

März 2017

Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten

Folgenabschätzung (SWD (2017) 23 final, SWD (2017) 22 final (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/65/EU zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (COM(2017) 38 final)

Hintergrund

Mit dieser Stellungnahme soll eine erste Analyse der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung \(FA\)](#) der Kommission zu dem oben genannten [Vorschlag](#) abgegeben werden, die am 26. Januar 2017 eingereicht und an den Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit weitergeleitet wurde. Mit diesem Vorschlag sollen der Anwendungsbereich der [Richtlinie 2011/65/EU](#) (RoHS-2-Richtlinie) geändert sowie Probleme behoben werden, die nach deren Umsetzung aufgetreten sind. Der Vorschlag erfolgt in Übereinstimmung mit Artikel 24 Absatz 1 der RoHS-2-Richtlinie, gemäß dem die Kommission spätestens bis zum 22. Juli 2014 zu überprüfen hat, ob der Geltungsbereich dieser Richtlinie abgeändert werden muss.

Die RoHS-2-Richtlinie ist eine Neufassung der [Richtlinie 2002/95/EG](#) (RoHS 1), in der Vorschriften zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe¹ in Elektro- und Elektronikgeräten (electrical and electronic equipment – EEE) im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 festgelegt sind; diese Vorschriften gelten für alle auf dem EU-Markt in Verkehr gebrachten EEE, unabhängig davon, ob diese in der EU hergestellt wurden oder aus Drittländern stammen, die möglicherweise ihre Produkte in die EU exportieren.

In der RoHS-2-Richtlinie sind drei wesentliche, vom Rat und dem Parlament in den Vorschlag der Kommission zur Neufassung der RoHS-1-Richtlinie eingebrachte Änderungen² enthalten, und zwar:

¹ Gemäß Anhang II der RoHS-2-Richtlinie gelten gegenwärtig Beschränkungen für sechs Stoffe: Blei (Pb), Quecksilber (Hg), Cadmium (Cd), Sechswertiges Chrom (Cr VI), Polybromierte Biphenyle (PBB) und Polybromierte Diphenylether (PBDE). In Fußnote 1 auf Seite 4 der FA wird erwähnt, dass ab dem 22. Juli 2019 die Verwendung von vier weiteren Stoffen beschränkt wird: Bis(2-ethylhexyl)phthalate (DEHP), Benzylbutylphthalat (BBP), Dibutylphthalate (DBP) und Diisobutylphthalat (DIBP). Es gibt jedoch keinen Bezug zu der Rechtsgrundlage, auf der diese zusätzlichen Beschränkungen beruhen.

² Die beiden folgenden wesentlichen Änderungen waren bereits in dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission zur Neufassung der RoHS-1-Richtlinie enthalten:

1. Die Ausweitung des ursprünglichen Geltungsbereichs der RoHS-1-Richtlinie auf „medizinische Geräte“ und „Überwachungs- und Kontrollinstrumente einschließlich Überwachungs- und Kontrollinstrumente in der Industrie“ (entsprechend Kategorie 8 und 9 in Anhang 1);
2. Die Einführung neuer Begriffsbestimmungen, dargelegt in 28 Einträgen in Artikel 3.

1. Die Einführung eines „offenen Geltungsbereichs“ durch die neu hinzugefügte Gerätekategorie „Sonstige Elektro- und Elektronikgeräte, die keiner der bereits genannten Kategorien zuzuordnen sind“ (Kategorie 11), wodurch die Richtlinie auf alle EEE angewendet werden konnte.
2. Eine weiter gefasste Auslegung der EEE infolge einer neu aufgenommenen Bestimmung des Begriffs „abhängig“, womit gemeint ist, dass elektrische Ströme oder elektromagnetische Felder benötigt werden. Wurden unter der RoHS-1-Richtlinie Geräte als EEE angesehen wurden, für deren Hauptfunktion elektrischer Strom benötigt wird, gilt gemäß Artikel 3 Absatz 2 der RoHS-2-Richtlinie ein Gerät als EEE, wenn zur Erfüllung „mindestens einer der beabsichtigten Funktionen“ elektrische Ströme oder elektromagnetische Felder benötigt werden. Dies bedeutete, im Unterschied zum Vorschlag der Kommission, dass eine potenziell große Anzahl an Produktgruppen im Rahmen der RoHS-2-Richtlinie entweder erstmals einbezogen oder ausgeschlossen wurde.
3. Die Einführung einer Übergangsregelung (bis 22. Juli 2019) für EEE, die nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen (aber nun im Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie eingeschlossen sind), um die Einbeziehung der EEE zu erleichtern, die infolge der Einführung des „offenen Geltungsbereichs“ hinzugekommen sind („**neu in den Geltungsbereich aufgenommene EEE**“). Gemäß der Übergangsregelung hätten EEE-Produkte, die neu in den Geltungsbereich fallen, noch bis zum 22. Juli 2019 auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht und gehandelt werden können, auch wenn sie, da sie Beschränkungen unterliegende Substanzen enthalten, die Bestimmungen der RoHS-2-Richtlinie nicht erfüllen. Nach Ablauf der Übergangsfrist wäre jedoch die weitere Verbreitung von nicht konformen EEE auf dem EU-Markt unterbunden worden, sodass Weiterverkäufe, Wiederaufarbeitung oder Sekundärmarktgeschäfte für diese Geräte daher nicht mehr möglich gewesen wären.

