

Ressourceneffizienz als umweltrechtliche Kategorie?

- I. Ausgangspunkt
- II. Das Konzept „Ressourceneffizienz“
 1. Ressourcenbegriff(e)
 2. Effizienzbegriff
 3. Kritik und Gegenkritik
- III. Ressourceneffizienz im EU-Recht
 1. Ein Überblick
 2. Das Beispiel der Ökodesign-Richtlinie
- IV. Ressourceneffizienz – taugliche umweltrechtliche Kategorie?



I. Ausgangspunkt

Der Realbereich aus der Perspektive des deutschen Bundesumweltministeriums ...



Der Mensch lebt über seine Verhältnisse

Er verbraucht mehr Ressourcen als die Erde langfristig bereitstellen kann

Damit schadet der Mensch sich selbst. Denn er beraubt sich immer stärker seiner eigenen Lebensgrundlagen. Aktuell benötigt die Erde über ein Jahr und sechs Monate, um den jährlichen Ressourcenverbrauch von allen Menschen zu decken oder zu regenerieren. Die Menschheit lebt über ihre Verhältnisse, denn sie verbraucht im Jahr 1,5 Erden. Es droht ein Kollaps, wenn nicht gravierende Änderungen herbeigeführt werden!

Grafik: BMUB, www.bmub.bund.de/P1742

Auf dem Weg zum Kollaps

2015

Erden



Weltbevölkerung



7,3 Mrd.

Erdüberlastungstag



13. August

2030

Erden



Weltbevölkerung



8,3 Mrd.

Erdüberlastungstag



28. Juni

2050

Erden



Weltbevölkerung



9,7 Mrd.

Erdüberlastungstag



März-April

„Prognosen zufolge werden wir Mitte des Jahrhunderts drei Erden an natürlichen Ressourcen verbrauchen, wenn wir nicht massiv gegensteuern.“

Barbara Hendricks

Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

www.bmub.bund.de/P1742

II. Das Konzept „Ressourceneffizienz“

1. Ressourcenbegriffe

- „Ressource“ Blankett; Verwendung variiert stark, u.a. für
 - Umweltmedium
 - Klima
 - Biodiversität
 - „genetische Ressource“
 - Fläche
 - Rohstoff
 - Energieträger/Energie
 - Abfall
 - Sonne, Wind, Wasser als „strömende Ressourcen“
- Oszillieren des Begriffs macht ihn nicht untauglich als Rechtsbegriff:
 - „Relativität der Rechtsbegriffe“ vertraut und in der Anwendung handhabbar
 - Rechtsbegriffe als Rechtssatzbegriffe fast beliebig präzisierbar
- dabei je nach Zuschnitt des Ressourcenbegriffs eher umwelt- oder eher wirtschaftspolitische Stoßrichtung
- Bsp.: Phosphor als Ressource, so Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.3.2016 mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngemitteln..., KOM(2016)157 endg., Ziel ua. geringe Importabhängigkeit
- Sonderproblem bei bewusstem Einsatz des Begriffs der Ressourcen (im Plural) für integrierten Umweltschutz: holistische Überforderung des Umweltrechts?

II. Das Konzept „Ressourceneffizienz“

2. Effizienzbegriff

- bestmögliche mikroökonomische Nutzung, d.h. Quotient aus Output und Input, d.h. aus Ressourcennutzen und Ressourceneinsatz („Rationalisierung“)
- abzugrenzen von Suffizienz = Zurückhaltung, Verzicht („Rationierung“) – wiewohl in praxi natürlich schwierig; Bsp.: RL 2015/720/EU über Kunststofftragetaschen
- ferner abzugrenzen von Konsistenz = Übergang zu natürlichen Materialien, Schließung der Stoffkreisläufe (Substituierung)
- Oberbegriff: „Schonung“
- Effizienz ist damit eine Optimierung, die auf gleichen Output bei geringerem Input oder höheren Output bei gleichem Input zielt
- EU-Regulierung weist starke Ausrichtung auf technische Effizienz auf
- vgl. aus dem Umweltproduktrecht (Ökodesign-Regime, dazu sogleich) bspw. die Haushaltswaschmaschinen-VO (Nr. 1015/2010):
 - Energieeffizienz, Energieeffizienzindex,
 - Wascheffizienz, Wascheffizienzindex,
 - Schleudereffizienz,oder die Haushaltsgeschirrspüler-VO (Nr. 1016/2010):
 - Reinigungseffizienzindex,
 - Trocknungseffizienz, Trocknungseffizienzindex

II. Das Konzept „Ressourceneffizienz“

3. Kritik und Gegenkritik

- Problem der Aktualität des Ansatzes und damit möglicher Rebound-Effekte:

