

PolRess 2 – Policy Papier

Marktbasierte ressourcenpolitische Innovationen in den EU Mitglieds- staaten

Inspirationen für Deutschland?

Rafael Postpischil, Klaus Jacob

Forschungszentrum für Umweltpolitik, FU Berlin

November 2017

Ein Projekt im Auftrag des
Bundesumweltministeriums und des
Umweltbundesamtes (FKZ: 3715 11 110 0)

Laufzeit 04/2015 –4/2019



**Umwelt
Bundesamt**

1. Hintergrund

In einer Studie von Postpischil und Jacob (2017) wurde untersucht, welche Politikinstrumente mit hohem Potenzial zur Steigerung von Ressourceneffizienz in anderen Mitgliedsstaaten der EU genutzt werden, die bisher in Deutschland noch keine Anwendung finden. Dazu wurden drei zentrale Datenquellen (EEA 2016; IEEP 2014; OECD 2016) herangezogen. Aus den drei Datensätzen wurden rund 160 Instrumente identifiziert, die sich auf die im Deutschen Ressourceneffizienzprogramm ProgRess (BMUB 2016) abgedeckten Materialströme beziehen. Weitere Ressourcen wie Land, Wasser, Energie und Energierohstoffe sind damit nicht Teil der Betrachtung. In diesem Impulspapier werden die zentralen Befunde zusammengefasst, insbesondere zu ressourcenpolitischen marktbasierenden Instrumenten in den anderen EU MS.

2. Zentrale Ergebnisse

Der Überblick zeigt, dass es zahlreiche, bisher in Deutschland nicht genutzte ressourcenpolitische Instrumente gibt, insbesondere in der Klasse belastender marktbasierter Instrumente. Mit Hilfe dieser Instrumente konnten die anderen EU MS teils beträchtliche RE Potenziale realisieren.

Tabelle 1: Ressourcenpolitische Innovationen in den EU MS

Instrumenten- klasse	Anwendung in	Beispiele
Belastende ökonomische Anreize	Alle anderen MS	UK Primärbaustoffsteuer; DK Verpackungssteuer
Belohnende ökonomische Anreize	CY, CZ, DK, ES, FI, FR, GR, IE, LV, NL, PL, SE, SI, UK	IE Subvention lokaler RE Netzwerke; FR Steuervergünstigungen bei RE Haushaltsgeräten
Ordnungsrechtliche Instrumente	BE, BG, CZ, FR, GR, IE, LT, MT, NL, PL	BG Regulierung der Verwendung von Recyclingbaustoff; FR Gesetz Verlängerung Produktnutzungsdauer
Informationsinstrumente	DK, EE, FR, IE, NL, SK, SE, UK	UK Materialeffizienz Informationsstelle; NL Kreislaufwirtschaft Infoprogramm
Freiwillige Selbstverpflichtungen	FR, LV, UK	FR Mehr RE in Sektoren Handel, pharmazeutische Industrie, Krankenhäuser, Telekommunikationsunternehm-

Instrumenten- klasse	Anwendung in	Beispiele
		men, Straßen- und Städtebau sowie Bau und Wartung öffentlicher Infrastruktur; UK Mehr RE in Sektoren Bekleidung, Lebensmittelverpackungen und Elektronik

Beispiele ökonomischer Instrumente der Ressourcenpolitik in anderen EU MS

Die Hälfte aller EU MS erhebt **Abgaben** (Steuern, Gebühren oder Beiträge) auf die Extraktion von **Primärbaustoffen**:

- Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Schweden, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Großbritannien, Zypern

