

# Referenten-Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Batterierechts an die Verordnung (EU) 2023/1542 (Batt-EU-AnpG)

---

## Volkswagen Konzern Position

Der Volkswagen Konzern unterstützt die Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Die europäische Batterieverordnung (EU 2023/1542) ist dabei der zentrale Rechtsakt bezüglich der erweiterten Herstellerverantwortung für Batterien.

Im nationalen Batt-EU-AnpG werden jedoch teilweise Regeln gegenüber der europäischen Batterieverordnung zum Nachteil der Marktwirtschaft verschärft. Zudem liegt dem Gesetzesentwurf die Annahme zugrunde, dass die Behandlung/Verwertung von Batterien Kosten verursacht - Traktions- und Starterbatterien sind jedoch werthaltig.

### Die vorrangigen Herausforderungen, die sich aus dem Vorschlagsentwurf ergeben, sind:

- I. Einführung der **verpflichtenden Teilnahme an einer kollektiven “Organisation für Herstellerverantwortung”** (PRO) für Elektrofahrzeug- und Starterbatterien. PROs führen zu einer Finanzierung des Recyclings ca. 15 Jahre vor der tatsächlichen Dienstleistungserbringung. Individuelle Systeme dagegen ermöglichen eine Kostenverantwortung zum tatsächlichen Anfall und fördern den Wettbewerb und die Weiterentwicklung von Recyclingtechnologien.  
*⇒ Daher sollte der Gesetzgeber weiterhin Herstellern die Rücknahme von Altbatterien auch über individuelle Systeme ermöglichen.*
- II. Der Europäische Gesetzgeber hat in EU 2023/1542 **keinen Ausgleichsmechanismus zwischen PROs verschiedener Mitgliedstaaten** vorgesehen.  
*⇒ Daher sollte der Gesetzgeber PROs verpflichten, die vom Hersteller gezahlte Gebühr bei Export der Elektrofahrzeug- und Starterbatterien zurückzuerstatten.*
- III. Nach der europäischen Batterieverordnung Art. 8 haben die Batterieerzeuger verpflichtend den Einsatz von Rezyklat in Batterien zu erfüllen. Im EU-Batt-AnpG fehlt jedoch ein **Zugriff auf die Rezyklate** über die Organisation für Herstellerverantwortung.  
*⇒ Bei der Etablierung von PROs ist eine herstellenspezifische Zuordnung von Rezyklaten auf Basis zurückgenommener Mengen sicherzustellen.*
- IV. Konflikt zwischen dem Ansatz auf EU-Ebene (EU 2023/1542), der auf non-profit Organisationen für Herstellerverantwortung ausgerichtet ist, und dem bisherigen Ansatz **in Deutschland von profitorientierten Herstellerorganisationen**.  
*⇒ Bei der Etablierung von PROs sind die Vorgaben für Organisationen zur Herstellerverantwortung ohne Gewinnerzielungsabsicht auszugestalten.*
- V. Sowohl Elektrofahrzeug- als auch Starterbatterien enthalten **werthaltige Sekundärmaterialien** mit steigender Rohstoffpreisentwicklung. Daher werden in Zukunft für die Rücknahme und das Recycling der Batterien **Erlöse** entstehen.  
*⇒ Bei der Etablierung von PROs ist eine finanzielle Regelung für PROs (Kompensationsmechanismus) zu definieren.*
- VI. Bislang ist unklar, inwiefern zum Beispiel die von der EU-Kommission im Februar 2025 zu veröffentlichenden Leitlinien für die Sorgfaltspflichten (vgl. Art. 48 (5)) in die deutsche Batteriegesetzgebung Eingang finden.  
*⇒ Daher sollte der Gesetzgeber hierzu eine Klarstellung vornehmen.*

## Detail Analyse des Batt-EU-AnpG

---

Nachfolgend werden die Herausforderungen im Referenten-Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Batterierechts an die Verordnung (EU) 2023/1542 (Batt-EU-AnpG), geordnet nach Paragraphen, im Detail beschrieben:

### § 7: Pflicht zur Beteiligung an einer Organisation für Herstellerverantwortung

Im Paragraph 7 wird vorgegeben, dass Hersteller sich an einer Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) beteiligen müssen.

Um die Idee der Circular Economy insbesondere vor dem Hintergrund von verbindlichen Vorgaben zum Rezyklateinsatz in Neuprodukten erfolgreich zu machen, ist es aus Sicht des Volkswagen Konzerns erforderlich, dem Hersteller von langlebigen Produkten wie Fahrzeugen und Elektrofahrzeugbatterien das **Recht einzuräumen, die in Verkehr gebrachten Produkte eigenständig auch in einem individuellen Rücknahmesystem einer umweltgerechten Entsorgung zuführen. Dadurch wäre eine zielgerichtete und effektive Steuerung der Abfälle möglich.**

Für Geräte-Alt Batterien erfolgt in Deutschland seit 2021 die Rücknahme durch Zusammenwirken von kollektiven Rücknahmesystemen im Wettbewerb. Damit hat der deutsche Gesetzgeber einen **ersten** Schritt zu einer marktwirtschaftlich orientierten Kreislaufwirtschaft gemacht und Monopolbildung vermieden, blieb aber – eventuell angesichts der Art der Produkte – bei der Verpflichtung zur kollektiven Wahrnehmung der Herstellerverantwortung, was zu einer Abhängigkeit der Hersteller von wenigen Akteuren führt.

