

EG-rechtlicher Rahmen der Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung

Christine Godt

Inhaltsübersicht

1	Einleitung.....	41
2	Originäre stoffstrombezogene EG-Regulierung.....	42
3	EG-rechtliche Grenzen nationaler Stoffstromregulierung.....	46
3.1	Der Rahmen: Warenverkehrsfreiheit im EG-Vertrag.....	46
3.2	Nationale Spielräume im Rahmen harmonisierten Rechts.....	49
3.3	Nationale Alleingänge.....	49
4	Allgemeine Prinzipien.....	50
5	Zusammenfassung.....	52
	Lesetips.....	53
	Literatur.....	53

1 Einleitung

Ein europäisches Stoffflußrecht, im Sinne einer Stoffstromsteuerung, gibt es nicht – und wird es vielleicht aufgrund der Komplexität der ökologischen und der ökonomischen Zusammenhänge nicht geben können. Im Kern verfolgt das Konzept der Stoffstromregulierung drei Ziele. (1) Es sucht den Stoffumsatz durch die natürliche Regenerations- und Resorptionskapazität zu begrenzen. (2) Es erweitert die traditionelle Fokussierung auf die Outputseite (Abfall, Emissionen) um die Inputseite und (3) nimmt nicht nur Gefahrstoffe, sondern alle Grundstoffe in den Blick (Reiche 1995, 2). Im Ergebnis geht es um die Reduzierung des Stoffdurchsatzes. Diesen hohen Ansprüchen genügt selbst im Ansatz noch nicht die sich derzeit in Planung befindliche europäische „Integrierte Produktpolitik“,¹ mit der die Europäische Union auf das alarmierende Wachstum des Abfallvolumens und die ansteigende chemikalische Belastung der Umweltmedien reagieren will.²

- 1 Umweltministertgespräche in Weimar am 6. Mai 1999; Agence Europe v. 10./11.5.1999; Die Kommission, DG XI, hat ein Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik für Ende 1999 angekündigt. Vorbereitend fand im Dezember 1998 ein Workshop statt, dessen Materialien sich befinden auf: <http://europa.eu.int/comm/dg11/ipp/home.htm>.
- 2 Agence Europe v. 3.7.1999, 9; Agence Europe v. 2.9.1999, 14.

Die vorhandene europäische, stoffstromrelevante Produktregulierung läßt sich in drei Normbereiche unterteilen, originär europarechtliche Produktregulierung, EG-vertragliche Rahmensetzung für nationale Produktregulierung und allgemeine Grundsätze.

Die originär europarechtliche Produktregulierung, bei der der europäische Rechtsgeber selbst Regeln für die Produktregulierung setzt, trägt bereits Elemente der Stoffstromregulierung in sich. Diese setzen auf einen Instrumentenmix von konventionellen (Gefahr-)Stoffverboten und -beschränkungen über Genehmigungspflichten und Gebrauchsbeschränkungen sowie modernen Managementansätzen, freiwilligen Selbstverpflichtungen bis hin zu Vertriebsregeln (Labeling). Ansätze zur Berücksichtigung von Ökobilanzen (life-cycle assessment) und Stoffströmen stehen im Hintergrund. Die vorhandenen Regelungen werden primär auf die Binnenmarktharmonisierungskompetenz der EG gestützt (Art. 95 EGV³), und nur nachrangig, bei im Vordergrund stehenden Umweltschutzziele, auf die EGV-Umweltkompetenz (Art. 174 EGV).⁴

Neben diesem originär europarechtlichen Sekundärrecht stehen die Regeln des EG-Vertrages, die der nationalen umweltbezogenen Produktpolitik Grenzen setzen. Insbesondere das Prinzip des freien Warenverkehrs beschränkt die mitgliedstaatliche, stoffmengenbegrenzende Produktpolitik (Art. 95 Abs. 4 und 5; Artt. 28-30 EGV). Ähnlich einschränkend wirkt das harmonisierte Rahmenrecht, wie z. B. die Abfall-Richtlinie 94/62/EG.⁵

Diese beiden Normbereiche werden überwölbt durch allgemeine Prinzipien, wie dem Nachhaltigkeitsgrundsatz, dem Vorsorge- und dem Integrationsprinzip, dem Ziel der möglichst ortsnahen Entsorgung und eines gemeinschaftsweiten hohen Umweltschutzniveaus. Sie strahlen in beide Bereiche aus und beeinflussen Inhalt, Dogmatik und Auslegung.

Der folgende Beitrag wird diese drei Normbereiche darstellen und sie auf ihr förderndes bzw. begrenzendes Potential für eine zukünftige Stoffsteuerung untersuchen. Eine Schlußbetrachtung faßt die Ergebnisse zusammen.

2 Originäre stoffstrombezogene EG-Regulierung

Europäische Produktpolitik ruht vorrangig auf zwei Regulierungsansätzen. Dies sind zum einen klassische Gebote und Verbote, in Form von Produktions- und Vermarktungsverboten,⁶ Verwendungsbeschränkungen,⁷ Rücknahmepflichten nebst obli-

3 Die EGV-Zitierweise bezieht sich grundsätzlich auf die Zählung des Amsterdamer Vertrages. Bei Bezugnahme auf die Maastricht-Zählung wird dies gesondert erwähnt und als EGV-M gekennzeichnet.

4 Zur Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen siehe die Zusammenstellung der EuGH-Rechtsprechung bei Breier/Vygen 1999, Art. 175 Rn. 9.

5 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABLEG 1994, Nr. L 365, 10.

6 Produktionsverbote in Anhang I der Richtlinie 76/769 ABLEG 1976, Nr. L 262, 1; mit mannigfachen Richtlinien seither geändert; jüngst z. B. Verbot der letzten von sechs Asbestsorten (Weißasbest; außer bestimmten Anwendungen), Agence Europe v. 28.7.1999, 9; die anderen fünf Sorten wurden verboten durch Asbest-Richtlinie 87/217/EWG; siehe auch die Aufsichtsklage der Kommission gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der Batterie-Richtlinie

gatorischen Recyclingquoten,⁸ wie sie die Verpackungs-Richtlinie,⁹ die Batterie-Richtlinie¹⁰ und die geplante Altkar-Verordnung¹¹ und die ITT-Altgeräte-Richtlinie¹² vorsehen. Zur Begrenzung von Schadstoffen spielen Produktnormen, wie z. B. Cadmiumverbote¹³ oder Quecksilberbeschränkungen für Batterien¹⁴, eine entscheidende Rolle. Diese primär chemikalien- und abfallrechtlichen Regelungen werden in dem Beitrag von Ludvig Krämer¹⁵ näher behandelt.¹⁶

Dieser ordnungsrechtliche Ansatz wird zum anderen ergänzt durch sog. marktorientierte Instrumente, die sich durch Freiwilligkeit auszeichnen und die Wettbewerbsposition der umweltschonenden Produzenten stärken sollen. Zu dieser Gruppe gehören u. a. fiskalische Instrumente, wie Lenkungsabgaben, die im Beitrag von Bernd Hansjürgens und Frank Wätzold erörtert werden.¹⁷ An dieser Stelle soll näher auf zwei Instrumente eingegangen werden, deren Potential die EG für eine Stoffstromsteuerung und einen integrierten Umweltschutz¹⁸ auszuschöpfen sucht, nämlich das Öko-Audit (oder englisch EMAS, Environmental-Management and Audit Scheme) und das Umweltzeichen (Labeling). Ein Ausblick wird auf das Instrument der Umweltvereinbarung

91/157/EWG (Verbot von Quecksilberbatterien jenseits bestimmter Grenzwerte), Agence Europe v. 8.7.1999, 15.

