



Ausarbeitung

**Die Vereinbarkeit einer nationalen Holzkennzeichnungspflicht
mit EU-Recht**

Die Vereinbarkeit einer nationalen Holzkennzeichnungspflicht mit EU-Recht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 63/15
Abschluss der Arbeit: 17. Juni 2015
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund	4
3.	Prüfungsaufbau	5
4.	Kompetenz der Mitgliedstaaten	5
4.1.	Art. 193 AEUV	6
4.1.1.	Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 193 AEUV	6
4.1.2.	Verstärkte Schutzmaßnahme i.S.d. Art. 193 AEUV	7
4.1.2.1.	Vorgaben der europäischen Rechtsprechung	7
4.1.2.2.	Ansätze in der Literatur	8
4.1.2.3.	Bewertung	8
4.1.3.	Zwischenergebnis	9
4.2.	Geteilte Zuständigkeit	10
4.2.1.	Umfassende Sperrwirkung des EU-Rechts	10
4.2.2.	Begrenzte Sperrwirkung des EU-Rechts	11
4.3.	Zwischenergebnis	12
5.	Vereinbarkeit mit EU-Recht	12
5.1.	Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit	12
5.2.	Rechtfertigung des Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit	13
5.2.1.	Legitimes Ziel	14
5.2.2.	Erforderlichkeit	14
5.2.3.	Zwischenergebnis	16
6.	Ergebnis	17

1. Fragestellung

Die folgende Ausarbeitung geht auf die Frage ein, ob eine nationale Kennzeichnungspflicht von Holzart/-gattung und Herkunft für alle Holzprodukte im Handel mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Unter dieser Kennzeichnungspflicht wird im Folgenden die Vorgabe verstanden, dass die Verpackung von Holzprodukten Angaben zu Holzart/-gattung und Herkunft enthalten muss, während bei unverpackten Produkten eine diesbezügliche Kennzeichnung am Verkaufsregal erforderlich ist.

2. Hintergrund

Die Europäische Union (EU) hat verschiedene (sekundärrechtliche) Maßnahmen ergriffen, um den illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel zu bekämpfen. Gestützt worden sind diese Maßnahmen auf Art. 192 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach die EU zur Erreichung ihrer umweltpolitischen Ziele wie Erhaltung und Schutz der Umwelt, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels tätig werden kann.

Gestützt auf Art. 192 AEUV hat die EU zum einen die **Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft** erlassen.¹ Auf der Grundlage dieser Verordnung sind mit Holz erzeugenden Ländern (Partnerländern) freiwillige Partnerschaftsabkommen ausgehandelt worden, nach denen die Partnerländer rechtsverbindlich verpflichtet sind, ein Genehmigungssystem anzuwenden und den Handel mit den in den Abkommen genannten Hölzern und Holzzeugnissen zu regulieren. Da nur wenige Länder derartige Partnerschaftsabkommen mit der EU geschlossen haben, beschloss die EU weitere Maßnahmen zu erlassen.² Zudem hat die EU die **Verordnung (EU) Nr. 995/2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen** erlassen.³ Nach Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung ist das Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag verboten. Die Verordnung verpflichtet die Marktteilnehmer, welche Holz- oder Holzzeugnisse in der Verkehr bringen, Informationen zu den von ihnen in der Markt gebrachten Holz und Holzzeugnissen bereitzustellen, Risikobewertungsverfahren hinsichtlich der Möglichkeit des Bezugs von illegalem Holzschlag einzuführen und entsprechend

¹ Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren in die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 347/1, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:DE:PDF> Der Begriff FLEGT geht auf den EU-Aktionsplan „Forest Law Enforcement, Governance and Trade“ (FLEGT) von 2003 zurück.

² Commission staff working document accompanying document to the Proposal for a regulation determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market (impact assessment) - Report on additional options to combat illegal logging, S. 15 f., abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

³ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.11.2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. L 295/23, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:DE:PDF>.

dieser Bewertung weitere Sicherheitsmaßnahmen zu implementieren, um den Import illegal geschlagener Hölzer zu unterbinden. Diese Sorgfaltspflichten und ihre Umsetzung durch die Marktteilnehmer werden durch von der EU-Kommission anerkannte Überwachungsorganisationen und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten kontrolliert.

3. Prüfungsaufbau

Es ist zunächst zu klären, ob die Mitgliedstaaten die Kompetenz zum Erlass einer nationalen Holzkennzeichnungspflicht besitzen (4). Anschließend ist zu prüfen, ob eine solche Maßnahme das Unionsrecht verletzen würde. Insbesondere kann durch eine erweiterte Kennzeichnungspflicht die Warenverkehrsfreiheit verletzt sein (5).

4. Kompetenz der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten und die EU besitzen im Bereich Umwelt nach Art. 4 Abs. 2 lit) e AEUV geteilte Zuständigkeiten. Das bedeutet gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV, dass die Mitgliedstaaten tätig werden können, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. In dem 25. Zusatzprotokoll zum Vertrag von Lissabon wurde diesbezüglich festgelegt: „Ist die EU in einem bestimmten Bereich im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betreffend die geteilte Zuständigkeit tätig geworden, so erstreckt sich die Ausübung der Zuständigkeit nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der EU geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich.“⁴ Die Mitgliedstaaten können mithin aus eigener Zuständigkeit heraus Normen im Umweltbereich erlassen, sofern die EU nicht durch eine Tätigkeit in diesem Bereich die nationale Zuständigkeit gesperrt hat.

