2012 eine Erweiterung über die energieverbrauchsrelevanten Produkte hinaus erfolgen sollte, diese Diskrepanz beseitigen. Der Richtliniengeber sollte deutlicher machen, ob der umfassende Regelungsanspruch – zumindest soweit dies Produkte betrifft – von ihm so gewollt ist.

2.2.1.2. Emissionsbezogene Regelungen in Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen

Unabhängig davon, ob die Ökodesign-Richtlinie dafür ausgelegt ist, werden bereits für einige Produktgruppen Grenzwerte für Emissionen während der Nutzung diskutiert. Dies betrifft neben den unten ausgeführten Produktgruppen aus den Losen 1 und 15 auch Warmwasserbereiter (Los 2; NO_x-Emissionen);¹⁹⁶ für Bildgebende Geräte (Los 4) wurde in der Vorstudie der Vorschlag unterbreitet, zur Verminderung der Ozon-Emissionen Filter für bestimmte Drucker vorzuschreiben.¹⁹⁷

2.2.1.2.1. Mögliche Regelungen für Heizkessel

Im vorliegenden Arbeitsdokument für Heizkessel (Los 1) hat die Kommission neben Ökodesign-Anforderungen zur Energieeffizienz, Leistung („performance requirements“) und Produktinformation auch Anforderungen in Form von Emissionsgrenzwerten vorgeschlagen.¹⁹⁸ Ab 2013 bzw. 2014 sollen demnach Grenzwerte für NO_x-Emissionen gelten, die für verschiedene Boiler-Typen spezifiziert sind.

Emissionen von Kohlenstoffmonoxid, Kohlenwasserstoffen und Partikeln werden zwar als bedeutende Umweltauswirkung während der Nutzungsphase identifiziert, werden jedoch nicht in Form von Grenzwerten adressiert, da laut dem Arbeitsdokument geeignete harmonisierte Messverfahren fehlen. Daher gelten für die erfassten Produkte nur die allgemeinen Anforderungen der Richtlinien über Produktsicherheit (2001/95/EG) und Gasverbrauchseinrichtungen (90/396/EWG), sofern anwendbar. Die Kommission soll jedoch in Zukunft die Entwicklung von Messstandards veranlassen.

Ferner werden in dem Arbeitsdokument als relevante Umweltauswirkung noch die Emissionen von Wärmepumpen-Kältemitteln genannt. Es wird jedoch nicht

¹⁹⁶ Working document on possible Ecodesign Energy labelling and Installation requirements for Dedicated Water Heaters, Juli 2008, S. 8.

¹⁹⁷ Fraunhofer IZM, EuP Preparatory Studies “Imaging Equipment” (Lot 4), Final Report on Task 8 “Scenario, Policy, Impact, and Sensitivity Analysis”, S. 25.

¹⁹⁸ Working Document on possible ecodesign requirements for boilers, Juni 2009, S. 24 f.

weiter darauf eingegangen, ob diese Emissionen in Zukunft geregelt werden sollen.

2.2.1.2.2. *Mögliche Regelungen für Kleinf Feuerungsanlagen*

Für Kleinf Feuerungsanlagen, genauer Festbrennstoff-Kleinf Feuerungsanlagen (Los 15), liegt zur Zeit noch kein Arbeitsdokument vor, auch ist die Vorstudie noch nicht ganz abgeschlossen. Daher ist es schwierig zu beurteilen, welche Emissionen für diese Produktgruppe geregelt werden könnten.

Die in der Vorstudie untersuchten Anlagen (und damit der potentielle Geltungsbereich einer Durchführungsmaßnahme) umfassen eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Produkte, die z.T. auf verschiedenen Technologien basieren.¹⁹⁹ Dies reicht von einfachen offenen Feuerstellen, die manuell befüllt werden, bis zu technisch ausgefeilten Öfen oder Heizkesseln mit automatischer Brennstoffversorgung und Verbrennungssteuerung. In der Vorstudie wurden Emissionen von Partikeln, von Stoffen mit Versauerungspotential, VOCs, POPs, Schwermetallen und PAKs analysiert. Als umweltrelevante Parameter wurden insbesondere der Energieverbrauch (hauptsächlich über den Brennstoffverbrauch) und auch die Emission von Partikeln eingestuft.²⁰⁰

2.2.1.3. Kohärenzgebot

Eine Schwierigkeit des Regelungssystems der Ökodesign-Richtlinie liegt nicht innerhalb, sondern außerhalb ihres Regelungsbereichs, sprich im Verhältnis zu anderen produktbezogenen Anforderungen. Der 35. Erwägungsgrund der Richtlinie weist am Ende auf die Bedeutung des Kohärenzgebots hin:

„Synergien zwischen der vorliegenden Richtlinie und den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten zur Steigerung ihrer Wirksamkeit und zur Entwicklung eines kohärenten Vorschriftenwerks für Hersteller beitragen.“

Des Weiteren nennt die Richtlinie als Voraussetzung für die Erstellung von Durchführungsmaßnahmen das Fehlen anderer einschlägiger gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften (Art. 15 Abs. 2 c, ferner Art. 15 Abs. 3 b).

Es ist fraglich, ob bei einem weit verstandenen Regelungsanspruch der Ökodesign-Richtlinie noch ein kohärentes System verschiedener produktbezogener Regelungen und Instrumente herstellbar ist. Überschneidungen gibt es wie beschrieben zwischen Ökodesign und Immissionsschutzrecht. Es gibt sie erst recht im Verhältnis zum Abfallrecht. Nachdem das KrW-/AbfG schon seit 1996 in den §§ 22 ff. das Prinzip der Produktverantwortung verankert hatte, enthält auch die seit dem 12. Dezember 2008 in Kraft befindliche novellierte Abfallrahmenrichtlinie²⁰¹ den Grundsatz der erweiterten Herstellerverantwortung. Zwar

¹⁹⁹ Vgl. Bio Intelligence Service: Preparatory Studies for Eco-design Requirements of EuPs – Lot 15 Solid fuel small combustion installations, Task 1: Scope and definition, Working document version 4, April 2009, S. 19 ff.

²⁰⁰ Vgl. Bio Intelligence Service: Preparatory Studies for Eco-design Requirements of EuPs – Lot 15 Solid fuel small combustion installations, Task 7: Improvement potential, Working document, June 2009, S.38.

²⁰¹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Abl. EG L 312, 3.

wird hier nicht der Begriff Produkt, sondern der des Erzeugnisses zugrunde gelegt. Hiermit dürfte aber das gleiche gemeint sein. Art. 8 Abs. 2 und 3 Abfallrahmenrichtlinie machen die Konkurrenz zur Ökodesign-Richtlinie deutlich:

„(2) Die Mitgliedstaaten können geeignete Maßnahmen ergreifen, damit Erzeugnisse so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und die Entstehung von Abfällen verringert wird, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und Beseitigung der Erzeugnisse, die zu Abfällen geworden sind, gemäß den Artikeln 4 und 13 stattfinden. Solche Maßnahmen können unter anderem die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen fördern, die mehrfach verwendbar sind, technisch langlebig und, nachdem sie zu Abfällen geworden sind, zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind.

(3) Bei Anwendung der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigen die Mitgliedstaaten die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die sozialen Folgen, wobei sie darauf achten, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet bleibt.“

Auch wenn der Fokus auf die Abfalleigenschaft des Produkts stark ausgeprägt ist, wird doch auch allgemein auf die „Umweltfolgen“ abgestellt. Bei konsequenter Umsetzung dieses Prinzips der erweiterten Herstellerverantwortung in das nationale Recht kann es leicht zu Konflikten mit Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie kommen. Auch diese berücksichtigt schließlich Indikatoren wie die Wiederverwendbarkeit und Rezyklierbarkeit sowie die entstehende Mengen von Abfällen und gefährlichen Abfällen (Anhang I Nr. 1.3. f) und j)). Zwar wurde diese Möglichkeit im Umsetzungsprozess zur Ökodesign-Richtlinie bislang nicht in Form von Produktanforderungen genutzt, beispielsweise für die Produktgruppe der PCs und Monitore wurde aber die Formulierung von Anforderungen an die Rezyklierbarkeit der Produkte von Umweltorganisationen und mehreren Mitgliedstaaten (voraussichtlich vergeblich) gefordert.²⁰² Es ist daher möglich, dass mittelfristig über die Ökodesign-Richtlinie diesbezügliche Anforderungen festgelegt werden, insbesondere nach der spätestens 2012 anstehenden Überarbeitung²⁰³ der Methode zur Bestimmung bedeutender Umweltparameter.²⁰⁴

In Art. 8 Abs. 4 der Abfallrahmenrichtlinie wird auf das Kohärenzgebot hingewiesen:

²⁰² Quelle: Auswertungen von Ökopol der zum Ökodesign-Konsultationsforum eingesandten Positionspapiere der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder.

²⁰³ Vgl. Art. 21 a) Ökodesign-Richtlinie.

²⁰⁴ Bislang wird dafür im Rahmen der Vorstudien die "Methodology study for Ecodesign of Energy-using Products" (MEEuP) verwendet: VHK Van Holsteijn en Kemna BV 2005: Methodology study for Ecodesign of Energy-using Products. MEEuP Methodology Report. Diese Methodik stellt den Energieverbrauch als relevanten Umweltparameter stark in den Vordergrund, nach einer Überarbeitung könnten also auch andere Aspekte mehr Bedeutung erlangen.

„Die erweiterte Herstellerverantwortung wird unbeschadet der Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung gemäß Artikel 15 Absatz 1 und unbeschadet der geltenden abfallstrom- und produktspezifischen Rechtsvorschriften angewandt.“

Die Grenzlinie ist jedoch nicht klar. Dies gilt auch für das Verhältnis der Abfallvermeidung nach Art. 9 Abfallrahmenrichtlinie zu Produkthanforderungen nach der Ökodesign-Richtlinie. Die Abfallvermeidung wird insbesondere durch die neu zu erstellenden Abfallvermeidungsprogramme nach Art. 20 Abfallrahmenrichtlinie konkretisiert. So heißt es in Art. 9 a der Richtlinie mit ausdrücklichem Bezug zum Ökodesign von Produkten:

„a) bis Ende 2011, Vorlage eines Zwischenberichts über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung; einschließlich der Ausarbeitung einer Produkt-Ökodesign-Politik, mit der gegen das Entstehen von Abfällen und gegen gefährliche Stoffe in Abfällen vorgegangen wird, mit dem Ziel, Technologien zu fördern, die auf langlebige, wiederverwendbare und recyclebare Produkte ausgerichtet sind;“

Ökodesign- und Abfallrahmenrichtlinie sehen damit Instrumente im Rahmen einer integrierten Produktpolitik vor, die auf das gleiche Ziel, die Optimierung des Ökodesigns von Produkten, ausgerichtet sind. Die Instrumente sind allerdings verschieden. Während die Abfallrahmenrichtlinie nahezu vollständig auf Umsetzung durch die Mitgliedstaaten setzt, sieht die Ökodesign-Richtlinie mit den Durchführungsmaßnahmen verbindliche, regelmäßig als EU-Verordnung gestaltete Produkthanforderungen vor.

Es liegt in der Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten, eine klare Abgrenzung herbeizuführen. Ein möglicher Weg dahin ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Auswahl und Reglementierung von Produkten nach der Ökodesign-Richtlinie im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.

2.2.1.4. Zwischenergebnis

In den Durchführungsmaßnahmen auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie können außer Energieeffizienzmaßnahmen auch umwelt- und ressourcenschutzbezogene Festsetzungen normiert werden. Dies gilt grundsätzlich auch in Bezug auf Emissionsgrenzwerte für Heizkessel und KLEINFEUERUNGSANLAGEN, wo Grenzwerte zumindest für NO_x-Emissionen bereits diskutiert werden. Jedoch ist zweifelhaft, ob Grenzwertfestlegungen in Durchführungsmaßnahmen angesichts konkurrierender Regelungsregime auf gemeinschaftsrechtlicher und auch nationaler Ebene wie des Immissionsschutz- und Abfallrechts sinnvoll sind.

Vieles spricht für eine „freiwillige Selbstbeschränkung“ auf Seiten der für die Implementation der Ökodesign-Richtlinie verantwortlichen Stellen (insbesondere der Kommission). Dies ist nicht in dem Sinne zu verstehen, dass die Kommission Abstriche bei dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV postulierten hohen Schutzniveau machen sollte. Im Gegenteil, es geht darum ein kohärentes System des europäischen Umweltrechts zu schaffen, das auf eine ständige Verbesserung der Umweltqualität abzielt (s. Art. 191 Abs. 1 AEUV). Die verschiedenen Rege-

lungsregime wie das Abfallrecht, das Klimaschutz- oder Wasserrecht und eben auch die produktbezogenen Normen wie die Ökodesign-Richtlinie müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass es nicht zu ineffektiven und ineffizienten Überschneidungen kommt. In diesem Sinne gilt es für die Ökodesign-Richtlinie, dort anzusetzen, wo die Umweltschutzziele mit den jeweiligen Durchführungsmaßnahmen am effizientesten erreicht werden können.

2.2.2. Nationale Festsetzung produktbezogener Umwelt- und Ressourcenaspekte, soweit diese in Durchführungsmaßnahmen nicht geregelt sind?

Fraglich ist, ob in Durchführungsmaßnahmen nicht geregelte produktbezogene Umwelt- und Ressourcenaspekte auf nationaler Ebene geregelt werden können.

2.2.2.1. Auslegungskriterien

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie: danach dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines unter die Richtlinie fallenden Produkts nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen untersagen, beschränken oder behindern, wenn dieses Produkt mit dem CE-Kennzeichen versehen ist und die jeweils geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist. Diese Regelung wird ergänzt durch Art. 15 Abs. 6 a. E. der Ökodesign-Richtlinie:

„Die Durchführungsmaßnahmen können auch vorsehen, dass für bestimmte Ökodesign-Parameter nach Anhang I Teil 1 keine Ökodesign-Anforderungen aufzustellen sind.“

Das Nichtvorsehen einer Ökodesign-Anforderung führt dann zu einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung in Bezug auf die Festsetzung solcher Anforderungen durch den Mitgliedstaat. In diesem Fall besteht kein mitgliedstaatlicher Spielraum zur Regelung dieser Grenzwerte. Dadurch können insbesondere dann Konflikte mit dem Gemeinschaftsrecht entstehen, wenn die Inbetriebnahme einer Feuerungsanlage durch nationale Regelungen verhindert wird, obwohl die Voraussetzungen des Art. 6 Ökodesign-Richtlinie erfüllt sind.

Ein möglicher Weg, derartige mitgliedstaatliche Regelungen beizubehalten oder zu erlassen, liegt in dem oben beschriebenen Verfahren des Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 4 – 6 EG). Darauf weist die Richtlinie in ihrem 11. Erwägungsgrund ausdrücklich hin. Wie ebenfalls oben dargelegt, ist dieser Weg jedoch praktisch kaum gangbar.

Es ist daher im Wege einer genauen Auslegung des Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie zu prüfen, wann die unionsrechtliche Sperrwirkung eintritt. Folgende Punkte sind insoweit zu beachten:

- Die Produktgruppe muss selbstverständlich von der Durchführungsmaßnahme erfasst sein. Wird eine Durchführungsmaßnahme für eine nach bestimmten Merkmalen definierte Gruppe von Produkten erlas-

sen, können sich die Nichtregelungen von Ökodesign-Anforderungen auch nur auf genau diese Gruppe beziehen. Werden z. B. Ökodesign-Anforderungen nur für Heizkessel ab einer bestimmten Feuerungswärmeleistung vorgesehen, kann sich die Nichtfestlegung von Anforderungen nicht auf Heizkessel beziehen, die unterhalb dieser Schwelle liegen.

- Die Nichtregelung muss ausdrücklich erfolgen. Allein die Tatsache, dass bestimmte Ökodesign-Parameter in der Durchführungsmaßnahme nicht erwähnt werden, reicht nicht aus, um die Folge einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung auszulösen. Das bedeutet, dass sich die Nichtregelung objektiv aus der Durchführungsmaßnahme ergeben muss.
- Dazu gehört weiter eine subjektive Komponente. Der Autor der Durchführungsmaßnahme (d. h. in der Regel der Verordnungsgeber) muss sich der Nichtregelung bewusst gewesen sein. Ein unbewusstes „Übersehen“ oder „Vergessen“ erfüllt nicht die Voraussetzung einer ausdrücklichen Nichtregelung.
- Weiter muss in der Durchführungsmaßnahme selbst vorgesehen sein, dass für bestimmte Ökodesign-Parameter keine Ökodesign-Anforderung formuliert werden soll. Neben dem Text der Durchführungsmaßnahme liegende Erklärungen der Kommission, der Ausschüsse oder anderer in das Verfahren zur Erstellung der Durchführungsmaßnahme eingebundener Stellen können zwar für die Auslegung hilfreich sein, reichen aber für die Nichtregelung nicht aus.
- Bestehen Zweifel daran, ob der Normgeber eine ausdrückliche Nichtregelung treffen wollte, ist eine solche abzulehnen. Insoweit kann auch das für das Unionsrecht grundlegende Subsidiaritätsprinzip herangezogen werden. Will der Gemeinschaftsnormgeber eine mitgliedstaatliche Gesetzgebung im Interesse einer einheitlichen Rechtslage in allen Mitgliedstaaten verhindern, muss er die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, andernfalls müssen die Mitgliedstaaten das Recht zur Gesetzgebung behalten.

