

# Perspektiven des Kreislaufwirtschaftsrechts in Deutschland und Europa

Dr. Frank Petersen  
Ministerialrat a.D.

18. Fachtagung  
Sonderabfall-Management-Gesellschaft  
Rheinland-Pfalz - SAM  
13. Juni 2024

# Übersicht

1. Das erste „Kreislaufwirtschaftspaket“ (CEAP I) und die Novelle des KrWG (2020)
  - n Was heißt eigentlich „Kreislaufwirtschaft“ ?
  
2. Green Deal und Kreislaufwirtschaft – Der zweite „Circular Economy Action Plan“ (CEAP II)
  - n Doppelter Ansatz: „Sustainable Product Policy“ und „Abfallpolitik“
  
3. Umsetzung von CEAP II - Die wichtigsten EU-Regelungen
  - n EU-ÖkodesignVO, RL Recht auf Reparatur ...
  - n EU BatterieVO, EU VerpackVO, Novelle AbfRRL ...
  
4. Die gegenwärtigen Rechtsetzungsverfahren in Deutschland
  - n EWK-Regelungen und das „Plastikproblem“
  - n VO zum Ende der Abfalleigenschaft von Mineralischen Ersatzbaustoffen
  - n GewerbeabfallVO ....
  
5. Quo vadis Deutschland? „Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie“ und KoAV

# Gegenwärtiger Stand: - EU-Strategie, EU-Recht und KrWG 2020

## n „EU-Kreislaufwirtschaftspaket“ (2015)

### u Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (CEAP I)

- « „Den Kreislauf schließen – ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“
- « „Circular economy“ – Konzept gegen sog. „lineare“ Abfallwirtschaft
- « Gegen Ressourcenknappheit, Umwelt- und Klimagefahren
- « Ziel: Nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze

### u „Legislativpaket“ zum „EU-Kreislaufwirtschaftspaket“ 2018

- « Änderung der AbfRRL 2008/98/EG, VerpackRL 94/62/EG, AltfahrzeugRL 2000/53/EG, BatterieRL 2000/66/EG, Elektro- und ElektronikaltgeräteRL 2012/19/EU
- « Änderung der DeponieRL 1999/31/EG

### u Nationale Umsetzung des Legislativpaketes 2020

- « Gesetz zur Umsetzung der AbfRRL der EU – V.a. KrWG

# Was bedeutet „Kreislaufwirtschaft“ ?

**Modell der Kreislaufwirtschaft:**  
weniger Rohstoffe, weniger Abfall, weniger Emissionen



# „Kreislaufwirtschaft“ – ein Rechtsbegriff ?

## n § 3 Abs. 9 KrWG

„Kreislaufwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes sind die Vermeidung und Verwertung von Abfällen

(Wichtig: Weite Definition der Abfallvermeidung gem. § 3 Abs. 20 KrWG)

## n Art. 2 Nr. 9 EU-TaxonomieVO

„Kreislaufwirtschaft“: ein **Wirtschaftssystem**, bei dem der Wert von Produkten, Materialien und anderen Ressourcen in der Wirtschaft so lange wie möglich erhalten bleibt und ihre effiziente Nutzung in Produktion und Verbrauch verbessert wird, wodurch die Auswirkungen ihrer Nutzung auf die Umwelt reduziert und das **Abfallaufkommen** sowie die Freisetzung gefährlicher Stoffe in allen Phasen ihres Lebenszyklus minimiert werden, auch durch Anwendung der Abfallhierarchie;

# Novelle KrWG 2020 – Kerninhalte der Novelle

- n Verschärfung der „Recyclingquoten“ (§ 14 KrWG)
- n Nebenprodukte / Ende der Abfalleigenschaft (VO-Ermächtigung, neue Sicherstellungspflicht § 7a KrWG)
- n Getrenntsammlungspflichten (Konkretisierung der „Unzumutbarkeit“, Neue Pflichten für ÖRE § 20 Abs. 2 KrWG)
- n Verschärfung Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle
- n Ausbau der Produktverantwortung (v.a. Anforderungen an Produkte und Pflichten für „Regime“)
- n Neue „Obhutspflicht“ (Transparenzgebot / Vernichtungsverbot)
- n Öffentliche Beschaffung („Bevorzugungspflicht“ § 45 KrWG)
- n Klagebefugnis ÖRE bei gewerblichen Sammlungen
- n Verbesserung „freiwillige Rücknahme“ (strengere Anforderungen, Mindestsammelfrist § 26 KrWG)
- n Verstärkung Abfallvermeidungsplanung (AVP, Länderpläne, kommunale Konzepte, Beratung durch ÖRE)

# Weitere Entwicklung des EU-rechtlichen - Green Deal und seine Umsetzungen

## n „Green Deal“ (12/2019)

- u Ziel, bis 2050 in EU die Netto-Emissionen von Treibhausgasen auf Null zu reduzieren und somit als erster „Kontinent“ klimaneutral zu werden
  
- u Roadmap zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050.
  
