

PolRess AP 5

PolRess – Policy Paper 9:

Leitlinien und Erwartungen an eine europäische Ressourcenpolitik und ausgewählte ressourcenschutz-rechtliche Vorgaben in anderen EU-Mitgliedstaaten

Inhaltsverzeichnis

1.	EU-Leitinitiativen zur Ressourcenschonung	1
1.1.1.	Zum aktuellen Stand	1
1.1.2.	Schlussfolgerungen	2
1.2.	Thematischer Ansatz auf EU-Ebene: „Kreislaufwirtschaftspaket“	2
1.2.1.	Ursprünglicher Ansatz des Kreislaufwirtschaftspakets	2
1.2.2.	Die Rücknahme des Gesetzespakets und dessen Konsequenzen	3
1.2.3.	Rechtliche Aspekte	4
1.2.4.	Fazit und Ausblick	5
1.3.	Thematischer Ansatz auf EU-Ebene: Reduzierung Plastiktütengebrauch	6
1.3.1.	Die Änderung der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG	6
1.3.2.	Fazit und Ausblick	6
2.	Beispiele für Ressourcenschutzansätze in anderen EU-Mitgliedstaaten	7
2.1.	Frankreich (geplante Obsoleszenz und Vorgaben für besseres Recycling)	7
2.1.1.	Ansatz zur Regulierung geplanter Obsoleszenz	8
2.1.2.	Ansätze für ein besseres Recycling	9
2.1.3.	Fazit	9
2.2.	Dänemark (Nationale Abfallstrategie)	9
3.	Quellenverzeichnis	11

1. EU-Leitinitiativen zur Ressourcenschonung

1.1.1. Zum aktuellen Stand

Die EU hat das Thema Ressourcenschonung bereits seit einigen Jahren auf der Agenda und verstärkt durch die vorhergehende EU-Kommission in ihr Programm aufgenommen. Die Anforderung an eine ressourcenschonende Politik besteht darin, gleichzeitig sowohl den Ressourcenverbrauch zu verringern als auch das wirtschaftliche Wachstum nachhaltig zu sichern, um Wohlstand und Wohlergehen weiter auszubauen. Damit die hierzu notwendige grundlegende Umgestaltung der Wirtschaft in Bezug auf die Schlüsselsektoren Energie, Industrie, Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr als eine Chance für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und als eine Quelle für Wachstum und Beschäftigung begriffen und genutzt werden kann, ist diese Umgestaltung rechtzeitig, vorhersehbar und kontrolliert durch die EU und die Mitgliedstaaten durchzuführen.

Teil der EU-Strategie „Europa 2020“ (Lissabon-Konzept) aus dem Jahr 2010 ist die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa (2010)“¹, die auf zehn Jahre von 2010-2020 angelegt ist. Hieraus wurde im Jahr 2011 ein „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“² entwickelt. Dieser hat mittel- und langfristige Ziele einer ressourcenschonenden Politik der EU und deren Mitgliedstaaten und darauf ausgelegte Maßnahmen konkretisiert.

So werden vor allem eine Entkoppelung des wirtschaftlichen Wachstums von der Ressourcennutzung, die Sicherung der Bestände aller Umweltgüter und deren effiziente Bewirtschaftung entlang der Wertschöpfungskette sowie eine nahezu vollständige Vermeidung von Restabfall angestrebt.

Hierzu müssen die EU und die Mitgliedstaaten zum einen Anreize für Produzenten und Verbraucher schaffen, ressourceneffiziente Produkte herzustellen und zu kaufen. So sollen zum Beispiel Produzenten verpflichtet werden, die Verbraucher über die Umweltbelastung und die Kosten eines Produkts während seines gesamten Lebenszyklus zu informieren. Zum anderen soll Abfall als Ressource begriffen und das Recycling durch eine nationale Abfallkreislaufwirtschaft dahingehend optimiert werden, dass letztendlich nur noch nicht-recyclebares Material energetisch verwertet wird. Daneben werden die finanzielle Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Ressourcengebrauch und -wiederverwendung sowie der Abbau von umweltschädlichen Subventionen und Steuern gefordert.

Dieser Fahrplan diene im Folgenden als Basis für das „7. EU-Umweltaktionsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa (2010)“³ (7.UAP), welches ebenfalls noch unter Kommissionspräsident Barroso im November 2013 durch das Europaparlament und den Rat verabschiedet wurde. Als wesentliche Ziele sind hier erneut der Schutz des Naturkapitals der EU, eine

¹ Europäische Kommission, Mitteilung Ressourcenschonendes Europa – Eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa vom 26.1.2011.

² Europäische Kommission, Mitteilung Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa vom 20.9.2011 KOM(2011) 571 endg., ABl. 2012, C 37, 22.

³ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. Nr. L 354/171 vom 28.12.2013.

ressourceneffiziente, umweltschonende und wettbewerbsfähige CO₂-arme Wirtschaft, der Schutz der Unionsbürger vor umweltbedingten Risiken sowie die Verbesserung der Wissens- und Faktengrundlage für die Umweltpolitik der EU definiert.

Konkrete Politikempfehlungen wurden dann im Folgenden von der European Resource Efficiency Platform (EREP) beschlossen. In einem ersten Empfehlungspaket vom 17.06.2013 mit dem Titel „Action for a resource efficient Europe“⁴ wurden Grundzüge einer ressourcenschonenden Politik formuliert. Neben der Einrichtung von Institutionen, die den Fortschritt einer ressourcenschonenden Politik messen und dokumentieren, wurden insbesondere ein europäisches Kreislaufwirtschaftssystem, die Schaffung von Anreizen für eine ressourceneffizientere Wirtschaft und die Verpflichtung zu einer ressourcenschonenden öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten gefordert. Das zweite Empfehlungspaket vom 31.03.2014 unter der Überschrift „Towards a resource efficient and circular economy“⁵ enthält zudem erstmals die Empfehlung, neben den bereits bestehenden Recyclingquoten auch konkrete Zahlenziele für die Ressourceneffizienz festzulegen, so zum Beispiel im Hinblick auf eine Steigerung der Materialproduktivität und eine Senkung des Ressourcenverbrauchs.

1.1.2. Schlussfolgerungen

Diese Politikempfehlungen müssen nunmehr auch Eingang finden in konkrete Vorgaben auf EU-Ebene. Der Fokus sollte auf denjenigen EU-Richtlinien liegen, die bereits ressourcenschutzbezogene Ansätze verfolgen oder solche Ansätze zukünftig integrieren sollten. Der Vorschlag der vorhergehenden EU-Kommission für das Kreislaufwirtschaftspaket vom Juli 2014 ging hier zunächst mit gutem Beispiel voran und strebte beispielsweise eine Verankerung strengerer Recyclingziele an. Nach der Rücknahme durch die neue EU-Kommission besteht nun die Gefahr, dass sich die Vorgehensweise in Bezug auf das Gesetzespaket zum Symbol für den Stillstand der europäischen Ressourcenpolitik ausweitet.

1.2. Thematischer Ansatz auf EU-Ebene: „Kreislaufwirtschaftspaket“

1.2.1. Ursprünglicher Ansatz des Kreislaufwirtschaftspakets

Die Aktivitäten der EU-Kommission vom 2.7.2014 unter dem Titel „A Zero Waste Programme for Europe“ (Kreislaufwirtschaftspaket) sahen – im Einklang mit den Zielen des 7. UAP – die Änderung von sechs im Zusammenhang mit dem Ressourcenverbrauch stehenden Richtlinien vor, unter anderem die Änderung der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie. Insgesamt fokussierte das Kreislaufwirtschaftspaket auf eine Steigerung der Ressourcenschonung und der Ressourceneffizienz.

Die demnach von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Maßnahmen sollten überwiegend die Abfallvermeidung und das Abfallrecycling betreffen. Als wesentlich war dabei die Erhöhung der Recyclingziele der Abfallrichtlinie einzustufen. So sollen die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2030 70% der Siedlungsabfälle und 80% der Verpackungsabfälle wiederverwenden bzw. recyceln. Zudem soll das

⁴ European Resource Platform (EREP), Manifesto & Policy Recommendations, Brüssel, 31.3.2014, S. 5 ff.

⁵ European Resource Platform (EREP), Manifesto & Policy Recommendations, Brüssel, 31.3.2014, S. 8 ff.

Verbrennen recycelbaren Abfalls minimiert, die Lebensmittelabfälle bis zum Jahr 2025 um 30% reduziert und das Deponieren von unbehandelten Siedlungsabfällen oder organischen Abfällen ab 2030 verboten werden.

1.2.2. Die Rücknahme des Gesetzespakets und dessen Konsequenzen

Nachdem die Gesetzesinitiative im Sommer 2014 bereits in erster Lesung von dem Europäischen Parlament beraten worden war, führte die Neuzusammensetzung der EU-Kommission im Rahmen der Europawahlen 2014 zu einem programmatischen Richtungswechsel. Der neue Kommissionspräsident Juncker hat im Rahmen der Veröffentlichung des „Arbeitspapiers der EU-Kommission für das Jahr 2015“⁶ bekannt gegeben, die Gesetzesinitiative zurückzunehmen und durch eine neue „breiter angelegte und ehrgeizigere Initiative“⁷ ersetzen zu wollen. Diese Begründung wirkt umso widersprüchlicher als ja bereits die Initiative vom Juli letzten Jahres ambitionierte Ziele vorzuweisen hatte. Konkrete Angaben zu der neuen Ausgestaltung wurden bisher nicht geäußert.

