

Europäische Rohstoffpolitik und ihre Herausforderungen und Lösungsansätze

Grundsatzpapier der Bundessparte Industrie

Letzte Aktualisierung: 6.2.2012

Das Dokument fasst die aktuellen Positionen und Meinungen der Fachorganisationen und Unternehmen der Bundessparte Industrie in der Wirtschaftskammer Österreich zusammen. Das Papier wurde im Rahmen des Interessenausgleiches erstellt. Da sich der europäische rohstoffpolitische Prozess stetig weiterentwickelt, soll das Dokument als „work in progress“ verstanden werden und dient der weiteren Kommunikation und Meinungsbildung zusammen mit unseren Ansprechpartnern.

Das Dokument nimmt Bezug auf folgende Dokumente:

- *Mitteilung der Kommission KOM(2011) 25/5 „Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials“ vom 2. Februar 2011*
- *Schlussfolgerungen des Rates zum Thema "Rohstoffe und Grundstoffmärkte: „Herausforderungen und Lösungsansätze“ vom 14. März 2012*
- *Mitteilung der Kommission KOM(2011) 571 „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ vom 20. September 2011*

Kontakt:

Bundessparte Industrie | Abteilung Umwelt- und Energiepolitik
Wirtschaftskammer Österreich | 1045 Wien, Wiedner Hauptstraße 63
Tel 05 90 900/3417 | Fax 05 90 900/273 | Mail bsi@wko.at | Web <http://wko.at/industrie>

1. Grundstoffmärkte und Rohstoffe

Die weltweiten Rohstoffmärkte sind aufgrund von bestimmten Einflussfaktoren volatil und damit unvorhersehbarer geworden. Es ist positiv, dass sich die Europäischen Institutionen des Themas annehmen, das aufgrund der hohen Ressourcenabhängigkeit Europas an Wichtigkeit gewonnen hat.

Künstliche Verzerrungen bei der Verfügbarkeit und Preisbildung von Rohstoffen und absichtliche Begünstigungen im internationalen Wettbewerb (Double Pricing, Exportsteuern, Export-Beschränkungen) haben in der jüngeren Vergangenheit zu Problemen in der europäischen und österreichischen Industrie geführt. Daneben gelten globale Phänomene wie überzogene Spekulationen, die Konkurrenz von energetischer und stofflicher Nutzung bzw. Naturkatastrophen als zusätzliche Preistreiber.

Unternehmenszuständigkeit

Das Management von Rohstoffen ist Kernaufgabe der Unternehmen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen jene Rahmenbedingungen schaffen, die es Unternehmen ermöglichen, diese Aufgaben wahrnehmen zu können. Einer generellen Bevorratung von (kritischen) Rohstoffen steht die österreichische Industrie skeptisch gegenüber, auch, da zum aktuellen Zeitpunkt zu viele Fragen (Verteilungsschlüssel, Zuständigkeiten, zwischenstaatliche Verantwortlichkeiten, ...) im Raum stehen.

Abgrenzung zum Geschehen auf Finanzmärkten

Die spekulativen Vorgänge auf Rohstoffmärkten haben prinzipiell nichts mit der physischen Rohstoffversorgung an sich zu tun. Daher sollte eine klare Trennung bei der Analyse von jeweiligen Problemursachen und Problemlösungen getroffen werden. Finanzpolitische Entscheidungen können keine rohstoffpolitischen Entscheidungen ersetzen, ebenso gilt auch das umgekehrte Prinzip.

