

Marina Alt

Ökodesign und Kreislaufwirtschaft

Kohärenz von Steuerungsansätzen zur Abfallvermeidung und zum ‚recyclinggerechten Design‘ im Abfall- und Produktrecht am Beispiel von energieverbrauchsrelevanten Produkten



Nomos

Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law

Herausgegeben von / edited by
Professor Dr. Sabine Schlacke
Professor Dr. Claudio Franzius

Band 49
Volume 49

Marina Alt

Ökodesign und Kreislaufwirtschaft

Kohärenz von Steuerungsansätzen zur Abfallvermeidung und zum ‚recyclinggerechten Design‘ im Abfall- und Produktrecht am Beispiel von energieverbrauchsrelevanten Produkten



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Westfälische Wilhelms-Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5203-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9397-4 (ePDF)

D6

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation an der Juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität im November 2017 eingereicht. Gesetzesänderungen sowie aktuelle Literatur konnten im Wesentlichen bis August 2018 berücksichtigt werden.

Mein großer Dank gilt meiner Doktormutter Prof. Dr. Sabine Schlacke für die Betreuung der Dissertation und für die vielfältigen Möglichkeiten, am Lehrstuhl an verschiedenen interessanten Projekten mitwirken zu können. Ebenfalls herzlich danken möchte ich meinem Zweitgutachter Herrn Prof. Dr. Gernot Sydow für die freundliche Erstellung des Zweitgutachtens.

Während der Erstellung der Dissertation haben mich meine Familie und meine Freunde unterstützt. Mein besonderer Dank gebührt meiner besten Freundin Jenny Stoev für ihr stets offenes Ohr und all die großartige Hilfe. Für die hilfreichen Anmerkungen bin ich meinem lieben Bruder Marius Alt sowie meinen lieben Freundinnen Julia Hüfner und Wilma Mitze sehr dankbar.

Die Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umwelt- und Planungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster war für mich eine sehr ereignisreiche und lehrreiche Zeit. Für die vielen konstruktiven Diskussionen, den Austausch, die Inspiration und die Motivation bin ich meinen beiden ehemaligen Kolleginnen und Freundinnen Miriam Köster und Lisa Löffler sehr dankbar. Allen anderen ehemaligen Kollegen und Kolleginnen am Institut, die mich in dieser Zeit begleitet haben, möchte ich natürlich ebenfalls danken.

Meinen Eltern, Monika Sobania-Alt und Götz Alt, danke ich von Herzen für ihren uneingeschränkten Glauben an mich, ihre Förderung von Kreativität und Wissbegierigkeit, ihre Liebe und ihre vorbehaltlose Unterstützung. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 7 |
| Abkürzungsverzeichnis | 19 |
| Kapitel 1: Einleitung | 25 |
| A. Problemlage | 25 |
| B. Forschungsfrage | 29 |
| C. Untersuchungsgegenstand | 34 |
| D. Gang der Untersuchung | 35 |
| Kapitel 2: Rechtsgrundlagen für produktbezogene Abfallvermeidung und das recyclinggerechte Design | 37 |
| A. Begriffsklärungen | 37 |
| I. Definition von Kreislaufwirtschaft | 37 |
| 1. Allgemeiner Sprachgebrauch | 37 |
| 2. Verwendung im Unionsrecht | 38 |
| 3. Verwendung im deutschen Recht | 40 |
| 4. Konzepte einer Kreislaufwirtschaft | 41 |
| II. Definition von Ökodesign | 45 |
| III. Definition von energieverbrauchsrelevanten Produkten | 47 |
| IV. Definition von produktbezogener Abfallvermeidung | 47 |
| 1. Verwendung im allgemeinen Sprachgebrauch | 47 |
| 2. Verwendung im europäischen Recht | 47 |
| 3. Verwendung im nationalen Recht | 48 |
| V. Definition von recyclinggerechtem Design | 50 |
| VI. Ressourcenbegriff: Ressourceneffizienz und Ressourceneffektivität | 52 |
| 1. Begriffsklärung Ressourcen | 52 |
| 2. Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung | 54 |
| 3. Zum Verhältnis von Abfallvermeidung und Ressourcenschonung | 57 |