Karl Falkenberg, Generaldirektor der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, wies darauf hin, dass es Ziele für verbesserte Einrichtungen und Infrastruktur geben werde, um die Anzahl von Abfalldeponien zu verringern. Auch solle mehr auf besseres Produktdesign und auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten geachtet werden.⁸

Daneben sind keine anderweitigen wegweisenden Initiativen im Hinblick auf Ressourcenschonung bzw. in Anlehnung an das 7. UAP im Arbeitspapier angekündigt. Abstrakt geplant ist demnach lediglich noch „die Verbesserung und Überarbeitung der Strategie „Europa 2020“ im Lichte der Erfahrungen der ersten vier Jahre, um sicherzustellen, dass sie als Nachkrisenstrategie wirksam zu Wachstum und Beschäftigung in Europa beiträgt“.⁹

Hintergrund dieser Umstände ist die von der EU-Kommission angekündigte primäre Fokussierung auf Initiativen, die die Bereiche „Arbeitsplätze“, „Wachstum“ und „Investitionen in die Wirtschaft“ stärken.¹⁰ Da zwar davon ausgegangen wird, dass auch das Kreislaufwirtschaftspaket langfristig letztendlich zu einer Stärkung des Wirtschaftswachstums und zu einer Schaffung von Arbeitsplätzen führen wird, es kurzfristig jedoch zunächst aufwand- und kostenintensive Investitionen von vielen Mitgliedstaaten und europäischen Unternehmen verlangt, dürfte letzteres ausschlaggebend für die Rücknahmeüberlegung der EU-Kommission gewesen sein. Allein ist dies als Motiv für gesetzgeberisches Handeln seitens der EU-Kommission ungeeignet und sollte von den betroffenen Akteuren, allen voran die in das EU-

⁶ Vgl. Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 (und Anhänge), Mitteilung der Kommission vom 16.12.2014, KOM(2014)910 endg.

⁷ EU-Umweltkommissar Vella im Interview vom 29.1.2015: http://www.recyclingnews.info/Politik_und_Recht/EU-Umweltkommissar_Karmenu_Vella_im_Interview (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

⁸ Vgl. Deutscher Naturschutzring (EU-Koordination): <http://www.eu-koordination.de/umweltnews/news/abfall/3005-abfallpaket-auf-eis-gelegt> (zuletzt abgerufen: 4.5.2015).

⁹ Interview Vella vom 29.1.2015.

¹⁰ Vgl. Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 (und Anhänge), Mitteilung der Kommission vom 16.12.2014, KOM(2014)910 endg., http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index_en.htm (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

Gesetzgebungsverfahren involvierten EU-Parlament und Rat der Europäischen Union mit den zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Mitteln adressiert werden. Denn es ist angesichts dieser Begleitumstände zu erwarten, dass eine etwaige neue Gesetzesinitiative der derzeitigen EU-Kommission insgesamt weniger weitreichende und damit investitionskostenärmere Maßnahmen im Bereich Abfallvermeidung und Abfallrecycling von den Mitgliedstaaten bzw. den Unternehmen verlangen wird. Dies lässt auch befürchten, dass die quantitativen Vorgaben abgeschwächt werden.

Als adäquate und in seiner Eigenschaft als EU-Organ politische notwendige Reaktion ist daher die aktuelle Initiative des EU-Parlaments gegenüber der EU-Kommission zu werten. Im Entwurf des vorliegenden Initiativberichts¹¹ wird die Kommission aufgefordert, unverzüglich einen neuen Abfallrichtlinievorschlag vorzulegen. Dieser solle unter anderem ein Deponierungsverbot von recycelbarem und biologisch abbaubarem Abfall und ein verpflichtendes Recyclingziel von 70 Prozent aller Siedlungsabfälle beinhalten. Hersteller sollten zudem über die gesamte Lebenszyklusphase eines Produkts Eigentümer bleiben und so ihrer Aufgabe der Herstellerverantwortung gerecht werden. Ferner sollen Ressourceneffizienz-Indikatoren entwickelt und verpflichtend in volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Unternehmensbilanzen innerhalb der EU integriert werden.