Vorliegend ist die EU im Bereich Schutz vor illegalem Holzeinschlag durch die oben benannten Verordnungen tätig geworden. Diese Verordnungen ordnen keine ausdrückliche Kennzeichnungspflicht an. Nach Art. 6 Abs. 1 lit) a der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 sind Marktteilnehmer, welche Holz und Holzzeugnisse in den Verkehr bringen, verpflichtet, Maßnahmen und Verfahren einzurichten, durch welche sichergestellt wird, dass ein Zugang zu den Informationen über die Holzart und das Land des Holzeinschlags gewährleistet ist. Damit liegt auf europäischer Ebene ein Rechtsakt zu der Information über Art und Herkunft von Holz und Holzprodukten durch die Marktteilnehmer mit dem Ziel der Eindämmung des illegalen Holzeinschlags vor. Diese als Sorgfaltspflicht den Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in den Verkehr bringen, obliegende Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht ist nicht identisch mit einer jedem Stück Holz und Holzprodukt bzw. seiner Verpackung körperlich anhaftenden und für die Öffentlichkeit ersichtlichen Kennzeichnung. Es handelt sich aber ebenfalls um die Bereitstellung von Informationen zu Art und Herkunft von Holz und Holzprodukten. Fraglich ist, ob neben der europäischen Maßnahme zum Schutz vor illegalem Holzeinschlag durch Informationspflichten über die Herkunft des Holzes gemäß Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten wie beispielsweise eine Holzkennzeichnungspflicht zulässig

⁴ Protokoll (Nr. 25) zum Vertrag von Lissabon über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit vom 9.5.2008, ABl. C 115/307, abrufbar unter http://www.eu-direct.info/coRED/_data/LexUriServ_C115_2008-05-09_Konsolidierte_Fassung_Vertrag_von_Lissabon.pdf.

sind. Möglicherweise ist die Kompetenz der Mitgliedstaaten, derartige Regelungen zu erlassen, durch die Verordnungen der EU in diesem Bereich gesperrt.

4.1. Art. 193 AEUV

Die Sperre für nationale Gesetzgebungsaktivitäten durch eine Tätigkeit der EU im Bereich der geteilten Zuständigkeiten gilt im Umweltbereich nicht umfassend. Es besteht nach Art. 193 AEUV im Umweltbereich eine „Schutzverstärkungsmöglichkeit“.⁵ Demnach hindern (Umwelt-)Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 192 AEUV von der EU getroffen werden, die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Europäische Umweltschutzmaßnahmen sollen nicht verhindern, dass die Mitgliedstaaten durch weitergehende Maßnahmen in ihren Staaten ein höheres Umweltschutzniveau erreichen können.⁶ Im Folgenden ist zu prüfen, ob eine nationale Holzkennzeichnungspflicht auf Art. 193 AEUV gestützt werden könnte.

4.1.1. Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 193 AEUV

Es ist nicht eindeutig geklärt, wann Art. 193 AEUV Anwendung findet. Grundsätzlich greift Art. 193 AEUV erst, wenn die EU auf Grundlage des Art. 192 AEUV tätig geworden ist.⁷ Das ist im Bereich der Verhinderung illegalen Holzeinschlags der Fall. Die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 ist auf Art. 192 AEUV gestützt worden. Nach der wohl h.M. in der Literatur setzt ein Rückgriff auf Art. 193 AEUV zudem voraus, dass die betreffende Maßnahme des EU-Rechts mit der geplanten nationalen Maßnahme im Widerspruch steht.⁸ Die nationale Maßnahme muss nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) insofern mit den EU-Regelungen in Widerspruch stehen, als dass die nationale Maßnahme in den Teilbereich des Umweltschutzes fallen muss, der in dem sekundärrechtlichen EU-Rechtsakt geregelt worden ist.⁹ Der EuGH hat in der Rechtssache Dusseldorp entschieden, dass trotz europäischer Vorgaben im Bereich der Abfallverwertung, welche die Kommission als abschließend erachtete („Vollharmonisierung“), weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet nach Art. 193 AEUV (damals: Art. 130 t EGV) zulässig seien.¹⁰ Grundsätzlich besteht also die Möglichkeit, ein nationales Vorgehen im Bereich der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags - wie eine Kennzeichnungspflicht - auf Art. 193 AEUV zu stützen, da es in diesem Bereich europäische Vorgaben gibt, deren Grundlage Art. 192 AEUV ist.

⁵ Calliess, in: Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV, Rn. 17.

⁶ EuGH, Urt. v. 22.6.2000, Rs. C-318/98 – Fornasar, Rn. 46.

⁷ Krämer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 193 AEUV, Rn. 2; Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 193, Rn. 3.

⁸ Calliess, in: Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 5: „konfligiert“; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen EU, Ergzlfg. 2014, Art. 193 AEUV, Rn. 5 ff.: „kollidiert“.

⁹ EuGH, Urt. v. 21.07.2011, Rs. C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura, Rn. 46 ff.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 25.6.1998, Rs. C-203/96 – Dusseldorp, Rn. 35 ff.

4.1.2. Verstärkte Schutzmaßnahme i.S.d. Art. 193 AEUV

Vor diesem Hintergrund können nationale Maßnahmen, die dem Schutz vor illegalem Holzeinschlag dienen, prinzipiell als verstärkte Schutzmaßnahmen auf Art. 193 AEUV gestützt werden.

Strittig ist, wie stark sich die verstärkten nationalen Schutzmaßnahmen nach Art. 193 AEUV an den europäischen Sekundärrechtvorgaben zu orientieren haben bzw. wie weit sie über diese hinausgehen dürfen. Vorliegend ist zu klären, inwieweit eine nationale Kennzeichnungspflicht der in der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 angeordneten Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht entsprechen muss bzw. darüber hinausgehen darf.