Konkret stellt sich die Frage, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, wenn sich die Nichtregelung nicht aus den einzelnen Artikeln einer Verordnung, sondern nur aus den Erwägungsgründen ergibt. Die am Anfang der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsnormen aufgeführten Erwägungsgründe sind häufig sehr detailliert und geben dem Rechtsanwender wertvolle Hinweise für die Anwendung bzw. Umsetzung. Grundsätzlich nehmen auch Anmerkungen und Fußnoten an der Verbindlichkeit der Verordnung teil.²⁰⁵

Dennoch enthalten sie ihrer Natur nach regelmäßig keine Bestimmungen mit verbindlichem Charakter. D. h., diese finden sich ausschließlich in den jeweiligen Artikeln. Nur diese können (im Falle einer Verordnung) angewandt bzw. (im Falle einer Richtlinie) umgesetzt werden. Eine ausdrückliche Nichtregelung im

²⁰⁵ Nettesheim, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, Art. 249 EG, Rn. 119; s. auch EuGH, Rs. 80/72, Koninklijke Lassefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1973, 635.

Sinne der Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 15 Abs. 6 der Ökodesign-Richtlinie ist rechtlich gesehen, auch wenn dies paradox klingen mag, eine Regelung. Es wird geregelt, dass bestimmte Ökodesign-Parameter nicht geregelt werden sollen. Diese Erwägungen sprechen daher dagegen, dass die Erwähnung einer Nichtregelung in den Erwägungsgründen eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung auslösen kann.

2.2.2.2. Auslegung anhand von Beispielsfällen

Auf der anderen Seite wird diese enge Auslegung von Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 15 Abs. 6 dem Willen des Richtlinien- bzw. Ordnungsgebers möglicherweise nicht in jedem Einzelfall gerecht. Ergibt sich unmissverständlich aus den Erwägungsgründen einer Durchführungsmaßnahmen-Verordnung, dass ganz genau bestimmte Ökodesign-Parameter nicht geregelt werden sollen und auch der Mitgliedstaat diese nicht regeln soll, kann eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung ausnahmsweise angenommen werden. Erforderlich ist eine genaue Auslegung der jeweiligen Verordnungstexte. Beispielhaft werden im Folgenden verschiedene Durchführungsmaßnahmen untersucht. Allen ist gemeinsam, dass die Nichtregelung sich nur aus den Erwägungsgründen ergibt.

Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 über Haushaltslampen lautet:

„Die von dieser Verordnung erfassten Produkte sind im Wesentlichen zur alleinigen oder zusätzlichen Beleuchtung von Räumen im Haushalt bestimmt, d. h. dazu, durch Ersatz oder Ergänzung des Tageslichts durch künstliches Licht die Sichtverhältnisse in einem Raum zu verbessern. Speziallampen (wie Lampen, die in Verkehrssignalanlagen, Terrariumsbeleuchtungen oder Hausgeräten zum Einsatz kommen und in der ihnen beiliegenden Produktinformation eindeutig als solche gekennzeichnet sind), sollten von dieser Verordnung nicht erfasst werden.“

Fraglich ist, ob nach dieser Formulierung für Speziallampen ausdrücklich keine Ökodesign-Anforderungen festgelegt werden, mit der Folge, dass dann eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung eintreten würde. Eindeutig wird gesagt, dass derartige Lampen nicht erfasst werden sollten, d. h. die Durchführungsmaßnahme will keine Regelungen betreffend diese Lampen treffen. Diese sind auch genauer definiert, so dass sie von den von der Maßnahme abgedeckten Lampen abgrenzbar sind. Legt man die oben aufgeführten Kriterien zugrunde, ist jedoch festzustellen, dass hier keine ausdrückliche Nichtregelung anzunehmen ist. Die Ausführungen in Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EG) Nr. 244/2009 haben keinerlei Regelungscharakter. Hierfür sind zwei Gesichtspunkte ausschlaggebend: Zum einen werden nur die nicht erfassten Produkte selbst genannt, nicht aber bestimmte Ökodesign-Parameter, die nicht geregelt werden sollten. Zum anderen spricht das Wort „sollten“ gegen eine ausdrückliche Nichtregelung. Dieses Verb ist hier wohl nicht als Imperativform zu verstehen, die eine Aufforderung enthält, sondern lediglich als Imperfektform des Verbs „sollen“. D. h., der Ordnungsgeber schaut auf den Normgebungsprozess zurück und erläutert, dass nach seinem Willen eben diese Lampenarten nicht erfasst

werden sollten. Zusammen mit dem oben beschriebenen Kriterium, dass im Zweifel von einer mitgliedstaatlichen Regelungskompetenz auszugehen ist, sprechen diese Überlegungen gegen eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung einer derartigen Formulierung in den Erwägungsgründen.

Eine andere Klausel findet sich Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EG) Nr. 1275/2008 über Standby-Verluste:

„Von dieser Verordnung nicht erfasste Betriebsarten wie der ACPI-S3-Modus von Rechnern sollten in den produktspezifischen Durchführungsmaßnahmen zur Richtlinie 2005/32/EG²⁰⁶ berücksichtigt werden.“

Hier wird wiederum das Wort „sollten“ verwendet, jedoch ist dies als Imperativ, als Aufforderung an den Normgeber zu verstehen, die bezeichnete Betriebsart in einer anderen Durchführungsmaßnahme zu berücksichtigen. Auch hier wird nicht etwas ausdrücklich nicht geregelt. Der Ordnungsgeber macht aber deutlich, dass eine Regelung auf gemeinschaftsrechtlicher, nicht mitgliedstaatlicher Ebene erfolgen soll. Dieser Wunsch des Normgebers kann noch keine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung auslösen. Es fehlt an der ausdrücklichen Regelung im Sinne des Art. 15 Abs. 6 a. E., dass für bestimmte Ökodesign-Parameter keine Ökodesign-Anforderungen aufzustellen sind.

Wiederum anders ist die Formulierung in Erwägungsgrund 8 der Verordnung (EG) Nr. 640/2009 über Elektromotoren:

„Aus der vorbereitenden Studie geht hervor, dass der Stromverbrauch im Betrieb der einzige wichtige Ökodesign-Parameter ist, der im Sinne von Anhang I Teil 1 der Richtlinie 2005/32/EG²⁰⁷ mit der Produktgestaltung zusammenhängt.“

Hier wird darauf hingewiesen, dass es nur einen relevanten Ökodesign-Parameter für das betreffende Produkt gibt. Dies könnte zu einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung führen, so dass die Mitgliedstaaten keine weiteren Ökodesign-Anforderungen aufstellen dürften. Legt man die oben umschriebenen Kriterien zugrunde, ergibt sich jedoch auch hier kein Regelungscharakter. Es wird nicht geregelt, dass bestimmte Ökodesign-Anforderungen nicht aufgestellt werden sollen. Vielmehr handelt es sich um einen unverbindlichen Hinweis des Ordnungsgebers.

Im Fall des in der Diskussion befindlichen Arbeitsdokuments zu Heizkesseln findet sich wieder ein anderer Ansatz (vgl. Abschnitt 2.2.1.2.1). Dort sind als relevante Umweltaspekte der Energieverbrauch und Emissionen während der Nutzungs- und z.T. auch während der Entsorgungsphase genannt. Die bedeutenden Emissionen umfassen neben NO_x-Emissionen ausdrücklich auch CO-, Kohlenwasserstoff-, Partikel- und Kältemittelmissionen. Außer für NO_x werden jedoch keine Grenzwerte vorgeschlagen. Dies wird damit begründet, dass für die übrigen Emissionen keine geeigneten harmonisierten Messverfahren vorliegen, welche aber in der Zukunft entwickelt werden sollen. Hier ist von einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung hinsichtlich der Regelung der genann-

²⁰⁶ Jetzt Richtlinie 2009/125/EG.

²⁰⁷ Jetzt Richtlinie 2009/125/EG.

ten Emissionen auszugehen. CO-, Kohlenwasserstoff-, Partikel- und Kältemitelemmissionen sind ausdrücklich im Anhang des Arbeitsdokuments als relevante Ökodesign-Parameter genannt, werden aber begründeterweise nicht geregelt. Zusätzlich wird die Absicht bekundet, die Ursache für die Nicht-Regelung in Zukunft beheben zu wollen. Damit wäre der in Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie (vgl. Abschnitt 2.2.2.1) beschriebene Fall erfüllt: Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen eines Produkts nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen beschränken, da die geltende Durchführungsmaßnahme vorsieht, dass für die genannten Parameter keine Ökodesign-Anforderung erforderlich ist. Haben Mitgliedstaaten z. B. bestehende CO-Grenzwerte für Gasfeuerungsanlagen, ist es daher sinnvoll, wenn die Durchführungsverordnung zumindest in den Erwägungsgründen ausdrücklich darauf hinweist, dass diese beibehalten werden können.

Es bleibt abzuwarten, wie der genaue Wortlaut der zu erwartenden Verordnung sein wird und ob die Absicht zur Nicht-Regelung in der Verordnung selbst oder nur in den Erwägungsgründen formuliert werden wird.

2.2.2.3. Sonderfall Selbstregulierung

Die Ökodesign-Richtlinie sieht in verschiedenen Artikeln (z. B. 15, 17) ausdrücklich die Möglichkeit der Selbstregulierung durch freiwillige Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen o. ä. vor. Maßnahmen der Selbstregulierung werden nicht zum Inhalt von Durchführungsmaßnahmen gemacht. Art. 17 Ökodesign-Richtlinie bestimmt aber:

„Selbstregulierung

Freiwillige Vereinbarungen und andere im Rahmen dieser Richtlinie als Alternativen zu Durchführungsmaßnahmen vorgestellte Selbstregulierungsmaßnahmen werden zumindest nach Anhang VIII bewertet.“

Anhang VIII sieht für diese Bewertung durch die Kommission „Orientierungskriterien“ vor. Dazu zählen die Offenheit der Beteiligung, der Mehrwert für den Umweltschutz, die Repräsentativität, quantifizierte und abgestufte Ziele und die Beteiligung der Zivilgesellschaft durch öffentliche Information, die Überwachung und Berichterstattung sowie die Nachhaltigkeit und die Kompatibilität von Anreizen.

Eine mitgliedstaatliche Umsetzung ist nicht erforderlich. Es ist aber fraglich, inwiefern für einzelne Mitgliedstaaten ein Regelungsspielraum für von solchen Vereinbarungen o. ä. erfasste Produktgruppen verbleibt. Da die Rechtsverbindlichkeit und Durchsetzbarkeit freiwilliger Vereinbarungen problematisch ist, könnten einzelne Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen erlassen oder diese Möglichkeit zumindest als Mittel einsetzen, um im Konsultationsforum Druck aufzubauen, wenn sie mit dem Entwurf einer solchen Vereinbarung nicht zufrieden sind. Die Richtlinie räumt Selbstregulierungsinitiativen ein hohes Gewicht ein und sieht einen Vorrang vor anderen Maßnahmen vor, wie aus den Erwägungsgründen deutlich wird:

„(18) Alternative Wege wie die Selbstregulierung durch die Industrie sollten Vorrang erhalten, wenn sich die politischen Ziele mit ihnen vo-

raussichtlich schneller oder kostengünstiger erreichen lassen als mit Rechtsvorschriften. Rechtsvorschriften können erforderlich sein, wenn die Marktkräfte die Entwicklung nicht in die gewünschte Richtung lenken oder nicht rasch genug vorantreiben.

(19) Die Selbstregulierung, einschließlich freiwilliger Vereinbarungen in Form einseitig übernommener Verpflichtungen der Wirtschaft, kann dank schneller und kostengünstiger Anwendung raschen Fortschritt ermöglichen und flexible und angemessene Anpassungen an die technischen Möglichkeiten und die Sensibilitäten des Marktes ermöglichen.“

Würde solchen Selbstregulierungsinitiativen, die den Kriterien des Anhangs VIII entsprechen und von der Kommission entsprechend positiv bewertet worden sind, keine Sperrwirkung für das nationale Recht zukommen, könnten einzelne Mitgliedstaaten diese durch nationale Regelungen konterkarieren und zumindest für ihren Geltungsbereich wirkungslos werden lassen. Dies würde dem Willen des Richtliniengebers, Selbstregulierungsinitiativen einen Vorrang vor ordnungsrechtlich einzustufenden Durchführungsmaßnahmen einzuräumen, zuwider laufen.

Andererseits müssen die angesichts des Subsidiaritätsprinzips oben skizzierten strengen Kriterien für den Eintritt einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung auch hier gelten. Problematisch sind wie o. a. die Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit der Selbstregulierungsinitiative. Eine Sperrwirkung kann nur eintreten, wenn diese neben der Erfüllung der in Anhang VIII genannten Kriterien inhaltlich für die Gemeinschaft insgesamt verbindlich und mit wirksamen Sanktionsmechanismen für den Fall einer Nichteinhaltung ausgestattet ist. Regelmäßig dürfte dies bei Selbstregulierungsinitiativen nicht der Fall sein. Reine Selbstregulierungsinitiativen²⁰⁸ haben keine Rechtsverbindlichkeit, sondern können eher als politische Verpflichtungen verstanden werden. Dies gilt auch wenn sie von der Kommission unterstützt oder anerkannt werden. Den sich „verpflichtenden“ Wirtschaftsverbänden oder anderen Organisationen sichert die Kommission dadurch nicht verbindlich zu, in Zukunft keine regulatorischen Maßnahmen zu ergreifen:

„Die Kommission kann niemals durch „Bestätigung“ eines solchen Engagements auf ihr Initiativrecht verzichten. Ebenso wenig kann die „Bestätigung“ des Engagements eines Unternehmens durch einen Briefwechsel jemals irgendeine Verpflichtung für die Kommission bedeuten.“²⁰⁹

Ebenso dürfte eine Anerkennung einer Selbstregulierungsmaßnahme durch die Kommission keine gemeinschaftsrechtliche Sperrfunktion auslösen. Dies kann nur durch eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme selbst geschehen, nicht jedoch durch die bloße Absichtsbekundung, eine Selbstregulierungsmaßnahme

²⁰⁸ Im Sinne der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene, 17.7.2002, KOM(2002) 412 endgültig.

²⁰⁹ Ebd., S. 8.

anzuerkennen und damit implizit eventuell auf eine regulatorische Maßnahme zu verzichten.

Anders sieht es jedoch im Fall der Koregulierung aus.²¹⁰ Hierbei wird eine Rechtsvorschrift erlassen, in der nur die wesentlichen Aspekte festgelegt sind, einschließlich Zielen, Durchführungsfristen und -mechanismen, Überwachungsmethoden und eventuelle Sanktionen. Die Art und Weise der Durchführung wird den betroffenen Parteien überlassen.²¹¹ Da hier ein Rechtsakt die Grundlage bildet, sind Koregulierungsmaßnahmen hinsichtlich der gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung Umsetzungsverordnungen in ihrer Wirkung gleichzusetzen. Letztlich kann dies nur anhand des jeweiligen Einzelfalls geklärt werden, da es bisher wenig Erfahrung mit Koregulierung gibt.²¹²

2.2.2.4 Zwischenergebnis

An die Nichtregelung von Ökodesign-Anforderungen mit der Folge einer gemeinschaftsrechtlichen Sperrwirkung für den nationalen Normgeber nach Art. 6 Abs. 2 Ökodesign-Richtlinie sind strenge Voraussetzungen zu knüpfen. In den untersuchten Beispielfällen konnte eine solche ausdrückliche Nichtregelung nur im Fall des Entwurfs der Durchführungsmaßnahme für Heizkessel festgestellt werden. Da bei dieser Produktgruppe bisher jedoch nur ein Arbeitsdokument vorliegt, bleibt abzuwarten, was die Durchführungsmaßnahme für Heizkessel schließlich beinhalten wird.

2.2.3. Gezielte Einräumung nationaler Regelungsmöglichkeiten in Durchführungsmaßnahmen?

Weiter stellt sich die Frage, ob in einer Durchführungsmaßnahme auf Grundlage des Art. 15 Ökodesign-Richtlinie nationale Maßnahmen („Opting-Out“) in Richtung auf die Festlegung schärferer Grenzwerte ermöglicht werden können. Dies kann vor dem Hintergrund, dass bei 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Vorgaben leicht auf einem niedrigen Umweltschutzniveau festgelegt werden können, gerade für einen im Hinblick auf technische Anforderungen an den Umweltschutz relativ weit entwickelten Staat wie die Bundesrepublik von Bedeutung sein.

2.2.3.1. Beispiele

Die gezielte Einräumung nationaler Regelungsmöglichkeiten ist in keiner der bisherigen Durchführungsmaßnahmen vorgesehen. Diese sind bislang als unmittelbar geltende Verordnungen erlassen worden und sehen keine mitgliedstaatliche Umsetzung vor.

Das letzte Arbeitsdokument für Warmwasserbereiter aus dem Juli 2008²¹³ enthält in Anhang III Installationsanforderungen, nach denen die Mitgliedstaaten

²¹⁰ Ebd., S. 8 f.

²¹¹ Ebd., S. 8.

²¹² Derzeit ist den Gutachtern kein Beispiel für Koregulierung in der EU bekannt.

²¹³ Working document on possible Ecodesign Energy labelling and Installation requirements for Dedicated Water Heaters, Juli 2008, S. 15 ff. Eine aktualisierte Fassung des Arbeitsdokuments wurde seitdem nicht veröffentlicht.

aufgefordert werden, strengere Energieeffizienz-Mindestanforderungen aufzustellen als in Anhang I (Ökodesign-Anforderungen für Warmwasserbereiter) vorgesehen. Unter Anhang III.2 sind allerdings Gründe genannt, aufgrund derer Mitgliedstaaten keine strengeren Anforderungen aufstellen müssen, u.a. technische, ökonomische und politische Gründe.