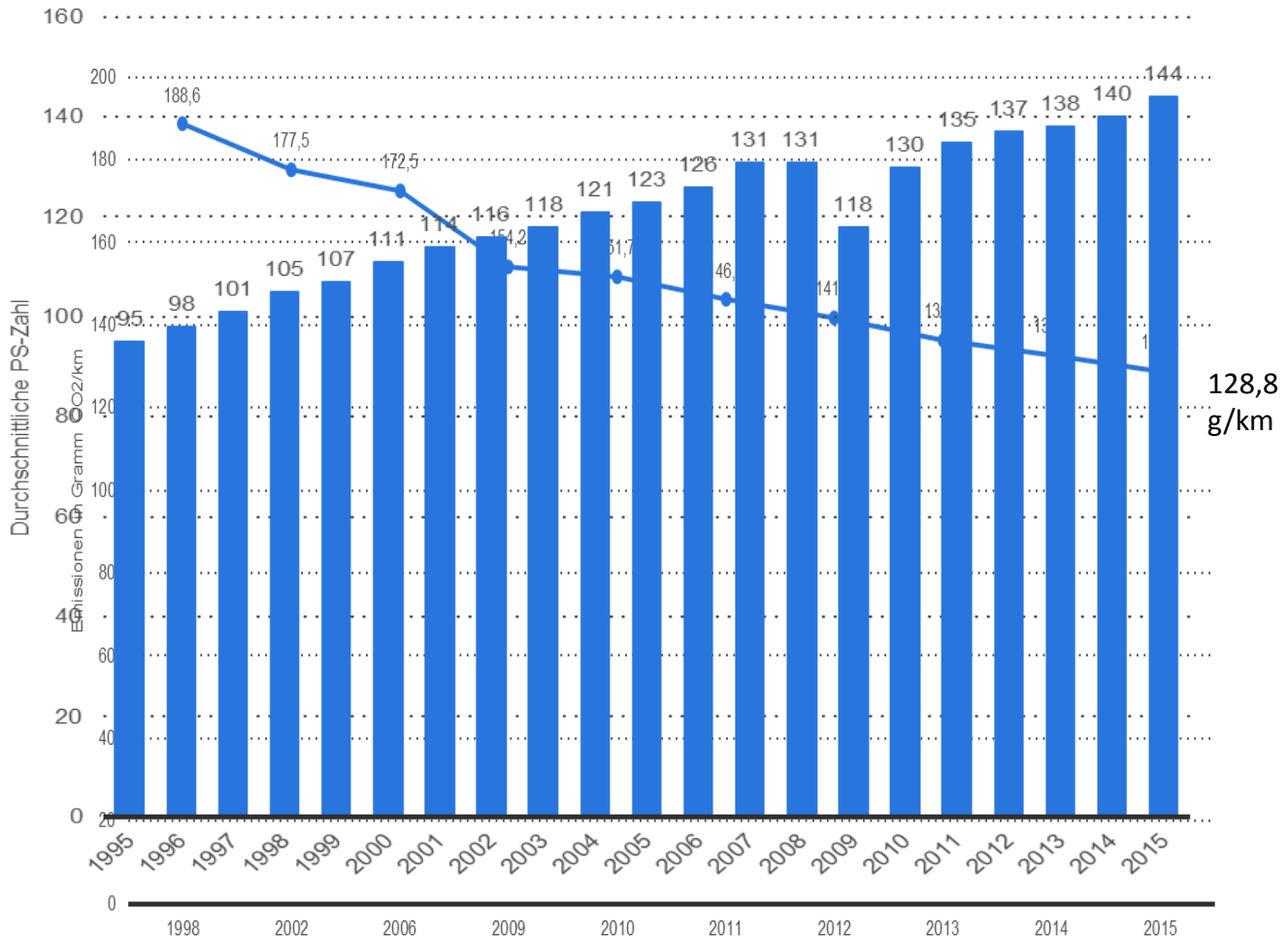
„Wenn aber hinter der ökologischen Effizienz der ökonomische Traum von der Win-Win-Situation – Kosten verringern *und* Absatz steigern – steht, so wird sie über den Reboundeffekt doch wieder auf ökonomische Effizienz reduziert: Die einzelnen Unternehmen schränken ihren Ressourcenaufwand *pro Stück* ein, von dem Produkt aber, das jetzt ökologisch unbedenklicher und vielleicht sogar billiger ist, wird soviel mehr nachgefragt und produziert, dass der Ressourcenaufwand insgesamt nicht sinkt, sondern sogar noch steigt.“

Gerhard Scherhorn, Über Effizienz hinaus,
in: Hartard u.a. (Hrsg.), Ressourceneffizienz, S. 21 (22)

- Effizienz letztlich technokratischer, jedenfalls allein zu kurz greifender Ansatz
- erfolgversprechend allenfalls eingebettet in Suffizienz- und Konsistenzstrategien („policy mix“)
- dabei aber doch wohl auch notwendig

II. Das Konzept „Ressourceneffizienz“

3. Kritik und Gegenkritik



Säulen: Durchschnittliche PS-Zahl verkaufter Neuwagen in Deutschland in den Jahren von 1995 bis 2015

Linie: Durchschnittliche CO₂-Emissionen der neu zugelassenen Pkw in Deutschland von 1998 bis 2015 (in Gramm CO₂ je Kilometer)

Quellen: destatista auf der Basis von Center of Automotive Management und Kraftfahrtbundesamt

