



Deutsche Umwelthilfe



Positionspapier

Europäischer Circular Economy Act: Wegbereiter für eine resiliente und nachhaltige EU-Wirtschaft

UNSERE FORDERUNGEN IN KÜRZE

1. Die Abfallhierarchie konsequent umsetzen und stärken
2. Verbindliche Ziele für den Primärressourcenverbrauch und die Abfallvermeidung einführen
3. Umfassende steuerliche Reformen zugunsten der Kreislaufwirtschaft beschließen
4. Die Finanzierung kreislaufwirtschaftlicher Maßnahmen dauerhaft sichern und ausbauen
5. Die Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) reformieren und EU-weit harmonisieren
6. Regulatorische Lücken bei Elektro- und Elektronikgeräten schließen
7. Qualität und Sicherheit von Rezyklaten gewährleisten

In den letzten zehn Jahren hat die Europäische Union mit verschiedenen Initiativen und Gesetzgebungen erhebliche Fortschritte auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft erzielt. Zentrale Indikatoren für die Kreislaufwirtschaft wie die Zirkularitätsrate und der Verbrauch von Primärrohstoffen pro Kopf zeigen jedoch, dass die EU noch einen langen Weg bis zu weitgehend geschlossenen Kreisläufen und einem effektiven Ressourcenschutz vor sich hat. Damit bleibt das **Potenzial der Kreislaufwirtschaft für ein nachhaltiges, sicheres und wettbewerbsfähiges Europa ebenso wie ihr enormes Einsparpotenzial an Treibhausgasen sowie ihr industriepolitisches Potenzial** ungenutzt.

Gerade in Zeiten zunehmender Instabilität sind weniger Ressourcenverschwendung und ein strategisches Ressourcenmanagement nicht nur ökologische Notwendigkeiten: Sie werden zu einem geostrategischen und wirtschaftlichen Imperativ. Nur so kann die EU weniger anfällig für schwankende Rohstoffpreise und -engpässe werden und gleichzeitig ihre Unabhängigkeit stärken. Der von der EU-Kommission angekündigte **Circular Economy Act (CEA)** kann hier Abhilfe schaffen, wenn er als Rahmengesetz Lücken in bestehenden Gesetzen schließt, die Umsetzung von Maßnahmen verbessert und Hindernisse für Geschäftsmodelle der Kreislaufwirtschaft beseitigt.

1. Die Abfallhierarchie konsequent umsetzen und stärken

Der CEA muss auf die **Umsetzung der Abfallhierarchie** ausgerichtet werden und Maßnahmen entlang der Abfallhierarchie priorisieren. **Die oberen drei R-Strategien – Rethink, Reduce und Refuse** – bieten die größten Hebel zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs und der damit verbundenen Umweltbelastungen. Sie senken die Inputkosten, verringern die Materialabhängigkeit und fördern Innovationen. Dies kann zum Beispiel durch eine Einführung von verbindlichen Zielen für den Primärressourcenverbrauch, eine entsprechende Ausgestaltung der Erweiterten Herstellerverantwortung und steuerliche Reformen erreicht werden (siehe Forderungspunkte 2, 3 und 5). Auch soziale und systemische Innovationen und Verhaltensänderungen sollten gezielt gefördert werden.

Die mittleren R-Strategien wie etwa Reuse, Repair, Refurbish und Remanufacture sollten im CEA ebenfalls durch folgende Strategien und Maßnahmen gestärkt werden:

- Damit Geschäftsmodelle, die auf derart innovativen zirkulären Strategien aufbauen, skaliert werden können, müssen regulatorische Barrieren systematisch abgebaut werden.
- Forschung in diesem Bereich muss verstärkt gefördert werden. Industriepolitische Förderprogramme sollten diese Strategien der Abfallvermeidung und Wiederverwendung explizit adressieren.
- Die im Clean Industrial Deal vorgeschlagenen Handlungsfelder, wie der Ausbau von Investitionen für Sekundärrohstoffe oder die „Transregional Circularity Hubs“, sollten sich nicht ausschließlich auf Abfallmanagement und Recycling beziehen, sondern auch auf Bereiche wie Reuse, Refurbishment, Remanufacturing oder Sharing-Systeme. So kann sich Europa als globale Vorreiterin für zirkuläre Geschäftsmodelle positionieren.

