



Aktuelle Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht

20. UMWELTRECHT AKTUELL

13. Mai 2025

Hannover

Dr. Jean Doumet

Referatsleiter

Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz, nukleare Sicherheit (BMUKN)

T II 2 – Recht der Kreislaufwirtschaft und des Ressourcenschutzes



Europäische Ebene

- Novelle EU-Abfallrahmenrichtlinie
- Neufassung EU-Abfallverbringungsverordnung
- Neufassung EU-Verpackungsverordnung
- Neufassung EU-Ökodesignverordnung
- Neufassung EU-Kreislauf-Fahrzeugverordnung
- Ausblick auf angekündigten Circular Economy Act



Novelle EU-Abfallrahmenrichtlinie

- **Stand:**

- 5. Juli 2023: Veröffentlichung Vorschlag KOM
- Februar 2025: Abschluss Trilog
- Beschluss Rat und Parlament sowie Veröffentlichung bis Herbst 2025, dann Umsetzungsfrist 20 Monate

- **Inhalt:**

- Vermeidung von Lebensmittelabfällen zur Erreichung von SDG 12.3 (bis 2030)
 - Reduzierung um 10 % für den Sektor „Verarbeitung“
 - Reduzierung um 30 % gemeinsam für die Sektoren „Handel, Außer-Haus-Verpflegung und Konsum“
 - Kein Reduzierungsziel für die Primärproduktion
 - Umsetzung durch Maßnahmen der MS (in D: Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung)
- Einführung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien
 - Definition des Begriffs der Textilien und Pflicht zur Registrierung der Hersteller von Textilien
 - Finanziell/Organisatorische Verantwortung der Hersteller für getrennte Sammlung und Entsorgung
 - Ökomodulation der Herstellerbeiträge und umfassendes Monitoring
 - Vorgaben für die Sortierung von Alttextilien und den Umgang mit Nicht-Abfall-Textilien
 - Vorgaben zur Verbringung von Alttextilien und gebrauchten Textilien



Neufassung EU-Abfallverbringungsverordnung

- **Stand:**

- 20. Mai 2024: in Kraft getreten (Verordnung (EU) 2024/1157), löst VO 2013/2006 ab
- Ab 20. Mai 2026: Gültigkeit in Mitgliedstaaten, aber zahlreiche Übergangsvorschriften
- Derzeit Verhandlung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten

- **Ziele der Neufassung:**

- Erschließung des Potenzials des harmonisierten EU-Binnenmarkts (Abfälle als „Ware“)
- Keine Verlagerung der Abfallproblematik in Länder außerhalb der EU
- Bekämpfung von illegalen Abfallverbringungen innerhalb und außerhalb der EU

- **Inhalte:**

- Elektronische Abwicklung von Verbringungen (Bürokratieabbau)
- Erschwerung der Verbringung von Abfällen zur Beseitigung
- Erschwerung aller Abfallverbringungen außerhalb der EU (Pflicht zur Auditierung)
- Nachweis einer umweltgerechten Behandlung am Zielort
- Vereinheitlichung der Einstufung von Abfällen, die innerhalb der EU verbracht werden
- Verschärfung der Sanktionsvorschriften bei illegaler Abfallverbringung



Neufassung EU-Verpackungsverordnung

- **Stand:**

- 11. Februar 2025: in Kraft getreten (Verordnung (EU) 2025/40), löst RL 94/62 ab
- Stufenweise Geltung in Mitgliedstaaten
- Weitere delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte notwendig

- **Inhalt:**

- Reduktion von Verpackungsabfällen und Erhöhung des Recyclings
- Verpackungsdesign
 - Überflüssige Verpackungen vermeiden
 - Recyclingfähigkeit verbessern
 - Recyclateinsatz stärken
 - Einsatz von Gefahrenstoffen (PFAS) beschränken
 - Vorgaben für Kompostierbarkeit und biologische Abbaubarkeit vereinheitlichen
- Förderung von Mehrwegsystemen und weitere Einschränkungen für Einwegverpackungen
- Ausbau von Pfand- und Rücknahmesystemen
- Festlegung von Recyclingzielen
- Neue Kennzeichnungs- und Hinweispflichten