Die FA zur vorliegenden Initiative stützt sich hauptsächlich auf die Ergebnisse von drei Studien¹, in deren Rahmen die Auswirkungen der durch die beiden gesetzgebenden Organe eingeführten Änderungen analysiert und mögliche Lösungen für drei Problembereiche erarbeitet werden sollten, auf die von Interessenträgern nach dem Inkrafttreten der RoHS-2-Richtlinie hingewiesen wurde. Diese betreffen:

1. nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen ohne eingebaute Energiequelle;
2. Fenster und Türen mit elektrisch betriebenen Funktionen;
3. Modernisierungsmaßnahmen im EEE-Bereich.

Problemstellung

In der FA werden vier Bereiche von Problemen angeführt, die nicht dadurch gelöst werden können, dass Stoffe ersetzt oder Ausnahmeregelungen gewährt werden oder Beratung angeboten wird (S. 6). Hierzu zählen:

1. Sekundärmarktaktivitäten für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen;
2. Ersatzteile für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen;
3. Pfeifenorgeln;
4. nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen mit Netzantrieb.

Vor der eigentlichen Analyse der vier Problembereiche wird in der FA eine Reihe von „Produktgruppen“ und „Bereichen“ aufgelistet, die neu in den Geltungsbereich fallen, und für die ein formaler Ausschluss aus der RoHS-2-Richtlinie als nicht notwendig erachtet wird. Diese Liste wurde unter Berücksichtigung der FA-Studien und der Möglichkeiten, die sich aus dem Mechanismus für eine Ausnahmeregelung und der Beratung ergeben, erstellt (S. 6). Zusätzliche Erklärungen für ein besseres Verständnis hinsichtlich der Ermittlung dieser Bereiche und

¹ BIO Intelligence Service (2011), Measures to be implemented and additional impact assessment with regard to scope changes, pursuant to the new RoHS Directive' (BIOIS), [Schlussbericht](#) für die Kommission, in Zusammenarbeit mit ERA Technology, GD Umwelt.

Öko-Institut (2014), „Additional Input to the Commission Impact Assessment for a Review of the Scope Provisions of the RoHS Directive Pursuant to Article 24(1)“, [Schlussbericht](#) für die Kommission, GD Umwelt.

Öko-Institut (2015), Study for the analysis of impacts from RoHS2 on non-road mobile machinery without an on-board power source, on windows and doors with electric functions, and on the refurbishment of medical devices, [Schlussbericht](#) für die Kommission, GD Umwelt.

Produktgruppen wären jedoch wünschenswert gewesen. In der FA finden sich keine Hinweise dazu, ob die auf S. 6 aufgelisteten Produktgruppen, zusammen mit den auf S. 8 erwähnten Produktgruppen (Ersatzteile, Pfeifenorgeln und nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen mit Netzantrieb), die *erschöpfende* Liste aller durch die RoHS-2-Richtlinie neu in den Geltungsbereich fallenden EEE darstellen. Falls dies nicht der Fall ist, hätte in der FA eine Erklärung dazu gegeben werden können, mit welcher Methodik bzw. nach welchen Kriterien die Produktgruppen in die Liste aufgenommen wurden. Abschließend hätten in der FA Gründe angeführt werden können, warum die auf den Seiten 6 und 8 aufgelisteten Produktgruppen von denjenigen abweichen, die in den unterstützenden Studien der FA analysiert wurden (sowohl in Bezug auf die Terminologie und die Empfehlungen der Auftragnehmer als auch auf die Terminologie und die Schlussfolgerungen im Bericht der FA). Die Unterschiede in der Terminologie haben sich, vielleicht unbeabsichtigt, möglicherweise auf die Probleme, die in der FA ermittelt und analysiert wurden, ausgewirkt. Tatsächlich scheint die Analyse, die im Rahmen der unterstützenden Studien durchgeführt wurde, einen Vorschlag für eine Liste mit Produktgruppen zu enthalten, die leicht von den auf S. 6 aufgeführten Produktgruppen, deren formaler Ausschluss aus der RoHS-2-Richtlinie als nicht notwendig erachtet wird, abweicht. So wird beispielsweise in der FA die Produktkategorie „Furniture with an integrated electrical function“ (Möbel mit integrierter elektrischer Funktion) aufgeführt, während im entsprechenden BIOIS-Informationsblatt diesbezüglich von „Furniture with secondary electrical functions“ (Möbeln mit sekundären elektrischen Funktionen) gesprochen wird (S. 1). Ein Beispiel für Abweichungen bei den Empfehlungen ist die Schlussfolgerung des BIOIS, dass elektrische Zweiradfahrzeuge ohne Typgenehmigung aus dem Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie ausgeschlossen werden sollten (Schlussbericht, S. 59). Ferner kommt der BIOIS zu dem Schluss, dass die Auswirkung der Umsetzung der RoHS-2-Richtlinie auf Schwimmbekken unmöglich aussagekräftig beurteilt werden kann (Informationsblatt zu Schwimmbekken, S. 12). Die Elemente, die zur Beantwortung dieser Fragestellungen notwendig sind, sind in den oben genannten, unterstützenden Studien enthalten. Es wäre daher hilfreich gewesen, zusätzliche Erklärungen in die FA einzubinden, um nicht direkt auf die drei unterstützenden Studien zurückgreifen zu müssen, da diese sehr umfangreich sind (rund 600 Seiten).