| | | |
|------|---|----|
| 4. | Zum Verhältnis von Recycling und Ressourceneffizienz | 57 |
| VII. | Zwischenergebnis | 58 |
| B. | Unionsrechtliche Grundlagen | 58 |
| I. | Primärrecht | 58 |
| II. | Sekundärrechtliche Grundlagen | 59 |
| 1. | AbfallRRL | 59 |
| a) | Hintergrund und Entwicklung der AbfallRRL | 59 |
| b) | Anwendungsbereich | 61 |
| c) | Ziel der Rechtsgrundlage | 61 |
| 2. | WEEE-RL | 62 |
| a) | Hintergrund und Entwicklung der WEEE-RL | 62 |
| b) | Anwendungsbereich | 64 |
| c) | Ziel der Rechtsgrundlage | 64 |
| 3. | Ökodesign-RL | 65 |
| a) | Hintergrund und Entwicklung der Ökodesign-RL | 65 |
| b) | Anwendungsbereich | 66 |
| c) | Ziel der Rechtsgrundlage | 66 |
| d) | Systematik der Ökodesign-RL | 67 |
| 4. | RoHS-Richtlinie | 72 |
| a) | Hintergrund und Entwicklung der RoHS-RL | 72 |
| b) | Anwendungsbereich | 73 |
| c) | Ziel der Rechtsgrundlage | 74 |
| 3. | Batterie-RL | 75 |
| a) | Hintergrund und Entwicklung der Batterie-RL | 75 |
| b) | Anwendungsbereich | 75 |
| c) | Ziel der Rechtsgrundlage | 76 |
| III. | Zwischenergebnis und Bewertung | 76 |
| C. | Nationale Rechtsgrundlagen | 76 |
| I. | Verfassungsrecht | 76 |
| II. | Bundesrecht | 78 |
| 1. | KrWG | 78 |
| a) | Anwendungsbereich | 78 |
| b) | Ziel des KrWG | 79 |
| c) | Vorgaben hinsichtlich der Abfallvermeidung und des recyclinggerechten Designs | 79 |
| 2. | Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten („ElektroG“) | 80 |
| a) | Anwendungsbereich | 80 |
| b) | Vorgaben hinsichtlich der Abfallvermeidung | 81 |

| | | |
|----|--|----|
| 3. | Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte („EVPG“) und Verordnung zur Durchführung des EVPG | 82 |
| 4. | Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten („ElektroStoffV“) | 83 |
| 5. | Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren („BattG“) | 83 |
| | a) Anwendungsbereich | 84 |
| | b) Ziele | 85 |
| D. | Exkurs: Abfallbezogene Ökodesign-Vorschriften bei anderen Produkten | 85 |
| E. | Bewertung | 88 |

Kapitel 3: Steuerung zu produktbezogener Abfallvermeidung und recyclinggerechtem Design: Instrumentenanalyse 91

| | | |
|------|--|-----|
| A. | Steuerung durch Recht | 92 |
| I. | Steuerung und Governance | 92 |
| 1. | Steuerung durch nationales Recht | 92 |
| a) | Steuerungsbegriff | 92 |
| b) | Möglichkeit der Steuerung | 95 |
| 2. | Steuerung durch europäisches Recht | 98 |
| 3. | Governance und Steuerung | 101 |
| II. | Steuerungsbedarf | 107 |
| 1. | Steuerungsbedarf im Allgemeinen | 107 |
| 2. | Steuerungsbedarf im Umweltrecht | 108 |
| 3. | Instrumentenmix als optimierte Steuerung | 111 |
| III. | Klassifizierung der Steuerungsinstrumente | 112 |
| IV. | Zwischenergebnis | 113 |
| B. | Instrumente zur Steuerung der produktbezogenen Abfallvermeidung und des recyclinggerechten Designs im europäischen Recht | 114 |
| I. | Handlungsform: Umweltvereinbarungen | 114 |
| 1. | Organisatorische Instrumente: Anreiz zu freiwilligen Selbstverpflichtungen im Hinblick auf die Gestaltung von Produkten | 114 |
| 2. | Freiwillige Selbstverpflichtung auf Basis der Ökodesign-RL | 118 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| a) Einführung | 118 |
| b) Rechtswirkungen der freiwilligen Selbstverpflichtung | 120 |
| c) Vorrangwirkung der freiwilligen Selbstverpflichtungen | 122 |
| d) Kategorisierung der Selbstregulierungsmaß- nahmen in der Ökodesign-RL | 124 |
| 3. Zwischenergebnis | 125 |
| II. Handlungsform: Durchführungsmaßnahmen in Form der Verordnung | 125 |
| III. Handlungsform: Richtlinie | 128 |
| 1. Steuerungsinstrumente der AbfallRRL | 128 |
| a) Organisatorische Instrumente | 128 |
| b) Ökonomisch-ordnungsrechtliche Instrumente | 129 |
| c) Planerische Instrumente: Abfallvermeidungsprogramme | 130 |
| 2. Steuerungsinstrumente der RoHS-RL | 131 |
| a) Regulative bzw. ordnungsrechtliche Instrumente | 131 |
| b) Kennzeichnungsinstrumente | 131 |
| 3. Steuerungsinstrumente der WEEE-RL | 131 |
| a) Ökonomisch-ordnungsrechtliche Instrumente | 131 |
| b) Informationelle Instrumente | 132 |
| 4. Instrumente in der Ökodesign-RL | 132 |
| a) Instrumente der Marktüberwachung | 133 |
| b) Informationelle Instrumente | 133 |
| IV. Bewertung der Steuerung durch Durchführungsverord- nungen im Ökodesignrecht und durch Richtlinien im Abfallrecht | 134 |
| C. Steuerungswirkung durch nationales Recht | 136 |
| I. Steuerungswirkung auf den Hersteller, Importeur und Vertreiber | 136 |
| 1. KrWG | 136 |
| a) Produktverantwortung | 136 |
| b) Organisatorische Instrumente: Freiwillige Maßnahmen | 137 |
| aa) Freiwillige Rücknahme von Altprodukten | 137 |
| bb) Freiwillige Selbstverpflichtungen im Rahmen der freiwilligen Rücknahme | 139 |
| cc) Freiwillige Selbstverpflichtungen im Bereich der Abfallvermeidung | 140 |
| 2. ElektroG | 141 |

