

Vorschlag COM(2023) 160 vom 16. März 2023 für eine **Verordnung zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen**

KRITISCHE ROHSTOFFE

cepAnalyse Nr. 8/2023

LANGFASSUNG

A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	2
1 Hintergrund und Ziele	2
2 Geltungsbereich: Strategische und kritische Rohstoffe	2
3 Priorisierung strategischer Projekte	2
4 Rohstofferkundung	3
5 Risikoüberwachung.....	3
6 Kreislaufwirtschaft.....	4
7 Europäischer Ausschuss für kritische Rohstoffe	4
B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	5
1 Stand der Gesetzgebung	5
2 Politische Einflussmöglichkeiten	5
3 Formalien.....	5
C. BEWERTUNG.....	5
1 Ökonomische Folgenabschätzung	5
1.1 Die Kapazitätsziele	5
1.2 Die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren.....	7
1.3 Mechanismen der Risikoüberwachung.....	8
1.4 Aufbau strategischer Lagerbestände	9
1.5 Förderung der Kreislaufwirtschaft.....	9
1.6 Koordination zwischen den Mitgliedstaaten	11
2 Juristische Bewertung	12
2.1 Kompetenz.....	12
2.2 Subsidiarität.....	12
2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht	12
D. FAZIT	12

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund und Ziele

- ▶ Das parallele Auftreten zahlreicher externer Schockereignisse in jüngster Zeit hat die Verletzbarkeit der EU-Lieferketten offengelegt. Der Beginn der Ketten, d.h. der Zugang zu Rohstoffen, steht in besonderem Fokus, hängt hieran doch die gesamte nachgelagerte Wertschöpfung. Künftig gilt dies vor allem für kritische Mineralrohstoffe in Form seltener Metalle wie Lithium, Kobalt und den Seltenen Erden, die für den Übergang in ein post-fossiles, digitales Zeitalter unabdingbar sind. Diese Rohstoffe haben gemeinsam, dass sich ihre Förderung und Verarbeitung gegenwärtig global in wenigen Ländern (insbesondere China) konzentrieren, für die zudem erhebliche länderspezifische Risiken zu konstatieren sind. Vor diesem Hintergrund nehmen die Rufe nach einer EU-weiten Strategie für den Umgang mit diesen kritischen Rohmaterialien zu.
- ▶ Die Kommission will mit ihrem Vorschlag die Versorgungssicherheit im EU-Binnenmarkt im Bereich kritischer Mineralrohstoffe stärken [Art. 1 (1)], indem der Aufbau neuer Beschaffungskanäle unterstützt und so ein Beitrag zur Diversifizierung der Rohstoffversorgung geleistet wird. Als Ziele für 2030 definiert sie [Art. 1 (2)]
 - den Aufbau EU-interner Kapazitäten der Rohstoffförderung von mind. 10% des EU-Jahresverbrauchs „strategischer“ Rohstoffe,
 - den Aufbau EU-interner Kapazitäten der Rohstoffraffinade von mind. 40% des EU-Jahresverbrauchs „strategischer“ Rohstoffe,
 - den Aufbau EU-interner Kapazitäten im Rohstoff-Recycling von mind. 15% des EU-Jahresverbrauchs „strategischer“ Rohstoffe,
 - die Diversifizierung der EU-Importe, so dass bei jedem „strategischen“ Rohstoff in jedem Verarbeitungsschritt kein Handelspartner allein mehr als 65% des EU-Jahresverbrauchs deckt,
 - die Verbesserung der Fähigkeiten der EU im Bereich Monitoring und Minderung von Beschaffungsrisiken sowie
 - die Sicherung des freien Rohstoffhandels im EU-Binnenmarkt, bei Gewährleistung eines hohen Niveaus an Umweltschutz.

2 Geltungsbereich: Strategische und kritische Rohstoffe

- ▶ Die Verordnung legt für bestimmte als „strategisch“ [Anhang I] und/oder „kritisch“ [Anhang II] eingestufte Rohstoffe jeweils spezifische Vorgaben fest.
 - „Rohstoffe“ sind unverarbeitete und verarbeitete Stoffe, die als Input für die Herstellung von Zwischen- und Endprodukten verwendet werden [Art. 2 (1)].
 - Zu den als „strategisch“ eingestuften Rohstoffen zählen u.a. Kobalt, Kupfer, Lithium, Magnesium und Seltenerdmetalle für Permanentmagnete [Art. 2(2) und Art. 3 i.V.m. Anhang I]. Die Kommission wird ermächtigt, die Liste durch delegierten Rechtsakt zu aktualisieren. Die aktualisierte Liste soll diejenigen Rohstoffe enthalten, bei denen die strategische Bedeutung, das prognostizierte Nachfragewachstum und die Schwierigkeit, ihre Erzeugung zu steigern, mit am höchsten bewertet werden [Art. 3 (2) und Art. 36 i.V.m. Art. 290 AEUV].
 - Zu den als „kritisch“ eingestuften Rohstoffen zählen u.a. Bauxit, Kupfer, Gallium, Schwere seltene Erden, Leichte seltene Erden, Lithium und Magnesium [Art. 2 (3) und Art. 4 i.V.m. Anhang II]. Die Kommission wird ermächtigt, die Liste mittels delegierten Rechtsakts zu aktualisieren. Die aktualisierte Liste soll sämtliche als „strategisch“ eingestuften Rohstoffe enthalten sowie weitere Rohstoffe, die bestimmte Schwellenwerte für ihre wirtschaftliche Bedeutung und das Versorgungsrisiko erreichen oder überschreiten [Art. 4 (2) und Art. 36 i.V.m. Art. 290 AEUV].
 - Die Kommission muss die Listen der „strategischen“ und der „kritischen“ Rohstoffe alle vier Jahre überprüfen und bei Bedarf aktualisieren [Art. 3 (3) und Art. 4 (4)].

3 Priorisierung strategischer Projekte

- ▶ Rohstoffbezogene Projekte sollen als „strategische Projekte“ anerkannt werden, sofern sie [Art. 6 (1)]
 - einen bedeutenden Beitrag zur Versorgungssicherheit mit „strategischen“ Rohstoffen leisten,
 - innerhalb eines angemessenen Zeitraums technisch durchführbar sind,
 - in nachhaltiger Form durchgeführt werden,
 - grenzüberschreitenden Nutzen für andere Mitgliedstaaten (bei Projekten in der EU) oder beteiligte Drittstaaten (bei Projekten in Drittstaaten) entfalten und
 - ihr Produktionsvolumen mit hinreichender Genauigkeit prognostiziert werden kann.

- ▶ Der Antrag auf Anerkennung ist vom Projektträger bei der Kommission einzureichen [Art. 6 (1)].
- ▶ Die Kommission muss unter Berücksichtigung einer vom einem „Europäischen Ausschuss für kritische Rohstoffe“ eingereichten Stellungnahme innerhalb einer Zeitspanne von 60 Tagen über die Anerkennung des Projekts entscheiden [Art. 6 (6)].
- ▶ Nach Anerkennung muss der Projektträger alle zwei Jahre der Kommission einen Bericht über den Fortgang des Projekts vorlegen [Art. 7 (5)].
- ▶ Anerkannte „strategische Projekte“ sollen in ihrer Umsetzung beschleunigt werden, indem
 - ihnen von den betroffenen Mitgliedstaaten der – soweit in deren nationalen Recht vorgesehen – höchste Prioritätsstatus zuzusprechen ist [Art. 9 (2)],
 - sie bei allen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens streitigen Verfahren als besonders dringlich eingestuft werden [Art. 9 (3)],
 - öffentliche Konsultationen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen [UVP-Richtlinie 2011/92/EU, Art. 5 (1)] höchstens 90 Tage dauern dürfen [Art. 11 (4)],
 - Genehmigungsverfahren für Bergbauprojekte höchstens 24 Monate und für reine Raffinade- oder Recyclingprojekte höchstens zwölf Monate dauern dürfen [Art. 10 (1)],
 - die Mitgliedstaaten ihnen administrative Unterstützung bei der Umsetzung gewähren [Art. 14 (2)],
 - sie Beratung über den Zugang zu zusätzlichen Finanzierungsquellen erhalten [Art. 15 (1)] und
 - Marktplattformen für den Abschluss von Abnahmeverträgen eingerichtet werden [Art. 16 (1)].