Wie am Beginn dieses Abschnitts bereits angedeutet, werden in der FA vier Problembereiche ausgewiesen:

Problembereich 1: Sekundärmarktaktivitäten für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen

Durch EU-Produktvorschriften, einschließlich der RoHS-2-Richtlinie, wird für Schutz vor rückwirkenden Maßnahmen gesorgt.¹ Gelten insofern für ein bestimmtes Produkt ab einem angegebenen Datum entsprechende rechtliche Vorschriften und wird dieses Produkt vor diesem Datum in Verkehr gebracht (d. h. *erstmalig* auf dem Unionsmarkt bereitgestellt)², kann das Produkt ohne weitere Überlegungen innerhalb der Lieferkette bereitgestellt werden, auch im Falle einer Überarbeitung dieser geltenden Rechtsvorschriften. In Artikel 2 Absatz 2 ist festgelegt, dass neu in den Geltungsbereich aufgenommene EEE dennoch bis zum 22. Juli 2019 auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen, unbeschadet der besonderen Bestimmungen für medizinische Geräte und Überwachungs- und Kontrollinstrumente in Artikel 4 Absatz 3. Der Schutz gegen rückwirkende Maßnahmen ist aber nur bei konformen Produkte (zum Zeitpunkt, zu dem sie in Verkehr gebracht wurden) geboten. Mit dieser Übergangsfrist enden für alle neu in den Geltungsbereich aufgenommenen EEE (einschließlich medizinischer Geräte und Überwachungs- und Kontrollinstrumente), die den Vorschriften der RoHS-2-Richtlinie nicht genügen, auch alle entsprechenden Geschäftstätigkeiten auf dem EU-Markt. In diesem Zusammenhang hat die Übergangsfrist unbeabsichtigt bedeutende, rückwirkende Nebenwirkungen. Infolge der gegenwärtigen Formulierung von Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 3 sind Sekundärmarktaktivitäten für nichtkonforme Produkte (wie der Weiterverkauf gebrauchter, neu in den Geltungsbereich aufgenommener EEE), die zwischen Januar 2013 und Juli 2019 auf dem Markt in Verkehr gebracht wurden, nach dem 22. Juli 2019 nicht erlaubt (dies wird als „Hard-Stop“ bezeichnet). Dies würde nicht nur für alle neu in den Geltungsbereich aufgenommenen EEE unter Kategorie 11, sondern auch für nicht konforme medizinische Geräte sowie Überwachungs- und Kontrollinstrumente gelten, die vor der für sie nach Artikel 4 Absatz 3 gültigen

¹ Der [Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 \(„Blue Guide“\)](#), S. 20.

² Dies ist die Definition in Artikel 3 Absatz 12 der RoHS-2-Richtlinie.

Einhaltungsfrist auf dem Markt in Verkehr gebracht wurden. Sollte die gegenwärtige rechtliche Einschränkung unverändert fortbestehen, können nicht konforme Produkte, die zwischen Januar 2013 und dem 21. Juli 2019 auf dem Markt in Verkehr gebracht wurden, nach dem 22. Juli 2019 nicht mehr vertrieben werden, ohne Rücksicht auf das Alter oder die Funktionstüchtigkeit eines Gerätes.

Problembereich 2: Ersatzteile für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen

Ein weiterer Aspekt bezüglich der Einhaltung der RoHS-2-Richtlinie steht im Zusammenhang mit der Reparaturfähigkeit von neu in den Geltungsbereich aufgenommenen EEE. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der RoHS-2-Richtlinie ist es zulässig, für EEE, die den Bedingungen der Unterpunkte a bis f des Artikels entsprechen, nicht konforme Ersatzteile und Kabel für die Reparatur, Wiederverwendung, die Aktualisierung von Funktionen oder für die Erweiterung des Leistungsvermögens zu verwenden. Dieser Artikel enthält jedoch, außer für medizinische Geräte und Überwachungs- und Kontrollinstrumente, keine Ersatzteilregelung für neu in den Geltungsbereich aufgenommene Produkte. Anders ausgedrückt können neu in den Geltungsbereich aufgenommene Produkte, die rechtmäßig bis zum 21. Juli 2019 auf dem Markt in Verkehr gebracht wurden, nicht repariert werden, es sei denn, die Ersatzteile erfüllen die Bedingungen der RoHS-2-Richtlinie. Das bedeutet konkret, dass eine Reparatur mit nicht konformen Ersatzteilen oder Kabeln weder vor noch nach dem 22. Juli 2019 zulässig ist. Im Falle einer Fehlfunktion, die nicht durch konforme Ersatzteile behoben werden kann, kann demzufolge die Nutzungsdauer eines Gerätes vor der durchschnittlichen Laufzeit eines vergleichbaren Produktes enden.

Problembereich 3: Pfeifenorgeln

In Pfeifenorgeln wird mindestens eine elektrische oder elektronische Komponente verwendet. Sie fallen daher in den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie und die Konformitätsanforderungen gelten ab dem 22. Juli 2019 im vollen Umfang für das gesamte Produkt (einschließlich der Pfeifen). Der größte Teil der Pfeifen wird aus einer Bleilegierung hergestellt; da es für Blei in den Orgelpfeifen keinen Ersatz gibt und Blei nach der RoHS-2-Richtlinie zu den Stoffen gehört, die Beschränkungen unterliegen, ist das Kernproblem der Einsatz von Blei. Eine Pfeifenorgel kann auch nicht in einer Weise umgebaut werden, durch die es möglich ist, dass ihre beabsichtigte Funktion weiterhin erfüllt wird (FA, S. 11). Sofern die Rechtslage unverändert bleibt, wird es sich bei den Blei enthaltenden Pfeifenorgeln gemäß der RoHS-2-Richtlinie um nicht konforme Produkte handeln (da es für das Blei keinen Ersatz gibt) und es wird daher ab dem 22. Juli 2019 unzulässig sein, sie auf dem EU-Markt in Verkehr zu bringen.

