

Stellungnahme

REFERENTENTWURF VOM 26.06.2026 KREISLAUFWIRTSCHAFTSGESETZ

Grundsätzliche Bewertung

Der VCI begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfs, die Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln, die Ressourcenschonung zu stärken und die Bedeutung von Rohstoffsouveränität sowie Rohstoffversorgungssicherheit im Kreislaufwirtschaftsgesetz ausdrücklich hervorzuheben und gesetzlich zu verankern. Damit wird die wachsende Rolle der Kreislaufwirtschaft für die Versorgung der Industrie mit Sekundärrohstoffen unterstrichen. Kreislaufwirtschaft dient nicht nur der Vermeidung und Verwertung von Abfällen, sondern zunehmend auch der Rückgewinnung und Nutzung wertvoller Rohstoffe entlang industrieller Wertschöpfungsketten. Gerade vor dem Hintergrund geopolitischer Unsicherheiten, zunehmender Rohstoffabhängigkeiten und der Transformation hin zu einer klimaneutralen Industrie gewinnt die Erschließung zirkulärer Rohstoffquellen weiter an Bedeutung.

Aus Sicht des VCI sollte die Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts dabei einem ganzheitlichen Verständnis von Ressourcenschonung folgen. Kreislaufwirtschaft darf nicht allein auf die Kreislaufführung bestimmter Materialien oder Produkte reduziert werden, sondern muss die Sicherung und Nutzung von Rohstoffen insgesamt in den Blick nehmen. Hierzu gehören insbesondere Kohlenstoffkreisläufe, die für zahlreiche industrielle Wertschöpfungsketten auch in einer klimaneutralen Wirtschaft unverzichtbar bleiben. Kohlenstoff wird auch künftig als Rohstoff für die Herstellung von Chemikalien, Kunststoffen, Arzneimitteln und zahlreichen weiteren Produkten benötigt. Neben fossilen Ressourcen werden daher künftig Sekundärrohstoffe, Biomasse, abgeschiedenes Kohlendioxid sowie weitere alternative Kohlenstoffquellen an Bedeutung gewinnen. Gleichzeitig sollte der Rechtsrahmen ausreichend Flexibilität bieten, damit unterschiedliche Lösungen zur Kreislaufführung von Rohstoffen und Kohlenstoff ihre jeweiligen Stärken entfalten können. Für die Erreichung der Klima-, Ressourcen- und Kreislaufwirtschaftsziele ist entscheidend, welche Rohstoffe und Stoffströme im Kreislauf gehalten werden und welchen Beitrag sie zur Substitution von Primärrohstoffen leisten. Die Ausgestaltung nationaler Regelungen sollte zudem eng mit den europäischen Vorgaben abgestimmt werden, um widersprüchliche Anforderungen zu vermeiden und einen funktionierenden Binnenmarkt für zirkuläre Rohstoffe und Produkte zu fördern. Ein zukunftsfähiges Kreislaufwirtschaftsrecht sollte daher gleichermaßen Rohstoffsouveränität, Klimaschutz, Ressourceneffizienz und industrielle Wettbewerbsfähigkeit stärken. Auf dieser Grundlage sind die nachfolgenden Anmerkungen zu verstehen.

Leitprinzipien für eine zukunftsfähige Kreislaufwirtschaft

› Kohärenz mit dem europäischen Rechtsrahmen sicherstellen

Die Transformation zur Kreislaufwirtschaft erfordert verlässliche und möglichst harmonisierte Rahmenbedingungen in Europa. Nationale Regelungen sollten daher eng an bestehende und zukünftige europäische Vorgaben anknüpfen. Doppelregulierungen, unterschiedliche Definitionen oder voneinander abweichende Steuerungsansätze können Investitionen in zirkuläre Geschäftsmodelle erschweren und die Entwicklung eines europäischen Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe und Kreislaufprodukte beeinträchtigen.

› Kohlenstoffkreisläufe ganzheitlich betrachten

Kreislaufwirtschaft sollte nicht ausschließlich auf Material- oder Polymerkreisläufe fokussieren. Für die chemisch-pharmazeutische Industrie ist insbesondere die Rückgewinnung, Bereitstellung und Nutzung von Kohlenstoff von zentraler Bedeutung. Kohlenstoffhaltige Abfälle und Reststoffe stellen wichtige Rohstoffquellen dar und können dazu beitragen, fossile Ressourcen zu ersetzen. Der regulatorische Rahmen sollte deshalb den Beitrag von Verfahren zur Schließung von Kohlenstoffkreisläufen stärker berücksichtigen und erneuerbaren sowie zirkulären Kohlenstoff als strategische Ressource anerkennen.

