

» STELLUNGNAHME ZUM GEPLANTEN EU-RECHTSAKT ÜBER DIE KREISLAUFWIRTSCHAFT

Berlin/Brüssel, 05.11.2025

EU Transparenz Register: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 309.000 Beschäftigten wurden 2022 Umsatzerlöse von 194 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 91 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 40 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 220 Unternehmen investieren pro Jahr über 912 Millionen Euro. Künftig wollen 90 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2024](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) begrüßt die Initiative der EU-Kommission zur Schaffung eines Rechtsakts über die Kreislaufwirtschaft (Circular Economy Act) als wichtigen Schritt zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft in Europa. Kommunale Unternehmen sind zentrale Akteure der Daseinsvorsorge und tragen durch die getrennte Sammlung und umweltgerechte Verwertung von Abfällen sowie durch ihre Öffentlichkeitsarbeit wesentlich zur Ressourcenschonung, Abfallvermeidung sowie zum Klimaschutz bei.

Die neue Verordnung muss die Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stärken, Subsidiarität wahren und praktikable, bürokratiearme Regelungen schaffen. Dabei ist es essenziell, dass die kommunale Organisationshoheit respektiert wird.

Im Folgenden geht es im Einzelnen um:

- Elektroaltgeräte
- Sekundärrohstoffe und „Green Public Procurement“
- Abfallende-Kriterium
- Erweiterte Herstellerverantwortung
- Thermische Abfallbehandlung
- Deponierung

Elektroaltgeräte

Sammelquoten: Das Hauptproblem, das der VKU bei der bisherigen WEEE-Richtlinie sieht, ist das gesetzlich festgelegte Sammelziel von 65 % des gemittelten Gesamtgewichts der in den jeweils drei Vorjahren in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte. Deswegen wird eine Überarbeitung vom VKU begrüßt. Durch die novellierte WEEE-Richtlinie 2012/19/EU wurden die alten, EU-weit einheitlichen absoluten Sammelziele (ursprünglich 4 kg pro Einwohner und Jahr) durch relative Sammelziele, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zu unterschiedlichen absoluten Sammelzielen führen, ersetzt. Mit der neuen Systematik wurde eine Verbindung zwischen dem Aufkommen an neu auf den Markt kommenden Elektro- und Elektronikgeräten und dem Umfang der zu erfassenden Altgeräte in einem bestimmten Mitgliedstaat geschaffen. Diese Verbindung geht implizit davon aus, dass beim Kauf von neuen Geräten automatisch alte Geräte in den Haushalten ersetzt werden, welche unmittelbar als Abfall entsorgt werden. Dieser Automatismus trifft in der Realität schon allein deshalb nicht zu, weil die Geräte in vielen Fällen eine längere Lebenszeit haben als die angenommenen drei Jahre. Dazu zählen insbesondere PV-Module, die über lange Perioden verwendet und dann auch noch wiederverwendet werden, sowie Kühlschränke, Waschmaschinen etc.

Bei den schweren PV-Modulen fällt insbesondere ins Gewicht, dass Hausdächer aufgrund der Energiewende erstmalig mit PV-Modulen bestückt werden und somit keine bereits vorhandenen PV-Modulen ersetzt und zu Abfall werden. Ferner verbleiben ältere Geräte als Ersatzgeräte oftmals in den Haushalten, werden in Kellern oder Garagen eingelagert

oder als Gebrauchtgüter abgegeben, was unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenschonung auch keineswegs zu beanstanden, sondern vielmehr zu begrüßen ist. Die methodische Basis der Ermittlung der Erfassungsziele scheint in der Praxis wenig belastbar. Insbesondere das seit 2019 geltende Erfassungsziel von 65 % des Durchschnittsgewichts der in den jeweils letzten drei Jahren in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte scheint in diesem Zusammenhang sehr hoch gegriffen und wird bei konsequenter und exklusiver Betrachtung der legalen Erfassungswege für Elektroaltgeräte kaum zu erreichen sein. Insbesondere bei der Formulierung der Sammelquoten besteht auf europäischer Ebene dringend Reformbedarf.