| | |
|---|---------|
| a) Ökonomisch-ordnungsrechtliche Instrumente: Rücknahmepflichten | 141 |
| b) Informationelle Instrumente: Informations- pflichten | 142 |
| 3. ElektroStoffV | 143 |
| a) Pflichten des Herstellers hinsichtlich der qualitativen Abfallvermeidung | 143 |
| aa) Regulative Instrumente: Stoffgrenzwerte | 143 |
| bb) Informationelle Instrumente: Kennzeichnungspflichten | 144 |
| b) Überprüfungspflichten des Importeurs | 144 |
| c) Überprüfungspflichten des Vertreibers | 145 |
| II. Steuerungswirkung auf den Verbraucher | 145 |
| 1. KrWG | 145 |
| a) Überlassungspflichten | 145 |
| b) Produktverantwortung | 146 |
| c) Verhaltensanreize durch Maßnahmen des Abfallvermeidungsprogramms | 147 |
| 2. ElektroG | 147 |
| 3. ElektroStoffV | 147 |
| 4. EVPG | 148 |
| D. Bewertung | 148 |
| I. Gesetzeslücken | 149 |
| II. Europäische und nationale Handlungsweise im Vergleich | 149 |
| III. Zwischenergebnis | 151 |
| Kapitel 4: Konzeptionelles Zusammenwirken zwischen Öko- design und Kreislaufwirtschaft | 153 |
| A. Einführung | 153 |
| B. Neuregelungen im Zuge des EU-Kreislaufwirtschaftspakets | 155 |
| I. AbfallRRL | 155 |
| II. WEEE-RL | 156 |
| III. Batterie-RL | 157 |
| IV. Zwischenergebnis | 157 |
| C. Regelungsübergreifende Konzepte | 157 |
| I. Rechtsprinzip oder politisches Leitprinzip | 159 |
| 1. Kriterien für ein Rechtsprinzip | 159 |
| 2. Funktionen von Rechtsprinzipien | 161 |
| II. Lebenszykluskonzept | 162 |

| | | |
|--|--|---------|
| 1. | Das Lebenszykluskonzept als Rechtsprinzip | 162 |
| 2. | Anwendung der Kriterien für Rechtsprinzipien auf das Lebenszykluskonzept | 163 |
| 3. | Das Lebenszykluskonzept in der AbfallRRL | 164 |
| 4. | Das Lebenszykluskonzept in der Ökodesign-RL | 167 |
| 5. | Zwischenergebnis | 169 |
| III. | Ressourcenvorsorge als Teil des Nachhaltigkeitsprinzips | 169 |
| IV. | Kreislaufwirtschaft als Rechtsprinzip | 171 |
| 1. | Entwicklung der Kreislaufwirtschaft | 172 |
| 2. | Eigenständiger Inhalt | 172 |
| 3. | Gesetzliche Verankerung | 175 |
| a) | Primärrechtliche Verankerung | 175 |
| b) | Kreislaufwirtschaftsprinzip in der Ökodesign-RL | 175 |
| c) | Kreislaufwirtschaft im nationalen Recht | 176 |
| 4. | Zwischenergebnis | 176 |
| V. | Produktverantwortung als Rechtsprinzip | 177 |
| 1. | Nationale Dimension | 177 |
| 2. | Europäische Produktverantwortung | 177 |
| VI. | Zusammenfassende Bewertung | 179 |
| Kapitel 5: Potenziale und Grenzen des Ökodesignrechts zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft | | 181 |
| A. | Festlegung von Ökodesign-Kriterien: Ökodesign als Instrument der Kreislaufwirtschaft | 182 |
| I. | Rechtsunsicherheit durch parallele Zuständigkeiten zur Festlegung von Ökodesign-Vorgaben | 182 |
| 1. | Ökodesign-Vorgaben durch die EU: Regelungen der Ökodesign-RL | 182 |
| a) | Einführung | 182 |
| b) | Vorgehen bei der Festlegung von Ökodesign-Anforderungen | 183 |
| c) | Durchführungsmaßnahmen auf Basis der Ökodesign-RL | 184 |
| aa) | Bisherige Regelung nach geltender Ökodesign-RL | 184 |
| bb) | Unterscheidung zwischen delegiertem Rechtsakt und Durchführungsrechtsakt | 186 |