› Hochwertige Rezyklate für regulierte Anwendungen ermöglichen

Für zahlreiche Anwendungen in der Pharmazie, Medizintechnik und im Lebensmittelkontakt bestehen besonders hohe Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen. Der regulatorische Rahmen sollte dazu beitragen, die Verfügbarkeit hochwertiger Rezyklate für diese Anwendungsbereiche zu fördern und zusätzliche Stoffkreisläufe zu erschließen. Dabei sollten unterschiedliche Recyclingtechnologien entsprechend ihres Beitrags zur Bereitstellung hochwertiger Sekundärrohstoffe berücksichtigt werden.

› Technologieneutralität als Leitprinzip erhalten

Die Auswahl geeigneter Verwertungs- und Recyclingverfahren sollte weiterhin technologieoffen erfolgen. Entscheidend sollten der Beitrag zur Ressourcenschonung, die Umweltwirkung über den gesamten Lebenszyklus sowie die Qualität der erzeugten Sekundärrohstoffe sein. Das Kreislaufwirtschaftsrecht sollte daher unterschiedliche und zukünftige technologische Ansätze diskriminierungsfrei berücksichtigen und Raum für Innovationen schaffen.

› Massenbilanzierung als Enabler der industriellen Kreislaufwirtschaft anerkennen

In hochintegrierten Produktionsprozessen ist eine physische Trennung fossiler, biobasierter und zirkulärer Rohstoffströme häufig technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht sinnvoll. Die Massenbilanzierung ermöglicht es, alternative Kohlenstoffquellen in bestehende Wertschöpfungsketten zu integrieren und deren Einsatz nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren. Sie ist damit ein wichtiges Instrument für die Skalierung von Kreislaufwirtschaft, Defossilisierung und Rohstoffsouveränität und sollte regulatorisch unterstützt werden.

► Rohstoffsoveränität durch Kreislaufwirtschaft stärken

Die Nutzung von Sekundärrohstoffen, Rezyklaten und erneuerbaren Kohlenstoffquellen leistet einen wichtigen Beitrag zur Diversifizierung der Rohstoffbasis und zur Verringerung von Importabhängigkeiten. Kreislaufwirtschaft ist daher nicht nur Umwelt- und Ressourcenschutzpolitik, sondern zunehmend auch Industrie-, Standort- und Versorgungspolitik. Dies sollte bei der Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts stärker berücksichtigt werden.

Bewertung ausgewählter Regelungen des Gesetzentwurfs

Klarstellung für CCS und Perspektiven für die Nutzung von Kohlenstoff als Rohstoff (§ 2 Abs. 2 Nr. 15)

Der VCI begrüßt die vorgesehene Anpassung von § 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG. Die Klarstellung, dass abgeschiedenes Kohlendioxid zum Zweck der geologischen Speicherung nach den Vorgaben des Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetzes nicht dem Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes unterliegt, schafft Rechtssicherheit für den Aufbau einer CO₂-Transport- und Speicherinfrastruktur in Deutschland. Die Regelung stellt zugleich einen wichtigen Schritt hin zu einer modernen und ressourcenorientierten Betrachtung von Kohlenstoffströmen dar. Sie verdeutlicht, dass abgeschiedenes Kohlendioxid nicht pauschal als zu entsorgender Stoff behandelt werden muss, sondern im Kontext der industriellen Transformation gesondert betrachtet werden kann. Dadurch werden unnötige Überschneidungen zwischen Abfall- und Klimaschutzrecht vermieden.

Für zahlreiche emissionsintensive Industrieprozesse werden CO₂-Abscheidung, Transport und Speicherung künftig eine wichtige Ergänzung zu Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen darstellen. Verlässliche und konsistente rechtliche Rahmenbedingungen sind eine wesentliche Voraussetzung für die hierfür erforderlichen Investitionen.

► Der VCI begrüßt daher,

- » die Schaffung zusätzlicher Rechtssicherheit für den Aufbau einer CO₂-Transport- und Speicherinfrastruktur,
- » die Vermeidung unnötiger Überschneidungen zwischen Abfall- und Klimaschutzrecht,
- » und die Weiterentwicklung hin zu einer ressourcenorientierten Betrachtung von Kohlenstoffströmen im Rahmen der industriellen Transformation.