7 Z. B. PCB/PCT-Beschränkungen nach Richtlinie 96/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.9.1996 zur Änderung der Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, ABLEG 1996, Nr. L 236, 35. Aufsichtsklagen gegen fünf Länder (u. a. Deutschland, Großbritannien) wegen Nichtumsetzung, Agence Europe v. 16.7.1999, 13.

8 EG-Verpackungs-Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.12.1994, ABLEG 1994, Nr. L 365, 10. In Deutschland umgesetzt durch Verpackungsverordnung v. 12.6.1991, BGBl. I, 1234; kurz vergleichend dargestellt bei Frenz 1997, 115-118.

9 Richtlinie 94/62/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.12.1994, ABLEG 1994, Nr. L 365, 10.

10 Richtlinie 91/157/EWG des Rates v. 18.3.1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren, ABLEG 1991, Nr. L 78, 38.

11 Nach Aufsehen erregender Blockade durch den deutschen Umweltratsvorsitzenden (Agence Europe v. 1.7.1999, 9), gelang schließlich doch ein Kompromiß auf Pflicht zur kostenlosen Rücknahme von Autos, die bereits fahren, und solchen, die vor dem 1.1.2001 zugelassen wurden, ab 2006; für Autos, die nach dem 1.1.2001 zugelassen werden, ab 2001. Der zurückzugewinnende Anteil des Gewichts beträgt 85 %, wirksam ab 2006, Agence Europe 23.7.1999, 12. Nun geht der Entwurf in die 2. Lesung des Europäischen Parlaments.

12 Unter Zielvorgabe 1.1.2004, Mindestanteil Wiederverwertung 90 % des Gewichts bei Großgeräten; 70 % bei allen übrigen Geräten, UPR 1999, 344.

13 10. Änderungsrichtlinie der Richtlinie 76/769/EWG, ABLEG 1991, Nr. L 186, 59; z. B. Verwendungsverbot von Cadmium zur Einfärbung von Polyethylen niedriger Dichte oder als Stabilisierungsmittel für Verpackungsmaterial, Bekleidung und Straßenverkehrsmittel.

14 Richtlinie 91/157/EWG des Rates v. 18.3.1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren, ABLEG 1991, Nr. L 78, 38.

15 Perspektiven eines EG-Stoffstromrechts: Vom Gefahrstoff- und Abfallrecht zu einer umweltorientierten Produktregelung auf Gemeinschaftsebene, in diesem Band.

16 Zum kritischen Verhältnis von Verwertung und Verminderung des Stoffumsatzes, wobei „bei der Verwertung die Gefahr besteht, daß an dem in der modernen Marktwirtschaft immer dynamischer werdenden Stoffstrom nichts geändert wird“, siehe Rehbinders 1995, 11.

17 Abgaben als Instrumente der Produktpolitik? – Vorschläge einer Abgabe auf Wirtschaftsdünger, in diesem Band.

18 Zur Konkretisierung dieser Leitidee siehe Röckinghausen 1998.

gegeben werden, dessen Potential zur Stoffstromminimierung die EG bislang nicht ausschöpft.

Das Europäische EMAS wurde 1993 eingeführt.¹⁹ Leitidee war es, die allgemeine gewerbliche Qualitätssicherung um ein umweltbezogenes Managementsystem zu ergänzen (Feldhaus 1998, 1132 (Rn. 3-10)). Die Qualitätssicherung, meist nach ISO 9000 ff., fand als Instrument moderner Managementsysteme (Stichwort: lean-production) seit den 80er Jahren zunehmend Verbreitung. Diese Entwicklung traf auf die Modernisierungs- und Deregulierungsdiskussion im Umweltrecht, die nach neuen Regelungsinstrumenten jenseits staatlicher Vorgabe und Kontrolle suchte (Köck 1996, 679; Lübke-Wolff 1996, 174). Die Beteiligung an EMAS bietet den teilnehmenden Betrieben die Hervorhebung durch Registrierung und Veröffentlichung des Standortes im Amtsblatt der EG und die Berechtigung zur Zeichenführung. Zur Produktwerbung dürfen die Betriebe es allerdings nicht verwenden. Größeres Gewicht als die eher geringen unmittelbaren Vorteile des Audits hat die mittelbare Verbesserung der Wettbewerbsposition. Dadurch, daß zertifizierte Betriebe auch bei ihren Zulieferern auf die Einhaltung ökologischer Erfordernisse zu achten haben (Anhang I Teil B Nr. 4 Abschnitt 1 lit. b), entwickelt das System über die Zeit einen mittelbaren Teilnahmepflicht.

Eintragen lassen kann sich ein Betrieb, der sich von einem unabhängigen Umweltgutachter auditieren ließ. Dieser prüft regelmäßig nach den Standards der ISO 14001²⁰, ob (a) der Betrieb eine betriebliche Umweltpolitik verfolgt, (b) über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinaus die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes anstrebt, (c) eine Umweltprüfung durchgeführt hat, (d) ein Umweltprogramm erarbeitet sowie (e) ein Managementsystem eingeführt hat und (f) in Form von Umwelterklärungen der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegt.²¹ Zwar spricht die Verordnung vom Erreichen von Umweltzielen (Art. 2 S. 2 lit. c). Damit sind aber betriebsintern gesteckte Umweltziele gemeint. EMAS verpflichtet die Betriebe nicht zu einer Betriebsführung, die sich an der Regenerations- und Resorptionsfähigkeit der Umwelt orientiert. Allerdings gibt die Verordnung vor, welche Aspekte bei der betrieblichen Umweltschwerpunktsetzung zu berücksichtigen sind (Anhang I Teil C), darunter u. a. auch den Energie- und Rohstoffverbrauch. Auch die Umwelterklärung verpflichtet weder zur Offenlegung aller Emissionen und Schadstoffeinträge, geschweige denn zu einer Bewertung. Gefordert ist allein eine Zusammenfassung der Zahlenangaben (Art. 5 Abs. 3 der EMAS-Verordnung), wobei zwar auch Angaben zum Ressourcenverbrauch enthalten sein müssen, aber erheblicher Spielraum bezüglich der Präzision der Daten besteht.²² Inhaltlich werden damit an das Öko-Audit nicht die Anforderungen gestellt, die mit dem Erstellen einer Umweltbilanz oder Stoffstromanalyse verbunden sind, auch

19 Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates v. 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. EG 1993, Nr. L 168, 1; dazu Führ 1993.

