

# Stellungnahme zum Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

## Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat am 18. Juni 2024 den Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) vorgelegt. Der ZVEI hat in dem vorlaufenden Dialogprozess in vielfältiger Weise mitgewirkt.

Wir halten eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie für sinnvoll. Als größte europäische Volkswirtschaft steht Deutschland in der Pflicht, neben Abfallvermeidungsmaßnahmen Kreisläufe zu schließen und sich auf europäischer Ebene für eine Circular Economy einzusetzen.

Das finden wir gut an dem Entwurf:

- Stärkung der Normung für die Kreislaufwirtschaft
- Digitaler Produktpass als zentrales Element der Circular Economy
- Unterstützung von Pilotprojekten
- Stakeholderprozess für realistische Ziele bei Rezyklateinsatz

Das fordern wir:

- Keine zusätzlichen nationale Label und Siegel
- Keine Design-Vorgaben auf nationaler Ebene (z.B. zirkuläres Batteriedesign)
- Einführung des "Repair as produced-Prinzips"
- Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten bei Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturinformationen

## ZVEI-Position

### Zu Produktgestaltung für Zirkularität und Langlebigkeit:

#### **Keine Marktverzerrung bei Umweltsiegeln erzeugen (S.21):**

Der Blaue Engel sollte nur als ein mögliches Siegel gesehen werden. Alle Anbieter von Nachhaltigkeitssiegeln müssen die Möglichkeit haben, sich weiterzuentwickeln und Aspekte der Ressourcenschonung aufzunehmen. Die vorzeitige Festlegung auf ein bestimmtes Label ohne die Abstimmung der Green Claims Directive wirkt verfrüht.

**Status-Quo Lebensdauer (S. 68):** Der pauschalen Darstellung, dass die Lebensdauer von Elektro- und Elektronikgeräten in den letzten Jahren zurückgegangen ist, wird den bereits existierenden fortlaufenden Anstrengungen von Herstellern zur Produktgestaltung und Maßnahmen zur Weiterverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht gerecht.

**Stärkung der Kreislaufführung am Lebensende (S. 71):** Die NKWS regt an, „den illegalen Export von Elektroaltgeräten zu verringern sowie innereuropäische Verbringung zwecks Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling voranzubringen, um wiederverwendbare oder rezyklierbare Geräte, Teile und

*Materialien im Binnenmarkt im Kreislauf halten zu können (...)*“. Dieses Vorhaben findet Zustimmung. Die Erfahrungen von Herstellern zeigen gleichwohl, dass die Schnittstellen zwischen Produkt- und Abfallrecht regulatorisch herausfordernd sind. Insbesondere die Umkehr der Beweislast und die Anforderungen an die Verbringung (§ 23 ElektroG) erschweren es den Herstellern, grenzüberschreitende Konzepte für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling, aber auch für Reparatur und neue zirkuläre Geschäftsmodelle, zu implementieren und zu beschleunigen. Hier wären angemessene Ausnahmeregelungen für Hersteller im engeren Sinne ein Ziel, um die Bemühungen um Produktlanglebigkeit und Abfallvermeidung im Binnenmarkt zu fördern. Konkret sollte die Produktrücknahme durch den Hersteller von den Abfallverbringungs Vorschriften ausgenommen werden.

**Erleichterung für Wiedereinsatz von Bauteilen aus eigener Fertigung:** Bisher fehlt in der NKWS eine Erleichterung für Hersteller, die aus Altgeräten, durch Remanufacturing oder Reuse Teile für Neuprodukte erzeugen wollen. Es bedarf weiterer Erleichterungen für Hersteller für die Demontage der eigenen Altgeräte zum Zweck der Teilegewinnung für die eigene Produktion. In der aktuellen Fassung fallen diese Aktivitäten unter Erstbehandlung von Abfällen. Die Mengenströme und die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile rechtfertigen aber nicht die Umsetzung der aktuell bestehenden Anforderungen an Erstbehandlungsanlagen für die einzelnen Betriebe. Die aktuelle Gesetzgebung erschwert damit herstellereigene direkte Wiederverwendung von Teilen aus gebrauchten Geräten, welche keiner nennenswerten Alterung unterliegen. Für solche Hersteller sollten administrative Erleichterungen in Bezug auf die Erstbehandlung von Altgeräten und deren Komponenten, die sie selbst ursprünglich hergestellt haben.