Abgrenzungen der rohstoffpolitischen Felder

Grundsätzlich sind die Inhalte der Mitteilung der Kommission begrüßenswert, obwohl durch die Ausweitung auf den Agrar- und Energiesektor eine Breite erreicht wird, die die effiziente Zielverfolgung in den einzelnen Feldern erschweren könnte. Festzuhalten ist:

- Bisherige Bemühungen um die Rohstoff-Initiative der Europäischen Kommission dürfen nicht im Kontext mit anderen, aktuellen Themen an Bedeutung verlieren.
- Es ist offensichtlich, dass mittlerweile auch land- und forstwirtschaftliche Rohstoffe wie Getreide, Zucker, Holz etc. von massiven Preisschwankungen und Verknappungen betroffen sind, weshalb auch in diesen Bereichen maßgeschneiderte Maßnahmen gesetzt werden müssen.

Fazit

Die verantwortlichen Institutionen auf europäischer Ebene sollten daher den weiteren rohstoffpolitischen Prozess so gestalten, dass folgendes gewährleistet wird:

- Permanente Abstimmung zwischen der europäischen Handels-, Industrie-, Agrar- und Finanzpolitik
- Eine federführende Generaldirektion in der Europäischen Kommission für die Rohstoff-Gesamtstrategie
- Bereits laufende Prozesse wie die Rohstoff-Initiative dürfen nicht gehemmt werden
- Ausbau des Monitoring zur Beurteilung der Marktentwicklung in Europa und weltweit - mittel- und langfristig.

2. Positionen zur europäischen Rohstoff-Initiative

Faire und dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen von den Weltmärkten (Rohstoffdiplomatie) - I. Säule

Insbesondere die Exportbeschränkung (Exportsteuern, Exportlizenzen, Exportquoten) von Rohstoffen durch Drittstaaten hat sich als eines der Hauptprobleme herausgestellt. Im Rahmen der vereinbarten Regeln muss ein freier, fairer und WTO-konformer internationaler Handel eingehalten werden. Entsprechende Streitbeilegungsverfahren sind ein durchaus lauterer Mittel zur Problembeseitigung, können aber nur mittel- bis langfristig wirken.

Die Europäische Union muss daher künftig nicht nur in Welthandelsfragen offensiver auftreten, sondern auch die direkte diplomatische und handelspolitische Kooperation mit Drittstaaten forcieren, um kurzfristige Defizite leichter beseitigen zu können.

Generell stellt sich die Frage, ob Rohstoff-diplomatische Bemühungen anderer globaler Marktteilnehmer, die bereits seit Jahren und Jahrzehnten in bestimmten Märkten aktiv sind, in kurzer Zeit durch die EU aufgeholt werden können. Solche Staaten ziehen mitunter auch daraus einen Wettbewerbsvorteil, dass sie keine europäischen Standards ökologischer, sozialer, ethischer oder ökonomischer Natur einhalten müssen, wenn sie Beziehungen zu rohstoffreichen Drittstaaten pflegen.

Die zuständigen Institutionen der EU sollten daher umso mehr bemüht sein, Mitstreiter zu finden und europäische Standards auch weltweit zu etablieren. Strategische Partnerschaften sind nicht nur in Afrika, sondern überall dort zu knüpfen, wo benötigte Rohstoffe vorhanden und verfügbar sind.

Förderung einer nachhaltigen Versorgung in der EU - II. Säule:

Der Stellenwert des europäischen Bergbaus und der nachgelagerten Industriebranchen kann durch den Ausbau dieser zweiten Säule einen neuen Stellenwert und neue Akzeptanz gewinnen. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen, die die Investitionsfreudigkeit der Branche deutlich anheben sind ebenso wie klare und verständliche rechtliche Rahmenbedingungen im Anlagen- und Umweltrecht unabdingbar.

Aktive Unternehmen in diesem Bereich sind daher optimal zu unterstützen, sei dies mit entsprechenden F&E Maßnahmen, Förderungen, steuerlicher Anerkennung oder Krediten.

Für die produzierende Industrie ist eine nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen, wie bereits eingangs erwähnt, von entscheidender Bedeutung. Aufgrund von Wertschöpfungsketten und einer Abhängigkeit, die sich im Sektor betreffend der erforderlichen Rohstoffe und der notwendigen Rohstoffmengen vollkommen unterschiedlich darstellt, kann nur eine nachhaltige Rohstoffversorgung der produzierenden Industrie in der EU deren Wettbewerbsfähigkeit sichern.