4.1.2.1. Vorgaben der europäischen Rechtsprechung

Den bisherigen Urteilen des EuGH können diesbezüglich keine abschließenden Vorgaben entnommen werden. Aus dem Urteil in der Rechtssache Deponiezweckverband folgt, dass die nationalen Vorschriften derselben Ausrichtung auf den Umweltschutz folgen müssen wie die fragliche EU-Norm oder im Einklang mit ihr stehen müssen.¹¹ Im Urteil in der Rechtssache Azienda hat der EuGH diese Wertung wiederholt: „wenn im Rahmen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik mit einer nationalen Maßnahme dieselben Ziele wie mit einer Richtlinie verfolgt werden, [ist] eine Verschärfung der in dieser Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen nach Artikel 176 EG und unter den dort aufgestellten Bedingungen vorgesehen und zulässig“.¹²

Die bisher durch den EuGH als rechtmäßig anerkannten verstärkten nationalen Schutznormen haben im Wesentlichen den europäischen Vorgaben entsprochen. Der EuGH hat in den einschlägigen Urteilen stets auf die einzelnen Regelungen abgestellt und diese für zulässig erklärt, statt abstrakte Kriterien für den Charakter einer verstärkten Schutzmaßnahme zu postulieren. In zwei Fällen ging es um die Ausdehnung der Anwendung der EU-Vorgaben auf weitere als die im EU-Rechtsakt vorgegebenen Sachverhalte,¹³ in zwei weiteren Fällen um die Ausweitung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt auf ein uneingeschränktes Verbot.¹⁴ Weitere verstärkte nationale

¹¹ EuGH, Urt. v. 14.4.2005, Rs. C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe, Rn. 41, 49, 52.

¹² EuGH, Urt. v. 21.7.2011, Rs. C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura, Rn. 50.

¹³ EuGH, Urt. v. 14.4.2005, Rs. C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe, Rn. 49; EuGH, Urt. v. 22.6.2000, Rs. C-318/98 – Fornasar, Rn. 46 ff.

¹⁴ EuGH, Urt. v. 21.7.2011, Rs. C-2/10 – Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura, Rn. 50 ff.; EuGH, Urt. v. 23.10.2001, Rs. C-510/99 – Tridon, Rn. 30 ff.

Schutzmaßnahmen, die der EuGH nach Art. 193 AEUV für rechtmäßig erklärte, waren die Verkürzung von Fristen,¹⁵ die Erhöhung von Grenzwerten¹⁶ und die Erweiterung von Untersagungsgründen.¹⁷ Der Rechtsprechung des EuGH lassen sich mithin keine allgemein gültigen Kriterien entnehmen, wann eine verstärkte Schutznorm nach Art. 193 AEUV zu bejahen ist.

4.1.2.2. Ansätze in der Literatur

Auch die Literatur kommt trotz Generalisierungsversuchen zu keinem eindeutigen Ergebnis hinsichtlich der Anforderungen an verstärkte nationale Schutzmaßnahmen. Nach der weiten Ansicht in der Literatur genügt es, dass die nationale Regelung in dieselbe Richtung zielt wie die EU-Vorgaben, diese in systematischer Weise weiterführt und dazu dient, den Umweltschutzziele des Art. 191 AEUV näherzukommen.¹⁸ Strenger sind die Vorgaben der engen Ansicht, wonach der nationale Gesetzgeber dieselben Ziele verfolgen und die gleiche Ausrichtung wie der europäische Gesetzgeber wählen muss. Der nationale Gesetzgeber darf nach dieser engen Ansicht keine Schutzvorschriften mit anderem Sachbezug oder gänzlich anderem Schutzinstrumentarium, als die europäischen Sekundärrechtsakte sie enthalten, erlassen.¹⁹

Da die europäische Rechtsprechung, wie oben dargestellt, bisher tatsächlich nur die Rechtmäßigkeit von verstärkten Schutzmaßnahmen bejaht hat, die inhaltlich mit den EU-Maßnahmen übereinstimmen und diese lediglich im Anwendungsbereich oder -umfang ausweiteten, aber keine neuen Schutzinstrumente begründeten, ist diese Ansicht nicht von der Hand zu weisen. Allerdings gibt es - soweit ersichtlich - auch keine EuGH-Entscheidung, in welcher der Gerichtshof eine nationale Schutzmaßnahme aufgrund eines anderen Schutzinstrumentariums als das von der EU gewählte verworfen hat. Es fehlte in den Fällen, in denen der EuGH nationale Maßnahmen nicht als verstärkte Schutzmaßnahmen angesehen hat, bereits an der gleichen Zielrichtung der nationalen und der europäischen Maßnahme.²⁰

4.1.2.3. Bewertung

Mangels eindeutiger Rechtsprechung, aus der abstrakte Kriterien zur Bestimmung einer verstärkten Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV abgeleitet werden könnten, kann nicht abschließend festgestellt werden, ob die Kennzeichnungspflicht von Holz eine rechtmäßige verstärkte Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV im Verhältnis zu der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 darstellt.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 14.4. 2005, Rs. C-6/03 – Deponiezweckverband Eiterköpfe, Rn. 44.

¹⁶ EuGH, Urt. v. 14.4.2005, Rs. C-6/03, – Deponiezweckverband Eiterköpfe, Rn. 41.

¹⁷ EuGH, Urt. v. 25.6.1998, Rs. C-203/96 – Dusseldorp, Rn. 41; EuGH, Urt. v. 29.9.1999, Rs. C-232/97 – Nederhoff, Rn. 54 f. (nicht auf Art. 193 AEUV bezogen, sondern eine entsprechende Klausel in der Richtlinie).