Ein zentrales Element zur **Stärkung der mittleren R-Strategien** sind außerdem die produktübergreifenden gemeinsamen Vorschriften zur **Förderung der Reparatur von Waren (auch Recht auf Reparatur genannt)**. Derzeit profitieren nur wenige Produktgruppen davon. **Die Ökodesign-Verordnung (ESPR)**, auf die sich die Reparatur-Richtlinie bezieht, sollte deshalb deutlich schneller auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden. Dafür müssen in der EU-Kommission und auch in Umweltverbänden, beispielsweise über das LIFE-Programm zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Zusätzlich sollte die Reparatur-Richtlinie auch separat regulierte Produktgruppen wie Fahrzeuge oder Batterien einschließen, die bisher nicht unter die Ökodesign-Verordnung fallen.

2. Verbindliche Ziele für den Primärressourcenverbrauch und die Abfallvermeidung einführen

Um die oberen R-Strategien zu stärken und den systemischen Überkonsum innerhalb der EU anzugehen, sollte die EU ihren Fokus zukünftig stärker **auf eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung** legen. Analog zu den Klimaschutzzielen braucht es deshalb im CEA **verbindliche europäische Ziele für den Primärressourcenverbrauch**. Diese sollten als „Raw Material Consumption“ (RMC; deutsch: Rohstoffkonsum bzw. Rohstofffußabdruck) **gemessen** werden und durch zeitliche sowie sektorale Unterziele konkretisiert werden, um den Material-Fußabdruck so schnell wie möglich auf ein Niveau zu senken, das innerhalb der planetaren Grenzen¹ liegt. Als Orientierung können die Forschungsergebnisse des International Resource

¹ Vgl. Umweltbundesamt (2025): *Zirkuläres Wirtschaften als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in unsicheren Zeiten*, S.37: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_diskussionspapier_zirkulaeres_wirtschaften_barrierefrei_0.pdf (letzter Zugriff 14.10.2025)

Panel dienen; sie schlagen bis 2050 einen Pro-Kopf-Verbrauch von sechs bis acht Tonnen Materialressourcen pro Jahr vor.²

Bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Ziele **gilt es, Lehren aus bislang nicht ausreichend effektiven Zielsetzungen zu ziehen**. Die Ziele sollten künftig regelmäßig überprüft und bei Bedarf verschärft werden. Sie sollten durch ausreichende Maßnahmen und wirtschaftliche Anreize untermauert werden und sowohl die Mitgliedstaaten als auch wirtschaftliche Akteure verpflichten. Darüber hinaus muss bei der Umsetzung der Kreislaufwirtschaftsziele und eines verbindlichen sektoralen Ziels für den Primärressourcenverbrauch auf Kontrolle und Vollzug geachtet werden.

Um von der Abfall- und Altstoffbewirtschaftung zu einem strategischen Ressourcenmanagement zu gelangen, sollte der CEA verbindliche Ziele auch in die Abfallrahmenrichtlinie integrieren: **Es braucht eine systematische Festlegung von Abfallreduktionszielen** für Restmüll, im Baubereich, im Industriebereich und Zielwerte für den Maximalanteil bestimmter Fraktionen im Restmüll (z.B. Biomüll, Holz, Kunststoffe etc.).

3. Umfassende steuerliche Reformen zugunsten der Kreislaufwirtschaft beschließen

Mit dem Circular Economy Act sollten **ressourcenschonende Produktions- und Konsummuster finanziell attraktiver** werden. Neben der bereits angekündigten grünen Reform der Mehrwertsteuer, welche zirkuläre Strategien wie Wiederverwendung oder Refurbishment stärkt, ist zugleich eine **weitergehende Steuerreform im Sinne der Kreislaufwirtschaft notwendig**. Die EU-Mitgliedstaaten sollten mehr Handlungsspielraum bekommen, um zirkuläre Dienstleistungen wie Reparaturen oder Sharing-Modelle steuerlich zu entlasten.