| | | |
|-----|--|-----|
| cc) | Stellungnahme hinsichtlich der Ausschließlichkeit von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten | 191 |
| dd) | Einordnung der Ökodesign-Anforderungen: Delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte | 191 |
| ee) | Zwischenergebnis | 196 |
| 2. | Ökodesign-Vorgaben auf Basis der AbfallRRL | 197 |
| a) | Erweiterte Herstellerverantwortung | 197 |
| b) | Abfallvermeidungsprogramme | 199 |
| 3. | Ökodesign-Anforderungen auf Basis der WEEE-RL | 202 |
| 4. | RoHS-Richtlinie | 208 |
| 5. | Zwischenergebnis | 208 |
| II. | Verhältnis der WEEE-RL, AbfallRRL, der RoHS-RL und der Ökodesign-RL zueinander | 209 |
| 1. | Subsidiaritätsklausel in Art. 15 Abs. 2 lit. c) i) Ökodesign-RL | 210 |
| 2. | Verhältnis zwischen den Sekundärrechtsakten | 211 |
| a) | WEEE-RL und AbfallRRL zur Ökodesign-RL | 212 |
| b) | Das Verhältnis von AbfallRRL und WEEE-RL | 214 |
| 3. | Beziehungen der Rechtsakte zueinander aufgrund einer Normenhierarchie | 215 |
| a) | Hierarchisierung seit Lissabon | 215 |
| b) | Verhältnis des Tertiärrechts auf Basis der Ökodesign-RL zu der WEEE-RL und der AbfallRRL | 218 |
| c) | Exkurs: Rechtsfolgen einer Änderung des Sekundärrechts durch Tertiärrecht | 219 |
| d) | Vorliegen einer Änderung bei Tertiärrechtsakten auf Basis der Ökodesign-RL | 220 |
| e) | Verhältnis der Tertiärrechtsakte auf Basis der Ökodesign-RL zur RoHS-RL | 222 |
| f) | Zwischenergebnis | 222 |
| 4. | Subsidiaritätsprinzip: Geltung des Subsidiaritätsprinzips bei Art. 290 AEUV | 222 |
| 5. | Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus Art. 5 Abs. 4 EUV durch Wahl der Handlungsform | 223 |
| 6. | Zwischenergebnis | 224 |

| | |
|---|-----|
| III. Auflösung der mangelnden Koordinierung durch parallele Zuständigkeit auf mitgliedstaatlicher Ebene: Kollisionsregelung des Art. 6 Ökodesign-RL | 224 |
| 1. Kompetenzgrundlagen | 225 |
| 2. Ausübung der Kompetenz durch die EU | 225 |
| 3. Reichweite des Harmonisierungsbereichs | 226 |
| IV. Zwischenergebnis | 228 |
| B. Zielkonflikte zwischen Ökodesign-Anforderungen | 229 |
| I. Uneinheitliches Festlegungsverfahren von abfallbezogenen Produkteigenschaften | 230 |
| 1. Festlegungsverfahren in der Ökodesign-RL | 230 |
| 2. Festlegungsverfahren in der AbfallRRL | 232 |
| 3. Festlegungsverfahren in der WEEE-RL | 232 |
| II. Festlegungskriterien | 233 |
| 1. Auflösung von Konflikten zweier Umwelteigenschaften in der AbfallRRL | 233 |
| 2. Festlegungskriterien in der WEEE-RL | 235 |
| 3. Festlegungskriterien in der Ökodesign-RL | 235 |
| a) Allgemeine Kriterien zur Festlegung von Ökodesign-Anforderungen | 235 |
| b) Ermittlung der bedeutenden Umweltaspekte | 237 |
| c) Priorisierung der Energieeffizienz | 238 |
| d) Abfallbezogene Kriterien nur im Zusammenhang mit Energieeffizienzkriterien? | 240 |
| e) Anhaltspunkte aus dem Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2016-2019 | 241 |
| f) Interne Abwägungsmechanismen: Internes Integrationsprinzip | 242 |
| g) Beachtung der Abfallhierarchie in der Ökodesign-RL als externen Abwägungsmechanismus | 244 |
| aa) Grundsätzliche Anwendbarkeit der Abfallhierarchie auf Produkte | 245 |
| bb) Spezielle Abfallstromregelungen in der WEEE-RL oder in der Ökodesign-RL | 245 |
| cc) Beachtungspflicht aufgrund von Art. 114 Abs. 3 AEUV | 246 |
| dd) Beachtungspflicht aufgrund von Art. 7 AEUV | 248 |
| ee) Beachtungspflicht aus der Normenhierarchie für zukünftige Tertiärrechtsakte | 249 |

| | | |
|--|---|---------|
| ff) | Abfallhierarchie als Ausprägung von Nachhaltigkeits- und Kreislaufwirtschaftsprinzip | 253 |
| gg) | Zwischenergebnis | 253 |
| III. | Umgang mit Zielkonflikten auf nationaler Ebene | 253 |
| 1. | Einführung | 253 |
| 2. | Möglichkeit der abweichenden Prioritätensetzung von der Ökodesign-RL | 256 |
| C. | Ökodesign und Innovation in der Kreislaufwirtschaft | 259 |
| I. | Die Nutzung von Abfällen als Rohstoffe: Markt für Sekundärrohstoffe – Erleichterung der Kreislaufwirtschaft durch Ökodesign-Anforderungen | 260 |
| II. | Die Ökodesign-RL als Bremse für Innovation in der Kreislaufwirtschaft | 263 |
| D. | Zwischenergebnisse | 265 |
| Kapitel 6: Operationalisierung von Ökodesign-Kriterien durch Rahmenbedingungen im Kreislaufwirtschaftsrecht | | 267 |
| A. | Sammlung und Demontage von Elektro- und Elektronikaltgeräten | 267 |
| I. | Getrennte Sammlung der Altprodukte | 267 |
| II. | Entnehmbarkeit von Einzelbestandteilen | 269 |
| III. | Verhältnismäßigkeit der Produktgestaltungsregelungen, Art. 5 Abs. 4 EUV | 270 |
| B. | Keine Wiederverwendungsquoten | 270 |
| C. | Der Einfluss der Rücknahmepflicht im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung auf die Designentscheidungen des Herstellers | 272 |
| D. | Zwischenergebnis | 275 |
| Kapitel 7: Fazit und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | | 277 |
| A. | Fazit | 277 |
| B. | Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen | 278 |
| I. | Verzahnung von Abfall- und Ökodesignrecht | 278 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| II. Umgang mit Zielkonflikten | 278 |
| III. Instrumentenwahl und Adressierung der Akteure | 280 |
| Literaturverzeichnis | 283 |