Einige dieser MS erzielen damit eine deutliche ökologische Lenkungswirkung, oft im Wechselspiel mit anderen Instrumente wie Deponierungsverboten oder Öffentlicher Beschaffung mit einer Präferenz für Recyclingbaustoffe. Zum Beispiel in Dänemark, Schweden und Großbritannien wurden die Abgaben angesichts der Knappheit bestimmter Rohstoffe eingeführt (Bahn-Walkowiak et al. 2012; Söderholm 2011). In Dänemark (0.67 €/m³, auch für Importe) hat die Menge der abgebauten Rohstoffe deutlich abgenommen und die Recyclingquote von Bauabfällen sich fast verzehnfacht (Ludewig and Meyer 2012, 5). Im Zuge der schwedischen Primärbaustoffsteuer (1.73 €/t auch für Im- sowie Exporte) konnte die Entnahme von Kies mehr als halbiert werden (Söderholm 2011, 16). Großbritannien erhebt seit 2002 die ökologisch ambitionierteste Primärbaustoffsteuer (2.30 €/t, auch für Importe), was ca. 20% des Preises der besteuerten Rohstoffe ausmacht. Darüber konnte ein deutlicher Rückgang der Baustoffentnahme sowie ein sehr hohe Recyclingmaterialquote als Betonbeimischung verzeichnet werden (Ludewig and Meyer 2012, 6). Die Fälle zeigen auch, dass ein europarecht sowie WTO-kompatibler Grenzausgleich möglich ist. Eine umfassende Studie zu ökologischen Steuerreformpotenzialen in den EU MS im Auftrag der Europäischen Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die britische Abgabe als beste Praxis gewertet werden kann und eine ähnliche Abgabe in den EU MS implementiert werden sollte (Hogg et al. 2016, 36).

Neben Abgaben auf Primärbaustoffe haben viele weitere EU MS belastende ökonomische Instrumente für Verpackungen, Elektro- und Elektronik-Geräte (EEE) sowie für weitere Produktgruppen in Form erweiterter Produzentenverantwortung (EPR) implementiert. In mehreren EU MS finden sich **Verpackungssteuern** (vielerorts inkl. Einwegtragetaschen), die darauf abzielen nicht nur die Kosten der Entsorgung zu decken, sondern auch Anreize zur Vermeidung zu setzen. Aus der Literatur empfiehlt sich, eine Verpackungssteuer ähnlich dem dänischen Vorbild in den EU MS einzuführen, in welcher die Steuersätze jedoch die CO₂-Emission bei

der Verbrennung der Materialien widerspiegeln (Hogg et al. 2016, 29). Hinsichtlich **EEE Abgaben** sind Schweden und Dänemark als Beispiele guter ressourcenpolitischer Praxis herauszustellen: In beiden Fällen wird durch Steuern auf EEE in Kombination mit steigenden Depo- nie- und Müllverbrennungsabgaben sowie anspruchsvolleren Emissionsvorgaben der Depo- nierung und Verbrennung höherwertige Recyclingstufen für EEE Altgeräte angereizt (Bragadóttir et al. 2014; Román 2012; Watkins et al. 2012). Des Weiteren finden sich in den EU MS Beispiele guter Praxis zu **Pfandsysteme** und **Rücknahmeverpflichtungen** auf Pro- duktgruppen, die in D noch nicht erfasst sind (Möbel, Kleidung, Büroausstattung, Altreifen, Grafikpapier und medizinischer Abfall) und insgesamt nimmt Deutschland bei der Kosteneffektivität der Rücknahmeverpflichtungen im EU Vergleich keinen Spitzenplatz ein (Monier et al. 2014).

