

21.09.07

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz - EBPG)

Der Bundesrat hat in seiner 836. Sitzung am 21. September 2007 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu § 1 Abs. 1 Satz 1

In § 1 Abs. 1 Satz 1 sind nach den Wörtern "energiebetriebene Produkte bestimmt sind" die Wörter ", die von einer Durchführungsrechtsvorschrift erfasst werden" einzufügen.

Begründung:

Klarstellung, dass das EBPG nur für Produkte gilt, die von Durchführungsrechtsvorschriften i.S.d. § 2 Abs. 3 EBPG-E erfasst werden (1:1-Umsetzung des Artikels 1 der Richtlinie 2005/32/EG).

2. Zu § 2 Abs. 11

In § 2 Abs. 11 ist das Wort "Bemühungen" durch das Wort "Feststellungen" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten. Der Begriff "Bemühungen" stellt eine nicht definierbare Begriffsbestimmung dar.

3. Zu § 7 Abs. 1 Satz 2

§ 7 Abs. 1 Satz 2 ist zu streichen.

Folgeänderungen:

- a) In § 7 Abs. 2 sind die Wörter "und die Entwicklung und Fortschreibung des Überwachungskonzeptes" zu streichen.
- b) In § 12 Abs. 2 sind die Wörter "bei der Entwicklung und Durchführung des Überwachungskonzeptes nach § 7 Abs. 1 Satz 2 sowie" zu streichen.

Begründung:

Die Erstellung eines Überwachungskonzeptes durch die zuständigen (Landes-) Behörden ist nicht erforderlich und geht über eine strikte 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinaus.

Für den Vollzug des EBPGE werden die Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 15 der Richtlinie 2005/32/EG (Ökodesignrichtlinie) von entscheidender Bedeutung sein. Die Entscheidung darüber, welche Durchführungsmaßnahmen als vorrangig anzusehen sind, erfolgt von der EU-Kommission unter Beteiligung der interessierten Kreise gemäß Artikel 18 der genannten Richtlinie in Form eines Arbeitsprogramms (Artikel 16 der Richtlinie). Bei der Ausarbeitung des Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme erfolgt u. a. eine Überprüfung von Umweltaspekten, so auch der Energieeffizienz, eine Bewertung der Auswirkung auf die Umwelt, die Verbraucher und die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller.

Das Arbeitsprogramm und die Durchführungsmaßnahmen stellen somit bereits die Entscheidung über die Schwerpunkte der Marktüberwachungsmaßnahmen dar. Für die konkreten Marktüberwachungsmaßnahmen in den Ländern bedarf es daher nicht eines umfangreichen Marktüberwachungskonzeptes; hier sind einfache Entscheidungen ausreichend. Die Forderung nach einem Marktüberwachungskonzept ist daher zu streichen.

Zu den Folgeänderungen:

Die Erwähnung des Überwachungskonzeptes bzw. die Verankerung weiterer Pflichten im Zusammenhang mit den Überwachungskonzepten in den §§ 7 Abs. 2 und 12 Abs. 2 EBPGE wird nach Streichung des Konzepts gemäß dem Hauptantrag obsolet.

4. Zu § 7 Abs. 4 Satz 2

In § 7 Abs. 4 Satz 2 sind die Wörter ", wenn die Prüfung ergibt, dass die Anforderungen nach § 4 nicht erfüllt sind" zu streichen.

Begründung:

§ 7 EBPGE regelt die Marktüberwachung für energiebetriebene Massenprodukte. Um eine qualifizierte und wirksame Marktaufsicht für diese Massenprodukte durchzuführen und dem Überwachungsauftrag "Überwachungsprogramme mit stichprobenartigen Überprüfungen" gerecht werden zu können, werden bei den Überwachungsbehörden kontinuierliche Personal- und Laborkosten anfallen. Da es im Interesse der Wirtschaftsakteure, die ordnungsgemäße energiebetriebene Produkte herstellen, liegt, auch positive Prüfergebnisse von den Marktüberwachungsbehörden zu erhalten, sind die Marktüberwachungskosten grundsätzlich auf die Hersteller, Beauftragten oder Importeure umzulegen. Dies gilt insbesondere in den Fällen der Marktüberwachung, in denen die Marktaufsichtsbehörden von ihrer Befugnis Gebrauch machen, Produktproben zu entnehmen und Prüfungen und Tests an ihnen vorzunehmen.

Durch die länderübergreifende Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden und das Mitwirken der beauftragten Stelle wird sichergestellt, dass der erforderliche Prüfumfang von energiebetriebenen Massenprodukten nicht überschritten wird. Ein Umlegen der Marktüberwachungskosten ist auch notwendig, da die Anzahl der Durchführungsrechtsakte von der EU-Kommission nicht begrenzt werden und die Länder im Rahmen der Subsidiarität nicht mitwirken können.