- u Zentrale Maßnahmen
  - « Europäisches Klimagesetz (3/2020) - weitere Verschärfung auf 60 % Reduktion bis 2030
  - « 2. Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (CEAP II) (3/2020 s. bereits zuvor CEAP I)
  - « VO (EU) 2020/852 Taxonomie-Verordnung (6/2020) - „grüne Liste“ für nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten, um Finanzflüsse zu steuern

# CEAP II – 3 Schlüsselemente

## n 2. Aktionsplan Kreislaufwirtschaft (CEAP II) (3/2020)

„Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa“

- « **Gesamter Lebenszyklus**: Ansatz v.a. am Anfang der Produktionskette (Design von Produkten, Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Upgrade-Möglichkeiten, bessere Recyclierbarkeit, sowie Energieeffizienz und Schadstofffreiheit)
- « **Doppelter Steuerungsansatz**

### „Nachhaltige Produktpolitik“

Sustainable Product Policy – SPP

- s. Vorschlag ÖkodesignVO v. 30.3.2022)
- RL Recht auf Reparatur

### „Abfallpolitik“

Enhanced Waste Policy,

- s. etwa EPR und EU-BatterieVO,
- EU-VerpackungsVO, AltfahrzeugVO
- AbfRRL

### 7 prioritäre Wertschöpfungsketten

Elektronik und IT, Batterien und Fahrzeuge, Verpackungen, Textilien, Bauwirtschaft, Lebensmittel und Dünger

# CEAP II – Prioritäre Wertschöpfungsketten

## n 7 prioritäre Wertschöpfungsketten

- u Elektronik und IT
  - « Einheitliches Ladegerät, neue EU-WEEE / RoHS VO (?);
- u Batterien und Fahrzeuge,
  - « Novelle EU-BatterieVO, neue AltfahrzeugeVO
- u Verpackungen / Kunststoffe
  - « Neue EU-VerpackVO
  - « Mikroplastik (REACH), Textilien, Reifenabrieb, Granulate
- u Textilien
  - « EU-Textilstrategie, Novelle AbfRRL (Design, Schadstoffe, Wiederverwendung, RC)
- u Bauwirtschaft – Kontext
  - « Überarbeitung EU-BauprodukteVO
- u Lebensmittel
  - « EU-Strategie „From farm to fork“ (F2F), Novelle AbfRRL „Lebensmittel-Vernichtung“

# CEAP II (Produkt) – EU-ÖkodesignVO (1)

## n Nachhaltige Produktpolitik - SPP

- Neue EU-ÖkodesignVO – V. 30.03.2022 / Einigung 5/2024
  - « Nahezu alle Güter (Textilien, Möbel, Kfz) – aber Ausnahme EPR (s. EU-VerpackungsVO ...)
  - « Nicht nur die Energieeffizienz, sondern auch die Kreislauffähigkeit (Haltbarkeit, Wiederverwendung, Upgradeability, Reparierbarkeit, gefährliche Stoffe, Energie- und Ressourceneffizienz, Einsatz von Rezyklaten, Wiederaufbereitung, Recycling, CO<sub>2</sub>- und Umweltfußabdruck)
  - « Digitaler Produktpass (gesamter LC)
  - « Informationen zur Installation, Gebrauch, Erhalt und Reparierbarkeit
  - « Reparierbarkeits-Label (zus. zum Energielabel)
  - « Regelungen zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung
  - « Beschränkung / Nachverfolgbarkeit von besorgniserregenden Stoffen
  - « **Transparenzgebot und Wegwerfverbot unverkaufter Waren (Art. 19 a ff.)**
  - « Festlegung durch delegierte Rechtsakte / Selbstverpflichtung Wirtschaft

# CEAP II (Produkt) – EU-ÖkodesignVO (2)

## n Nachhaltige Produktpolitik - Probleme

- Überlagerung der „erweiterten Herstellerverantwortung“ (EPR - AbfRRL) bzw. „Produktverantwortung“ (KrWG) im Bereich produktbezogener Anforderungen
- Schiefelage zulasten AbfRRL (KrWG)
- Basis für ÖkodesignVO und del. RA ist Art 114 AEUV statt Art. 192 AEUV
  - « Schutzverstärkung nach Art. 114 Abs. 3-6 AEUV kaum möglich
- Konkretisierung durch del. RA nach Art. 66 ÖkodesignVO
  - « Beratung KOM mit „Ökodesignforum“ Art. 17 EU-VO
  - « Inkrafttreten bereits, wenn EP und Rat nach 3 Monaten keine Einwände erhoben haben
- Besondere Probleme bei Warenvernichtungsverbot Art. 19 a ff.
  - « Damals Ziel MS: Kein del. RA / Kompetenz Art. 192 AEUV
- „Störung“ der laufenden Umsetzung der AbfRRL

# EU-ÖkodesignVO - Warenvernichtungsverbot

## n Kapitel 4 (Art. 19a – Art 20 b EU- ÖkodesignVO)

- u Grundlage: Art. 19 a „General principle to prevent destruction of unsold consumer products“ (s. „Obhutspflicht“ § 23 KrWG)
- u „Disclosure“ Art. 20 - Transparenzpflicht bzgl. „entledigter Produkte“ („discard“)
  - « Zugängliche Webseite jährlich, ab IK der EU VO
  - « Implementing Acts nach 12 Monaten zu erlassen
- u „Prohibition“ Art. 20 a - Warenvernichtungsverbot
  - « Unmittelbar für Kleidung und Textilien (Annex VII a)
  - « IK nach 24 Monaten
  - « Enge Rechtfertigungsgründe
- u „Prioritisation“ Art. 20 b - Ergänzung des Warenvernichtungsverbots
  - « Ermächtigung für weitere Verbotsakte der KOM für alle anderen Produkte aus Umweltgründen, v.a. **Elektronik** – 36 Monate nach IK
- u !! Sog. „FREIRAUM“ für nationale Maßnahmen im nicht regulierten Bereich (EG 48 aa) !! ??

# CEAP II (Produkt) – RL „Recht auf Reparatur“

- n RL-Entwurf v. 22.3.2023 (COM (2023) 155) - Art. 114 AEUV
- n Verabschiedung 4/2024
  - u Abkehr von Wegwerfgesellschaft
  - u Stärkung der Nachfrageseite (Gegenstück zu EU-ÖkodesignVO)
  - u Gilt für nur für best. Verbrauchsgüter B2C („Weiße Ware“ , typ. Alltagsprodukte – Bezug ÖkodesignVO Anhang II - erweiterbar )
- n Innerhalb der Garantie (Änderung RL 2019/771 – Warenkauf)
  - u Anspruch ggü. Hersteller auf Reparatur (entgeltlich oder unentgeltlich), soweit nicht unmöglich,
  - u Bei Reparatur - Verlängerung Gewährleistung um 1 Jahr
- n Über Garantie hinaus verschiedene Optionen
  - u Pflicht zur Information über Reparaturmöglichkeit (Preis, Konditionen, Zeit, Ort)
  - u Zugang für Dritte zu Ersatzteilen und Reparaturanleitungen
  - u Standardisierung von Reparaturinformationen (Formular - ERIF)
  - u EU-Qualitätsstandard für Reparaturdienstleistungen

# CEAP II (Abfall) – Neue EU-BatterieVO

- n Neuer Ansatz: „Holistische“ Regelung über den gesamten Lebensweg (Herstellung und Entsorgung) – IK 17.8.2023- /2/2024
- n Zentrales EU-Vorhaben im Rahmen „Green Deal“
- n Hohe Stringenz und Verbindlichkeit: EU-VO statt EU-RL
- n Ziele :
  - u Funktionieren des Binnenmarktes/ Industriestrategie / Mobilität
  - u Förderung der Kreislaufwirtschaft – Verbesserung Ökologie
- n Elemente
  - u Produkt: Nachhaltigkeits -und Sicherheitsanforderungen (CO2 Fußabdruck, Mindestrecyclatgehalt, Leistung und Haltbarkeit)
  - u Sorgfaltspflichten (Lieferketten)
  - u Informationen – Kennzeichnung und Konformität
  - u End-of life Management (Art. 54 – 76 v.a. Produktverantwortung - )
- n Rechtsgrundlage: Art. 114 AEUV
- n Ausnahme - End of life Management. Art. 192 AEUV

# Neue EU-BatterieVO – „Motive“ der KOM

- n Wechsel Rechtsgrundlage von Art 192 auf 114 AEUV
  - u Umweltprobleme resultieren aus „Marktversagen“
  
- n Wechsel Rechtsinstrument: EU-VO statt EU-RL
  - u Nationale Umsetzung einer RL führt zu Rechtsunsicherheit (u.a. wg. Verzögerung und Auslegungsspielräumen)
  - u Gleichzeitige, gleiche und direkte Anforderungen an alle Hersteller notwendig
  - u Dringlichkeit des Problems erfordert vollständige Harmonisierung
  - u Übergang in Kreislaufwirtschaft ist kapitalintensiv
  - u Skaleneffekte nur bei gemeinsamen Regelungen im EU-Binnenmarkt möglich
  
- n Verhältnismäßigkeit erfordert stufenweises Vorgehen
  - u Schrittweise Veränderungen gegenüber dem bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmen (d. h. der derzeitigen BatterieRL).

# CEAP II (Abfall) – Neue EU-VerpackVO

- n NEUER Ansatz: Umfassende Minderung der Umweltauswirkungen durch Verpackung auf dem gesamten Lebensweg (Holistischer Ansatz, Fokus Vermeidung)
- n Problem :
  - u EU: 40 % Kunststoffe und 50 % Papier für Verpackungen
  - u EU: 36 % der kommunalen Abfälle sind Verpackungen
- n Hohe Stringenz und Verbindlichkeit: EU-VO statt EU-RL
- n Ziele :
  - u Funktionieren des Binnenmarktes/ Industriestrategie / Mobilität
  - u Förderung der Kreislaufwirtschaft – Verbesserung Ökologie
- n Elemente
  - u Produkt: Mindestrecyclatanteile bis 2030/2040
  - u Verbot bestimmter Stoffe , Minimierung Größe, Verpackungsarten
  - u Abfallmanagement (RC-Quote, Abfallbehandlung, EPR)
- n Lange Streitig: Rechtsgrundlage Art. 114 AEUV ( nicht Art. 192 AEUV)
- n Verfahrensstand: Trilog 3/2024 abgeschlossen - IK Herbst 2024 ??

# CEAP II (Abfall) – Neue EU AltfahrzeugVO

- n Vorschlag KOM 13.7.2023: Anforderungen an die kreislauforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und über die Entsorgung von Altfahrzeugen (Holistischer Ansatz, Fokus Vermeidung)
- n Problem :
  - u 6 Mio KfZ Lebensende/A = Ressourcenverlust/ Umweltverschmutzung
  - u Automobilindustrie in EU größter Verbraucher kritischer Rohstoffe
  - u werden, die für Dauermagnete von Elektromotoren benötigt
- n Elemente
  - u Kreislauffähige Konstruktion
  - u Einsatz von Rezyklaten (25 % des Kunststoffes Recyclat)
  - u Effizientere Behandlung: v.a. krit. Rohstoffe, Stahl, Aluminium ...
  - u EU-weit einheitliche EPR Systeme
  - u Digitale Ortung der KfZ
- n Rechtsgrundlage Art. 114 AEUV

# CEAP II (Abfall) – EU AbfallverbringungsVO

- n IK 5/2024 – Zahlreiche Übergangsvorschriften
  
- n Problem :
  - u Verbesserung Potential harmonisierter Binnenmarkt
  - u Keine Verlagerung von Abfallproblemen in Nicht-EU-Länder
  - u Bekämpfung illegaler Verbringung in und außerhalb der EU
  
- n Elemente
  - u Elektronische Abwicklung Verfahren
  - u **Verschärfung** bei Export von **Abfällen zur Beseitigung** (**Verbot außerhalb EU** , Nachweisverschärfung innerhalb EU)
  - u **Verschärfung** von Nachweisen bei **sonstigen Abfallexporten** aus EU
  - u Vereinheitlichung Einstufung von innerhalb der EU verbrachten Abfällen
  - u Verbesserung der Verfolgung (Befugnisse KOM)
  - u Verschärfung von Sanktionen

# CEAP II (Abfall) – Revision AbfRRL

## n Verfahren

- ↳ Vorschlag KOM 5. Juli 2023 / Grundlage Art. 192 AEUV

- ↳ Regelungsschwerpunkte AbfRRL :

  - « **Alttextilien**

  - « **Lebensmittel**

- ↳ Hintergrund:

  - « Auftrag an die KOM aus AbfRRL 2018, für Lebensmittelabfälle und Alttextilien Maßnahmen zur Abfallvermeidung bzw. zur Stärkung der Wiederverwendung und des Recyclings zu verbessern

  - « Für beide Ströme zudem erfasst in CEAP

  - « Für Textilien EU-Textilstrategie und Wegwerfverbot ÖkodesignVO

  - « Für Lebensmittel: Strategie „F2F“ (kein Wegwerfverbot !)

# Revision der AbfallrahmenRL (AbfRRL)

## n Regelungsbereich „Alttextilien“ (Art 22 a-d AbfRRL)

- u MS: Pflicht zur Einführung einer verpflichtenden „erweiterten Herstellerverantwortung“ (EPR)
  - « Pflicht der MS zur Schaffung eines Herstellerregisters
  - « Pflicht der Hersteller zur Registrierung bei diesem Register;
  - « Pflicht der Hersteller zur Beteiligung an Systemen der EPR
  - « Ökomodulation der Herstellerbeiträge
- u Pflicht der Systeme zur Sammlung und Behandlung sowohl von gebrauchten Textilien (Nicht-Abfall) als auch „Alttextilien“ (Abfall).
- u Der Regelungsvorschlag enthält auch die notwendigen Definitionen
- u Er enthält aber kein konkretes Sammelziel und keine konkreten Vorgaben für die Behandlung von Alttextilien
- u Mögliches Problem EPR: Rolle der ÖRE?

# Revision der AbfallrahmenRL (AbfRRL)

## n Regelungsbereich „Lebensmittelabfälle“

- ☐ (Art 9 a und 29 a AbfRRL)

### 1. Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung

- ☐ MS müssen angemessene Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung treffen und über diese berichten.

- ☐ Maßnahmen sollen national ausgestaltet werden

- ☐ Maßnahmen müssen und sich an alle fünf Stufen der Lebensmittelkette richten

- « Primärproduktion

- « Verarbeitung

- « Handel

- « Außer-Haus-Verpflegung

- « Privathaushalte

# Revision der AbfallrahmenRL (AbfRRL)

## n Regelungsbereich „Lebensmittelabfälle“

### 2. Reduzierungsziele

- u Sustainable Development Goal 12.3: MS müssen bis **2030** eine weltweite **Halbierung** der Lebensmittelabfälle pro Kopf im Handel und auf Konsumentenebene zu erreichen sowie Lebensmittelverluste entlang der Produktions- und Lieferkette, einschließlich Verlusten nach der Ernte, zu verringern.
- u Konkretisierung in AbfRRL
  - « Bis **2030** eine Reduktion um **10%** für die **Verarbeitung** und
  - « **30%** für den **Handel, die Außer-Haus-Verpflegung und Privathaushalte**
  - « Für die **Primärproduktion** wurde **kein (!)** Reduktionsziel festgelegt
- u Bis Ende 2027 Überprüfung der Reduktionsziele

### 3. Monitoring über die Mengen der Lebensmittelabfälle

- u Für Reduktion von Lebensmittelabfällen gilt **Bezugsjahr 2020**

# Umsetzung der Einweg-Kunststoff-RL

## „Verringerung von Umweltbelastungen durch bestimmte Kunststoffe“

- n Problem: „Marine Litter“
  - u 80 % der Abfälle im Meer sind „Plastikmüll“
  - u Im Fokus stehen 10 Einwegprodukte, die am häufigsten an Stränden gefunden werden (70 % der Menge)
  
- n Nach Abfallgruppen (Annex A-G) differenzierte Maßnahmen (Art. 4-10) – von MS umzusetzen
  - u Verbot bestimmter Kunststoffartikel (Art. 5) – Einweggeschirr etc.
  - u Zielvorgaben für Verbrauchsminderung (Art. 4)
  - u **Erweiterte Herstellerverantwortung** (Herstellungsvorgaben, Kostenpflicht für Sensibilisierung und Säuberung etc.) (Art. 6, 8)
  - u Zielquoten für Sammlung (Einwegflaschen 90 % bis 2025) (Art. 9)
  - u Kennzeichnungsvorschriften (Art. 7)
  - u Sensibilisierungsmaßnahmen (Art. 10)

# Matrix für RL-Vorgaben und deren Umsetzung

Einwegkunststoffprodukte:	Verbrauchs- minderung	Beschränkung der Vermarktung	Produktdesign- anforderungen	Kennzeich- nungsvor- schriften	Erweiterte Hersteller- verantwortung	Ziel für die Getrennt- sammlung	Sensibilisie- rungsmaß- nahmen
Lebensmittel- verpackungen	X				X		X
Getränkebecher	X				X		X
Wattestäbchen		X					
Besteck, Teller, Rührstäbchen, Trinkhalme		X					
Luftballonstäbe		X					
Luftballons				X	X		X
Tüten und Folienver- packungen					X		X
Getränkebehälter einschließlich Verschlüssen und Deckeln			X		X		X
Getränkeflaschen			X		X	X	X
Filter für Tabakprodukte					X		X
Hygieneartikel - Feuchttücher				X	X		X
- Hygieneeinlagen				X			X
leichte Kunststoff- tragetaschen					X		X
Fanggerät					X		X

# Umsetzung der EWKRL – Die KrWG-VOen

## n Einwegkunststoffverbotsverordnung (IK 3.7.2021)

- 1:1 Umsetzung von Artikel 5 EWKRL: Verbot von in Teil B des Anhangs der RL aufgeführten Einwegkunststoffprodukten (Wattestäbchen, Besteck, Teller, Trinkhalme, Rührstäbchen und Luftballonstäbe aus Kunststoff sowie To-Go-Verpackungen, Getränkebecher und -behälter aus Styropor) und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff sowie Vorschriften zur Sanktionierung der Verbote

## n Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (IK 3.7.2021)

- Art. 6: Ab dem 3. Juli 2024 dürfen Einweggetränkebehälter aus Kunststoff nur noch in Verkehr gebracht werden, wenn ihre **Kunststoffverschlüsse und -deckel** für die gesamte Nutzungsphase fest mit den Behältern verbunden sind.
- Art. 7: Ab dem 3. Juli 2021 müssen bestimmte Einwegkunststoffprodukte auf ihrer Verpackung (z.B. Tabakprodukte mit kunststoffhaltigen Filtern etc.) oder auf dem Produkt (Getränkebecher) auf unzulässige Entsorgungsmethoden sowie Umweltrisiken **hinweisen**

# Umsetzung der EWKRL – Das EWKFondsG

- n Haftung der Hersteller für das „Littering von EWK“
  - u **Erweiterte Herstellerverantwortung** und **Kostentragungspflicht**  
Vorgabe von EWKRL Art. 8 Abs. 1 bis 7
  - u Die Hersteller müssen Kosten für die Entsorgung der aus den EWK-Produkten entstehenden Abfälle tragen.
    - « Je nach Produkt: Kosten der Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen, Errichtung spezifischer Sammelinfrastrukturen, Kosten für Reinigungsmaßnahmen, Sensibilisierungsmaßnahmen, Kosten notwendiger Datenerhebungen
  - u Einzahlungsverpflichtete : Hersteller von Einwegkunststoffprodukten (**Einwegkunststoffabgabe**) (Erweiterung auf Feuerwerkskörper ab 1.1.2027)
  - u Berechtigte: ÖRE und sonstigen anspruchsberechtigten juristischen Personen des ÖR (Ersatz ihrer entstandenen Kosten)
  - u Fondsverwaltung UBA – **Modalität EWKFondsVO v. 17.10.2023**

# Umsetzung der EWKRL – Die EWKFondsVO

## n Einwegkunststofffonds-VO (IK 17.10. 2023)

- u Festlegung der **Abgabesätze** und des **Auszahlungssystems** Einwegkunststofffonds nach EWKFondsG.
- u Fonds beläuft sich auf jährlich bis zu **430 Mio Euro**. Speisung durch **Sonderabgabe** der Hersteller von bestimmten Einwegkunststoffprodukten wie Tabakprodukten mit kunststoffhaltigen Filtern, Getränkebehältern und -bechern, To-Go-Lebensmittelbehältern, Feuchttüchern und Luftballons vor.
- u Durch BT-Beschluss ab dem **1.1.2027** abgabepflichtig auch die Hersteller von **Feuerwerkskörpern** mit kunststoffhaltigen Teilen
- u Abgabenhöhe bemisst sich nach der jeweils in Verkehr gebrachten Masse und dem für jedes Einwegkunststoffprodukt geltenden Abgabesatz. Relevant sind die Kosten, die Einwegkunststoffprodukt im öffentlichen Raum verursacht.
- u Bsp: 1 kg Tabakfilter bedeuten 8,945 Euro, 1 kg To-Go-Getränkebecher bedeuten 1,231 Euro
- u **Erhebung Abgabe zum 1.1.2024 und Ausschüttung ab dem 1.1.2025)**

# Zum Verhältnis des EWKFondsG zur kommunalen Verpackungssteuer (1)

- BVerwG Urteil v. 24.5.2023 (9 CN 1.22) – „Tübinger Verpackungssteuer“

„Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“.

- « Tübinger Verpackungssteuer ist „örtliche Verbrauchssteuer“ (Örtlichkeitsbezug, da Verpackungen typischerweise vor Ort, d.h. im Gemeindegebiet, als Abfall anfallen)
- « Kein Verstoß gegen „Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“ (so aber noch BVerfG 1990 „Kasseler Verpackungssteuer“), KrWG und VerpackG basieren nicht mehr auf „Kooperationsprinzip“
- « Lokale Initiativen verfolgen dasselbe Ziel wie der Unions- und der Bundesgesetzgeber. Abfallvermeidung hat oberste Priorität (Hierarchie)
- « VerpackG kein Ausschluss von Initiativen der Kommunen zur Mehrwegförderung (auch nicht wg. § 2 Abs. 5 VerpackG)

# Zum Verhältnis des EWKFondsG zur kommunalen Verpackungssteuer (2)

- ☐ BVerwG Urteil v. 24.5.2023 (9 CN 1.22)
- ☐ Zukünftige Regelung, wie EWKFondsG (IK 1.1.2024) (Sonderabgabe für die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte) (noch) kein Prüfungsmaßstab
- ☐ Aber mit IK am 1.1.2024 ist EWKFondsG prüfungsrelevant
  - « Abgabepflichtige Gegenstände tw. identisch
  - « Adressaten Hersteller vs. Endverkäufer
  - « EU-weite Verpflichtung mit Grenze der Erstattung realer Kosten
  - « Örtliche Verpflichtung mit Lenkungswirkung zur Abfallvermeidung
- « Verfassungsbeschwerde bei BVerfG anhängig

# Einführung einer sog. „Plastiksteuer“

## - Umsetzung von EU-Recht

### n Ausgangslage EU-Recht

- n Basis ist **EU-Haushalt** des Europäischen Parlaments aus **2020**.
- n Beschluss einer **Abgabe der Mitgliedstaaten (MS)** auf nicht recycelte Altverpackungen (Abfälle) aus Kunststoff.
- n Sog. „Plastiksteuer“ wird der Kategorie **„EU-Eigenmittel“** mit **ökologischer Lenkungswirkung** zugeordnet.
- n Die **nationalen Beiträge aller MS** sollen den EU-Haushalt im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips **ohne Zweckbindung** finanzieren.
- n Daraus resultiert ein in 2021 eingeführter mehrjähriger Finanzrahmen der EU, um die Schulden aus dem Corona-Hilfspaket NGEU („Next Generation EU“) abbauen zu können.
- n Seit Januar 2021 ist die Plastik-Abgabe von den EU-Mitgliedstaaten zu zahlen.

# Einführung einer sog. „Plastiksteuer“

- n Umsetzung in Deutschland
- n D. zahlt seit 2021 jährlich ca. 1,4 Milliarden Euro Plastiksteuer an die EU
- n Summe entspricht circa 800 Euro pro Tonne nicht recycelter Kunststoffverpackungen bei insgesamt circa 1,7 Millionen Tonnen Verpackungsabfällen. Pro Kilogramm nicht recyceltem Plastikmüll fallen vorgabegemäß 0,80 Euro an.
- n Deutschland zahlt Plastiksteuer bisher aus dem Staatshaushalt.
- n Andere EU-Mitgliedstaaten wie Italien oder Spanien finanzieren Abgabe bereits durch die Hersteller. Seit 2023 zahlen Hersteller und Importeure in Spanien 0,45 Euro pro Kilogramm Plastik. In Italien steht IK noch aus.
- n Planung in Deutschland: Ab 1.1.2025 sollen die Hersteller und Inverkehrbringer Abgabe zahlen.
- n Modelldiskussion „Plastik(verbrauchs)steuer“ oder „Ausgleichsabgabe“

# VO zum Ende der Abfalleigenschaft für mineralische Abfälle („Ersatzbaustoffe“ MEB)

## n Vorbemerkung zur Ausgangslage:

- u Vorschriften EOW § 5 KrWG (und NP § 4 KrWG) sind wie Abfalldefinition „selbstvollziehend“
- u Überwachung/Festlegung § 47 Abs. 6 KrWG durch Behörde möglich
- u Beweislast für EOW liegt bei Verwender von „Nicht-Abfall“
- u Absicherung durch feststellenden Verwaltungsakt
- u VA gilt bundesweit, bundesweit aber auch Rechtsmittel möglich
- u NEU ?? : EuGH vom 17.11.2022 – C-238/21 (Porr): Bodenmaterial
  - Konkretisierung EOW und NP nach AbfRRL möglich
- u VO-Kompetenz KrWG vorhanden, §§ 4 und 5 KrWG aber subsidiär ggü. EU-Regelungen/Initiativen
- u Bisher nicht genutzt – **Neue VO für mineralische Ersatzbaustoffe?**

# VO zum Ende der Abfalleigenschaft für mineralische Abfälle („Ersatzbaustoffe“ - MEB)

## n Ziele einer VO:

- u Ressourcenschonung durch Substitution von Primärrohstoffen
- u Effektive und rechtssichere Kreislaufführung von MEB
- u Förderung der Vermarktung von MEB als hochwertige und qualitätsgesicherte Recycling-Produkte

## n Rechtliche Grundlage: § 5 Abs. 1 KrWG

- « Durchlaufen von Recycling oder anderes Verwertungsverfahren
- « Übliche Verwendung für bestimmte Zwecke
- « Bestehender Markt oder Nachfrage
- « Verwendung erfüllt alle technischen Anforderungen, Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse
- « **Verwendung führt insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt**

# VO zum Ende der Abfalleigenschaft für mineralische Abfälle („Ersatzbaustoffe“ - MEB)

## n VO-Ermächtigung: § 5 Abs. 2 KrWG

- u Verweis auf § 5 Abs. 1
- u Hohes Maß an Schutz für Mensch und Umwelt
- u U.a. insb. **Managementsysteme**
- u Anknüpfung an ErsatzbaustoffVO (Gütesicherung, QM-Systeme) ?

## n Art. 6 AbfRRL (EU-Norm für EOW)

- u **Referenz** für VO MS Art. 6 Abs. 2 und 3 AbfRRL
- u **NEU**: Ausgangspunkt für MS und KOM **strengste Vorschrift** anderer MS

### u Geltende EU-VOen zu EOW bestimmter Abfälle

- « VOen zu Stahl-, Kupfer und Aluminiumschrott und Glasabfälle

# VO zum Ende der Abfalleigenschaft für mineralische Abfälle („Ersatzbaustoffe“ - MEB)

## n Mögliche Stoffströme für EOW:

- u RC-Baustoffe (Gesteinskörnung)
- u Bodenmaterial
- u Gleisschotter
- u Ziegelmaterial

## n Probleme

- n Ressourcenschonung vs. Umweltschutz
- n Effizienz und Wirksamkeit einer EOW-VO – Kosten?
- n REACH und Sicherstellungspflicht
- n Rechtliche Wirkung der Festlegung

# Novellierung der GewerbeabfallVO (GewAbfV)

## n Ausgangslage

### u Neufassung 2017

- « Umsetzung 5-stufige Abfallhierarchie
- « Vorrang stofflicher vor energetischer Verwertung
- « Getrenntsammlung vor Sortierung und Behandlung
- « Normierung von Regel- Ausnahmeverhältnis (Kaskadenmodell)
- « Dokumentationspflichten Erzeuger und Besitzer
- « Anforderung an Vorbehandlungsanlagen

## n Geringe Änderungen seit 2017

- u Kleine Novelle BioabfV (Getrenntsammlung verpackter Lebensmittel)
- u Einführung EBV (Ausbau MEB)

# Novellierung der GewerbeabfallVO (GewAbfV)

## n Evaluierung durch FuE-Vorhaben UBA (2023)

Ergebnis: Recyclingpotential noch nicht ausgeschöpft

↳ Getrennte Sammlung 60 %, Gemische 40 %

↳ Vorbehandlung von Abfällen

« Steigerung von 36 % (2016) auf 45 % (2020)

↳ Energetische Verwertung

« Senkung von 46 % (2016) auf 32 % (2020)

↳ Sortierung

« 16 % Wertstoffe, 60 % energetische Verwertung

↳ Vorbehandlungsanlagen

« 50 % der Anlagen erfüllen technische Mindestaustattung nicht

# Novellierung der GewerbeabfallVO (GewAbfV)

## n Element 1: Bessere Getrenntsammlung

- u Bessere Kennzeichnung und Information (Abfallbehälter)
  
- u Systematische Erzeugerkontrolle bzgl. Getrenntsammlung
  - « Referenz Einwohnerzahl, Stichproben und Risikoanalyse
  - « Dokumentations- und Vor-Ort-Kontrolle
  
- u Bessere Dokumentation
  
- u Aussagekräftigere Verwertungsnachweise
  
- u AO kostenpflichtiger Sachverständigenüberprüfung (Verdachtslagen)
  
- u Konkretisierung von Rechtsbegriffen (technisch nicht möglich, sehr geringe Menge etc.)

# Novellierung der GewerbeabfallVO (GewAbfV)

## n Element 2 : Bessere Vorbehandlung

- u Behördliches elektronisches Register über Vorbehandlungsanlagen
  - « Darlegung der Anlagenkomponenten, der Sortier- und Recyclingquote
  - « Aktualisierungspflicht und Transparenz (Öffentlichkeit)
  
- u Vorgabe von Pflichtkomponenten der Anlagen
  - « Nur noch 2 hintereinander geschaltete Anlagen erlaubt
  
- u Feststellung, Dokumentation und Übermittlung der Sortierquote
  
- u Streichung der 90% Privilegierung (§ 4 Abs.3 S.3)
  
- u Sachverständigenüberprüfung der Anlagen

# Novellierung GewerbeabfallVO (GewAbfV)

## n Element 3 : Kontrolle von Anlagen zur energetischen Verwertung

- u Einbeziehung der Betreiber von Anlagen zur energetischen Verwertung
- u Verpflichtung der Betreiber zur stichprobenweise Kontrolle des Anlagen-Inputs
  - « Person von Sammler und Beförderer
  - « Identifikation der Abfälle auch nach Herkunftsbereich
  - « Prüfung ,ob Vorbehandlung erfolgt ist
- u Ergänzend: AO Sachverständigenüberprüfung der Anlagen

# Änderung des ElektroG

## n Ziel

- u Erhöhung der Sammelquoten
- u Verhinderung unsachgemäßer Entsorgung von **Einweg-E-Zigaretten**
- u Minimierung Brandrisiko von **Lithium-Batterien in Elektrogeräten**

u

## n Inhalt:

- u Einheitliche Kennzeichnung von Sammelstellen in den Verkaufsgeschäften
  - u Ausweitung der Rückgabemöglichkeit von Elektrokleingeräten im Handel auf eine Kantenlänge von 50 cm (bislang 25 cm)
  - u Verpflichtung zur Rücknahme von Einweg-E-Zigaretten an allen Verkaufsstellen
  - u Verpflichtung der Annahme von Elektroaltgeräten auf kommunalen Wertstoffhöfen nur noch durch geschultes Personal zur Reduzierung des Brandrisikos unsachgemäß entsorgter von **Lithium-Batterien**
- u Stand: Referentenentwurf 02.05.24, derzeit Anhörung, Abschluss in dieser LP geplant

# DurchführungsgesetzG zur EU-BattVO

## n Ziel:

- ↳ Unmittelbar wirkende EU-BattV löst BattG ab.
- ↳ Nationales DurchführungsgG trifft Regelungen, sofern
  - « Anforderungen, die für die Durchführung der Verordnung **erforderlich** sind, oder die EU-VO den MS die Festlegung von nationalen Regelungen **vorschreibt** bzw. den MS ein **Ermessensspielraum** hinsichtlich weitergehender Regelungen eröffnet wird