Problembereich 4: Nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen mit Netzantrieb

Gemäß Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe g sind nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen mit Netzantrieb vom Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie ausgenommen, wenn sie ausschließlich für den professionellen Gebrauch bereitgestellt werden. Gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 28 sind bewegliche Maschinen, die nicht für den Straßenverkehr bestimmt sind, „*Maschinen mit eigener Energieversorgung...*“. Wie in der ÖKO-Studie (2015) eingehend dargelegt wurde, gibt es Geräte, insbesondere in den Bereichen Bergbau und Reinigung, die, abgesehen von einer *externen* Energieversorgung, nahezu identisch sind. Gemäß Artikel 3 Absatz 28 fallen nur diese Modelle in den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie, während Geräte mit eigener Energieversorgung ausgenommen sind. Die gegenwärtige Definition für nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen würde somit ab dem 22. Juli 2019 dazu führen, dass nahezu identische Gerätetypen unterschiedlichen und uneinheitlichen Vorschriften unterlägen.

Ziele des Legislativvorschlags

In der FA finden sich zwei *allgemeine* Ziele (S. 13–14):

- zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt beizutragen, einschließlich der umweltgerechten Verwertung und Beseitigung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten durch Beschränkung der Verwendung von bestimmten gefährlichen Stoffen;
- das einwandfreie und ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes der Union in Bezug auf EEE, indem Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden.

Darüber hinaus werden in der FA vier *spezifische* Ziele unterbreitet (S. 13–14):

- zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft für den EEE-Sektor innerhalb der Union unnötige Hindernisse für Sekundärmarktaktivitäten abbauen;
- Produktgruppen mit unlösbaren Konformitätsproblemen, deren Einbeziehung in den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie nur unwesentliche Vorteile hätte, aus dem Geltungsbereich ausschließen;
- Verzerrungen in den Sekundärmarktaktivitäten (Reparatur, Weiterverkauf) für Produkte, die bereits auf dem Binnenmarkt der Union in Verkehr gebracht wurden, verhindern;
- die uneinheitliche Behandlung von nahezu identischen Geräten, die auf dem Binnenmarkt der Union in Verkehr gebracht wurden, verhindern.

Die FA enthält fünf *operative* Ziele (S. 13–14):

- Tätigkeiten für die Wiederverwendung bei allen EEE im Geltungsbereich zulassen;
- die Produktgruppe Pfeifenorgeln aus dem Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie ausschließen;
- für alle EEE die zur Reparatur erforderlichen Ersatzteile von der Beschränkung ausnehmen;
- Den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie durch Änderungen in Artikel 2 Absatz 2, Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 präzisieren;
- die Begriffsbestimmung der nicht für den Straßenverkehr bestimmten beweglichen Maschinen in Artikel 3 Absatz 28 präzisieren, damit eine uneinheitliche Behandlung nahezu identischer Geräte verhindert wird.

Die allgemeinen, spezifischen und operativen Ziele sind in der FA in derselben Tabelle enthalten (S. 13). Das scheint nicht mit den Vorgaben der [Better Regulation Toolbox](#) der Kommission übereinzustimmen, wonach operative Ziele sich auf Optionen beziehen und erst nach der Bestimmung der bevorzugten Option ausgewiesen werden sollten (Tool Nr. 13, S. 80–81). Die Darstellung könnte jedoch einfach aus redaktionellen Gründen gewählt worden sein, da die Ziele entsprechend den bevorzugten Optionen gesetzt sind. Insgesamt scheinen die Ziele gemäß den Empfehlungen in Tool 13 spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert („S.M.A.R.T.“) zu sein, auch wenn aufgrund der Verschiedenartigkeit der Ziele nicht alle Merkmale auf alle Ziele zutreffen. In der Beschreibung einiger der spezifischen und operativen Ziele hätte eine präzisere und schlüssigere Terminologie verwendet werden können; so wird in der FA gleichzeitig auf „secondary market operations“ (Sekundärmarktaktivitäten), „second hand operations“ (Tätigkeiten im Bereich Gebrauchtwarenhandel) und „second hand operations (repair, reselling)“ (Tätigkeiten im Bereich Gebrauchtwarenhandel (Reparatur, Weiterverkauf)) (S. 14) Bezug genommen, während in der Begründung des Vorschlags deutlich wird, dass im Vorschlag „Sekundärmarktaktivitäten“ behandelt werden (S. 3).

Umfang der erwogenen Optionen

In der FA werden vier konkrete Problembereiche abgehandelt und es wird in der FA darauf hingewiesen (S. 8), dass sie nicht unmittelbar zusammenhängen und daher nur unabhängig voneinander gelöst werden können. Aus diesem Grund wurden die vorhandenen Optionen und ihre potenziellen Auswirkungen gesondert untersucht.

Für jeden Problembereich wurde jeweils eine andere Kombination an Optionen betrachtet, wobei das Basisszenario jeweils als Option 1 bezeichnet wird (FA, S. 14). In der folgenden Tabelle wird für jeden Problembereich ein Überblick zu den verschiedenen strategischen Optionen gegeben; verworfene Optionen sind kursiv dargestellt, während die bevorzugten Optionen in Fettdruck erscheinen.