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|-----------|--|
| AbfallR | Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft |
| AbfallRRL | Abfallrahmenrichtlinie |
| ABIEU | Amtsblatt der Europäischen Union |
| ABIEG | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften |
| ABIEWG | Amtsblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| Abs. | Absatz |
| a. E. | am Ende |
| a. F. | alter Fassung |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| a.F. | alte Fassung |
| AöR | Archiv für öffentliches Recht |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |

B

| | |
|---------|--|
| BattG | Batteriegesetz |
| Beck-OK | Beck'scher Online-Kommentar |
| Beschl. | Beschluss |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BMUB | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit |
| bspw. | beispielsweise |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| bzw. | beziehungsweise |

C

| | |
|------|---|
| CSES | Centre for Strategy & Evaluation Services |
|------|---|

Abkürzungsverzeichnis

D

| | |
|-------------|---|
| d.h. | das heißt |
| dies./ders. | dieselbe/derselbe |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt |
| durchges. | Durchgesehen |

E

| | |
|---------------|--|
| e. A. | eine Ansicht |
| EEA | European Environmental Agency |
| EEB | European Environmental Bureau |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| einschl. | einschließlich |
| ElektroG | Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten |
| ElektroStoffV | Elektro- und Elektronikgerätestoffverordnung |
| EL | Ergänzungslieferung |
| endg. | endgültig |
| et al. | und andere |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EurUP | Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Union |
| e. V. | eingetragener Verein |
| EVPG | Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte |
| evtl. | eventuell |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |

F

| | |
|--------|--------------------------------|
| f./ff. | folgende/fortfolgende |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FKZ | Forschungskennzahl |
| Fn. | Fußnote |
| FS | Festschrift |

G

| | |
|---------|----------------|
| GG | Grundgesetz |
| GewArch | Gewerbe Archiv |
| ggf. | gegebenenfalls |
| grds. | grundsätzlich |

H

| | |
|-------|---------------------|
| Hrsg. | Herausgeber |
| h. M. | herrschende Meinung |
| HS | Halbsatz |

I

| | |
|----------|---|
| i.d.R. | in der Regel |
| i. e. S. | im engeren Sinne |
| insbes. | insbesondere |
| i.S.e. | im Sinne eines |
| ISO-Norm | Internationale Organisation für Normung |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| i.w.S. | im weiteren Sinne |

J

| | |
|-------|---|
| JEEPL | Journal for European Environmental & Planning Law |
| JCSW | Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften |
| JZ | JuristenZeitung |

Abkürzungsverzeichnis

K

| | |
|-----------|--|
| Kap. | Kapitel |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| km | Kilometer |
| KOM | Kommission der Europäischen Gemeinschaften |
| KrW-/AbfG | Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz |
| KrWG | Kreislaufwirtschaftsgesetz |

L

| | |
|------|---------|
| lit. | littera |
|------|---------|

M

| | |
|----------|---|
| MEERP | Methodology for Ecodesign of energy related products |
| MEEUP | Methodology for Ecodesign of energy-using products |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| MuA | Müll und Abfall – Fachzeitschrift für Abfall und Ressourcenwirtschaft |

N

| | |
|--------|---|
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NJW-RR | Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report |
| Nr. | Nummer |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |

O

| | |
|--------------|---|
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>) |
| öff.-rechtl. | öffentlich-rechtlich |
| o. g. | oben genannt |
| o. V. | ohne Verfasser |

P

| | |
|--------|-----------------------------|
| PBB | Polybromierte Biphenyle |
| PBDE | Polybromierte Diphenylether |
| Pkw | Personenkraftwagen |
| PÖ | Politische Ökologie |
| ProdSG | Produktsicherheitsgesetz |

R

| | |
|-------|--------------------------------------|
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| RoHS | Restriction of Harzardous Substances |
| Rs. | Rechtssache |
| Rspr. | Rechtsprechung |
| RVO | Rechtsverordnung |

S

| | |
|--------|--------------------------------------|
| S. | Seite |
| S. | Satz |
| s. | siehe |
| s. o. | siehe oben |
| Slg. | Sammlung |
| SpStr. | Spiegelstrich |
| SRU | Sachverständigenrat für Umweltfragen |
| s. u. | siehe unten |