## Zu Nachhaltiger Konsum und Handel:

### **Nationale Label-Vorgaben mit EU-Vorgaben synchronisieren (S.24f):**

Die NKWS sieht vor, dass der *„Marktanteil umweltfreundlicher Produkte mit glaubwürdigem Umweltsiegel (...) bis zum Jahr 2030 auf mindestens 34 % steig[t]“* (S. 24). Parallel dazu soll das *„Labelvergleichsportal ‚Siegelklarheit‘ der Bundesregierung zur Erkennung guter und vertrauenswürdiger Umweltzeichen (...) auf weitere Produktgruppen ausgeweitet und regelmäßig aktualisiert [werden]“* (S. 25). Hierbei bleibt offen, wie diese beiden nationalen Ziele mit der sich aktuell in der Abstimmung befindenden Green Claims Directive zusammenspielen. Diese sieht die Einführung EU-weiter Quoten vor. Einen nationalen Alleingang, welcher der Green Claims Directive vorgreift, lehnen wir ab. Der Grundsatz der Binnenmarktfreiheit darf nicht durch einzelstaatliche Maßnahmen eingeschränkt werden.

### **Keine (weitere) nationale Siegelflut ohne Abgleich mit EU-Gesetzgebung (S.71 & S.24):**

Um auch aufbereitete Produkte in der gesamten EU verkaufen zu können, müssen gleiche Marktzugangsbedingungen in allen Mitgliedsstaaten herrschen. Der Vorschlag in der NKWS, ein nationales Qualitätssiegel für die Kennzeichnung von aufbereiteten Produkten einzuführen, ist daher nicht zielführend (S.71). Es existiert bereits eine Vielzahl an Labeln auf dem Markt und ein zusätzliches Label kann Verbraucherinnen und Verbraucher verwirren. Falls die Bundesregierung dennoch die Einführung eines nationalen Labels plant, so sollte dieses mit den europäischen Vorgaben zusammenspielen und die Anforderungen der kommenden Green Claims Directive erfüllen.

### **Bisher fehlt in der NKWS das „Repair as produced-Prinzip“:**

Wir regen an, die NKWS um diesen Aspekt zu ergänzen. Das Prinzip bedeutet, dass Ersatzteile die Leistungsanforderungen des Originalteils erfüllen und identisch mit den zugehörigen Systemen und Komponenten funktionieren müssen, damit die Funktion und Sicherheit des Gerätes nicht beeinträchtigt werden. Daher müssen Ersatzteile auch zukünftig die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, die zu dem Zeitpunkt der Produkteinführung bindend waren. Neue regulatorische Anforderungen sollten somit nicht „rückwirkend“ auf (u.U. bereits produzierte) Ersatzteile für existierende Geräte angewendet werden. Dies würde eine regulative Obsoleszenz der Produkte herbeiführen, da eine Neuapprobation von Produkten mit geänderten Ersatzteilen nicht praktikabel ist.

### **Ein Umstieg auf Mehrwegversandverpackungen ist nicht immer zielführend (S.23):**

Eine verpflichtende, pauschale Einführung von Mehrweg-Transportverpackungen läuft dem eigentlichen Ziel, einen positiven Umwelteffekt zu erzielen, mitunter entgegen. Deshalb sollten Mehrweg-Transportverpackungen auf ihre tatsächlichen ökologischen Auswirkungen untersucht werden, und zwar je nach Produktkategorie. Ferner wäre bei einer verpflichtenden Einführung die Kompatibilität zur generell bestehenden Lager- und Transportlogistik zu gewährleisten.

### **Die Förderung von Repair Cafés darf kein Ungleichgewicht auf dem Reparaturmarkt erzeugen (S.25):**

Die NKWS schlägt vor, unabhängige Initiativen und Repair Cafés explizit zu fördern. Die herstellende Industrie befürwortet eine Förderung der Reparatur. Repair Cafés können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Eine Förderung ist nachvollziehbar, um die Akteure auf dem Markt bekannter zu machen und Transparenz zu schaffen. Allerdings könnte langfristig ein Ungleichgewicht auf dem Reparaturmarkt entstehen, wenn bestimmte Anbieter dauerhaft gefördert werden. Die Förderung sollte daher befristet sein.