Der Anhang III bezieht sich jedoch auf die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden²¹⁴ (EPBD) und ist nur illustrativ an das Arbeitsdokument angehängt. In diesem Fall ist also nicht eine Einräumung nationaler Regelungsmöglichkeiten auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie gegeben, sondern es könnte auf Basis einer neugefassten EPBD die Möglichkeit nationaler Abweichungen von den Energieeffizienzvorgaben einer (dann geltenden) Ökodesign-Verordnung für Warmwasserbereiter geben. Diese würden dann als „Installationsanforderungen“ bezeichnet werden und nicht als Produktanforderungen.

2.2.3.2. Funktion der Rechtsangleichung im Binnenmarkt nach Art. 114 AEUV (ex-Art. 95) EG

Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung ist nach wie vor, dass die Ökodesign-Richtlinie ausschließlich auf die Binnenmarkt-Harmonisierungskompetenz des Art. 114 AEUV gestützt wird. Zunächst ist festzustellen, dass eine primärrechtliche Regelung für eine sekundärrechtliche Öffnung in Richtung auf schärfere mitgliedstaatliche (Umweltschutz-)Normen nicht besteht. Insbesondere kann von der „Opting-Out“-Klausel des Art. 193 AEUV (ex-Art. 176 EG) kein Gebrauch gemacht werden; diese ist nur einschlägig, wenn die Maßnahme auf die Umweltschutzkompetenznorm des Art. 193 AEUV gestützt wird. Für den Mitgliedstaat, der strengere Grenzwerte beibehalten oder neu festlegen möchte, ist wie oben beschrieben das Verfahren nach Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV wenig Erfolg versprechend. Auf der anderen Seite verhindert die Gemeinschaft durch die relativ strenge Stützung auf Art. 114 AEUV möglicherweise richtungsweisende, innovative nationale Umweltschutzmaßnahmen, die zugleich das nach Art. 114 Abs. 3 und Art. 191 AEUV angestrebte hohe Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft verbessern. Im Kern geht es um den klassischen Konflikt zwischen dem Bestreben nach Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt und dem Umweltschutz. Wegen der Stützung der Ökodesign-Richtlinie auf Art. 114 AEUV ist die Antwort auf die Ausgangsfrage im Bereich der Rechtsangleichungsvorschriften für den Binnenmarkt, nicht aber im Bereich der Umweltschutzkompetenzen, zu suchen.

Zur Klärung dieser Frage ist zunächst eine genauere Betrachtung der „Schutzniveaunklausel“ des Art. 114 Abs. 3 AEUV geboten. Die Klausel war 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf Betreiben der Bundesrepublik und Dänemarks in den damaligen Art. 100 a EWGV aufgenommen worden, um einen Ausgleich zwischen dem Ziel der Rechtsangleichung im Binnenmarkt und den ggf. höheren nationalen Umweltstandards zu erzielen.²¹⁵ Es handelt sich hier-

²¹⁴ Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L 1 vom 4.1.2003, S. 65-71. Z. Zt. Ist eine Neufassung der Richtlinie in Arbeit, vgl. KOM(2008) 780 endgültig.

²¹⁵ Tietje, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, Art. 95 Rn. 65 ff.

bei um eine rechtliche Verpflichtung im Sinne eines Optimierungsgebots, nicht nur einen politischen Appell.²¹⁶ Dies gilt umfassend, von der Gesetzesinitiative bis zum endgültigen Rechtsakt.²¹⁷ Nach wohl herrschender Auffassung geht es nicht um die Erreichung des höchsten Niveaus in einem einzelnen Mitgliedstaat.²¹⁸ Der Gemeinschaftsrechtsgeber hat bei neueren Erkenntnissen zu entscheiden, ob er diese in Richtung einer Anpassung im Rahmen der Rechtsharmonisierung berücksichtigt. Insgesamt spricht das Postulat des hohen Schutzniveaus dafür, dass auch in einer sekundärrechtlichen Norm auf Grundlage des Art. 114 AEUV die Einräumung eines nationalen Spielraums für strengere Umweltschutzanforderungen möglich sein muss, da hierdurch das Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft generell erhöht wird. Insbesondere kann davon auch eine Innovationswirkung für andere Mitgliedstaaten ausgehen.

Dagegen könnte jedoch sprechen, dass Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV ein spezielles Verfahren für den Fall vorsehen, dass Mitgliedstaaten strengere Normen beibehalten oder neu festlegen wollen. Wenn diese Absätze so zu verstehen sind, dass Abweichungen ausschließlich diesem Verfahren vorbehalten sein sollen, würde sich hieraus eine primärrechtliche Sperrwirkung für die sekundärrechtliche Regelung mitgliedstaatlicher Abweichungsmöglichkeiten ergeben. Die Auffassungen zu Zweck und Funktion der Abs. 4 – 6 sind unterschiedlich. Nach einer Meinung handelt es sich um Schutzergänzungs- bzw. Schutzverstärkungsklauseln.²¹⁹ Im Vordergrund stehe nicht die Abweichung von der Rechtsangleichung im Binnenmarkt, sondern der positiv zu wertende Effekt der Verbesserung des Umweltschutzes. Insbesondere enthalte Art. 114 Abs. 3 AEUV eine Rechtspflicht zum Umweltschutz:

„Bei der Schutzniveaunklausel handelt es sich um eine Rechtspflicht ... Abs. 3 S. 2 stellt mit Wirkung zum 1. 5. 1999 klar, was nach umstrittener, aber richtiger Auffassung bereits zuvor galt,... daß nicht nur die Kommission, sondern auch das Europäische Parlament und der Rat an die Schutzniveaunklausel gebunden sind, was sich bereits aus Art. 2 ergibt. Der Wortlaut „streben an“ kann dabei nicht dahingehend interpretiert werden, daß sich der Rat und das Parlament damit begnügen können, sich (ggf. auch vergeblich) um ein hohes Schutzniveau zu bemühen (prozedurales Verständnis). Hiermit soll vielmehr lediglich zum Ausdruck gebracht werden, daß es sich bei dem Umweltschutz nur um *ein* Ziel des Vertrages handelt, das mit sonstigen, insbesondere ökonomischen und sozialen Zielen im Sinne praktischer Konkordanz zur größtmöglichen Wirkung gebracht werden muß.“²²⁰

Art. 114 Abs. 4 - 6 AEUV seien daher als originäre Umweltschutznormen zu interpretieren.

Nach anderer Auffassung steht dagegen der Ausnahmecharakter dieser Absätze im Vordergrund. Danach handele es sich um bloße Derogationsmöglichkei-

²¹⁶ Ebenda, Rn. 69.

²¹⁷ Ebenda, Rn. 73.

²¹⁸ Ebenda, R. 76; weitergehend Krämer, ZUR 1997, 303, 305.

²¹⁹ So u. a. Kahl, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage 2007, Art. 95 Rn. 20.

²²⁰ Ebenda, Rn. 26.

ten.²²¹ Der Ansatz der Schutzergänzungsfunktion der Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV sei ausschließlich für den Umweltschutz entwickelt worden. Jedoch beträfen die Abweichungsmöglichkeiten auch andere Rechtsgüter, die in Art. 36 AEUV (ex-Art. 30 EG) genannt seien, wie etwa den Gesundheits- und den Arbeitsschutz. Es sei nicht vertretbar, ausschließlich den Zweck des Umweltschutzes in dieser Weise zu privilegieren. Vielmehr müssten dann auch die weiteren Rechtsgüter einer Schutzergänzung gegenüber offen stehen. Dies lasse sich aber wegen des Ursprungs des Art. 36 AEUV im Welthandelsrecht nicht vertreten. Es gebe auch kein Konzept einer abgestuften Integration im Sinne eines Europas der drei Geschwindigkeiten, das unterschiedliche Schutzniveaus in den Mitgliedsstaaten nicht nur erlaube, sondern verlange.²²² Vielmehr stünde die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Souveränitätsrechte im Vordergrund, die in einem Spannungsverhältnis zu dem umfassenden gemeinschaftlichen Regelungsanspruch im Bereich des Binnenmarktes stehe.²²³ Die Abweichungsmöglichkeiten in den Abs. 4 – 6 des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) seien als Ausnahmen vom Postulat der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt anzusehen und als solche eng zu interpretieren:

„Vielmehr folgt unmittelbar aus Art. 95 Abs. 3 EGV, der die Gemeinschaft ohnehin auf ein hohes Schutzniveau verpflichtet..., dass es nur im Ausnahmefall überhaupt die Notwendigkeit für ein noch höheres Schutzniveau in einem einzelnen Mitgliedstaat geben kann, das eine Abweichung von einer Rechtsangleichungsmaßnahme rechtfertigt.“²²⁴

Dieser Meinungsstreit spielt eine Rolle für die Reichweite der Anwendung der Tatbestände des Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV (ex-Art. 95 EG). Folgt man der Auffassung einer zumindest für den Umweltschutz bestehenden Schutzergänzungsklausel, gestaltet sich die Festlegung höherer nationaler Umweltschutzanforderungen in Abweichung von Harmonisierungsregeln im Binnenmarkt leichter. Folgt man dem gegenteiligen Verständnis, sind die Abs. 4 – 6 enger auszulegen. Dies hat Bedeutung für die mitgliedstaatliche Festlegung höherer Umweltschutzstandards.

Bei der hier im Mittelpunkt stehenden Fragestellung geht es jedoch nicht darum, sondern um die Einräumung von Regelungsspielräumen durch den Gemeinschaftsnormgeber. Auch insoweit ist der Meinungsstreit von Belang. Interpretiert man die Ausnahmetatbestände als (umweltschutzrechtliche) Schutzergänzungsklausel im Sinne eines Europas der drei Geschwindigkeiten, liegt auch vor dem Hintergrund der aus Art. 114 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 95 EG) resultierenden Rechtspflicht zum Umweltschutz die Schwelle für gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Öffnungsklauseln für die Mitgliedsstaaten niedriger.

Weiter lässt sich hier mit einem Erst-Recht-Schluss argumentieren: wenn schon Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV (ex-Art. 95 EG) Bedingungen ein Abweichen von gemeinschaftsrechtlichen Standards zugunsten des Umweltschutzes erlauben, dann müsste dies erst recht für die Gemeinschaft selbst gelten. Der Gemein-

²²¹ So u. a. Tietje, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, Art. 95 Rn. 92.

²²² In diesem Sinne aber Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EU, Art. 95 EGV Rn. 22; Becker, EuR 1998, 29, 37 f.

²²³ Tietje, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, Art. 95 Rn. 95.

²²⁴ Ebenda, Rn. 96 m. w. N.

schaftsnormgeber würde mit der Regelung einer Öffnungsklausel seiner Rechtspflicht nach Art. 114 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 95 EG), ein hohes Schutzniveau sicherzustellen, Genüge tun.

2.2.3.3. Formale Aspekte

Die Rechtsform der Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 249 EG) ist der Regelfall für Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie. Die Öffnung für mitgliedstaatliche Schutzergänzungen in einer Verordnung kann jedoch problematisch sein, da diese keiner Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Nach dem Wortlaut des Art. 288 AEUV (ex-Art. 249 EG) ist die Verordnung „in allen ihren Teilen verbindlich“. Ausführungsakte des Mitgliedstaats können gemeinschaftsrechtswidrig sein, wenn sie die unmittelbare Geltung der Verordnung verbergen können.²²⁵ Jedoch ist die Verordnung nicht so unflexibel, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag.

So gibt es das Institut der sog. „hinkenden Verordnung“. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen.²²⁶ Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Mitgliedstaaten der Verordnung beliebig eigene Regelungen hinzufügen dürfen. Diese müssen sich vielmehr eng an den vorgegebenen Rahmen halten.

Die Mitgliedstaaten müssen alle Maßnahmen treffen, die zur Gewährleistung der uneingeschränkten Anwendbarkeit der Verordnung erforderlich sind.²²⁷ Die nationalen Durchführungsmaßnahmen sind dann von den mitgliedstaatlichen Gerichten zu überprüfen, wobei als Maßstab die gemeinschaftsrechtliche Verordnung zugrunde zu legen ist. Weiter kann eine Verordnung nur für einzelne Mitgliedstaaten Bedeutung haben, während in den übrigen Mitgliedstaaten das bisherige (nationale) Recht fortgilt.²²⁸ Formale Geltung hat sie jedoch immer in allen Mitgliedstaaten. Der Geltungsanspruch der Verordnung kann nicht auf einzelne Mitgliedstaaten begrenzt werden.²²⁹ Im Übrigen ist der Verordnungsgeber aber in der inhaltlichen Ausgestaltung relativ frei:

„Im Hinblick auf die inhaltliche Regelungsdichte einer Verordnung eröffnet Art. 249 dem europäischen Normgeber einen weiten Spielraum. Eine Verordnung kann ihren Gegenstand einer abschließenden Regelung unterziehen und so nationales Recht gänzlich verdrängen. Es ist aber auch möglich, daß die Bestimmungen einer Verordnung nur einen Rahmen setzen, den der Mitgliedstaat dann auffüllen kann. Schließlich kann eine Verordnung auch eine Öffnungsklausel vorsehen: In diesem Fall steht es den Mitgliedstaaten frei, über den von der Verordnung (mit unmittelbarer Wirkung) formulierten (Mindest-)Standard hinauszugehen. Art. 249 begrenzt die diesbezügliche Gestaltungsfreiheit des Normge-

²²⁵ Ruffert, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EU, Art. 249 EGV Rn. 42.

²²⁶ Härtel, Handbuch europäische Rechtssetzung, 2006, S. 175.

²²⁷ Ruffert, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EU, Art. 249 EGV Rn. 43.

²²⁸ Ebenda, Rn. 44.

²²⁹ Nettesheim, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, Art. 249 EG, Rn. 119.

bers nicht; insbesondere ist kein „Mindestabstand“ zur Richtlinie zu halten.“²³⁰

Die Verordnung kann es den Mitgliedstaaten auch freistellen, ob sie die dort vorgesehenen Maßnahmen anwenden oder nicht.²³¹

Soweit es sich bei der Durchführungsmaßnahme um eine Richtlinie handelt, liegt es ohnehin in deren Rechtsnatur, dass den Mitgliedstaaten ein Spielraum für weitergehende Schutzvorschriften eingeräumt werden kann. Damit ist es auch formal möglich, in einer Durchführungsmaßnahme einen mitgliedstaatlichen Spielraum für weitergehende Regelungen vorzusehen.

2.2.3.4. Zwischenergebnis

Nach der hier vertretenen Auffassung ist es dem Gemeinschaftsnormgeber nicht verwehrt, in einer Durchführungsmaßnahme auf Basis der Ökodesign-Richtlinie gezielt nationale Regelungsspielräume vorzusehen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Ökodesign-Richtlinie auf Grundlage des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) erlassen wurde. Zum Beispiel kann in der Durchführungsmaßnahme vorgesehen werden, dass für Heizkessel und Kleinf Feuerungsanlagen im nationalen Recht schärfere Grenzwerte vorgesehen werden. Der Gemeinschaftsnormgeber hat dabei jedoch den Anspruch des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG), eine Rechtsangleichung im Binnenmarkt zu erzielen, im Auge zu behalten. Je nachdem, wie man die Funktion der Abweichungsklauseln des Art. 114 Abs. 4 - 6 AEUV (ex-Art. 95 EG) interpretiert, ist der Spielraum enger oder weiter zu fassen. Eine Durchführungsmaßnahme darf nicht so weit gehen, dass sie dem Mitgliedstaat völlige Freiheit bezüglich der Ökodesign-Anforderungen an Produkte lässt. Wesentliches Ziel der Durchführungsmaßnahme ist die Rechtsharmonisierung. Es kann sich nach dem Zweck des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) immer nur um einzelne Fenster handeln, die dem Mitgliedstaat zur Ausnützung eines eigenen Spielraums geöffnet werden können. Diese Öffnungen müssen in der Durchführungsmaßnahme genau bestimmt und eingegrenzt werden.

2.2.4. Weitergehende nationale Regelungen zur Begrenzung von Luftemissionen in besonders empfindlichen Gebieten?

Ein möglicher (Um-)Weg, für bestimmte Gebiete schärfere mitgliedstaatliche Regelungen für den Betrieb von Heizkesseln und Kleinf Feuerungsanlagen zu erlassen, als diese in den produktbezogenen Durchführungsmaßnahmen aufgrund der Ökodesign-Richtlinie gemeinschaftsrechtlich vorgesehen sind, könnte über die Luftreinhalteplanung auf Grundlage der Richtlinie 1999/30/EG (sog. Luftqualitätsrichtlinie)²³² eingeschlagen werden. Im Gemeinschaftsrecht finden sich Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe in weitere Tochter-Richtlinien wie der Richtlinie 1999/30/EG über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid

²³⁰ Ebenda, Rn. 120.

²³¹ Härtel, Handbuch europäische Rechtssetzung, 2006, S. 175 f.

²³² Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABl. L 163 vom 29.6.1999, S. 41.

und Stickstoffoxide, Partikel und Blei, der Richtlinie 2000/69/EG über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft sowie der Richtlinie 2002/3/EG über den Ozongehalt der Luft.