U

| | |
|----------|--|
| UA | Unterabsatz |
| u. a. | unter anderem |
| u. a. O. | und anderen Ortes |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UGB-E | Entwurf für ein Umweltgesetzbuch |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis |
| Urt. | Urteil |
| usw. | und so weiter |
| u. U. | unter Umständen |

Abkürzungsverzeichnis

V

| | |
|--------------|--|
| v. | vom/von |
| VDI | Verein Deutscher Ingenieure |
| verb. | verbundene |
| VerpackungsV | Verpackungsverordnung |
| VerwArch | Das Verwaltungsarchiv |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| vs. | versus |
| VuR | Verbraucher und Recht – Zeitschrift für Wirtschafts- und Verbraucherrecht |

W

| | |
|------|--|
| WEEE | Waste of Electrical and Electronical Equipment |
|------|--|

Z

| | |
|-------|---|
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZfU | Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht |
| z. T. | zum Teil |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

Kapitel 1: Einleitung

A. Problemlage

Immer knapper werdende Ressourcen stellen die EU vor Herausforderungen.¹ Europa hat sich daher bereits im Jahr 2011 in einem Fahrplan² für ein ressourcenschonendes Europa zu Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz verpflichtet.

Einen nicht unerheblichen Anteil am Ressourcenverbrauch haben die Herstellung, Nutzung und die Entsorgung von Produkten.³ Bei der Herstellung von Produkten entstehen Abfälle, nach ihrer Nutzung bzw. ihrem Verbrauch werden Produkte bzw. deren Bestandteile selbst zu Abfällen. Abfälle zu vermindern und eine höhere Recyclingquote zu erreichen, stellt eine Herausforderung dar. Recyclingverfahren sind in Deutschland zwar sehr weit entwickelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die recycelten Stoffe immer als Sekundärrohstoffe zurück in den Kreislauf geführt werden.⁴

Die EU hat es sich in seiner Integrierten Produktpolitik zur Prämisse gemacht, die Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus zu verringern.⁵ Umweltauswirkungen werden hierbei auch durch Abfälle verursacht. Diese zu vermindern, verkompliziert sich vor dem Hintergrund, dass verschiedene Akteure während des Lebenszyklus eines Produkts zur Abfallerzeugung beitragen. Denn sowohl der Hersteller

1 So wird die Endlichkeit der Ressourcen hervorgehoben und jährlich werden plastisch und symbolisch Daten genannt, zu denen die Ressourcen erschöpft sind. Der „Weltüberlastungstag“ wird jährlich von Global footprint festgelegt: <https://www.footprintnetwork.org> (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 20.9.2011, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM (2011) 571 endg.

3 Vgl. hierzu *EEA*, Vierter Lagebericht, veröffentlicht am 10.10.2007, abrufbar unter: <http://www.eea.europa.eu/de/publications> (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

4 *Wils*, Deutschland auf dem Weg in die Kreislaufwirtschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *WISO*, 2016, S. 13.

5 Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik v. 7.2.2001, KOM (2001) 68 endg.

als auch der Verbraucher nehmen Einfluss auf die entstehende Abfallmenge durch Produktions- bzw. Verhaltensmuster.⁶

Die Problematik einer Wegwerfgesellschaft macht Papst Franziskus in seiner Enzyklika aus dem Jahr 2015 deutlich und plastisch:

„Diese Probleme sind eng mit der Wegwerfkultur verbunden, die sowohl die ausgeschlossenen Menschen betrifft als auch die Dinge, die sich rasch in Abfall verwandeln. Machen wir uns zum Beispiel bewusst, dass der größte Teil des Papiers, das produziert wird, verschwendet und nicht wiederverwertet wird. Es fällt uns schwer anzuerkennen, dass die Funktionsweise der natürlichen Ökosysteme vorbildlich ist: Die Pflanzen synthetisieren Nährstoffe für die Pflanzenfresser; diese ernähren ihrerseits die Fleischfresser, die bedeutende Mengen organischer Abfälle produzieren, welche Anlass zu neuem Pflanzenwuchs geben. Dagegen hat das Industriesystem am Ende des Zyklus von Produktion und Konsum keine Fähigkeit zur Übernahme und Wiederverwertung von Rückständen und Abfällen entwickelt. Noch ist es nicht gelungen, ein auf Kreislauf ausgerichtetes Produktionsmodell anzunehmen, das Ressourcen für alle und für die kommenden Generationen gewährleistet und das voraussetzt, den Gebrauch der nicht erneuerbaren Reserven aufs Äußerste zu beschränken, den Konsum zu mäßigen, die Effizienz der Ressourcennutzung maximal zu steigern und auf Wiederverwertung und Recycling zu setzen. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage wäre ein Weg, der Wegwerfkultur entgegenzuwirken, die schließlich dem gesamten Planeten schadet. Wir stellen jedoch fest, dass die Fortschritte in diesem Sinn noch sehr gering sind.“⁷

Papst Franziskus wirft ein negatives Bild auf die bisherigen Errungenschaften: Im Gegensatz zur Natur habe man es in der Industrie noch nicht geschafft, Kreisläufe zu etablieren, um auf diese Weise eine verbesserte Ressourcennutzung zu erreichen. In seinen Ausführungen kommt auch ein Suffizienz-Gedanke zum Ausdruck.⁸ Denn er plädiert dafür, den Gebrauch „der

6 Zur Adressierung des nachhaltigen Konsums *Schlacke/Tonner/Gawel/Alt/Bretschneider*, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich Produktnutzung durch Anpassungen im Zivil- und öffentlichen Recht, 2015, abrufbar unter: www.umweltbundesamt.de (zuletzt abgerufen am 21.8.2018); *dies.*, ZUR 2016, 451 ff.