3. Fazit

- alle anderen EU MS nutzen belastende ökonomische Anreizinstrumente im Kontext der Ressourcennutzung (Ressourcendefinition nach ProgRes)
- die Hälfte der EU MS hat Abgaben (im weiten Sinne, also einschließlich Steuern) auf Primärbaustoffe; einige haben einen EU- sowie WTO-rechtskompatiblen Grenzausgleich
- in mehreren MS gibt es Verpackungssteuern, die darauf abzielen nicht nur die Kosten der Entsorgung zu decken, wie im Deutschen Grünen Punkt, sondern auch Anreize zur Vermeidung zu setzen
- Es gibt in Schweden und Dänemark Beispiele für die Ausgestaltung von Abgaben auf Elektronikgeräte, die darauf wirken, dass höherwertig recycelt wird
- es gibt Beispiele für Pfandsysteme und Rücknahmeverpflichtungen auf Produktgruppen, die in D noch nicht erfasst sind (Möbel, Kleidung, Büroausstattung, Altreifen, Grafikpapier und medizinischer Abfall) und insgesamt nimmt Deutschland bei der Kosteneffektivität der Rücknahmeverpflichtungen im EU Vergleich keinen Spitzenplatz ein
- der Blick auf die anderen Mitgliedsstaaten verweist auf erhebliche Handlungsspielräume bei der Einführung weiterer ressourcenpolitischer Instrumente, die vor dem Hintergrund der anspruchsvollen Ziele die sich Deutschland gesetzt hat, auch geboten erscheinen

4. Literatur

- BMUB. 2016. "Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (ProgRes)." http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf.
- Bragadóttir, Hrafnhildur, Carl von Utfall Danielsson, Roland Magnusson, Sampo Seppänen, Amanda Stefansdotter, and David Sundén. 2014. *The Use of Economic Instruments in Environmental Policy*. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:738535/FULLTEXT02.pdf>.
- EEA. 2016. *More from Less — Material Resource Efficiency in Europe*. <https://www.eea.europa.eu/publications/more-from-less>.
- Hogg, Dominic, Timothy Elliott, Laurence Elliott, Sarah Ettlinger, Tanzir Chowdhury, Ayesha Bapasola, Luke Emery, Mikael Skou Andersen, Patrick ten Brink, and Sirina Withana. 2016. "Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28." http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/Eunomia_EFR_Final_Report_MAIN_REPORT.pdf.
- IEEP. 2014. *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the Future*. <https://ieep.eu/publications/environmental-tax-reform-in-europe-opportunities-for-the-future>.
- Ludewig, Damian, and Eike Meyer. 2012. *Ressourcenschonung Durch Die Besteuerung von Primärbaustoffen*. http://www.foes.de/pdf/Diskussionspapier_Baustoffsteuer.pdf.
- Monier, Véronique, Mathieu Hestin, Jérémie Cavé, Ilse Laureysens, Emma Watkins, Hubert Reisinger, and Lucas Porsch. 2014. "Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)." : 1–227. [http://epr.eu-smr.eu/documents/BIO by Deloitte - Guidance on EPR - Final Report.pdf?attredirects=0&d=1%5Cnhttp://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance on EPR - Final Report.pdf](http://epr.eu-smr.eu/documents/BIO_by_Deloitte_-_Guidance_on_EPR_-_Final_Report.pdf?attredirects=0&d=1%5Cnhttp://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance_on_EPR_-_Final_Report.pdf).
- OECD. 2016. *The OECD Database on Policy Instruments for the Environment*. <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/>.
- Postpischil, Rafael, and Klaus Jacob. 2017. "Ressourcenpolitische Innovationen in Den EU Mitgliedsstaaten. Inspirationen Für Deutschland? Kurzanalyse Im Projekt Ressourcenpolitik 2."
- Román, E. 2012. "WEEE Management in Europe: Learning from Best Practice." In *Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Handbook*, Elsevier, 493–525.
- Söderholm, Patrik. 2011. "Taxing Virgin Natural Resources: Lessons from Aggregates Taxation in Europe." <http://www.hallbaravfallshantering.se/download/18.7df4c4e812d2da6a41680004968/NaturalResourcesTax.pdf>.
- Watkins, Emma, D Hogg, A Mitsios, Sh Mudgal, A Neubauer, H Reisinger, J Troeltzsch, and M Van Acoleyen. 2012. "Use of Economic Instruments and Waste Management Performances." *Study prepared for the European Commission, DG Environment*.