## n Inhalt:

- ↳ Anforderungen an die **Bewirtschaftung** von Altbatterien o Festlegung der am Beschränkungsverfahren für gefährliche Stoffe beteiligten Behörden o Regelungen zur Konformität von Batterien o Anforderungen an die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette o Bußgeldvorschriften

## n Stand:

- n Referentenentwurf veröffentlicht am 10.05.24, derzeit Anhörung, Abschluss in dieser LP geplant

# „Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie“

## n Grundlage Koalitionsvertrag

- u Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (CE) im Sinne einer den **gesamten Lebenszyklus** betrachtenden werterhaltenden Ressourcennutzung
- u Ziele:
  - « Primärrohstoffverbrauch senken
  - « Stoffkreisläufe schließen
  - « Rohstoffversorgungssicherheit und -souveränität erhöhen
  - « Abfälle vermeiden
- u Handlungsfelder
  - « Kunststoffe
  - « öffentliche Beschaffung
  - « Fahrzeuge und Batterien
  - « IKT und Elektrogeräte,
  - « zirkuläre Produktionsprozesse,
  - « Metalle,
  - « Gebäude,
  - « Bekleidung und Textilien

# „Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie“

## n Strategische Einbettung und Vorgehen in D

- u Übereinstimmung mit EU-CEAP I und II
- u „Dachstrategie“ für D, mit übergeordneten Zielen für einzelne Handlungsfelder und erforderlichen Maßnahmen formuliert.
- u Umsetzung durch Ressorts in eigener Zuständigkeit (...)
  
- u Erstellung durch interministerielle AG (IMA) mit FF. BMUV, Einbindung von Stakeholdern.
  - « Bericht BReg „Kreislaufwirtschaft - Herausforderungen und Wege der Transformation, 2024
  - « BMUV, Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), 2023
  
- u Erstellung (inkl Kabinettsbeschluss) bis „Mitte 2024“ ..... (?)
  
- u Frage: Welche FUNKTION kann die NKWS haben?

# Checkliste Umsetzung Koalitionsvertrag I

- n „Warenvernichtung begrenzen“
  - u Proaktive Mitwirkung EU-ÖkodesignVO
    - « **Obhutspflicht** § 23 KrWG als Vorbild
    - « **EU-Warenvernichtungsverbot** Art 19 a ff. (und nationaler Freiraum)
  
- n „Lebenszyklus von Batterien wirksam regulieren“
  - u **EU-BatterieVO (IK)**
  - u **Freiräume** für nationale Regelungen (Art. 192 EUV EPR/Logistik)
  
- n „Hochwertiges Recycling von Elektro-Altgeräten“
  - u **Revision WEEE RL (2023)** – zunächst 2023 Bericht
  - u Anreizsysteme für Schließung Stoffkreisläufe

# Checkliste: Umsetzung Koalitionsvertrag II

- n „Kreislaufführung Altfahrzeuge verbessern“
  - u Novelle EU-Altfahrzeug (KOM-Vorschlag)
    - « Produktanforderungen Langlebigkeit und Reparierbarkeit
    - « RC-Einsatzquoten / Separierung, Demontage Behandlung
  
- n „Verpackungswende“
  - u Novelle VerpackG (?)
    - « Stärkung ökologischer Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme
    - « Verbesserung Design und RC-Einsatz mit Fondsmodell
    - « Ausweitung Systembeteiligungspflicht
    - « Mehrwegangebotspflicht
  - u Novelle EU-VerpackVO – (Vorl. Einigung)
    - « Ambitionierte Designanforderungen
    - « **Keine Freiräume** (Art. 114 AEUV) tw. Umweltkompetenz, s. EU-BatterieVO

# Checkliste: Umsetzung Koalitionsvertrag

- n „Abfallentstehung vermeiden, bessere Abfallbewirtschaftung“
  - « S. Novelle AbfRRL
  
- n „Hochwertiges Textilrecycling fördern“
  - AbfRRL mit EPR für Textilien
  - Art. 19 a ff. EU-ÖkodesignVO Vernichtungsverbot
  - National: Bessere Sammlung
  
- n „Onlinehandel in die Pflicht nehmen“
  - AbfRRL mit neuen Adressaten
    - « EPR auf elektronische Plattformen, Fulfilment Dienstleister erstrecken
    - « (s.a. Retourenvernichtung und Obhutspflicht / TransparenzVO)

# Checkliste: Umsetzung Koalitionsvertrag IV

- n „Besserer Klimaschutz bei Deponien“
  - u Fortentwicklung der DeponieRL
    - « Verbot der Ablagerung unbehandelter Abfälle (DeponieRL wie in DE)
    - « Erhebung einer Abgabe in Orientierung an Klimaschädlichkeit der Emissionen
  
- n „Bessere Regelung der Abfallverbringung“
  - u Novelle EU-AbfallverbringungsVO (VVA)
    - « Verbesserung der Verbringung im Binnenmarkt
    - « Begrenzung und strengere Standards für Export in Staaten außerhalb EU
  
- n „Bessere stoffliche Nutzung von Bioabfall und Altholz“
  - u National: Novelle BioabfallVO und AltholzVO ?

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit !

Dr. Frank Petersen

Ministerialrat a.D.

[frank.petersen.dr@web.de](mailto:frank.petersen.dr@web.de)

0176 - 45252986