1.2.3. Rechtliche Aspekte

Auch wenn das Vorgehen der EU-Kommission letztlich eher ungewöhnlich ist, da sie sich in den letzten Legislaturperioden eher als ausführende Behörde gesehen und Gesetzgebungsverfahren für Gesetze, die durch eine Vorgängerkommission bereits initiiert worden waren, grundsätzlich weitergeführt hat, ist die Rücknahme ebenso wie die bloße Änderung eines Vorschlags bis zu dem Zeitpunkt eines Ratsbeschlusses hierüber grundsätzlich rechtlich möglich (vgl. Art. 293 Abs. 2 AEUV). Die Rücknahme eines Vorschlags ist – als intensivste Form der Änderung – damit von der Änderungsbefugnis der Kommission gedeckt.¹² Es bleibt im vorliegenden Fall jedoch gleichwohl die Frage, weshalb die Kommission – anstatt passende und womöglich ambitioniertere Änderungen am bereits bestehenden Vorschlag vorzunehmen – eine komplette Rücknahme bevorzugte.

Die Änderungsbefugnis ist freilich inhaltlicher und verfahrensmäßiger Grenzen unterworfen, die jedoch im vorliegenden Fall nicht einschlägig sein dürften, da sich Rat und Parlament in Bezug auf das Kreislaufwirtschaftspaket noch nicht auf einen gemeinsamen Text geeinigt hatten. Eine Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen der EU wäre demnach nicht anzunehmen.

Bei Untätigkeit der Kommission haben das Europäische Parlament und/oder der Rat aber gemäß Art. 225 AEUV und Art. 241 AEUV die Möglichkeit, die Kommission offiziell zu einem Gesetzesvorschlag aufzufordern, worauf diese entweder mit einer begründeten Ablehnung oder einer Gesetzesinitiative reagieren muss. Bei einer begründeten Ablehnung bleiben dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Art. 265 AEUV die Erhebung einer Untätigkeitsklage vor dem EuGH. Diese hat jedoch nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sich eine solche Initiativpflicht für die Kommission aus den Verträgen der

¹¹ European Parliament, Draft Report on resource efficiency: moving towards a circular economy (2014/2208(INI)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety vom 24.3.2015, im Internet unter: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/draft-reports.html#documents> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

¹² Gellermann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293, Rn. 16.

Europäischen Union auch wirklich rechtlich herleiten lässt.¹³ Zur Beurteilung dessen müssen alle Umstände des Einzelfalls herangezogen werden.¹⁴ Im Fall des Kreislaufwirtschaftspakets würde sich möglicherweise eine Initiativpflicht aus Art. 3 Abs. 3 EUV oder Art. 11 AEUV ergeben, welche von der Union das Hinwirken auf den Umweltschutz und dessen Berücksichtigung bei jeglichen politischen Maßnahmen verlangen. Zu beachten ist dabei, dass die umweltpolitische Querschnittsklausel in eine Reihe weiterer Querschnittsziele eingeordnet werden muss und damit die Alleinstellung aus dem Amsterdamer Vertrag verloren hat.¹⁵ Der rechtliche Handlungsspielraum des EU-Parlaments und des Rates ist vor diesem Hintergrund als begrenzt einzuschätzen.

1.2.4. Fazit und Ausblick

Der derzeitige Schwebezustand hinsichtlich der Fortentwicklung ressourcenschonender Ansätze im EU-Kreislaufwirtschaftsrecht sollte nicht länger fortbestehen und durch einen neuen Vorschlag der EU-Kommission beendet werden. Der Maßstab für die jetzige EU-Kommission ist dabei bereits von der Vorgänger-Kommission gesetzt worden: Hinter die zurückgenommenen Regelungen sollte der neue Vorschlag nicht zurückfallen.

Die anlässlich der Rücknahme des Kreislaufwirtschaftspakets geführten Debatten im Europäischen Parlament und im Rat zeigen auch, dass die Fortführung einer ressourcenschonenden Politik in Europa im Grundsatz von einer breiten Mehrheit getragen wird. Der offene Protestbrief von 11 der 28 Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten gegen die Rücknahme zeigt, dass auch eine europarechtlich verankerte Verstärkung der Ressourcenschonung überwiegend politisch gewollt ist. Ist man sich im Grundsatz einig, so steckt der Teufel jedoch im Detail. Denn der erwähnte Protestbrief zeigt auch, dass es innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedliche Sichtweisen hinsichtlich des politischen Stellenwerts der Ressourcenschonung gibt. So wurde das Schreiben überwiegend von Staaten unterzeichnet, die bereits hohe Recyclingquoten erreichen (u.a. Frankreich, Spanien und Italien). Gerade die wirtschaftsschwächeren osteuropäischen Staaten (mit Ausnahme von Slowenien, Polen und Estland), weisen aktuell jedoch noch sehr geringe Recyclingquoten auf. Zwar sind hier überwiegend positive Entwicklungen, etwa in Gestalt von neuen nationalen Abfallprogrammen, und damit der Wille zu einer ressourcenschonenden Politik erkennbar. Auch deshalb, weil hier positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt erwartet werden. Allerdings fordern diese Länder, dass bei den Recyclingquoten die unterschiedlichen infrastrukturellen Ausgangspositionen der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten. Der Mehrwert eines neuen Kreislaufwirtschaftspakets könnte darin liegen, diesen Forderungen mit passenden Anreizen nachzukommen.