20 Der weltweit gültige Standard für Umweltmanagement ISO 14001 wurde durch Kommissionsentscheidung v. 16.4.1997 als Europanorm EN anerkannt, ebenso wie das DIN den Standard als DIN EN ISO 14001 für Deutschland übernommen hat.

21 Art. 3 S. 2 lit. a-f der Verordnung 1836/93. Zum Verhältnis von EMAS zur umweltorientierten Produktentwicklung siehe auch den Beitrag von Ebinger, Umweltmanagement und Produktentwicklung, in diesem Band.

22 Dazu Köck 1996, 660-662.

keine medienübergreifende Bewertung. Allerdings wurden jüngst Grundsätze der Erstellung von Ökobilanzen als ISO 14040/41 veröffentlicht (Rahmenwerk und Sachbilanz). Konkretisierungen der darin anvisierten medienübergreifenden Bewertung sind als Draft International Standard ISO 14042/43 (Wirkungsabschätzung und Auswertung) seit Anfang 1999 verfügbar. Hier besteht jedenfalls Potential, daß sich eine entsprechende praktische Übung zur Umweltbilanzierung über die Standardisierung einbürgert und auf diesem Wege das Auditsystem fortentwickelt wird.

Fortgeschrittener ist die Bezugnahme auf objektive Umweltziele bei der Vergabe des Europäischen Umweltzeichens („Europäische Blume“).²³ Als Label ist es für die Produktwerbung bestimmt und ergänzt mithin das standortbezogene EMAS-Konzept. Es ist als zweistufiges Verfahren ausgestaltet. Zunächst werden abstrakte Kriterien zur Beurteilung der Umweltauswirkungen für einzelne Produktgruppen entwickelt (Art. 5 der Verordnung 880/92). Auf Grundlage dieser sog. Vergabegrundlage können Hersteller und Importeure einen Antrag auf Vergabe des Umweltzeichens stellen. Im Vordergrund der Verordnung steht die Entwicklung der Produktvergabekriterien. Sie ist nicht nur verfahrenstechnisch aufwendig ausgestaltet.²⁴ Sie ist vor allem inhaltlich ambitioniert, da sie alle fünf Lebenszyklusabschnitte des Produktes zu erfassen hat, die Produktionsvorstufe (Transport), die Produktion, den Vertrieb inklusive Verpackung, die Verwendung und die Entsorgung. Seit Einführung des Labels 1992 wurden für 16 Produktgruppen Umweltkriterien festgelegt.²⁵ Zwar bleibt die Kommission damit hinter den Erwartungen zurück, die Vergabekriterien sind aber wesentlich anspruchsvoller als z. B. die des deutschen Umweltengels (Roller 1992, 499). Als zu beachtende Punkte nennt Anhang I das Abfallaufkommen, die Bodenverschmutzung und -schädigung, die Wasser- und Luftverschmutzung, den Lärm, Energieverbrauch und den Verbrauch der natürlichen Ressourcen sowie die Auswirkungen auf Ökosysteme. Allerdings sind die hohen Ansprüche stets der Gefahr ausgesetzt, daß die Realität dahinter zurückbleibt und das Regelungskonzept deshalb in Frage gestellt wird.²⁶

Schließlich soll in gebotener Kürze auf das Instrument der freiwilligen Vereinbarungen eingegangen werden. Sie gehören mittlerweile zum festen Handlungsrepertoire

23 Verordnung 880/92/EWG des Rates v. 23.3.1992 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens ABl. EG 1992, Nr. L 99, 1.

24 Nachdem die Kommission einen Entwurf der spezifischen Umweltkriterien erarbeitet hat, sind in einem ersten Schritt die wichtigsten, auf Gemeinschaftsebene tätigen Interessensgruppen aus den Bereichen Industrie und Handel, Verbraucher- und Umweltverbände anzuhören (Art. 6 Verordnung 880/92). In einem zweiten Schritt sind die Anhörungsergebnisse zusammen mit einem Entwurf der zu ergreifenden Maßnahmen einem Ausschuss, der sich aus Mitgliedern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, zur Entscheidung vorzulegen (Art. 7 Verordnung 880/92). Ein solcher sog. Regelungsausschuss stimmt durch Stimmenwägung ab. Gibt der Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit eine mit dem Kommissionsvorschlag übereinstimmende Stellungnahme ab, so erläßt die Kommission die Vergabegrundlage; falls die Stellungnahme nicht übereinstimmt oder gar keine abgegeben wird, wird die Beschlußvorlage dem Rat zugeleitet.

25 <http://europa.eu.int/comm/dg11/ecolabel/prodgr.htm>; beispielsweise für Kühlgeräte durch Entscheidung 96/706/EWG, ABl. EG 1996, Nr. L 323, 34; jüngst revidiert für Waschmittel ABl. EG 1999, Nr. 187, 52; Standards für weitere 7 Produktgruppen befinden sich in der Entwicklung.

26 Zu den Problemen der medienübergreifenden Bewertung bereits Roller 1992, 501; inzwischen sucht die Kommission den umweltsystemaren Ansatz zugunsten der Vereinfachung des Beurteilungs- und Vergabesystems aufzuweichen, Danwitz 1998, 1314 (Rn. 80).

der Kommission.²⁷ Zu den bekanntesten gehören die Vereinbarungen zu abgasärmeren Fahrzeugen (inklusive der Regeln zum Bleigehalt von Benzin) sowie die Vereinbarungen zur Reduzierung des CO₂- und FCKW-Ausstoßes.²⁸ Die juristische und wissenschaftliche Aufarbeitung dieser Regulierungsform steht allerdings immer noch am Anfang.²⁹ Grund dafür ist die Komplexität der Regeln, die neben der Vertragsform zwischen der öffentlichen Hand und der jeweiligen Branche steuerrechtliche Regeln, finanzielle Förderinstrumente, außenwirtschaftliche Absichtserklärungen und differenzierte Zeitrahmen umfaßt. Die Komplexität der Regeln entspricht der Komplexität der Prozesse, die beeinflußt werden sollen. Zu berücksichtigen sind Innovations- und Substitutionszyklen,³⁰ das Wettbewerbsverhalten potentieller Konkurrenten sowie allgemeine, betriebs- und volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen. Damit stehen diese Regeln rechtlich im Spannungsfeld von verbraucher- und umweltpolitischen Zielen, staatlich gestützter Innovation und Wettbewerbspolitik. Aufgrund der Flexibilität und der Möglichkeit, langfristige ökonomisch-technische Anpassungsprozesse zu initiieren, scheinen freiwillige Vereinbarungen für die über einen längeren Zeitraum angelegte Verminderung des Stoffumsatzes geeignet zu sein. Hier besteht bislang ungenutztes Potential, ein Stoffstrommanagement in die Wege zu leiten, das über den Gleichlauf von ökonomischen und ökologischen Vorteilen, wie er im Umweltaudit angelegt ist, hinauskommt.

