

Zwischenbilanz und Nahperspektiven: Einfügung von Ressourcenschutzelementen ins geltende Recht

Kolloquium „Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?“

Universität Gießen, 14./15. November 2013

Falk Schulze
Öko-Institut



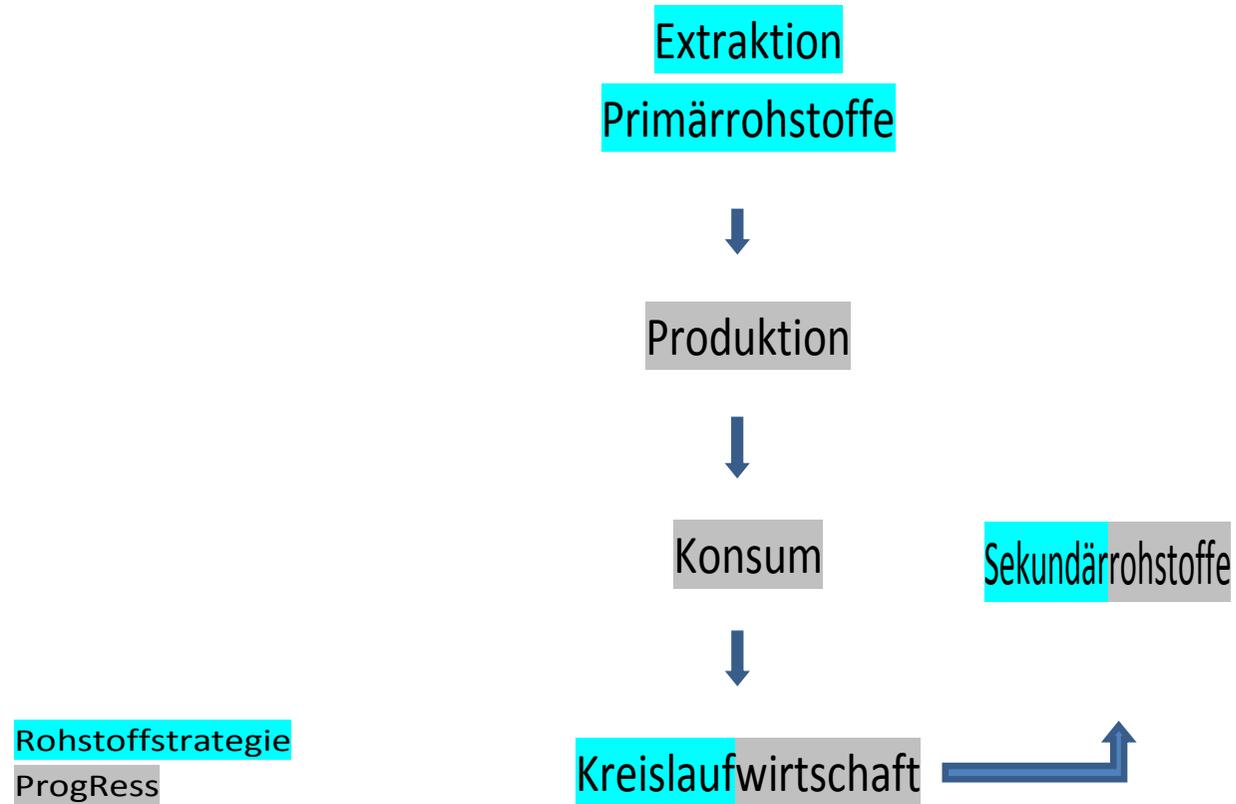
Gliederung

1. Herausforderungen (rechtlicher) Instrumentierung
2. Ausgangspunkt: Politik-Strategien
3. Regelungsansätze für Ressourcenschutzelemente entlang der Wertschöpfungskette (aktuell/ perspektivisch)
4. Konzeptionelle Überlegungen: Ressourcenschutzgesetz vs. Einzelgesetzgebung
5. Zwischenbilanz und Nahperspektive

Herausforderungen

- Ausgeprägte Instrumentenvielfalt in der gegenwärtigen Forschungsdebatte → politische Reife?
- Herausforderungen:
 - politischer Handlungsdruck als entscheidungsrelevante, aber unbestimmbare Größe
 - Informationsbasis: bestehende Erkenntnisse Entscheider-gerecht aufbereiten → Verbindung von Forschung und Politik
 - Auswahl der Steuerungsansätze: informationsbasiert, ökonomische Anreize (negativ/positiv), Ver-/Gebote → Kombination/Mix
 - Auswahlkriterien: Auswahl nach Adressaten, nach Interventionspunkten entlang der Wertschöpfungskette, nach einzelnen Rohstoffen/Stoffströmen (z.B. Phosphor, Indium, Gallium) → verschiedene Problemlagen
 - Durchsetzbarkeit: Ressourcenpolitik als Querschnitt, Zuständigkeiten über verschiedene Ressorts verteilt (BMWi, BMU, BMVBS)