¹³ Vgl. Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, S. 347 ff.; Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, Art. 265 AEUV, Rn. 15.

¹⁴ Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 265, Rn. 25.

¹⁵ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, Art. 3 EUV, Rn. 39.

1.3. Thematischer Ansatz auf EU-Ebene: Reduzierung Plastiktütengebrauch

1.3.1. Die Änderung der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG

Die EU hat einen Vorschlag vorgelegt, mit dem die Europäische Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) ergänzt wird.¹⁶ Ziel ist, die negativen Auswirkungen leichter Einweg-Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 µm (0,05 mm) auf die Umwelt gering zu halten. Am 2. März 2015 hat der Rat dem Richtlinienvorschlag zugestimmt. Die Zustimmung durch das Plenum des Europäischen Parlaments ist am 28. April 2015 erfolgt. Zwanzig Tage nach der bevorstehenden Veröffentlichung im EU-Amtsblatt wird die Richtlinie in Kraft treten. Die EU-Mitgliedstaaten haben die Vorgaben der Richtlinie innerhalb von 18 Monaten umzusetzen (voraussichtlich bis Oktober 2016).

Damit sind nun einheitliche Maßstäbe auf EU-Ebene möglich und die bisherigen Bestrebungen einzelner EU-Mitgliedstaaten zur Verminderung des Verbrauchs von Kunststofftüten werden gemeinschaftsrechtlich legitimiert. Die bisherige Verpackungsrichtlinie 94/62/EG beinhaltete in Art. 18 eine Restriktion im Hinblick auf Verbotsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Dies erstreckte sich auch auf Kunststofftüten. Nach der bisherigen Rechtslage war es den europäischen Mitgliedsstaaten demnach nicht ohne weiteres möglich, Einwegplastiktüten zu verbieten. Aus diesem Grund ist gegen Italien ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig, denn dort wurden konventionelle Plastiktüten Anfang 2011 verboten. Diese Problematik wird sich bei In-Kraft-Treten der Änderungsrichtlinie erledigen.

Den EU-Mitgliedsstaaten stehen mehrere Optionen bei der Umsetzung der EU-Vorgaben zur Verfügung. Diese reichen von der Einführung verbindlicher Reduktionsziele¹⁷ bis hin zu preislichen Vorgaben¹⁸. In Deutschland ist das BMUB federführend für die Umsetzung. Nach Aussage des BMUB können die möglichen Maßnahmen sowohl regulatorischen als auch freiwilligen Charakter haben. Gleichwohl besteht seitens des BMUB eine Tendenz zu freiwilligen Maßnahmen, da an bereits bestehende Selbstverpflichtungen des Einzelhandels (Lebensmittelsektor) zur entgeltlichen Abgabe von Kunststofftragetaschen angeknüpft werden kann.¹⁹

1.3.2. Fazit und Ausblick

Mit der Änderung der Verpackungsrichtlinie und der Einführung der Regelungen zur Reduzierung der Verwendung von Einwegkunststofftüten besteht für die Mitgliedstaaten nun die Möglichkeit, zur

¹⁶ 2013/0371/COD: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle im Hinblick auf eine Verringerung der Verwendung von Kunststofftüten.

¹⁷ Verbindliche Reduktionsziele: maximal 90 leichtgewichtige Plastiktüten pro Person/Jahr bis zum 31. Dezember 2019; maximal 40 leichtgewichtige Plastiktüten pro Person/Jahr bis zum 31. Dezember 2025; alternativ auch Bemessung in Gewicht statt Stückzahlen möglich.

¹⁸ Preismaßnahmen (Abgabe oder Steuern): Einführung von preislichen Instrumenten, damit Einweg-plastiktüten ab dem 31. Dezember 2018 nicht mehr kostenfrei an Kunden abgegeben werden, falls keine gleichermaßen wirksamen Instrumente angewendet werden.