7 *Papst Franziskus*, Enzyklika „*Laudato si – Über die Sorge für das gemeinsame Haus*“, 2015, S. 9 Rn. 22, abrufbar unter: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclicalaudato-si_ge.pdf (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

8 Vgl. hierzu auch *Heimbach-Steins/Lienkamp*, Die Enzyklika ‘*Laudato si*’ von Papst Franziskus – Auch ein Beitrag zur Problematik des Klimawandels und zur Ethik der Energiewende, JCSW (56) 2015, S. 155, 165.

nicht-erneuerbaren Reserven“ auf ein Minimum zu begrenzen und den Konsum zu beschränken.⁹

In rechtlicher Hinsicht stellen sich vor allem konzeptionelle Fragen. Die Schließung von Kreisläufen kann insbesondere durch eine Annäherung des Produktrechts und des Abfallrechts erreicht werden.

Ausgangspunkt ist hierbei zunächst, dass das Produktrecht und das Abfallrecht hinsichtlich der Ressourcenschonung bzw. -effizienz unterschiedliche Perspektiven einnehmen. Während das Produktrecht sich überwiegend der Phase der Entstehung eines Produktes, also dem Anfang seines Lebenszyklus zuwendet, widmet sich das Abfallrecht dem Ende der Produktlebensphase zu.¹⁰ Dies könnte zu der Annahme führen, man betrachte zwei Endpunkte einer linearen Lebenszeit.¹¹ Überlegt man aber, dass es sich aus umweltpolitischer Sicht im Sinne einer Ressourcenschonung gerade um einen Zyklus handeln soll, liegen beide Endpunkte eng beieinander. Eine Abstimmung beider Bereiche aufeinander zu erreichen, ist daher keine Frage des „Ob“, sondern des „Wie“. Es besteht deswegen seit längerem die politische Forderung, die Produkt- und Abfallpolitik stärker miteinander zu verbinden.¹² Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Forderung wider, im Rahmen des Kreislaufwirtschaftspakets¹³, einer am 4.7.2018 in Kraft getretenen

9 *Papst Franziskus*, Enzyklika „Laudato si – Über die Sorge für das gemeinsame Haus“, 2015, S. 9 Rn. 22, abrufbar unter: <http://w2.vatican.va/content> (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

10 Dies wird häufig als Defizit des Abfallrechts angesehen: Vgl. *Schomerus/Stropahl/Herrmann-Reichold*, ZUR 2011, 507, 514; vgl. auch *Smeddinck*, VerwArch 2012, 183, 191 f.

11 Zum linearen Ansatz vgl. *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2016, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, S. 51, abrufbar unter: <https://www.umweltrat.de> (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

12 Vgl. *Oehlmann/Herlédan*, EurUP 2014, 204, 204.

13 Das Kreislaufwirtschaftspaket umfasst: RL (EU) 2018/851 v. 30.5.2018 zur Änderung der RL 2008/98/EG über Abfälle, ABIEU L 150/109 v. 14.6.2018; RL (EU) 2018/852 v. 30.5.2018 zur Änderung der RL 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABIEU L 150/141; RL (EU) 2018/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der RL 1999/31/EG über Abfalldeponien, ABIEU L 150/100 v. 14.6.2018; RL (EU) 2018/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der RL 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der RL 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren sowie der RL 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABIEU L 150/93 v. 14.6.2018; vgl. hierzu den Aktionsplan der Europäischen Kommission: Annex zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäische Wirtschafts- und

Reformierung europäischer abfallrechtlicher Richtlinien, das europäische Ökodesignrecht im Hinblick auf abfallrechtliche Aspekte zu stärken. Die Mitgliedstaaten haben diese Änderungsrichtlinien bis zum 5.7.2020 umzusetzen. Im Arbeitsprogramm zum Erlass von Ökodesign-Anforderungen für den Zeitraum 2016-2019 fanden ebenfalls bereits Materialeffizienz Aspekte Eingang.¹⁴

Die vorliegende Arbeit untersucht die Verzahnung von Ökodesign- und Kreislaufwirtschaftsrecht und geht von der These aus, dass eine bessere Abstimmung im Sinne einer Ressourcenschonung notwendig wäre. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie sich die jeweiligen rechtlichen Regelungen gegenseitig bedingen bzw. beeinflussen und welche Steuerungsansätze die Rechtsansätze für die jeweiligen Rechtsakteure verfolgen. Ökodesignrecht ist hierbei eine Teilmenge des Produktrechts. Das Ökodesignrecht stellt Anforderungen an Produkte im Hinblick auf deren Umweltverträglichkeit.