¹⁸ Callies, in: Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 9.

¹⁹ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen EU, Ergzlf. 2014, Art. 193 AEUV, Rn. 13; Krämer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 193 AEUV, Rn. 7; Jarass, NVwZ 2000, S. 529 (530).

²⁰ EuGH, Urt. v. 26.2.2015, C-43/14 – ŠKO-Energo, Rn. 25.

Einerseits ließe sich argumentieren, dass die von der EU in der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 angeordnete Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht hinter einer dem Produkt körperlich anhaftenden Kennzeichnung zurückbleibt. Die Kennzeichnungspflicht verfolgt ebenfalls das Ziel der Informationsgewährung. Indem sie diese Informationen einem größeren Kreis zugänglich macht, stellt sie ein stärkeres, aber nicht gänzlich anderes Schutzinstrument als die Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht dar. Statt nur für die Behörden muss der Marktteilnehmer die Informationen über Art und Herkunft des Holzes bzw. der Holzprodukte für die Öffentlichkeit zugänglich machen. Bei dieser Betrachtungsweise wäre die Kennzeichnungspflicht als verstärkte Schutzmaßnahme im Verhältnis zur Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht nach Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 zu qualifizieren sein. Folglich wären die Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV befugt, eine Kennzeichnungspflicht als verstärkte Schutzmaßnahme zu erlassen, welche über die europäische Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht hinausgeht.

Andererseits ließe sich argumentieren, dass die Kennzeichnungspflicht als ein (gänzlich) anderes Schutzinstrument als die europäische Informationsorganisationspflicht angesehen wird und somit nicht als verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 193 AEUV zu qualifizieren ist. Die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 richtet sich an die Marktteilnehmer und erlegt diesen Sorgfaltspflichten auf, welche durch Behörden und von der Kommission akkreditierten Organisationen kontrolliert werden. Sie verfolgt das Ziel, dass Marktteilnehmer kein ungeprüftes Holz in der EU auf den Markt bringen und verpflichtet diese daher zu eigenständigen Kontrollen und Informationspflichten. Eine Kennzeichnungspflicht hingegen ist auf die Käufer von Holz und Holzprodukten ausgerichtet und möchte durch die Informationsweitergabe beim Käufer als Hebel zur Bekämpfung illegalen Holzeinschlags ansetzen. Ziel einer Kennzeichnungspflicht ist es, den Käufer in die Lage zu versetzen, bei seinen Kaufentscheidungen die Art und Herkunft des Holzes mit zu berücksichtigen. Das könnte aufgrund der anderen Wirkungsweise als eine andere Art von Schutzinstrument angesehen werden als die Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht. Wenn der Schutzmechanismus der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 nicht eine schwächere Version der Kennzeichnungspflicht darstellt, sondern als eine gänzlich andere Art von Regelung verstanden wird, wären die Mitgliedstaaten nach den Vorgaben der Literatur nicht nach Art. 193 AEUV befugt, eine Kennzeichnungspflicht gesetzlich vorzugeben.

4.1.3. Zwischenergebnis

Wenn die Kennzeichnungspflicht als verstärkte Variante der Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht nach Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 qualifiziert wird, könnte sie auf Art. 193 AEUV gestützt werden. Wenn die Kennzeichnungspflicht aber eine andere Maßnahme als die Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht darstellt, kann sie nach der engen Ansicht nicht auf Art. 193 AEUV gestützt werden. Mangels eindeutiger Rechtsprechung ist hierzu keine endgültige Ausführung möglich.

Für den Fall, dass die Kennzeichnungspflicht keine verstärkte Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV darstellt, ist zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten aus anderen Erwägungen heraus die Kompetenz zum Erlass einer solchen Regelung besitzen.

4.2. Geteilte Zuständigkeit

Möglicherweise kann die Kennzeichnungspflicht als eigenständige Maßnahme auf die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Umweltbereich gestützt werden, also auf die den Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 lit e) AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV verbleibende autonome Gesetzgebungskompetenz. So lange die EU einen Punkt im Bereich Umwelt nicht geregelt hat, steht es den Mitgliedsstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 lit e) AEUV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV grundsätzlich frei, gesetzgeberisch tätig zu werden. Darauf gestützt ließe sich argumentieren, dass es den Mitgliedstaaten frei steht eine Holzkennzeichnungspflicht einzuführen, solange die EU dies nicht selbst getan hat.

4.2.1. Umfassende Sperrwirkung des EU-Rechts

Allerdings wird die Möglichkeit der geteilten Zuständigkeit von einigen Stimmen in der Literatur nur als gegeben erachtet, wenn die EU auf dem fraglichen Gebiet des Umweltschutzes noch nicht tätig geworden ist oder nur eine Teilharmonisierung vorgenommen hat.²¹ Diese Ansicht stellt nicht auf die einzelne Maßnahme, sondern vielmehr auf das Teilgebiet ab. Sobald die EU in einem Teilgebiet abschließende Maßnahmen getroffen bzw. eine vollständige Harmonisierung herbeigeführt hat, können die Mitgliedstaaten nach dieser Ansicht in dem fraglichen Teilbereich nicht mehr tätig werden.