Neufassung EU-Ökodesignverordnung

- **Stand:**

- 18. Juli 2024: in Kraft getreten (Verordnung (EU) 2024/1781), löst RL 2009/125 ab

- **Ziele der Neufassung:**

- Gesamter Lebenszyklus von Produkten soll betrachtet werden
- Ausweitung des Anwendungsbereichs auf fast alle Produkte (nicht nur energieverbrauchsrelevante)
- Ökodesign leistet wichtigen Beitrag zu Qualität, Effizienz und Ressourcensparsamkeit von Produkten

- **Inhalte:**

- Festlegung grundlegender Leistungsanforderungen im Hinblick auf die umweltfreundliche Gestaltung von Produkten (Material-, Energie- und Ressourceneffizienz)
 - 1. Arbeitsplan der KOM zu regulierenden Produktgruppen liegt vor
 - Konkrete Festlegung für Produktgruppen in delegierten Rechtsakten
- Digitaler Produktpass für bestimmte Produktgruppen
- Warenvernichtungsverbot Art. 23 ff.
 - Berichtspflichten für Unternehmen
 - gilt zunächst für Textilien ab 19. Juli 2026, aber für KMU erst ab 19. Juli 2030
 - Ausnahmen und weitere Vorgaben werden noch 2025 durch delegierte Rechtsakte festgelegt



Neufassung EU-Kreislauf-Fahrzeugverordnung

- **Stand:**

- Vorschlag der KOM vom 13. Juli 2023 (COM(2023) 451 final)
- Zusammenfassung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge und der Richtlinie 2005/64/EG („3R-Typgenehmigungsrichtlinie“ – reusability, recyclability and recoverability)
- Derzeit RAG-Sitzungen, Allgemeine Ausrichtung des Rates für Juni 2025 geplant

- **Ziel:**

Übergang der Automobilindustrie zur Kreislaufwirtschaft für alle Phasen eines Fahrzeugs von der Konstruktion bis zur Behandlung am Ende des Lebenszyklus

- **Inhalte:**

- Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit von Fahrzeugen
- Rezyklateinsatz in Fahrzeugen
- „Kreislauffähigkeitsstrategie“ und Herstellerinformationen für jeden Fahrzeugtyp
- Regelungen zur Ein- und Ausfuhr von Gebrauchtfahrzeugen
- Fortentwicklung der Erweiterten Herstellerverantwortung für Fahrzeuge
- Sammlung, Behandlung und Verwertung von Altfahrzeugen
- Anforderungen an Verwertungsnachweis



Ausblick CEA I

- **Aus den Politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin:**

“A more circular and resilient economy working to decarbonise our economy will be part of our continued shift to a more sustainable pattern of production and consumption, retaining the value of resources in our economy for longer. This will be the purpose of a new Circular Economy Act, helping to create market demand for secondary materials and a single market for waste, notably in relation to critical raw materials.”

- **Ankündigung eines Regelungsvorschlags der KOM für 2026**

- **Erste Hinweise der KOM zu möglichen Inhalten des “Circular Economy Act” (CEA):**

- Änderung AbfRRL und DepRL
- Änderung ElektroRL
- Flankierende Maßnahmen
- Überprüfung bürokratischer Pflichten (Abbau unnötiger Berichtspflichten)



Ausblick CEA II

- **Änderungen der AbfRRL und der DepRL**
 - Reform der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und für Nebenprodukte
 - Harmonisierung, Digitalisierung und Erweiterung ausgewählter EPR-Systeme
 - Weitere Recyclateinsatzquoten für ausgewählte Produkte
 - Verbesserung der Sammlung und Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen
 - Verbesserung der getrennten Sammlung und Reduzierung der Deponierung
- **Änderungen ElektroRL**
 - Recyclingstandards harmonisieren
 - Markt für kritische Rohstoffen aus der Rückgewinnung und dem Recycling schaffen
 - Sammelmethode und -ziele sachgerechter ausgestalten
- **Flankierende Maßnahmen**
 - Verbesserung der Kreislaufwirtschaft von Altmetallen
 - Harmonisierung von Umweltsteuern
 - Harmonisierung der Anforderungen an die Bewirtschaftung von Abfällen aus der Rohstoffgewinnung
 - Gezielte Aktualisierung des Abfallverzeichnisses