Neue Recyclingdefinitionen sind nicht vereinbar mit der Technologieneutralität des Abfallrechts (§ 3 Abs. 25a, 25b und § 6 Abs. 1)

Der Gesetzentwurf führt erstmals eigenständige Definitionen für werkstoffliches und chemisches Recycling in das Kreislaufwirtschaftsgesetz ein und nennt beide Verfahren ausdrücklich innerhalb der dritten Stufe der Abfallhierarchie. Grundsätzlich begrüßt der VCI die Klarstellung, dass chemisches Recycling Teil des Recyclings ist. Chemisches Recycling kann einen wichtigen Beitrag leisten, um Kunststoffabfälle zu verwerten, die für mechanische Recyclingverfahren nicht oder nur eingeschränkt geeignet sind. Seine Bedeutung geht jedoch über die Behandlung dieser Abfallströme hinaus: Chemisches Recycling ermöglicht es, zusätzliche Kohlenstoffkreisläufe für hochwertige und stark regulierte Anwendungen zu schließen, die mit mechanischem Recycling allein häufig nicht oder nur eingeschränkt bedient werden können. Dies betrifft insbesondere Anwendungsbereiche mit hohen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen, etwa im Lebensmittelkontakt, der pharmazeutischen Forschung und Produktion oder in der Medizin. Um Rohstoffe möglichst lange im Wirtschaftskreislauf zu halten, werden deshalb alle verfügbaren Recyclingtechnologien benötigt.

Dies gilt insbesondere für Kohlenstoff, der auch in einer klimaneutralen Wirtschaft ein unverzichtbarer Rohstoff der chemischen Industrie bleibt. Kunststoffabfälle und andere kohlenstoffhaltige Stoffströme sind deshalb nicht nur Abfälle, sondern zugleich wertvolle Rohstoffquellen. Mechanisches und chemisches Recycling ergänzen sich dabei, um Kohlenstoff erneut für die Produktion nutzbar zu machen, die Abhängigkeit von fossilen Ressourcen zu verringern und die Rohstoffversorgung des Industriestandorts Deutschland zu stärken.

Gleichzeitig wirft die Einführung getrennter Recyclingdefinitionen im allgemeinen Abfallrecht grundlegende Fragen auf. Die europäische Abfallrahmenrichtlinie verfolgt bislang einen technologieneutralen Recyclingbegriff. Auch das geltende Kreislaufwirtschaftsgesetz folgt diesem technologieoffenen Ansatz. Maßgeblich für die Wahl des jeweils geeigneten Verwertungsverfahrens sind insbesondere der Schutz von Mensch und Umwelt, die Auswirkungen über den gesamten Lebenszyklus, die Ressourcenschonung sowie technische und wirtschaftliche Aspekte. Welche Verwertungsmaßnahme im Einzelfall vorzugswürdig ist, hängt damit von den Eigenschaften des jeweiligen Abfallstroms, den konkreten Umweltauswirkungen aber auch vom konkreten

ABFALLRAHMENRICHTLINIE 2008/98/EG

Definition Recycling nach Artikel 3 (17) Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Recycling“ jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfallmaterialien zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, aber nicht die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind;

Rohstoffbedarf ab. Eine generelle Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Recyclingtechnologien ist diesem Ansatz bislang fremd.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorgesehene Aufspaltung in werkstoffliches und chemisches Recycling eine neue Systematik dar, deren **eigenständiger Regelungszweck nicht hinreichend begründet wird**. Zwar wird in der Gesetzesbegründung auf einen Gleichrang beider Verfahren innerhalb der Abfallhierarchie verwiesen, die tatsächliche Stoffstromlenkung erfolgt jedoch maßgeblich durch sektorspezifische Regelungen und produktrechtliche Vorgaben. Insbesondere im Verpackungsbereich bestehen umfangreiche Anforderungen und Quoten, die derzeit überwiegend an werkstoffliche und damit mechanische Recyclingpfade anknüpfen (VerpackDG).