Einweg-E-Zigaretten und Batterien im Restmüll: Kritisch sieht der VKU die Einweg-E-Zigaretten („Vapes“). Diese Produkte landen nach wie vor überwiegend im Restmüll – mit erheblichen Risiken für Umwelt und Entsorgungssicherheit, denn sie können aufgrund der eingebauten Batterien Brände in der Entsorgungskette auslösen. Es ist völlig unrealistisch anzunehmen, dass diese Wegwerfprodukte in nennenswertem Umfang zu Sammelstellen oder Händlern zurückgebracht werden. EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Belgien haben bereits reagiert und Einweg-Vapes verboten. Aus Sicht des VKU sollte die gesamte EU diesem Beispiel folgen.

Brandgefahren durch batteriebetriebene Geräte: Der VKU weist insgesamt darauf hin, dass das Thema der Brandgefahren, die von Lithium-Batterien ausgehen, dringend weitere politische Maßnahmen erfordert. Hier muss es zum einen insbesondere Fortschritte in der Kennzeichnung der entsprechenden Geräte als „batteriebetrieben“ geben. Es ist aber zum anderen nicht hinzunehmen, dass Hersteller und Handel immer mehr batteriebetriebene Elektro- und Elektronikgeräte auf den Markt bringen, ohne sich über die sichere Entsorgung Gedanken machen zu müssen oder Geld für Schäden, die durch Lithium-Batterien ausgelöst werden, zahlen zu müssen. Neben dem o.g. Verbot von Einweg-Vapes, sollen Hersteller und Vertreiber verpflichtet werden, finanzielle Mittel in einem Fonds bereitzustellen. Diese Mittel sollen dazu verwendet werden, Unternehmen, die durch Brände, die von Lithium-Batterien ausgelöst wurden, betroffen sind, zu entschädigen. Ferner sollen daraus auch Risikozuschläge der Versicherungen sowie Maßnahmen der Brandfrüherkennung und -prävention finanziert werden können.

Dual Use Geräte: Art. 3 h der bisherigen Elektroaltgeräte-Richtlinie (WEEE-Richtlinie) definiert Altgeräte aus privaten Haushalten. Hierbei werden sog. „Dual Use“ Geräte, die sowohl in privaten Haushalten als auch im Gewerbe, der Verwaltung oder der Industrie verwendet werden können, pauschal als Altgeräte aus privaten Haushalten definiert. Dies hat in Deutschland zur Folge, dass die Kommunen, die für die Sammlung von Abfällen aus privaten Haushalten zuständig sind, auch große Mengen etwa von PV-Modulen von Solarparks (es handelt sich um Zahlen im Tausender Bereich), PCs, Laptops, Lampen etc. von Gewerbebetrieben zurücknehmen müssen. Dieser Zustand ist nicht zufriedenstellend, da die kommunalen Sammelstellen hierfür nicht eingerichtet sind und die Erfassung von großen gewerblichen Mengen vom Gewerbe auch nicht finanziert wird.

Im Ergebnis muss die WEEE-Richtlinie durch den Circular Economy Act eine Klausel enthalten, die klarstellt, dass kommunale Sammelstellen allenfalls haushaltsübliche Mengen von „Dual Use“ Geräten aus dem Gewerbe zurücknehmen müssen.

Finanzierung der Elektroaltgeräteerfassung: Es ist auf längere Sicht nicht hinnehmbar, dass die haushaltsnahe Elektroaltgeräteerfassung, d. h. die Erfassung von Altgeräten auf den Wertstoffhöfen oder im Holsystem, allein über Hausmüllgebühren finanziert wird. Vielmehr müssen die Hersteller und Vertreiber, insbesondere der Online-Handel, der in der Praxis häufig keine oder nur wenig praktikable Angebote zur Rücknahme von Altgeräten macht, verpflichtet werden, die Sammelleistungen der Kommunen mitzufinanzieren. Darauf wird bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Erweiterten Herstellerverantwortung ein besonderes Augenmerk zu legen sein. Hierbei muss aber auch ein Spielraum der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung der Herstellerverantwortung verbleiben. Wesentlich ist etwa, dass die in Deutschland mögliche Eigenverwertung von Elektro- und Elektronikaltgeräten durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Optierung) nicht in Frage gestellt wird.