¹⁹ Vgl. BMUB: <http://www.bmub.bund.de/service/buergerforum/haeufige-fragen-faq/faq-plastiktueten/> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

Erreichung der Reduktionsziele verschiedene Maßnahmen zu ergreifen. Gleichwohl stellt die Regelung der künftigen Verpackungsrichtlinie einen Kompromiss dar, der sich auch hemmend auf die Erreichung ambitionierter Ziele auswirken kann. Denn die Reduktionsziele bis 2019 und 2025 orientieren sich am Durchschnittsverbrauch in Europa und bedeuten für den Verbrauch in einigen EU-Staaten einen Stillstand, wenn nicht gar einen Rückschritt. Als typisches Beispiel ist hier Irland anzuführen, die es mit der Einführung preislicher Maßnahmen geschafft haben, den Verbrauch an Plastiktüten auf 16 Stück pro Kopf pro Jahr zu senken.²⁰ Preisliche Maßnahmen (entgeltliche Abgabe von Plastiktüten an Endverbraucher) weisen, wie das Beispiel Irland, aber auch weitere EU-Staaten (Dänemark, Bulgarien) zeigen, eine relativ hohe Effektivität auf. In Deutschland besteht derzeit eine Selbstverpflichtung des Lebensmitteleinzelhandels, die Abgabe von Plastiktüten nur gegen Entgelt vorzunehmen. Die Verpackungsrichtlinie lässt den Weg über Selbstverpflichtungen der Wirtschaftsakteure ausdrücklich zu. Sofern der Handel flächendeckend erfasst werden kann, wäre eine Selbstverpflichtung ein gangbarer vorbereitender Weg, um die nötige Sensibilisierung zu schaffen und erste Schritte zur Reduzierung des Gebrauchs von Plastiktüten vorzunehmen. Eine regelmäßige Überprüfung sollte gewährleisten, dass die vorgegebenen Reduktionsziele auch erreicht werden.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine signifikante Senkung des Verbrauchs an Plastiktüten vor allem durch flächendeckende preisliche Vorgaben erreicht werden können. Diese Möglichkeit sollte vom deutschen Gesetzgeber daher ernsthaft ins Auge gefasst werden. Die Kostenlast könnte direkt auf den Endverbraucher umgelegt werden.²¹

2. Beispiele für Ressourcenschutzansätze in anderen EU-Mitgliedstaaten

Auch anhand von nationalen Bestrebungen anderer EU-Mitgliedstaaten ist erkennbar, dass eine Verstärkung des Ressourcenschutzes in Europa gewollt ist. Nachfolgend werden beispielhaft zwei der aktuellen ressourcenpolitischen Aktivitäten dargestellt.

2.1. Frankreich (geplante Obsoleszenz und Vorgaben für besseres Recycling)

In Frankreich ist im März 2013 von der *Groupe écologiste*²² eine Gesetzesinitiative auf den Weg gebracht worden, die unter anderem das geplante vorschnelle Altern von Produkten („geplante Obsoleszenz“) als Betrugsdelikt für Hersteller und Importeure unter Strafe stellt.²³ Das Obsoleszenz-Verbot ist Teil eines

²⁰ Vgl. Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe (DUH), Einwegplastik kommt nicht in die Tüte, 2015, S. 12.

²¹ So geht die DUH bereits bei 0,20 EUR von einer Wirkung auf das Kaufverhalten des Kunden aus, vgl. Hintergrundpapier, S. 14.

²² Grüne Fraktion im französischen Parlament der aktuellen Legislaturperiode, bestehend aus Vertretern der Parteien „Europe Écologie Les Verts“, „Nouvelle Donne“ und „Union démocratique bretonne“.

²³ Vgl. Parlaments-Dossier des französischen Senats (Zweite parlamentarische Kammer, „Bundesrat“): <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-016.html> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

geplanten Energiewende-Gesetzespakets²⁴, welches voraussichtlich im Laufe dieses Jahres verabschiedet werden wird. Die fünf wichtigsten Ziele dieses Pakets sind die Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 %, die Reduzierung des Verbrauchs an fossilen Brennstoffen um 30 %, die Reduzierung des Anteils der Kernenergie am französischen Energiemix von 75 % auf 50 % und eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch auf 32 %, jeweils bis zum Jahr 2025-2030, sowie die Reduzierung des Energieverbrauchs um 50% bis zum Jahr 2050.