Der VCI sieht kritisch, dass die Einführung eigenständiger Definitionen für werkstoffliches und chemisches Recycling bislang nicht ausreichend in den europäischen Regelungskontext eingebettet wird. Insbesondere bleibt unklar, wie die neuen Begriffsbestimmungen mit dem in der Verpackungs- und Verpackungsabfallverordnung (PPWR) verankerten Konzept des „hochwertigen Recyclings“ zusammenwirken sollen. Die PPWR stellt auf die Qualität der erzeugten Rezyklate und deren Eignung zur Substitution von Primärrohstoffen ab. Der vorliegende Gesetzentwurf fokussiert demgegenüber primär auf die Unterscheidung von Recyclingverfahren. Dadurch besteht die Gefahr inkonsistenter regulatorischer Signale, wenn nationale Regelungen an Verfahrensarten anknüpfen, während europäische Vorgaben zunehmend die Qualität und den Verwendungszweck der erzeugten Materialien in den Mittelpunkt stellen. Dies gilt insbesondere für hochwertige Rezyklate, die in regulierten und qualitätssensitiven Anwendungen (u.a. Pharmazie sowie im medizinischen und Lebensmittelbereich) eingesetzt werden können und einen wesentlichen Beitrag zur Schließung zusätzlicher Stoffkreisläufe leisten.

Darüber hinaus sollte vermieden werden, dass durch die Aufnahme einzelner Recyclingtechnologien in gesetzliche Definitionen ein Regelungsrahmen geschaffen wird, der bei zukünftigen technologischen Entwicklungen fortlaufend angepasst werden muss. Ein zukunftsfähiges Kreislaufwirtschaftsrecht sollte neue und innovative Recyclingtechnologien diskriminierungsfrei erfassen können, sofern diese zur Schließung von Stoffkreisläufen und zur Erzeugung hochwertiger Rezyklate beitragen.

» Der VCI bittet deshalb um Prüfung,

- » wie die Kohärenz der neuen Recyclingdefinitionen mit der PPWR sowie den dort vorgesehenen Anforderungen an hochwertiges Recycling sichergestellt werden kann,
- » ob die vorgeschlagene Differenzierung zwischen werkstofflichem und chemischem Recycling dem outputorientierten Ansatz der PPWR ausreichend Rechnung trägt, wonach die Qualität der erzeugten Materialien und deren Eignung zur Substitution von Primärrohstoffen maßgeblich sind,
- » wie bei der Bewertung von Recyclingverfahren stärker die Qualität, Kreislauffähigkeit und Wertigkeit der erzeugten Rezyklate berücksichtigt werden können,

- » wie der Beitrag des chemischen Recyclings zur Herstellung hochwertiger Rezyklate für regulierte und qualitätssensitive Anwendungen angemessen berücksichtigt werden kann,
- » ob die verfahrensbezogene Differenzierung zwischen werkstofflichem und chemischem Recycling langfristig geeignet ist, künftige technologische Entwicklungen im Recyclingbereich sachgerecht abzubilden.

Berücksichtigung technischer Entwicklungen bei der Beurteilung der Schadlosigkeit (§ 7 Abs. 3)

Der VCI unterstützt das Ziel des § 7 Abs. 3 KrWG, Schadstoffanreicherungen in Kreisläufen zu vermeiden und eine schadlose Verwertung sicherzustellen. Die Beurteilung der Schadlosigkeit erfordert jedoch regelmäßig eine Prognose über zukünftige Verwertungswege und mögliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt.

In der Praxis zeigt sich, dass bei langlebigen Materialien und Erzeugnissen die Bewertung häufig ausschließlich auf dem heutigen Stand der Verwertungs- und Recyclingtechnologien erfolgt. Die Weiterentwicklung technischer Verfahren wird dagegen oftmals nicht ausreichend berücksichtigt. Dies kann dazu führen, dass Materialien oder Anwendungen vorsorglich ausgeschlossen werden, obwohl künftig geeignete Verwertungsverfahren für eine hochwertige und schadlose Kreislaufführung zur Verfügung stehen könnten.

Gerade im Bereich innovativer Recyclingtechnologien entwickeln sich Aufbereitungs-, Trenn- und Verwertungsverfahren kontinuierlich weiter. Dies sollte bei der Bewertung langfristiger Stoffkreisläufe angemessen berücksichtigt werden.

» Der VCI regt daher an,

- » bei der Beurteilung der Schadlosigkeit insbesondere bei langlebigen Erzeugnissen und Anwendungen auch die Weiterentwicklung des Standes der Technik angemessen zu berücksichtigen,
- » Prognosen über mögliche Schadstoffanreicherungen und zukünftige Verwertungswege ausgewogen zu gestalten,
- » und zu vermeiden, dass potenziell kreislauffähige Materialien allein aufgrund heutiger technischer Grenzen dauerhaft von einer späteren hochwertigen Verwertung ausgeschlossen werden.