Sekundärrohstoffe und „Green Public Procurement“

Häufig wird diskutiert, das Instrument des „Green Public Procurement“ – also die Berücksichtigung von Umweltaspekten wie Energieeffizienz, Recyclingfähigkeit, Schadstofffreiheit oder Lebenszykluskosten bei öffentlichen Ausschreibungen – zu nutzen, um die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen gezielt zu fördern und den Markt für zirkuläre Produkte zu stärken.

Dieses Instrument darf jedoch nicht dazu führen, dass bewährte kommunale Strukturen geschwächt oder in ihrer Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt werden. Aus Sicht des VKU sollte die Anwendung grüner Vergabekriterien grundsätzlich fakultativ bleiben. Eine verpflichtende Umsetzung könnte zu einer einseitigen Belastung öffentlicher Unternehmen führen – insbesondere dann, wenn die Preise für Sekundärrohstoffe deutlich höher liegen als für Primärrohstoffe und das Angebot am Markt noch nicht ausreichend entwickelt ist.

Der Sekundärrohstoffmarkt sollte vor allem durch eine Incentivierung des Einsatzes von Rezyklaten oder die Verteuerung des Einsatzes von Primärrohstoffen, beispielsweise durch Besteuerung, gefördert werden.

Zudem ist zu klären, welche Sekundärrohstoffe konkret betroffen sind und in welchem Umfang kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe selbst in deren Produktion involviert sind. Während beim klassischen Kunststoffrecycling die Beteiligung kommunaler Betriebe eher gering ist, sind sie bei der Kompostierung, Vergärung sowie in thermischen Behandlungsanlagen mit Metallrückgewinnung und in der Sammlung diverser Abfallströme sehr wohl aktiv eingebunden. Eine differenzierte Betrachtung ist daher

unerlässlich, um die Potenziale des Vergaberechts für die Kreislaufwirtschaft sinnvoll und praxisnah zu nutzen.

Abfalldekriterium

§ 5 des deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) definiert – in Umsetzung von Art. 6 der Abfallrahmenrichtlinie – die Voraussetzungen, unter denen ein Stoff seine Abfalleigenschaft verliert. Demnach gilt ein Stoff nicht mehr als Abfall, wenn er ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat, er üblicherweise für einen bestimmten Zweck verwendet wird, ein Markt oder eine Nachfrage für ihn besteht, die technischen und rechtlichen Anforderungen an seinen Zweck erfüllt sind und seine Verwendung unschädlich für Mensch und Umwelt ist. Dieser sogenannte „Abfallende“-Zeitpunkt ist von zentraler Bedeutung für die rechtliche Einstufung eines Stoffes als Produkt oder Rohstoff und hat weitreichende Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Wiederverwendung und des Recyclings.

In der Praxis ist die Anwendung dieser Kriterien jedoch komplex und in Deutschland bislang nicht einheitlich geregelt. Für viele Materialien fehlen klare und vollziehbare Abfalldekriterien, was zu Unsicherheiten bei der Verwertung und Vermarktung führt. Nur, wenn die Gegenstände eindeutig keine Abfälle mehr sind, können sie als neue (Roh-)Stoffe genutzt werden. Rechtliche Unsicherheiten führen regelmäßig dazu, dass recycelte Stoffe nicht entsprechend genutzt werden, wodurch Ressourcen verloren gehen.

Aus Sicht des VKU wäre eine einheitliche und weiterentwickelte Regelung auf europäischer Ebene grundsätzlich begrüßenswert, sofern sie nicht zu eng gefasst ist. Dabei sollten für weitere Abfallströme Abfalldekriterien formuliert werden, d.h. über die bereits existierenden Regelungen hinaus. Technologische Innovationen und neue Recyclingverfahren dürfen durch Abfalldekriterien nicht ausgebremst, sondern müssen umgekehrt durch diese gefördert werden. Trennscharfe Regelungen, die es erleichtern, den genauen Zeitpunkt eines „neuen“ Stoffes bzw. Produktes zu definieren, sind daher dringend erforderlich, ohne dass diese Regelungen bestimmte Maßnahmen oder Verwertungsprozesse vorgeben.

Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR)

Die Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR), insbesondere in finanzieller Hinsicht, ist ein unverzichtbares Instrument für die kommunale Abfallwirtschaft. Es ist essenziell, dass Hersteller und Inverkehrbringer – wie bereits durch die Abfallrahmenrichtlinie und die Einwegkunststoffrichtlinie vorgesehen – verpflichtet werden, sich an den Kosten für die Reinigung öffentlicher Räume sowie an der Sammlung und Verwertung von Abfällen wie Textilien oder Einwegkunststoffprodukten zu beteiligen. Diese finanzielle Beteiligung stellt sicher, dass die durch die Produkte verursachten Umweltfolgen nicht allein von den Kommunen und Bürgern als Gebührenzahler getragen werden müssen.

Im Bereich der Verpackungsabfälle besteht Kritik über die Funktionsweise und die Vielzahl der in Deutschland aktiven Dualen Systeme, was zu erheblichen Herausforderungen in der praktischen Umsetzung führt. Hier könnte eine Harmonisierung und klare Regelung hilfreich für die Kreislaufwirtschaft sein, zumal insbesondere ein reiner Preiswettbewerb von Herstellersystemen dem wichtigen Instrument der Ökomodulation der Herstellerbeiträge entgegensteht. In der politischen Debatte wird häufig kritisiert, dass die EPR-Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und dadurch unnötige Bürokratie und Vollzugsaufwand entstehen. Vor diesem Hintergrund könnte die Einführung eines einheitlichen EU-Herstellerregisters durchaus sinnvoll sein. Auch wenn eine vollständige Vereinheitlichung aller EPR-Systeme in der EU dem Grundsatz der Subsidiarität widerspricht und funktionierende Systeme nicht untergraben werden dürfen, so könnte ein solches Register, aus Sicht des VKU, Vorteile bieten und umsetzbar sein. Es würde die Registrierungspflicht für Hersteller transparenter machen, die Kontrolle erleichtern und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben verbessern. Dies gilt vor allem, da sich die Hersteller nicht in jedem Mitgliedstaat einzeln registrieren müssen, wodurch Trittbrettfahrer weniger Chancen haben, unbemerkt im europäischen Markt zu agieren. Dies ist im Rahmen eines gemeinsamen EU-Binnenmarktes zu bevorzugen.

Darüber hinaus sollte über eine Ausweitung der Produktverantwortung diskutiert werden. Dies würde bedeuten, dass Hersteller künftig stärker für die ökologischen Folgen ihrer Produkte in die Pflicht genommen werden. Das hätte zur Folge, dass Umwelt- und Entsorgungskosten bereits in der Produktionsphase berücksichtigt und auf die Produktpreise aufgeschlagen würden. Denn je höher die Kosten für die Herstellung aus Primärrohstoffen, desto lohnender wird die Rückgewinnung und Wiederverwertung nutzbarer Materialien. In der Folge würde der Einsatz von Primärrohstoffen spürbar zurückgehen, was nicht nur zur Ressourcenschonung beiträgt, sondern auch die Abhängigkeit von Importen reduziert und die Kreislaufwirtschaft insgesamt stärkt.

Der VKU setzt sich darüber hinaus für die Einrichtung eines herstellerfinanzierten Reparaturfonds ein, um die Lebensdauer von Produkten zu verlängern und die Abfallmengen zu reduzieren.

Thermische Abfallbehandlung

Im Fragebogen zur Konsultation des Circular Economy Acts wird auch die thermische Abfallbehandlung thematisiert. Häufig wird die thermische Behandlung dabei mit der Deponierung gleichgesetzt, obwohl sie funktional und ökologisch deutlich hochwertiger ist. Insbesondere ist die thermische Behandlung unter Energierückgewinnung keine Beseitigung (wie die Deponierung), sondern eine Verwertung, sofern das R1-Kriterium eingehalten wird.

Zudem werden im Zusammenhang mit der thermischen Verwertung Aspekte wie Steuern und CO₂-Abgaben angesprochen – insbesondere die mögliche Einbeziehung in den EU-Emissionshandel (ETS), die derzeit im Rahmen einer Folgenabschätzung geprüft wird.