2.2.4.1. Mögliche Inhalte von Luftreinhalte- und Aktionsplänen

Insbesondere dient § 47 BImSchG der Umsetzung dieser Richtlinien.²³³ Werden europäische Luftqualitätsziele nicht eingehalten, sind zwingend Luftreinhaltepläne aufzustellen.²³⁴ § 47 Abs. 1 BImSchG verpflichtet die zuständigen Behörden zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans, wenn bestimmte, in der 22. BImSchV festgelegte Immissionsgrenzwerte einschließlich vorgesehener Toleranzmargen überschritten werden:

„(1) Werden die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht.“

Immissionsgrenzwerte sind insbesondere in der 22. BImSchV festgelegt und als strikt verbindliche Grenzwerte anzusehen, die ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr überschritten werden dürfen.²³⁵ § 47 Abs. 2 BImSchG sieht die Aufstellung von Aktionsplänen vor:

„(2) Besteht die Gefahr, dass die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen überschritten werden, hat die zuständige Behörde einen Aktionsplan aufzustellen, der festlegt, welche Maßnahmen kurzfristig zu ergreifen sind. Die im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung der Werte zu verringern oder den Zeitraum, während dessen die Werte überschritten werden, zu verkürzen. Aktionspläne können Teil eines Luftreinhalteplans nach Absatz 1 sein.“

Nach § 47 Abs. 3 BImSchG können solche Pläne aufgestellt werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Grenzwerte nicht eingehalten werden. Diese Bestimmung richtet sich auf die Verwirklichung von rein nationalen Luftqualitätszielen ohne gemeinschaftsrechtlichen Bezug. Des Weiteren sind Landesregierungen nach § 47 Abs. 7 Nr. 1 bis 3 BImSchG ermächtigt, durch Rechtsverordnungen vorzuschreiben, dass in näher zu bestimmenden Gebieten bestimmte Anlagen nicht oder nur zu bestimmten Zeiten oder nur unter erhöhten betriebstechnischen Anforderungen betrieben oder gar nicht erst errichtet werden dürfen, wenn die Gefahr besteht, dass Immissionsgrenzwerte der Rechtsverordnung nach § 48 a Abs. 1 BImSchG überschritten werden. § 47 Abs. 7 Nr. 4 BImSchG sieht in diesem Zusammenhang auch die Beschränkung der Verwendung von Brennstoffen in Anlagen vor. Eine parallele Regelung trifft § 49

²³³ Jarass, BImSchG, 7. Auflage 2007, § 47 Rn. 6.

²³⁴ Köck, in Beck'scher Online-Kommentar, Hrsg: Giesberts/Reinhardt, Stand: 01.07.2009, § 47 BImSchG Rn. 5.

²³⁵ Jarass, BImSchG, 7. Auflage 2007, § 47 Rn. 7.

BlmSchG für Gebiete, die eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelt-einwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche bedürfen.

Maßnahmen in einem Luftreinhalteplan sind grundsätzlich langfristig angelegt.²³⁶ Bei ihnen sind das Verursacherprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und sie müssen ausreichend wirksam sein.²³⁷ Als Beispiel seien Maßnahmen im Münchner Luftreinhalteplan von 2004 genannt, die sich auf nichtgenehmigungsbedürftige Feuerungsanlagen beziehen:

„6.3.1.2 Immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

Wie die Verursachieranalyse des LfU zeigt, tragen die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen in München zu ca. 3% der PM₁₀-Belastung und zu ca. 9% der NO₂-Belastung bei.

Kleine und mittlere Feuerungsanlagen

Bei Anlagen, die der 1. BImSchV unterliegen, werden zum einen Ausnahmezulassungen bei Überschreiten der Grenzwerte (insbesondere Abgasverlust und Rußzahl) nur restriktiv und nur für einen möglichst kurzen Zeitraum erteilt, zum anderen sind die Bezirkskaminkehrer angehalten, ebenso konsequent turnusmäßige Anlagenmessungen wie auch erforderliche Nachmessungen durchzuführen. Das RGU wird weiterhin die 1999 erlassene Münchner Brennstoffverordnung konsequent vollziehen. Damit ist sichergestellt, dass kleine Holzfeuerungsanlagen (< 15 kW) nur aufgestellt werden dürfen, wenn sie die Einhaltung bestimmter Staubgrenzwerte gewährleisten. Die Betreiber offener Kamine werden dahin gehend beraten, ihre Feuerungen in geschlossene Anlagen umzurüsten. Auf die Erlaubnis zur nur gelegentlichen Nutzung (siehe auch Rechtssprechung der Zivilgerichte) werden die Betreiber hingewiesen.“²³⁸

Von besonderem Interesse ist insoweit die seit dem 30.10.1999 für München geltende Brennstoffverordnung,²³⁹ die ein Betriebsverbot für Feuerstätten mit festen Brennstoffen wie Holz oder Kohle mit einer Nennwärmeleistung von 15 Kilowatt und darunter vorsieht. Hiervon können Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Feuerstätte die Grenzwerte der Brennstoffverordnung einhält.

Der Luftreinhalte- und Aktionsplan Berlin 2005 – 2010 sieht insoweit folgende Maßnahmen vor:

„III.1.1.2.2 Hausheizung

Die novellierte Verordnung zu Kleinf Feuerungsanlagen [III.4] legt leistungsabhängige Abgasverlustgrenzwerte für bestehende sowie neue öl-

²³⁶ Ebenda, Rn. 12.

²³⁷ Ebenda, Rn. 13 f.

²³⁸ Luftreinhalteplan der Stadt München, S. 58

(http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/Bereich5/5wirfuersie/5wissen/luftreinhalteplan_muenchen.pdf).

²³⁹ Verordnung der Landeshauptstadt München über die Errichtung und den Betrieb von Einzelfeuerstätten für feste Brennstoffe (Brennstoffverordnung - BStV) vom 20. Oktober 1999, s. http://www.muenchen.info/dir/recht/123/123_20060426.pdf.

und gasgefeuerte Kleinfeuerungsanlagen fest. Aufgrund dessen musste bis 2004 ein Teil des Altanlagenbestands durch neue Geräte ersetzt werden. Zudem verlangt die Energieeinsparverordnung (EnEV) [III.2] den Austausch von veralteten Anlagen im Leistungsbereich von 4 bis 400 kW. Innerhalb des „großen Hundekopfes“²⁴⁰ ist ein Luftreinhalte-vorranggebiet ausgewiesen, in dem planungsrechtlich festgesetzt ist, dass bei Neubauten die Beheizung mit festen Brennstoffen nur mit zusätzlichen Minderungsmaßnahmen zur Reduktion der Schadstoff-Emissionen möglich ist. Während sich für die Stickoxidemissionen Reduktionen von 7 bis 9 % ergeben, wird bei den Partikelemissionen aufgrund des weiteren Rückgangs des Einsatzes von festen Brennstoffen eine Emissionsabnahme von 25 % bis zum Jahr 2005 und um 35 % bis 2010 erwartet.“²⁴¹

An diesen Beispielen wird deutlich, dass im Rahmen von Luftreinhalte- und Aktionsplänen weitgehende Anforderungen an den Betrieb von Feuerstätten und den Brennstoffeinsatz möglich und in einigen Städten auch üblich sind. Zu betonen ist, dass es sich nicht um produktbezogene Anforderungen handelt, d.h. es wird kein Inverkehrbringensverbot für bestimmte Produkte ausgesprochen. Die Anforderungen sind ausschließlich betriebsbezogen. Mittelbar hat dies aber auch Auswirkungen auf die Produkte: eine Kleinfeuerungsanlage, die aufgrund ihrer Eigenschaften in einem von einem Luftreinhalteplan betroffenen Gebiet nicht betrieben werden darf, ist für den Betreiber sinnlos. In der Wirkung können daher solche Betriebseinschränkungen Produktverboten gleichkommen.

2.2.4.2. Konflikte mit Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie

Konflikte mit Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie sind insbesondere dann möglich, wenn diese die jeweiligen Ökodesign-Anforderungen erfüllen, ihr Betrieb nach den Maßnahmen im Rahmen eines Luftreinhalte- und Aktionsplans jedoch untersagt oder eingeschränkt ist.

Die Luftqualitätsrichtlinie beruht auf der Umweltschutzkompetenznorm des Art. 175 EG. Luftreinhalte- und Aktionspläne nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG dienen der Umsetzung dieser Richtlinie und der Durchsetzung europäischer Luftqualitätsziele. Insoweit besteht der Konflikt daher auf Ebene des Gemeinschaftsrechts: auf der einen Seite stehen die auf der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) basierenden Produkthanforderungen (bzw. ausdrücklichen Nichtregelungen), auf der anderen Seite die gemeinschaftsrechtlichen, auf Art. 192 AEUV (ex-Art. 175 EG) fußenden Umweltschutzziele. Es geht also nicht um die Wahrnehmung der Möglichkeit eines nationalen Alleingangs im Umweltschutz nach Art. 193 AEUV (ex-Art. 176 EG). Weiter ist zu berücksichtigen, dass Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) in Abs. 3, wie oben beschrieben, auch das hohe Schutzniveau im Umweltschutz hervorhebt. Nach Art.

²⁴⁰ Wegen seiner markanten Form wird das von der Berliner Ringbahn umschlossene Gebiet auch „Großer Hundekopf“ genannt.

²⁴¹ S. http://www.berlin.de/sen/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinhalteplan/download/Anhang-Luftreinhalteplan-Berlin_68ff.pdf.

114 AEUV (ex-Art. 95 EG) sollen daher weiterreichende gemeinschaftsrechtliche Umweltschutzanforderungen grundsätzlich ermöglicht werden. Es lässt sich daher vertreten, dass in dem beschriebenen Konflikt die weitergehenden Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen von Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG im Verhältnis zu den produktbezogenen Ökodesign-Anforderungen vorgehen.

Hierfür spricht auch das Argument der Spezialität: Luftreinhalte- und Aktionspläne beziehen sich auf ganz bestimmte Gebiete, sie haben keine flächendeckende Geltung. Sie betreffen auch nur ganz bestimmte Eigenschaften von Heizkesseln und Feuerungsanlagen. Darüber hinaus können sie zeitlich beschränkt sein. Sind die Luftqualitätsziele erreicht, sind die Maßnahmen nicht mehr erforderlich und daher aufzuheben. Dieser räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Beschränkung stehen die allgemeineren Produkthanforderungen nach der Ökodesign-Richtlinie gegenüber, die für sämtliche Mitgliedstaaten gelten, zeitlich unbeschränkt sind und auch inhaltlich regelmäßig breiter angelegt sind.

Differenzierend ist die Konstellation zu betrachten, in der Betriebsbeschränkungen für Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen im Rahmen eines Luftreinhalteplans nach § 47 Abs. 3 BImSchG vorgesehen werden. Hier handelt es sich um die Durchsetzung rein national aufgestellter Luftqualitätsziele ohne entsprechende gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung. Dies ist als nationales „Opting-Out“ in Ausfüllung der Möglichkeit des Art. 193 AEUV (ex-Art. 176 EG) zu werten. Hier stehen also die gemeinschaftsrechtlichen, schwächeren Ökodesign-Anforderungen den nationalen, stärkeren Betriebsanforderungen für Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen gegenüber. Verstärkte Schutzmaßnahmen müssen nach Art. 193 Satz 2 AEUV (ex-Art. 176 Satz 2 EG) mit dem Vertrag vereinbar sein und nach Satz 3 der Kommission notifiziert werden. Insbesondere müssen sie mit den Binnenmarktregelungen vereinbar sein. Die Vereinbarkeitsklausel zielt jedoch nach h. M. nur auf das Primärrecht, nicht auf das Sekundärrecht. Würde das gesamte binnenmarktbezogene Sekundärrecht zu beachten sein, würde Art. 193 AEUV (ex-Art. 176 EG) praktisch leer laufen.²⁴² Danach kommt es insbesondere auf die Vereinbarkeit mit Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EG) an, der seinerseits in Abs. 2 auf ein hohes Schutzniveau im Umweltschutz abzielt. Letztlich ist eine Güter- und Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entscheidend.²⁴³ Diese fällt zugunsten der nationalen Beschränkungen aufgrund von Luftreinhalteplänen aus. Diese sind wie oben beschrieben räumlich, zeitlich und inhaltlich limitiert. Die Beeinträchtigung des Binnenmarktes ist daher relativ gering. Hinzu kommt, dass die Verbesserung der Luftqualität ein wichtiges Ziel im Sinne des Allgemeinwohls darstellt, das im Einzelfall auch Beschränkungen über die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen hinaus zulässt.

²⁴² Calliess, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EU, Art. 176 EGV Rn. 9.

²⁴³ Ebenda, Rn. 11.

2.2.4.3. Zwischenergebnis

Grundsätzlich sind damit weitergehende nationale Beschränkungen für Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen zur Begrenzung von Luftemissionen in besonders empfindlichen Gebieten zulässig. Ziel muss dabei aber immer die räumlich, zeitlich und inhaltlich begrenzte Limitierung des Gebrauchs der Feuerungsanlagen sein. Ein Luftreinhalte- und/oder Aktionsplan darf nicht als Vorwand für verdeckte Produkthanforderungen dienen, um Ökodesign-Anforderungen, die aus nationaler Sicht unzureichend sind, zu unterlaufen.

2.2.5. Zwang der Mitgliedstaaten zur Zulassung bestimmter Produkte aufgrund der Ökodesign-Richtlinie?

Im Rahmen der Problematik „Verhältnis von produktbezogenen Durchführungs- zu emissionsbezogenen Umweltschutzmaßnahmen“ kann weiter die Frage aufgeworfen werden, ob die Zulassung bestimmter Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen oder deren Brennstoffe über Art. 6 Ökodesign-Richtlinie erzwungen werden kann. Ist erst einmal eine auf Heizkessel oder Feuerungsanlagen bezogene Durchführungsmaßnahme erlassen worden, darf die Inbetriebnahme durch den Mitgliedstaat nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen verhindert werden. Dieser Fragestellung liegt der gleiche Konflikt zwischen gemeinschaftsrechtlichen Produkthanforderungen und mitgliedstaatlichen Umweltschutzanforderungen zugrunde, der im Rahmen der Untersuchung der oben behandelten Fragen dargestellt wurde.

2.2.5.1. Mittelbare Zulassungspflicht von Brennstoffen über die Ökodesign-Anforderungen an Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen

Die nationalen Möglichkeiten werden immer geringer, je breiter und detaillierter die Ökodesign-Anforderungen gestaltet werden. Ökodesign-Anforderungen können nicht nur das Produkt selbst erfassen, sondern auch Auswirkungen auf die Zulässigkeit des Einsatzes bestimmter Brennstoffe haben. So erstrecken sich die Ökodesign-Parameter nach Anhang 1 der Richtlinie auf die Nutzung des Produkts. Dies beinhaltet auch und gerade den Brennstoffeinsatz. Das gleiche gilt für den Verbrauch an Energie oder für die voraussichtlichen Immissionen, die je nach eingesetztem Brennstoff sehr verschieden ausfallen können.

Würde eine Feuerungsanlage, die die hierfür vorgesehenen Ökodesign-Anforderungen erfüllt, auf einen bestimmten Brennstoff angewiesen sein, könnte sich eine Zulassungspflicht für diesen Brennstoff ergeben. Mittelbar würde durch die Nichtzulassung des Brennstoffs der Gebrauch des Produkts unmöglich gemacht oder erheblich erschwert werden. Dies käme einer Beschränkung der Zulassung des Produkts selbst gleich. Art. 6 Abs. 1 der Ökodesign-Richtlinie verbietet aber jede Untersagung, Beschränkung oder Behinderung des Inverkehrbringens oder der Inbetriebnahme von Produkten, die die Ökodesign-Anforderungen erfüllen und mit dem CE-Zeichen versehen sind (s. oben).

2.2.5.2. Unmittelbare Zulassungspflicht für Brennstoffe auf Grund von Ökodesign-Anforderungen an die Brennstoffe selbst

Eine weitere sich stellende Frage geht dahin, ob nicht nur der Heizkessel oder die Kleinfeuerungsanlage als Produkt im Sinne der Ökodesign-Richtlinie anzusehen ist – dies ist eindeutig –, sondern auch der Brennstoff. Fraglich ist, ob Brennstoffe wie Kohle, Holz etc. als Produkte gelten können, die ihrerseits in einer Durchführungsmaßnahme nach der Ökodesign-Richtlinie reglementiert werden können. Brennstoffe erfüllen den Warenbegriff - sie werden in den Verkehr gebracht und auf dem Markt gehandelt (s. oben). Nach der Definition der bis Ende 2009 geltenden Ökodesign-Richtlinie 2005/32/EG würden sie jedoch kein energiebetriebenes Produkt in diesem Sinne sein, da sie keine Energie verbrauchen, sondern selbst die Energie in chemisch gebundener Form enthalten. Anders ist dies jedoch nach der Erweiterung der Richtlinie auf energieverbrauchsrelevante Produkte. Art. 2 Nr. 1. definiert nunmehr wie folgt:

„energieverbrauchsrelevantes Produkt“ („Produkt“) einen Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und der in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wird, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind, als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können;“

Es wäre möglich, nicht nur die Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen, sondern auch die Brennstoffe als energieverbrauchsrelevante Produkte einzuordnen. Ökodesign-Anforderungen an Brennstoffe könnten aus zwei Perspektiven gestellt werden. Zum einen könnten die Brennstoffe als selbstständige Produkte im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie angesehen und zum Gegenstand eigener Durchführungsmaßnahmen gemacht werden. Dies ergibt ein Blick auf die Ökodesign-Parameter in Anhang 1 der Richtlinie. Brennstoffe bestehen aus Rohmaterial, das ausgewählt und eingesetzt wird, sie werden gefertigt (d. h. hier zusammengesetzt), verpackt, transportiert und vertrieben (Anhang 1.1 lit. a-c). Installation und Wartung (Anhang 1.1 Ziff. d) sind zwar für Brennstoffe nicht einschlägig. Anhang 1 verlangt jedoch auch nicht, dass jede der verschiedenen Produktlebenszyklen in jedem Einzelfall zutreffen muss. Zudem fallen bei der Gewinnung der Brennstoffe Material, Energie und andere Ressourcen an (Anhang 1.2 lit a). Insbesondere beeinflussen sie den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise. Sie können z. B. in bestimmter Weise zusammengesetzt sein, so dass ein bestimmter Ertrag an Energie pro ausgestoßener Menge CO₂ freigesetzt wird.²⁴⁴ Ökodesign-Anforderungen für Brennstoffe könnten sich auch auf die entstehenden Schadstoffemissionen o.ä. beziehen. Dass die EU-Kommission Brennstoffe als energieverbrauchsrelevantes Produkt im Sinne der Ökodesign-Richtlinie einstufen wird²⁴⁵ und Durchführungsmaßnahmen für sie beschlossen werden könnten ist jedoch z.Zt. nicht absehbar.