Rechtssicherheit und bundeseinheitliche Anwendung beim Ende der Abfalleigenschaft (§5)

Der VCI weist darauf hin, dass die Anwendung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft in der Praxis teilweise zu Rechtsunsicherheiten führen kann. Insbesondere bei Stoffströmen, für die keine harmonisierten Kriterien vorliegen, können unterschiedliche behördliche Bewertungen Investitionen in Recyclingkapazitäten sowie den Einsatz von Sekundärrohstoffen

erschweren. So kann es dazu kommen, dass ein Sekundärrohstoff in einem Bundesland als nicht mehr abfallrechtlich relevant eingestuft wird, während derselbe Stoff in einem anderen Bundesland weiterhin als Abfall behandelt wird. Das macht den wichtigen Rohstoff „Abfall“ ökonomisch oftmals unattraktiv. Einheitliche und verlässliche Rahmenbedingungen sind eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung funktionierender Märkte für Sekundärrohstoffe.

Der VCI begrüßt daher, dass die Europäische Kommission die Harmonisierung des Endes der Abfalleigenschaft als wichtiges Handlungsfeld erkannt hat und entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Circular Economy Act verfolgt werden. Langfristig kann ein funktionierender europäischer Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe nur durch möglichst einheitliche Kriterien und eine harmonisierte Anwendung der End-of-Waste-Regelungen erreicht werden.

» Der VCI bittet deshalb um Prüfung,

- » wie sichergestellt werden kann, dass die bestehenden Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft bundesweit möglichst einheitlich angewendet werden,
- » wie mehr Rechts- und Investitionssicherheit für Unternehmen beim Einsatz von Sekundärrohstoffen geschaffen werden kann,
- » und wie gewährleistet werden kann, dass Feststellungen zum Ende der Abfalleigenschaft, die von den zuständigen Behörden eines Bundeslandes getroffen wurden, grundsätzlich auch in anderen Bundesländern anerkannt werden können.
- » und wie sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für die weitere Harmonisierung von End-of-Waste-Kriterien und die Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe einsetzen kann.

Kaskadennutzung sachgerecht präzisiert (§ 8 Abs. 2)

Der VCI begrüßt die vorgesehene Anpassung der Regelungen zur Kaskadennutzung. Mit der Streichung des Wortes „anschließend“ wird klargestellt, dass die Kaskadennutzung keine starre Reihenfolge von stofflicher und energetischer Verwertung vorgibt. Dies trägt dazu bei, Missverständnisse bei der Auslegung der bisherigen Regelung zu vermeiden.

Nicht für alle Stoffströme führt dieselbe Abfolge von Verwertungsmaßnahmen zu den besten Ergebnissen für Ressourcen- und Umweltschutz. Die Klarstellung ermöglicht es, die jeweiligen Eigenschaften eines Stoffstroms sowie die konkreten Verwertungsoptionen stärker zu berücksichtigen und unterschiedliche Verwertungspfade sachgerecht zu bewerten.

Positiv ist zudem, dass die Änderung den Grundsatz der Abfallhierarchie nicht in Frage stellt. Die Auswahl der jeweils vorzugswürdigen Verwertungsmaßnahme richtet sich weiterhin nach den Kriterien des § 6 KrWG und damit nach dem Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus, der Ressourceneffizienz sowie der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten.

Die Klarstellung ermöglicht es insbesondere, auch solche Stoffströme angemessen zu berücksichtigen, bei denen eine energetische Verwertung Voraussetzung für die spätere Rückgewinnung wertvoller Rohstoffe ist. Die Kaskadennutzung bleibt damit ein wichtiges Leitprinzip der Kreislaufwirtschaft und wird zugleich praxisgerechter ausgestaltet.

Gleichzeitig weist der VCI darauf hin, dass die in § 8 Abs. 2 vorgesehene Verordnungsermächtigung weitreichende Auswirkungen auf die zukünftige Priorisierung von Verwertungsverfahren sowie auf die Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung haben kann. Da hierdurch erhebliche Weichenstellungen für die Bewertung und Einordnung einzelner Verwertungsverfahren getroffen werden können, **erwartet der VCI**, dass die betroffenen Wirtschafts- und Industriekreise bei der Erarbeitung entsprechender Rechtsverordnungen frühzeitig, umfassend und kontinuierlich eingebunden werden.