Zentrales methodisches Instrument aller stoffstromrelevanten Regeln ist dabei die Ökobilanz. Haben die ISO-Regeln bereits zu einer deutlichen Hebung der Bilanzierungsqualität beigetragen, so mangelt es immer noch an den medien- und stoffübergreifenden Bewertungsmaßstäben, die es erlauben, „die umweltverträglichste“ Produkt- oder Produktionsvariante zu benennen, auf die verschiedene Spezialgesetze Bezug nehmen, wie z. B. § 5 Abs. 5; § 6 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG (Giegrich 1995; Stahl 1999). Hier demokratisch legitimierte Regeln vorzugeben, dürfte für die nächsten Jahre eine der wichtigsten Aufgaben der EG-Umweltpolitik sein, die erst die Integration der Umweltpolitik in andere Politiken ermöglichen wird, die Art. 6 EGV einfordert.

3 EG-rechtliche Grenzen nationaler Stoffstromregulierung

3.1 Der Rahmen: Warenverkehrsfreiheit im EG-Vertrag

Dreh- und Angelpunkt des EG-Rahmens für mitgliedstaatliches Stoffstromrecht sind die EG-vertraglichen Regeln zur Warenverkehrsfreiheit. Dies sind die Grundfrei-

heiten gemäß Art. 28/29 EGV, die Rechtfertigungsnorm für warenverkehrseinschränkende Maßnahmen aus Gründen der dort abschließend genannten übergeordneten, öffentlichen Interessen wie z. B. Gesundheitsschutz (Art. 30 EGV) nebst der sog. Cassis-Rechtssprechung (EuGH Slg. 1979, 649) für Maßnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes („zwingende Erfordernisse“). In diesem normativen Spannungsfeld muß eine Maßnahme zur Stoffstromregulierung bestehen. Jeder „Stoff“ ist eine Ware, dessen Verkehrsbeschränkung grundsätzlich verboten ist, es sei denn, sie wird durch ein Gemeinwohlinteresse gerechtfertigt und die beabsichtigte Maßnahme ist ihrerseits geeignet, den Regelungszweck zu erfüllen, und erforderlich im Sinne des mildesten Mittels. An diesen strengen Kriterien sind Maßnahmen zur Stoffstromreduzierung zu messen. Es ist darzulegen, daß sie unmittelbar Umweltschutzbelangen dienen – eine Anforderung, die im Einzelfall schwer zu belegen ist.

Rechtsdogmatisch ist die Warenverkehrsfreiheit zunächst als Regel, ihre Einschränkung als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme konzipiert.³¹ Maßnahmen, die auf die Abwehr von Importen aus dem EG-Ausland abzielen (sog. „diskriminierende“ oder „unterschiedliche“ Maßnahmen) sind von vornherein nur einer Rechtfertigung des nicht erweiterungsfähigen Katalogs der Rechtfertigungsgründe des Art. 30 EGV zugänglich.³² Allein unterschiedslos wirkende Maßnahmen können zusätzlich nach den Grundsätzen der sog. Cassis-Rechtssprechung gerechtfertigt sein. Die Definition dessen, was eine unterschiedslos wirkende Maßnahme ist und damit dem Anwendungsbereich des Art. 28 EGV unterfällt, ist nach der Dassonville-Formel³³ denkbar weit. Allein vertriebsbezogene Regelungen, die lediglich Verkaufsmodalitäten regeln, gehören nach der sog. Keck-Rechtssprechung (EuGH Slg. 1993, I-6097) nicht dazu. Als Verkaufsmodalitäten gelten z. B. Öffnungszeiten und die Art und Weise der Präsentation. Kennzeichnungspflichten und freiwillige Label fallen nicht unter diesen Ausschluß. Sie sind Maßnahmen gleicher Wirkung, da sie unmittelbar Wettbewerbsvorteile bzw. -nachteile bezwecken (Cassis de Dijon-Entscheidung in bezug auf obligatorische Alkoholangaben). Stoffstrombezogene Produktregeln, soweit sie nichtdiskriminierend sind und dem allgemeinen Umweltschutz dienen sollen, sind allein nach den Cassis-Grundsätzen zu beurteilen. Danach sind nationale Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes hinzunehmen, sofern es keine gemeinschaftliche Regelung gibt und sie notwendig sind. Art. 28 ff. EGV zielen im Grunde darauf ab, protektionistische, den Freihandel behindernde Maßnahmen von erforderlichen Schutzmaßnahmen zu unterscheiden. Damit wird verständlich, daß einerseits eine Regel, nach der gefährlicher Abfall am Entstehensort zu entsorgen und nicht exportierbar ist, nicht gegen die Warenverkehrsfreiheit verstößt (EuGH Slg. 1992, I-4431 – Wallonischer Abfall), während eine Regelung, nach der eine Ausfuhrgenehmigung zur Verwertung im Ausland nur erteilt werden darf, wenn die Verarbeitung höherwertig ist als im Inland, mit ex-Art. 34 EGV-M (jetzt Art. 29 EGV) nicht vereinbar ist (EuGH Slg. 1998, I-4075 – Dusseldorp).

27 Siehe Mitteilung der Kommission KOM (96) 561 endg. v. 27.11.1996 sowie die Empfehlung der Kommission über Umweltvereinbarungen 96/733/EG, ABLEG 1996, Nr. L 333, 59, dazu Krieger 1997, 648.

28 Zu den 30 Vereinbarungen und Erklärungen, die allein der VCI seit 1984 eingegangen ist, siehe <http://www.vci.de>.

29 Beyer 1986; Cansier 1997; Clemens 1998; Frenz 1999; Furrer/Bölscher 1999; Helberg 1999; Knebel 1999; Kohlhaas/Praetorius/Eckhoff 1994.

30 Wobei allerdings zu Recht kritisiert wird, daß Beschränkungen statt von der Gefahrensituation vom Vorhandensein von Substitutionsstoffen abhängig gemacht wird, siehe Krämer, Perspektiven eines EG-Stoffstromrechts: Vom Gefahrstoff- und Abfallrecht zu einer umweltorientierten Produktregelung auf Gemeinschaftsebene, in diesem Band.