Begrüßenswert sind bereits die o.g. jüngst angestellten Bestrebungen, beide Bereiche enger miteinander zu verknüpfen, die die Europäische Union mit den Novellierungen der Richtlinien zur Abfallwirtschaft¹⁵ und dem Arbeitsprogramm zum Erlass von Ökodesign-Anforderungen einleitet.¹⁶ Ob diese ausreichen, ist Gegenstand der Untersuchung. Letztlich stellt sich also die Frage, ob Papst Franziskus mit seiner negativen Bilanz Recht behält oder ob die Europäische Union nicht bereits auf einem guten Weg ist, die „Wegwerfgesellschaft“ in eine „Null-Abfall-Gesellschaft“ zu überführen.

Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 2.12.2015, KOM (2015) 614 endg.

14 Mitteilung der Kommission, Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016-2019 v. 30.11.2016, KOM (2016) 773 endg.; vgl. hierzu auch *Van Holsteijn en Kemna B.V.*, Exploratory analysis of Resource efficiency requirements in Ecodesign: Review of practical and legal implications, 2014, abrufbar unter <https://www.vhk.nl/research/reports.htm> (zuletzt abgerufen am 21.8.2018).

15 Zum Kreislaufwirtschaftspaket und den entsprechenden ÄnderungsRL s. Fn. 13.

16 Mitteilung der Kommission: Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016-2019 v. 30.11.2016, KOM (2016) 773 endg.

B. Forschungsfrage

Die bisherige Forschung stellt den Zusammenhang zwischen mehreren Produktregelungen mit Bezug zur Abfallvermeidung und zum recyclinggerechten Design zwar her.¹⁷ Eine Analyse, wie das Verhältnis der jeweiligen Vorschriften zueinander ist, findet sich jedoch nur vereinzelt.¹⁸

Der vorliegenden Arbeit liegt der Gedanke zugrunde, dass Schnittstellen zwischen Ökodesignrecht und Kreislaufwirtschaftsrecht existieren. Während der Designphase werden die Umweltauswirkungen von Produkten maßgeblich vorgegeben.¹⁹ Die EU geht davon aus, dass 80 % der Auswirkungen eines Produkts in der Planungsphase beeinflusst bzw. in dieser vorhergesehen werden können.²⁰

Eigenschaften, die sich auf die weiteren Lebensphasen im Anschluss an die Herstellungsphase des Produkts beziehen, werden in der Designphase

17 vgl. die Einordnung von *Kluth/Smeddinck*, das Ökodesign-Recht sei Teil des Abfallwirtschaftsrechts: Umweltrecht, 2013, § 3 Rn. 16; vgl. auch *Pfahl*, Umweltpolitische Ansätze zur Steigerung der Ressourceneffizienz, in: Hartard/Schaffer/Giegrich (Hrsg.), Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, 2008, S. 11, 15 f.; Ansätze aus stoffstromrechtlicher Perspektive finden sich bei *Brandt/Röckseisen*, Konzeption für ein Stoffstromrecht, S. 270, 577, 702; vgl. *Rubik*, Integrierte Produktpolitik: Stand, ausgewählte Aktivitäten und Perspektiven, in: Führ (Hrsg.), Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung, 2000, S. 197, 202 f.; vgl. *Meßerschmidt*, Ökologische Produktregulierung im deutschen Umweltrecht, in: Führ (Hrsg.), Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung, 2000, S. 57, 59; vgl. auch *Rummler*, ZUR 2001, S. 308 ff., der einen produkt- und stoffbezogenen Ansatz vergleicht; vgl. auch *Krämer*, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Abfallverwertungsolitik, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Umweltverträgliche Abfallverwertung, 2001, S. 73, 79 f.

18 Vgl. *Schomerus/Spengler*, EurUP 2010, 54, 59 f.; auf das Verhältnis von Ressourcenschutz und Abfallrecht geht *Smeddinck* ein, der die Produktverantwortung als wichtiges Instrument zum Ressourcenschutz hervorhebt, VerwArch 2012, 183, 191; ein Konzept zur Harmonisierung von Produkt- und Abfallrecht findet sich bei *Oehlmann*, Vom Abfall als Problem zum Abfall als Ressource, 2017, S. 232; für eine Verzahnung von Produktregulierung und Abfallpolitik bereits *Führ*, Stoffbezogenes Umweltrecht: Vom Gefahrstoffrecht zum produktorientierten Stoffstrommanagement, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 685, 695.

19 *Dalhammar*, Scandinavian Studies in Law, Volume 59, 2014, 148, 149; *Tölle*, Der Rechtsrahmen für den Erlass von Ökodesign-Anforderungen, 2016, S. 17 f.; *Webersinn*, in: Schink/Versteyl (Hrsg.), KrWG, 2. Aufl. 2016, § 23 Rn. 58.

20 7. Umweltaktionsprogramm: „Gut leben innerhalb der Belastungsgrenzen unseres Planeten“, Beschluss Nr. 1386/2013/EU, ABIEU 354/171, Anhang Rz. 36.