### **Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturinformationen muss weiterhin unter dem Sicherheitsaspekt stehen (S.25):**

In der NKWS ist das Ziel vorgesehen, den Zugang zu Reparaturen und Ersatzteilen zu erleichtern. Dabei darf das im Ökodesign verankerte Prinzip der „fachlich kompetenten Reparateure“ nicht vernachlässigt werden. Dieses sieht vor, dass die Ersatzteilverfügbarkeit zielgruppenspezifisch reguliert wird, um die Sicherheit während und nach einer Reparatur gewährleisten zu können (d.h.: sicherheitsrelevante Reparaturen nur durch Profis). Fachlich kompetente Reparateure können bei entsprechender Fachkunde und betrieblicher Haftpflichtversicherung auch unabhängige Initiativen, wie Repair-Cafés o.ä., sein. Die Sicherheit des Reparierenden und des Nutzers des Gerätes im Nachgang muss jedoch oberste Priorität haben.

## **Zu Normung:**

### **Standards und Normen für die Kreislaufwirtschaft setzen (S. viii):**

Den Absatz begrüßen wir ausdrücklich, insbesondere die Aussagen zu den wichtigen Handlungsfeldern Normung zum DPP und Industrie 4.0.

### **Strategische Beteiligung deutscher Expertinnen und Experten in europäischen und internationalen Normungsprozessen (S. ix und S. 29):**

Das Ziel unterstützen wir. Als geeignetes Mittel dazu schlagen wir die Einführung einer steuerlichen Normungsförderung vor.

## **Zu Digitalisierung und Circular Economy:**

**Technologieoffenheit beim Digitalen Produktpass sicherstellen (S. 54):** Wichtig ist, Technologieoffenheit und Interoperabilität zu gewährleisten, um sektorspezifische Lösungen zuzulassen.

**Zugriffsrechte und Datensparsamkeit sicherstellen (S. 54):** „...Behörden und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger erhalten so, je nach Berechtigung und auf „Need-to-know-Basis, Zugang zu Informationen für die Nachverfolgung und Steuerung von Circular Economy-Strategien.“ (Ergänzung unterstrichen)

**Datenräume für die Kreislaufwirtschaft (S. 55):** Wir unterstützen die Anschlussfähigkeit zu den X-Projekten.

**Angemessene Ausgestaltung des DPP (S. 55):** Wir unterstützen eine „angemessene“ Ausgestaltung des Digitalen Produktpasses. Wir schlagen vor, dass die Ausgestaltung des DPP-System in einem „gestaffelten Ansatz“ erfolgt, um die Funktionsfähigkeit des Systems sicherzustellen und die Unternehmen nicht zu überfordern. So sind beispielsweise Back-Up-Systeme und unterschiedliche Zugriffsrechte zur Erreichung der wesentlichen Ziele in einem ersten Schritt nicht nötig.

**Pilotprojekte (S. 56):** Wir begrüßen, dass das BMWK-Pilotprojekt für eine Toolbox „Integrierte Unternehmens- & Produktionsplanung für die Circular Economy“ und deren Integration in Business Software durch Best Practice-Initiativen von Industrie und Softwareanbietern fördern wird.

**Online-Plattformen (S. 57):** Wir unterstützen die Pläne der Bundesregierung, dass Online-Plattformen und Fulfillment-Dienstleister ihren Beitrag dazu leisten, dass ausschließlich solche Produkte auf den deutschen Markt gebracht werden, für die die Hersteller auch ihre Herstellerverantwortung übernommen haben.