31 Zum Einfluß der allgemeinen Umweltschutzgrundsätze auf die Auslegung siehe unten 4. TB reakt. Umwelt

32 Diese kategorische Unterscheidung nach diskriminierenden und nichtdiskriminierenden Maßnahmen in Art. 30 EGV gerät derzeit unter Druck, vgl. Novak 1997, 2589.

33 EuGH Slg. 1974, 837: „Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen“.

Für ein Stoffstromrecht ergibt sich daraus zweierlei. Zum einen verbieten sich europarechtlich Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar an den Herkunfts- oder Verbringungsort anknüpfen. Damit sind Umweltverträglichkeitsprüfungen für Importprodukte im Grundsatz unzulässig. Zum anderen muß der Nachweis erbracht werden, daß die stoffstromsteuernden Maßnahmen dem Umweltschutz dienen. Wird dieser Nachweis der Erforderlichkeit erbracht, dreht sich das im EG-Vertrag angelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis um. Dann geht das Umweltschutzziel dem Freihandelsgrundsatz vor.

Diese Anforderung stellt in der Praxis die entscheidende Hürde dar. Mengenreduzierung und auf Wachstum zielender Freihandel stehen in einem Spannungsverhältnis. Regelmäßig werden umsatzmengenbegrenzende Maßnahmen nicht als Umweltschutzsondern ausschließlich als Wirtschaftslenkungsmaßnahmen qualifiziert (Marticke 1994, 40, 41, 51). Feste Mengenvorgaben sind der Gefahr ausgesetzt, ökonomisch dem planwirtschaftlichen Verdikt zu unterfallen; juristisch wird ihre Grundrechtsfestigkeit als unzulässige Eingriffe in die Berufs- und Konsumfreiheit bezweifelt.³⁴

Zur Begründung von Umweltschutzmaßnahmen wird in Zukunft allerdings das vom EGV-Amsterdam betonte wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz, wie es im Nachhaltigkeitsgrundsatz und der Integrationsklausel in Art. 2 und 6 EGV zum Ausdruck kommt, heranzuziehen sein. In diesen Grundsätzen spiegelt sich ein gewandeltes Verständnis, nach dem Umweltschutz und ökonomische Prosperität nicht mehr in einem unauflösbaren Widerspruch stehen. Leitidee ist vielmehr, daß Umweltschutz ökonomische Potenz voraussetzt und ökonomische Prosperität ihrerseits eine angemessene Umweltqualität. Maßnahmen, die die übermäßige Beanspruchung natürlicher Ressourcen begrenzen, erscheinen hiernach nicht mehr allein als „planwirtschaftlich“ im Gegensatz zu „marktwirtschaftlich“. In gebotener Situation können sie marktwirtschaftlich unterstützend wirken, da sie die Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft sicherstellen.³⁵ Diese Auslegung wird dadurch gestützt, daß die im Rahmen der Schlußakte der EEA von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten abgegebene einschränkende Erklärung zum Grundsatz der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen (ex-Art. 130r Abs. 1, 3. Spiegelstrich EGV-M; jetzt Art. 174 Abs. 1, 3. Spiegelstrich EGV)³⁶ nicht ausdrücklich wiederholt und damit bedeutungslos wurde (Breier/Vygen 1999, Art. 174, Rn. 8).

In rechtsdogmatischer Hinsicht hat das Hochzonen des Umweltschutzes von einer Politik neben anderen (trotz bereits damals vorhandener Integrationsklausel, Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV-M) zu einem Grundsatz der Europapolitik (Art. 6 EGV) zur Folge, daß die rechtsdogmatischen Argumentationsfiguren von Vorrang und Verdrängen zugunsten der praktischen Konkordanz³⁷ in den Hintergrund treten. Es ist ein Ausgleich

34 Dazu Marticke 1994, 44, 50, 54.

35 So auch das 1996 revidierte Strategiepapier der Europäischen Kommission KOM (96) 399 endg. (30.7.1996), Rn. 30: „Langfristig sollte bei einzelnen Prozessen, Produkten und Dienstleistungen der Materialverbrauch gedrosselt werden“.

36 „Die Konferenz stellt fest, daß die Tätigkeit der EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes sich nicht störend auf die einzelstaatliche Politik der Nutzung der Energieressourcen auswirken darf.“

37 Zur praktischen Konkordanz bereits auf Grundlage der alten (Maastricht) Rechtslage siehe Frenz 1997, Rn. 681-683.

zu suchen, der nicht allein zu Lasten des Umweltschutzes geht, sondern auch zu Lasten potentieller, ökonomischer Entwicklungschancen im Interesse der weitestgehenden Erreichung beider Ziele. Damit stellt der EGV das Stoffstromrecht zwar vor einen Begründungszwang, stellt aber nicht unüberwindbare Hürden auf, an denen stoffstromreduzierende Maßnahmen scheitern müßten.

3.2 Nationale Spielräume im Rahmen harmonisierten Rechts

Abhängig von Richtlinienziel und Regelungsdichte setzen Richtlinien entweder einen Rahmen, über den die Mitgliedstaaten nicht hinausgehen dürfen, oder einen Minimalstandard, den die Mitgliedstaaten einhalten müssen, aber über den sie hinausgehen können.³⁸ Ein stoffstromrelevantes Beispiel für eine hohe Regelungsdichte, die den Mitgliedstaaten wenig Spielraum läßt, ist die Verpackungs-Richtlinie 94/62/EG.³⁹ Wegen ihres primären Regelungsziels, mitgliedstaatliche Maßnahmen im Bereich von Verpackungen zu harmonisieren und damit das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, wurde sie auf ex-Art. 100a EGV-M gestützt. Durch zeitlich dynamisch sich verstärkende Grenzwerte für Schwermetalle begrenzt sie die Schädlichkeit des anfallenden Abfalls (Art. 11). Durch die Vorgabe von Verwertungsquoten sucht sie das anfallende Abfallvolumen zu verringern (Art. 6) und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Errichtung von entsprechenden Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssystemen (Art. 7). Die Kommission ist der Ansicht, daß dänische Vorschriften, nach denen generell Getränkedosen aus Stahl und Aluminium verboten sind und Einwegverpackungen aus Glas und Kunststoff einem Herstellungsverbot unterliegen, gegen die Richtlinie verstoßen. Getränkedosen aus diesen Materialien seien recyclebar und wie Glas oder Kunststoff wiederverwendbar.⁴⁰ Produktions- und Vermarktungsverbote gingen über das zulässige Regelungsinstrumentarium hinaus und beschränkten in unzulässiger Weise den Binnenmarkt.