1. Sekundärmarktstätigkeiten für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen	
Option 1	Basisszenario
Option 2	<i>Ausschluss medizinischer Geräte und der Überwachungs- und Kontrollinstrumente aus dem Geltungsbereich der Übergangsfrist von Artikel 2 Absatz 2 und demzufolge die Verhinderung spezifischer nachteiliger Wirkungen auf Wiederverkauf und Wiederaufarbeitung von medizinischen Geräten und Überwachungs- und Kontrollinstrumenten.</i>
Option 3	Beseitigung des Hard-Stop für Sekundärmarktstätigkeiten für alle neu in den Geltungsbereich aufgenommenen EEE, einschließlich medizinischer Geräte und der Überwachungs- und Kontrollinstrumente: Hierdurch wird die Übergangsfrist in eine Phase zur Herstellung von Konformität umgewandelt, als Voraussetzung dafür, dass neu in den Geltungsbereich aufgenommene EEE gemäß Artikel 4, Absatz 3 in Verkehr gebracht werden.
2. Ersatzteile für EEE, die zuvor nicht in den Geltungsbereich der RoHS-1-Richtlinie fielen	
Option 1	Basisszenario
Option 2	Einführung einer besonderen Vorschrift, wonach die betreffenden Ersatzteile von der Beschränkung ausgenommen sind, damit Reparaturen von EEE mit Ersatzteilen, die jeweils vor der RoHS-2-Richtlinie in Verkehr gebracht wurden, zulässig bleiben.
3. Pfeifenorgeln	
Option 1	Basisszenario
Option 2	Ausschluss von Pfeifenorgeln aus dem Geltungsbereich und somit deren Entfernung aus dem Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie.
Option 3	<i>Richtlinien für anwendbare, bestehende Ausschlüsse für Pfeifenorgeln erlassen (z. B. große, feste Installationen).</i>
Option 4	<i>Nutzung vorübergehender Ausnahmen von der RoHS-2-Richtlinie für Pfeifenorgeln, die im Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie bleiben.</i>
4. Nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen mit Netzantrieb	
Option 1	Basisszenario
Option 2	Eine Änderung der Begriffsbestimmung für nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen, sodass sich der Ausschluss dieser Kategorie auch auf Maschinen mit Netzantrieb bezieht, die über eine externe Quelle mit Energie versorgt werden.

(Quelle: Nachbearbeitung des FA-Textes durch den Verfasser)

Während Option 2 für die Sekundärmarktproblematik (S. 15) und die Optionen 3 und 4 für die Problematik der Pfeifenorgeln (S. 16) rasch und ohne *detaillierte* Begründungen verworfen wurden, scheinen die Ausführungen in der FA für das Verständnis der getroffenen Entscheidungen ausreichend zu sein, auch ohne Konsultation der unterstützenden Studien; letztere erweisen sich jedoch als nützlich, wenn es darum geht zu verstehen, warum einige der Optionen von der Kommission überhaupt in Betracht gezogen wurden¹.

Umfang der Folgenabschätzung

Die Auswirkungen der für die vier ausgewiesenen Problembereiche gewählten Optionen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft werden in der FA in ausgewogener Weise bewertet. Für zwei der vier Problembereiche (Pfeifenorgeln und nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen) wird eine Quantifizierung der ökonomischen Auswirkung des Basisszenarios bereitgestellt. Die Quantifizierung der Auswirkungen für die verbleibenden zwei Problembereiche wurde laut Aussage der FA durch eine Reihe von Umständen stark beeinträchtigt (S. 17). Zusätzlich wird in der FA eine Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen auf die Herstellung von Produkten vorgenommen; dies steht jedoch hauptsächlich in Zusammenhang mit der Einhaltungsfrist des 22. Juli 2019 und weniger mit der Problematik der „Sekundärmarktstätigkeiten“ (S. 19). Zusätzliche quantitative Daten, einschließlich einer Analyse der Auswirkungen für die vier ausgewiesenen Problembereiche, finden sich in den drei unterstützenden Studien.

Quantitative Daten werden auch zur Abschätzung der Auswirkungen der verbliebenen Optionen bereitgestellt, auch wenn sie aufgrund von Schwierigkeiten bei der Datenerfassung (worauf in den unterstützenden Studien mehrmals hingewiesen wird) nicht gleichmäßig verteilt für die vier Problembereiche zur Verfügung stehen. Für jede der drei Dimensionen (Umwelt, Wirtschaft und soziale Auswirkungen) wird jeweils für die vier

¹ Siehe zum Beispiel ÖKO-Studie (2015) für Option 2 bezüglich der Sekundärmarktproblematik.

Problembereiche eine Reihe gemeinsamer Kernaspekte behandelt, und zwar: Binnenmarkt, Konkurrenzfähigkeit der Hersteller, Kosten und Verwaltungsaufwand, Beschäftigung, Verbraucher, Gesundheit. Für die Problematik der Pfeifenorgeln werden zwei zusätzliche Aspekte analysiert, Innovation & Forschung sowie Kultur. Der Aspekt Innovation & Forschung wird auch für die Problematik der Ersatzteile erwähnt (S. 24), er fehlt jedoch in der Analyse auf S. 25.

Mit einer *durchgängigen* Gruppierung der verschiedenen Aspekte unter eine separate Überschrift mit Bezug zu den drei analysierten Schlüsselkategorien (Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft) hätte insgesamt mehr Klarheit in der Analyse der Auswirkungen erreicht werden können. Dies ist nicht erfolgt. Auf Seite 25 folgt zum Beispiel auf die Beschreibung der Folgen für die Umwelt eine Analyse der Auswirkungen auf den Binnenmarkt, die Konkurrenzfähigkeit der Hersteller und den Kosten- und Verwaltungsaufwand (Kernaspekte der wirtschaftlichen Auswirkungen), woraufhin drei weitere Kernaspekte aus der Kategorie der gesellschaftlichen Auswirkungen folgen. Mit einer durchgängigen Gruppierung, die in der FA für den Vergleich der Optionen gewählt wurde (S. 30–34), wäre es möglich gewesen, die drei wichtigsten Auswirkungen über die vier behandelten Problembereiche hinweg schneller zu vergleichen.