4 Rohstofferkundung

- ▶ Jeder Mitgliedstaat muss ein nationales Erkundungsprogramm für „kritische“ Rohstoffe aufsetzen, dass alle fünf Jahre überprüft wird [Art. 18 (1)].
- ▶ Zur Verbesserung der Informationslage umfassen die Programme folgende Maßnahmen [Art. 18 (2)]:
 - geologische Kartierungen in angemessenem Maßstab,
 - geochemische und geophysikalische Untersuchungen,
 - die Verarbeitung der aus der Erkundung gewonnenen Daten z.B. in Form von prädiktiven Karten sowie
 - die Verknüpfung von Geo-Sekundärdaten zur Prüfung unidentifizierter Vorkommen.
- ▶ Die Mitgliedstaaten berichten in einem „Europäischen Ausschuss für kritische Rohstoffe“ regelmäßig über den Fortschritt bei der Umsetzung der Maßnahmen [Art. 18 (4)].
- ▶ Die Mitgliedstaaten veröffentlichen gewonnene Informationen über heimische Mineralvorkommen auf einer Website [Art. 18 (5)].

5 Risikoüberwachung

- ▶ Die Kommission muss das Beschaffungsrisiko „kritischer“ Rohstoffe überwachen, wobei sie mindestens folgende Faktoren berücksichtigt [Art. 19 (1)]:
 - Handelsströme,
 - Angebot und Nachfrage,
 - Angebotskonzentration und
 - EU-interne und weltweite Produktionsmengen und -kapazitäten entlang der Lieferkette.
- ▶ Kommission und Mitgliedstaaten müssen für jeden „strategischen“ Rohstoff mindestens alle drei Jahre gemeinschaftlich einen Stress-Test der Anfälligkeit der Lieferketten durchführen, wobei sie mindestens folgende Faktoren berücksichtigen [Art. 19 (3)]:
 - den Ort von Abbau und Verhüttung oder Recycling des Rohstoffs,
 - Marktstruktur und Kapazitäten der Marktakteure,
 - Verfügbarkeit alternativer Beschaffungsquellen und von Substituten sowie
 - die Nutzer entlang der Lieferkette und ihre jeweiligen Verbrauchsanteile.
- ▶ Mitgliedsstaaten müssen die auf ihrem Territorium angesiedelten Schlüsselakteure in den Lieferketten für „kritische“ Rohstoffe identifizieren und deren Aktivitäten mittels regelmäßiger und verhältnismäßiger Datenerhebungen überwachen [Art. 20 (2)].
- ▶ Mitgliedstaaten müssen die Kommission über das Niveau der Lagerbestände an „strategischen“ Rohstoffen auf ihrem Territorium informieren, die sich im Besitz von öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Unternehmen oder zum Zweck des Aufbaus von öffentlichen Lagerbeständen beauftragter privater Unternehmen befinden [Art. 21 (1) und (2)].
- ▶ Von den Mitgliedstaaten identifizierte große Industrieunternehmen, die im Bereich strategischer Technologien tätig sind und „strategische“ Rohstoffe einsetzen, müssen alle zwei Jahre ein Auditing ihrer Lieferketten durchführen [Art. 23 (2)], das Folgendes umfasst:

- eine Übersicht über die Orte von Abbau und Verhüttung oder Recycling der eingesetzten „strategischen“ Rohstoffe und
- einen Stress-Test ihrer Lieferketten gegenüber Versorgungsunterbrechungen, basierend auf verschiedenen Szenarien.

6 Kreislaufwirtschaft

- ▶ Jeder Mitgliedstaat soll nationale Programme zur Rohstoff-Kreislaufwirtschaft konzipieren und umsetzen, die Maßnahmen umfassen [Art. 25 (1)]
 - zur Ausweitung der Sammlung von Abfällen aus „kritischen“ Rohstoffen mit hohem Wiederverwertungspotenzial,
 - zur Erhöhung der Wiederverwendung von Produkten aus „kritischen“ Rohstoffen mit hohem Wiederverwertungspotenzial,
 - zur Steigerung des Einsatzes von „kritischen“ Rohstoffen aus Sekundärquellen in der Industrie,
 - zur Erhöhung des technologischen Reifegrades von Recycling-Technologien im Bereich „kritischer“ Rohstoffe sowie
 - zur Sicherstellung der für die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft im Bereich kritischer Rohstoffe notwendigen Qualifikation der Beschäftigten.
- ▶ Zur Einreichung eines Abfallbewirtschaftungsplans verpflichtete Einrichtungen sollen eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsstudie zur Wiederverwertung von „kritischen“ Rohstoffen aus den mineralischen Abfällen vorlegen, die in der Einrichtung erzeugt wurden bzw. gelagert sind [Art. 26 (1)].
- ▶ Die Inverkehrbringer bestimmter Produkte (z.B. MRTs, Windenergiegeneratoren, Kfz, Wärmepumpen), die Permanentmagneten enthalten könnten, sollen verpflichtet werden, an ihren Produkten gut sichtbare Label anzubringen, aus denen hervorgeht, ob die Produkte Permanentmagneten enthalten und, wenn ja, welche Magnettypen [Art. 27 (1)].
- ▶ Die Inverkehrbringer von Permanentmagneten enthaltender Produkte müssen sicherstellen, dass auf oder in dem Produkt ein Datenträger angebracht ist [Art. 27 (4)], auf dem folgende Daten gespeichert sind:
 - Informationen über Gewicht, Ort und chemische Zusammensetzung sämtlicher im Produkt enthaltener einzelner Permanentmagneten sowie
 - sämtliche Informationen notwendig für den Zugang zu und der Entnahme der Permanentmagneten aus dem Produkt.
- ▶ Sofern die im Produkt enthaltenen Permanentmagneten ein Gesamtgewicht von 0,2 kg überschreiten, müssen die Inverkehrbringer Informationen zu den aus Konsumenten-Abfällen gewonnenen Anteilen der enthaltenen Mengen an Neodym, Dysprosium, Praseodym, Terbium, Bor, Samarium, Nickel and Kobalt auf einer Website öffentlich zugänglich machen [Art. 28 (1)].