Produktverantwortung stärker mit produktrechtlichen Regelungen verzahnen (§§ 23–25)

Der VCI unterstützt das Ziel einer wirksamen erweiterten Herstellerverantwortung. Diese darf jedoch nicht dazu führen, dass über das allgemeine Abfallrecht umfassende produktbezogene Anforderungen oder Eingriffsbefugnisse für Erzeugnisse geschaffen werden, die systematisch in das Produktrecht gehören. Anforderungen an Kreislauffähigkeit, Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz, Haltbarkeit, Schadstoffbegrenzung oder Entsorgbarkeit werden auf europäischer Ebene zunehmend unmittelbar in sektorspezifischen Produktregelungen geregelt. Dies zeigt sich unter anderem bei der Verpackungs- und Verpackungsabfallverordnung (PPWR), der Einwegkunststoffrichtlinie (SUPD), der Altfahrzeugverordnung (ELVR) sowie der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR).

Aus Sicht des VCI ist diese Entwicklung richtig: Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft braucht einen möglichst harmonisierten europäischen Rechtsrahmen. Nur so können einheitliche Anforderungen für Produkte, Sekundärrohstoffe und Rezyklate geschaffen, Skaleneffekte ermöglicht und ein starker europäischer Binnenmarkt für zirkuläre Materialien entwickelt werden. Nationale Einzelregelungen im allgemeinen Abfallrecht bergen demgegenüber das Risiko von Doppelregulierungen, inkonsistenten Anforderungen und Rechtsunsicherheit für Hersteller und Anwender.

Vor diesem Hintergrund sollte bei dieser und bei künftigen Anpassungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes geprüft werden, ob und in welchem Umfang produktbezogene Anforderungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung weiterhin erforderlich sind.

» Der VCI regt daher an,

- »** die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung bei künftigen Anpassungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wieder stärker auf ihren abfallrechtlichen Kern auszurichten,
- »** produktbezogene Anforderungen an die Kreislauffähigkeit, Recyclingfähigkeit, Haltbarkeit, Entsorgbarkeit oder den Rezyklateinsatz von Erzeugnissen vorrangig im harmonisierten europäischen Produktrecht zu regeln,

- » und Doppelregulierungen zwischen dem allgemeinen Abfallrecht und sektorspezifischen Produktregelungen zu vermeiden, um einen kohärenten europäischen Rechtsrahmen und einen funktionierenden Binnenmarkt für kreislauffähige Produkte, Rezyklate und Sekundärrohstoffe zu fördern.

Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit bei künftigen Inverkehrbringungsverboten (§ 24 Abs. 4a)

Der VCI unterstützt das Ziel, Gefahren für Mensch, Umwelt und Entsorgungsinfrastrukturen wirksam zu vermeiden. Die Gesetzesbegründung verweist insbesondere auf Lithium-Batterien, kleine Gaskartuschen sowie Einweg-E-Zigaretten, bei denen eine unsachgemäße Entsorgung erhebliche Risiken für Beschäftigte, Entsorgungsanlagen und die Umwelt verursachen kann.

Gleichzeitig geht die vorgeschlagene Verordnungsermächtigung deutlich über die in der Begründung genannten Anwendungsfälle hinaus. Der Gesetzeswortlaut eröffnet künftig die Möglichkeit, das Inverkehrbringen von Erzeugnissen zu verbieten, wenn bei ihrer späteren Verwertung oder Beseitigung Gefahren für Mensch und Umwelt, Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen oder die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verhindert werden können.

Aus Sicht des VCI steht die Reichweite dieser Eingriffsbefugnis nicht in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer gesetzlichen Konkretisierung. Insbesondere der Tatbestand des § 24 Abs. 4a Buchstabe a) aa) („Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt“) eröffnet einen sehr weiten Anwendungsbereich. Gleichzeitig bleibt offen, anhand welcher Kriterien künftig beurteilt werden soll, wann eine Gefahr hinreichend schwerwiegend ist und wann deren Vermeidung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert. Die Regelung kann damit weit über die in der Gesetzesbegründung angeführten Problemfälle hinausreichen. Zudem ist aus Sicht des VCI nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Sachverhalte durch den Tatbestand des Buchstaben aa) erfasst werden sollen, die nicht bereits über die Tatbestände des § 24 Abs. 4a Buchstabe a) bb) („Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen“) oder cc) („Freisetzung von Schadstoffen“) adressiert werden können. Die in der Gesetzesbegründung genannten Anwendungsbeispiele dürften grundsätzlich bereits über diese Tatbestände erfasst werden können.