Der VKU lehnt eine zusätzliche finanzielle Belastung der thermischen Abfallbehandlung ausdrücklich ab. Diese Anlagen leisten einen wichtigen Beitrag zur sicheren Entsorgung und Hygienisierung nicht recycelbarer Abfälle, zur Rückgewinnung von Energie und Rohstoffen sowie zur Vermeidung von Methanemissionen, wie sie bei der Deponierung biologisch abbaubarer organischer Abfälle entstehen. Eine pauschale Gleichsetzung der thermischen Behandlung mit der Deponierung würde diesen Beitrag verkennen und zu Fehlanreizen führen.

In diesem Zusammenhang darf es auch keine verpflichtende Vorsortierung vor der thermischen Behandlung geben. Der VKU sieht eine solche Maßnahme kritisch und lehnt eine gesetzliche Verpflichtung ab. Vorsortierung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Rahmenbedingungen ein sinnvoller freiwilliger zusätzlicher Schritt sein, sollte aber nicht verpflichtend zur Voraussetzung für die thermische Verwertung gemacht werden. Eine solche Regelung würde bestehende effiziente Systeme der Abfalltrennung untergraben, die Errichtung neuer, effizienterer Systeme möglicherweise behindern und zu erheblichen Mehrkosten führen, ohne dass ein entsprechender ökologischer Mehrwert nachgewiesen wäre. Darüber hinaus ist dies schon baulich nicht an allen Standorten umsetzbar.

Im Grunde ist auch die thermische Behandlung eine Vorbehandlung, nämlich die Vorbehandlung der Abfälle vor der Deponierung (der Vorbehandlungsreste, d. h. Aschen und Schlacken). Inwiefern im Rahmen dieser Vorbehandlung eine weitere Vorbehandlungsphase (= Vorsortierung) nachhaltig ist, muss im Einzelfall betrachtet und vor Ort entschieden werden. Sofern die Abfalltrennung vor Ort gut funktioniert und von den Abfallerzeugern akzeptiert ist, kann eine – nochmalige – Vorsortierung keine ökologischen Vorteile schaffen, sondern entwertet vielmehr die Bemühungen zur Getrennterfassung.

Deponierung

Das Deponierungsverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle gilt in Deutschland bereits seit dem 1. Juni 2005. Seit diesem Zeitpunkt dürfen solche Abfälle nicht mehr ohne eine effektive Vorbehandlung auf Deponien abgelagert werden – ein Meilenstein für den Umwelt- und Klimaschutz, der Deutschland und andere Mitgliedstaaten mit gleichwertigen Regelungen europaweit in eine Vorreiterrolle gebracht hat. Auf EU-Ebene ist vorgesehen, dass bis zum Jahr 2035 maximal noch 10 % der Siedlungsabfälle deponiert werden dürfen. Dieses Ziel ist jedoch in vielen Mitgliedstaaten noch weit entfernt: In einigen Ländern liegt die Deponierungsquote weiterhin bei 50 bis 70 %, was erhebliche Umweltbelastungen und Treibhausgasemissionen zur Folge hat.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der VKU klar für ein europaweites und zeitnahes „Deponierungsverbot“ aus. Ein solches Deponierungsverbot stellt den wichtigsten Beitrag dar, den die Abfallwirtschaft für den Klima- und Umweltschutz leisten kann. Dabei warnt der Verband davor, die thermische Abfallbehandlung mit der Deponierung gleichzusetzen oder die Deponierung durch steuerliche und regulatorische Maßnahmen zu bevorzugen (z.B. durch eine Ausnahme der Deponierung von der CO₂-Bepreisung). Ein europäisches Deponierungsverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle ist vielmehr nur dann erreichbar, wenn zusätzliche thermische Behandlungskapazitäten in der EU geschaffen werden, wie dies das deutsche Beispiel klar gezeigt hat.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Dr. Holger Thärichen

Geschäftsführer Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS

VKU Hauptgeschäftsstelle Berlin

Telefon: +49 30 58580 160

E-Mail: thaerichen@vku.de

Anna Leena Wacker

Senior-Referentin für Kreislaufwirtschaft und Mobilität

VKU Büro Brüssel

Mobil: +49 170 8580 121

E-Mail: wacker@vku.de