Gleichzeitig müssen Deponierung und Abfallverbrennung entsprechend ihrer Klimaschädlichkeit in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden. Dabei darf eine Kohlenstoffabscheidung an der Punktquelle (CCS) und eine damit einhergehende Befreiung vom Emissionshandel nicht den Bestrebungen zuwiderlaufen, das Restmüllaufkommen insgesamt zu reduzieren.

4. Die Finanzierung kreislaufwirtschaftlicher Maßnahmen dauerhaft sichern und ausbauen

Um die Potenziale von Kreislaufwirtschaft in der EU heben zu können, muss die EU ausreichend Mittel zur Verfügung stellen. Dafür braucht es eine **substanzielle Erhöhung öffentlicher Mittel aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für Kreislaufwirtschaft**. Mindestens 50 % aller EU-Ausgaben sollten verbindlich an die sechs Umweltziele der EU-Taxonomie gekoppelt werden – somit auch das Ziel „Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft“.

Dem LIFE-Programm kommt bei der Förderung von qualitativ hochwertigen und innovativen Projekten im Bereich der Kreislaufwirtschaft eine sehr wichtige Rolle zu. Es muss im kommenden MFR als eigenständiges Förderinstrument weitergeführt werden.

Ein zentrales Hindernis bleibt die **Finanzierung zirkulärer Geschäftsmodelle**, die sich häufig erst mittelfristig wirtschaftlich tragen. Um diese Hürde zu überwinden, braucht es gezielte Förderung und eine systematische **Skalierung erfolgreicher industrieller und unternehmerischer Ansätze**. Dafür sollten auf europäischer Ebene gezielt folgende Finanzierungsinstrumente und -konstruktionen **gestärkt** werden, wobei zusätzliche Anstrengungen nötig sind, diese auch KKMUs und Start-Ups zugänglich zu machen:

²International Resource Panel (2014): *Managing and Conserving the Natural Resource Base for Sustained Economic and Social Development*, <https://www.resourcepanel.org/reports/managing-and-conserving-natural-resource-base-sustained-economic-and-social-development> (letzter Zugriff 14.10.2025)

- Kredite zu bevorzugten Konditionen für ressourcenschonende und zirkuläre Geschäftsmodelle,
- Finanzierungsvehikel wie „Circular Economy Bonds“ als spezielle Ausprägung von Transformationsanleihen,
- „CE-linked Loans“ analog zu „Sustainability-linked Loans“, bei denen Kreditkonditionen an die Erreichung zirkulärer Zielgrößen geknüpft sind,
- der gezielte Aufbau öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) zur Mobilisierung privaten Kapitals durch öffentliche Mittel,
- die im Clean Industrial Deal vorgeschlagenen „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) für Kreislaufwirtschaftstechnologien.

Darüber hinaus sollte die **Öffentliche Beschaffung zukünftig als Hebel genutzt werden**, um die Nachfrage nach umweltverträglichen Gütern, Dienstleistungen und Infrastrukturen deutlich zu steigern und deren Skalierung zu erleichtern. Der CEA sollte **dafür verbindliche Kriterien für eine zirkuläre und umweltfreundliche öffentliche Beschaffung festschreiben**.

5. Die Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) reformieren und EU-weit harmonisieren

Die **Erweiterte Herstellerverantwortung** wird innerhalb der EU-Mitgliedstaaten bislang sehr unterschiedlich umgesetzt. Zudem sind die europäischen EPR-Regelungen nicht an der von der EU festgelegten Abfallhierarchie ausgerichtet. Folglich sind die Hersteller nach wie vor nur unzureichend für die Umweltauswirkungen ihrer Produkte verantwortlich. Deshalb muss die Erweiterte Herstellerverantwortung reformiert und EU-weit harmonisiert werden.