Die nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen muss an den Erfordernissen der Industrie orientiert sein, unabhängig von Rohstoff oder Menge.

Der Raum für die wirtschaftliche Entwicklung des rohstoffabbauenden Sektors ist in Europa aus umweltpolitischen, raumordnungsrechtlichen und geographischen Gründen sowie aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen knapp geworden. Leitlinien der Europäischen Kommission, wie jene betreffend „Rohstoffabbau in Natura 2000 Gebieten“ setzen in diesem Zusammenhang ein wichtiges Signal, zumal rund 18 % der gesamten EU Landfläche Natura 2000 Gebiete sind.

Der Abbau von Rohstoffen muss künftig viel stärker bei raumplanerischen (vgl. den österreichischen Rohstoffplan!) und umweltpolitischen Entscheidungen sowie Änderungen von Rechtsvorschriften (Überprüfung von rechtlichen Regelungen auf Rohstoffrelevanz) mit bedacht werden. Eine Koexistenz zwischen wirtschaftlichen Tätigkeiten und Naturschutz ist unter Beachtung von entsprechenden Kriterien möglich und muss an die Stelle von Umwelt-Tabus treten.

Eine Verknüpfung von lokalen, überregionalen und EU-weiten **Bedarfsprognosen** und den entsprechenden Rohstoffabbau-Möglichkeiten fehlt bis dato und bildet eine unübersehbare Achillesferse in künftigen Rohstoff-Krisensituationen.

Hochqualitative europäische Statistiken und Datenaufbereitungen sind der Grundpfeiler für richtige kurz-, mittel- oder langfristige Entscheidungen und müssen daher unionsweit rasch aufgebaut werden.

Steigerung der Ressourceneffizienz und Förderung des Recycling - III. Säule:

Während im Jahr 2011 bereits die Eckpunkte der Roadmap Ressourceneffizienz skizziert wurden, steht in den kommenden Jahren die Entwicklung geeigneter **Ziele und Indikatoren** zur Bewertung der Ausgangslage und der Verbesserungspotenziale an. Erst in der Folge erscheint die Formulierung von tiefer greifenden **Maßnahmen** zur Verbesserung der Ressourceneffizienz sinnvoll.

Die europäischen Staaten benötigen daher einheitliche Indikatorensätze und vergleichbare statistische Daten, um Verzerrungen in der Wahrnehmung zu vermeiden. Maßnahmen sind auf ihre Auswirkungen im Zusammenhang mit einer globalisierten Wirtschaft (z.B. insgesamt höherer Ressourcenverbrauch/Produkteinheit bei Verlagerung der Produktion in Billiglohnländer - „Production Leakage“) sorgfältig zu prüfen. Ressourceneffizienz-Ziele der EU dürfen in keinem krassen Missverhältnis zu realistischen Maßnahmen stehen.

Moderne Volkswirtschaften zeichnen sich durch hohe Arbeitsteilung und intensiven Handel aus. Die Optimierung des damit verbundenen Stoffstrom-Managements ist Gegenstand von aktuellen Diskussionen. Dabei ist die **Nutzung von Ressourceneffizienz-Potentialen** in der Industrie oft stark abhängig von der Größe und Struktur der Unternehmen. Großbetriebe, die über ausreichende Kapazitäten und Know How verfügen, weisen bereits heute einen hohen Effizienzgrad und detailoptimierte Produktionsprozesse auf. Im KMU Bereich könnte durch gezielte Unterstützung ein ähnliches Niveau erreicht werden.

Im Hinblick auf Ressourceneffizienz-Bemühungen müssen maßgeschneiderte Maßnahmen zur Unterstützung von Industrie und Wirtschaft entwickelt werden, die unter anderem die Struktur und Größe von Unternehmen berücksichtigt.