7 Europäischer Ausschuss für kritische Rohstoffe

- ▶ Es soll ein „Europäischer Ausschuss für kritische Rohstoffe“ gegründet werden, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt [Art. 34 (1)].
- ▶ Jeder Mitgliedstaat soll durch einen Repräsentanten im Ausschuss vertreten sein [Art. 35 (2)].
- ▶ Den Vorsitz des Ausschusses soll die Kommission innehaben [Art. 35 (1)].
- ▶ Der Ausschuss soll zur Erfüllung seiner Aufgaben regelmäßig zusammenkommen, und zwar [Art. 35 (4)]
 - alle drei Monate zur Bewertung der eingebrachten Anträge für „strategische Projekte“,
 - alle sechs Monate zur Entwicklung der Aktivitäten im Bereich Risikoüberwachung sowie
 - einmal im Jahr zur Diskussion des Fortschritts der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der nationalen Erkundungsprogramme.
- ▶ Der Ausschuss muss als Arbeitsorgane Untergruppen einrichten, und zwar zumindest [Art. 35 (6)]
 - eine Untergruppe zur Diskussion und Koordinierung der Finanzierung „strategischer Projekte“, bestehend aus Vertretern nationaler Förderbanken, der Europäischen Entwicklungsfinanzierungsinstituten, der Gruppe der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie weiteren internationalen Finanzinstitutionen,
 - eine Untergruppe zur Koordinierung der nationalen Erkundungsprogramme bestehend aus Vertretern der nationalen geologischen Institute (oder der ansonsten zuständigen nationalen Organe) sowie
 - eine Untergruppe zur Unterstützung der Mechanismen der Risikoüberwachung bestehend aus Vertretern der nationalen Rohstoff-Informationsagenturen (oder der ansonsten zuständigen nationalen Organe).
- ▶ Der Ausschuss lädt Vertreter des Europäischen Parlaments als Beobachter zu seinen Sitzungen sowie zu den Sitzungen seiner Untergruppen ein [Art. 35 (7)].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

16.03.23 Annahme durch Kommission

Offen Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatterin:
Nicola Beer (renew europe, DE)

Bundesministerien: Wirtschaft und Klimaschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Wirtschaft (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

Mit dem Vorschlag setzt die Kommission ihre Ankündigung um, einen umfassenden Rechtsrahmen für die Umsetzung ihres Aktionsplans für kritische Rohstoffe¹ vorzulegen. Alle drei im Aktionsplan zur Steigerung der Resilienz des Rohstoffbezugs (Ausbau heimische Rohstoffförderung, Ausbau Rohstoff-Zirkularität, Diversifizierung der Beschaffung aus Drittländern) vorgesehenen Säulen sind in Form konkreter Maßnahmen im Verordnungsvorschlag verankert. Dabei will die Kommission auf von einigen Akteuren geforderte direkte Marktinterventionen wie staatlich kontrollierte Investitionsfonds oder Abnahmeverpflichtungen für heimische Rohstoffe² verzichten. Dennoch finden sich im Vorschlag Ansätze für eine der Problematik unangemessene Detailsteuerung. Für europäische Unternehmen entlang der betroffenen Lieferketten könnte diese zu Mehrbelastungen führen, die in keinem günstigen Verhältnis zum erhofften Zugewinn an Versorgungssicherheit stehen.

1.1 Die Kapazitätsziele

Die Vorgabe quantitativer Zielsetzungen ist zur Überwachung des Erfolgs der vorgeschlagenen Regulierung grundsätzlich sinnvoll. Für den Rohstoffbereich kommt hinzu, dass die Vorgabe solcher Ziele auch den Ausbau der nach wie vor sehr lückenhaften statistischen Informationsgrundlage³ dienlich sein kann. Bei der Formulierung quantitativer Ziele ist jedoch auf Kohärenz gegenüber den politischen Oberzielen zu achten. In dieser Hinsicht zeigt der von der Kommission vorgeschlagene Zielkatalog Schwächen. Als Oberziel wird eine sichere und nachhaltige Rohstoffversorgung ausgegeben. Sicherheit bezieht sich hier auf Versorgungssicherheit. Da die Geschehnisse entlang von Rohstoff-Lieferketten durch europäische Akteure nur begrenzt steuerbar sind, kann

¹ Europäische Kommission (2020a), Mitteilung COM(2020) 474 vom 3. September 2020, Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken.

² European Raw Materials Alliance (2021). Rare earth magnets and motors: a European call for action. A report by the rare earth magnets and motors cluster of the European Raw Materials Alliance. Berlin 2021.

³ Europäische Kommission (2023). Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023. Final Report.

es hierbei nicht um absolute Sicherheit (d.h. vollständige Eliminierung von Risiken) gehen, sondern bestenfalls um Risikominimierung. Ein Teil dieser Versorgungsrisiken liegt jenseits des wirtschaftspolitischen Einflusses der EU, ist z.B. geologischer (Entwicklung abbaubarer Vorkommen), handelspolitischer (protektionistische Interventionen von Handelspartner) oder geopolitischer (Lieferkettenunterbrechungen durch regionale Konflikte) Natur. Das gegenwärtig hohe Maß an geografischer Angebotskonzentration bei vielen kritischen Rohstoffen⁴ führt dazu, dass länderspezifische Risiken in den dominanten Lieferländern das europäische Versorgungsrisiko prägen. Eine Reduktion solcher Risiken kann (anders als bei Preisrisiken) nicht über reine Finanzinstrumente auf den Kapitalmärkten erfolgen, da Wahrscheinlichkeit und Ausmaß des Schadenseintritts kaum kalkulierbar sind. Zudem ist über die Wechselwirkungen in den Lieferketten eine starke Korrelation mit dem Auftreten anderer Formen von Schäden zu erwarten.

Der natürliche Weg der Risikoreduktion besteht deshalb in der Diversifizierung der Bezugsquellen. Dem trägt die Kommission auch grundsätzlich mit dem Unterziel, den Maximalanteil einzelner Drittländer an den EU-Importen auf 65% zu begrenzen, Rechnung. Unverständlich ist jedoch, warum dieses grundlegende Ziel durch Detailziele zur heimischen Kapazitätsentwicklung bei Rohstoffförderung, -verhüttung und -recycling ergänzt werden soll. Denn der Diversifizierungsgedanke ist nicht an den Aufbau heimischer Lieferketten geknüpft. Die vorgeschlagenen Detailziele könnten sich sogar als kontraproduktiv für den Aufbau neuer externer Bezugskanäle durch strategische Partnerschaften erweisen, insbesondere das ehrgeizige 40%-Ziel für den Aufbau heimischer Raffinadekapazitäten. Zwar würde eine Versorgung auf Basis heimischer Kapazitäten die mit Drittländern in Zusammenhang stehenden Bezugsrisiken vermeiden, aber das heimische Angebot ist ebenfalls keineswegs risikofrei. Abgesehen von den geologisch-technologischen Risiken beim Aufbau eigener Kapazitäten werden auch europäische Rohstoffe einer internationalen Marktumgebung ausgesetzt sein, die durch dominierende Akteure wie China mit zumindest anfänglich überlegener preislicher Wettbewerbsfähigkeit geprägt ist. Schließlich sind auch administrative Engpässe (siehe Vereinfachung Genehmigungsverfahren) als Risikofaktor für den Kapazitätsaufbau zu bedenken. Welche Form von zukünftigem Beschaffungsportfolio risikosenkend wirkt, ist somit aus gegenwärtiger Sicht offen und sollte nicht Gegenstand politischer Vorprägung sein. Ähnliches gilt für das Nachhaltigkeitsziel. Der Aufbau von europäischen Recycling-Kapazitäten für kritische Mineralrohstoffe kann zukünftig einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des EU-Langfristziels einer ökologisch nachhaltigen Kreislaufwirtschaft⁵ leisten. Dabei muss jedoch differenziert werden. Für die betroffenen Rohstoffe existieren eine Vielfalt an einsetzbaren Recycling-Technologien, mit spezifischen Stärken und Schwächen⁶ im Hinblick auf Ressourceneffizienz und Recyclate-Qualität. Konkrete politische Vorgaben zur Geschwindigkeit des Aufbaus von Gesamtkapazitäten sind deshalb nicht sachgerecht. Die Gesetzgebung sollte stattdessen auf die übergeordneten Nachhaltigkeitsziele der EU im Rahmen des Green Deals verweisen.