2.1.1. Ansatz zur Regulierung geplanter Obsoleszenz

Die französische Regierung hat nunmehr im September 2014 ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Verbraucherschutzgesetzes eingeleitet. Das Verbraucherschutzgesetz soll um eine Vorschrift zur „programmierten Obsoleszenz“ ergänzt werden. Darin soll eine Legaldefinition enthalten sein. Diese sieht vor, programmierte Obsoleszenz als „jedes Vorhaben, durch welches die Lebenszeit eines Produktes konzeptionell und absichtlich reduziert wird, um seine Gebrauchsfähigkeit aus wirtschaftlichen Gründen zu begrenzen“, zu definieren. Außerdem soll die neue Vorschrift einen Straftatbestand für geplante Obsoleszenz vorsehen.²⁵ Vereinzelt wird im Vorfeld bereits die Effektivität der gesetzlichen Regelung angezweifelt, da das Vorliegen eines vorsätzlichen Betrugs bei derartigen unternehmerischen Maßnahmen nicht vermutet wird, sondern für jeden einzelnen Fall konkret festgestellt werden muss.²⁶ Hier wird jedoch verkannt, dass der Vorsatz einerseits aus rechtsstaatlichen Gründen nachgewiesen werden muss, um ein Strafurteil fällen zu können und andererseits auch Straftatbestände eine generalpräventive Wirkung entfalten, da sie ein bestimmtes Verhalten (hier die vom Unternehmer herbeigeführte Einschränkung der Gebrauchsfähigkeit eines Produktes) als nicht mehr von der Rechtsordnung gedeckt einordnen.

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für ein Verbot der geplanten Lebenszeitverkürzung von Produkten und den Schutz geschädigter Verbraucher.²⁷ Damit sollen unter anderem die Nutzungszyklen der hergestellten Produkte erhöht werden.

Der Gesetzesentwurf führt im Rahmen der Definition von „geplanter Obsoleszenz“ als Beispiele den willentlichen Einbau einer Schadhaftheit, einer Sollbruchstelle, eines programmierten, vorzeitigen Funktionsstopps oder einer technischen Begrenzung sowie die Verhinderung von Reparaturen auf. Der Entwurf sieht eine Erweiterung der gesetzlichen Gewährleistung von zwei auf fünf Jahre vor, wobei zehn Jahre als optimal betrachtet werden, um die Hersteller anzuhalten, langlebigere Produkte zu verkaufen. Als Begründung wird angeführt, dass die meisten Produkte eine Lebenszeit von mindestens fünf Jahre haben, sodass für die Hersteller keine zusätzliche Belastung entstände. Weiterhin soll die Frist, innerhalb derer die Vermutung eines Sachmangels zugunsten des Verbrauchers bei Vertragsschluss angenommen wird

²⁴ Vgl. Parlaments-Dossier des Senats: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-016.html> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

²⁵ Vgl. Parlaments-Drs. der französischen Nationalversammlung („Bundestag“): <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2611.asp> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

²⁶ Vgl. Einschätzung des bürgerschaftlichen Vereins „Murks? Nein danke!“: <http://www.murks-nein-danke.de/blog/gesetz-gegen-geplante-obsoloeszenz-in-frankreich/> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

²⁷ Vgl. Parlaments-Dossier des Senats: <http://www.senat.fr/leg/pp12-429.html> (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

(Beweislastumkehr), von sechs Monaten auf zwei Jahre verlängert werden. Damit soll das Interesse der Hersteller, Produkte anzubieten, die länger mangelfrei bleiben, erhöht werden.

2.1.2. Ansätze für ein besseres Recycling

Der Gesetzentwurf enthält zudem weitere Vorgaben für ein besseres Recycling von Produkten und dient damit im Übrigen der Änderung weiterer Verbraucher- und Umweltgesetze. Dies wird nach Ansicht des französischen Gesetzgebers neben einer Stärkung des Verbraucherschutzes auch positive Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch haben. Der Entwurf sieht in diesem Zusammenhang eine Reihe von Vorgaben zur Reparatur von Produkten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen für die Reparatur von Produkten vor. Die Bereitstellung von Ersatzteilen soll innerhalb eines Monats für einen Zeitraum von zehn Jahren für das Produkt gesichert sein, abgesehen von der Möglichkeit, gebrauchte Teile zu nutzen. Die Verbraucher sollen in der Bedienungsanleitung elektronischer Produkte ausreichende Informationen über die Recyclingmöglichkeiten des Produktes erhalten. Die gewerblichen Händler müssen aufgefordert werden, gebrauchte Ersatzteile zu lagern, um sie weiterhin anbieten zu können.

Weitere Vorgaben beziehen sich auf Informationspflichten der Hersteller gegenüber Verbrauchern. So sollen unter anderem die Informationspflichten zu Recyclingmöglichkeiten von Elektronikgeräten erhöht werden. Ebenfalls ist eine Evaluation der Fortschritte vorgesehen, die seitens der Unternehmen im Regelungszeitraum bei der Entwicklung länger haltbarer Produkte erzielt wurden.