5. Zu § 9 Abs. 3 Satz 1 und 2 - neu -

§ 9 Abs. 3 ist wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach den Wörtern "beauftragten Stelle" sind die Wörter "in nachvollziehbarer Form" einzufügen.

bb) Die Wörter "unverzüglich im Bundesanzeiger" sind durch die Wörter "so schnell wie möglich im Information and Communication System for Market Surveillance (ICSMS)" zu ersetzen.

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Die nach Satz 1 zuständigen Behörden oder die beauftragte Stelle können von einer Veröffentlichung absehen, wenn das Produkt von den Anforderungen nach § 4 Abs. 1 nur geringfügig abweicht."

BegründungZu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa:

Die in § 9 Abs. 3 Satz 1 EBPG-E enthaltene Informationspflicht setzt Artikel 8 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2005/32/EG um. Die Information ist an die zuständigen Behörden, insbesondere die Marktaufsicht, gerichtet. In der EU-Richtlinie wird in Artikel 8 der Begriff "deutliche Anhaltspunkte" verwendet. Dieser Begriff ist in den deutschen Rechtsvorschriften nicht gebräuchlich und daher zu ersetzen. Die Formulierung "in nachvollziehbarer Form" in Ergänzung zur vom Gesetzentwurf verwendeten Terminologie "erhebliche Anhaltspunkte" ist daneben auch geeignet, um dem grundsätzlich bestehenden Haftungsrisiko der zuständigen Behörden bzw. der beauftragten Stelle zu begegnen. Falls sich eine behördliche Einschätzung als falsch herausstellt, kann dies mit wirtschaftlichen und finanziellen Nachteilen für den Hersteller, Inverkehrbringer oder Importeur einhergehen. Insoweit ist es wichtig, die Maßstäbe der behördeninternen Prüfung möglichst exakt festzulegen. Ob das Kriterium "in nachvollziehbarer Form" gegeben ist, wird regelmäßig dokumentiert werden. Die sorgfältige Dokumentation ist bei Rechtsstreitigkeiten notwendig.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb:

Für die vorliegende Materie Produktüberwachung besteht mit dem ICSMS bereits ein behördeninternes und spezialisiertes Informationssystem. Diesem soll deshalb der Vorzug vor dem Bundesanzeiger gegeben werden. ICSMS hat gegenüber dem Bundesanzeiger auch den Vorteil, dass der Datenzugriff nicht nur Deutschland-intern, sondern auf EU-weit vorhandene Informationen möglich ist. Ausweislich der Einzelbegründung im Gesetzentwurf soll die Informationspflicht gemäß § 9 Abs. 3 EBPG-E insbesondere bei bevorstehender Einfuhr von Produkten nützlich sein. Gerade dafür wären jedoch im Bundesanzeiger veröffentlichte Anhaltspunkte viel zu eng gefasst.

Eine unverzügliche Veröffentlichung, wie vom Gesetzentwurf vorgesehen, geht über die 1:1-Umsetzung der Ökodesignrichtlinie hinaus. Stattdessen soll die Terminologie von Artikel 8 Abs. 2 Unterabs. 2 der EU-Richtlinie aufgegriffen werden.

Zu Buchstabe b:

Die Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle soll den zuständigen Behörden bzw. der beauftragten Stelle einen Ermessensspielraum eröffnen. Nur so kann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung kommen. Nicht jede noch so geringe Abweichung von den Durchführungsvorschriften kann im Einzelfall eine Veröffentlichung im ICSMS rechtfertigen. Die Qualität und Art und Weise der Abweichung soll in die Entscheidung einfließen können.

6. Zu § 11 Abs. 4 Satz 1

In § 11 Abs. 4 Satz 1 ist die Angabe "in den Absätzen 2 und 3" durch die Angabe "in Absatz 2" zu ersetzen.

Begründung:

§ 11 Abs. 3 EBPGE enthält keine Anforderungen, die von der zuständigen Behörde überwacht werden müssen.

7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat begrüßt und erkennt an, dass mit dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG) die Umsetzung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (nachfolgend: Ökodesignrichtlinie) erfolgt.

Das EBPGE zielt der Ökodesignrichtlinie entsprechend darauf ab, den freien Verkehr mit energiebetriebenen Produkten im Sinne der Ökodesignrichtlinie zu gewährleisten und die Umweltauswirkungen energiebetriebener Produkte zu mindern.

Der Bundesrat bedauert aber, dass gleichwohl das EBPGE neue Probleme erwarten lässt und für die Hersteller nicht deregulierend wirkt.

Probleme in der Umsetzung sind für Bauprodukte zu erwarten, die wegen nicht existierender harmonisierter Bauproduktnorm (EN-Norm) kein CE-Zeichen tragen dürfen, nun jedoch bei Einhaltung der Anforderungen einer Durchführungsvorschrift (§ 4 Abs.1 EBPGE) berechtigt wären, ein CE-Zeichen zu tragen. Dem Verbraucher würde damit zugemutet, sich detailliert über die Reichweite des jeweiligen CE-Zeichens zu informieren.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für eine Neugestaltung der produktbezogenen Anforderungen auf EU-Ebene einzusetzen. Die Umsetzung der dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz zu Grunde liegenden Richtlinie 2005/32/EG zeigt erneut, dass ein Handlungsbedarf für eine bessere Rechtsetzung auf diesem Gebiet besteht. Die zersplitterten und vielfältigen EU-

Vorgaben führen zu einer Vielzahl von nationalem Regelwerk, das dem Anspruch an Deregulierung und Anwendertauglichkeit nicht mehr gerecht wird.

Die Ökodesign-Richtlinie zielt auf die Verbesserung der Umweltverträglichkeit von bestimmten Produkten ab. Andere Richtlinien, z. B. die Produktsicherheitsrichtlinie, zielen bei den gleichen Produkten auf die Verbesserung der Sicherheit ab. Beide Richtlinien weisen zu gleichen Themen unterschiedliche Regelungsinhalte auf.

Besonders deutlich wird dies bei den Regelungen zur Marktüberwachung. Im Gegensatz zur Produktsicherheitsrichtlinie sieht die neue Richtlinie keine Marktüberwachung im Handel vor. Auf eine Unterrichtung der Behörden durch Hersteller, Importeure, Händler wird verzichtet, wenn sich herausstellt, dass ein Produkt nicht richtlinienkonform ist. Außerdem werden die Informationspflichten der Marktüberwachungsbehörden gegenüber dem Verbraucher in unterschiedlicher Weise geregelt, was in der Praxis zu erheblichen Problemen führen kann.

Die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten sind in verschiedensten Richtlinien verankert und in ihrer Verflechtung mit z. T. unterschiedlichen Handlungspflichten des Inverkehrbringers oder der Behörden kaum noch zu durchschauen. In dieser Einschätzung sind sich die Marktteilnehmer, Verbände und Behörden einig. Eine grundlegende Überarbeitung der Rechtssystematik ist mittelfristig unabdingbar.

Notwendig ist eine Rahmenvorschrift, die allgemeine Regelungen für Produkte, Handlungsweisen und Informationspflichten enthält, wenn ein Produkt nicht richtlinienkonform ist. Die Rahmenvorschrift wäre dann durch spezielle Richtlinien, die unter Sicherheits- oder Umweltaspekten spezielle materielle Anforderungen an ein Produkt stellen, zu ergänzen.

Es sollte geprüft werden, ob nicht Anforderungen aus der Ökodesignrichtlinie sinnvollerweise in die betreffenden anderen EU-Richtlinien überführt werden könnten, um einer weiteren Aufsplitterung und möglicherweise gegenläufigen Anforderungen an Produkte entgegenzuwirken.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich bei der Kommission für eine Deregulierung und Vereinfachung der Richtlinie 2005/32/EG einzusetzen.

Der derzeit auf EU-Ebene diskutierte Beschluss für die einheitliche Gestaltung von Richtlinien zu produktbezogenen Anforderungen ist zwar als Schritt in

die richtige Richtung zu werten, beseitigt aber die in der Praxis bestehenden Probleme nicht.

Begründung:

Das EBPG greift die Ziele der Ökodesignrichtlinie auf, ohne darüber hinauszugehen.

In der EU-Richtlinie werden Durchführungsmaßnahmen für Produkte mit hohem Potenzial für eine kostengünstige Senkung von Treibhausgasemissionen angekündigt, beispielsweise Heiz- und Warmwasserbereitungsgeräte, elektrische Antriebssysteme, Beleuchtung in privaten Haushalten und im Dienstleistungssektor, Haushaltsgeräte, Bürogeräte in privaten Haushalten und im Dienstleistungssektor, Unterhaltungselektronik und HLK-Anlagen (Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage). Diese Bauprodukte, insbesondere die mit elektrischen Antrieben, fallen also gleichzeitig in den Anwendungsbereich des EBPG und in den Anwendungsbereich anderer Vorschriften, z. B. des Bauproduktengesetzes, des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes, der Bauordnungen der Länder oder direkt unter EG-Richtlinien, z. B. die Gasgeräte-richtlinie. Deshalb trägt das EBPG im Ergebnis zur Ausweitung intransparenter CE-Kennzeichnung bei.

Da die Ökodesignrichtlinie Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden soll, wäre die Verlagerung von energetischen Mindestanforderungen in harmonisierte Normen (entgegen Erwägungsgrund Nr. 30 der Richtlinie 2005/32/EG) der betreffenden Produkte anwenderfreundlicher und deregulierend.