Der CEA sollte im Rahmen der EPR eine Pflicht für Hersteller einführen, sich an kollektiven **Organisationen für Herstellerverantwortung** (OfH, engl. PRO) zu beteiligen (sog. Systembeteiligungspflicht) und somit EPR-Beiträge zu zahlen. Dies würde einen besseren Vollzug ermöglichen und das Erreichen von Umweltzielen absichern. Im Sinne der Abfallhierarchie sollten diese **EPR-Beiträge** gezielt für die Förderung von Vermeidung, (Vorbereitung zur) Wiederverwendung, Sammlung, Sortierung, Reparatur, Recycling und Mehrwegsystemen sowie für die Kommunikation mit Verbraucher*innen verwendet werden.

Ein Teil der EPR-Beiträge sollte außerdem **Empfängerländern von Gebrauchsgütern- und Abfallexporten zur Verfügung gestellt** werden, um dort den Aufbau nachhaltiger End-of-Life-Strukturen zu unterstützen. Damit die Beiträge EU-weit künftig für diese Zwecke verpflichtend erhoben werden können, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen in der EU-Abfallrahmenrichtlinie sowie in produkt- bzw. stoffstromspezifischen Regelwerken wie der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie) angepasst werden.

Eine EU-weite Einführung von Beiträgen im Rahmen der EPR ermöglicht zudem eine **wirkungsvolle Ökomodulation**, bei der umweltschädlichere Produkte mit höheren Beiträgen belastet und besonders zirkuläre Produkte entlastet werden. So können zirkuläre Praktiken und Angebote, wie beispielsweise ein besonders zirkuläres Produktdesign, gefördert werden. Dazu sollte die EU einheitliche, transparente und ambitionierte Kriterien festlegen, die weit über die gesetzlichen Produkt-Mindestanforderungen hinausgehen und insbesondere auch die Aspekte der Wiederverwendung und Abfallvermeidung widerspiegeln.

Ein besonderes Augenmerk muss auf den Onlinehandel **über Online-Marktplätze** gelegt werden, da diese aktuell zahlreiche Schlupflöcher bieten. Viele online angebotene Produkte verletzen bestehende Ökodesignanforderungen oder erfüllen die EPR-Pflichten nicht. Dies hat nicht nur Umweltbelastungen zur Folge, sondern führt auch zu Wettbewerbsverzerrungen, da europäische Unternehmen benachteiligt werden,

wenn sie sich an die Vorgaben halten, während andere diese umgehen. Deshalb sind Sorgfalts- und Prüfpflichten für Online-Marktplätze notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass für die **Sorgfaltspflichten** der angebotenen Produkte ein verantwortlicher Akteur vorhanden ist – andernfalls muss die Online-Plattform diese Pflichten übernehmen. Zudem muss der Online-Marktplatz vor dem Verkauf prüfen, ob das Produkt von einem registrierten Hersteller stammt und ob alle EPR- und Ökodesign-Pflichten (z. B. Rücknahmepflichten für Händler oder Informationspflichten wie die Ausweisung eines Energielabels) erfüllt werden. Erfolgreich eingeführte Maßnahmen, wie die Prüfpflicht der Elektrogeräteherstellerregistrierung für Online-Marktplätze in Deutschland oder die volle Rückfallhaftung für Online-Marktplätze in Frankreich, müssen europäisch verankert werden.

Damit das volle Potenzial der EPR genutzt werden kann, sollten langfristig deutlich **mehr Produkte unter die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) fallen**. Dazu zählen beispielsweise Möbel, Matratzen, Teppiche, Haushaltsgegenstände und Bauprodukte. Neben den hier dargelegten grundsätzlichen Erwägungen sollten im Rahmen der produktspezifischen Regelungen weitere Verpflichtungen für Hersteller eingeführt werden.

6. Regulatorische Lücken bei Elektro- und Elektronikgeräten schließen

Für eine nachhaltige Nutzung unserer Ressourcen ist die richtige Handhabung von **Elektro- und Elektronikgeräten** entscheidend. Da die WEEE-Richtlinie bisher jedoch nur begrenzt zu einer Verbesserung des Recyclings, der Wiederverwendung und der Materialverwertung beigetragen hat, ist eine Stärkung des regulatorischen Rahmens dringend notwendig.