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

In der FA und in der Begründung zu dem Vorschlag wird darauf hingewiesen, dass Artikel 114 AEUV¹ als rechtliche Grundlage für den Vorschlag der Kommission (und für die RoHS-2-Richtlinie) dient und dass den in dem Vorschlag benannten Problemen nur mit einer Lösung auf EU-Ebene beigegeben werden kann. Die Probleme können nur auf EU-Ebene gelöst werden, da sich Bestimmungen zur Beschränkung der Verwendung von gefährlichen Stoffen in Elektro- und Elektronikgeräten, die auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden, unmittelbar auf den EU-Binnenmarkt auswirken, und da solche Bestimmungen nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden können, ohne zu Wettbewerbsverzerrungen zu führen. In der FA wird dieselbe Begründung gegeben (S. 13). Die Frist für die Einreichung begründeter Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu der Frage, ob der Vorschlag mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist, endete am 29. März 2017.² Die FA enthält keinen gesonderten Abschnitt zur Verhältnismäßigkeit; Interessenträger (einschließlich KMU) sprachen sich jedoch für die gewählten Optionen aus, mit denen ihrer Ansicht nach die genannten Probleme gelöst werden könnten, ohne über das notwendige Maß hinauszugehen und bei gleichzeitiger Wahrung der übergreifenden und spezifischen Ziele (FA S. 24, S. 27 und S. 29).

Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

In der Begründung wird angedeutet, dass mit dem Vorschlag keine Auswirkungen auf den Haushalt der EU oder die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten verbunden seien (S. 7). Dies wird auch in der FA in Bezug auf Pfeifenorgeln und nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen genannt; in der FA wird außerdem festgestellt, dass durch den Ausschluss der Pfeifenorgeln aus dem Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie und die Änderung der Definition für nicht für den Straßenverkehr bestimmte bewegliche Maschinen auch eine Verringerung der Kosten und des Verwaltungsaufwands bewirkt würde (S. 33 bzw. S. 35)

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

Im Rahmen der FA werden vier spezifische Problembereiche behandelt, die nicht direkt miteinander in Zusammenhang stehen; aus diesem Grund werden die Auswirkungen der Basisszenarien auf KMU für jeden der genannten Problembereiche separat beschrieben. In der FA findet sich kein gesonderter Abschnitt für Auswirkungen auf KMU; wirtschaftliche Auswirkungen auf KMU, einschließlich einiger quantitativer Analysen,

¹ Während Artikel 114 AEUV mit einem der zwei allgemeinen Ziele in Zusammenhang gebracht wird, fällt auf, dass das andere, im Rahmen von Artikel 168 (Öffentliche Gesundheit) und 191 (Umwelt) AEUV behandelte Ziel, d. h. zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt beizutragen, unerwähnt bleibt.

² Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Textes lagen keine begründeten Stellungnahmen nationaler Parlamente vor, die Prüfung war jedoch in den Parlamenten zweier Mitgliedstaaten abgeschlossen und in sieben Mitgliedstaaten in Arbeit. (Quelle: [IPEX-Datenbank](#)).

werden für die Problembereiche Sekundärmarktaktivitäten und Pfeifenorgeln behandelt. Bezüglich der Ersatzteile und der nicht für den Straßenverkehr bestimmten beweglichen Maschinen findet sich in der FA die Aussage, dass spezialisierte Reparaturen typischerweise von KMU durchgeführt werden und dass es sich bei den meisten Herstellern von Reinigungsgeräten um KMU handelt: für beide Bereiche sind aufgrund der aktuellen Vorschriften der RoHS-2-Richtlinie Auswirkungen zu erwarten. Für den Bereich der nicht für den Straßenverkehr bestimmten beweglichen Maschinen sind einige Daten in der ÖKO-Studie (2015) enthalten (S. 5–36). Unverhältnismäßige Verwaltungskosten für KMU werden erwähnt (z. B. für KMU, die in der Wiederaufarbeitung von EEE tätig sind), aber nicht quantifiziert. Für den Fall, dass Pfeifenorgeln in den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie fallen sollten, wären für die Orgelbauer zwar keine zusätzlichen Kosten oder Belastungen zu erwarten, der Verlust an Jahresumsatz würde sich jedoch auf 350 bis 400 Mio. EUR belaufen (S. 27). Die Auswirkung der verschiedenen Optionen auf KMU wird in der FA nicht analysiert, mit der Begründung, dass, außer den bevorzugten, alle Optionen verworfen werden und dass bei den gewählten Optionen die negativen Auswirkungen auf KMU vollständig vermieden werden.