Die EU ist auf dem Teilgebiet der Verhinderung des illegalen Holzeinschlags tätig geworden und hat zumindest nicht ausdrücklich nur eine Teilharmonisierung angestrebt. Im Gegensatz zu anderen Sekundärrechtsakten²² findet sich in der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 kein Verweis auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten weitergehende Schutzmaßnahmen zu erlassen. Das EU-Parlament wollte als Art. 4 Abs. 3 in die Verordnung eingefügt wissen, dass „einzelne Mitgliedstaaten [...] nicht daran gehindert werden dürfen, bei der Zulassung von Holz und Holzzeugnissen zum Markt bezüglich des Holzeinschlags und der Herkunft des Holzes strengere Anforderungen als die in dieser Verordnung festgelegten vorzusehen.“²³ Dieser Vorschlag wurde aber nicht in die endgültige Fassung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 übernommen. Das spricht für das Ziel einer Vollharmonisierung.

²¹ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen EU, Ergzlf. 2014, Art. 193 AEUV, Rn. 22; Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 74. Ergzlf. 2014, Art. 193 AEUV, Rn. 7.

²² Z.B. dritter Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 61/1, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R0338:20100815:DE:PDF> oder Art. 14 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103/1, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20070101:DE:PDF>.

²³ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22.4.2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (KOM(2008)0644), ABl. C 184 E/145, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0225&from=DE>.

Nach dieser strengen Ansicht können die Mitgliedstaaten in durch EU-Recht harmonisierten Bereichen nur verstärkte Varianten der europäischen Schutzmaßnahmen nach Art. 193 AEUV erlassen, aber keine eigenständigen Regelungen. Da der europäische Gesetzgeber eine Vollharmonisierung angestrebt hat und gerade keine Möglichkeit der Mitgliedstaaten zu einer weitergehenden nationalen Gesetzgebung in die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 mit aufgenommen hat, ist eine Tätigkeit des nationalen Gesetzgebers im Bereich des illegalen Holzeinschlags nach dieser Ansicht durch die europäische Normsetzung gesperrt. Der deutsche Gesetzgeber hat nach dieser Ansicht keine autonome Kompetenz zum Erlass einer Kennzeichnungspflicht für Holzprodukte.

4.2.2. Begrenzte Sperrwirkung des EU-Rechts

Andere Stimmen in der Literatur betonen aber, dass die Mitgliedstaaten immer dann umweltrechtliche Maßnahmen auf ihre eigene konkurrierende Umweltrechtskompetenz stützen können, wenn die nationale Vorschrift nicht lediglich eine verstärkte Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV ist.²⁴ Diese Ansicht hat auch die Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache ENI vertreten. Sie führte dabei aus, dass nationale Maßnahmen, die keine verstärkten Schutzmaßnahmen nach Art. 193 AEUV sind, entweder dem sekundären EU-Recht im fraglichen Teilbereich widersprechen und daher rechtswidrig sind, oder dass sie Fragen betreffen, die vom europäischen Gesetzgeber nicht geregelt worden sind und daher auf die nationale Umweltrechtskompetenz gestützt werden kann.²⁵

Eine Kennzeichnungspflicht widerspricht der europäischen Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht nicht. Sie kann als Verstärkung derselben oder als eine andere Maßnahme angesehen werden, aber nicht als der Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht konträr entgegenstehend. Wenn die Kennzeichnungspflicht mithin nicht als verstärkte Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV qualifiziert werden kann, aber der Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht auch nicht widerspricht, könnte sie (nach der Ansicht der Generalanwältin) auf die nationale Gesetzgebungskompetenz im Bereich Umwelt gestützt werden. Entscheidend ist nach dieser Ansicht nicht, ob die EU einen Teilbereich geregelt und dadurch für die Mitgliedstaaten gesperrt hat, sondern welche konkreten Maßnahmen die EU im fraglichen Bereich erlassen hat. Für diese Ansicht spricht auch das 25. Zusatzprotokoll zum Vertrag von Lissabon, welches auf die von der EU geregelten „Elemente“ und nicht den gesamten Regelungsbereich abhebt.²⁶

Es ist allerdings zu bedenken, dass die Schlussanträge der Generalanwälte nicht bindend sind²⁷ und die Entscheidung des EuGH in dieser Rechtssache keine derart prägnanten Ausführungen zu dieser Frage enthält.²⁸ Folglich kann nicht abschließend bewertet werden, ob eine Kompetenz der

²⁴ Käller, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 193, Rn. 6; Jarass, NVwZ 2000, S. 529 (530).

²⁵ Schlussanträge der GAin Kokott vom 22.10.2009, Rs. C-378/08, C-379/08 und C-380/08 – ENI, Rn. 49 f.

²⁶ Protokoll (Nr. 25) zum Vertrag von Lissabon über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit vom 9.5.2008, ABl. C 115/307, abrufbar unter http://www.eu-direct.info/coRED/_data/LexUriServ_C115_2008-05-09_Konsolidierte_Fassung_Vertrag_von_Lissabon.pdf.

²⁷ EuGH, Urt. v. 11.11.2010, Rs. C-229/09 – Hogan Lovells International, Rn. 26.

²⁸ EuGH, Urt. v. 9.3.2010, Rs. C-378/08, C-379/08 und C-380/08 – ENI, Rn. 68 f.

Mitgliedstaaten zur Einführung einer Kennzeichnungspflicht aufgrund ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen im Bereich Umwelt besteht, wenn diese schon nicht auf Art. 193 AEUV gestützt werden können.