Europa verfügt im weltweiten Vergleich über einen gut entwickelten **Recyclingsektor**. Die diesbezüglichen rechtlichen Rahmenbedingungen sind vorhanden, können aber nicht einen beträchtlichen **illegalen Abfluss von kritischen und nicht kritischen Rohstoffen** in Drittstaaten mit negativen Folgen für die Umwelt und die Gesundheit der betroffenen Bevölkerung effizient verhindern. Des Weiteren können sinnvolle Projekte in der europäischen Rechtssetzung wie etwa einheitliche Abfallende-Bestimmungen die Ressourcensicherung in Europa unterstützen.

Striktere Kontrollen und ein verbesserter transnationaler Vollzug sollten dabei Vorrang gegenüber der Erlassung zusätzlicher Rechtsvorschriften oder internationalen Zertifikaten haben. Das Thema „Illegal Waste Shipment“ sollte auch verstärkt Bestandteil von diplomatischen und handelspolitischen Maßnahmen der ersten Säule sein. EU-weit einheitliche Vorschriften für die Kontrollen wären zu begrüßen.

Steuern und Subventionen werden zunehmend als jene Hebel angesehen, die eine effektive Minimierung des Ressourcenverbrauches bewerkstelligen könnten. Vergessen wird dabei leicht, dass dies fatale komplexe Auswirkungen zu Folge haben kann und die ohnehin angespannte Versorgungssituation noch zusätzlich dramatisieren könnte.

Die Voraussetzung für Rohstoffsteuern wäre theoretisch eine Entlastung des Faktors Arbeit. Da jedoch keine diskussionswürdigen Steuerreform-Konzepte vorliegen, kann angesichts der angespannten Budgetsituation der Staaten nur eine Zusatzbelastung für die Wirtschaft die Folge sein. Vor der Streichung sogenannter „umweltschädlicher Subventionen“ sollten eine einheitliche europäische Definition gefunden und seriöse Folgenabschätzungen durchgeführt werden.

In der Produktentwicklung liegt vermutlich eines der größten Potenziale zur Anhebung der Ressourceneffizienz: Die **Substitution von kritischen Rohstoffen** kann nur dann erfolgreich sein, wenn ausgezeichnete Rahmenbedingungen für die Grundlagen- und angewandte Forschung vorherrschen. Substitutionen sind zwar schon heute möglich, nachhaltig ist aber nur eine Substitution durch tatsächlich verfügbare Rohstoffe. Zu vermeiden ist die Substitution kritischer Rohstoffe durch solche Rohstoffe, deren Verfügbarkeit die Abhängigkeit lediglich verschieben (Beispiel: Substitution von Blei durch Bismut in metallischen Legierungen).

Ökodesign kann Belastungen eines Produktes während des gesamten Lebenszyklus an der Wurzel bekämpfen, schafft aber unter Umständen Probleme durch starre Vorschriften, die an der Produktinnovation und der Erfüllung von Kundenwünschen vorbeigehen.

In beiden Fällen ist die Bereitstellung von ausreichenden und gezielten Mitteln für Forschung und Entwicklung unabdinglich.

3. Zur Ausweitung des europäischen Rohstoff-Spektrums

Die Europäische Rohstoffpolitik und die Politikmaßnahmen zur Rohstoff-Sicherung werden künftig ein breiteres Spektrum, wie etwa nachwachsenden Rohstoffe, umfassen. Dies ist positiv zu bewerten, sofern bereits laufende Initiativen und Prozesse nicht gehemmt werden und alle Rohstoffarten eine adäquate Berücksichtigung finden.