Weitere Bedenken beziehen sich auf die Höhe der formulierten Kapazitätsziele. Zwar ist die Informationsbasis zum Status Quo gegenwärtig noch lückenhaft. Die vorhandenen Zahlen zu den faktisch produzierten und gehandelten Mengen (siehe Tab. 1) zeigen jedoch deutlich, dass bei vielen der als „strategisch“ klassifizierten Rohstoffe die heutigen Werte noch weit unterhalb der für 2030 anvisierten Ziele liegen. Speziell für den Bereich Rohstoffförderung lässt die übliche Länge von Genehmigungsverfahren (siehe Genehmigungsverfahren) die angestrebte enorme Beschleunigung des Kapazitätsaufbaus unrealistisch erscheinen. Hinzukommt das schwierige Marktumfeld (Dominanz einzelner Anbieter), dass einen schnellen Markteintritt europäischer Akteure erschwert. Zwar sollen die Ziele unmittelbar an Kapazitäten und nicht an faktischen Marktanteilen festgemacht werden, für die private Investitionsentscheidung spielen die Absatzperspektiven aber selbstverständlich eine zentrale Rolle. Eine Verfehlung der gesetzten Kapazitätsziele im Jahr 2030 wäre damit abzusehen. Dies erscheint für sich betrachtet noch nicht problematisch, da hieraus keine unmittelbaren gesetzgeberischen Konsequenzen folgen. Mittelbar würde die Signalwirkung einer Zielverfehlung jedoch zu politischen Druck führen, über stärkere regulatorische Interventionen als in diesem Vorschlag vorgesehen den Aufbau heimischer Kapazitäten zu beschleunigen. Dazu könnten dann auch marktverzerrende und kostentreibende Interventionen wie Abnahmeverpflichtungen heimischer Rohstoffe gehören. Auch um eine schädliche politische Bindung zukünftiger EU-Administrationen durch überehrgeizige Zielvorgaben zu vermeiden, sollte die Kommission auf konkrete Kapazitätsziele verzichten.

⁴ Wolf, A. (2022). Europas Umgang mit den Rohstoffen der Zukunft. [cepInput 11/2022](#).

⁵ Europäische Kommission (2020b), Mitteilung COM(2020) 98 vom 11. März 2020, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; hierzu Schwind, S. / Reichert, G. (2020), [cepAnalyse 5/2020](#).

⁶ Sander, K., Zimmermann, T., Gößling-Reisemann, S., Marscheider-Weidemann, F., Wilts, H., Schebeck, L., Wagner, J., Heegn, H. & Pehlken, A. (2017). Recycling potentials of strategic raw materials (ReStra). Final report. Umweltbundesamt, Dessau.

Tab. 1: Kennziffern zu einzelnen „strategischen“ Rohstoffen aus der CRM Study 2023

Rohstoff	Import-Abhängigkeit ⁷	Recycling-Input-Rate ⁸	Rohstoff	Import-Abhängigkeit	Recycling-Input-Rate
Bismuth	100%	0%	Mangan	96%	9%
Bor	100%	1%	Nickel	75%	16%
Gallium	98%	0%	Platingruppe	96%	10%
Germanium	42%	2%	Schwere Seltenerdmetalle	100%	4%
Graphit	99%	3%	Silicon	64%	0%
Kobalt	81%	22%	Strontium	0%	0%
Kupfer	48%	55%	Tantal	99%	0%
Lithium	100%	0%	Titan	100%	19%
Magnesium	100%	13%	Tungsten	unbekannt	42%

Quelle: Europäische Kommission (2023).

1.2 Die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren

Lange administrative Verfahren können eine starke Restriktion für den Aufbau heimischer Erzeugungskapazitäten darstellen, vor allem angesichts des Zeitdrucks, der vom zukünftig steilen Anstieg der Rohstoffnachfrage⁹ ausgelöst wird. Auch der Ressourcenaufwand – bei Antragstellern wie bei den Genehmigungsbehörden – kann bei mehrjährigen Genehmigungsverfahren erheblich sein. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, dass die Kommission die Verkürzung von Genehmigungsverfahren speziell für strategisch wichtige Rohstoffe im Vorschlag als eine Priorität herausgestellt hat und im Rahmen ihrer Mittel adressieren will. Was die angemessene Länge eines Genehmigungsverfahrens ist, ist jedoch immer einzelfallabhängig. Im besonderen Maße gilt dies für Bergbauprojekte. Denn externe Kosten in Form von lokalen Umweltschäden, insbesondere als Folge einer möglichen Vergesellschaftung kritischer Rohstoffe mit Schadstoffen, können nicht a priori ausgeschlossen werden. Vorhandene Untersuchungen in anderen Weltteilen weisen insbesondere auf Risiken im Zusammenhang mit der Schadstoffkontamination von Grundwasserbeständen und der Schädigung lokaler Ökosysteme hin^{10,11}. Diese Risiken zu identifizieren und zu ermitteln ist Aufgabe von Umweltverträglichkeitsprüfungen, für die auch zukünftig die in der EU üblichen hohen Anforderungen an Methodik, Sorgfalt und Transparenz gelten sollten. Das in dieser Hinsicht keine Abstriche gemacht werden sollen, macht die Kommission selbst in ihrem Vorschlag deutlich. Auch die Vorstellung, dass bei Projekten im Bereich Rohstoffförderung bei Überschreitung der gesetzten Bearbeitungsfrist von Anträgen kein Genehmigungsautomatismus greifen soll, trägt diesem Umstand Rechnung. Vor diesem Hintergrund stellt sich dann aber die Frage, welchen praktischen Nutzen – über die politische Signalwirkung hinausgehend – die Festlegung einer entsprechenden Frist hat.

Außerdem gilt auch hier – wie bei den Kapazitätszielen – dass die Ziele zu ehrgeizig formuliert sind. Das trifft vor allem auf den Bergbaubereich zu. Kursierende Zahlen zu gegenwärtig typischen Genehmigungsdauern von Bergbauprojekten¹² betragen ein Vielfaches der im Vorschlag angesetzten Genehmigungsfrist von zwei Jahren. Diese Diskrepanz ressourcenseitig zu beheben, z.B. durch Aufstockung des Personals in den Genehmigungsbehörden, liegt außerhalb der Kompetenz der EU und wäre Aufgabe der zuständigen Entscheider in den Mitgliedstaaten. Die Anreize zur Beschleunigung dürften auf dieser Ebene – abhängig vom Umfang nationaler Rohstoff-Vorkommen und der eigenen Wirtschaftsstruktur – unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Eine EU-weit einheitliche Frist würde diesen Unterschieden nicht gerecht werden. Es wäre deshalb sinnvoller,

⁷ Berechnet als: (Importe – Exporte) / (EU-Produktion + Importe – Exporte).

⁸ Berechnet als: EU-Produktion von Sekundärmaterial / (EU-Produktion von Primärmaterial + Importe von Primär-/Sekundärmaterial).

⁹ Marscheider-Weidemann, F.; Langkau, S.; Baur, S.-J.; Billaud, M.; Deubzer, O.; Eberling, E.; Erdmann, L.; Haendel, M.; Krail, M.; Loibl, A.; Maisel, F.; Marwede, M.; Neef, C.; Neuwirth, M.; Rostek, L.; Rückschloss, J.; Shirinzadeh, S.; Stijepic, D.; Tercero Espinoza, L.; Tippner, M. (2021). Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2021. DERA Rohstoffinformationen 50, Berlin.