²⁴⁴ D.h. der Kohlenstoff im Energieträger in einer bestimmten Oxidationsstufe vorliegt, z.B. als CH₄.

²⁴⁵ Vgl. Auslegung des Begriffs „energieverbrauchsrelevant“ (Abschnitt 2.1.3.2.2).

Zum anderen können über Durchführungsmaßnahmen mittelbare Anforderungen an die Brennstoffe über die Ökodesign-Anforderungen an die Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen gestellt werden, z. B. in der Art, dass nur bestimmte schadstoffarme Brennstoffe verfeuert werden dürfen. Welcher dieser Wege gewählt wird, hängt davon ab, wie die gewünschten Umweltschutzanforderungen am effektivsten und effizientesten durchgesetzt werden können. Da es wenig Sinn ergeben würde, Anforderungen an Brennstoffe ohne Berücksichtigung der dazugehörigen Anlagen, in denen diese eingesetzt werden, festzulegen, empfiehlt sich der letztgenannte Weg.

Darüber hinaus könnten ggf. auch Nachhaltigkeitsanforderungen an die Brennstoffe gestellt werden. Im Falle von Biomasse ist dies bereits geschehen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009²⁴⁶ sieht in den Art. 17 – 19 Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Brennstoffe vor. Dies soll nach Prüfung durch die Kommission auf feste Brennstoffe erweitert werden. Anders als die übrigen Bestimmungen der Richtlinie wurden die Art. 17 - 19 ausdrücklich auf Art. 114 AEUV (ex-Art 95 EG) gestützt. Diese Anforderungen wurden durch die auf Grundlage des EEG 2009 erlassene Biomassestromnachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV)²⁴⁷ in nationales Recht umgesetzt. Insoweit wäre dann eine klare Abstimmung mit bzw. Abgrenzung von den durch die Erneuerbaren-Richtlinie erfassten Brennstoffen geboten. Da nach der Ökodesign-Richtlinie jedoch nur Anforderungen bzgl. der Umweltauswirkungen, nicht aber der sonstigen Nachhaltigkeit der Produkte aufgestellt werden können, besteht hier zumindest im Bereich der nicht umweltbezogenen Nachhaltigkeitsanforderungen keine Gefahr von Überschneidungen.²⁴⁸

2.2.5.3. Zwischenergebnis

Damit kann sich ein mittelbarer oder unmittelbarer Zwang zur Zulassung bestimmter Brennstoffe für den Mitgliedstaat ergeben. Durchführungsmaßnahmen auf Basis der Ökodesign-Richtlinie sollten so gestaltet werden, dass sie mit anderweitigen umweltbezogenen Anforderungen abgestimmt sind. Dies gilt insbesondere auch für die in Kleinfeuerungsanlagen und Heizkesseln eingesetzten Brennstoffe (s. das Beispiel der Art. 17 – 19 Erneuerbaren-Richtlinie 2009 bzw. der BioSt-NachV). Wenn Durchführungsmaßnahmen für Kleinfeuerungsanlagen, die mit festen Brennstoffen betrieben werden, z. B. auch sog. „ungewöhnliche“ Biomasse wie Getreide oder Rapspresskuchen erfassen, besteht grundsätzlich die Verpflichtung, auch diese Brennstoffe zulassen zu müssen. Rechtspolitisch ist zu raten, insoweit Einfluss auf die Gestaltung der Ökodesign-Anforderungen in den Durchführungsmaßnahmen zu nehmen, um nationale Spielräume zu erhalten.

²⁴⁶ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EU 140/16 vom 5. 6. 2009.

²⁴⁷ Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung vom 23. Juli 2009, BGBl. I S. 2174.

²⁴⁸ Vgl. Ökodesign-Parameter in Anhang I Ökodesign-Richtlinie.

2.2.6. Grundrechtseingriffe durch Beschaffenheitsvorgaben für Produkte?

Schließlich ist sechstens zu prüfen, ob Top-Runner basierte Beschaffenheitsvorgaben für Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen in Form von technischen Anforderungen an die Anlagen oder Anforderungen an die einzusetzenden Brennstoffe Eingriffe in Grundrechte darstellen können. In Betracht kommen zunächst die Unionsgrundrechte, insbesondere auf Berufsfreiheit (Art. 15), unternehmerische Freiheit (Art. 16) und Eigentum (Art. 17), nach der seit dem 1. Dezember 2009 über Art. 6 EU-Vertrag²⁴⁹ verbindlichen Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁵⁰, soweit es sich um zwingende unionsrechtliche Vorgaben handelt. Soweit ein nationaler Spielraum für Beschaffenheitsvorgaben für Produkte besteht, ist insbesondere eine mögliche Verletzung der Art. 12 und 14 GG zu prüfen. Im Folgenden wird eine Verletzung der Grundrechte des Grundgesetzes geprüft. Die inhaltliche Argumentation bei der Prüfung der Unionsgrundrechte ist im Wesentlichen gleich.

2.2.6.1. Eingriff in die Berufsfreiheit

Derartige Beschaffenheitsvorgaben könnten Eingriffe in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG zur Folge haben. Unter einem Beruf in diesem Sinne ist jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage zu verstehen.²⁵¹

Im Hinblick auf den persönlichen Schutzbereich können zunächst die Hersteller der Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen betroffen sein, da sie sich an die jeweiligen Vorgaben halten müssen. Ebenso können Vertriebsunternehmen vom Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG erfasst sein, denn für sie können Verkaufsverbote gelten, soweit die Produkte die Anforderungen nicht erfüllen. Beide Tätigkeiten, sowohl die Herstellung als auch der Vertrieb der Produkte, sind als berufliche Tätigkeiten im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG anzusehen. Schließlich können auch die Käufer und Betreiber der Heizkessel oder Kleinfeuerungsanlagen in ihrer Berufsfreiheit beeinträchtigt sein, soweit sie diese im Rahmen ihrer Berufsausübung betreiben. Andernfalls käme eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht. Allerdings gilt Art. 12 Abs. 1 GG nur für Deutsche. Für ausländische Betroffene wäre ebenfalls auf Art. 2 Abs. 1 GG zurückzugreifen.²⁵²

Der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit umfasst die Berufswahl und die Berufsausübung einschließlich der Ausbildung. Hier kommt ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit in Betracht, weil Betroffene gehindert sein könnten, Produkte nach ihrer freien Entscheidung im Rahmen ihrer Tätigkeit als Produzent, Händler oder bei sonstigen beruflichen Aktivitäten einzusetzen.

²⁴⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. EU C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13.

²⁵⁰ ABl. EU C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 2.

²⁵¹ Ruffert, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 12 GG Rn. 40.

²⁵² Vgl. Ruffert, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 12 GG Rn. 33; BVerfGE 78, 179, 196 f.; 104, 337, 346; aA nur Scholz, in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 55. Erg.lieferg. 2009, Art. 12 Rn. 104.

Für eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG müsste durch die produktbezogenen Regelungen ein Eingriff in den Schutzbereich bewirkt werden. Der Eingriff ist weit zu fassen im Sinne jeden staatlichen Handelns, das dem Einzelnen ein in den Schutzbereich eines Grundrechts fallendes Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht.²⁵³ Hier kommt ein Eingriff durch normative, berufsbezogene Regelungen in Betracht, mit denen dem Betroffenen verbindliche Vorgaben für das Ob und Wie beruflicher Tätigkeit auferlegt werden. Nach der Rechtsprechung sollen mittelbar auf die Berufsausübung wirkende Regelungen, die nicht subjektiv berufsbezogen sind, nur dann als Eingriffe anzusehen sein, wenn sie eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennen lassen und wenn Auswirkungen von einigem Gewicht drohen.²⁵⁴ Die Regelung soll nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden.²⁵⁵ Hiernach könnte ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG durch Produkthanforderungen bezweifelt werden. Beschaffenheitsvorgaben für Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen haben für die Betroffenen allenfalls am Rande eine berufsregelnde Komponente. Sie zielen nicht auf die Berufsausübung als solche, sondern darauf, mit welchen Produkten (mit welchen Eigenschaften) gehandelt werden darf. In der Literatur wird die Beschränkung der Rechtsprechung auf Regelungen mit objektiv berufsbezogener Tendenz abgelehnt; diese Fragen seien auf der Ebene der Rechtfertigung zu prüfen.²⁵⁶

Für die Rechtfertigung des Eingriffs ist insbesondere auf die materielle Verfassungsmäßigkeit der produktbezogenen Regelung abzustellen. Nach der im sog. Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts²⁵⁷ entwickelten Dreistufentheorie ist in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinsichtlich der Eingriffsintensität abzustufen zwischen objektiven und subjektiven Berufswahlvoraussetzungen sowie Berufsausübungsregelungen.²⁵⁸ Wie oben beschrieben, kommt hier allenfalls ein Eingriff in Berufsausübungsregelungen in Betracht. Weil die Eingriffsintensität gering ist, sind solche Eingriffe bereits zulässig, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen.²⁵⁹ Die Produkthanforderungen dienen dem Umweltschutz, der eines der wichtigsten Ziele des Allgemeinwohls darstellt, insbesondere auch in der Verfassung mit Art. 20 a GG. Am legitimen Zweck solcher Produkthanforderungen bestehen daher keine Zweifel. Im Rahmen der weiteren Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ist zunächst nach dessen Geeignetheit im Sinne der Zielerreichung zu fragen. Umweltauflagen an Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen tragen u. a. zur Verbesserung der Luftqualität bei. Ihre Geeignetheit ist gegeben. Bezüglich der Erforderlichkeit kommt es darauf an, ob es mildere, weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreifende Mittel gibt,

²⁵³ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 24. Aufl 2008, Rn 240.

²⁵⁴ S. etwa BVerfGE 13, 181, 186; 97, 228, 254; 98, 218, 258; 111, 191, 213.

²⁵⁵ BVerfGE 97, 228, 254.

²⁵⁶ Ruffert, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 12 GG Rn. 57.

²⁵⁷ BVerfGE 7, 377.

²⁵⁸ Vgl. Ruffert, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 12 GG Rn. 93 ff.

²⁵⁹ BVerfGE 7, 377, 405 f.

die zum selben Ziel führen. Sicherlich lässt sich darüber streiten, ob andere Instrumente als ordnungsrechtliche Produktbeschränkungen möglich sind, wie z. B. Abgabenlösungen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber auch bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum hat.²⁶⁰ Das andere Mittel darf z. B. nicht zu einer spürbaren Erhöhung der Aufwendungen der öffentlichen Hand führen.²⁶¹ Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Gesetzgebers für ordnungsrechtlich geprägte Produkthanforderungen nicht zu kritisieren. Schließlich muss der Eingriff angemessen sein (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne), d. h. er darf nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.²⁶² Hier stehen sich die Notwendigkeit für die Betroffenen, ihre Produkte den jeweiligen Anforderungen anzupassen und der Zweck der Erhöhung der Umweltqualität gegenüber. Neue Produktregelungen kommen für die Betroffenen nicht überraschend. Sie werden durch Anhörungen etc. in den Regelungsprozess eingebunden. Regelmäßig werden Übergangsfristen eingeräumt, so dass sie sich beizeiten auf die neuen Anforderungen einstellen können. Werden diese Maßgaben beachtet, ist die Eingriffsintensität als relativ gering anzusehen. Auf die gesamte Breite der Produktpalette bezogen können auf der anderen Seite höhere Umwelthanforderungen zu erheblichen Verbesserungen des Umweltschutzes führen. Dies gilt wegen ihrer großen Zahl auch und gerade für den Bereich der Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen. Der Eingriff steht nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck.

Im Ergebnis stellen daher unter Beachtung der genannten Voraussetzungen Beschaffenheitsvorgaben für Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen keinen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG dar.

2.2.6.2. Eingriff in die Eigentumsfreiheit

Beschaffenheitsvorgaben an Produkte könnten einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG zur Folge haben.

Der sachliche Schutzbereich der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG erstreckt sich auf jede vom Gesetzgeber anerkannte vermögenswerte Rechtsposition.²⁶³ Hierzu zählen privatrechtliche Rechtspositionen wie das Eigentum an Sachen und nach weit überwiegender Auffassung das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.²⁶⁴ Vom sachlichen Schutzbereich des Art. 14 GG können hier u. a. das private Eigentum der Hersteller, Vertreiber und Betreiber von Heizkesseln und Kleinfeuerungsanlagen abgedeckt sein wie auch ggf. deren Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Nicht erfasst werden nach der Rechtsprechung des BVerfG jedoch bloße Gewinnerwartungen, Chancen oder Erwerbsmöglichkeiten.²⁶⁵ Soweit z. B. Produzenten

²⁶⁰ BVerfGE 77, 84, 109; 102, 197, 218.

²⁶¹ BVerfGE 77, 84, 110.

²⁶² BVerfGE 30, 292, 316.

²⁶³ Axer, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 14 GG Rn. 42.

²⁶⁴ Ebenda, Rn. 48.

²⁶⁵ BVerfGE 68, 193, 222.

darauf vertraut haben, dass sie ihre hergebrachten Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen ohne Veränderungen weiter herstellen können und solche Produkte „auf Halde“ fertigen, unterfallen sie dann nicht dem Eigentumsschutz, wenn die Hersteller mit Änderungen der Rechtslage rechnen konnten. Der Eigentumsschutz erstreckt sich nur auf solche Nutzungen, die sich objektiv anbieten oder gar aufdrängen, die sich konsequenterweise aus vorherigen Nutzungen ergeben oder die dem Eigentumsgegenstand ihrem Wesen nach innewohnen.²⁶⁶

In Bezug auf den persönlichen Schutzbereich können sowohl Hersteller wie auch Vertriebsunternehmen und letztlich auch die Betreiber der Anlagen betroffen sein. Wie oben beschrieben, müssen alle drei Personengruppen möglicherweise Einschränkungen durch Anforderungen an die Produkte hinnehmen. Für die Anlagenbetreiber werden sich gesteigerte Produkthanforderungen möglicherweise in einem höheren Kaufpreis niederschlagen, wobei aber zu berücksichtigen ist, dass gemäß Art. 15 Abs. 5 c) Ökodesign-Richtlinie keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen auf den Verbraucher entstehen dürfen. Nachteilige Auswirkungen auf die Betreiber wären insbesondere aber dann zu erwarten, wenn an die von ihnen betriebenen Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen nachträgliche Anforderungen gestellt werden. In derartigen Fällen besteht kein Zweifel, dass sie vom Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst werden. Hier ist andererseits zu beachten, dass jedenfalls die Ökodesign-Richtlinie derartige nachträgliche Anforderungen an Produkte, die schon in Betrieb genommen worden sind, gerade nicht ermöglicht. Im Ergebnis dürften daher die Verbraucher, d. h. die Anlagenbetreiber, regelmäßig nicht betroffen sein.

Im Hinblick auf den Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen streng von der eigentlichen Enteignung zu trennen. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts generelle und abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber im Hinblick auf als Eigentum geschützte Rechtsgüter.²⁶⁷ Eine Enteignung ist dagegen die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, durch das Eigentumsgrundrecht gewährleisteter Rechtspositionen mit dem Ziel, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen.²⁶⁸ Umweltanforderungen an Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen sind in aller Regel nicht als Enteignung, sondern als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums einzuordnen. Es wird keine Rechtsposition entzogen, sondern es wird bestimmt, wie das Eigentum an diesen Produkten auszuüben ist. Daher sind die für Enteignungen geltenden strengen Bestimmungen des Art. 14 Abs. 3 GG hier nicht einschlägig.

Im Hinblick auf die Rechtfertigung des Eingriffs ist wegen des Gesetzesvorbehalts in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zunächst ein Gesetz erforderlich. Eine Rechtsverordnung wie z. B. die 1. BImSchV erfüllt diese Voraussetzung.²⁶⁹ Das

²⁶⁶ Axer, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 14 GG Rn. 67.

²⁶⁷ Vgl. BVerfGE 110, 1, 24.

²⁶⁸ Vgl. BVerfGE 112, 93, 109.

²⁶⁹ Vgl. Jarass/Pieroth, GG-Komm., Art. 14 Rn. 37.

Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gilt insoweit nicht.²⁷⁰ Weiter sind die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten. Hier gelten im Wesentlichen die gleichen Überlegungen wie bereits oben zu Art. 12 GG ausgeführt. Insbesondere können die staatliche Schutzpflicht nach Art. 2 Abs 2 S 1 GG und das Staatsziel Umweltschutz des Art 20a GG als überragend wichtige Belange des Gemeinwohls zur Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums nach Art 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG beitragen und das Interesse des Eigentümers an einer unbeschränkten Verfügung über sein Eigentum überwiegen.²⁷¹

Über die Verhältnismäßigkeit hinaus sind Aspekte des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen. Den Betroffenen soll Rechtssicherheit gewährt werden, sie sollen in ihrem Vertrauen auf das verfassungsgemäß erworbene Eigentum geschützt werden.²⁷² Wesentlicher Maßstab ist das Vorliegen einer echten oder unechten Rückwirkung. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die echte Rückwirkung für grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise dann für zulässig erklärt, wenn kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage entstehen konnte.²⁷³ Dagegen ist eine unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig, soweit eine Interessenabwägung ergibt, dass die Gründe für die Änderung der Rechtslage die Bestandsinteressen überwiegen.²⁷⁴ Regelmäßig sind zum Ausgleich des Vertrauensschutzes Übergangsregelungen und Härtefallklauseln erforderlich.²⁷⁵

Übertragen auf die Problematik der Produktanforderungen an Heizkessel und Kleinf Feuerungsanlagen bedeutet dies, dass zwischen Anforderungen an bestehende, im Betrieb befindliche Anlagen und solchen an künftige Anlagen zu unterscheiden ist. Während bei Bestandsanlagen der durch Art. 14 GG gewährte eigentumsrechtliche Bestandsschutz einen hohen Stellenwert genießt, so dass rückwirkende schärfere Anforderungen nur bei einem weitgehenden Ausgleich durch Härtefall- und Übergangsregelungen zulässig sind, sind bei künftigen, noch zu produzierenden Anlagen geringere Anforderungen in Hinsicht auf den Vertrauensschutz zu stellen. Dementsprechend sieht die 1. BImSchV 2010 im Abschnitt 6 in den §§ 25 – 27 Übergangsregelungen für Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe, ausgenommen Einzelraumfeuerungsanlagen, für Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe sowie für Schornsteinfegerarbeiten nach dem 1. Januar 2013 vor.

Werden diese Grundsätze beachtet, ist in Beschaffenvorgaben für Heizkessel und Kleinf Feuerungsanlagen kein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG zu sehen.

²⁷⁰ Axer, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 14 GG Rn. 83.

²⁷¹ Vgl. BVerfGE 102, 1, 18.

²⁷² BVerfGE 36, 281, 293.

²⁷³ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 18.2.2009 – 1 BvR 3076/08, EurUP 2009, 206 mit Anmerkung Schomerus, EurUP 2009, 246.

²⁷⁴ Axer, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 1. 11. 2009, Art. 14 GG Rn. 100.

²⁷⁵ Ebenda, Rn. 101.

2.2.6.3. Zwischenergebnis

Beschaffenvorgaben an Produkte wie Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen zum Zweck der Verbesserung des Umweltschutzes führen regelmäßig nicht zu verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriffen in Grundrechte. Die Verbesserung des Umweltschutzes stellt ein wichtiges Element des Allgemeinwohls dar, das auch weitgehende Grundrechtsbeeinträchtigungen zulässt. Im Übrigen können mögliche Eingriffe in die Berufs- oder Eigentumsfreiheit durch Übergangs- und Härtefallregelungen kompensiert werden.

3. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die allgemeinen Betrachtungen zu den Wechselwirkungen zwischen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen bei der Umsetzung eines EU-Top-Runner-Ansatzes auf Basis der Ökodesign-Richtlinie sowie die besondere Analyse anhand des Beispiels der Heizkessel und Kleinfeuerungsanlagen haben gezeigt, dass der Spielraum für den nationalen Normgeber in der Tendenz immer weiter eingeschränkt wird. Die Ökodesign-Richtlinie hat die Kapazität, eine große und immer weiter steigende Zahl von Produkten von der „Wiege bis zur Wiege“ („cradle to cradle“) umfassend zu regeln. Wenn für produktbezogene Regelungen überhaupt noch nationale Spielräume verbleiben, handelt es sich eher um Nischenfüllung, kaum aber um die Möglichkeit, breit angelegte Konzepte gesetzgeberisch umzusetzen. Zu dem umfassenden Anspruch der Ökodesign-Richtlinie kommen weitere gemeinschaftsrechtliche Regelungsbereiche wie das Abfall-, das Immissionsschutz- oder das Chemikalienrecht hinzu, die ihrerseits keine geringeren Ansprüche an die Regelungsbreite und –tiefe stellen. Zum Beispiel sieht die Abfallrahmenrichtlinie von 2008 neben der erweiterten Herstellerverantwortung im Rahmen der Abfallvermeidung ausdrücklich auch Maßnahmen bezüglich des Ökodesigns von Produkten vor, die von den Mitgliedstaaten in die Abfallvermeidungsprogramme aufgenommen werden sollen. Dass es hierdurch zu Kohärenzproblemen auf europäischer Ebene kommt, ist offensichtlich. Zusätzlich sind auch Abstimmungsprobleme zwischen der Unionsebene und der nationalen Ebene zu erwarten. So ist die Ökodesign-Richtlinie über die Durchführungsmaßnahmen vorwiegend auf eine Umsetzung von Produktanforderungen auf europäischer Ebene ausgerichtet, während die Abfallrahmenrichtlinie vor allem auf die Umsetzung von Instrumenten der integrierten Produktpolitik auf nationaler Ebene setzt.

Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie können für produktbezogene oder produktrelevante nationale Regelungsvorhaben eine gemeinschaftsrechtliche Sperrwirkung auslösen. Hierdurch können strengere nationale Umweltschutzanforderungen unzulässig werden. Jedoch ist zu beachten, dass eine Sperrwirkung nur durch ausdrückliche Regelungen bzw. Nichtregelungen

ausgelöst werden kann. Der Gemeinschaftsnormgeber muss bestimmte und eindeutige Regelungen vorsehen. Insbesondere kann er auch in Durchführungsverordnungen nationale Spielräume ausdrücklich eröffnen.

Dagegen ist der Weg, über Art. 114 Abs. 4 – 6 AEUV (ex-Art. 95 Abs. 4 – 6 EG) für produktbezogene Regelungen strengere nationale Umweltschutzstandards vorzusehen, praktisch kaum gangbar. Dies gilt insbesondere für Regelungen aufgrund neuer Erkenntnisse.

Rechtspolitisch kommt es umso mehr darauf an, bei der Erstellung der Durchführungsmaßnahmen ein hohes Schutzniveau zu erzielen und auf die Kohärenz mit anderen Regelungsbereichen zu achten. Werden hierbei Fehler gemacht, lassen sich diese in aller Regel nicht durch nachträgliche nationale Korrekturen ausgleichen.

LITERATUR

- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2006): GREENING WHITE GOODS. A REPORT INTO THE ENERGY EFFICIENCY TRENDS OF MAJOR HOUSEHOLD APPLIANCES IN AUSTRALIA FROM 1993 TO 2005. CANBERRA, [HTTP://WWW.ENERGYRATING.GOV.AU/LIBRARY/PUBS/200606-GREENING.PDF](http://www.energyrating.gov.au/library/pubs/200606-greening.pdf) (20.7.2009)
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2008): EQUIPMENT ENERGY EFFICIENCY PROGRAM. ACHIEVEMENTS 2007/2008. CANBERRA, [HTTP://WWW.ENERGYRATING.GOV.AU/LIBRARY/PUBS/200803-ACHIEVEMENTS.PDF](http://www.energyrating.gov.au/library/pubs/200803-achievements.pdf) (20.7.2009)
- BAMBERGER/ROTH (HRSG., 2010): BECK'SCHER ONLINE-KOMMENTAR ZUM BGB, STAND: 1.2.2010
- BMU/UBA (2008): INSTRUMENTE ZUR FÖRDERUNG VON UMWELTINNOVATIONEN. BESTANDSAUFNAHME, BEWERTUNG UND DEFIZITANALYSE, DESSAU, [HTTP://WWW.UMWELTDATEN.DE/PUBLIKATIONEN/FPDF-L/3466.PDF](http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3466.pdf) (28.7.2009)
- BUNDESAMT FÜR ENERGIE (2003): MARKETING ENERGIESCHWEIZ. LABEL-STRATEGIE. BERN.
- CALLIESS/RUFFERT (2007): DAS VERFASSUNGSRECHT DER EUROPÄISCHEN UNION, 3. AUFLAGE
- CALWELL (2010): IS EFFICIENT SUFFICIENT? THE CASE FOR SHIFTING OUR EMPHASIS IN ENERGY SPECIFICATIONS TO PROGRESSIVE EFFICIENCY AND SUFFICIENCY, PREPARED FOR ECEEE, STOCKHOLM
- ECCJ (2008): TOP RUNNER PROGRAM. REVISED EDITION/JAN. 2008, INTERNET: [HTTP://WWW.ECCJ.OR.JP/TOP_RUNNER/INDEX_CONTENTS_E.HTML](http://www.eccj.or.jp/top_runner/index_contents_e.html) (16.7.2009).
- EPPING/HILLGRUBER (2009): BECK'SCHER ONLINE-KOMMENTAR, STAND 1. 11. 2009
- GIEGERICH (2003): EUROPÄISCHE VERFASSUNG UND DEUTSCHE VERFASSUNG IM TRANSNATIONALEN KONSTITUTIONALISIERUNGSPROZESS, SPRINGER
- GIESBERTS/REINHARDT (HRSG., 2009): BIMSCHG, BECK'SCHER ONLINE-KOMMENTAR, STAND: 01.07.2009
- GRABITZ/HILF (2008): DAS RECHT DER EUROPÄISCHEN UNION, 37. EL 2008
- HÄRTEL (2006): HANDBUCH EUROPÄISCHE RECHTSSETZUNG
- HARRINGTON/DAMNICS (2004): ENERGY LABELLING AND STANDARDS PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD. NAEDEC REPORT 2004/04, [HTTP://WWW.ENERGYRATING.GOV.AU/LIBRARY/PUBS/200404-INTERNATLABELREVIEW.PDF](http://www.energyrating.gov.au/library/pubs/200404-internatlabelreview.pdf) (24.7.2009)
- HARRINGTON/WILKENFELD (1997): APPLIANCE EFFICIENCY PROGRAMS IN AUSTRALIA: LABELLING AND STANDARDS. ENERGY & BUILDINGS, JULI 1997, VOLUME 26/1, S. 81-88, [HTTP://WWW.ENERGYRATING.GOV.AU/LIBRARY/PUBS/ENGYBL4.PDF](http://www.energyrating.gov.au/library/pubs/engybl4.pdf) (25.8.2009)
- IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY) (2002): ENERGY EFFICIENCY UPDATE.
- IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY) (2006): ENERGY POLICIES OF IEA COUNTRIES. THE REPUBLIC OF KOREA. 2006 REVIEW, [HTTP://WWW.IEA.ORG/TEXTBASE/NPPDF/FREE/2006/KOREA2006.PDF](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/korea2006.pdf) (28.7.2009)
- INFRAS (2007): AUSWIRKUNGEN VON ENERGIEEFFIZIENZ-MAßNAHMEN AUF INNOVATION UND BESCHÄFTIGUNG. ZÜRICH, [HTTP://WWW.ENERGIETRIALOG.CH/CM_DATA/EW07_ITEN_HAMMER_WALZ.PDF](http://www.energietriolog.ch/cm_data/ew07_iten_hammer_walz.pdf) (11.05.2009)
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) (2007): ENERGY POLICIES OF IEA COUNTRIES. THE UNITED STATES, [HTTP://WWW.IEA.ORG/TEXTBASE/NPPDF/FREE/2007/US2007.PDF](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2007/us2007.pdf) (28.7.2009)
- JÄNICKE (2008): MEGATREND UMWELTINNOVATION. ZUR ÖKOLOGISCHEN MODERNISIERUNG VON WIRTSCHAFT UND STAAT. MÜNCHEN: OEKOM
- JARASS (2007): BIMSCHG, 7. AUFLAGE
- JARASS/PIEROTH (2009): GRUNDGESETZ-KOMMENTAR, 10. AUFL.
- JEPSEN/REINTJES (2009): „POTENTIAL AND DELIVERY OF EUP IMPLEMENTING MEASURES – PHASE I: EXEMPLARY COST AND ENERGY EFFECTS ON HOUSEHOLD LEVEL“, STUDIE FÜR DIE EUROPÄISCHEN UMWELTVERBÄNDE, APRIL 2009, UNVERÖFFENTLICHT; ERGEBNISSE VERÖFFENTLICHT IN: BALLU/TOULOUSE (2010): ENERGY SAVINGS IN PRACTICE: POTENTIAL AND DELIVERY OF EU ECODESIGN MEASURES, BRÜSSEL
- KNILL (2003): EUROPÄISCHE UMWELTPOLITIK: STEUERUNGSPROBLEME UND REGULIERUNGSMUSTER IM MEHREBENENSYSTEM. OPLADEN: LESKE+BUDRICH

- LANDMANN/ROHMER (2009): UMWELTRECHT, 55. ERGÄNZUNGLIEFERUNG
- LASCHET (2008): DAS GESETZ ÜBER DIE UMWELTGERECHTE GESTALTUNG ENERGIEBETRIEBENER PRODUKTE (EBPG), STOFFR 2008, 69
- LEE/BÜCKMANN (2007): MANAGEMENT DER ENERGIEEFFIZIENZ IN SÜDKOREA – MODELL FÜR EUROPA? IN: KANTOWSKY/WALDENBURG-ZEIL/GRAF (HRSG.): INTERNATIONALES ASIENFORUM, FREIBURG: ARNOLD-BERGSTRÄSSER INSTITUT, VOL. 38, 2007, NR. 3-4, 259-291
- LUSTERMANN (2008): KLIMASCHUTZ DURCH INTEGRIERTE PRODUKTPOLITIK - DIE NEUE EUP-RICHTLINIE, NVWZ 2008, 895
- MAUNZ/DÜRIG (2009): GRUNDGESETZ, 55. ERG.LIEFERG.
- MCMAHON (2004): COMPARISON OF AUSTRALIAN AND US COST-BENEFIT APPROACHESTO MES, BERKELEY, [HTTP://WWW.ENERGYRATING.GOV.AU/LIBRARY/PUBS/200420-COST-BENEFIT.PDF](http://www.energyrating.gov.au/library/pubs/200420-COST-BENEFIT.PDF) (21.7.2009).
- MEYERS/MCMAHON/ATKINSON (2008): REALIZED AND PROJECTED IMPACTS OF U.S. ENERGY EFFICIENCY STANDARDS FOR RESIDENTIAL AND COMMERCIAL APPLIANCES. BERKELEY: UNIVERSITY OF CALIFORNIA, [HTTP://EFFICIENCY.LBL.GOV/DRUPAL.FILES/EES/REALIZED%20AND%20PROJECTED%20IMPACTS%202008%20BNL-63017.PDF](http://efficiency.lbl.gov/drupal/files/ees/realized%20and%20projected%20impacts%202008%20BNL-63017.PDF) (20.7.2009)
- NORDQVIST (2006): EVALUATION OF JAPAN'S TOP RUNNER PROGRAMME, [HTTP://WWW.AID-EE.ORG/DOCUMENTS/018TOPRUNNER-JAPAN.PDF](http://www.aid-ee.org/documents/018toprunner-japan.pdf) (28.7.2009)
- NORTH AMERICAN ENERGY WORKING GROUP (O.J.): NORTH AMERICAN ENERGY EFFICIENCY STANDARDS AND LABELLING, [HTTP://WWW1.EERE.ENERGY.GOV/BUILDINGS/APPLIANCE_STANDARDS/PDFS/NAEWG_REPORT.PDF](http://www1.eere.energy.gov/buildings/appliance_standards/pdfs/naewg_report.pdf) (21.7.2009)
- OECD/IEA (2000): ENERGY LABELS AND STANDARDS. PARIS, [HTTP://WWW.IEA.ORG/TEXTBASE/NPPDF/FREE/2000/LABEL2000.PDF](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2000/label2000.pdf) (16.7.2009)
- OEHME/HALATSCH/SCHUBERTH/MORDZIOL (2009): UMWELTGERECHTE GESTALTUNG ENERGIEBETRIEBENER PRODUKTE – DER BEITRAG DER ÖKODESIGN-RICHTLINIE ZU DEN ENERGIEEFFIZIENZZILEN DER EU“, UBA-TEXTE 21/2009, DESSAU-ROßLAU
- OEHME/JEPSEN (2008): STRATEGISCHE POSITIONIERUNG DES BLAUEN ENGEL IM VERHÄLTNIS ZU WEITEREN INSTRUMENTEN DES PRODUKTBEZOGENEN UMWELTSCHUTZES-SCHWERPUNKT: ENERGIEBETRIEBENE PRODUKTE, DISKUSSIONSPAPIER FÜR DIE JURY UMWELTZEICHEN
- OHLER (2008): ZU DEN VORAUSSETZUNGEN FÜR EIN OPTING OUT NACH EG ART 95 ABS 5, ZLR 2005, 732
- PIEROTH/SCHLINK, GRUNDRECHTE STAATSRRECHT II, 24. AUFL
- SCHOMERUS/SANDEN/BENZ/HECK (2008): RECHTLICHE KONZEPTE FÜR EINE EFFIZIENTERE ENERGIENUTZUNG, BERICHTE DES UMWELTBUNDESAMTS 01/2008, ERICH SCHMIDT VERLAG
- SCHOMERUS (2008): DER TOP-RUNNER-ANSATZ ALS INSTRUMENT ZUR STEIGERUNG DER ENDENERGIEEFFIZIENZ, EURUP 2008, 130
- SCHOMERUS (2009): RECHTLICHE INSTRUMENTE ZUR VERBESSERUNG DER ENERGIENUTZUNG, NVWZ 2009, 418
- SCHOMERUS (2009): KEIN VERTRAUENSSCHUTZ FÜR BETREIBER GROßER BIOGASANLAGEN? ZUR ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS ZUM ANLAGENSPLITTING, EURUP 2009, 246
- SCHOMERUS/SPENGLER (2010): DIE ERWEITERUNG DER ÖKODESIGN-RICHTLINIE – AUF DEM WEG ZUR „SUPER-UMWELTRICHTLINIE“, EURUP 2010, 54
- SCHRÖDER (2003): CLIMATE CHANGE POLICY IN JAPAN. FROM DUSK TO DAWN. FREIE UNIVERSITÄT BERLIN. DISSERTATION
- SHIN (2004): KYOTO-PROTOKOLL, INTERNATIONALER HANDEL UND WTO-HANDELSSYSTEM. NEUE POLITISCHE ÖKONOMIE DER INTERAKTIONEN ZWISCHEN KLIMA- UND HANDELSPOLITIK. UNIVERSITÄT HAMBURG. DISSERTATION, [HTTP://DEPOSIT.D-NB.DE/CGI-BIN/DOKSERV?IDN=971359539&DOK_VAR=D1&DOK_EXT=PDF&FILENAME=971359539.PDF](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=971359539&dok_var=D1&dok_ext=PDF&filename=971359539.pdf), (28.7.2009)
- SPENGLER/JEPSEN (2010): „AUSWIRKUNGEN UND POTENZIALE DER DURCHFÜHRUNGSMAßNAHMEN DER ÖKODESIGN-RICHTLINIE – AUSWIRKUNGEN FÜR VERBRAUCHERINNEN UND VERBRAUCHER IN DEUTSCHLAND“, BROSCHÜRE DES BUND, SEPTEMBER 2010.
- STEENBLIK/AUGHAN/WAIDE (2006): CAN ENERGY-EFFICIENT ELECTRICAL APPLIANCES BE CONSIDERED "ENVIRONMENTAL GOODS"? OECD TRADE AND ENVIRONMENT WORKING PAPER NO. 2006-04, [HTTP://WWW.OECD.ORG/DATAOECD/20/5/37321363.PDF](http://www.oecd.org/dataoecd/20/5/37321363.pdf) (28.7.2009)