Rohstoffstrategie/ Ressourceneffizienzprogramm



Rohstoffstrategie/ Ressourceneffizienzprogramm

Rohstoffstrategie 2010 (BMWi)	ProgRess 2012 (BMU)
<ul style="list-style-type: none">- „Ressource“: mineralische Rohstoffe (Erze, Industriemineralien, Baumineralien)- Schwerpunkt: Verbesserung des Rohstoffzugangs im Ausland- Einschätzung der rechtlichen Rahmenbedingungen: Die bundesrechtlichen Grundlagen der <u>Rohstoffgewinnung</u> sind ausreichend.	<ul style="list-style-type: none">- „Ressource“: abiotische nichtenergetische Rohstoffe, biotische Rohstoffe (stoffliche Nutzung)- Schwerpunkt: effiziente Rohstoffnutzung im Inland, ökologische Dimension der Ressourcennutzung- Einschätzung der rechtlichen Rahmenbedingungen: RE bei der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens berücksichtigen (nat/EU/int).

Regelungsansätze perspektivisch: Abbau/Extraktion

- **Extraktion im Ausland:** Entwurf einer EU-Richtlinie zum Umgang mit Konfliktrohstoffen
 - eng orientiert am Dodd-Frank-Act (USA: Gesetz zur Stabilisierung des Finanzmarktes)
 - Berichtspflichten, dass keine Rohstoffe verwendet werden, die der Finanzierung des Konflikts im Kongo dienen
 - Defizite des Gesetzes:
 - de facto-Embargo für Kleinunternehmer vor Ort und Umleitung der Stoffströme nach Asien
 - Stattdessen: Balance zwischen Vermeidung des Bezugs von konfliktbelasteten Metallen und Anreizen für den Bezug verantwortungsvoll gewonnener Rohstoffe
 - Erkenntnis: Wettbewerb um die Rohstoffversorgung wird auch über die allgemeinen Bedingungen der Kooperationen entschieden (Umweltschutz)

Regelungsansätze perspektivisch: Abbau/Extraktion

- **Extraktion im Inland:** Anpassung des BBergG als (Haupt)Zulassungsregime für Abbauvorhaben
 - Ressourcenschonung:
 - vorgeschaltete Bedarfsplanung (vgl. § 338 UGB-KomE): integrierbar in Landes- und Regionalplanung der Länder
 - Einführung einer Zweckbestimmung „Ressourcenschonung“ im BBergG
 - Ergänzung der Zulassungsvoraussetzungen des § 55 BBergG („vollständige Gewinnung der Rohstoffe einer Lagerstätte“)
 - Umweltauswirkungen:
 - Stärkung der Umweltbelange in § 55 BBergG

Regelungsansätze perspektivisch: Abbau/Extraktion

- **Extraktion im Inland: Primärbaustoffsteuer**
 - Verfassungsrechtlich in das System der Verbrauchsteuern integrierbar
 - Gesetzgebungskompetenz beim Bund, Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG
 - Steuern sind nicht an Art. 14 GG zu messen, Ausnahme bei „erdrosselnder Wirkung“
 - Unionsrecht:
 - Vereinbarkeit mit Art. 110 ff. AEUV: keine Diskriminierung durch Grenzausgleich (s. KaffeesteuerG, außerdem GB und Dänemark)
 - Problematisch:
 - hohe Recyclingquoten im Baugewerbe: wenig Raum für weiteres Instrument zur Förderung der Sekundärrohstoffanteile?

Regelungsansätze: Produktion

Ausgangslage

- **Effizienter Einsatz von Rohstoffen**
 - Dynamik im Bereich des effizienten Einsatzes kritischer Rohstoffe
 - Dahinter steht v.a. das Interesse der Industrie, Risiken durch Knappheiten und Preisanstiege vorzeitig abzufangen
 - Beispiele: optimierter Platineinsatz bei Katalysatoren;
 - Forschung zur Substitution von Indium;
 - Forschung zur Reduzierung des Anteils Seltener Erden in Magneten