¹⁰ Kaunda, R. B. (2020). Potential environmental impacts of lithium mining. Journal of energy & natural resources law, 38(3), 237-244.

¹¹ Huang, X., Zhang, G., Pan, A., Chen, F., & Zheng, C. (2016). Protecting the environment and public health from rare earth mining. Earth's Future, 4(11), 532-535.

¹² Reuters (2023). [EU urged to speed up permits for critical mineral projects.](#)

für Bergbauprojekte auf konkrete Fristvorgaben zu verzichten und stattdessen den Mitgliedstaaten finanzielle Hilfen zur Erhöhung der administrativen Ressourcen für Genehmigungsverfahren in Aussicht zu stellen.

Die vorgesehene Einrichtung zentraler und angemessen ausgestatteter Anlaufstellen („One-Stop-Shops“) für die Träger von Rohstoffprojekten ist dagegen eindeutig zu begrüßen. Transaktionskosten des Genehmigungsverfahrens würden so für die antragstellenden Unternehmen reduziert. Es ist auch sinnvoll, dass sich die Unterstützung nicht nur auf die Antragsstellung beschränken soll, sondern auch etwaige anschließende Verfahren der Streitschlichtung umfasst. Zusätzliche Zeitriskien in der Umsetzung der Projekte werden so verringert. Aus Sicht der Mitgliedstaaten schafft zudem die vorgesehene Möglichkeit der projektspezifischen Delegation von Anlaufstellen an andere Behörden mehr administrative Flexibilität, ohne das Konzept des One-Stop-Shops als solches auszuhöhlen.

1.3 Mechanismen der Risikoüberwachung

Die wachsende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der im Vorschlag erfassten kritischen Rohstoffe und die Vielfalt an Beschaffungsrisiken machen eine kontinuierliche Überwachung der Risikolage erforderlich. Für deren Nutzen sind zeitliche und räumliche Kohärenz der angewandten Methodik und der verwendeten Daten eine wesentliche Voraussetzung. Es ist deshalb richtig, dass die Kommission die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten nicht nur zur Durchführung eigener Risikoanalysen, sondern auch zum Austausch marktbezogener Informationen auffordern will. Auch die regelmäßige gemeinschaftliche Durchführung von Stress Tests ist aus Steuerungsgesichtspunkten ein sinnvolles Mittel. Zwar sind auf privater Ebene unter den betroffenen Unternehmen Stress Tests bereits heute üblich. Die systemische Bedeutung der erfassten Rohstoffe für die europäischen Volkswirtschaften rechtfertigt aber eine ergänzende hoheitliche Erhebung. Die vorgesehene Einbeziehung der kompletten Lieferketten der „strategischen“ Rohstoffe würde dazu beitragen, den Blick auch für mittelbare Risiken zu schärfen, die bei einer Betrachtung der reinen Rohstoff-Handelsströme nicht sichtbar würden. Die Vorgabe zur Analyse mehrerer Szenarien sollte zusätzlich zu einem differenzierteren Risikobild beitragen. Zur Begrenzung des in die Stress Tests fließenden Ressourcenaufwands ist zugleich die Beschränkung auf als „strategisch“ klassifizierte Rohstoffe sinnvoll. Der Vorschlag, dass die Ergebnisse der Stress Tests öffentlich gemacht werden sollen, stellt eine sinnvolle Beratungsleistung an heimische Akteure dar, insbesondere an potenziell betroffene kleinere und mittlere Unternehmen, denen Ressourcen für die Durchführung umfassender eigener Risikoanalysen fehlen. Befürchtungen, eine solche Veröffentlichung könnte die Verhandlungsposition von EU-Importeuren beim Rohstoffeinkauf verschlechtern, erscheinen insofern übertrieben, als dass die externe Abhängigkeit der EU bei kritischen Mineralrohstoffen bereits heute durch zahlreiche Studien hinlänglich bekannt ist und die veröffentlichten Ergebnisse keine unternehmensspezifischen Indikatoren enthalten werden.

Problematisch wären allerdings die zugleich vorgeschlagenen erheblichen Interventionen in das Risikomanagement privater Unternehmen. Die Vorgabe an „große Industrieunternehmen“ im Bereich strategischer Technologien, alle zwei Jahre ein Auditing ihrer rohstoffbezogenen Risiken einschließlich eigener Stress Tests durchzuführen, wäre – auch bei zunehmenden Beschaffungsrisiken – nicht sachgerecht. Denn die Entscheidung über Art und Umfang der im internen Risikomanagement eingesetzten betrieblichen Ressourcen ist immer auch Ergebnis einer individuellen unternehmerischen Abwägung, vor allem im Hinblick auf die eigene Risikopräferenz. Es existiert kein unternehmensübergreifend einheitliches Optimum an Monitoring-Intensität. Da sich das Auditing auf die eigenen Gewinnrisiken bezieht und lediglich intern an die Vorstandsebene kommuniziert werden muss, geht hiervon auch keine positive Externalität auf die Allgemeinheit aus. Für die Analyse der volkswirtschaftlichen Dimension der Versorgungsrisiken sind ohnehin die erwähnten staatlichen Stress Tests vorgesehen. Die vorgeschlagenen Mindestvorgaben an Unternehmen wären vor diesem Hintergrund im günstigen Fall überflüssig, wenn das Unternehmen von sich aus die Vorgaben erfüllt bzw. übertrifft, im ungünstigen Fall eine wohlfahrtsschädigende Verzerrung der betrieblichen Ressourcenverwendung.

Hinzukommt, dass der Vorschlag keine präzise Definition der betroffenen Unternehmen enthält. Er besagt lediglich, dass sie „große Unternehmen“¹³ sein sollen und Produkte im Bereich strategischer Technologien herstellen. Diese strategischen Technologien sind wiederum nicht abschließend definiert, es werden lediglich Beispiele genannt. Die Identifikation soll vollständig den Mitgliedstaaten überlassen sein. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wären zwar damit nicht unmittelbar von der Auditing-Pflicht erfasst. Mittelbar könnte aber für solche KMU, die als Zulieferer für erfasste Großunternehmen fungieren, Zusatzaufwand in Form von

¹³ Große Unternehmen werden in diesem Vorschlag – abweichend von der Definition in den Strukturellen Unternehmensstatistiken – als Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten sowie einem weltweiten Jahresumsatz von mehr als 150 Millionen Euro definiert [Art. 2 Nr. 30].

Informationsanfragen durch ihre Geschäftspartner entstehen. Das betrifft potenziell sowohl das Reporting über die Herkunft von Rohstoffen als auch weitere notwendige Informationen für die Durchführung von Stress Tests.