4.3. Zwischenergebnis

Wenn eine nationale Kennzeichnungspflicht als verstärkte Schutzmaßnahme im Verhältnis zur Informationsorganisations- und Bereithaltungspflicht nach Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 qualifiziert würde, kann sie auf Art. 193 AEUV gestützt werden. Wenn sie als eine eigenständige Maßnahme zum Schutz vor illegalem Holzeinschlag qualifiziert würde, kann sie nach einer Ansicht auf die autonome Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Umweltbereich gestützt werden. Nach anderer Ansicht ist die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zum Schutz vor illegalem Holzeinschlag zu erlassen, hingegen durch die Tätigkeit der EU in diesem Bereich gesperrt. Es kann daher nicht rechtssicher festgestellt werden, ob eine Kompetenz der Mitgliedstaaten zum Erlass einer solchen Regelung besteht.

5. Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unabhängig davon, ob der nationale Gesetzgeber eine Kennzeichnungsregelung gestützt auf Art. 193 AEUV erlassen kann oder weil die EU in dem Bereich der Holzkennzeichnung selbst noch nicht tätig geworden, muss die Kennzeichnungsregelung mit dem Unionsrecht im Einklang stehen. Im Rahmen von Art. 193 AEUV müssen die nationalen Maßnahmen mit den Verträgen vereinbar sein und bei der Kommission notifiziert werden. Auch wenn die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Anordnung von Holzkennzeichnungspflichten auf die Möglichkeit der geteilten Zuständigkeit gestützt würde, müssten derartige Anordnungen mit dem EU-Recht vereinbar sein. Es stellt sich daher die Frage, ob eine nationale Holzkennzeichnungspflicht mit dem EU-Recht vereinbar ist. Mit Blick auf den grenzüberschreitenden Transport und den Handel von Holz und Holzprodukten in der EU könnte die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28, 34 AEUV von einer Kennzeichnungspflicht betroffen sein.

5.1. Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit

Die Warenverkehrsfreiheit erfasst den grenzüberschreitenden Handel mit allen körperlichen Gegenständen, die einen Geldwert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können,²⁹ wozu auch Holz und Holzprodukte zählen. Für solche Waren verbietet Art. 34 AEUV nicht gerechtfertigte mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Maßnahmen gleicher Wirkung sind grundsätzlich alle Regelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den Handel innerhalb der EU unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.³⁰

²⁹ Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen EU, Ergzlfg. 2014, Art. 28 AEUV, Rn. 40.

³⁰ EuGH, Urt. v. 11.7.1974, Rs. 8/74 – Dassonville, Rn. 5; EuGH, Urt. v. 2.12.2010, Rs. C-108/09 – Ker-Optika, Rn. 47.

Art. 34 AEUV beinhaltet auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der gegenseitigen Anerkennung von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden, einzuhalten und Erzeugnissen aus der EU freien Zugang zu den nationalen Märkten zu gewährleisten.³¹ Der EuGH hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass Art. 34 AEUV Hemmnisse für den freien Warenverkehr verbietet, die sich daraus ergeben, dass Waren aus Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt oder in den Verkehr gebracht worden sind, in anderen Mitgliedstaaten bestimmten (weiteren) Vorschriften wie etwa hinsichtlich ihrer Ausstattung, ihrer Etikettierung und ihrer Verpackung entsprechen müssen, auch wenn diese unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten.³² Holz und Holzprodukte, die in einem EU-Mitgliedstaat außerhalb Deutschlands hergestellt oder in den Verkehr gebracht worden sind, müssten nach Einführung einer deutschen Kennzeichnungspflicht (in Bezug auf Holzart und Herkunft) auf ihrer Verpackung entsprechend gekennzeichnet werden, um auf dem deutschen Markt verkauft werden zu können. Damit würde eine derartige Kennzeichnungspflicht eine nach der Rechtsprechung des EuGH gemäß Art. 34 AEUV untersagte Maßnahme gleicher Wirkung darstellen.

5.2. Rechtfertigung des Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit

Mitgliedstaatliche Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit können jedoch durch höherrangige Interessen gerechtfertigt werden. Insofern kommt zunächst der explizit in Art. 36 S. 1 AEUV genannte Schutz der Gesundheit und des Lebens von Pflanzen als ein möglicher Rechtfertigungsgrund in Betracht.³³ Die Kennzeichnungspflicht könnte zudem durch die vom EuGH anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls (die sogenannten „ungeschriebene Rechtfertigungsgründe“) gerechtfertigt sein. Zu diesen ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen zählen

³¹ EuGH, Urt. v. 10.2.2009, Rs. C-110/05 – Kommission/Italien, Rn. 34; EuGH, Urt. v. 2.12.2010, Rs. C-108/09 – Ker-Optika, Rn. 48.

³² EuGH, Urt. v. 24.11.1993, Rs. C-267/91 und C-268/91 – Keck und Mithouard, Rn. 15; EuGH, Urt. v. 12.10.2000, Rs. C-3/99 – Ruwet, Rn. 46.

³³ Allerdings umfasst dieser Rechtfertigungsgrund möglicherweise nur den Schutz von Pflanzen im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates. So entschied der EuGH bezüglich eines niederländischen Verbots, getötete schottische Moorschneehühner zu importieren: „daß Artikel 36 EWG-Vertrag [jetzt Art. 36 AEUV] in Verbindung mit der Richtlinie 79/409 des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten kein Einfuhr- und Vermarktungsverbot für eine Vogelart rechtfertigt, die weder eine Zugvogelart noch bedroht im Sinne dieser Richtlinie ist und die nicht im Gebiet des gesetzgebenden Mitgliedstaats, sondern in demjenigen eines anderen Mitgliedstaats heimisch ist, in dem ihre Bejagung sowohl nach dieser Richtlinie als auch nach dem Recht dieses anderen Mitgliedstaats gestattet ist.“ (EuGH, Urt. v. 23.5.1990, Rs. C-169/89 – van den Burg, Rn. 16) Somit wäre der Schutz von Bäumen in anderen Ländern als der BRD vor illegalem Holzeinschlag kein Rechtfertigungsgrund im Sinne des Art. 36 S. 1 AEUV.

insbesondere auch die zwingenden Erfordernisse des Umweltschutzes³⁴ und des Verbraucherschutzes.³⁵ Beschränkungen, die auf diese ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe gestützt werden, dürfen nach Art. 36 S. 2 AEUV weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Zudem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden, sodass keine weniger einschränkenden Maßnahmen in Betracht kommen dürfen.