Agrarische (regenerative) Rohstoffe wie z.B. Zucker, Stärke, Öle und Fette werden nicht nur zur Herstellung von **Lebensmitteln**, sondern auch als Rohstoffe für **chemische Synthesen** eingesetzt. Aus Gründen der Nachhaltigkeit kommt es mittlerweile auch zu einem starken Anstieg der **energetischen Nutzung** in Form von Biokraftstoffen. Gleiches gilt für die thermische Nutzung von Altpapier und Holz. Betreffend Holz schaffen Exportsteuern, hohe Transportkosten und naturschutzrechtliche Einschränkungen (z.B. Außernutzungstellung von Wäldern) Knappheit und treiben die Preise in die Höhe. Studien belegen, dass Europa in den kommenden Jahren mit massiven Versorgungsdefiziten bei Holz zu kämpfen haben wird. Negative wirtschaftliche Auswirkungen für Länder mit großen Holz - Wertschöpfungsketten wie Österreich wären die Folge.

Die zunehmenden Nutzungskonkurrenzen und langfristige, systembedingte Versorgungsengpässe müssen ihren Niederschlag in Politikmaßnahmen zur Rohstoffsicherung finden. Eine stoffliche Nutzung ist als grundsätzlich vorrangig anzusehen. Es gilt das in der Energiestrategie Österreich 2010 festgehaltene Postulat: „Nutzungskonkurrenzen sind im Sinne vom kaskadischen Ressourcennutzung aufzulösen, Wechselwirkungen zwischen energetischer und nicht energetischer Ressourcennutzung zu beachten.“ Abweichend davon kann nach Ansicht der Hersteller von Biomasseheizsystemen die kaskadische Nutzung nur dort sinnvoll sein, wo sie die Verfügbarkeit von Rohstoffen für alle Verbraucher erhöht, ohne gleichzeitig durch Gesetze oder Förderungen wettbewerbsverzerrend zu wirken. Isolierte Förderungen sind jedenfalls zu unterbinden. Es ist notwendig, zusätzlich nutzbare Holz mengen im Inland zu erschließen und den jährlichen Holzeinschlag an den jährlichen Zuwachs (Nachhaltigkeitsgrenze) heran zu führen.

Preis- und Mengenentwicklungen von nachwachsenden Rohstoffen hängen mittlerweile entscheidend von den Entwicklungen auf den **Weltmärkten** bzw. von zunehmenden Spekulationen auf internationalen **Rohstoffbörsen** ab. Die wachsende Weltbevölkerung, der Anstieg der Kaufkraft und Ernteschwankungen verschärfen diese Situation. Länder wie China sind zudem aufgrund ihrer Wirtschaftsordnung in der Lage, höhere Preise für bestimmte Rohstoffe zu bezahlen und beeinflussen dadurch die Situation zusätzlich.

Um die Bereitstellung hochqualitativer Produkte aus heimischer Produktion dauerhaft gewährleisten zu können, sind die Unternehmen auf eine sichere und regelmäßige Verfügbarkeit der benötigten Rohstoffe zu fairen Preisen und gewünschten Qualitäten angewiesen. Neben der konsequenten Umsetzung der Abfallhierarchie kann auch die optimierte Sammlung und Sortierung von bestimmten Rohstoffen wie Altpapier und Baureststoffe aus Holzprodukten (z.B: Recyclingholz-Verordnung ab Frühjahr 2012 gültig) die Verfügbarkeiten erhöhen.

Dem vermehrten **Wunsch nach Produkten** aus nachwachsenden Rohstoffen kann nur dann entsprochen werden, wenn Verfügbarkeit, Qualität und Marktpreis stimmen.

Durch Forschung müssen weiterhin chemische Verfahrens- und Produktentwicklungen vorangetrieben werden, mit dem Ziel einer Konkurrenz zur Erzeugung von Nahrungsmitteln gegenzusteuern. Maßgeblich ist dabei die Beobachtung, Analyse und Reaktion auf die Rohstoffverfügbarkeit, den Rohstoffwandel und den Forschungsbedarf zur effektiven Nutzung von Rohstoffen.