Beispiel einer Minimalrichtlinie ist die Pflanzenschutz-Richtlinie. Sie beläßt den Mitgliedstaaten eine Restkompetenz, die weitergehende Einschränkungen der Produktfreiheit zuläßt (EuGH Slg 1983, 3533 – Nijman). Ebenso ist es bei allen Mindestnorm-Richtlinien, die auf Grundlage von Art. 175 EGV ergehen.⁴¹ Von solchen Richtlinien ist eine Einschränkung der nationalen Stoffstrompolitik nicht zu erwarten.

3.3 Nationale Alleingänge

Trotz abschließender europäischer Rechtsharmonisierung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, entgegen gemeinschaftlich bindender Vorschriften aufgrund Primär- und Sekundärrechts eigene Regelungen zu erlassen. Wenngleich es bislang kein europä-

38 Zur konkreten Bestimmung des Mindeststandards, vgl. Furrer 1994, 183 ff.

39 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABLEG 1994, Nr. L 365, 10.

40 Agence Europe v. 23.4.1999, 11.

41 Dies ergibt sich im Umkehrschluß aus Art. 176 EGV. Siehe dazu Breier/Vygen 1999, Art. 176, Rn. 3.

rechtlich sperrendes Stoffstromrecht im engeren Sinne gibt, insbesondere nicht im Bereich des Rohstoff- und Energierechts, so sind verschiedene Regelungen – insbesondere im Rahmen des Gefahrstoff- und Abfallrechts – ohne weiteres als stoffstromrelevant einzustufen. Aus diesem Grunde soll der europarechtliche Rahmen des sog. „nationalen Alleingangs“ in aller Kürze gemäß der jüngsten Rechtslage „nach Amsterdam“ skizziert werden.

Die bisherigen vier Rechtsgrundlagen (ex-Art. 100a Abs. 4, Art. 100a Abs. 5, Art. 130r Abs. 2 UAbs. 2, Art. 130t EGV-M)⁴² finden sich nun in modifizierter Form in Art. 95 Abs. 4, Art. 95 Abs. 5, Art. 174 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 176 EGV. Wie zur alten Rechtslage setzen Art. 95 EGV ein Ausschere aus einer Binnenmarktharmonisierung, Art. 174, 176 EGV aus einer gemeinschaftlichen Umweltmaßnahme aufgrund Art. 175 EGV voraus. Art. 95 Abs. 4 EGV ermächtigt primärrechtlich zur abweichenden nationalen Regelung, Abs. 5 setzt „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ voraus, die auf eine Gefahrensituation hindeuten. Art. 95 EGV setzt nun nicht mehr einen qualifizierten Ratsbeschluß voraus, ist gleichermaßen anwendbar auf die Beibehaltung und Neueinführung einzelstaatlicher Maßnahmen, Abs. 5 nimmt explizit den Umweltschutz als Rechtfertigungsgrund auf und ist unabhängig von einer sekundärrechtlichen Schutzklausel. Damit wurden verschiedene Auslegungstreitigkeiten hinfällig. Neues Streitpotential birgt indes die Anforderung, daß Abs. 5 „ein spezifisches Problem für diesen Mitgliedstaat“ voraussetzt. Fraglich ist, ob eine divergierende Einschätzung ein und derselben oder vergleichbaren Problemlage gleichwohl zu nationalen Maßnahmen aufgrund Art. 95 Abs. 5 EGV berechtigt.

Art. 174 Abs. 2 UAbs. 2, 176 EGV sind wortgleich zu ex-Art. 130r und 130t EGV-M. Art. 176 EGV berechtigt allgemein zu schutzverstärkenden Maßnahmen, sofern diese vertragskonform sind. Ihm kommt nur deklaratorische Bedeutung zu. Art. 174 Abs. 2 UAbs. 2 EGV ist Rechtsgrundlage für vorläufigen Maßnahmen aufgrund einer sekundärrechtlichen Schutzklausel. Neu ist hier die obligatorische Beteiligung von Europäischem Parlament und des Ausschusses der Regionen (Art. 175 EGV).

In allen vier Fällen ist die Maßnahme der Kommission zu notifizieren.

4 Allgemeine Prinzipien

In bezug auf die allgemeinen Prinzipien hat die Amsterdamer Vertragsrevision eine deutliche Stärkung des Umweltschutzgedankens erbracht. Das Nachhaltigkeitsprinzip wurde in die Präambel, in Art. 2, 1. Anstrich EUV und in Art. 2 und 6 EGV aufgenommen. Der Integrationsgrundsatz wurde aus den umweltpolitischen Spezialnormen in den Grundsatzteil „vor die Klammer“ gezogen, jetzt Art. 6 EGV, ex-Art. 130 Abs. 2, Satz 3 EGV-M. Das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Ursprungsortprinzip (in Durchbrechung des Diskriminierungsverbots)⁴³ sind explizit in Art. 174 Abs. 2 EGV genannt. Ob aus diesen Änderungen auf einen grundsätzlichen Vorrang des Umweltschutzes zu schließen ist, kann dahingestellt bleiben.⁴⁴ Bei den Änderungen

42 Siehe dazu die übersichtliche Abhandlung von *Middeke* 1998, 954.

43 Siehe EuGH Slg. 1992, I-4431 – Wallonischer Abfall.

44 Zurückhaltend insoweit *Schröder* 1998a, 3.

handelt es sich um die Anerkennung des wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnisses von wirtschaftlicher Prosperität und Umweltschutz im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens in Nachfolge der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992.⁴⁵

In rechtlicher Hinsicht bedeutet dies eine unzweideutige Aufwertung des Nachhaltigkeits- und Integrationsgrundsatzes von einem Programm- zu einem Rechtssatz. Neben der Selbstverpflichtung zum Erlaß umweltschützender Sekundärakte⁴⁶ ist eine verstärkte Berücksichtigung in der juristischen Auslegungspraxis gefordert. Auf der Ermessenseite ist die bereits oben erörterte Argumentationsfigur der praktischen Konkordanz anzuwenden. Die Grundfreiheiten genießen nicht mehr per se einen Vorrang vor dem Umweltschutz. Das rechtsdogmatisch als Regel und Ausnahme konzipierte Verhältnis von Grundfreiheit und Umweltschutz ist als Argumentationsfigur zu verstehen, nicht mehr als Wertentscheidung. Es ist der weitestgehende Erhalt beider Grundwerte anzustreben. Ebenso beeinflussen diese Prinzipien die Ermessensausübung.⁴⁷ Auf Tatbestandsebene erlaubt die Aufwertung des Umweltschutzes zum EG-Vertragsgrundsatz die Tatbestandserweiterung bzw. Tatbestandsbeschränkung (*Breier/Vygen* 1999, Art. 6, Rn. 12 ff.). Dieser Rechtsfiguren bediente sich der EuGH bereits aufgrund der alten Rechtslage. Beispiele finden sich insbesondere für die Bereiche der Verkehrs-, Agrar- und Abfallpolitik. Mustergültig für eine tatbestandsbeschränkende Auslegung ist die *Wallonische Abfall-* (EuGH Slg. 1992, I-4431), in eingeschränktem Maße auch die *Dänische Pfandflaschen-* Entscheidung (EuGH Slg. 1988, 4607). In beiden Entscheidungen wurde der Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit (ex-Art. 30/34 EGV-M) aus Gründen des Umweltschutzes beschränkt. Eine Erweiterung um Umweltschutzbelange begründete der EuGH für die EG-Verkehrspolitik im Rahmen von Art. 71 EGV (ex Art. 75 EGV-M). Ihre Ziele könnten nur geordnet im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden, die u. a. ökologische Probleme berücksichtigt.⁴⁸