## Zu Fahrzeuge und Batterien, Mobilität:

**Etablierung einer Plattform für zirkuläres Batteriedesign (S. 67):** Batterien werden auf ihren Erstnutzen hin entwickelt und optimiert, um den bestmöglichen Nutzen für die jeweilige Anwendung zu erreichen und weniger auf das Zweitleben einer Batterie. So werden EV-Batterien speziell für den Einsatz in E-Fahrzeugen und Speicherbatterien speziell für die Speicherung von Strom in verschiedenen Stromspeichersystemen konzipiert. Es muss klar sein, dass die Umnutzung einer EV-Batterie hin zu einer Stromspeicherbatterie nicht die gleichen Leistungs- und Haltbarkeitskriterien aufweist, wie eine ursprünglich für diesen Zweck designte Batterie (dafür ist sie oftmals günstiger). Ein zirkuläres Batteriedesign, welches nur eingeschränkt eine potentielle Zweitnutzung vorhersehen kann, darf per se zu keinen Leistungsverlusten bei der Erstnutzung führen. Die Batterieverordnung schreibt heute schon Standards an die Sicherheit und Regelungen zur Informationsweitergabe vor (Artikel 13 und 77 BattVO). Hierzu hat die EU-KOM einen umfangreichen Normungsauftrag erlassen, der in den nächsten Jahren abgearbeitet werden muss. Es ist deshalb kritisch zu sehen, wenn hier zusätzliche Regelungen oder Standards über die Plattform etabliert werden sollen. Batterien, die für die Zweitnutzung umgewidmet werden, müssen oftmals ein neues Konformitätsbewertungsverfahren nach BattVO durchlaufen. Hierzu werden Informationen von Zulieferern der Altbatterien benötigt (Artikel 39). Viele Informationen zur Batterie sind aber erst nach einer gewissen Zeit nach BattVO verpflichtend anzugeben (z.B. Artikel 77 BattVO zu Batteriepass ist frühestens ab 2027 einzuführen). Es wäre deshalb sinnvoll zu überlegen, wie die Daten für die neue Konformitätsbewertung dem Zweitverwender zur Verfügung gestellt werden können.

**Strategische Planung des Recyclings von E-Fahrzeug Batterien (S. 68):** Wir unterstützen den Vorschlag, die Datenlage zu verbessern. In der Tat ist die statistische Datenlage teilweise, was z.B. das Recycling angeht, ungenügend und vor allem stehen die Daten nur sehr zweitversetzt zur Verfügung (teilweise 2 Jahre im Verzug). Eine bessere Datenlage kann hier helfen, die tatsächlichen in Verkehr gebrachten Mengen (je nach Batteriekategorie und Batteriechemie) mit den Rückläufen abzugleichen.

**Verbesserung der Informationslage zum Verbleib von (Alt-)Fahrzeugen / Vermeidung illegaler Verwertung und Exporte:** Den Vorschlag unterstützen wir. Hierzu ist aber ein EU-weiter einheitlicher Ansatz nötig. Leider wurde mit der BattVO in Kapitel 8 die Chance verpasst, auch hier EU-weit einheitliche Standards an die Berichtspflichten einzuführen. Die Verwertung von Altbatterien wird im Großen und Ganzen weiterhin national ausgestaltet, was immer zu Datenverlusten und nicht-einheitlichen Standards führt.

## Zu Kunststoffe:

**Neben Post-Consumer-Abfällen auch Post-Industrial-Rezyklate berücksichtigen (S. 96, S. 98):** Wir empfehlen dringend eine ergänzende Berücksichtigung von Post-Industrial-Abfällen. Verschiedene Wirtschaftsbeteiligte planen in konkreten Projekten mit diesen Mengen. Es wird generell auch branchenübergreifend für die Mengenverfügbarkeit entscheidend sein, ob Post-Industrial-Abfälle für Rezyklate herangezogen und bei der Ermittlung von eventuellen Rezyklat-Einsatzquoten berücksichtigt werden. Die Verwendung von Post-Industrial Abfälle hat gegenüber primären Rohstoffen auch Umweltvorteile und ist entgegen der verbreiteten Annahme, dass diese ohnehin verwendet werden, nicht selbstverständlich und erfordert technische Innovation. Zum Beispiel entstehen bei Spritzgussteilen aus Polykarbonat und technischen Kunststoffen Angussreste, die nicht ohne weitere Trennung und Säuberung von Verunreinigungen in denselben Prozess wieder eingebracht werden können. Ohne die weiteren Schritte, würde der Post-Industrial-Abfall nur in weniger hochwertigen Anwendungen verwendet werden können ("downcycling").

**Kooperation verschiedener Akteure (S. 97):** Wir unterstützen die Feststellung, dass in der Circular Economy diverse Akteure kooperieren müssen, die bislang nicht eng zusammengearbeitet haben. Die Elektro- und Digitalindustrie steht hierfür bereit und kann an bereits existierende Aktivitäten (z.B. im Rahmen des ElektroG) anknüpfen.

**Darstellung aktuell laufender Vorhaben auf nationaler und europäischer Ebene vervollständigen (S. 97):** Das Kapitel ist aus unserer Sicht nicht vollständig. Es existieren noch einige weitere Regularien, die Rezyklatquoten beschreiben bzw. wo es absehbar ist (z.B. Ökodesign-VO). Angesichts begrenzter Mengenverfügbarkeiten ist es zwingend erforderlich, diese Anforderungen im Gesamtkontext aller regulatorischen Anforderungen zu betrachten. Wichtig ist ein Abgleich mit der Mengenverfügbarkeit.

