Auf dem Weg zur einem Ressourcenschutzgesetz?

Prof. Dr. Anja Hentschel / Prof. Dr. Alexander Roßnagel

UNIKASSEL VERSITÄT

Umweltrecht

Fachtagung
„Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht“
Berlin, 21. Juni 2016

Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes

Aufgabenstellung

- Rechtliche Hemmnisse für den Ressourcenschutz identifizieren,
- Vorschläge zu ihrer Beseitigung erarbeiten,
- Rechtsrahmen und sinnvollen Instrumentenmix konzipieren
- Beitrag zur Verankerung eines wirksamen Ressourcenschutz-regimes im deutschen Recht leisten

Projekt

Durchführung: FG Öffentliches Recht der Universität Kassel

Laufzeit: Juli 2012 bis Oktober 2016

Vorgehen

Vorstudie „Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes“

Überprüfung bestehender Ressourcenschutzregelungen

Regelungskonzept zur Verbesserung des Ressourcenschutzes

Mögliche Ansätze für die systematische Regelung

1. **Ressourcenschutz-Gesetzbuch**
   - Hohe symbolische Bedeutung
   - Große politische Widerstände
   - Schwierigkeiten der Abgrenzung und Vorrangbestimmung
2. **Verteilte Fachregelungen**
   - Zielgerechte Regelungen in Sektoren
   - Zersplitterung des Ressourcenschutzrechts
   - Gefahr von Inkonsistenzen und unsystematischen Regelungen
3. **Stammgesetz und sektorspezifische Fachregelungen**
   - Symbolische Strahlkraft und politische Bedeutung
   - Regelung der zentralen Fragen in einem Gesetz
   - Problemgerechte Konkretisierungen in Fachgesetzen
   - Bedeutung für die Auslegung von Rechtsbegriffen
   - Berücksichtigung in Ermessensausübung und Abwägung

Inhalt eines Stammgesetzes

1. Ziele des Ressourcenschutzes
2. Grundsätze des Ressourcenschutzes
3. Pflicht zum Ressourcenschutz
4. Anwendungsbereich des Gesetzes
5. Begriffsdefinitionen
6. Ressourcenschutzprogramm des Bundes
7. Monitoring
8. Bericht der Bundesregierung
9. Vorbildwirkung
10. Bildungsmaßnahmen
11. Ressourcenschutzkommission

Rechtliche Wirkungen eines Stammgesetzes

Allgemeine rechtliche Wirkungen

- Rahmensetzung und Grundlage für besseren Ressourcenschutz
- Mehr Transparenz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit
- Stammgesetz und Ressourcenschutzprogramm – eine verlässliche Planungsgrundlage für Umsetzungsmaßnahmen
- Orientierung für Ergänzungen der Fachgesetze

Grundrechtseingriffe

- Problem- und situationsgerechte Verpflichtungen in Fachgesetzen

Handlungsorientierte Wirkungen

- Unmittelbare Verbindlichkeit für Adressaten (Verhaltensvorgaben, Handlungs- und Sorgfaltspflichten, Begründungslast)
- Beachtung bei unbestimmten Rechtsbegriffen, Planungs- und Ermessensentscheidungen sowie Abwägungen

Raumordnung

- Erweiterung der **Leitvorstellung** in § 1 ROG auf den Untergrund
- Ergänzung des **Planungsgrundsatzes** zu standortgebundenen Rohstoffen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG um:
  - Umweltschützende Verpflichtung im Sinne einer vorsorgenden, effizienten und umweltschonenden Rohstoffsicherung
  - Umweltschützende Verpflichtung im Sinne einer geordneten, effizienten, umweltschonenden und sparsamen Aufsuchung und Gewinnung
- Festlegung eines **Planungshorizonts** (10 bis 15 Jahre)
- **Bedingt aufschiebende Planungen** und Zwischennutzungen
- Engere Verzahnung mit dem **Bergrecht**

Bedarfsplanung

- Berücksichtigung von **Bedarfsprognosen** möglich
- Differenzierung überregionale und **regionale Bedarfsplanung**
  - Für regional bedeutsame Rohstoffe (Kies, Sand)
- Bedarfsausrichtung ist **grundrechtsrelevant**
- **Bedarf**:
  - Bedarf an Rohstoffen, die bei Beachtung der Ressourcen-schutzziele über einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich benötigt werden
- **Ziel**:
  - umweltgerechte Steuerungsmöglichkeit des Abbaus
  - Ausschluss der übermäßigen Inanspruchnahme von Ressourcen und Landschaft
  - Ausschluss ineffizienter Gewinnung von Rohstoffen

Bauleitplanung

- Stärkung ressourcenschutzbezogener Aspekte durch Ergänzung der **Abwägungsbelange**
  - § 1 Abs. 6 Nr. 7f BauGB (Umweltbelange)
  - § 1 Abs. 6 Nr. 8f BauGB (Sicherung Rohstoffe)
- Neuer ressourcenbezogener **Handlungsansatz** in § 1a BauGB
- Gebot zur Rohstoffverwendung in der **Baunutzungsverordnung**
  - Mindestanteil an Sekundärrohstoffen
- Stärkung der **Innenentwicklung**
  - Bodenschutzklausel als Optimierungsgebot („ist“ statt „soll“)

Nutzung von Gebäuden / Bauprodukte

- Differenzierung nach Neubauten und Bestandsgebäude
- Ergänzung der Regelungen zum **städtebaulichen Vertrag**
- **Gebot zur Rohstoffverwendung** im BauGB und der BauNVO
  - Mindestanteil an Sekundärrohstoffen in der BauNVO
  - Mindestanteil an Sekundärrohstoffen bei Sanierung und Instandsetzung
- Abstimmung der Anforderungen von **EnEV und EEWärmeG**
- Umsetzung der Vorgaben der **EU-Bauprodukteverordnung**
  - Nr. 7 des Anhangs I: nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Fachplanung