Nationale Ebene

- Koalitionsvertrag
- Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie
- Durchführungsgesetz BatterieR
- Änderung ElektroG
- Verordnung Abfallende MEB
- Änderung GewAbfV
- Novelle BioAbfV
- Novelle AltholzV
- Ausblick



Koalitionsvertrag I

„Wir werden die Kreislaufwirtschaftsstrategie pragmatisch umsetzen und eine Digitalisierungsinitiative zur Schließung von Stoffkreisläufen starten.“

„Wir werden die Gewinnung heimischer Rohstoffe unterstützen und hierfür die rechtlichen Genehmigungen erleichtern, pragmatisch unter Wahrung der Umwelt- und Sozialstandards.“

„Wir werden ein sofortiges Moratorium von mindestens zwei Jahren für alle neuen rechtlichen Statistikpflichten erlassen. In diesem Zeitraum müssen alle Statistikpflichten auf den Prüfstand gestellt werden. Seit vielen Jahren führt die Regelung über die Genehmigungsfiktion ein Schattendasein in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern, weil diese Fiktion jeweils spezialgesetzlich angeordnet werden muss. Daher soll diese Fiktion in Zukunft gelten, sofern sie nicht spezialgesetzlich ausgeschlossen wird.“

„Wir führen eine Abfallende-Regelung in der Ersatzbaustoffverordnung ein, ermöglichen notwendige Anlagen für die verstärkte Nutzung von Recycling-Baustoffen.“

„Ein Totalverbot ganzer chemischer Stoffgruppen wie Per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen (PFAS) lehnen wir ab. Forschung und Entwicklung von Alternativstoffen werden forciert. Wo der Einsatz von gleichwertigen Alternativen möglich ist, sollen PFAS zeitnah ersetzt werden.“



Koalitionsvertrag II

„Auf Grundlage der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie werden wir ein Eckpunktepapier mit kurzfristig realisierbaren Maßnahmen erarbeiten. Wir reformieren § 21 Verpackungsgesetz und setzen die EU-Verpackungsverordnung praktikabel um. Das chemische Recycling fügen wir in die bestehende Abfallhierarchie ein. Wir stärken Strategien zur Abfallvermeidung, zum Rezyklateinsatz und Shared Economy. Bei Batterien und Elektrogeräten optimieren wir die Abfallsammlung. Im Textilbereich führen wir eine erweiterte Herstellerverantwortung ein.“

Wir werden das Umweltgenehmigungsrecht vereinfachen, Bürokratie abbauen und Verfahren beschleunigen – mit klaren Fristen und Typengenehmigungen. Zudem werden wir nach EU-Recht zulässige Spielräume für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nutzen und diese vereinfachen, unter anderem, indem wir Schwellenwerte für Vorhaben mit UVP-Pflicht anheben und eine Aussetzung der UVP-Vorprüfung für Änderungsgenehmigungen prüfen. Wir überprüfen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auf über Europarecht hinausgehende Punkte, die wir anpassen werden. Wir streben eine Fokussierung auf unmittelbare Betroffenheit bei Klage- und Beteiligungsrechten an. Wir verschlanken das Umwelt-Informationsgesetz.“

„Die Bundesregierung wird sich auf EU-Ebene für eine Überprüfung der Berichtspflichten im Bereich der Kreislaufwirtschaft einsetzen und auf nationaler Ebene die Notwendigkeit und Angemessenheit von Berichtspflichten prüfen.“



Koalitionsvertrag III

„Wir werden den Personalbestand in der Ministerial- und Bundestagsverwaltung sowie in bestimmten nachgeordneten Behörden bis zum Jahr 2029 um mindestens acht Prozent reduzieren.“

„Bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren werden wir Praxischecks durchführen und Betroffene sowie Vollzugsexperten und -expertinnen aus Bund, Ländern und Kommunen mit angemessenen Fristen (in der Regel vier Wochen) beteiligen.“

„Durch Öffnungs- und Experimentierklauseln in neuen und bestehenden Gesetzen sowie durch Reallabore und Abweichungsrechte werden wir die Innovationskraft Deutschlands fördern und unsere Gesetzgebung verbessern.“

„Im Rahmen eines nationalen „Sofortprogramms für den Bürokratierückbau“ werden wir bis Ende des Jahres 2025, insbesondere mit Blick auf kleine und mittlere Unternehmen, Verpflichtungen zur Bestellung von Betriebsbeauftragten abschaffen und den Schulungs-, Weiterbildungs- und Dokumentationsaufwand signifikant reduzieren.“

Wir streichen die Ausnahmen der so genannten „One in, one out“-Regel und berücksichtigen den Aufwand aus EU-Vorgaben, den Aufwand für Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung sowie den einmaligen Umstellungsaufwand, und entwickeln sie zu einer „One in, two out“-Regel fort.“



Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie

- **Stand:**

- Im Kabinett verabschiedet am 4. Dezember 2024 (abrufbar unter <https://www.bmu.de/WS7029>)
- Über die Einzelheiten der Umsetzung wird in der 21. Legislaturperiode zu entscheiden sein

- **Ziele:**

Strategie bündelt Ziele und Maßnahmen auf dem Weg zu einer umfassenderen Kreislaufwirtschaft

- Primärrohstoffverbrauch senken
- Stoffkreisläufe schließen, Abfälle vermeiden
- Rohstoffversorgungssicherheit und -souveränität erhöhen

- **Handlungsfelder:**

- Digitalisierung
- Zirkuläre Produktion
- Fahrzeuge und Batterien
- Mobilität
- IKT und Elektro(nik)geräte
- Erneuerbare Energien-Anlagen
- Bekleidung und Textilien
- Bau- und Gebäudebereich
- Metalle
- Öffentliche Beschaffung



Durchführungsgesetz BattR

- **Stand:**

- Gesetzentwurf ist der Diskontinuität unterfallen (BT-Drs. 20/13953)
- Erneute Einbringung in 21. LP aus fachlicher Sicht dringend erforderlich (Anpassung an EU-Recht)

- **Ziel:**

- Unmittelbar wirkende EU-BattV (VO 2023/1542) löst BattG ab dem 18. August 2025 ab;
- Nationales Durchführungsgesetz soll Regelungen treffen, sofern
 - Anforderungen für die Durchführung der Verordnung erforderlich sind,
 - die Verordnung den Mitgliedstaaten die Festlegung von nationalen Regelungen vorschreibt
 - den Mitgliedstaaten ein Ermessenspielraum hinsichtlich weitergehender Regelungen eröffnet wird

- **Inhalt:**

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



Änderung ElektroG

- **Stand:**

- Gesetzentwurf ist der Diskontinuität unterfallen (BT-Drs. 20/14146)
- Über erneute Einbringung muss in 21. LP entschieden werden

- **Ziel:**

- Erhöhung der Sammelquoten
- Verhinderung unsachgemäßer Entsorgung von Einweg-E-Zigaretten
- Minimierung des Brandrisikos von Lithium-Batterien in Elektrogeräten

- **Inhalt:**

- Einheitliche Kennzeichnung von Sammelstellen in den Verkaufsgeschäften
- Verpflichtung zur Rücknahme von Einweg-E-Zigaretten an allen Verkaufsstellen
- Verpflichtung der Annahme von Elektroaltgeräten mit Lithium-Batterien auf kommunalen Wertstoffhöfen nur noch durch geschultes Personal zur Reduzierung des Brandrisikos (sog. Thekenmodell)



Verordnung Abfallende MEB

- **Stand:**

- Ressortabstimmung des Referentenentwurfs konnte in 20. LP nicht mehr abgeschlossen werden
- KoaV: Neuer Anlauf möglich

- **Ziele:**

Ressourcenschonung durch Substitution von Primärrohstoffen

- mineralische Ersatzbaustoffe noch effektiver im Kreislauf führen
- Vermarktung als hochwertige und qualitätsgesicherte Recycling-Produkte fördern

- **Inhalte:**

- Ermächtigungsgrundlage und Regelungsprogramm ergeben sich aus § 5 Abs. 2 KrWG
- Anknüpfen an Regelungen der ErsatzbaustoffV (Gütesicherung, Qualitätsmanagement)
- Nur die schadstoffarmen Materialklassen, die wie Primärrohstoffe ubiquitäre eingesetzt werden können, sollen Ende der Abfalleigenschaft vor Einbau erreichen
- Stoffströme, für die in der VO Kriterien zum Erreichen des Abfallendes festgelegt werden sollen: RC-Baustoffe (Gesteinskörnungen), Bodenmaterial, Gleisschotter, Ziegelmaterialabschließende Wirkung