Da die Holzkennzeichnungspflicht für alle Marktteilnehmer und alle Holzprodukte unabhängig von ihrer Herkunft gilt und auch keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, ist im Folgenden allein der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausführlicher zu prüfen. Eine nationale Maßnahme ist nach Ansicht des EuGH dann verhältnismäßig, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgt und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.³⁶

5.2.1. Legitimes Ziel

Eine Kennzeichnungspflicht dient dem Umweltschutz, da sie den Verkäufer verpflichtet, Informationen über Art und Herkunft des Holzes bzw. der Holzprodukte für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen und damit dem Käufer eine bewusste Entscheidung für Holzprodukte aus Ländern ermöglicht, in denen illegaler Holzeinschlag nicht vorkommt und die Forstindustrie besonders nachhaltig agiert. Auf diesem Weg kann über bewusste Kaufentscheidungen der Absatz von potentiell aus illegalem Holzeinschlag stammenden Produkten gesenkt werden und von Käuferseite aus ein Druck nach legal geschlagenem, nachhaltigem Holz und Holzprodukten aufgebaut werden. Dies dient den Zielen des Umweltschutzes, nämlich der Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und damit dem Erhalt von Wäldern und Ökosystemen. Da die Kennzeichnungspflicht dem Käufer weitergehende Informationen für eine reflektierte Kaufentscheidung zur Verfügung stellt, dient sie ebenfalls dem Verbraucherschutz. Die Kennzeichnungspflicht für Holzprodukte verfolgt mithin legitime Ziele.

5.2.2. Erforderlichkeit

Fraglich ist aber, ob eine nationale Kennzeichnungspflicht auf europäischer Ebene als erforderlich angesehen werden würde. Erforderlichkeit bedeutet in der Rechtsprechung des EuGH, dass es keine weniger einschneidende Maßnahme als die nationale Regelung geben darf, die im Hinblick auf das verfolgte Schutzziel dasselbe Ergebnis zu erreichen geeignet ist.³⁷ Mithin darf es keine Maßnahmen geben, welche die Warenverkehrsfreiheit weniger beschränken würden als die Kennzeichnungspflicht und gleich gut geeignet wären, illegalen Holzeinschlag zu verhindern.

³⁴ EuGH, Urt. v. 20.9.1988, Rs. 302/86 – Kommission/Dänemark, Rn. 9.

³⁵ EuGH, Urt. v. 20.2.1979, Rs. 120/78 – REWE, Rn. 13; EuGH, Urt. v. 16.1.2003, Rs. C-14/00 – Kommission/Italien, Rn. 33.

³⁶ EuGH, Urt. v. 10.2.2009, Rs. C-110/05 – Kommission/Italien, Rn. 59.

³⁷ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-67/97 – Bluhme, Rn. 35.

Problematisch ist vorliegend zum einen, dass im Bereich der Verhinderung des illegalen Holzeinschlags bereits europäische Maßnahmen wie die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 existieren. Bei deren Erlass hat die EU-Kommission ausführlich unter Heranziehung verschiedener Aspekte in einem sog. Impact Assessment (Folgenabschätzung) abgewogen, welche Maßnahmen zum Schutz vor illegalem Holzeinschlag am besten geeignet sind.³⁸ Dabei hat sie auch die Möglichkeit einer Regelung in Betracht gezogen, wonach Marktteilnehmer, die Holz oder Holzprodukte in den Verkehr bringen, verpflichtet sind den legalen Holzeinschlag des in ihren Produkten verwendeten Rohstoffes mittels Dokumentation zu belegen.³⁹ Die Kommission hat eine solche umfassende Dokumentationsmaßnahme als zu teuer und aufwendig für den Marktteilnehmer verworfen.⁴⁰ Es ist möglich, dass die EU eine Kennzeichnungspflicht auf nationaler Ebene ebenfalls als eine starke Belastung der Marktteilnehmer ansehen würde und dem gegenüber das von ihr vorgegebene System der Sorgfaltspflichten nach Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 als ein milderes Mittel ansieht.

Die Möglichkeit einer Kennzeichnungspflicht ist im Gesetzgebungsverfahren der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 ausdrücklich durch das EU-Parlament thematisiert worden. Mit seinem 20. Änderungsantrag empfahl der Ausschuss des EU-Parlaments für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit im Gesetzgebungsverfahren, das als Erwägungsgrund 12a in die Verordnung eingefügt werden sollte, dass „alle Unternehmen (Händler und Hersteller) in der Lieferkette für Holz und Holzzeugnisse auf dem europäischen Markt [...] die angebotenen Erzeugnisse deutlich danach kennzeichnen [sollten], aus welcher Quelle oder von welchem Lieferanten das Holz kommt.“⁴¹ Weiterhin schlug der Ausschuss mit dem Änderungsantrag Nr. 50 vor, als Art. 4a in der Verordnung vorzuschreiben, dass die Mitgliedstaaten sicher stellen müssen, „dass zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung Holz und Holzzeugnisse, die in Verkehr gebracht und auf dem Markt bereitgestellt werden, ausnahmslos mit den Angaben gemäß Artikel 3 Absatz 2a zu kennzeichnen sind.“⁴² Art. 3 Abs. 2a der Verordnung sollte nach dem Willen des

³⁸ Commission staff working document accompanying document to the Proposal for a regulation determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market (impact assessment) - Report on additional options to combat illegal logging, S. 19 ff.; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/impact_assessment.pdf.