- STRATEGIEGRUPPE ENERGIESCHWEIZ (2005): ENERGIESCHWEIZ IN DER 2. ETAPPE – MEHR WIRKUNG, MEHR NUTZEN. DIE STRATEGIE FÜR ENERGIESCHWEIZ 2006 – 2010. BERN,
[WWW.BFE.ADMIN.CH/PHP/MODULES/PUBLIKATIONEN/STREAM.PHP?EXTLANG=DE&NAME=DE_415100159.PDF](http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_415100159.pdf) (28.7.2009)
- SWEPA (SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY) (2005): THE TOP RUNNER PROGRAM IN JAPAN – ITS EFFECTIVENESS AND IMPLICATIONS FOR THE EU, STOCKHOLM,
[HTTP://WWW.NATURVARDSVERKET.SE/DOCUMENTS/PUBLIKATIONER/620-5515-1.PDF](http://www.naturvardsverket.se/documents/publikationer/620-5515-1.pdf) (28.7.2009)

Anhang – Diskussionspapier Selbstregulierungsinitiativen

1. BACKGROUND

Since September 2009 in the context of the implementation process of the European Ecodesign Directive²⁷⁶ four different industry sectors came up with Self Regulation Initiatives.²⁷⁷

The Commission invited the members of the consultation forum (CF) to discuss and comment on these SRI proposals in two direct meetings²⁷⁸ in Brussels and with written comments.

During the preparation of the stakeholder input from different groups²⁷⁹ during the “CF” meetings in Brussels several questions regarding the status, the procedures, the content of such SRI occurred.

This discussion paper tries to clean up the distinct existing approaches associated with “self-regulation” in the EU and identifies core problems raised during the discussion regarding the establishment of self-regulation initiatives under the Ecodesign Directive.²⁸⁰

2. WHAT DOES SELF-REGULATION MEAN?

2.1. General terms and definitions

Self-regulation and similar tools have been used for about 20 years in European environmental politics. There are several distinct approaches which reach from

²⁷⁶ Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products (recast). Concerning Voluntary Agreements, no changes have been adopted during the recast procedure of the Directive.

²⁷⁷ Product groups concerned: imaging equipment, complex set top boxes, machine tools, medical imaging equipment.

²⁷⁸ On 12 October 2009 (imaging equipment, complex set top boxes) and 17 November 2009 (machine tools, medical imaging equipment).

²⁷⁹ E.g. the “Begleitkreissitzungen” organized by the German focal point BAM

²⁸⁰ Such open questions are highlighted in red and marked with an arrow (→).

unilateral commitments by industry to agreements developed jointly by political bodies and industry associations. An array of different terms is used for this kind of agreement. However, these terms are often not clearly defined and used arbitrarily. Most common are:

- Self-regulation, self-regulation initiative (SRI)
- Coregulation
- Voluntary agreement (VA)²⁸¹
- Sectoral agreement, voluntary sectoral agreement, industry agreement
- Environmental agreement

The European Commission has issued several documents that are at least in part dedicated to the clarification of these approaches, including a Communication on Environmental Agreements (1996),²⁸² the Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment" (2002),²⁸³ and a Communication on Environmental Agreements at Community Level (2002),²⁸⁴ which is intended to specify the proposals of the Action Plan for environmental agreements at the Community level.

In the 2002 Communication on Environmental Agreements at Community Level, the Commission uses, for simplicity and clarity reasons, a single term only, which is "environmental agreement". Accordingly, "Environmental Agreements at Community level are those by which stakeholders undertake to achieve pollution abatement, as defined in environmental law, or environmental objectives set out in Article 174 of the Treaty."²⁸⁵ Mainly three different sources of environmental agreements are mentioned:

1. They can be purely spontaneous decisions initiated by stakeholders in a broad range of areas in which the Commission has neither proposed legislation nor expressed an intention to do so.
2. They can be a response by stakeholders to an expressed intention of the Commission to legislate.
3. They can be initiated by the Commission.²⁸⁶

The Commission further notes that the assessment criteria and procedural requirements for dealing with environmental agreements "will depend in part on the source of the initiative".²⁸⁷

The Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment" establishes the general distinction of "self-regulation" and "coregulation", which is

²⁸¹ In German, there exists the additional term "Selbstverpflichtung", which is frequently used in this context and might be translated as "self-commitment".

²⁸² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements, 27.11.1996, COM(1996) 561.

²⁸³ Communication from the Commission: Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment", 5.6.2002, COM(2002) 278.

²⁸⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Environmental Agreements at Community Level Within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment, 17.2.2002, COM(2002) 412.

²⁸⁵ COM(2002) 412, p.4.

²⁸⁶ COM(2002) 412, p. 3.

²⁸⁷ COM(2002) 412, p. 3.

further elaborated for environmental agreements by the 2002 Communication. Environmental agreements can take the form of both self- and coregulation. The main difference is that unlike coregulation, self-regulation does not involve a legislative act. The Commission generally states that “environmental agreements are not negotiated with the Commission”²⁸⁸ but can be acknowledged by the Community Institutions. In an Interinstitutional Agreement of 2003,²⁸⁹ the European Parliament, Council, and Commission have agreed upon basic definitions and procedures for self-regulation and coregulation.

Under self-regulation, practices such as common rules, codes of conduct, and in particular voluntary agreements²⁹⁰ are summarized.²⁹¹ For the cases where an agreement exists and the Commission considers it preferable not to make a legal proposal, two different scenarios are outlined in the 2002 Communication:

- First, the Commission can acknowledge the environmental agreement by Commission Recommendation or a simple exchange of letters. This way, the Commission does explicitly not abandon its right of initiative but only encourages stakeholders to reach an environmental objective.
- Second, the Commission and the legislator may have a special interest in the success of an agreement and therefore e.g. combine a Commission Recommendation with a Parliament and Council Decision on monitoring.²⁹²

The Interinstitutional Agreement defines self-regulation as follows: “Self-regulation is defined as the possibility for economic operators, the social partners, non-governmental organizations or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practice or sectoral agreements).”²⁹³

Coregulation is usually initiated by the Commission, either on its own initiative or in response to voluntary action on the part of industry.²⁹⁴ Only the essential aspects are established in a legislative act: the objectives to achieve; the deadlines and mechanisms relating to implementation; methods of monitoring the application of the legislation and any sanctions which are necessary to guarantee the legal certainty of the legislation.²⁹⁵ According to the 2002 Communication, the framework for coregulation arrangements would be a Directive which covers the aspects mentioned, but does not contain detailed provisions on how to achieve the objectives set. The legislator determines to what extent defining and implementing the measures can be left to the parties concerned. The Commission thus states in the 2002 Communication that coregulation can offer

²⁸⁸ COM(2002) 412, p.4.

²⁸⁹ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement on better law-making, 31.12.2003 (publication in Official Journal), 2003/C 321/01.

²⁹⁰ Here, the term again appears even if the 2002 Communication states in the beginning that only “environmental agreement” will be used.

²⁹¹ COM(2002) 412, p. 7.

²⁹² COM(2002) 412, p. 7-8.

²⁹³ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement on better law-making, 31.12.2003 (publication in Official Journal), 2003/C 321/01, No. 22.

²⁹⁴ COM(2002) 412, p. 8.

²⁹⁵ COM(2002) 412, p. 8.

the advantages of environmental agreements with the legal guarantees provided through a legislative approach.²⁹⁶

The Interinstitutional Agreement defines coregulation as follows: “Co-regulation means the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, non-governmental organisations, or associations).”²⁹⁷

2.2. Self-regulation / voluntary agreements in the context of the Ecodesign Directive²⁹⁸

As it says in Communication COM(2002) 412 on Environmental Agreements, it does not concern the “new approach” legislation.²⁹⁹ The Ecodesign Directive is a “new approach” directive (cf. recital 34), but nevertheless contains a reference to the Communication in recital 21, stating that it “could provide useful guidance when assessing self-regulation by industry in the context of this Directive”. In addition, the initial proposal for the Ecodesign Directive³⁰⁰ was put forward by the Commission only one and a half years after the Communication. Therefore, it can be concluded that the terms and definitions of the Communication are generally applicable to the Ecodesign Directive.

The Directive mentions self-regulation approaches in a number of occasions, including recitals 18-21, art. 15 (1, 3b), art. 17, art. 18, art. 21 (d), and Annex VIII:

- Recitals 18-21 state that priority should be given to self-regulation under certain circumstances and refer to Annex VIII and Commission Communication COM(2002) 412 for assessing self-regulation approaches:
 - o (18) Priority should be given to alternative courses of action such as self-regulation by the industry where such action is likely to deliver the policy objectives faster or in a less costly manner than mandatory requirements. Legislative measures may be needed where market forces fail to evolve in the right direction or at an acceptable speed.
 - o (19) Self-regulation, including voluntary agreements offered as unilateral commitments by industry, can enable quick progress due to

²⁹⁶ COM 2002 412, p. 8.

²⁹⁷ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement on better law-making, 31.12.2003 (publication in Official Journal), 2003/C 321/01, No. 18.

²⁹⁸ Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-related products (recast). Concerning Voluntary Agreements, no changes have been adopted during the recast procedure of the Directive.

²⁹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Environmental Agreements at Community Level Within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment, 17.2.2002, COM(2002) 412, p. 4.

³⁰⁰ European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council On establishing a framework for the setting of Eco-design requirements for Energy-Using Products and amending Council Directive 92/42/EEC, 1.8.2003, COM(2003) 453.

rapid and cost-effective implementation, and allows for flexible and appropriate adaptations to technological options and market sensitivities.

- o (20) For the assessment of voluntary agreements or other self-regulation measures presented as alternatives to implementing measures, information on at least the following issues should be available: openness of participation, added value, representativeness, quantified and staged objectives, involvement of civil society, monitoring and reporting, cost-effectiveness of administering a self-regulatory initiative and sustainability.
- o (21) The Commission's Communication of 17 February 2002, entitled "Environmental Agreements at Community level within the Framework of the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment", could provide useful guidance when assessing self-regulation by industry in the context of this Directive.
- Art. 15 par. 1 and 3:
 - o (1) Where a product meets the criteria listed under paragraph 2 of this Article, it shall be covered by an implementing measure or by a self-regulation measure in accordance with paragraph 3(b) of this Article. (...).
 - o (3) in preparing a draft implementing measure, the Commission shall take into account (...): (b) (...) self-regulation, such as voluntary agreements, which, following an assessment in accordance with Article 17, are expected to achieve the policy objectives more quickly or at lesser expense than mandatory requirements.
- Art. 17 stipulates that voluntary agreements or other self-regulation measures presented as alternatives to implementing measures shall be assessed at least on the basis of Annex VIII.
- Art. 18 says that the Consultation Forum shall contribute (...) to assessing voluntary agreements and other self-regulation measures.
- Art. 21 establishes a review clause: Not later than 2012, the Commission shall review the effectiveness of the Directive and of its implementing measures, including, inter alia: (d) any relevant self-regulation stimulated.
- Annex VIII provides a "non-exhaustive list of indicative criteria"³⁰¹ which "may be used to evaluate the admissibility of self-regulatory initiatives as an alternative to an implementing measure." This includes the following criteria (see Annex VIII Ecodesign Directive for detailed explanation of the criteria): Openness of participation, Added value, Representativeness, Quantified and staged objectives, Involvement of civil society, Monitoring and reporting, Cost-effectiveness of administering a self-regulatory initiative, Sustainability, Incentive compatibility.

³⁰¹ German translation: „Orientierungskriterien“.

à There is an inconsistency between Art. 17 and the first sentence of Annex VIII: is the assessment using Annex VIII mandatory or does the Annex merely provide "indicative criteria" which "may be used" to evaluate self-regulatory initiatives?

In summary, the following terms relating to self-regulation approaches are used in the Ecodesign Directive:

- Voluntary agreements
- Self-regulation, self-regulation measures, self-regulatory initiatives³⁰²
- "Alternative courses of action such as self-regulation by the industry" (recital 18)
- "Self-regulation, including voluntary agreements offered as unilateral commitments by industry" (recital 19)
- "Voluntary agreements or other self-regulation measures presented as alternatives to implementing measures" (art. 17)

From this wording, a number of conclusions can be drawn, but at the same time, a couple of questions arise:

- Self-regulation measures are no implementing measures under the Directive but alternatives to implementing measures; this means that where it is referred to implementing measures this does not apply to self-regulation.
- A VA is a way to realize self-regulation, but not the only one. Self-regulation seems to include approaches other than VA, which though are not mentioned. As mentioned before, in the Commission Communication of 2002 it says that "self-regulation concerns a large number of practices, common rules, codes of conduct and, in particular, voluntary agreements (...)." ³⁰³

à Which self-regulation practices other than VA can be established as alternatives to implementing measures under the Ecodesign Directive? Does the Directive refer to the 2002 Commission Communication in this regard?

- VA can be offered as unilateral commitments by industry, but it is unclear if there can be other forms of VA development.

à Can VA take any form other than unilateral commitments by industry?

- There is a group of measures called "alternative courses of action": Self-regulation is one kind of alternative course of action, but there seem to be also other alternatives. Here, the Commission Communication of 2002 does again provide some help: "There are several tools

³⁰² In the German translation it is additionally used "Selbstkontrolle der Industrie", which is "self-regulation by industry" in the English text (recital 21).

³⁰³ COM(2002) 412, p. 7.

which can be used to achieve the objectives of the Treaty while simplifying lawmaking activities and legislation itself (coregulation, self-regulation, voluntary sectoral agreements, open co-ordination method, financial interventions, information campaign).³⁰⁴ Probably, by “alternative courses of action” it is referred to the tools mentioned in the Communication. However, such alternatives other than self-regulation (including VA) are mentioned only in the recitals, not in the articles/annex of the Directive.

à Are any alternative courses of action other than self-regulation possible under the Ecodesign Directive? If so, which courses of action would that be?

- The term coregulation is not mentioned in the Directive. The recitals (rec. 18) contain a reference to alternative courses of action which might include coregulation, but the articles/annex always refer to self-regulation and voluntary agreements. As outlined above, the EU Institutions have spent quite a lot of work on differentiating the approaches of self-regulation and coregulation. Therefore, it seems on the one hand that the Ecodesign Directive deals primarily with self-regulation since coregulation does not even appear as a term in the Directive. But on the other hand the Ecodesign Directive provides some of the essential legal framework rules required for a coregulation as mentioned in the Communication of 2002, like overall objective, basic rules for monitoring..

à Regardless of this speculation: Does the Ecodesign Directive provide for coregulation?

The different terms and relations provided in several EU documents referring to self-regulation etc. (Commission Communication³⁰⁵ and Action Plan³⁰⁶, Interinstitutional Agreement³⁰⁷, Ecodesign Directive³⁰⁸) are displayed in the figure below. The questions mentioned above regarding what exactly the Ecodesign Directive refers to are illustrated as dashed line arrows.

³⁰⁴ COM(2002) 412, p. 3.

³⁰⁵ COM(2002) 412

³⁰⁶ COM(2002) 278

³⁰⁷ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement on better law-making, 31.12.2003 (publication in Official Journal), 2003/C 321/01.

³⁰⁸ Directive 2009/125/EC.