Zudem fehlt eine klare Verknüpfung mit dem bestehenden Produkt-, Chemikalien- und Produktsicherheitsrecht. Eine Verordnungsermächtigung, die bis hin zu Inverkehrbringungsverboten für Erzeugnisse reichen kann, stellt einen erheblichen Eingriff in den Markt dar und sollte daher auf klar definierte Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Es sollte vermieden werden, dass über das Abfallrecht faktisch produktrechtliche Verbote eingeführt werden, ohne dass hierfür transparente Bewertungsmaßstäbe und nachvollziehbare Verfahren festgelegt werden.

Außerdem ist kritisch, dass die Verordnungsermächtigung nicht ausdrücklich vorsieht, bestehende oder zukünftige technische Lösungen zur getrennten Sammlung, Sortierung, Behandlung oder Verwertung zu berücksichtigen. Gerade im Bereich der Kreislaufwirtschaft

entwickeln sich Erfassungs-, Recycling- und Sicherheitstechnologien kontinuierlich weiter. Produktverbote sollten daher stets das letzte Mittel bleiben und nur dann in Betracht kommen, wenn weniger eingriffsintensive Maßnahmen nachweislich nicht geeignet sind.

Der VCI sieht daher das Risiko, dass die Regelung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung erhebliche Rechtsunsicherheit für Hersteller und Anwender schafft und über die in der Gesetzesbegründung beschriebenen Anwendungsfälle hinausreichende Eingriffe in den Markt ermöglicht.

» Der VCI bittet deshalb um Prüfung,

- » ob auf den Tatbestand des § 24 Abs. 4a Buchstabe a) aa) („Gefahr von Schäden an Mensch und Umwelt“) verzichtet werden kann, da die in der Gesetzesbegründung genannten Anwendungsfälle bereits durch die Tatbestände des § 24 Abs. 4a Buchstabe a) bb) („Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen“) und cc) („Freisetzung von Schadstoffen“) erfasst werden können,
- » wie bestehende und zukünftige technische Entwicklungen bei Sammlung, Sortierung, Behandlung, Verwertung und Recycling bei der Anwendung der Verordnungsermächtigung berücksichtigt werden können,
- » wie Überschneidungen mit dem bestehenden Produkt-, Chemikalien- und Produktsicherheitsrecht vermieden werden können,
- » und wie sichergestellt werden kann, dass die Verordnungsermächtigung auf klar abgrenzbare Ausnahmefälle beschränkt bleibt und nicht über die in der Gesetzesbegründung beschriebenen Anwendungsfälle hinausreichende Eingriffe in Entwicklung, Herstellung und Vermarktung von Erzeugnissen ermöglicht.

Vermeidung von Lebensmittelabfällen entlang der gesamten Wertschöpfungskette (§ 33a)

Der VCI unterstützt das Ziel, Lebensmittelabfälle entlang der gesamten Wertschöpfungskette wirksam zu reduzieren. Bei der Ausgestaltung des Programms zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sollte jedoch berücksichtigt werden, dass geeignete Verpackungslösungen einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Lebensmittelverlusten leisten können.

Verpackungen schützen Lebensmittel vor Verderb und Beschädigung, verlängern Haltbarkeiten, ermöglichen sichere Transporte und tragen zu einer bedarfsgerechten Portionierung bei. Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sollten daher Lebensmittel- und Verpackungsverluste ganzheitlich betrachten.

» Der VCI regt daher an,

- » die Rolle von kontaktsensitiven, häufig chemisch recycelten Verpackungen bei der Vermeidung von Lebensmittelverlusten ausdrücklich zu berücksichtigen,

- » und Maßnahmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette auf ihre tatsächliche Umweltwirkung zu bewerten.

Öffentliche Beschaffung als Impulsgeber für Kreislaufwirtschaft und Sekundärrohstoffmärkte (§ 45)

Der VCI sieht in der öffentlichen Beschaffung einen der wirkungsvollsten Hebel zur Entwicklung funktionierender Märkte für Sekundärrohstoffe und kreislauffähige Produkte.