II. Ressourceneffizienz im EU-Recht

1. Ein Überblick

- ausgeblendet die omnipräsente Verwendung in der EU-Umwelt*politik* (bspw. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen 2005, Leitinitiative ressourcenschonendes Europa 2010, Umweltaktionsprogramm 2013 u.v.a.m.)
- ausgeblendet unspezifische (nur ressourcenschonende) Regelungen
- Art. 191 Abs. 1 3. SpStr. AEUV: „rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“
- Art. 9 Abs. 1 WRRL (2000/60/EG):
 - „Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,
 - dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt ...“
- Art. 1, 11 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98/EG): Ressourceneffizienz vornehmlich als Zielbeschreibung
- Anhang III Zf. 9 der Industrieemissions-RL (2010/75/EU): „Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz“
- Anhang 1 Zf. 7 (zu Art. 3 Abs. 1) der Bauprodukte-VO (VO (EU) 305/2011): „Das Bauwerk muss derart entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden...“
- Erwggrd. 10, 13 und Art. 21 lit. a Ökodesign-RL (RL 2009/125/EG): Ressourceneffizienz als Umweltparameter

II. Ressourceneffizienz im EU-Recht

2. Das Beispiel der Ökodesign-Richtlinie

- Ursprung: RL 2005/32/EG „zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte“
- Anliegen der RL 2009/125/EG: Schaffung eines „Rahmen[s] für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen für energieverbrauchsrelevante Produkte“
- Basis für die Festlegung allgemeiner Ökodesign-Anforderungen durch „Durchführungsmaßnahmen“ („Tertiärrecht“), Art. 15 Abs. 6
- Kriterien für solche Ökodesign-Anforderungen u.a.
 - „1.1 Die wesentlichen Umweltaspekte... werden unter Berücksichtigung der nachstehenden Phasen des Lebenszyklus des Produkts festgelegt:
 - a) Auswahl und Einsatz von Rohmaterial,
 - b) Fertigung,
 - c) Verpackung, Transport und Vertrieb,
 - d) Installierung und Wartung,
 - e) Nutzung und
 - f) Ende der Lebensdauer, d.h. der Zustand eines Produkts am Ende seiner Erstinutzung bis zur endgültigen Entsorgung.
 - 1.2 Für jede dieser Phasen ist – soweit relevant – Folgendes abzuschätzen:
 - a) voraussichtlicher Verbrauch an Material, Energie und anderen Ressourcen wie etwa Frischwasser,
 - e) Möglichkeiten der Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung von Material und/oder Energie...“
- „Ressourceneffizienz“ nur am Rande erwähnt (Erwggd. 10, Art. 21 lit. a) und gegenüber der Energieeffizienz noch sekundär, aber potentiell gleichrangig erfasst
- Durchführungsmaßnahmen bisher (noch) auf Energieeffizienz konzentriert; Ausnahmen u.a.: Waschmaschinen

III. Ressourceneffizienz – taugliche umweltrechtliche Kategorie?

- rechtsetzungstechnisch: erheblicher Konkretisierungsbedarf
- rechtsetzungspolitisch:

- Schwerpunkt des Handelns muss der Suffizienz und der Konsistenz gelten; Effizienz allein ist, da technokratisch, nicht zielführend
- z.T. Anwendung des Konzepts undurchdacht, so bspw. Erwgrd. 6 f., RL 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der RL 2011/92/EU über die UVP:

„(6) Die Richtlinie 2011/92/EU sollte darüber hinaus so überarbeitet werden, dass gewährleistet ist, dass in der Union der Umweltschutz verbessert, die Ressourceneffizienz gesteigert und ein nachhaltiges Wachstum gefördert wird. Dazu ist es erforderlich, die in ihr vorgesehenen Verfahren zu vereinfachen und zu harmonisieren.

(7) Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben Umweltthemen wie Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit, Schutz der biologischen Vielfalt, Klimawandel und Unfall- und Katastrophenrisiken in der Politikgestaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie sollten daher wichtige Bestandteile der Bewertung und Entscheidungsfindung sein.“

- „Ressourceneffizienz“ ist eine umwelt- und wirtschaftspolitische, wohl auch schon umweltrechtliche Kategorie.
- Unter der Voraussetzung, dass ihre Konkretisierungsbedürftigkeit und ihre begrenzte Leistungsfähigkeit berücksichtigt wird, kann Ressourceneffizienz auch eine *sinnvolle* umweltrechtliche Kategorie sein.

Literatur

Susanne Hartard u.a. (Hrsg.), Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, Nomos, Baden-Baden 2008

Franz Reimer (Hrsg.): Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht? (Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Bd. 26), Nomos, Baden-Baden 2016 (i.E.)

Franz Reimer/Susanne Tölle: Ressourceneffizienz als Problem-begriff, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2013, S. 589 ff.

Joachim Sanden u.a., Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, E. Schmidt, Berlin 2012

Thomas Schomerus/Laura Spengler, Die Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie – auf dem Weg zur „Super-Umweltrichtlinie“?, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2010, S. 54 ff.

Susanne Tölle, Der Rechtsrahmen für den Erlass von Ökodesign-Anforderungen (Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht, Bd. 27), Nomos, Baden-Baden, Juli 2016

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