³⁹ Commission staff working document accompanying document to the Proposal for a regulation determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market (impact assessment) - Report on additional options to combat illegal logging, S. 21.

⁴⁰ Commission staff working document accompanying document to the Proposal for a regulation determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market (impact assessment) - Report on additional options to combat illegal logging, S. 22, 38 f..

⁴¹ Plenarsitzungsdokument, Bericht vom 24.3.2009 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, (KOM(2008)0644), abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0115+0+DOC+PDF+V0//DE>.

⁴² Plenarsitzungsdokument, Bericht vom 24.3.2009 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, (KOM(2008)0644).

Ausschusses u.a. Angaben über die Bezeichnung der Holzart, das Land bzw. die Länder des Holzeinschlags und nach Möglichkeit die Konzession für den Holzeinschlag umfassen. Das Parlament akzeptierte in seiner ersten Lesung einen Monat später den ihm vorgelegten Kommissionsvorschlag mit der Maßgabe, dass als Art. 5 in die Verordnung eingefügt würde: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis ... (*) Holz und Holzzeugnisse, die in Verkehr gebracht und auf dem Markt bereitgestellt werden, ausnahmslos mit den Angaben gemäß Artikel 3 Absatz 3 gekennzeichnet sind.“⁴³

Das EU-Parlament wollte folglich mit der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 eine Kennzeichnungspflicht für Holz und Holzprodukte einführen. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen und ist nicht Bestandteil der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 geworden. Die Tatsache, dass das Parlament mit seinem Vorschlag einer Kennzeichnungspflicht erfolglos blieb, lässt vermuten, dass eine solche Maßnahme auf EU-Ebene nicht als erforderlich angesehen wurde.

In diesem Zusammenhang ist zuletzt noch von Bedeutung, dass die Kommission in ihrer Folgenabwägung zum Erlass der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 die Bedeutung eines EU-weit einheitlichen Vorgehens betont hat. Sie befürchtete, ohne EU-Maßnahmen - wie die Verordnung (EU) Nr. 995/2010 - würden die Mitgliedstaaten individuelle Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags ergreifen und dadurch die Funktionsweise des Binnenmarktes stören.⁴⁴ Auch wenn das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes kein erklärtes Ziel der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 ist, so war dies doch ein Aspekt der zum Erlass dieser Norm geführt hat und der folglich in der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachten ist. Angesichts der Tatsache, dass der EuGH in anderen Sachverhaltskonstellationen umweltschutzrechtliche Maßnahmen von Nationalstaaten für rechtswidrig erklärt hat, da sie das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes stören,⁴⁵ ist es durchaus möglich, dass der EuGH auch eine nationale Holz kennzeichnungspflicht als nicht verhältnismäßig einstuft, da durch sie die Warenverkehrsfreiheit stärker beeinträchtigt wird als durch die getroffenen Maßnahmen auf europäischer Ebene, welche die EU für geeignet erachtet hat, illegalen Holzeinschlag zu unterbinden.

5.2.3. Zwischenergebnis

Aufgrund der Tatsache, dass die EU selbst eine Kennzeichnungspflicht als Mittel gegen illegalen Holzeinschlag in Erwägung gezogen, sich jedoch zu einem anderen Vorgehen entschlossen hat, besteht die Möglichkeit, dass die europäische Rechtsprechung eine nationale Kennzeichnungs-

⁴³ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22.4.2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (KOM(2008)0644), ABl. C 184 E/145, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0225&from=DE>.

⁴⁴ Commission staff working document, accompanying document to the Proposal for a regulation determining the obligations of operators who make timber and timber products available on the Market (impact assessment) - Report on additional options to combat illegal logging, S. 17.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 15.4.2010, Rs. C-64/09 – Kommission/Frankreich, Rn. 35 ff., wobei in diesem Fall das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes das zweite mit der in Frage stehende Richtlinie angestrebte Ziel war.

pflicht nicht als erforderlich ansehen und daher die Verhältnismäßigkeit eines solchen Vorgehens verneinen würde. Allerdings billigt der EuGH den Mitgliedstaaten im Umweltbereich einen (politischen) Entscheidungsspielraum zu⁴⁶ und hat in früheren Entscheidungen die Bedeutung des Umweltschutzes als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit betont.⁴⁷ Mithin kann auch die Frage nach einer möglichen Rechtfertigung des Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit nicht abschließend beantwortet werden.

6. Ergebnis

Es kann nicht mit abschließender Sicherheit geklärt werden, ob die Mitgliedstaaten die Kompetenz zum Erlass einer nationalen Holz kennzeichnungspflicht besitzen. In jedem Fall beeinträchtigt eine solche Kennzeichnungspflicht die Warenverkehrsfreiheit. Da auf europäischer Ebene bereits andere Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags ergriffen worden sind, ist es möglich, dass eine nationale Holz kennzeichnungspflicht nicht als (zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags) erforderlich und mithin EU-rechtswidrig angesehen würde.

- Fachbereich Europa -

⁴⁶ Kingreen, in: Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 34-36 AEUV, Rn. 214.

⁴⁷ EuGH, Urt. v. 13.3.2001, Rs. C-379/98 – PreussenElektra, Rn. 75 ff.