Sowohl im Aktionsplan der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie als auch im vorliegenden Gesetzentwurf bleibt die öffentliche Beschaffung jedoch weitgehend unverbindlich ausgestaltet. Die bestehende Formulierung des § 45, wonach hierdurch keine Rechtsansprüche Dritter begründet werden, verdeutlicht den programmatischen Charakter der Regelung.

Damit bleibt einer der wichtigsten Nachfragehebel für Rezyklate und andere Sekundärrohstoffe weitgehend ungenutzt.

Gerade in der aktuellen wirtschaftlichen Lage fehlt es vielen Unternehmen nicht an der technischen Fähigkeit, hochwertige Rezyklate bereitzustellen, sondern an verlässlichen Absatzmärkten. Investitionen in Recyclingkapazitäten setzen langfristige Nachfrageperspektiven voraus. Die öffentliche Hand verfügt aufgrund ihres erheblichen Beschaffungsvolumens über eine besondere Vorbildfunktion.

Der VCI weist zudem darauf hin, dass die öffentliche Beschaffung ihre Lenkungswirkung nur dann wirksam entfalten kann, wenn sie verlässliche Nachfrage nach zirkulären Produkten und Sekundärrohstoffen schafft. Gleichzeitig sollten Fehlanreize vermieden werden. Beschaffungsentscheidungen sollten daher auch die Umweltwirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus berücksichtigen und unterschiedliche technologische Lösungsansätze sachgerecht bewerten können.

» Der VCI regt daher an,

- » die öffentliche Beschaffung stärker als Instrument zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und zur Schaffung verlässlicher Absatzmärkte für Sekundärrohstoffe einzusetzen,
- » den Einsatz von Sekundärrohstoffen und Rezyklaten in der öffentlichen Beschaffung systematischer zu berücksichtigen,
- » ergänzend zur öffentlichen Beschaffung geeignete fiskalische und marktbasierte Anreize für den verstärkten Einsatz von Sekundärrohstoffen und Rezyklaten zu prüfen,
- » verbindlichere Vorgaben für die Berücksichtigung von Sekundärrohstoffen und kreislauffähigen Lösungen in der öffentlichen Beschaffung zu prüfen,
- » und zu prüfen, wie Kreislaufwirtschafts- und Ressourceneffizienzkriterien im öffentlichen Beschaffungswesen verbindlicher berücksichtigt werden können.

Sonstige Anmerkungen: Begriff „Erzeugnis“ definieren

Der Referentenentwurf verwendet an zahlreichen Stellen den Begriff „Erzeugnis“, ohne diesen näher zu definieren. Auch das bisherige Kreislaufwirtschaftsgesetz enthält bislang keine eigenständige Begriffsbestimmung. Gleichzeitig ist der Begriff für die Produktverantwortung und die daran anknüpfenden Pflichten von zentraler Bedeutung.

Der VCI regt daher an, ausdrücklich klarzustellen, dass der Begriff entsprechend Artikel 3 Nummer 5 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG in Verbindung mit Artikel 3 Nummer 3 der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zu verstehen ist. Danach bezeichnet ein Erzeugnis einen Gegenstand, der bei der Herstellung eine spezifische Form, Oberfläche oder Gestalt erhält, die seine Funktion in größerem Maße bestimmt als seine chemische Zusammensetzung. Eine entsprechende Klarstellung würde Rechtsunsicherheiten vermeiden, ein einheitliches Begriffsverständnis fördern und zu einem konsistenten Vollzug beitragen.

Ansprechperson: Dr. Wadim Weber

Abteilung Energie, Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft

Bereich Nachhaltigkeit, Energie und Klimaschutz

T +49 (69) 2556- 1442 | **E** wadim.weber@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55

60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [YouTube](#) | [Instagram](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

Der VCI ist Europas größter Verband für Chemie und Pharma. Mit seinen 22 Fach- und 7 Landesverbänden repräsentiert er die Interessen von rund 2.000 Unternehmen – vom Global Player bis zum hoch spezialisierten Mittelständler. Mit 240 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2024 und mehr als 560.000 Beschäftigten in Deutschland zählt die Branche zu den stärksten Treibern für Innovation, Wohlstand und Zukunft. Für eine starke chemisch-pharmazeutische Industrie von heute und morgen ist der VCI in Deutschland, in Europa und weltweit aktiv.