Alle Hersteller sollten verpflichtend an einer kollektiven Organisation für Herstellerverantwortung teilnehmen, für die **verbindliche Quoten für die Sammlung, das Recycling und die Vorbereitung zur Wiederverwendung** von Elektroaltgeräten eingeführt werden. Allgemeingültige Zielvorgaben reichen nicht aus, wie das Beispiel Deutschland zeigt: Die aktuelle Sammelquote beträgt lediglich rund 30 %, obwohl das EU-Ziel bei 65 % liegt.³ Ohne klare gesetzliche Verpflichtungen, welche für die Hersteller bzw. ihre OfHs verbindlich gelten, bleiben die bestehenden Ziele weitgehend wirkungslos. Darüber hinaus muss die unter Punkt 5 beschriebene Reform des EPR-Systems für Elektro- und Elektronikgeräte im Rahmen der WEEE-Reform umgesetzt werden.

Um das **Recycling zu stärken**, sollte darüber hinaus die Anwendung der technischen Normenreihe EN 50625 des Europäischen Komitees für elektrotechnische Normung (frz. CENELEC) verpflichtend vorge-schrieben werden. Diese Standards gewährleisten eine fachgerechte und umweltschonende Behandlung von Elektroaltgeräten und werden auch von zahlreichen Recyclern und Organisationen für Herstellerverantwortung unterstützt.

7. Qualität und Sicherheit von Rezyklaten gewährleisten

Die EU-Kommission hat angekündigt, **Quoten für den Rezyklatgehalt** für weitere Materialien und Sektoren einzuführen, um die Entwicklung eines Sekundärmarktes für Rezyklate zu unterstützen und die bestehenden Recyclingziele zu ergänzen. **Bei der Ausarbeitung dieser Ziele sollte darauf geachtet werden, dass:**

- die Zielvorgaben sich ausschließlich auf Post-Consumer-Rezyklate beziehen und bei Kunststoffen keine biobasierten Materialien einschließen,

³ Statista 2025: Sammelquote von Elektroaltgeräten: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1463223/umfrage/elektroaltgeraete-sammelquote-in-deutschland/> (Letzter Zugriff 26.06.2025)

- Anreize für hochwertige Rezyklate aus der EU sowie strenge Qualitätskontrollen geschaffen werden,
- importierte Rezyklate den EU-Normen entsprechen, um gefährliche Stoffe und unlauteren Wettbewerb zu vermeiden,
- sie durch ein EU-weites Deponieverbot ergänzt werden, damit Rezyklate überhaupt verfügbar werden.

Ein wichtiger Schwerpunkt für den Einsatz von Rezyklaten sollte der **Bausektor sein**, für den bislang keine verbindlichen Zielvorgaben existieren. Vorrangige Materialien könnten Kunststoffe, Stahl, Aluminium, Kupfer und kritische Rohstoffe sein. Um den Rezyklateinsatz nicht nur in diesem Bereich, sondern in möglichst vielen Produktgruppen verpflichtend zu machen – und damit Nachfrage wie auch Investitionssicherheit für hochwertige Rezyklate zu schaffen, sollten im Rahmen **der ESPR außerdem Regelungen für mehr Produktgruppen zügiger als bisher entwickelt und angewendet werden**. Dazu bedarf es erhöhter Kapazitäten bei der Kommission. Gleichzeitig ist eine ambitionierte **REACH-Reform** notwendig, um Schadstoffe in Sekundärmaterialien zu vermeiden und so die Qualität der Rezyklate zu sichern. Ergänzend muss mehr Transparenz geschaffen werden, etwa durch verbesserte Angaben zu Schadstoffen in Produkten und Materialien – beispielsweise über eine überarbeitete **SCIP-Datenbank** und eine Stärkung von REACH-Artikel 33.