Infrastrukturplanung am **Beispiel Straße**

- Besondere Situation der Planung über **Verkehrswegeplan**
- **Gesetzesänderung** / Gesetzerlass erforderlich, um Ressourcen-schutz zu stärken
  - Orientierung am EnWG (Netzausbauplanung)
- Verankerung des **Vorrangs** von Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung der Infrastruktur und ressourcenverbrauchs-optimierten Instandhaltungslösungen gegenüber dem Neu- und Ausbau der Infrastrukturen im Gesetz
- Ergänzung der Regelungen zur Bestimmung der **Linienführung** und zur **Planfeststellung** um Ressourcenschutzaspekte

Bundesberggesetz

Erlaubnisse und Bewilligungen

- Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung
- Änderung der Versagungsgründe („zuzuteilendes Feld“)
- Ermessensentscheidung

Zulassung von Betriebsplänen

- Ein Rahmenbetriebsplan für jedes Bergbauvorhaben
- in einem Planfeststellungsverfahren
- Haupt- und Sonderbetriebsplan als gebundene Zulassung
- Anpassung des Rahmenbetriebsplans bei Abweichung

Vorläufiges positives Gesamturteil

- Frühzeitige Berücksichtigung bestehender Hindernisse
- Rechtssicherheit für Antragsteller durch Bindung an vpGU

Bundesimmissionsschutzgesetz

Zusätzliche Betreiberpflicht in § 5 Abs. 1 BImSchG

„… 5. Primärrohstoffe sparsam und effizient verwendet werden, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist“.

Ziele der Ressourcenschutzpflicht

- Steuerung des Inputs der Rohstoffe (Recycling/Substitution)
- Ressourcenschonung durch Einsparung oder Substitution

Notwendigkeit der Konkretisierung

- Verordnung oder Verwaltungsvorschrift, Antragsunterlagen
- BVT-Prozess und Stand der Technik

Steuerungsmöglichkeiten

- Ressourcenschonende Techniken
- Innovationsanreize (Effizienz, Konsistenz und Suffizienz)

Abfallrechtliche Produktverantwortung

Anforderungen an die Produktgestaltung

- Einsatz von Sekundärrohstoffen
- Erweiterung der Verantwortung auf die Vorkette
- Anforderung an die Langlebigkeit
- Reparatur- und Demontagemöglichkeiten
- Top-Runner-Modell plus Fördermöglichkeiten
- Ausreichende Informationen für Demontage und Recycling

Unterstützung herstellereigener Rückführungssysteme

- Anpassung der Entsorgungskosten und Garantiebeiträge
- Technische Unterstützung der Rückführung (RFID / Barcode)
- Kooperation mit Vertriebsstätten
- Sachgemäße Sammlung und Transport

Ressourcenschutz durch Abfallvermeidung

- **Abfallvermeidungsprogramm** seit 2013
- Anknüpfung am Begriff der Vermeidung in § 3 Abs. 20 KrwG
- Europarechtlich vorgegeben
- Vielfach bereits **Ressourcenschutzbezüge** vorhanden
  - Abfallerzeugung
  - Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase
  - Verbrauchs- und Nutzungsphase
- Verstärkte Berücksichtigung bei **Implementierung und Fortentwicklung**
  - Verschränkung zu ProgRess
  - Schnittstellen zu Verwertung (Beitrag zur Vermeidung)

Informationsrechte

- **Erklärungs-, Auskunfts- und Berichtspflichten**
- Aufnahme von spezifischen Informationspflichten in Bezug auf die Reduzierung der Ressourceninanspruchnahme und die Verbesserung des Ressourcenschutzes in Fachgesetze
- Anknüpfung an existierende **Berichtspflichten** (TEHG, PRTR, REACh)
- Weitere **Informationsinstrumente**
  - Kennzeichnungen
  - Hinwirken auf Selbstverpflichtungen

Ressourcenbezogene Kapitalmarktregelungen

Listingbedingungen für Wertpapierbörsen

- Börsenrat gegen nicht kapitalmarktbezogene Bedingungen

Risikomanagement von Finanzdienstleistern

- Ressourcenbezogene Risiken, aber bedingt effektiv

Ressourcenbezogene handelsrechtliche Offenlegung

- § 289 HGB: Erklärung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren
- Ausweitung durch CSR-Richtlinie: Umsetzung bis 6.12.2016
- Verweis auf Global Reporting Initiative (GRI)
- Ressourcenbezogene Leistungsindikatoren:
  - Rohstoffverbrauch,
  - Einsatz von Sekundärrohstoffen,
  - Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen,
  - Zurückgenommene Altprodukte

Zusammenfassung

Stammgesetz zur Fokussierung des Ressourcenschutzes

- Demokratische Anerkennung als Allgemeininteresse
- Organisation des allgemeinen Umgangs mit Ressourcenschutz
- Orientierungspunkt für sektorspezifische Regelungen

Sektorspezifische Regelungen für angepasste Anforderungen

- Integration des Ressourcenschutzes in das Fachrecht
- Effektive angepasste spezifische Regelungen
- Fachbezogene angemessene Steuerung

Unterstützung durch ressourcenbezogene Informationen

- Erweiterung von Erklärungs-, Auskunfts- und Berichtspflichten
- Handelsrechtliche Offenlegung