1.4 Aufbau strategischer Lagerbestände

Der Aufbau eigener strategischer Reserven ist ein weiteres geeignetes Instrument im Umgang mit Versorgungsrisiken bei kritischen Rohstoffen. Anders als die Diversifizierung von Importkanälen ermöglicht er auch eine Absicherung gegen global auftretende Marktrisiken, z.B. im Falle weltwirtschaftlicher Krisen oder mit globalen Rückwirkungen verbundenen Katastrophenereignissen in wichtigen Herkunftsländern. Zugleich ist Lagerhaltung im großen Stil aber auch eine teure Form der Absicherung, nicht nur was die Kosten des Unterhalts von Lagern anbelangt, sondern auch aufgrund des aus den hohen Beschaffungsausgaben resultierenden Liquiditätsverlustes. Hinzukommt die Schwierigkeit der richtigen Zusammenstellung der Lagerbestände. Dies gilt bei den betrachteten kritischen Rohstoffen vor allem für die Gruppe der Seltenen Erden, da sie in unterschiedlichen Mischverhältnissen auftreten, wobei einzelne Elemente für unterschiedliche Anwendungsfelder geeignet sind¹⁴. Zudem ist mit der langfristigen Haltung von Lagerbeständen immer auch ein Substitutionsrisiko verbunden, technischer Fortschritt könnte die gehaltenen Rohstoffe für bestimmte Anwendungen zukünftig obsolet machen¹⁵. In jedem Fall bedarf es für die Lagerhaltung eines hohen Maßes an Technologie-Kompetenz und Marktkenntnis. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, dass die Kommission auf Pflichtvorgaben zum Aufbau staatlicher Lager verzichten will und auch keine EU-weite öffentliche Reservehaltung anstrebt. Der stattdessen vorgeschlagene Weg – Informationsaustausch zu vorhandenen nationalen Reservebeständen – beseitigt zwar nicht das Trittbrettfahrerproblem beim Aufbau von Lagern, schafft aber mehr Transparenz über die Verfügbarkeit von Reserven im Krisenfall. Das erleichtert die Planung von risikoorientierter Lagerhaltung für private und öffentliche Akteure. Monopolistische Anbieter haben keinen Anreiz, diese Lagerhaltung zu torpedieren, da sie vom Lageraufbau ebenfalls profitieren: Ein Teil ihrer zukünftigen Gewinne wird in die Gegenwart verlagert. Reservehaltung ist in so einer Konstellation nicht einfach nur eine Waffe gegen Marktmacht, sondern ein wechselseitig nützliches Instrument zur verbesserten Marktkoordination¹⁶.

Wichtig ist hier vor allem, dass Koordination zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur im Hinblick auf den Umfang von Lagerbeständen stattfindet, sondern auch bei der Festlegung von Allokationsregeln im Krisenfall. Uneinigkeit darüber, unter welchen Umständen Bestände aufgelöst und an die Märkte verteilt werden, könnte zu Unsicherheit beitragen und EU-weit in Summe zu einem strategischen Lagerbestand führen, der ineffizient hoch ist.

Zugleich fehlt es an konkreten Vorschlägen zur Stärkung strategischer Lagerhaltung auf Ebene der privaten Unternehmen. Ein Ausbau staatlicher Lager in der EU droht die privaten Reserven zu verdrängen¹⁷. Das unterminiert nicht nur die erhoffte Absicherungswirkung. Mit Blick auf die überlegene Marktkenntnis der direkt betroffenen privaten Akteure – und der mangelnden persönlichen Betroffenheit staatlicher Entscheider – steigt auch das Risiko von Fehlplanungen im gesellschaftlichen Lagerbestand¹⁸. Um diesem Risiko vorzubeugen, sollte die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen anregen, die die von privater Lagerhaltung im Binnenmarkt ausgehenden positiven externen Effekte auf die Versorgungssicherheit der europäischen Industrie finanziell honorieren. Als konkrete Instrumente kämen steuerliche Anreize in Form von Sonderabschreibungen auf Vorratsbestände in Frage, oder staatliche Bürgschaften zur Sicherung günstigerer Kredite für die Finanzierung von Lagerinvestitionen.

1.5 Förderung der Kreislaufwirtschaft

Die mit dem Abbau von kritischen Mineralrohstoffen verbundenen Umweltrisiken machen die Rohstoff-Gewinnung aus Sekundärquellen attraktiver. Der Aufbau heimischer Recycling-Kapazitäten für kritische Rohstoffe enthaltender Produkte trägt nicht nur einer Vermeidung externer Umweltkosten des Rohstoffabbaus bei, sondern ermöglicht über eine Senkung der Import-Abhängigkeit auch eine Entkopplung von drittlandbezogenen Beschaffungsrisiken, und damit einen allgemeinen Zugewinn an Versorgungssicherheit.

¹⁴ Binnemans, K., & Jones, P. T. (2015). Rare earths and the balance problem. *Journal of Sustainable Metallurgy*, 1(1), 29-38.

¹⁵ Bardi, U., Jakobi, R., & Hettiarachchi, H. (2016). Mineral resource depletion: a coming age of stockpiling?. *BioPhysical Economics and Resource Quality*, 1(1), 1-9.

¹⁶ Nichols, A. L., & Zeckhauser, R. J. (1977). Stockpiling strategies and cartel prices. *The Bell Journal of Economics*, 66-96.

¹⁷ Ihori, T., & McGuire, M. C. (2010). National self-insurance and self-protection against adversity: bureaucratic management of security and moral hazard. *Economics of Governance*, 11(2), 103-122.

¹⁸ Wolf, A. (2022). Strategische Reserven kritischer Metalle. [cepInput 14/2022](https://www.cep.eu/cepInput/14/2022).

Dieser externe Nutzen des Kapazitätsaufbaus wird vom Markt nicht honoriert. Zudem können aus dem Aufbau von Recycling-Kapazitäten für kritische Rohstoffe enthaltende Produkte auch positive Wissensexternalitäten resultieren. Das gewonnene Erfahrungswissen kann zur (Weiter-)Entwicklung der noch jungen Recyclingmethoden beitragen, und so die Materialeffizienz der Prozesse sowie die Qualität der gewonnenen Recyclate steigern¹⁹. Ein Einsatz politischer Förderinstrumente ist damit grundsätzlich gerechtfertigt.

Die Effektivität staatlicher Förderung bemisst sich daran, inwieweit es gelingt, den Aufbau einer wettbewerbsfähigen heimischen Recycling-Wirtschaft voranzutreiben. Mehrere Faktoren legen nahe, dass hierfür ein langer Atem notwendig sein wird. Das beginnt mit der Verfügbarkeit von Abfällen als Recycling-Input. Einige auf kritische Rohstoffe setzende Zukunftstechnologien wie Elektromotoren und Solarpanels stehen gegenwärtig erst am Beginn ihrer Nutzungsphase als Massenprodukte. Mit großen Abfallmengen ist bei diesen langlebigen Gebrauchsgütern erst in 15 bis 20 Jahren zu rechnen. Andere relevante Technologien wie Lithium-Batterien finden sich zwar bereits heute im großen Umfang in Alltagsprodukten, verfügen aber noch über kein effektives Recyclingsystem. Das Problem besteht offensichtlich vorrangig in der Sicherung des Ressourcenzugangs. So wurde gemäß Eurostat in 2019 EU-weit zwar ein Großteil (ca. 80%) der tatsächlich eingesammelten Altgeräte dem Recycling oder der Wiederverwendung zugeführt, das von der EU ausgegebene Ziel bei der Sammelquote (65%)²⁰ wurde jedoch von fast allen Mitgliedstaaten verfehlt²¹. EU-weit lag die tatsächliche Quote nur bei 48,5%²². Das hat auch unmittelbare Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit des Recyclings: Recyclingprozesse sind technologisch komplex, mehrstufig und sehr kapitalintensiv. Das impliziert starke Skalenökonomien: Der Einsatz lohnt sich kostenseitig erst bei großen Mengen an verwertbaren Stoffen. Bei nur geringer Ausbeute an Recyclaten sind die Gewinnungskosten hoch, was wiederum die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen niedrig hält. Ohne realistische Aussicht auf einen wachsenden Stoffzustrom fehlt es an Investitionsanreizen und Kapazitätsausbau findet nicht statt. Zur Überwindung dieser Henne-Ei-Problematik bedarf es eines externen regulatorischen Anstoßes.