**Verzicht auf besonders besorgniserregende Stoffe zu pauschal (S. 98):** Design-Anforderungen an Neugeräte sollten grundsätzlich auf europäischer Ebene reguliert werden. Die Ecodesign-Gesetzgebung ist der

entsprechende rechtliche Rahmen. Stoffbeschränkungen ergeben sich aus dem jeweils gültigen EU-Chemikalienrecht. Darüber hinausgehende Regulierung von Stoffen lehnen wir ab.

**Zielkonflikte vermeiden und auflösen:** Zielkonflikte zwischen verschiedenen Regularien und Normen auf nationaler und europäischer Ebene sind zu vermeiden. Beispielsweise steht der Erhöhung von Wiederverwendung und Rezyklatanteilen, das Verbot des Einsatzes von verschiedenen Stoffen gegenüber. Wir plädieren für die Unterstützung der Bundesregierung Zielkonflikte auf nationaler und europäischer Ebene schnell zu adressieren und zu lösen.

**Rezyklateinsatz durch ökonomische Anreizsysteme stärken:** Um den Rezyklatanteil zu erhöhen, sollten ökonomische Anreizsysteme und finanzielle Förderungen geprüft werden. Bisher ist der Einsatz von Rezyklaten für Unternehmen noch nicht in allen Fällen ökonomisch attraktiv, da durch zu geringe im Kreislauf befindliche Rezyklatmengen, die Nachfrage das Angebot übersteigt und Preise für Rezyklate im Einkauf höher sein können als für Primörmaterialien.

**Rezyklatanteil produktgruppenspezifisch betrachten (S.99):** Wir begrüßen den Ansatz, dass für eine Stärkung des Rezyklatanteils bei Kunststoffen die Auswahl von Produktgruppen und die Höhe der Quoten im Dialog mit Branchenvertretern und der Wissenschaft erfolgen sollen. Auch den Hinweis auf das Einhalten geltender Qualitätsanforderungen und auf Qualitätskontrollen bei Kunststoffrezyklaten begrüßen wir.

**Gleiche Qualitätsanforderungen an importierte Kunststoffe (S. 100):** Wir unterstützen den Ansatz, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kunststoffproduktion zu schützen und an importierte Kunststoffprodukte vergleichbare Anforderungen zu stellen.

**Realistische Ziele sind in einem Stakeholder-Prozess zu klären (S. 100):** Wir unterstützen den Ansatz, realistische und quantifizierbare Ziele durch einen Stakeholder-Prozess zu klären. Machbarkeits-/Vorbereitungsstudien und Pilot-Projekte sind als Basis für eine erfolgreiche Umsetzung erforderlich, dabei sind technische Aspekte und mögliche Restriktionen (z.B. durch stoffliche Beschränkungen oder in spezifischen Anwendungsbereichen wie Lebensmittelkontakt, Trinkwasser) und existierende Standards zu beachten.

**Rezyklateinsatz durch Normung flankieren und unterstützen (S. 100):** Wir unterstützen den Ansatz der Bundesregierung, sich in einschlägigen Gremien dafür einsetzen, Normungsaufträge sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene zu initiieren.

**Forschungsförderung stärken (S. 101):** Wir unterstützen den Vorschlag, die Forschungsförderung zu stärken und erfolgreiche Forschungs- und Pilotprojekt schnell zu skalieren: Dies gilt insbesondere für Qualitätsstandards, Kunststoffquantitäten und -qualitäten.

## Zur Umsetzung und Fortentwicklung der Strategie:

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie, Entwicklung der Roadmap 2030 und Zielerreichung bis 2045 plädieren wir für eine regelmäßigen Konsultations- und Austauschprozess aller an der Erstellung beteiligten Stakeholder.

### Kontakt

Christian Eckert • Bereichsleiter • Bereich Nachhaltigkeit & Umwelt  
Tel.: +49 69 6302 283 • Mobil: +49162 2664 939 • E-Mail: Christian.Eckert@zvei.org

ZVEI e. V. • Verband der Elektro- und Digitalindustrie • Lyoner Straße 9 • 60528 Frankfurt am Main  
Lobbyregisternr.: R002101 • EU Transparenzregister ID: 94770746469-09 • www.zvei.org

Datum: 09.07.2024