Änderung GewAbfV

- **Stand:**

- Kabinett: 27. November 2024, Beteiligung BT I erfolgt
- Derzeit Ausschussberatungen im Bundesrat, BR- Plenum: voraussichtlich 13. Juni 2024,
- Danach Kabinett II, BT II, Ziel: Abschluss des Verfahrens Herbst 2025, Inkrafttreten Mitte/Ende 2026

- **Ziele:**

- Durchsetzung der getrennte Sammlung und Erreichung der Recyclingquote für Gemische
- Stärkung des Vollzugs

- **Inhalte:**

- Vereinheitlichung der Dokumentationen und Möglichkeit der Sachverständigenprüfung
- Festlegung Mindeststandards für behördliche Überwachung
- Kennzeichnung von Abfallbehältern am Sammlungsort
- Einschränkung der Kaskadenvorbehandlung und Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen
- Einbeziehung der Betreiber von Anlagen zur energetischen Verwertung
- Schaffung eines einheitlichen Registers für Vorbehandlungsanlagen
- Getrennte Sammlung von nicht gefährlichen asbesthaltigen Bauabfällen (und Folgeänderungen DepV)



Novelle BioAbfV

„Kleine Novelle“ der BioAbfV abgeschlossen (VO vom 28. April 2022 (BGBl. I S. 700))

- Ausweitung des Anwendungsbereichs auf jegliche bodenbezogene Verwertung von Bioabfällen unabhängig von der Art der Aufbringungsfläche und des Verwendungszwecks
- Pflicht zur Fremdstoffentfrachtung vor der biologischen Behandlung (Kontrollwert für den Input, Verschärfung der Grenzwerte für den Output)
- Einheitliche Anforderungen an Bioabfallsammelbeutel aus biologisch abbaubaren Kunststoffen (Kennzeichnungspflicht und Verschärfung bei den Anforderungen an die Abbaubarkeit)

Große Novelle der BioAbfV schon länger geplant (ggf. in 21. LP)

- Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen zur Steigerung der Menge
- Vorgaben zur Erhöhung der Sortenreinheit und Qualität bei der getrennten Bioabfallsammlung
- Bestimmung hochwertiger Verwertungsmaßnahmen (Mehrfachnutzung, Stoffstromlenkung)



Novelle AltholzV

Bestehende AltholzV von 2002 hat sich grds. bewährt, aber:

- Weiterentwicklung der Aufbereitungstechnik und der Analytik
- Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens (fünfstufige Abfallhierarchie)
- Zentraler Akteur „Altholzaufbereiter“

Auftrag bereits aus der 19. Legislaturperiode:

Evaluierung des Stoffstroms im Hinblick auf die verstärkte stoffliche Nutzung

- Forschungsvorhaben des UBA:
„Evaluierung der Altholzverordnung im Hinblick auf eine notwendige Novellierung“
(Abschlussbericht veröffentlicht Juni 2020)
- Angestrebt: Kaskadennutzung von Altholz, aber keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf (etablierte energetische Verwertung bzw. Beseitigung)
- Neufassung der AltholzV ggf. in 21. Legislaturperiode



Ausblick

Was könnte die nächste Legislaturperiode sonst noch bringen?

- Pflichtprogramm: Anpassung an bzw. Umsetzung von EU-Recht
 - Anpassung VerpackG an neue EU-VerpackV (ggf. mit Mehrwegnovelle und Fonds § 21)
 - Anpassung AbfVerbrG an neue EU-AbfVerbrV
 - Anpassung AltfahrzeugV an neue EU-Fahrzeug-Kreislauf-Verordnung
 - Umsetzung der novellierten AbfRRL
- Regelungen zu Stoffströme (Bioabfall, Altholz, Altreifen, ggf. Sperrmüll, Matratzen) ?
- Überwachung: Novelle Nachweisverordnung ?
- Ende der Abfalleigenschaft / Nebenprodukte ?
- Stärkung Rezyklateinsatz ?