Es ist deshalb sinnvoll, dass die Kommission den Mitgliedstaaten die Entwicklung nationaler Programme zur Förderung einer Recyclingwirtschaft für Produkte mit hohem Wiedergewinnungspotenzial an kritischen Rohstoffen vorgeben möchte, und dabei Maßnahmen zur Erhöhung der Sammelquoten als eine der Prioritäten identifiziert. Dass sie keine EU-weit einheitlichen Maßnahmen vorschlägt, sondern den Mitgliedstaaten Spielraum bei der Wahl der Mittel gewähren möchte, trägt der Heterogenität des Entwicklungsstandes der nationalen Recyclingsysteme Rechnung, wie sie sich in der beträchtlichen Diskrepanz der Sammel- und Recyclingquoten offenbart²³. Zugleich muss darauf geachtet werden, dass die Entstehung einer Vielfalt nationaler Fördermaßnahmen zukünftig nicht zu einer Verzerrung des Binnenmarktes führt. Das betrifft potenziell nicht nur den Handel mit Recyclaten selbst, sondern auch die nachgelagerte Verwertungsstufe. So könnten etwa Mitgliedstaaten mit vergleichsweise stark entwickelter Kreislaufwirtschaft geneigt sein, über Vorgaben zum Recyclate-Einsatz als Kriterium bei der öffentlichen Auftragsvergabe nationale Industrieunternehmen indirekt zu begünstigen. Die Kommission sollte daher die Binnenmarkt-Konformität der nationalen Maßnahmen regelmäßig prüfen.

Die im Kommissionsvorschlag im Bereich Zirkularität enthaltenen EU-weiten Maßnahmen fokussieren sich auf die Technologie der Permanentmagneten. Das ist aus mehreren Gründen sinnvoll. So wird für die Nachfrage nach diesen Produkten ein steiler Wachstumspfad prognostiziert²⁴, was insbesondere auf ihren Einsatz in Elektromotoren und Windkraft-Generatoren zurückzuführen ist. Daraus ergibt sich zukünftig ein entsprechend hohes Wiedergewinnungspotenzial an Rohstoffen, darunter kritische Rohstoffe wie Kobalt und verschiedene Elemente aus der Gruppe der Seltenerdmetalle (Dysprosium, Neodym, Samarium, Terbium). Insbesondere bei Neodym-Eisen-Bor-Magneten wird aufgrund ihrer besonderen Stärke mit einem stark zunehmenden Einsatz gerechnet²⁵. Gelingt es, eine europäische Recyclingwirtschaft für solche Permanentmagneten zu etablieren, die nicht nur auf die mechanische Reparatur alter Magneten setzt, sondern auch Prozesse des chemischen Recyclings

¹⁹ Patil, A. B., Struis, R. P., & Ludwig, C. (2022). Opportunities in critical rare earth metal recycling value chains for economic growth with sustainable technological innovations. *Circular Economy and Sustainability*, 1-14.

²⁰ Richtlinie 2012/19/EU vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Art. 7 (1).

²¹ Die Sammelquote ist definiert als das Verhältnis des Gesamtgewichts der in einem Jahr gesammelten Elektroaltgeräte zum gemittelten Gesamtgewicht der in den drei Vorjahren in den Verkehr gebrachten Elektrogeräte (Quelle?)

²² Eurostat (2022). [Waste statistics - electrical and electronic equipment](#).

²³ Ebd.

²⁴ Vgl. Marscheider-Weidemann et al. (2021).

²⁵ Ebd.

zur Wiedergewinnung der zugrundeliegenden Rohstoffe einschließt, kann die EU ihre bei Seltenen Erden besonders stark ausgeprägte Abhängigkeit von China reduzieren.

Grundvoraussetzung dafür ist ein effizientes Sammel- und Sortiersystem, was in diesem Fall besondere Informationsanforderungen setzt. Gegenwärtig auf dem Markt befindliche Permanentmagneten unterscheiden sich beträchtlich in ihrer chemischen Zusammensetzung (Magnet-Typ, Art der Beschichtung) und in ihrer Verbauungsform in den Produkten²⁶. Beide Faktoren beeinflussen die Wirtschaftlichkeit des Recyclings und die einsetzbare Recycling-Technologie. Hier wie von der Kommission vorgeschlagen durch Labelling-Vorgaben für Transparenz zu sorgen senkt die Informationskosten der Akteure entlang von Wiederverwertungsketten und verringert das Risiko der Fehlsortierung. Ein einheitliches Labelling-System ist Voraussetzung für eine Automatisierung des Sortier- sowie der anschließenden Verwertungsprozesse, und damit für den Weg Richtung Skalierung²⁷.

„Labelling“ kann aber auch nachfrageseitig zum Aufbau einer Recyclingwirtschaft für Permanentmagneten beitragen, wenn es zusätzlich standardisierte Informationen über den Einsatz von Recyclaten im Herstellungsprozess bereitstellt. Dies setzt eine Signalwirkung an die Nachfrageseite, die sich – entsprechende Zahlungsbereitschaft für nachhaltige Produktionswege vorausgesetzt – in zukünftig höheren Preisen für unter Recyclate-Einsatz hergestellten Permanentmagneten niederschlagen könnte. Im Idealfall könnte so auf das regulatorisch härtere Instrumente der Einführung verbindlicher Mindesteinsatzquoten von Recyclaten in der Produktion von Permanentmagneten verzichtet werden. Solche Quoten würden sich zumindest in der Anfangsphase in Kostensteigerungen für Downstream-Industrien niederschlagen, deren Abwälzungsmöglichkeit unsicher wäre. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, dass die Kommission zunächst auch hier den Weg der Labelling-Vorgaben gehen möchte, und die Möglichkeit gesetzlicher Mindestquoten lediglich als Option für die Zeit ab 2031 vorsieht. Bedenken bestehen allerdings im Hinblick auf die Wahl des angesetzten niedrigen Schwellenwertes von 0,2 kg Mindestgewicht für die Ausweisungspflicht von Recycling-Content²⁸. Da hiervon nicht die Hersteller oder Händler der Permanentmagneten selbst, sondern die Anbieter einer breiten Palette an Permanentmagneten enthaltenden Produkten betroffen sein sollen, könnte hieraus ein erheblicher Informationsaufwand für das Downstream-Segment resultieren.

1.6 Koordination zwischen den Mitgliedstaaten

Der Vorschlag zur Einrichtung eines „Europäisches Ausschusses für kritische Rohstoffe“ ist als organisatorische Klammer der übrigen Vorschläge folgerichtig und sinnvoll. Auswahl und Begleitung der „strategischen Projekte“, aber auch die vorgesehene intensivierete Zusammenarbeit bei Rohstofferkundung und Risikoüberwachung bedürfen einer dauerhaften Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten. Die Einrichtung eines dezentralen Kooperationsgremiums hat gegenüber der Alternative einer neuen europäischen Rohstoffbehörde den Vorteil, dass sie die in den Mitgliedstaaten vorhandene Expertise bündelt, ohne direkt in nationale Kompetenzen einzugreifen. Die vorgesehene Verteilung der Aufgaben auf mit themenbezogenen Experten besetzte Ausschüsse trägt zu einer Entpolitisierung der Zusammenarbeit bei. Die Dezentralität der eingebrachten Ressourcen impliziert aber auch, dass die praktische Effektivität der Ausschussarbeit stark von den administrativen Kapazitäten der Mitgliedstaaten abhängen würde – und ihrem Willen zur Zusammenarbeit. Es bedarf deshalb einer aktiven Rolle der Kommission als Moderator und Impulsgeber, soll das Gremium seine vielfältigen Aufgaben erfüllen. Zudem sollte das Europäische Parlament über stimmberechtigte Vertreter in Entscheidungsprozesse des Ausschusses eingebunden werden, und nicht wie vorgeschlagen lediglich in einer Beobachterrolle.