Diese Auslegungsgrundsätze lassen sich auf die Stoffstromregulierung übertragen. Eine auf Wachstum gerichtete Freihandelspolitik ist ohne die Berücksichtigung der umwelt- und ressourcenbelastenden Auswirkungen nicht (mehr) zu verantworten. Ausdruck dieser Erkenntnis sind zwei Mitteilungen, die die Kommission an den Europäischen Rat übermittelt hat.⁴⁹ Ein rationellerer Umgang mit Energie und Rohstoffen ist in vielen Bereichen z. B. allein aufgrund der vorherigen obligatorischen Bestandsaufnahme durch Ökobilanzen möglich. Diese mögen selten unmittelbar für den Umweltschutz im Sinne von Art. 30 EGV „erforderlich“ sein. Indes können sie im Einzelfall einziges Mittel sein, eine rationelle und ressourcenschonende Produktproduktion zu initiieren. Hier ist der Integrationsgrundsatz geeignet, die Warenverkehrsfreiheit in tatbestandsreduzierender Weise zu beschränken und Maßnahmen zu ermöglichen, die dem Pro-

45 Zur Entwicklung der Umweltschutzgrundsätze seit 1972 siehe *Schröder* 1998b, 181.

46 Dazu *Epiney* 1995, 497; *Callies* 1998, 559.

47 *Breier/Vygen*. 1999, Art. 6, Rn. 16 führen hier Beispiele des öffentlichen Beschaffungswesens an.

48 EuGH Slg. 1991, I-5253, Ziff. 12 – P. Wiege/Bundesanstalt für den Güterfernverkehr; EuGH Slg. 1992, I-3141, Ziff. 29 – Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

49 Handel und Umwelt, KOM (96) 54 endg. v. 28.2.96; Strategiepapier zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Politik, KOM (98) 333 endg. v. 27.5.98.

duktionsgeschehen Impulse geben für einen ressourcenschonenden Umgang im Sinne eines rationellen Stoffstrommanagements.

Flankierend wirken die in Art. 174 Abs. 2 EGV (ex Art. 130r Abs. 2 EGV-M) aufgezählten umweltrechtlichen Grundsätze, das Verursacherprinzip, das Ursprungsprinzip und das Ziel eines hohen Schutzniveaus. Das Verursacherprinzip verlängert die grundlegenden Pflichten, denen sich die staatliche Gewalt unterwirft, auf die handelnden Wirtschaftsakteure. Nach dem Leitbild des Verursacherprinzips ist nicht primär der Staat für den Umweltschutz, sondern die Produzenten und Konsumenten für die umweltbeeinträchtigenden Folgen ihres Handelns verantwortlich. Es ist als Kostentransportprinzip zu verstehen und konkretisiert das ökonomische Prinzip der Internalisierung externer Kosten (Breier/Vygen 1999, Art. 174, Rn. 15). Ausfluß des allgemeinen Verursacherprinzips ist im Produktrecht insbesondere die Produktverantwortung, auf die im Abfallrecht die Rücknahmeverpflichtung gestützt wird (§ 22 dt. KrW-/AbfG). In einem zukünftigen Stoffflußrecht dürfte sie die Grundlage für die Pflicht zu einem rationellen Umgang mit Ausgangsstoffen sein.

Ebenso ist das Ursprungsprinzip (Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV) für die Stoffstromregulierung von Bedeutung. Bislang hat es der EuGH nur in seiner territorialen Bedeutung zur Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit in der Entscheidung *Wallonische Abfälle* (EuGH Slg. 1992, I-4431) herangezogen. Das Ursprungsprinzip ist indes als allgemeines Prinzip zur Bekämpfung von Umweltproblemen am Ursachenherd zu verstehen, nicht nur als Ursprungsortprinzip. In dem Maße, wie das Verständnis darüber wächst, daß die eingesetzte Stoffmenge bereits ursprünglich die späteren Umweltprobleme determiniert, werden auch Maßnahmen, die der Stoffmengenreduzierung dienen, als Maßnahmen des Umweltschutzes angesehen. In diesem Sinne wäre eine entsprechende Stoffpolitik doppelt abgestützt. Sie beruhte nicht allein auf dem Prinzip des rationellen Ressourcenumgangs, sondern auch auf dem Ursprungsprinzip.

Konsolidierend wirkt schließlich der Handlungsgrundsatz eines hohen Umweltschutzniveaus, Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV. Zwar setzt er einen weiten, nur begrenzt justitiablen Ermessensspielraum voraus; auch erlaubt er regionale Unterschiede im Umweltschutzniveau (Breier/Vygen 1999, Art 174, Rn. 11, 12). Seine Bedeutung liegt in seinem Gebot zur Optimierung. Dieses läßt sich für die Begründung stoffregulierender Maßnahmen dort heranziehen, wo sie den Zugriff auf stoffstromlenkende Maßnahmen erfordern, weil klassische Instrumente ein hohes Schutzniveau nicht zu erreichen vermögen.

5 Zusammenfassung

Das Europarecht stellt eine Stoffstromsteuerung nicht vor unüberwindbare Hürden. Konzeptionell muß indes klar erkannt werden, daß zwischen dem Freihandelsgrundsatz und einer auf Stoffflußreduzierung abzielenden Stoffstrompolitik ein Spannungsverhältnis besteht. Das Europarecht gewährt den Marktfreiheiten keinen unbegrenzten Vorrang vor Umweltschutzbelangen. Spätestens seit der UNCED und seit der Durchsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatz als Leitprinzip geht die Europapolitik nicht mehr von einem unauflösbaren Widerspruch von Freihandel und Umweltschutz aus, sondern von einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Damit hat sich die argumentative

Scheitellinie verschoben. Dem Europarecht geht es nicht mehr um das Eindämmen wirtschaftslenkender Maßnahmen als solche. Es zielt heute primär darauf ab, „echte“ Umweltschutzmaßnahmen von verdeckten Protektionsvorschriften zu trennen. Mithin verbieten sich all solche Regelungen, die an den Import oder Export von Produkten anknüpfen. Entscheidend ist, daß sich die Maßnahmen auf alle Produkte im Regelungsgebiet in gleicher Weise auswirken.