Die Frage der Konkurrenzfähigkeit wird nur unter der Problematik der Pfeifenorgeln und für die Ersatzteile ausdrücklich angesprochen. Für Pfeifenorgeln wird in der FA angegeben, dass pro Jahr rund sieben Orgeln in die EU importiert werden, überwiegend aus der Schweiz; allerdings werden auch bei einem Verbot der Importe infolge einer Aufnahme in den Geltungsbereich der RoHS-2-Richtlinie keine wesentlichen Unterschiede zwischen dem Basisszenario und der gewählten Option erwartet (S. 27). Hinsichtlich der Ersatzteile wird in der FA festgestellt, dass die bevorzugte Option mit geringeren Kosten in Verbindung mit der Konformität bei Reparaturen von nicht konformen Produkten verbunden wäre (S. 25). Für den Problembereich der nicht für den Straßenverkehr bestimmten beweglichen Maschinen wird die Frage der Konkurrenzfähigkeit nicht ausdrücklich angesprochen; ein Ergebnis der FA ist jedoch, dass im Reinigungs- und Bergbausektor, wo KMU stark vertreten sind, der Ausschluss der Maschinenmodelle mit Netzkabelanschluss wesentliche wirtschaftliche Vorteile zur Folge hätte, da Kosten für die Einhaltung der Vorschriften und für Forschung & Entwicklung vermieden würden (S. 29–30). Abgesehen von den hier hervorgehobenen Sachverhalten scheint die Analyse der Konkurrenzfähigkeit von KMU und in Bezug auf Hersteller der durch die mögliche Änderung des Geltungsbereiches betroffenen Produkte nicht ausreichend entwickelt und erläutert worden zu sein.

Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

Mit dem Vorschlag wird die vollständige Übereinstimmung der RoHS-2-Richtlinie mit den allgemeinen Grundsätzen der EU für Produktvorschriften angestrebt, weshalb Sekundärmarktaktivitäten behandelt werden (wie der Weiterverkauf von EEE, wofür auch Reparaturen, Wiederaufbereitung und Wiederverwendung sowie das Auswechseln von Ersatzteilen erforderlich sein können), die gegenwärtig nicht für alle EEE erlaubt sind (Begründung S. 3). Durch die in dem Vorschlag eingebrachten Änderungen wird die Übereinstimmung mit anderen Rechtsvorschriften nicht berührt; das gilt zum Beispiel im Hinblick auf [Verordnung \(EG\) Nr. 1907/2006 \(REACH\)](#), [Richtlinie 2012/19/EU](#) und [Richtlinie 2000/53/EG](#), wobei sich die erste Rechtsvorschrift auf Chemikalien bezieht und in den beiden anderen das Thema Abfälle behandelt wird (Begründung, S. 4–5 und FA S. 6). Der Vorschlag ist nicht Bestandteil der [Agenda für bessere Rechtssetzung \(REFIT\)](#)¹ gemäß Artikel 24 Absatz 2 der RoHS-2-Richtlinie gilt jedoch: „Spätestens bis zum 22. Juli 2021 führt die Kommission eine allgemeine Überprüfung dieser Richtlinie durch und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht sowie gegebenenfalls einen Gesetzgebungsvorschlag vor.“

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Die genannten Problembereiche und ihre Analyse basieren auf umfassenden Untersuchungen durch externe Auftragnehmer, auch wenn im Hauptteil des FA-Berichts bei der Abschätzung der Auswirkungen der gewählten

¹ Die RoHS-2-Richtlinie ist eine der Rechtsvorschriften, die für die Überprüfung der Eignung der wichtigsten Vorschriften des Chemikalienrechts (ausgenommen REACH) herangezogen wird, sowie für verwandte Aspekte der auf nachgelagerte Industrien angewandten Gesetzgebung, die gegenwärtig durch die GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU der Kommission umgesetzt wird.

Optionen wenig sachdienliche Nachweise enthalten sind. Weitere Daten und Analysen finden sich in den Anhängen 4 und 5 sowie in den unterstützenden Studien (siehe oben), deren Beitrag in der FA durchweg anerkannt wird. Damit werden umfassende und detaillierte Einsichten in die verschiedenen, durch die FA abgehandelten Sachverhalte gegeben, sodass die gesamte Analyse und die Einschätzungen der gewählten Optionen eine hinreichend fundierte Grundlage erhalten. Im Verlauf der Studien wurde jedoch durchweg darauf hingewiesen, dass die Erfassung von Daten mit Schwierigkeiten verbunden ist und Daten zum Teil ganz fehlen. Insgesamt hätte die FA an Klarheit und Vollständigkeit gewonnen, wenn Leser im Hauptteil vollständige bzw. umfassendere Informationen als Erklärung für die Überlegungen und Entscheidungen der Kommission vorfinden würden, anstatt hierfür auf die unterstützenden Studien zurückgreifen zu müssen.

Konsultation der Akteure

In der FA werden die von den Problemen und den vorgeschlagenen Lösungen betroffenen Akteure benannt; die Kommission hat ein breites Spektrum an Interessenträgern befragt und deren Ansichten im Rahmen von drei offenen, zwölfwöchigen Anhörungen und vier Versammlungen der Interessenträger gesammelt (S. 38–45).¹ Rund 300 Interessenträger haben sich auf den für die öffentlichen Anhörungen vorgesehenen Websites registriert. Nur 13 % beteiligten sich jedoch an den öffentlichen Anhörungen oder Sitzungen und bei der Mehrheit der Befragten handelte es sich um Vertreter aus der Wirtschaft und von Behörden. Auch wenn diese Anzahl gering war, fand die Kommission die Qualität der gegebenen Antworten sehr zufriedenstellend und sie wurden in die Analyse einbezogen (S. 38). Allerdings wurden nicht alle Anregungen in der FA berücksichtigt. Diesbezüglich stellt BIOIS fest, dass in der zweiten Anhörung der Interessenträger darauf hingewiesen wurde, dass die größten Probleme bei der Einhaltung der Konzentrationsgrenzwerte der RoHS-Richtlinie (dargelegt in der RoHS-2-Richtlinie, Anhang II) im Zusammenhang mit der Analyse von sehr dünnen Beschichtungen und Passivierungsschichten stünden (S. 13–14). In der FA findet sich jedoch keine Untersuchung zu diesem Sachverhalt.