²⁶ Coey, J. M. D. (2020). Perspective and prospects for rare earth permanent magnets. *Engineering*, 6(2), 119-131.

²⁷ Burkhardt, C., Lehmann, A., Podmiljsak, B., & Kobe, S. (2020). A systematic classification and labelling approach to support a circular economy ecosystem for NdFeB-type magnet. *J. Mater. Sci. Eng. A*, 10, 125-133.

²⁸ Das durchschnittliche Gewicht der in einem Elektroauto enthaltenen Permanentmagneten wird auf etwa 2 bis 5 kg beziffert: <https://www.bunting-berkhamsted.com/rare-earth-magnets-in-electric-vehicle-motors/>. Bei Windkraft-Generatoren wird eine Spannweite von 80 bis 650 kg pro MW Leistung geschätzt: Pavel, C. C., Lacal-Arántegui, R., Marmier, A., Schüler, D., Tzimas, E., Buchert, M., Jenseit, W. & Blagoeva, D. (2017). Substitution strategies for reducing the use of rare earths in wind turbines. *Resources Policy*, 52, 349-357.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen ergreifen, um das Funktionieren des EU-Binnenmarktes [Art. 26 AEUV] zu gewährleisten [Art. 114 AEUV]. Hierfür zentral ist die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen, die für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes von „strategischer“ und/oder „kritischer“ Bedeutung sind.

2.2 Subsidiarität

Unproblematisch. Nach dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5 Abs. 3 EUV] sind EU-Maßnahmen gerechtfertigt, um grenzüberschreitende Sachverhalte EU-weit regeln zu können. Hierzu zählen angesichts des in aller Regel grenzüberschreitenden Charakters von Rohstoff-Lieferketten sowohl innerhalb des EU-Binnenmarktes als auch darüber hinaus zu Lieferanten in Drittstaaten Maßnahmen, um die Versorgungssicherheit der EU zu gewährleisten.

2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Ermächtigungen der Kommission, durch delegierte Rechtsakte die Listen der „strategischen“ und „kritischen“ Rohstoffe, die unter die vorgeschlagene Verordnung fallen sollen [Art. 2(2) und Art. 3 i.V.m. Anhang I sowie Art. 2(2) und Art. 4 i.V.m. Anhang II], aktualisieren zu dürfen [Art. 3 (2), Art. 4 (2) und Art. 36] verstößt gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten des EU-Gesetzgebers [Art. 290 AEUV].

Sinn und Zweck der Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass „nicht wesentlicher Vorschriften“ mittels delegierter Rechtsakte [Art. 290 AEUV] ist es, die „legislative EU-Rechtsetzung“ durch den EU-Gesetzgeber – EU-Parlament und Rat – im Rahmen des aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens von einer Überfrachtung mit technischen Detailregelungen zu entlasten und die schnelle und flexible Anpassung an neue Entwicklungen zu ermöglichen.²⁹ Allerdings darf der EU-Gesetzgeber im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung als Basisrechtsakt die Befugnis zum Erlass derartiger delegierter „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ nur zur „Ergänzung oder Änderung“ bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften“ an die Kommission übertragen [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV]. Hingegen sind die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs [...] dem Gesetzgebungsakt vorbehalten [...], und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen“ [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV]. Dieser „Wesentlichkeitsvorbehalt“ zugunsten des EU-Gesetzgebers soll das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen sicherstellen und verhindern, dass die originäre Aufgabe des EU-Parlamentes und des Rates als EU-Gesetzgeber durch eine Übertragung der Rechtsetzung auf die Kommission ausgehöhlt wird.³⁰ Dies folgt aus dem Demokratieprinzip, demzufolge die wesentlichen Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Legislative und nicht durch die Exekutive getroffen werden sollen.

Die Einstufung von Rohstoffen als „strategisch“ und/oder „kritisch“ definiert zugleich den Geltungsbereich der Verordnung selbst, aus dem sich für die Akteure – insbesondere Kommission, Mitgliedstaaten und Unternehmen – teilweise umfangreiche Rechte und Pflichten ergeben. Aufgrund dieser weitreichende Rechtswirkung handelt es sich bei der Festlegung der durch die Verordnung erfassten „strategischen“ und/oder „kritischen“ Rohstoffe um ein evident „wesentliches“ Regelungselement, das durch den EU-Gesetzgeber selbst im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu regeln ist und das nicht an die Kommission delegiert werden darf.

D. Fazit

Europa muss dringend Wege finden, um seine Abhängigkeit bei seltenen Metallen wie Kobalt, Lithium und Seltenen Erden von Lieferländern wie China dauerhaft zu reduzieren. Der von der Kommission vorgelegte Verordnungsvorschlag adressiert das Problem des Versorgungsrisikos bei als „strategisch“ und/oder „kritisch“ eingestuft Mineralrohstoffen in umfassender Form. Über die heimische Rohstoffförderung und -raffinierte hinausgehend nimmt er mit strategischen Partnerschaften und Rohstoffrecycling weitere vielversprechende Bezugskanäle in das regulatorische Blickfeld. Die vorgeschlagene Priorisierung „strategischer Projekte“ ist angesichts finanzieller und administrativer Restriktionen ein geeignetes Mittel, um den Fokus auf für Zukunftstechnologien besonders essenzielle Rohstoffe zu setzen. Die Vorgaben zu Informationsaustausch und Risiko-Monitoring auf Ebene der Mitgliedstaaten tragen zusätzlich zu einem verbesserten Risikomanagement bei. Dabei soll auf marktverzerrende Eingriffe wie staatlich kontrollierte Investitionsfonds oder

²⁹ Gellermann, M. in: Streinz, R (2018), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 290 AEUV, Rn. 1.

³⁰ Ebd., Rn. 7 m.w.N.

Abnahmeverpflichtungen für heimische Rohstoffe verzichtet werden. Stattdessen stellt das ökonomisch vernünftige Prinzip der Diversifizierung von Beschaffungswegen den Maßstab dar.

Zugleich zeigen sich jedoch bei den einzelnen Regelungsvorschlägen Ansätze für eine übermäßige Detailsteuerung. Das beginnt mit der Liste „strategischer“ und der Liste „kritischer“ Rohstoffe, die die Kommission eigenmächtig alle vier Jahre aktualisieren möchte. Die für Investitionsentscheidungen essenzielle Frage der Priorisierung bestimmter Rohstoffe würde damit zukünftig ohne ordentliches Gesetzgebungsverfahren entschieden werden. Die für „strategische“ Rohstoffe vorgeschlagenen Kapazitätsziele sind zu detailliert, nicht ausreichend kongruent zum Oberziel der Versorgungssicherheit und teilweise unrealistisch hoch gesetzt. Die angestrebten Vorgaben zur Risikoüberwachung für „große Industrieunternehmen“ stellen zudem einen unangemessenen Eingriff in das Risikomanagement privater Unternehmen dar. Auch die vorgeschlagenen Informationspflichten in Bezug auf Permanentmagneten sind zu umfassend und kleinteilig definiert. Des Weiteren fehlt es an Impulsen zur Förderung dezentraler Reservebildung durch private Lagerhaltung.