Für ein Stoffstromrecht bedeuten diese Anforderungen (lediglich) ein Mehr an Begründungsaufwand. Sie verunmöglichen es indes nicht. Angesichts der Komplexität der Produktzusammensetzungen und Produktionsvorgänge sollte ein modernes Stoffstromrecht komplexere Steuerungsmodelle integrieren, die aufgrund der Freiwilligkeit oder der vorausgesetzten Marktconformität von vornherein mit den Grundfreiheiten nicht in Konflikt geraten, wie z. B. freiwillige Vereinbarungen. Letztere sind vor allem deshalb interessant, weil sie auf die Beeinflussung von Verhaltensmustern und auf technische Anpassungsprozesse setzen, die einen längeren Zeitraum beanspruchen. Allein mit diesem Mittel lassen sich komplexe Zeitrahmen vorgeben und Handlungsmuster beeinflussen.

Trotz der übermächtigen Bedeutung des gemeinschaftlichen Freihandelsgrundsatzes sollte die Möglichkeit nationaler Pionervorschriften nicht voreilig beiseite geschoben werden. Das Subsidiaritätsprinzips sichert nicht nur nationale Regelungskompetenzen aus Perspektive der Mitgliedstaaten. Es erfüllt eine wichtige Funktion innerhalb des europäischen Integrationsprozesses, indem es einen Freiraum für experimentelle, mitgliedstaatliche Regelungen schafft. Die effizientesten Regeln können nach erfolgreicher Modellphase auf die europarechtliche Ebene hochgezogen werden. Aus diesem Grunde sollte weiterhin an territorial begrenzten Konzepten gearbeitet werden, zu denen der EG-Vertrag genügend Raum beläßt – zumal in einem Regelungsbereich, der (noch) nicht harmonisiert ist.

Lesetips

Breier, S./Vygen, H. 1999: Artt. 174-176, Art. 6, in: Lenz 1999; *Umweltbundesamt* 1995: Kolloquium zur Konzeption des Stoffflußrechts, Texte 18/95, Bonn; *Rehbinder, E.* 1995: Konzeption eines in sich geschlossenen Stoffrechts, in: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1995.

Literatur

Beyer, W. 1986: Der öffentlich-rechtliche Vertrag, informales Handeln der Behörden und Selbstverpflichtungen Privater als Instrumente des Umweltschutzes, Köln.
 Breier, S./Vygen H. 1999: Artt. 174-176, Art. 6, in: Lenz 1999.
 Callies, C. 1998: Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, Deutsches Verwaltungsblatt 113, 559-568.
 Cansier, D. 1997: Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte von Selbstverpflichtungen, Tübingen.

- Clemens, C.* 1998: Erfahrungen mit Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Umweltschutz, Köln.
- v. *Danwitz, T.* 1998: Umweltzeichen in der EG und Umweltzeichen in Deutschland, in: *Rengeling* 1998, 1314-1345.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages* (Hrsg.) 1995: Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2: Instrumente, Bonn.
- Epiney, A.* 1995: Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, *Natur und Recht* 17, 497-504.
- Feldhaus, G.* 1998: Öko-Audit, in: *Rengeling* 1998, 1132-1191.
- Frenz, W.* 1997: Europäisches Umweltrecht, München.
- Frenz, W.* 1999: Freiwillige Selbstverpflichtungen/Umweltvereinbarungen zur Reduzierung des Energieverbrauchs im Kontext des Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden.
- Führ, M.* 1993: Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung – neue EG-Verordnung zum „Öko-Audit“ verabschiedet, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 12, 858-861.
- Furrer, A.* 1994: Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen, Baden-Baden.
- Furrer, A./Bölscher, V.* 1999: Die Einbindung der Wirtschaft in umweltrechtliche Maßnahmen, Bern.
- Giegrich, J.* 1995: Die Bilanzbewertung in produktbezogenen Ökobilanzen, in: *Schmidt/Schorb* 1995, 255-279.
- Helberg, A.* 1999: Normabwehende Selbstverpflichtungen als Instrumente des Umweltrechts: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen, Sinzheim.
- Knebel, J.* 1999: Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, Berlin.
- Köck, W.* 1996: Das Pflichten- und Kontrollsystem des Öko-Audit-Konzeptes nach der Öko-Audit-Verordnung und dem Umweltauditgesetz, *Verwaltungsarchiv* 87, 644-681.
- Kohlhaas, M./Praetorius, B./Eckhoff, R.* 1994: Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion: Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung unter Berücksichtigung der geplanten CO₂-/Energiesteuer und Wärmenutzungsverordnung, Berlin.
- Krieger, S.* 1997: Die Empfehlung der Kommission über Umweltvereinbarungen, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8, 648-650.
- Lenz, C. O.* (Hrsg.) 1999: EG-Vertrag, Kommentar, Köln.
- Lübbe-Wolff, G.* 1996: Ökoaudit und Deregulierung, *Zeitschrift für Umweltrecht* 7, 173-180.
- Marticke, U.* 1995: Zur Stoffstromsteuerung im Umweltgesetzbuch, in: *Umweltbundesamt* 1995, 34-55.
- Middeke, A.* 1998: Nationale Alleingänge, in: *Rengeling* 1998, 954-1006.
- Novak, M.* 1997: Ungleichbehandlung von ausländischen Produkten oder Dienstleistungen – Einheitliche Rechtfertigungstatbestände im EG-Vertrag, *Der Betrieb* 50, 2589-2593.
- Rehbinder, E.* 1995: Konzeption eines in sich geschlossenen Stoffrechts: *Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“*, in: *Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“* 1995.
- Reiche, J.* 1995: Wissenschaftlicher Stand des Stoffflußkonzeptes, in: *Umweltbundesamt* 1995, 2-12.
- Rengeling, H.-W.* (Hrsg.) 1998: Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (Band 1), Köln.
- Röckinghausen, M.* 1998: Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Berlin.
- Roller, G.* 1992: Der „Blaue Engel“ und die „Europäische Blume“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 3, 499-505.

- Schmidt, M./Schorb, A.* (Hrsg.) 1995: Stoffstromanalysen in Ökobilanzen und Öko-Audits, Berlin [u. a.].
- Schröder, M.* 1998a: Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht, *Natur und Recht* 20, 1-6.
- Schröder, M.* 1998b: Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: *Rengeling* 1998, 181-221.
- Stahl, B.* 1999: Methodenvergleich und Methodenentwicklung zur Lösung der Bewertungsproblematik in produktbezogenen Ökobilanzen, Frankfurt a. M.
- Umweltbundesamt* (Hrsg.) 1995: Kolloquium zur Konzeption des Stoffflußrechts, *Texte* 18/95, Bonn.