Überwachung und Bewertung

Die Überwachung und Ex-post-Evaluierung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist nach Meinung der Kommission weder notwendig noch technisch durchführbar. Mit diesen Maßnahmen sollen die entsprechenden ursächlichen Probleme durch eine Änderung des Rechtsstatus gelöst werden. Es sind keine Umsetzungsschritte vorgesehen und die Mitgliedstaaten müssen lediglich die verabschiedeten Rechtsakte wortgetreu in die nationale Gesetzgebung überführen (FA S. 35). In dem neuen Vorschlag finden sich daher keine Anforderungen zu Überwachung und Bewertung.

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission verfasste eine [positive Stellungnahme](#) bezüglich des Berichtsentwurfs der FA vom 25. Mai 2016 und sprach darin die Empfehlung aus, die FA durch die Ergänzung nachstehender Angaben zu verbessern, sofern dies möglich ist:

1. zusätzliche Einzelheiten und quantitative Daten bezüglich der zu erwartenden Auswirkungen der verschiedenen Optionen;
2. mehr Informationen zu den verworfenen strategischen Optionen und gegebenenfalls deren Aufnahme in den Prozess der Folgenabschätzung als alternative Optionen, auch wenn durch sie das Problem nur teilweise gelöst werden kann;
3. zusätzliche detailliertere Angaben über den Prozess zur Beteiligung der Interessenträger und zu den entsprechenden Ansichten der wichtigsten Akteure.

Abschließend empfahl der Ausschuss für Regulierungskontrolle, nur ein Basisszenario einzusetzen (und zu bewerten), dieses als Bezugspunkt für die Analyse zu verwenden und die Tabellen in Abschnitt 5 für den Vergleich der Optionen entsprechend abzuändern. In der Endfassung der FA wurden die Empfehlungen des

¹ In dem Bereich der Website der GD Umwelt zur RoHS-2-Richtlinie sind die [Dokumente der Anhörungen der Interessenträger](#) enthalten.

Ausschusses für Regulierungskontrolle offenbar übernommen und dies stimmt mit den Erläuterungen in Anhang 1, Tabelle 6 überein (S. 36–37).

Kohärenz zwischen den Legislativvorschlägen der Kommission und der Folgenabschätzung

In dem Legislativvorschlag werden die in der FA ausgesprochenen Empfehlungen berücksichtigt, was im Rahmen der Änderungen zu Artikel 2, Artikel 3 Absatz 28 und Artikel 4 nachvollzogen werden kann. Es gibt jedoch eine Ausnahme in Form der *Einbeziehung einer zusätzlichen Änderung* von Artikel 5 Absatz 5 bezüglich der Vorgabe, für die Kommission eine Entscheidungsfrist für Anträge zur Erneuerung von Ausnahmen festzulegen. Gründe für dieses Vorgehen finden sich in der Begründung (S. 4). In der FA ist festgehalten, dass für bestimmte Anwendungszwecke zeitlich begrenzte Ausnahmen von den Beschränkungen für Substanzen gewährt werden können, sofern die Bedingungen in Artikel 5 Absatz 1, die Anpassung der Anhänge III und IV an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt betreffend, erfüllt sind. Artikel 5 Absatz 5, der zusätzliche Artikel, für den eine Änderung vorgeschlagen wird, bleibt in der FA jedoch unerwähnt. Daher ist es nur möglich die Argumentation, die dieser zusätzlichen Änderung zugrunde liegt, zu verstehen, indem sowohl der Legislativvorschlag als auch die FA gelesen werden.

Schlussfolgerungen

Die Problembereiche und Ziele der vorgeschlagenen Initiative werden in der FA klar definiert. Sie stützt sich auf umfassende Untersuchungen externer Auftragnehmer. Der schrittweise Prozess und die zugrunde liegenden Annahmen zur Bestimmung der vier analysierten Problembereiche werden jedoch nicht erklärt und stattdessen wird auf die unterstützenden Studien verwiesen. Hinsichtlich der unterstützenden Studien bestehen einige in der FA nicht näher erklärte Unstimmigkeiten, die Terminologie und die Empfehlungen betreffend. In der FA wurden wertvolle Daten und Informationen verwendet, die durch ein breites Spektrum von Interessenträgern zur Verfügung gestellt wurde, auch wenn nur 40 Akteure (von insgesamt 300) Kommentare und Anregungen einreichten. Die Argumentation der FA für die gewählten Optionen scheint wohlbegründet, und die Optionen fließen in den Legislativvorschlag in Form von Änderungen zu vier Artikeln der RoHS-2-Richtlinie ein. Eine dieser Änderungen wurde jedoch vorgeschlagen, ohne dass in der FA eine eindeutige Erklärung dazu gegeben wurde. Insgesamt scheint es, dass die Analyse der Konkurrenzfähigkeit von KMU nicht ausreichend entwickelt und erläutert wurde.

In diesem Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen für den Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) verfasst wurde, wird analysiert, ob die Folgenabschätzung den Hauptkriterien der Leitlinie der Kommission für Folgenabschätzungen sowie den zusätzlichen Faktoren, die das Parlament in seinem Handbuch für Folgenabschätzungen festgelegt hat, gerecht wird. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Es wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: März 2017. Brüssel, © Europäische Union, 2017.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments ist mit Quellenangabe für nichtgewerbliche Zwecke gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)