Regelungsansatz aktuell: Produktion

- Ökodesign-RL
 - VO 642/2009 zur umweltgerechten Gestaltung von Fernsehgeräten
 - bisher: Anforderungen an den Energieverbrauch
 - Neu: Anforderungen an den Materialeinsatz?
 - Revision der VO:
 - überarbeiteter VO-Entwurf enthält derzeit ein Kriterium zum Materialeinsatz (basierend auf JRC-Studie)
 - Vollzugsvoraussetzung: standardisiertes Messverfahren zur Überprüfung des Materialeinsatzes
 - Interservice Consultation: Stellungnahme aller DGs ist erfolgt

Regelungsansatz perspektivisch: Konsum

Pfand auf Elektrogeräte

- bewährtes Instrument (§ 10 BattG, § 9 VerpackV)
- Einrichtung eines Pfandsystems notwendig
- Vereinbar mit Unionsrecht:
 - Primärrecht: Eingriff in Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) gerechtfertigt (zwingende Gründe des Allgemeinwohls: Umweltschutz)
 - Sekundärrecht: WEEE-RL neutral, EGL des Art. 192 AEUV lässt größere Abweichungen bei der Umsetzung zu (vgl. Art. 114 AEUV)
- Vereinbar mit Verfassungsrecht:
 - Art. 12 GG: Berufsausübungsregelung, durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls gerechtfertigt (Schadenspotenzial)

Regelungsansätze: Kreislaufführung

- Ausgangslage beim Recycling
 - Fortschritte beim „Pre-consumer-Recycling“ (Produktionsabfälle)
 - meist homogene Produktionsabfälle, die dort anfallen, wo sie wieder verwertet werden können
 - Probleme beim „Post-consumer-Recycling“ (Nachgebrauch von Gütern)
 - ausgediente Geräte mit wichtigen Stoffen (SE) landen nicht im Recycling (z.B. wegen Export ins Ausland)
 - weitere Verluste durch mechanische Vorbehandlung: komplexe elektronische Geräte erfordern kleinteilige Zerlegung und Sortierung, Recyclinginfrastruktur ist jedoch eher auf Massenrohstoffe ausgerichtet (Stahl, Aluminium, Kupfer)

Regelungsansätze perspektivisch: Kreislaufführung

- Recycling im Inland:
 - Recyclingquoten in § 12 ElektroG (keine Veränderungen durch WEEE-RL 2012) und § 5 Abs. 1 AltfahrzeugV
 - Defizit der WEEE-RL/ElektroG/AltfahrzeugV: Quoten ausgerichtet auf Massenmetalle (Quote berechnet sich nach Gewicht der Altgeräte), fehlende Adressierung der kritischen Metalle („Feinfraktion“)
- Recycling in Entwicklungsländern: „Best-of-2-worlds“-Ansatz
 - (informelle) Recyclingstrukturen in Entwicklungsländern vorhanden: z. T. sehr hohe Erfassungsraten und gute Sortierungsqualitäten
 - Arbeitsteilung: Vorbehandlung vor Ort/ High-tech-Raffinieren in Industrieländern
 - mögliche Implementierungsansätze: multilaterales Rohstoffabkommen, bilaterale Rohstoffpartnerschaften

Ressourcenschutzgesetz?

- Pro:
 - „Agenda setting“: Konzept der Ressourceneffizienz in aller Form und damit auf gesetzlicher Ebene verankern
- Contra:
 - Vielschichtigkeit des Ressourcenbegriffs: in der Realität befasst sich Ressourceneffizienz mit einer Vielzahl unterschiedlichster Stoffe
 - Verschiedene Problemlagen und Zielstellungen
 - Ressourceneffizienz als Querschnittsmaterie
 - EU-Recht als Treiber, der bereits Umsetzungsoptionen vorgibt

Zwischenbilanz und Nahperspektive

■ Zwischenfazit

- die rechtliche Relevanz von RE hat zugenommen
 - Regelungszuwachs, rechtliche Handlungsfelder in politischen Programmen (ProgRes), Forschungsaufträge zu rechtlichen Fragen
- Stärker adressiert ist die output-Seite, unterbelichtet dagegen die Steuerung des Rohstoffinputs
 - Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts/Nebengebiete zu verzeichnen; Steuermodelle oder Produkthanforderungen ausbaufähig

■ Ausblick

- RE im Schlepptau von EEff (Ökodesign-RL): Chance?
- Doppelnatur von RE (Umweltanforderungen und Knappheit) kann entscheidungsbeschleunigend wirken

Ressourceneffizienz – kein Leitbild im dogmatischen
Sinne... aber Handlungsmaxime!

Kontakt:

f.schulze@oeko.de