Self-regulation in the EU

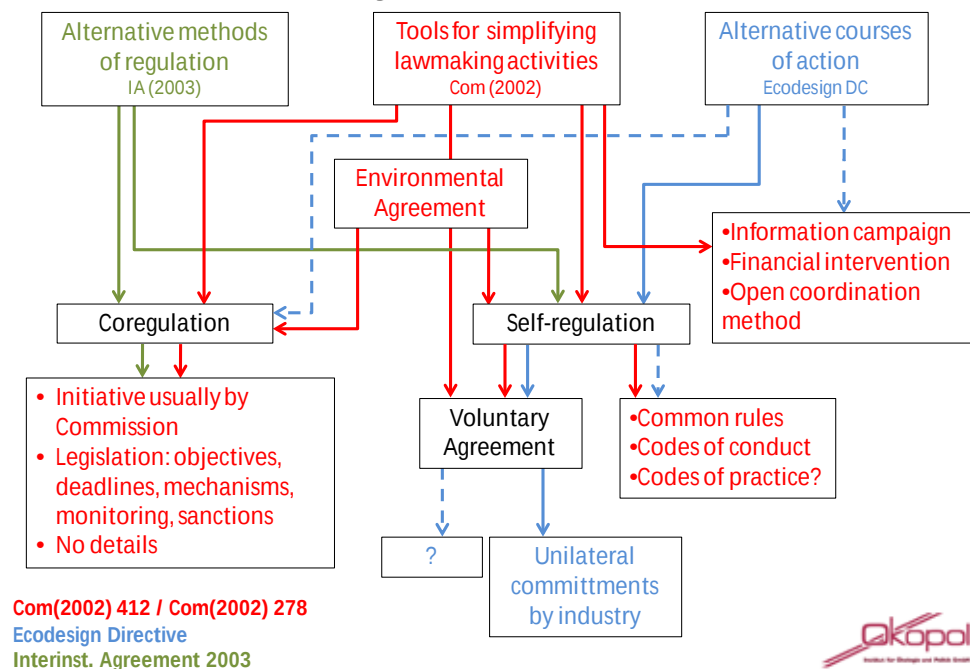


Figure: Terms used in different official documents regarding self-regulation in the EU

In the following, the term self-regulation initiative (SRI), which includes VA, is used, since self-regulation is the main term the Ecodesign Directive refers to.

3. ACTORS INVOLVED AND PROCEDURES

Compared to the procedure of setting implementing measures (IM) under the Ecodesign Directive applied so far – the regulatory procedure with scrutiny, combined with a consultation process –, for the establishment of SRI a less formal procedure involving less stakeholders seems to apply. However, it is not yet clear how the procedure to set up a SRI under the Ecodesign Directive should work and which stakeholders would be involved at the different stages.

3.1. Involved stakeholders

The stakeholders involved in the process to create an IM are:

- Commission: responsible DG, other DGs for Interservice Consultation
- Consultation Forum (Member States, industry, environmental protection groups, consumer organisations)

- Regulatory Committee (Member States)
- European Parliament (with the right of scrutiny)

During implementation and enforcement of an IM, further actors are involved:: Industry ensuring compliance with the IM, Member States authorities, market surveillance, etc.

The players to be involved in the process to create a SRI are:

- Industry (proposing SRI)
- Commission: DG responsible for the product group (not clear yet whether/when Interservice consultation is foreseen)
- Consultation Forum: Member States, industry, environmental NGOs and consumer associations (art. 18, Annex VIII Nr. 5.)

Further, to ensure the compliance with the objectives of the SRI (monitoring), additional stakeholders should be involved: the Committee referred to in art. 19 (1) (which is not further defined and not necessarily identical with the Regulatory Committee) and other Commission services for monitoring and reporting (see Annex VIII Nr. 6.).

The European Parliament seems to be completely absent from the process, and the (MS-) Committee referred to in art. 19 (1) comes into play only for monitoring, i.e., it is not involved in developing the SRI.

In the Interinstitutional Agreement on better law-making³⁰⁹, the EU Institutions state that self-regulation “does not imply that the Institutions have adopted any particular stance, in particular where such initiatives are undertaken in areas which are not covered by the Treaties or in which the Union has not hitherto legislated.” But, “as one of its responsibilities, the Commission will scrutinise self-regulation practices in order to verify that they comply with the provisions of the EC Treaty.” Regarding the involvement of the Parliament and Council, the Agreement states that the Commission “will notify the European Parliament and the Council of the self-regulation practices which it regards, on the one hand, as contributing to the attainment of the EC Treaty objectives and as being compatible with its provisions and, on the other, as being satisfactory in terms of the representativeness of the parties concerned, sectoral and geographical cover and the added value of the commitments given.” Hence, the Parliament and Council will not be involved in the creation or evaluation of SRI, but will only be notified of self-regulation practices.

The Interinstitutional Agreement, which has been signed by Commission, Council and Parliament, thus agrees with the practice not to involve but only notify the Parliament (and the Council, which does, however, only indirectly via the (MS-) committee in the establishment of implementing measures, too).

à What is the legal significance of an Interinstitutional Agreement?

³⁰⁹ European Parliament, Council, Commission: Interinstitutional Agreement on better law-making, 31.12.2003 (publication in Official Journal), 2003/C 321/01, No. 22-23.

3.2. Procedure

In the Comitology procedure applied for ecodesign implementing measures, the standard process is as follows:

- Working plan (not considering transitional working plan referred to in art. 16 par. 2):
 - o A preparatory study for the working plan is compiled (no specific article)
 - o The Commission compiles a draft working plan and after Interservice Consultation consults the consultation forum (CF); the criteria of art. 15 must be taken into account (art. 16 par. 1 Ecodesign Directive)
 - o The final working plan is established by the Commission; it contains an “indicative list of product groups which are considered as priorities for the adoption of implementing measures”; it shall be amended periodically by the Commission after consultation with the CF (art. 16 par. 1 Ecodesign Directive). No participation of MS

So no further involvement of (MS) committee and/or EU Parliament foreseen here.
- Implementing Measure:
 - o A preparatory study for each product group from the working plan is compiled (not legally required but based on art. 15 par. 4 Ecodesign Directive)
 - o Based on the prep study and after an Interservice Consultation the Commission presents a working document (no specific article)
 - o The Commission convenes the CF, which discusses the proposal (art. 18 Ecodesign Directive); additional written statements can be submitted
 - o Considering the input of the CF and including a Interservice Consultation, the Commission prepares a draft implementing measure (art. 15 par. 3 Ecodesign Directive)
 - o The Regulatory Committee votes on the proposal (art. 19 par. 3 Ecodesign Directive in conj. with art. 5a par. 2 Decision 1999/468/EC)
 - o If the Committee agrees with the proposal, it is forwarded to the Parliament (and the Council) (art. 5a par. 3 Decision 1999/468/EC)
 - o If neither the Parliament (nor the Council) opposes the draft measure within three months, the final implementing measure is adopted by the Commission (art. 5a par. 3d Decision 1999/468/EC)
 - o Compliance with the implementing measure has to be ensured by manufacturers/importers and it is enforced by the Member States (market surveillance)

The procedure of establishing a SRI within the Ecodesign context it is more determined than it is the case for “normal” SRI that do not underlie any regulatory regime. However, from the legal text and ongoing activities from EU COM it is still partly unclear regarding several aspects:

- Related to the working plan a SRI can
 - a) already exist (art. 15 par. 3b Ecodesign Directive)
 - b) be developed for product groups after the Commission has identified this product group as important in terms of the criteria of art. 15 (i.e., a product group is included in the working plan)
 - c) obviously also be developed for product groups not included in the working plan or for which the Commission has not expressed in any other way its intention to put forward an implementing measure; this has e.g. been the case for “medical imaging equipment”
 - à *Can industry propose a SRI for just any product group not included in the working plan and present it as an SRI under the Ecodesign Directive? Or the other way: “Who decides whether a proposal is considered as action in the context of Ecodesign DC?”*
- Individual SRI:
 - o For a product group from the working plan for which a preparatory study has been compiled (see above) it is generally possible to establish a SRI instead of an implementing measure
 - à *Can SRI be generally developed also for product groups for which no preparatory study has been initialized yet – as for the “machine tools” case? Based on which information should a SRI be developed? Which information needs to be provided making it possible to assess it against the Annex VIII criteria?*
 - o Industry comes up with a SRI proposal; probably before this the Commission has sent a signal to industry that a SRI would be preferable
 - à *How is the time frame for creating a SRI? Can industry take as much time as it wants to come up with an adequate proposal?*
 - o The proposal is discussed in the Consultation Forum (can be derived from art. 18 and Annex VIII No. 5 Ecodesign Directive, but not clearly stipulated)
 - à *Is there a duty for the Commission/industry to involve the CF at this point in time (development of the SRI)? Since there is no Regulatory Committee or Parliament vote in the end of the procedure, besides the Commission and industry the only body that is involved is the CF. Therefore, it is very important that the CF is involved in a meaningful way and what will be done with the comments provided by the CF members after a CF has been held.*
 - à *What is the Commission/ industry going to do with statements of CF members regarding SRI? Do they have any influence at all?*

- o Following the provisions from art 15 (1, 3) the Commission shall take into account SRI which is expected to achieve the policy objectives more quickly or at lesser expense than mandatory requirements

à When and on which basis does the Commission decide that the commitments of a SRI are satisfactory and no implementing measure is necessary especially if no mandatory regulation (e.g. working document") is drafted/discussed already?

4. QUALITY OF SELF-REGULATION INITIATIVES

For ensuring the effectiveness of SRI, they must meet some criteria which for the Ecodesign Directive are summarized in Annex VIII. Criteria regarding the quality of SRI are outlined especially under the headers "Added value" (No. 2) and "Quantified and staged objectives" (No.4).

- For the "added value", Annex VIII No. 2 states that "self-regulatory initiatives must deliver added value (more than 'business as usual') in terms of the improved overall environmental performance of the product covered."

à How should it be determined if a SRI provides an added value when there is no basis for comparison such as a preparatory study?

- Regarding "quantified and staged objectives", Annex VIII No. 4 states: "The objectives defined by the stakeholders must be set in clear and unambiguous terms, starting from a well-defined baseline. If the self-regulatory initiative covers a long time-span, interim targets must be included. It must be possible to monitor compliance with objectives and (interim) targets in an affordable and credible way using clear and reliable indicators. Research information and scientific and technological background data must facilitate the development of these indicators."

à What does "quantified objectives" mean? Annex VIII defines criteria, but to what do they refer? Is it enough to state in a SRI that in the future objectives will be clearly quantified? This is e.g. the case for the current proposals for machine tools SRI and imaging equipment.

à The header of No. 4 mentions "staged objectives" but in the text it only says that interim targets are required for SRI covering a long time-span. If a SRI just covers a short time span, are no staged targets necessary? E.g., in the imaging equipment SRI (Lot 4), only one stage is specified. How does this correspond to the idea of dynamic standards and the overall objective of the Ecodesign DC to contribute to the energy saving and energy efficiency targets of the EU?

- SRI must contain a well-designed monitoring system, with clearly identified responsibilities for industry and independent inspectors; It must remain for the Commission services, assisted by the Committee referred to in Article 19(1), to consider whether the objectives of the SRI have been met (Annex VIII No. 6 Ecodesign Directive)

à Since there is no enforcement by Member States, an independent monitoring is very important; would it be possible that manufacturers commit to improve 100% of their products instead of 80% or 90% in order to give the public, e.g. NGOs, the chance to check compliance?

à How is the art. 19(1) Committee involved in monitoring? Only for judging if the objectives have been achieved or for other monitoring aspects, too? What does “assisted by the Committee” mean?

à Is the CF involved in monitoring? Art. 18 is ambiguous about that.

à How can the SRI targets be monitored independently? Will an independent inspector have access to reliable data and how should he overcome the problem of business secrets?

à Since the Member States do not have much influence on the outcome of a SRI, could they make use of the option to enact national regulations if they are not satisfied with a SRI? Or could they at least use this option to put pressure on industry to strive towards an ambitious SRI?

5. SUMMARY OF THE MENTIONED QUESTIONS

à There is an inconsistency between Art. 17 and the first sentence of Annex VIII: is the assessment using Annex VIII mandatory or does the Annex merely provide “indicative criteria” which “may be used” to evaluate self-regulatory initiatives?

à Which other self-regulation practices can be established as alternatives to implementing measures under the Ecodesign Directive? Does the Directive refer to the 2002 Commission Communication in this regard?

à Can VA take any form other than unilateral commitments by industry?

à Are any alternative courses of action other than self-regulation possible under the Ecodesign Directive? If so, which courses of action would that be?

à Does the Ecodesign Directive provide for coregulation?

à What is the legal significance of an Interinstitutional Agreement?

à Can industry propose a SRI for just any product group not included in the working plan and present it as an SRI under the Ecodesign Directive?

à Can SRI be generally developed also for product groups for which no preparatory study has been initialized yet – machine tools and medical imaging equipment? Basing on which information should a SRI be developed?

à Is there a duty for the Commission/industry to involve the CF during development of an SRI? Since there is no Regulatory Committee or Parliament vote in the end of the procedure, besides the Commission and industry the only body that is involved is the CF. Therefore, it is very important that the CF is involved in a meaningful way and what will be done with the comments provided by the CF members after a CF has been held.

à What is the Commission/ industry going to do with statements of CF members regarding SRI? Do they have any influence at all?

à What happens after a CF on a SRI has been held? When and on which basis does the Commission decide that the commitments of a SRI are satisfactory and no implementing measure is necessary?

à How is the time frame for creating a SRI? Can industry take as much time as it wants to come up with an adequate proposal?

à When and on which basis does the Commission decide that the commitments of a SRI are satisfactory and no implementing measure is necessary especially if no mandatory regulation (e.g. working document") is drafted/discussed already?

à Since there is no enforcement by Member States, an independent monitoring is very important; would it be possible that manufacturers commit to improve 100% of their products instead of 80% or 90% in order to give the public, e.g. NGOs, the chance to check compliance?

à How is the art. 19(1) Committee involved in monitoring? Only for judging if the objectives have been achieved or for other monitoring aspects, too? What does "assisted by the Committee" mean?

à Is the CF involved in monitoring? Art. 18 is ambiguous about that.

à How can the SRI targets be monitored independently? Will an independent inspector have access to reliable data and how should he overcome the problem of business secrets?

à Since the Member States do not have much influence on the outcome of a SRI, could they make use of the option to enact national regulations if they are not satisfied with a SRI? Or could they at least use this option to put pressure on industry to strive towards an ambitious SRI?

à How should it be determined if a SRI provides an added value when there is no basis for comparison such as a preparatory study?

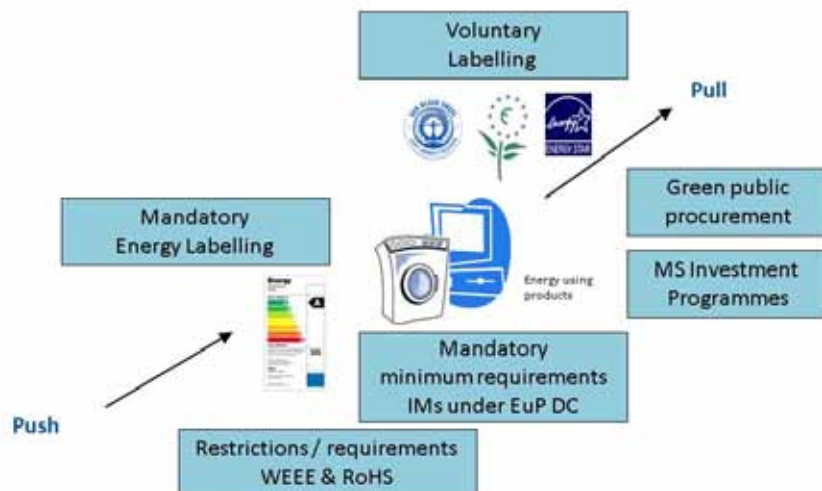
à What does "quantified objectives" mean? Annex VIII defines criteria, but to what do they refer? Is it enough to state in a SRI that in the future objectives will be clearly quantified? This is e.g. case for the current machine tools SRI

à The header of No. 4 mentions “staged objectives” but in the text it only says that interim targets are required for SRI covering a long time-span. If a SRI just covers a short time span, are no staged targets necessary? E.g., in the imaging equipment SRI (Lot 4), only one stage is specified. How does this correspond to the idea of dynamic standards (Top-runner)?

6. REQUIREMENTS FOR SRI UNDER THE ECODESIGN DIRECTIVE

Within the mix of instruments in the European product policy, the implementing measures (IMs) under the Ecodesign Directive have the function of a regulatory “push” instrument, i.e. they establish minimum requirements which all products addressed have to fulfill (see figure).

SRI as alternatives to implementing measures should also meet the demands of the “push” approach in order to ensure the successful interaction of the mix of instruments and with a view to the idea of a European “Top-runner” concept.



Hence, requirements for SRI must be established to ensure the equivalency with implementing measures in this regard:³¹⁰

- A SRI must have a clearly defined scope which remains unchanged in the medium term in order to allow distinction from other regulative measures.
- A SRI must contain quantified and, if applicable, staged minimum requirements for at least 5 years for all covered products.

³¹⁰ Cf. art. 15 (3) Ecodesign Directive.

- A SRI must stipulate the compliance of 100% of the covered products of participating enterprises. Only this way the SRI is transparent enough for monitoring and is adequate for interlinking it with other instruments.
- A SRI may provide an added value compared to regulations if it contains not only minimum efficiency requirements but also a mid--term commitment to decreasing total energy consumption of the covered devices.

In order to set an incentive for the participation in an ambitious SRI, SRI as alternatives to implementing measures should be taken into account by the Commission only under certain conditions. The SRI should regularly (revision cycle like for IMs e.g. 5 years) be compared to the alternative of a mandatory measure, and the Consultation Forum and Regulatory Committee³¹¹ need to be involved in the decision.

³¹¹ I.e., with the right of objection by the Committee.