2.1.3. Fazit

Die geplanten Obsoleszenz-Regelungen in Frankreich sind ein richtiger und progressiver Schritt, um das Phänomen der geplanten Obsoleszenz, das längst in der technologisierten Welt Einzug gehalten hat, Herr zu werden. Allein die Regelung eines Straftatbestandes weist der geplanten Obsoleszenz die ihr zustehende (schädigende) Bedeutung zu. Die Fristverlängerungen bei Gewährleistungsrechten sind ebenfalls ein notwendiger Schritt, um die Hersteller von vornherein zur Herstellung langlebiger Produkte anzuhalten.

2.2. Dänemark (Nationale Abfallstrategie)

Dänemark hat im Jahr 2013 ein Abfallprogramm aufgelegt, das sich ausdrücklich an den Zielen des 7. Umweltaktionsprogramms orientiert.²⁸ Kern der Strategie ist vor allem die Steigerung der Recyclingquote beim Siedlungsabfall (von 22% Recyclinganteil im Jahr 2011 bis zum Jahr 2022 auf mindestens 50% Recyclinganteil) und bei den Gewerbeabfällen (Steigerung des Recyclinganteils bei organischen Abfällen von derzeit 17% auf 60% bis 2018 und bei Glas/Metall/Papier von derzeit 53% auf 70% bis 2018). Die Sammlungsquote beim Elektroschrott soll bis 2018 auf 65% und bei Batterien bis 2018 auf 55% (von derzeit 47%) gesteigert werden. Einhergehend mit einer erwarteten Steigerungsrate beim Recycling soll auch die Verbrennung und Deponierung dieser Abfälle minimiert werden.

²⁸ Umweltministerium Dänemark: Denmark without Waste, November 2013, im Internet unter: http://mim.dk/media/mim/67848/Ressourcestrategi_UK_web.pdf (zuletzt aufgerufen: 4.5.2015).

Das Ausgangsprogramm wird derzeit fortgeschrieben und durch die neue Abfallstrategie „Denmark without waste II“²⁹ ersetzt. Diese befindet sich im finalen Abstimmungsprozess. Die Verabschiedung wird noch in diesem Jahr erwartet. Inhaltlich sollen die Abfallvermeidung und das Abfallrecycling in den fünf Bereichen Nahrungsmittelabfall, Bau und Konstruktion, Kleidung, Elektroschrott und Verpackungsabfälle vorangetrieben werden. Zudem wird angestrebt, das Verbrennen von Abfall zu reduzieren. Im Fokus der Abfallstrategie steht ebenfalls die Ausweitung von finanziellen Maßnahmen, die Unternehmen dabei unterstützen sollen, ihre Produktion ressourceneffizienter umzugestalten. Ein Ziel beider aufeinanderfolgender Abfallprogramme ist die Verbindung und Koordinierung bereits bestehender Initiativen und Strategien zur Abfallvermeidung/-recycling sowie die Weiterentwicklung bestehender good practice. „Denmark without waste II“ enthält dazu eine Übersicht bestehender Initiativen und Strategien sowie Ansätze zur Förderung von Abfallvermeidung und Kreislaufwirtschaft.

Die dänische Abfallstrategie orientiert sich an den ursprünglichen Vorgaben des Kreislaufwirtschaftspakets, was ihm eine gewisse Vorreiterrolle auf EU-Ebene verschafft. Darin ist eine Vorbildwirkung auch für andere EU-Mitgliedstaaten zu sehen, ambitionierte Ziele zur Abfallvermeidung und –recycling ungeachtet der Festlegung europäischer Vorgaben zu verfolgen.

²⁹ Vgl. Umweltministerium Dänemark, Fortschreibung der Abfallstrategie „Denmark without Waste II“, Entwurf Februar 2015 (dänische Version): http://mst.dk/media/130620/danmark_uden_affald_ii_web-enderlig.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.5.2015, eine englische Version ist erst bei Verabschiedung des Programms verfügbar).

3. Quellenverzeichnis

Cremer, Wolfram, in: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage, München, 2011.

Deutsche Umwelthilfe: Hintergrundpapier, Einwegplastik kommt nicht in die Tüte, April 2015.

Ehricke, Ulrich, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München, 2012.

Gellermann, Martin, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München, 2012.

Härtel, Ines: Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin, Heidelberg, 2006.

Ruffert, Matthias, in: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage, München, 2011.

PolRes – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 01/2012 – 05/2015

FKZ: 3711 93 103



Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak

Umweltbundesamt

E-Mail: judit.kanthak@uba.de

Tel.: 0340 – 2103 – 2072

Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob

Freie Universität Berlin

E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de

Tel.: 030 – 838 54492

Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.



Zitationsweise: Schulze, F. (2015): Künftige Leitlinien und Erwartungen an eine europäische Ressourcenpolitik und ausgewählte ressourcenschutzrechtliche Vorgaben in anderen EU-Mitgliedstaaten. Policy Papier Nr.9 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes).