

Begleitende Stellungnahme

des

BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-
und Kreislaufwirtschaft e.V.

zur

Konsultation zum Rechtsakt über die
Kreislaufwirtschaft
(Circular Economy Act)

BDE Brussels Office
Rue de la Science 41
1040 Brussels
Phone: +32 2 548 38 90
bruessel@bde.de

Der BDE - Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. vertritt die Interessen der privaten Recycling- und Entsorgungswirtschaft in Deutschland. Seine ca. 750 Mitgliedsunternehmen repräsentieren die gesamte Wertschöpfungskette der Kreislaufwirtschaft, von der Sammlung und dem Transport der Abfälle über ihre Behandlung – insbesondere dem Recycling, aber auch die thermische und sonstige Verwertung – bis hin zur Vermarktung und Verwendung der aus dem Abfall zurückgewonnenen Roh- und Wertstoffe. Zu den Mitgliedern des BDE zählen auch die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung für Verpackungen.

Nach dem Green Deal sieht der BDE weiterhin großen Handlungsbedarf, um die Rahmenbedingungen für die Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz der europäischen Wirtschaft durch einen Wandel von einer linearen Wirtschaft hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu schaffen. Vor dem Hintergrund globaler Krisen und der Klimakrise gilt es, im Rahmen des Clean Industrial Deal (CID) und eines europäischen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (CEA) entschlossen die Chancen zu nutzen, Europa zugleich zu dekarbonisieren und eine widerstandsfähige, kreislauforientierte Wirtschaft mit nachhaltigen Produktions- und Konsummustern zu schaffen. Dabei bleibt es wesentlich, den Kurs des Green Deal fortzuführen und die Vorgaben so zu gestalten, dass die Unternehmen der Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft den Wirtschaftsstandort Europa nachhaltig stärken können.

Die europäische Recyclingindustrie steckt stoffstromübergreifend in einer Krise. Nicht nur die Konkurrenz günstigerer Primärstoffe, billigere Recyclingstoffe aus Drittstaaten mit einer aggressiven Handelspolitik und durch Batteriebrände zerstörte bzw. schwer versicherbare Recyclinganlagen bedrohen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen der Kreislaufwirtschaft. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen in der EU selbst schöpfen das Potenzial zur Förderung der Kreislaufwirtschaft nicht aus und benachteiligen diese sogar z.T. aktiv gegenüber der Primärindustrie, wenn es etwa um den Zugang zu Beihilfen und öffentlichen Aufträgen geht.

Der Europäische Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft bietet die große Chance, die richtigen Weichenstellungen für eine nachhaltige EU-Wirtschaft zu setzen. Wenn das Ziel der Europäischen Union, bis 2050 klimaneutral zu werden, erreicht werden soll, ist der Wandel der EU-Wirtschaft hin zu einer umfassenden Kreislaufwirtschaft unabdingbar.

Der BDE und seine Mitgliedsunternehmen sind bereit, diesen Wandel aktiv mitzugestalten und voranzutreiben. Daher freuen wir uns, im Rahmen der Konsultation zum Circular Economy Act Anregungen und Impulse geben zu können. Orientiert an der Struktur des Fragebogens zur Konsultation nehmen wir wie folgt Stellung zu folgenden Themen:

I. Inhaltsverzeichnis

I.	Allgemeine Fragen zur Kreislaufwirtschaft.....	4
1.	Hindernisse im EU-Binnenmarkt für Recyclingrohstoffe sowie Anreize zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU	4
2.	Schutz vor unlauterem Wettbewerb aus Drittstaaten.....	6
3.	Gesetzliche Verankerung des Vorrangs des mechanischen Recyclings vor dem chemischen Recycling	6
4.	Deponieverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle	7
5.	Maßnahmen zur Sensibilisierung und Aufklärung über den Umgang mit Abfällen	7
6.	Schaffen eines Schengen-Raumes für Abfälle und Export von Verwertungsabfällen in Drittstaaten	8
II.	Elektro- und Elektronikaltgeräte (WEEE).....	9
1.	Maßnahmen zur Steigerung der Sammlung von Elektro- und Elektronikaltgeräten (WEEE).....	9
2.	Maßnahmen zur Steigerung der Anreize zur Rücknahme von Elektro- und Elektronikaltgeräten (WEEE)	10
3.	Hürden für das Recycling von kritischen Rohstoffen (CRMs) aus Elektro- und Elektronikaltgeräten (WEEE).....	11
4.	Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung für Elektro- und Elektronikaltgeräte.....	12
III.	Binnenmarkt-Hindernisse für die Zirkularität	14
1.	Harmonisierung bestimmter Vorschriften und Hindernisse, die dazu führen, dass Abfälle nicht das Abfallende oder den Status als Nebenprodukt erreichen.....	14
2.	Harmonisierung der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung	15
3.	Ausweitung der Herstellerverantwortung auf eine Haftung für besondere Gefährdungen	17
4.	EU-weit verbindliche Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung für bestimmte Produktgruppen.....	17
IV.	Nachfrage und Angebot von Recyclingrohstoffen fördern.....	18
1.	Wettbewerbsnachteile gegenüber Primärstoffen abbauen und Konkurrenz zu alternativen Stoffen vermeiden	18
2.	Stärkung grüner Kriterien und lokaler Produkte in der öffentlichen Beschaffung	19
3.	Einführung gesonderter Handelscodes für Recyclingrohstoffe und recycelte Produkte.....	20
V.	Verbesserung der Abfallwirtschaft und der Kreislaufprozesse	21
1.	Elemente zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftungssysteme	21

2.	Maßnahmen zur Verringerung der Deponierung oder Verbrennung von Abfällen und zur Förderung des Recyclings	21
3.	Hindernisse, die der Verwendung von Klärschlamm und Bioabfällen als Recyclingrohstoffe im Wege stehen	22
4.	Vorteile und Herausforderungen bei der Durchführung von Audits vor Abbruch- und Renovierungsarbeiten	23
5.	EU-weite einheitliche Bepreisung von Emissionen der Abfallbehandlung, um Emissionen zu reduzieren.....	23
6.	Einrichtung einer EU-Kreislaufwirtschaftsagentur zur konsequenten Um- und Durchsetzung der europäischen Abfall- und Kreislaufwirtschaftspolitik.....	24
VI.	Auswirkungen von Maßnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU auf den internationalen Handel.....	26

I. Allgemeine Fragen zur Kreislaufwirtschaft

1. Hindernisse im EU-Binnenmarkt für Recyclingrohstoffe sowie Anreize zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU

Da Primärrohstoffe, gerade im Kunststoffbereich, aber nicht nur dort, aufgrund der fehlenden Internalisierung externer (Umwelt-)Kosten meist günstiger sind als Recyclingrohstoffe, sind regulatorische Anreize nötig, um die entsprechende Nachfrage zu steigern. Verpflichtende Vorgaben zum Rezyklateinsatz bieten Investitionssicherheit in moderne Recyclinganlagen und sichern so die Verfügbarkeit hochwertiger Recyclingrohstoffe für Hersteller.

Nötig ist auch eine klare gesetzliche Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft in allen mengenrelevanten Stoffströmen, um die Vermarktungsmöglichkeiten und die Akzeptanz für recycelte Stoffe zu verbessern und die Verbringung von Abfällen und Rezyklaten (= die aus den Abfällen durch Recycling gewonnenen (Roh-)Stoffe und (Vor-)Produkte) klar voneinander abgrenzen zu können. Diesbezüglich unterstützt der BDE die Kommission in ihrem Vorhaben, EU-weit geltende Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft einzuführen und das Abfallende für weitere Abfallströme zu definieren ebenso, wie das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bei der Abfallverbringung einzuführen. Das Erreichen des Abfallendes muss unkomplizierter und rechtssicherer gestaltet werden. Das könnte unter anderem erreicht werden, indem das Abfallende automatisch als erreicht gilt, sobald ein Abfall eine Abfallbehandlungsanlage, in der bestimmte Behandlungsmaßnahmen durchgeführt werden und die entsprechend zertifiziert ist, durchlaufen hat. Beispielhaft hierfür könnte die Regelung über das Vorabzustimmungsverfahren nach Art. 14 der Verordnung (EU) 2024/1157 über die Verbringung von Abfällen sein. Danach gelten für Verbringungen von notifizierungspflichtigen Abfällen zu bestimmten Entsorgungsanlagen verkürzte Fristen für Zustimmung, Auflagen und Ersuchen um zusätzliche Informationen. Die Anlagen, die diesen Status haben, werden in einem Register geführt und müssen bestimmte Anforderungen dauerhaft erfüllen. Die Möglichkeit, das Abfallende auf andere Art zu erreichen und nachzuweisen, sollte davon unbenommen bleiben.

Hierbei ist darauf zu achten, dass rezyklierte Rohstoffe nicht strengeren Kontaminationsgrenzwerten ausgesetzt sein sollten, als Primärrohstoffe. Rezyklate müssen nach Art. 6 UAbs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98 die selben Voraussetzungen wie Produkte erfüllen, um das Abfallende zu erreichen. Zusätzliche Voraussetzungen, die speziell aus Abfällen gewonnene Stoffe betreffen, führen z.T. dazu, dass für Rezyklate strengere Grenzwerte gelten als für vergleichbare Primärrohstoffe. Dies ist etwa im Baustoffbereich der Fall. So gelten nach der deutschen Ersatzbaustoff-Verordnung, deren Grenzwerte von den Behörden für die Beurteilung der Schadlosigkeit der Verwertung im Rahmen der Bestimmung des Abfallendes herangezogen werden, für Gesteinskörnungen aus der thermischen Abfallbehandlung strenge Grenzwerte im Hinblick auf Schwermetalle, die hingegen bei der Verwendung von natürlichen Baustoffen keine Rolle spielen, obwohl einige natürliche Baustoffe wie etwa Vulkangestein deutlich höhere Schwermetall-Werte aufweisen als Gesteinskörnungen, die aus der Hausmüllverbrennungsasche recycelt wurden.

Auch eine striktere Abgrenzung von Produktionsabfällen und Nebenprodukten ist nötig, insbesondere wenn, wie beispielsweise in der EU-Batterieverordnung geregelt, zur Erreichung der Rezyklateinsatzquoten auch Rezyklate verwendet werden können, die aus Produktionsabfällen gewonnen wurden. Konkret fordert der BDE:

- > **Mindestrezyklateinsatzquoten und finanzielle Anreize für die Verwendung von Rezyklaten bei der Herstellung von Produkten, etwa Entlastungen von Steuern und Abgaben (z.B. ermäßigte Mehrwertsteuersätze).**
- > **Verordnungen zum Abfallende weiterer Stoffströme, ohne von den rezyklierten Rohstoffen zu verlangen, hinsichtlich Kontaminationsgrenzwerten „besser“ als Primärrohstoffe sein zu müssen.**
- > **Unkomplizierte, rechtssichere Verfahren zur Erreichung und Feststellung des Abfallendes, etwa bei Abschluss zertifizierter Behandlungsverfahren.**
- > **Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung auf das Abfallende bei Abfallverbringungen.**

Darüber hinaus müsste auch die Null-Schadstoff-Politik der Kommission überdacht werden, um die Verwendung von Rezyklaten und Recyclingrohstoffen längerfristig zu ermöglichen. Strenge Grenzwerte für Schadstoffe wie PFAS in Produkten stehen der Verwendung von Rezyklaten bei der Produktion entgegen, da die Schadstoffe zeitverzögert in den Rezyklaten auftauchen und nicht immer ausgeschleust werden können, sodass die Rezyklate bei strengeren Grenzwerten nicht mehr für die Herstellung von Produkten verwendet werden können. Zudem können sehr geringe Schadstoffkonzentrationen in Abfällen und Rezyklaten/Recyclingrohstoffen nur unter großem technischen Aufwand nachgewiesen werden. Grundsätzlich unterstützt der BDE das Verbot, bestimmte (Schad-)Stoffe zu verwenden und strengere Grenzwerte für Schadstoffe. Verbote bzw. Grenzwerte sollten jedoch auf Grundlage einer Risikoanalyse bezüglich des tatsächlichen Expositionsrisikos in der konkreten Anwendung festgelegt werden. Das würde es ermöglichen, in bestimmten Produkten auch auf längere Sicht noch recycelte Stoffe zu verwenden, anstatt die betreffenden Abfälle einer thermischen oder sonstigen Verwertung oder gar einer Beseitigung zuführen zu müssen, um die Schadstoffe aus dem Stoffkreislauf auszuschleusen. Deshalb fordert der BDE:

- > **Übergangsfristen für Rezyklate/Recyclingrohstoffe bezüglich der Einhaltung strengerer Grenzwerte.**
- > **Grenzwerte auf einem Niveau, das Messungen mit vertretbarem Aufwand ermöglicht.**
- > **Risikobasierter Ansatz bei der Schadstoffpolitik, der für bestimmte Produktgruppen mit geringem Expositionsrisiko höhere Grenzwerte ermöglicht, sodass für diese Produkte auch längerfristig Rezyklate mit höheren Grenzwerten verwendet werden können.**

2. Schutz vor unlauterem Wettbewerb aus Drittstaaten

Des Weiteren ist der Schutz der europäischen Kreislaufwirtschaft vor unlauterem Wettbewerb aus Drittstaaten erforderlich, um Planungssicherheit für Investitionen in europäische Anlagen zu garantieren. Insbesondere die Kunststoff-Recyclingindustrie in der EU steht unter dem Druck von Importen billiger Rezyklate aus Drittstaaten (Asien). Dabei handelt es sich entweder tatsächlich gar nicht um Rezyklate, sondern um günstige Primärstoffe, die fälschlich als Rezyklate deklariert sind, oder die Rezyklate sind aufgrund niedriger Energiekosten und fehlender oder geringerer Umweltstandards in den Herkunftsstaaten wesentlich kostengünstiger herstellbar und dadurch billiger als Rezyklate aus der EU.

Es sollten die aus Art. 7 der Verpackungsverordnung bekannten „Spiegel-Klauseln“ in Bezug auf die Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte der recycelten Stoffe auf alle Abfallströme bzw. recycelten Stoffe ausgeweitet werden, um faire Wettbewerbsbedingungen für in der EU recycelte Stoffe und recycelte Stoffe aus Drittstaaten zu schaffen.

Ergänzend bzw. zur Vereinfachung könnte ein Mechanismus eingeführt werden, der das Verfahren der EU-Abfallverbringungsverordnung 2024/1157/EU (Waste Shipment Regulation, WSR) für Rezyklate widerspiegelt: So wie Länder derzeit ein umfassendes Prüfverfahren durchlaufen müssen, um Abfälle aus der EU auch in Zukunft noch annehmen zu können, sollte ein ähnlicher Prozess für den Import von Rezyklaten gelten. Die zuständigen Behörden in Drittländern müssten demnach Systeme zur Sammlung und Sortierung einrichten, überwachen, verifizieren und veröffentlichen sowie Nachweise über die Sicherheit der daraus gewonnenen Recyclingmaterialien erbringen. Die Europäische Kommission sollte – wie im Rahmen der WSR – die von einem Drittland vorgelegten nationalen Daten prüfen und auf dieser Grundlage den Zugang zum europäischen Markt für Rezyklate gewähren. Dieses Verfahren würde die sogenannte Spiegelklausel ergänzen, die die Einhaltung der Anforderungen auf Betriebsebene überprüft. Der BDE fordert daher:

- > **Gleiche bzw. vergleichbare Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards für Rezyklate aus der EU und Drittstaaten.**
- > **Nachweispflichten bezüglich des Recyclings und der Einhaltung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards für Rezyklate und Recyclingrohstoffe, die insbesondere auch für Rezyklate/Recyclingrohstoffe gelten, die aus Drittstaaten in die EU eingeführt werden.**

3. Gesetzliche Verankerung des Vorrangs des mechanischen Recyclings vor dem chemischen Recycling

Zusätzlich zu dem vorstehend beschriebenen Druck durch Rezyklatimporte aus Drittstaaten droht das mechanische Recycling von Kunststoffen in der EU durch das chemische Recycling (innerhalb und außerhalb der EU) beeinträchtigt zu werden. Die bessere Vermarktbarkeit von

chemisch recycelten Kunststoffen (da sie aus demselben Produktionsprozess wie Primärkunststoffe gewonnen werden und eine entsprechende Qualität haben) in Verbindung mit den von der chemischen und kunststoffverarbeitenden Industrie geplanten Kapazitäten für chemisches Recycling droht eine Sogwirkung zu entfalten und dazu zu führen, dass auch mechanisch recycelbare Kunststoffabfälle dem chemischen Recycling zugeführt werden.

Das Umlenken mechanisch recycelbarer Abfälle in das chemische Recycling ist jedoch unter ökologischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert, da die CO₂-Emissionen des chemischen Recyclings um ein Vielfaches höher sind als die des mechanischen Recyclings und der Output des chemischen Recyclings deutlich geringer ist. Damit erschwert es das Erreichen der Klimaziele. Daher fordern wir:

- > **Festschreibung des Vorrangs des mechanischen Recyclings gegenüber dem chemischen Recycling rechtsverbindlich im CEA (z.B. durch eine Anpassung der Abfallhierarchie in Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).**

4. Deponieverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle

Die Deponierung von recycelbaren oder sonst – stofflich oder thermisch – verwertbaren Abfällen sollte nicht mehr möglich sein. Nicht nur gehen durch die Deponierung solcher Abfälle wertvolle Stoffe dem Stoffkreislauf und der Wirtschaft verloren, sondern die Deponierung von Abfällen, die organische Bestandteile enthalten, führt auch zur Bildung von Methan. Ein Verbot der Deponierung von unbehandelten Haushaltsabfällen, die organische Bestandteile enthalten, wäre eine zielführende und wichtige Maßnahme, um die Methanemissionen, die von Deponien ausgehen, zu reduzieren und wertvolle Stoffe im Wirtschaftskreislauf zu halten. Der CEA sollte daher darauf gerichtet sein, die Deponierung von Abfällen in der EU auf das absolut notwendige Maß zu beschränken und eine aktive Zuführung von Abfallströmen in das richtige Verwertungsverfahren i.S.d. Abfallhierarchie zu unterstützen.

- > **EU-weites Verbot der Deponierung unbehandelter Siedlungsabfälle; es darf nur noch die Deponierung zuvor behandelter Abfälle mit einem Anteil organischer Stoffe von unter 5 % zulässig sein.**

5. Maßnahmen zur Sensibilisierung und Aufklärung über den Umgang mit Abfällen

Die möglichst sortenreine getrennte Erfassung und Sammlung der Abfälle ist eine zentrale Voraussetzung für ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Recycling von Abfällen. Dabei ist die getrennte Sammlung von Schadstoffen und gefährlichen Gegenständen wie Batterien und batteriebetriebenen Elektrogeräten von besonderer Bedeutung, um Kontaminationen und Brände zu vermeiden. Der richtige Umgang mit Abfällen und eine ordentliche getrennte Sammlung fängt beim Verbraucher an. Das allgemeine Wissen über eine richtige Entsorgung von Abfällen, etwa bei Verbundverpackungen, ist nachweislich begrenzt und ausbaufähig. Auch werden eine Vielzahl von Batterien und batteriebetriebenen Geräten falsch entsorgt, wodurch es zu zahlreichen Bränden in Abfallbehandlungsanlagen und -sammelfahrzeugen

kommt (siehe dazu auch Punkt II. 2.). Eine flächendeckende Aufklärung ist nicht nur sinnvoll sondern notwendig. Hersteller und Herstellerorganisationen sollten sich an der Durchführung entsprechender Aufklärungskampagnen angemessen beteiligen. Es könnten insbesondere EU-weite Sensibilisierungskampagnen durchgeführt werden und die Kreislaufwirtschaft könnte in die Lehrpläne der Schulen aufgenommen werden.

6. Schaffen eines Schengen-Raumes für Abfälle und Export von Verwertungsabfällen in Drittstaaten

Für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft ist die freie Verfügbarkeit und Handelbarkeit von Abfällen unbedingte Voraussetzung. Abfälle müssen unkompliziert und schnell dorthin verbracht werden können, wo sie am besten behandelt werden können und wo eine Nachfrage nach ihnen besteht. Dabei ist zu beachten, dass die Abfall- und Sekundärrohstoffmärkte nicht an den Außengrenzen der EU enden. Deshalb sind die Bestimmungen zur Abfallverbringung zu überarbeiten. Konkret fordert der BDE:

- > **Genehmigungsverfahren (Notifizierungen) nach der Abfallverbringungsverordnung zu vereinfachen und zu verkürzen (Art. 5 fortfolgende Abfallverbringungsverordnung 20154/1157/EU).**
- > **Verbringungsbeschränkungen für Abfälle zur Verwertung in Drittstaaten zu lockern.**
- > **Die Liste grüner Abfälle auszuweiten.**
- > **Die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, soweit Regelungen zum Abfallende bestimmter Stoffe noch nicht bestehen; Stoffe, die in einzelnen Mitgliedstaaten nicht (mehr) als Abfälle gelten, müssen bei der Verbringung aus diesen Staaten auch von den Empfangs- und Durchführstaaten als Nichtabfälle behandelt werden.**

II. Elektro- und Elektronikaltgeräte (WEEE)

Die Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronikaltgeräte sieht eine Quote zur Sammlung von 65% aller Altgeräte ab dem Jahre 2019 vor. Von den 27 Mitgliedsstaaten der EU erreichen aktuell nach eigenen Angaben drei Staaten dieses Ziel: Bulgarien, die Slowakei und Polen. Angesichts des generellen Entwicklungsstandes der Abfallwirtschaftsstrukturen in diesen Ländern im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten wie beispielsweise Deutschland, Österreich, Belgien und den Niederlanden, erstaunt dieser Umstand.

Im Juli 2024 hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die restlichen 24 Mitgliedsstaaten eingeleitet. Das fördert aus Sicht des BDE jedoch nur bedingt die notwendigen gesetzgeberischen Anreize, um eine effiziente Sammlung und Rücknahme zu erreichen, sondern könnte Mitgliedsstaaten dazu verleiten, ihre Sammelquoten „hochzurechnen“. Neben der Überarbeitung und Harmonisierung der Berechnungsmethodik der Sammelquote bedarf es echter (positiver) Anreize für die Mitgliedsstaaten und auch die Hersteller, in die erforderlichen Sammelinfrastrukturen zu investieren. Die Kommission müsste zudem die Berechnung der Sammelquoten in den Mitgliedstaaten kritisch überprüfen.

1. Maßnahmen zur Steigerung der Sammlung von Elektro- und Elektronikaltgeräten (WEEE)

Die Probleme im Bereich der Sammlung können aus Sicht des BDE klar benannt werden und liegen nicht zuletzt in einer unzureichenden Förderung zum Ausbau der entsprechenden Infrastruktur sowie auch der mangelnden Aufklärung von Verbrauchern. Vor allem aber ist die Berechnungsmethode zur Erfassung der Sammelquoten, welche noch aus dem Jahre 2012 stammt, überholt: Bei WEEE handelt es sich um einen der am schnellsten wachsenden Abfallströme in der EU, während die Infrastruktur zur Sammlung noch weitestgehend dieselbe ist, wie vor zehn Jahren. Die Gesamtmenge an Elektro- und Elektronikaltgeräten ist bspw. von 7 Mio t im Jahre 2012 auf 8,4 Mio t im Jahre 2021 angestiegen.

Der BDE unterstützt das Ziel der EU, die Langlebigkeit von Elektro- und Elektronikprodukten zu verbessern, nicht zuletzt aus Gründen der Nachhaltigkeit. Gleichzeitig muss aber anerkannt werden, dass Produzenten ihre Geräte, teils sogar beabsichtigt, kurzlebiger produzieren als noch vor zehn Jahren. Das erhöht das Abfallaufkommen in diesem Bereich und spiegelt sich auch in den niedrigen Sammelquoten wider. Das Berechnungssystem muss daher überarbeitet werden.

Folgende Maßnahmen können aus Sicht des BDE zu einer effizienten Sammlung beitragen und sollten daher im Rahmen des CEA umgesetzt werden:

- > **Überarbeitung der Berechnungsmethode für die Sammlung von WEEE. Das aktuelle System, bei dem auch einfache Schätzungen als Basis dienen dürfen, spiegelt die Realität**

nur bedingt wider. Insbesondere sollte die Lebensdauer, in denen ein Produkt im Umlauf ist, als Faktor miteinbezogen werden.

- > Hersteller für die Einhaltung der nationalen WEEE-Sammelziele und eine Erhöhung der Sammelstellendichte stärker in die (finanzielle) Verantwortung nehmen.**
- > Sensibilisierungskampagnen für Verbraucher zum richtigen Umgang mit WEEE. Die Effizienz gesetzgeberischer Umsetzungsmaßnahmen sollte sich am Verbraucherverhalten orientieren.**

2. Maßnahmen zur Steigerung der Anreize zur Rücknahme von Elektro- und Elektronikgeräten (WEEE)

Die Sammelinfrastrukturen in den Mitgliedsstaaten sollen das Rückgabeverhalten der Bürgerinnen und Bürger widerspiegeln. So haben sich die Rückgabe an Wertstoffhöfen und am Point-of-Sale als effektiv erwiesen. Im Sinne der Umsetzung der Herstellerverantwortung ist eine stärkere finanzielle Beteiligung insbesondere von Online-Händlern am Auf- und Ausbau eines Sammelsystems wichtig. Der Online-Handel macht mit 13% einen erheblichen Anteil am Gesamtumsatz im Bereich der Elektro- und Elektronikartikel aus. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Beteiligung der Online-Händler am Sammelssystem zumutbar und geboten.

Die Rücknahmepflicht sollte sowohl für große Artikel wie Kühlschränke oder Fernseher, aber auch und gerade für Kleingeräte gelten. Die falsche Entsorgung kleinerer batteriebetriebener Geräte wie beispielsweise Smartphones, sog. e-Vapes und elektronischer Grußkarten führt zu einem erheblichen Anstieg von Batterien im Restmüll und anderen Abfallströmen und bedingt einen rasanten Anstieg der Brände in Sammelfahrzeugen und Abfallbehandlungsanlagen – ein Problem, das für viele Entsorgungsunternehmen mittlerweile ein existenzbedrohendes Ausmaß angenommen hat. Lithium-Ionen-Batterien finden sich in einer Vielzahl von Konsumgütern und werden oft mit diesen im Restmüll entsorgt. Dadurch gehen nicht nur die in den Batterien enthaltenen strategischen Rohstoffe dem Stoffkreislauf verloren, sondern vor allem verursachen sie eine Vielzahl von Bränden in Sammelfahrzeugen und Abfallbehandlungsanlagen, wenn sie unter mechanischen Druck geraten. Dabei kommt es oft zu Großbränden, die ganze Entsorgungsanlagen zerstören. Die wirtschaftlichen Schäden sind enorm und die Betreiber von Behandlungsanlagen müssen erhebliche Investitionen in den Brandschutz tätigen. Sie haben zudem Schwierigkeiten, überhaupt noch Versicherungen für ihre Anlagen zu wirtschaftlich tragfähigen Konditionen zu bekommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Geräte, die derzeit in den Anlagen ankommen, diejenigen sind, die in den letzten fünf bis zehn Jahren auf den Markt gekommen sind – das Problem wird in Zukunft aufgrund der stetig steigenden Zahl in Verkehr gebrachter batteriebetriebener Elektro- und Elektronikartikel noch deutlich zunehmen. Ein flächendeckendes Batteriepfand würde zur Eindämmung des Risikos betragen. Soweit dem Problem der falschen Entsorgung nicht effektiv genug begegnet werden kann, muss kurzfristig auch über ein Verbot, etwa von Einweg e-Vapes nachgedacht werden, wie es beispielsweise seit Beginn des Jahres in Belgien umgesetzt wird. Vor allem aber müssen die

Hersteller und Inverkehrbringer im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung die unmittelbar oder mittelbar durch die Brände verursachten Kosten tragen, indem sie sich an einem Fonds beteiligen, aus dem die durch Brände verursachten unmittelbaren und mittelbaren Kosten (erhöhte Versicherungsprämien) der Entsorgungsunternehmen gedeckt werden.

Der BDE fordert:

- > **Beteiligung der Hersteller und Inverkehrbringer von Produkten mit Batterien an den Kosten der von ihren Produkten im Entsorgungsprozess verursachten Schäden, etwa durch Zahlungen in einen Batterie-Fonds, aus dem Schäden in Entsorgungsanlagen gedeckt werden. Wenn die Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten praktikabler ist, sollte eine entsprechende verbindliche Verpflichtung der Einführung nationaler Fonds für die Mitgliedstaaten in den CEA aufgenommen werden.**
- > **Kurzfristige Einführung eines EU-weiten Batteriepfands, um die falsche Entsorgung von Batterien über den Restmüll einzudämmen; die Prüfung eines Pfandes bis Ende 2027 im Rahmen der Batterieverordnung genügt nicht.**
- > **Inverkehrbringungsverbote für bestimmte Einweg-Produkte mit Batterien (z.B. e-Vapes, elektronische Grußkarten, etc.).**

Außerdem ist es sinnvoll, für Photovoltaikmodule eine eigene Abfallkategorie zu definieren. PV-Module bestehen i.d.R. zu 80% aus Glas und unterscheiden sich deutlich von den anderen, in Abfallkategorie 4 genannten Großgeräten. Eine separate Rücknahme wäre hier sinnvoll. Zudem können die Kategorien 5 und 6 zusammengelegt werden. Eine sinnvollere Abgrenzung als die Größe von Kleingeräten (50 cm), wäre die Art der Betriebskomponente, d.h. ob ein Gerät per Batterie oder Akkumulator oder per Netzanschluss betrieben wird. Das wäre ein weiterer Schritt zur Eindämmung der Brandgefahren durch Akkus.

Sinnvoll wäre aus Sicht des BDE:

- > **Eine eigene Abfallkategorie für PV-Module.**
- > **Eine Zusammenlegung der Kategorien 5 und 6 und stattdessen eine eigene Kategorie für batteriebetriebene Elektro- und Elektronikaltgeräte.**

3. Hürden für das Recycling von kritischen Rohstoffen (CRMs) aus Elektro- und Elektronikaltgeräten (WEEE)

Die Wiederverwertung bzw. das Recycling von kritischen Rohstoffen aus Altgeräten liegt hinter den bereits bestehenden Möglichkeiten. Die technischen Voraussetzungen, CRM aus

Altgeräten durch Recycling zurückzugewinnen, wären durchaus gegeben. Jedoch ist ein solches Recycling wirtschaftlich unattraktiv, da die Konzentration von CRM in Altgeräten relativ gering ist und sich eine Entnahme aus Kostengründen oft nicht lohnt – nicht zuletzt auch wegen der hohen Energiekosten. Gleichzeitig liegt es aber im europäischen Gesamtinteresse, CRM wie etwa Kobalt oder seltene Erden in der EU zu halten, jedoch ohne Akteure in ihrer Handlungsfreiheit, etwa durch Exportbeschränkungen, einzuschränken. Es bedarf hier also regulatorischer Maßnahmen bzw. Anreize zur Verwendung recycelter CRM aus Altgeräten in Form von Quoten. Auch bessere Beschaffungsregeln, welche die Nachfrage nach recycelten kritischen Rohstoffen fördern, sind zu schaffen.

Zudem ist es aus Sicht des Verbandes wichtig, dass Altgeräte auch in den entsprechenden speziellen Anlagen zur Verwertung von WEEE behandelt werden. Wenn Altgeräte gemeinsam mit Metallabfällen und Stahl zu Schrottplätzen verbracht werden, besteht ein Verlustrisiko von CRM, da Schrottplätze oft nicht über die technischen Behandlungsmöglichkeiten zur Rückgewinnung von CRM verfügen. Vor allem Kleingeräte werden dort meist lediglich geschreddert, ohne dass eine Entnahme von CRM-Komponenten vorher stattfindet.

Ein wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist auch die Einführung des digitalen Produktpasses für Elektro- und Elektronikgeräte. Für Betreiber von Abfallbehandlungsanlagen sollte ohne Umstände erkennbar sein, welche Materialien in den spezifischen Bestandteilen von WEEE enthalten sind, was auch nicht zuletzt eine Zuordnung zu den richtigen Verwertungsanlagen und -verfahren erleichtert. Die entsprechenden Bestandteile müssen auch so in die Produkte integriert sein, dass eine Entnahme unkompliziert möglich ist. Erste Ansätze dazu werden bereits vom Joint Research Centre im Rahmen der Ökodesignverordnung etwa für Kühlschränke oder Drucker erarbeitet. Der BDE begrüßt diese Entwicklung.

Wichtig sind aus Sicht des BDE:

- > **Gesetzgeberische Maßnahmen zum Ausgleich der Energiekosten für das Recycling von Altgeräten.**
- > **Besseres Produktdesign und Digitaler Produktpass: Klare Informationen für die Betreiber von Altgeräten über den Anteil der CRM in WEEE.**
- > **Förderung der Investitionen in die entsprechenden Recycling- und Aufbereitungstechnologien.**

4. Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung für Elektro- und Elektronikaltgeräte

EPR-Systeme sind auch im WEEE-Bereich eine unverzichtbare Maßnahme zur Erreichung der Recycling- und Sammelziele. Die Entgelte dürfen dabei aber nicht nur die Finanzierung der Sammel- und Recyclinginfrastruktur abdecken, sondern müssen auch gezielt für

Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen für Verbraucher sowie zur Verhaltensforschung eingesetzt werden. Eine ordentliche Abfallbehandlung fängt beim Verbraucher an.

Die Entgelte sollten dabei an die Recyclingfähigkeit der Produkte und die Verwendung von recycelten Stoffen bei der Herstellung angepasst werden. Das schafft die notwendigen Anreize und kann zudem Mehrkosten für Hersteller ausgleichen. Über die EPR-Systeme kann auch eine Beteiligung der Hersteller an den Kosten, die durch Batteriebrände entstehen, gewährleistet werden.

Wichtig ist vor allem, dass die konkrete Ausgestaltung der Systeme in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten liegt, um eine Anpassung an die nationalen Unterschiede bzw. genug Flexibilität zu gewährleisten.

Der BDE fordert daher:

- > **Eine Ausweitung der aktuell bestehenden EPR-Gebühren auf die Kosten für die Aufklärung und Erforschung von Verbraucherverhalten sowie zur Abdeckung von Batteriebrandfolgeschäden.**
- > **Eine Anpassung der Beiträge der Hersteller bzw. Inverkehrbringer von Elektro- und Elektronikgeräten an den Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung an die Einhaltung von Ökodesign-Kriterien und insbesondere an die Recyclingfähigkeit von Produkten.**

III. Binnenmarkt-Hindernisse für die Zirkularität

1. Harmonisierung bestimmter Vorschriften und Hindernisse, die dazu führen, dass Abfälle nicht das Abfallende oder den Status als Nebenprodukt erreichen

Eines der größten regulatorischen Hindernisse für die Kreislaufwirtschaft ist der fragmentierte und uneinheitliche Ansatz bei den Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft (End-of-Waste, EoW) in der EU, dessen Definition nach Art. 6 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG noch immer Sache der Mitgliedsstaaten ist. Trotz des Ziels, einen echten Binnenmarkt für recycelte Materialien zu schaffen, werden diese oft auch nach vollständiger Verarbeitung noch als „Abfall“ behandelt. Dies erschwert den grenzüberschreitenden Handel, beeinträchtigt die Bereitschaft von Herstellern, aus Abfällen gewonnene Stoffe in der Produktion zu verwenden, erhöht die Rechtsunsicherheit und verursacht zusätzliche Kosten, wodurch die Nachfrage nach recycelten Materialien gehemmt und in der Folge Investitionen in Recyclingkapazitäten behindert werden.

Der Binnenmarkt für Abfälle und recycelte Rohstoffe und Produkte wird auch durch komplizierte und langwierige Genehmigungsverfahren behindert. Das betrifft neben Genehmigungen für neue Abfallbehandlungsanlagen und Verwaltungsverfahren zur Anerkennung des Abfallendes vor allem die Notifizierung von Abfallverbringungen gemäß Art. 5 Verordnung 2024/1157/EU. Die Kommission sollte daher die Einführung beschleunigter und digitalisierter Verfahren in allen Mitgliedstaaten forcieren und einen gemeinsamen EU-Ansatz für Genehmigungen fördern, der vereinfachte, transparente und zeitgebundene Verfahren gewährleistet. Beispielsweise sollten Anträge einer einzigen konsolidierten Nachforderung weiterer Informationen seitens der beteiligten Behörden unterliegen und die Fristen für behördliche Antworten sollten verbindlich sein. In Fällen, in denen die Behörden nicht innerhalb der festgelegten Frist antworten, sollte das Schweigen aller beteiligten Behörden als stillschweigende Zustimmung gewertet werden. Die Genehmigungsverfahren müssen außerdem vollständig digitalisiert werden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern.

Die Digitalisierung darf aber nicht zu einer Verkomplizierung des vereinfachten Verfahrens nach Art. 18 Verordnung 2024/1157/EU führen. Um die nötige Praktikabilität und Flexibilität in der Logistik zu wahren, ist es deshalb dringend erforderlich, den Verbringern zu ermöglichen, die Informationen aus Anhang VII (Grüne-Liste-Verbringung) auch noch am Tag der Verbringung selbst ausfüllen zu können, anstatt dies mindestens zwei Tage vor der Verbringung tun zu müssen, wie es nach den neuen Verbringungsregelungen der Verordnung 2024/1157/EU der Fall ist.

Die Abfallverbringungsverordnung wurde zwar kürzlich überarbeitet, um die Umweltschutzaufgaben zu verschärfen, doch ihre Umsetzung ist auf nationaler Ebene nach wie vor mit Verzögerungen und administrativen Problemen verbunden. Der Erfolg des CEA hängt von einem vorhersehbaren, transparenten und vereinheitlichten Regelungsumfeld für Abfallverbringungen und das Abfallende in der gesamten Union ab.

2. Harmonisierung der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung

Die Recyclingfähigkeit von Produkten liegt in erster Linie in der Verantwortung der Hersteller. Eine der zentralen Voraussetzungen für Recyclingfähigkeit ist die Einrichtung effektiver Systeme zur getrennten Sammlung von Abfällen und die recyclinggerechte Gestaltung der Produkte. Dies kann nur durch harmonisierte Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, EPR) erreicht werden, in denen Organisationen zur Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung (Producer Responsibility Organizations, PROs) eine angemessene Finanzierung für den Aufbau bzw. die Organisation einer landesweiten effizienten Sammel- und Behandlungsinfrastruktur erhalten, durch eine Ökomodulation der Beiträge der Hersteller und Inverkehrbringer dafür Sorge tragen, dass die Produkte recyclinggerecht gestaltet sind und möglichst große Anteile an recycelten Materialien enthalten und den Verbrauchern klare Informationen über verfügbare Rücknahme- oder Sammeloptionen bereitstellen.

Die allgemeine Einführung und der Rahmen für EPR sollten auf EU-Ebene geregelt werden, während die detaillierte Ausgestaltung der EPR-Systeme und insbesondere die Ausgestaltung der Organisationen der Erweiterten Herstellerverantwortung (PROs) in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben sollte. Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, gut funktionierende bestehende Sammelsysteme beizubehalten. Das bedeutet, dass der EU-Rahmen für EPR mit den nationalen Abfallwirtschaftsstrukturen kompatibel sein muss.

Die Monopolstellung einzelner PROs muss nicht nur aus wettbewerbsrechtlicher Sicht, sondern vor allem im Interesse einer effizienten Abfallbewirtschaftung zwingend vermieden werden. Letzteres gilt auch für die Forderung nach non-profit PROs. Ein monopolistisch ausgestaltetes EPR-System mit nur einer einzigen, zentralen PRO kann zu Intransparenz, Ineffizienz und geringem Innovationsdruck führen. Wettbewerb hingegen sorgt für Kontrolle durch Marktmechanismen statt durch reine Regulierung. Wenn mehrere Rücknahme- und Verwertungssysteme um Kunden (Hersteller/Inverkehrbringer) konkurrieren, entsteht Kosten- und Leistungsdruck: Systeme müssen ihre Verwaltungskosten senken, optimierte Logistik- und Sammelstrukturen aufbauen und innovative Recyclinglösungen entwickeln, um sich im Markt zu behaupten – das kann zu geringeren Gesamtkosten pro Tonne Abfall führen. Gewinnorientierte, im Wettbewerb stehende Organisationen haben ein starkes Interesse, technische Innovationen (Sortier-, Recycling- oder Digitaltracking-Technologien) einzusetzen, neue Kooperationsformen mit Entsorgungsunternehmen zu entwickeln und digitale Systeme zur Nachverfolgbarkeit und Effizienzsteigerung einzuführen. Innovation wird so nicht zentral vorgegeben, sondern marktdynamisch erzeugt. Konkurrenz zwischen PROs führt dazu, dass Hersteller zwischen verschiedenen Anbietern wählen können, Angebote mit individuell zugeschnittenen Dienstleistungen (Beratung, Reporting, Rücknahmelogistik) erhalten und ggf. bessere Preise oder höhere Recyclingquoten erzielen. Das stärkt den Anreiz für Hersteller, das EPR-System als Servicepartner zu sehen und nicht als Zwangsabgabe. Mehrere Anbieter können schneller auf neue Abfallströme, Technologien oder EU-Rechtsänderungen reagieren, z.B. auf Einführung neuer Recyclingquoten oder Materialanforderungen. Ein gewinnorientiertes System

sorgt zudem für eine stärkere Einbindung der Privatwirtschaft in die Abfallbewirtschaftung, indem es Investoren und private Entsorgungsunternehmen an zieht; dadurch werden der Kapitalfluss in Recycling-Infrastruktur, der Aufbau moderner Sortier- und Verwertungsanlagen und eine ökonomisch tragfähige Kreislaufwirtschaft gefördert. Die Finanzierungslast wird so stärker von der öffentlichen Hand auf den Markt verlagert.

Der CEA sollte daher die Einrichtung von wettbewerblichen PRO-Strukturen in den Mitgliedstaaten fördern.

Von der Einbeziehung der Hersteller in die Organisationen der Erweiterten Herstellerverantwortung ist strikt abzuraten, da ihre Einbeziehung das Risiko von Interessenkonflikten birgt: die Hersteller sind an niedrigen Kosten für die Abfallbewirtschaftung interessiert, um ihre finanziellen Beiträge für die PRO möglichst gering zu halten. Demgegenüber sollten die mit der Ausführung der Entsorgung der Abfälle betrauten Unternehmen, d.h. die Entsorgungsbranche, zwingend an den PRO zu beteiligen sein, indem sie in den Lenkungs- und Aufsichtsgremien der PRO vertreten sein müssen. Nur so kann eine Ausrichtung der PRO und des EPR-Systems an einer hochwertigen Abfallbehandlung und umfassenden Kreislaufwirtschaft gewährleistet werden.

Ein weiterer Grundpfeiler einer echten Kreislaufwirtschaft ist die technische Recyclingfähigkeit der Produkte, wenn sie zu Abfällen werden. EPR muss daher eng mit Ökodesign-Kriterien verknüpft sein und zwar dergestalt, dass sich die Beiträge, die die Hersteller und Inverkehrbringer an die PROs für die Wahrnehmung ihrer Herstellerpflichten zahlen, an der Recyclingfähigkeit ihrer Produkte (recyclinggerechte Gestaltung – design for recycling) und der Verwendung von recycelten Materialien bei der Herstellung der Produkte (Rezyklateinsatzmenge bzw. -quoten) orientieren (Ökomodulation). Hersteller von recyclingfreundlichen Geräten und Produkten mit hohem Rezyklatanteil sollten im Rahmen des EPR-Systems von finanziellen Anreizen profitieren.

Der CEA sollte den Mitgliedstaaten entsprechende Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung der EPR-Systeme machen und so ein level-playing-field in der EU gewährleisten.

Der BDE fordert:

- > **Einführung EU-weiter Kriterien für EPR-Systeme, die insbesondere Vorgaben enthalten zur Finanzierung effizienter Sammel- und Behandlungsinfrastruktur, zur Ökomodulation der Beiträge der Hersteller und Inverkehrbringer, zur recyclinggerechten Gestaltung der Produkte, des Gehalts an recycelten Stoffen in Produkten und zur Aufklärung und Information der Verbraucher.**
- > **Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur konkreten Ausgestaltung der EPR-Systeme insbesondere im Hinblick auf die PRO, wobei Monopolstrukturen und Vorgaben zur wirtschaftlichen Ausrichtung (profit/non-profit) zu vermeiden sind.**
- > **Verpflichtende Beteiligung der Entsorgungsunternehmen an bzw. Einbindung in die PRO in Form von Vertretern in den Leitungs- und Aufsichtsgremien der PRO.**

3. Ausweitung der Herstellerverantwortung auf eine Haftung für besondere Gefährdungen

Hersteller sollten auch weitere Kosten tragen, die am Lebensende ihrer Produkte im Rahmen der Abfallbewirtschaftung und Kreislaufführung entstehen. Das betrifft insbesondere Kosten, die sich aus zusätzlichem technischen oder logistischem Aufwand bei der Entsorgung und dem Recycling und aus Schäden, die durch die zu Abfällen gewordenen Produkte in der Entsorgung verursacht werden, ergeben.

Zum einen umfasst dies eine zwingende Beteiligung der Hersteller und Herstellerorganisationen von Batterien und batteriebetriebenen Geräten und Produkten an den Folgen falsch entsorgter Lithium-Ionen Batterien (Anlagenbrände, siehe Punkt II. 2.). Zum anderen betrifft es die Beteiligung der Hersteller und Inverkehrbringer (bzw. ihrer PRO) von mit Schadstoffen und langlebigen Chemikalien, insbesondere PFAS, belasteten Produkten an dem finanziellen Mehraufwand, der Recyclingunternehmen durch die notwendige Detektion (Messungen) und Ausschleusung der Stoffe aus dem Stoffkreislauf entsteht; die Abfallverwertungsunternehmen müssen aufwändigere Verfahren und Messmethoden anwenden, die kostenintensiv sind. Diese Beteiligung der Hersteller und Inverkehrbringer bzw. ihrer PRO ist nach dem Verursacherprinzip (Polluter Pays Principle) geradezu geboten, denn die Hersteller sind für die chemischen Zusätze wie PFAS in ihren Produkten verantwortlich, nicht aber die Recyclingunternehmen, bei denen die mit den Schadstoffen verbundenen Probleme und Kosten auflaufen, ohne dass sie die Ursache dafür gesetzt haben.

4. EU-weit verbindliche Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung für bestimmte Produktgruppen

Der BDE unterstützt die Ausweitung auf weitere Produktgruppen, wenn die PROs gemäß den unter Punkt III. 2. genannten Prinzipien ausgestaltet sind, d.h. insbesondere keine Monopolstrukturen geschaffen werden und die Einbindung der Entsorgungsunternehmen in die Leitung und Aufsicht über die PRO gewährleistet ist.

IV. Nachfrage und Angebot von Recyclingrohstoffen fördern

1. Wettbewerbsnachteile gegenüber Primärstoffen abbauen und Konkurrenz zu alternativen Stoffen vermeiden

Die Europäische Recyclingindustrie steht im unmittelbaren Wettbewerb zur Primärindustrie, Dabei hat die Primärindustrie Wettbewerbsvorteile gegenüber der Recyclingindustrie in zweifacher Hinsicht: neben niedrigeren Produktionskosten aufgrund günstiger Rohstoffpreise (insb. Rohöl für Kunststoffe) auch durch (ungleiche) gesetzliche Rahmenbedingungen in Bezug auf Förderungen und Abgaben: Während viele Wirtschaftszweige der herstellenden Industrie in EU-Behilferegelungen für energieintensive Wirtschaftszweige, wie den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL) oder den Kommissionsleitlinien zum Ausgleich hoher Energiepreise aufgrund des ETS, profitieren, ist die Recyclingindustrie nicht genannt, obwohl es sich ebenfalls meist um energieintensive Verfahren handelt, die im Ergebnis jedoch erheblich zur Nachhaltigkeit in der EU beitragen.

Zu kurz gedacht ist dabei die Erwägung, dass eine Notwendigkeit zur Förderung von Recyclinganlagen nicht bestünde, da diese keinem Verlagerungsrisiko ausgesetzt seien. Nach den Beihilfeleitlinien im Zusammenhang mit dem ETS besteht ein solches Verlagerungsrisiko etwa dann, wenn *„die Produktion in andere Länder mit weniger strengen Emissionsreduktionszielen verlagert wird oder, weil EU-Produkte durch eingeführte CO₂-intensivere Produkte ersetzt werden“*. Letzteres, also ein Ersetzungsrisiko, ist gerade auf dem Markt für Rezyklate der Fall. Heimische Recyclingunternehmen müssen ihre Anlagen aufgrund der Konkurrenz aus Drittstaaten schließen, sodass ein echtes Verlagerungsrisiko für das Recycling – und damit für die Versorgung mit recycelten (Roh-)Stoffen – besteht, indem die Unternehmen in die Insolvenz gehen und die Recyclingkapazitäten in der EU verloren gehen.

Recyclingstoffe stehen jedoch nicht nur im Wettbewerb zu (fossilen) Primärstoffen und -produkten, sondern konkurrieren zunehmend auch mit speziellen Stoffen, die als nachhaltig gelten, wie insbesondere Biokunststoffe oder biobasierte Stoffe, die wie Kunststoff eingesetzt werden können. Dabei ist die Förderung und der verstärkte Einsatz solcher Stoffe aus Sicht der Entsorgungswirtschaft problematisch; Biokunststoffe oder biobasierte Stoffe, die wie Kunststoffe verwendet werden, lassen sich aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten mit wenigen Ausnahmen nicht innerhalb der bestehenden Recyclinginfrastruktur verwerten. In den Kunststoffsortieranlagen werden sie als Nicht-Kunststoffe detektiert und ausgeschleust und auch in den Bioabfallbehandlungsanlagen werden sie entweder als Störstoffe erkannt und zu Beginn ausgeschleust – mit der Folge, dass sie anderweitig kostenintensiv entsorgt werden müssen –, oder sie stören den biologischen Behandlungsprozess insofern, als sie nicht innerhalb der Rottezeiten der Anlagen vollständig abgebaut werden können und als sichtbare Reststoffe im Kompost verbleiben und so dessen Vermarktungsfähigkeit beeinträchtigen. Wenn die Kommission eigene Quoten für biobasierte Rohstoffe in Erwägung zieht, ist darauf zu achten, dass diese nicht auf Mindestrezyklateinsatzquoten angerechnet werden dürfen, wie bspw. in Art. 8 Abs. 2 der Verpackungsverordnung (EU) 2025/40 zur Prüfung vorgesehen, da dies dem Ziel der Förderung einer echten Kreislaufwirtschaft entgegenstehen würde.

Der BDE fordert

- > **Eine Aufnahme von Recycling (NACE-Code 38.32) in die Liste energieintensiver Industrien nach Anhang 1 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz und Energiebeihilfen.**
- > **Keine Anrechnung von biobasierten Stoffen auf die Erfüllung von Rezyklateinsatzquoten.**

2. Stärkung grüner Kriterien und lokaler Produkte in der öffentlichen Beschaffung

Das öffentliche Beschaffungswesen macht etwa 14 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU aus (über 2,4 Billionen Euro pro Jahr). Allein diese Zahl zeigt, dass ein umweltfreundliches öffentliches Beschaffungswesen eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Kreislaufwirtschaft und grüner Innovationen spielen kann, indem es die Nachfrage nach kohlenstoffarmen Produkten anregt. In dem Zusammenhang spricht sich der Verband ausdrücklich für eine Überarbeitung des Europäischen Vergaberechts aus. Nachhaltigkeitskriterien sollen zu einem verbindlichen Kriterium öffentlicher Ausschreibungen gemacht werden („*Green Public Procurement*“ – GPP). Zu den Maßnahmen für ein umweltfreundliches Beschaffungswesen sollte die Verpflichtung gehören, bevorzugt Produkte zu beschaffen, die aus recycelten Materialien hergestellt wurden, und die Festlegung verbindlicher Mindestquoten für die Verwendung von recycelten Materialien in zu beschaffenden Produkten. Die Recyclingfähigkeit der zu beschaffenden Produkte (recyclinggerechte Gestaltung, „design for recycling“) sollte auch ein obligatorischer Bestandteil der Spezifikationen für öffentliche Ausschreibungen sein.

Angesichts der beschriebenen Probleme der Europäischen Recyclingwirtschaft (Wettbewerbsdruck durch günstige Primärstoffe und -produkte sowie durch billige (vermeintliche) Rezyklate aus Drittstaaten und in Anbetracht der Bedeutung der Kreislaufwirtschaft als zentrale Säule des EU Green Deal für die Resilienz der EU, sollte die Überarbeitung des öffentlichen Auftragswesens ein „Buy European“-Modell für Rezyklate bzw. für Produkte, die unter Verwendung von Rezyklaten hergestellt wurden, beinhalten. Das bedeutet, dass in den Spezifikationen für die zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen festgelegt werden sollte, dass die zu beschaffenden Waren unter Verwendung von in der EU hergestellten Rezyklaten hergestellt worden sein müssen oder dass die zu beschaffenden Rezyklate aus der EU stammen müssen. Bei zu vergebenden Abfallbehandlungsdienstleistungen könnte verlangt werden, dass der betreffende Abfall in der EU recycelt wird (soweit technisch und wirtschaftlich zumutbar).

Um die Anwendung von GPP in der gesamten EU zu fördern, sind harmonisierte Kriterien erforderlich, die auch die Nachverfolgbarkeit und die Vergleichbarkeit der Daten gewährleisten.

Der BDE fordert:

- > **Die Bevorzugung von recycelten Rohstoffen, von Produkten, die unter Verwendung von recycelten Stoffen hergestellt wurden und von Produkten, die leicht zu recyceln sind, als verpflichtendes Ausschreibungskriterium für öffentliche Vergabeverfahren festzulegen („Green Public Procurement“).**
- > **Die Bevorzugung von recycelten Stoffen und Produkten, die in der EU gewonnen bzw. hergestellt wurden, als verpflichtendes Ausschreibungskriterium für öffentliche Vergabeverfahren festzulegen („buy european“).**

3. Einführung gesonderter Handelscodes für Recyclingrohstoffe und recycelte Produkte

Ebenfalls ein sinnvoller Anreiz zum Einsatz von Recyclingrohstoffen kann die Förderung sog. closed-loop Verfahren sein. Erste Quoten sind beispielsweise für Kunststoffe im Entwurf einer EU-Verordnung für Altfahrzeuge enthalten. Für eine sinnvolle Gestaltung solcher Quoten ist eine genaue sortentreine Erfassung einzelner Stoffströme und Materialien erforderlich.

Im Bereich von Stahl und Aluminium ist das bereits aufgrund der bestehenden Schrottklassifizierungen durchaus möglich. Sinnvoll wäre aber tatsächlich eine vertiefte Differenzierung bei den Handelscodes, beziehungsweise eine eigene Kategorie für recycleten Stahl und Aluminium. Dies könnte ein besseres Monitoring des Handels mit recycletem Stahl ermöglichen und sich vor allem positiv auf den Absatz auswirken. Recycleter Stahl hat eine deutlich bessere Ökobilanz als der Primärrohstoff – Für ausländische Abnehmer ist aber nicht unmittelbar erkennbar, um welchen Rohstoff es sich handelt, da nach dem aktuellen Außenhandelssystem eine Differenzierung nicht stattfindet.

Auch wenn es insgesamt wichtig ist, Rohstoffe, insb. kritische-, in der EU zu halten, sieht der Verband pauschale Exportbeschränkungen dennoch grundsätzlich kritisch. Wenn keine Nachfrage nach bestimmten Rohstoffen in der EU selbst besteht, sind Unternehmen auf den Absatz im Nicht-EU Ausland schlichtweg angewiesen. Der Fokus des Gesetzgebers sollte auf der Stärkung der Nachfrage innerhalb der EU liegen und nicht auf Restriktionen, die Unternehmen einschränken.

V. Verbesserung der Abfallwirtschaft und der Kreislaufprozesse

1. Elemente zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftungssysteme

Der Schwerpunkt muss auf der getrennten Sammlung von Abfällen liegen. Die Sortierung von Abfällen ist wichtig und muss gefördert werden, die Getrenntsammlung auf „erster Stufe“ am Entstehungsort hat jedoch Vorrang. Abfallerzeuger müssen sich an der Sammlung ausreichend beteiligen. Das bedeutet auch, dass Art. 10 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98 EG, wonach Abfälle getrennt zu sammeln sind, „falls dies zur Erleichterung oder Verbesserung der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings oder anderer Verwertungsverfahren erforderlich ist“, verbindlicher und strenger gefasst werden sollte und die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten nach Artikel 10 Abs. 3, von der Getrenntsammlungspflicht nach Abs. 2 abzuweichen, eingeschränkt werden sollte.

2. Maßnahmen zur Verringerung der Deponierung oder Verbrennung von Abfällen und zur Förderung des Recyclings

Die sortenreine Erfassung und Sammlung unterschiedlicher Stoffströme (Kunststoff, Metall, Papier, Glas, Bioabfälle, etc.) ist eine Grundvoraussetzung für ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Recycling der Abfälle. Die Trennbarkeit wertstoffhaltiger Fraktionen sowie ihre Sortierbarkeit und Wiederverwertbarkeit mit den bestehenden und bewährten Techniken müssen daher im Fokus der weiteren EU-Gesetzgebung stehen.

Die Deponierung von recycelbaren oder sonst – stofflich oder thermisch – verwertbaren Abfällen sollte nicht mehr möglich sein. Nicht nur gehen durch die Deponierung solcher Abfälle wertvolle Stoffe dem Stoffkreislauf und der Wirtschaft verloren, sondern die Deponierung von Abfällen, die organische Bestandteile enthalten, führt auch zur Bildung von Methan. Der EU-Kommission zu Folge sind Abfälle für ca. 26% der EU-weiten Methanemissionen verantwortlich¹. Dabei sind Deponien der Hauptemittent von abfallbezogenen Methan-Emissionen. Ein Verbot der Deponierung von unbehandelten Haushaltsabfällen, die organische Bestandteile enthalten, wäre eine zielführende und wichtige Maßnahme, um die Methanemissionen, die von Deponien ausgehen, zu reduzieren und wertvolle Stoffe im Wirtschaftskreislauf zu halten. Der CEA sollte daher darauf gerichtet sein, die Deponierung von Abfällen in der EU auf das absolut notwendige Maß zu beschränken und eine aktive Zuführung von Abfallströmen in das richtige Verwertungsverfahren i.S.d. Abfallhierarchie zu unterstützen. Dabei ist auch darauf zu achten, die thermische Behandlung von Abfällen nicht undifferenziert als unerwünscht und negativ einzustufen; die thermische Verwertung von unrecyclebaren Abfällen durch Energierückgewinnung (waste-to-energy) ist eine nach der Abfallhierarchie geradezu gebotene Maßnahme und ein wichtiger Bestandteil der Kreislaufwirtschaft – Abfälle, die nicht wiederverwendbar und nicht recyclebar sind, können so noch einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem die in ihnen enthaltene Energie thermisch genutzt wird und fossile Energieträger ersetzt und eingespart werden. Ein Deponieverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle mit einem

¹ COM(2020) 663 final

organischen Gehalt von mehr als 5% wäre eine sinnvolle Maßnahme, das Potenzial eines besonders gehaltvollen Abfallstromes nicht ungenutzt zu lassen. Alternativ zu einem Verbot kann auch in Erwägung gezogen werden, den Begriff der „Behandlung“ nach Art. 2 lit. h) der Deponierichtlinie 1999/31/EG dahingehend zu spezifizieren, dass eine solche (nur) dann vorliegt, wenn ein Verfahren geeignet ist, den organischen Anteil von Siedlungsabfällen auf unter 5% zu reduzieren.

Der BDE fordert:

- > **EU-weite Pflicht zur getrennten Sammlung weiterer Abfallarten und Stoffe wie Metall, Kunststoff, Papier und Textilien.**
- > **EU-weites Verbot der Deponierung unbehandelter Siedlungsanfälle; es darf nur noch die Deponierung zuvor behandelter Abfälle mit einem Anteil organischer Stoffe von unter 5 % zulässig sein.**

3. Hindernisse, die der Verwendung von Klärschlamm und Bioabfällen als Recyclingrohstoffe im Wege stehen

Trotz der in Art. 22 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG geregelten Vorgabe an die Mitgliedstaaten, dass bis zum 31. Dezember 2023 Bioabfall entweder an der Anfallstelle getrennt und recycelt oder getrennt gesammelt und nicht mit anderen Abfallarten vermischt werden darf, ist die Umsetzung und insbesondere die Infrastruktur zur Getrenntsammlung von Bioabfällen in der EU nach wie vor unzureichend. Zudem fehlt die Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1009 bezogen auf die Bereitstellung von CE-Düngeprodukten aus Kompost und Gärprodukten aus Bioabfall sowie Klärschlämmen. Dies liegt nicht zuletzt an den (hohen) Anforderungen an das zulässige Inputmaterial und die Produktqualität, den Konformitätsbewertungsstellen sowie der mangelnden Kohärenz zu anderen Gesetzen, insb. der Hygieneverordnung (EU) 1069/2009 i.V.m. (EU) 142/2011.

Das Potential von Klärschlämmen als Quelle für nachhaltigen Düngestoff, insbesondere in Bezug auf Phosphor, und damit für nachhaltige Kreislaufwirtschaft, wird aktuell nur unzureichend ausgeschöpft. Phosphor kann aus Klärschlämmen zurückgewonnen werden: Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren zwar weiterentwickelt, dennoch mangelt es an der Nachfrage nach Düngern aus recyceltem Phosphor. Ein sinnvoller und legislativ unkomplizierter Weg zur Steigerung der Nachfrage wäre es unter anderem, Phosphor als strategischen Rohstoff anzuerkennen. Art. 5 der Verordnung (EU) 2024/1252 über eine nachhaltige Versorgung mit kritischen Rohstoffen sieht für strategische Rohstoffe nicht zuletzt eine Recyclingquote von 25% vor. Phosphor ist ohnehin aufgrund seiner praktischen Bedeutsamkeit für Industrie und Landwirtschaft als strategischer Rohstoff anzuerkennen.

Darüber hinaus wählen entsorgungspflichtige Unternehmen weiterhin den kostengünstigeren Weg der direkten Ausbringung von Klärschlämmen in die Landwirtschaft. Es braucht klare Pflichten der Kläranlagenbetreiber zur Phosphor-Rückgewinnung.

Der BDE fordert daher:

- > **Die Anerkennung von Phosphor als strategischen Rohstoff im Sinne von Anhang I Abschnitt 1 der Verordnung (EU) 2024/1252 über eine nachhaltige Versorgung mit kritischen Rostoffen.**
- > **Eine gesetzliche Pflicht von Kläranlagenbetreibern zur Rückgewinnung von Phosphor.**

Auch aus Lebensmittelabfällen ergibt sich ein (bisher weitestgehend ungenutztes) Potential für biologische Verwertungsverfahren. Die Verfügbarkeit von Bioabfällen aus privaten Haushalten zur Kompostierung und Vergärung hat in der Vergangenheit zwar in einigen Mitgliedsstaaten durch eine bessere Trennung in den Haushalten zugenommen, eine genaue Erfassung ist aber, mangels eigenem Abfallcode, nicht möglich. Das gilt auch für verpackte Lebensmittelabfälle, die in der Regel schlichtweg entsorgt werden, obwohl hier teilweise eine Nutzung für biologische Verwertungsverfahren möglich wäre.

Der BDE fordert daher:

- > **Eine eigene Abfallkategorie für biologische Abfälle aus privaten Haushalten sowie differenzierte Abfallkategorien für verpackte Lebensmittelabfälle i.S.d. Entscheidung 2000/532/EG der Kommission.**

4. Vorteile und Herausforderungen bei der Durchführung von Audits vor Abbruch- und Renovierungsarbeiten

Pre-Demolition Audits verhindern, dass bestimmte wertvolle Rohstoffe verloren gehen bzw. deponiert werden. Generell wird die Materiallogistik gefördert. Durch sorgfältige Audits sinken auch die Kosten des Abrisses, sodass sie auch ökonomisch sinnvoll sind. Derzeit wird die Durchführung solcher Audits noch durch den Markt angeregt, denn der Angebotspreis ist i.d.R. je besser, desto ordentlicher die Bauwerkstruktur vor dem Abriss analysiert wurde. Dort, wo sich eine Audit aus wirtschaftlichen Gründen (doch) nicht lohnt (kleine reBauten) können Verpflichtungen bis zu einem gewissen Ausmaß aber sinnvoll sein.

5. EU-weite einheitliche Bepreisung von Emissionen der Abfallbehandlung, um Emissionen zu reduzieren

Die durch die Abfallbehandlung entstehenden Emissionen sollten bepreist werden, um Anreize für eine möglichst klimaschonende Abfallbehandlung zu schaffen. Dabei ist die Abfallhierarchie nach Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG einzuhalten, d.h. eine Bepreisung der CO₂-Emissionen darf nicht dazu führen, dass eine nach der Abfallhierarchie niederwertigere

Behandlungsoption kostengünstiger wird als höherwertige Behandlungsoptionen. Insbesondere darf die Deponierung von Abfällen, bei der das besonders klimaschädliche Methan entsteht, wirtschaftlich nicht attraktiver sein als die thermische Verwertung von Abfällen.

Um die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu senken, müssen zudem Maßnahmen gefördert werden, die CO₂ dauerhaft entfernen (CCS und CCU). Eine tragfähige klimaneutrale Wirtschaft kann nicht ohne eine funktionierende Kreislaufwirtschaft entstehen, die abgeschiedenes CO₂ nutzt, um die Verwendung neuer Kohlenstoffquellen zu ersetzen. Es ist daher wichtig, die Nutzung von abgeschiedenem CO₂ zu fördern. Ebenso muss der Beitrag der Kreislaufwirtschaft bei der Vermeidung und Verringerung von CO₂-Emissionen im Rahmen des EU ETS positiv berücksichtigt werden, um weitere Anreize für das Recycling und die Verwendung von Rezyklaten zu schaffen.

Daher fordert der BDE:

- > **Dekarbonisierung der thermischen Abfallverwertung („waste-to-energy“ – WtE) durch CCUS: Das System muss ausreichend Stabilität bieten, damit die hohen Investitionen in CCUS-Projekte getätigt werden können. Die Einnahmen müssen für die Dekarbonisierung von Abfallentsorgungsprozessen zweckgebunden sein.**
- > **Vermeidung von Verzerrungen auf dem europäischen Abfallmarkt und von Carbon Leakage: Die Einbeziehung von Abfallverbrennungsanlagen darf anderen Behandlungswegen auf einer niedrigeren Stufe der Abfallhierarchie keinen Wettbewerbsvorteil verschaffen und somit zu ökologisch unerwünschten Mengenverschiebungen führen (ein Vorteil für (= Ausschluss von) Recycling ist wünschenswert).**
- > **Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Abfallbehandlungsmethoden (WtE, Mitverbrennung von Ersatzbrennstoffen, MBT, Deponierung): Die Preisgestaltung sollte alle Treibhausgasemissionen abdecken, insbesondere Deponieemissionen müssen einbezogen werden.**
- > **Das System muss realisierbar sein: Öffentliche Strukturen auf dem Abfallmarkt, die Vorhersehbarkeit der Gebührenberechnung und die langfristigen Vertragsstrukturen müssen berücksichtigt werden und die Berichtspflichten müssen harmonisiert und technisch machbar sein.**

6. Einrichtung einer EU-Kreislaufwirtschaftsagentur zur konsequenten Um- und Durchsetzung der europäischen Abfall- und Kreislaufwirtschaftspolitik

Der „Early Warning Report“ der Kommission 2023 hat gezeigt, dass eine Vielzahl der Mitgliedstaaten die abfallpolitischen Ziele der EU nicht erreicht. Es bedarf daher der Schaffung geeigneter Strukturen, um den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Vorgaben zu helfen und Verstöße und mangelhafte Umsetzung zu ahnden.

Dazu sind zusätzliche personelle und finanzielle Mittel nötig, die in einer speziellen organisatorischen Einheit gebündelt werden sollten.

Daher fordert der BDE:

- > **Die Einrichtung einer Europäischen Kreislaufwirtschaftsagentur, deren Hauptaufgabe es ist, die Mitgliedsstaaten beim Umsetzen der Vorgaben zu unterstützen und die Einhaltung der Vorgaben zu überwachen.**

VI. Auswirkungen von Maßnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU auf den internationalen Handel

Die Auswirkungen auf den internationalen Handel, insbesondere im Bereich von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, der Verbesserung des Binnenmarktes für Recyclingrohstoffe, der Förderung von Angebot und Nachfrage bei Recyclingrohstoffen sowie der Verbesserung der Abfallbewirtschaftungssysteme sind schwer vorauszusehen.

Der BDE ist aber überzeugt, dass eine resilientere europäische Wirtschaft auch auf den internationalen Handel positive Auswirkungen haben wird. (Dritt-)Staaten, die auf den Absatz in der EU angewiesen sind, müssen ihre Umwelt und Nachhaltigkeitsstandards nach oben anpassen, was sowohl der Primär- als auch Sekundärindustrie zugutekommt. Vor allem aber bietet der Circular Economy Act die Chance, die Investitionsbereitschaft in Europäische Recyclingtechnologien anzuregen. Ambitionierte Rezyklateinsatzquoten geben Marktteilnehmern sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten die erforderliche Sicherheit, dass die entsprechenden Investitionen wirtschaftlich rentabel sind. Insoweit bietet der CEA nicht nur Chancen für den Europäischen Binnenmarkt selbst, sondern schafft eine wichtige Vorreiterrolle für die internationale Wirtschaft im Bezug auf Nachhaltigkeit und sichere Versorgung.