Dieser Ansatz soll nun auf alle anderen Batterie-Kategorien ausgeweitet werden. **EU 2023/1542 sieht in Artikel 57 als Grundsatz individuelle Rücknahmesysteme** vor. Den Mitgliedstaaten wird ermöglicht, die Beauftragung einer Organisation für **Herstellerverantwortung verbindlich** vorzuschreiben, **wenn sie mit besonderen Eigenschaften der in Verkehr gebrachten Batteriekategorie und deren Abfallbewirtschaftungseigenschaften zu begründen ist.**

**Dies ist aus Sicht des Volkswagen Konzerns bei Elektrofahrzeug- und Starteraltbatterien nicht der Fall, weshalb der Gesetzgeber es dem Hersteller offenlassen sollte, ob er ein individuelles Rücknahmenetz aufbauen möchte oder sich einer Herstellerorganisation (PRO) anschließen möchte.**

Zum einen wird in der Begründung des Entwurfes nicht berücksichtigt, dass Elektrofahrzeug- und Starterbatterien **nicht vergleichbar mit Gerätealtbatterien** sind:

- Elektrofahrzeug- und Starterbatterien bilden eine Einheit mit einem Fahrzeug, werden entsprechend typgenehmigt.
- Ab 2027 muss eine Elektrofahrzeugbatterie über einen Batteriepass verfügen, wodurch auch der Status der Batterie über den gesamten Lebenszyklus erfasst wird.
- Bei Elektrofahrzeugbatterien handelt es sich um langlebige Wirtschaftsgüter, die über den Lebenszyklus des Fahrzeugs ausgelegt sind.
- Elektrofahrzeugaltbatterien fallen im Gegensatz zu Gerätealtbatterien bei qualifizierten Fachbetrieben an.
- Altbatterien aus Elektrofahrzeugen gelten im Transport als Gefahrgut und haben Anforderungen an den Transport und die Verpackung zu erfüllen. Altbatterien aus

Elektrofahrzeugen, die als n.i.O / nicht transportsicher eingestuft werden, müssen in individuell geprüften Transportbehältern transportiert werden.

Zum anderen begründet das BMUV den kollektiven Ansatz bei Elektrofahrzeugaltbatterien u.a. mit der **Notwendigkeit des sachgemäßen Umgangs in der Abfallphase**, sowie der **Vereinfachung des Datenmonitorings** durch die Behörden.

- Aus Sicht des Volkswagen Konzerns ist sowohl in eigenen Servicebetrieben als auch bei unabhängigen Wirtschaftsakteuren sichergestellt, dass die Reparatur und der Umgang mit Altbatterien sachgemäß erfolgen. So wird schon heute in einem individuellen Rücknahmesystem die sachgemäße Übergabe von Elektrofahrzeugaltbatterien sichergestellt, die Batterie ordnungsgemäß analysiert, klassifiziert, verpackt, erfasst und entsorgt.
- Nach § 6, § 14 und § 18 des vorliegenden Entwurfes gelten alle Händler für den Endnutzer als Rückgabestellen für Elektrofahrzeug- und Starteraltbatterien. In dem Entwurf wird keine nachvollziehbare Begründung gegeben, weshalb die Organisation der Logistik zu einem zertifizierten Batterie-Recycler oder -Aufbereiter nur durch eine PRO sachgemäß vorgenommen werden könnte und nicht auch individuell durch einen Hersteller selbst. **Die PROs würden die gleichen Akteure beauftragen, wie ein Hersteller.**
- Das Datenmonitoring wird in Artikel 57 EU 2023/1542 nicht als mögliche Begründung für eine verbindliche Teilnahme an einer Herstellerorganisation in Betracht gezogen.

Nicht einzuschätzen ist aus Sicht des Volkswagen Konzerns bisher der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

- Es wesentlicher Bestandteil der Kosten einer PRO wird z. B. von der Sicherheitsleistung abhängen, für deren Berechnung ein Ausgleichssatz noch durch die zuständige Behörde festzulegen ist. Wir gehen aufgrund der prognostizierten Preisentwicklung davon aus, dass über die gesamte Prozesskette Erlöse entstehen werden. Hierzu besteht die Notwendigkeit eines Mechanismus zur Berechnung der Vergütung.

## § 10: Ökologische Gestaltung der Beiträge

Paragraf 10 gibt vor, nach welchen Kriterien die Beiträge der beteiligten Hersteller innerhalb einer Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) erhoben werden.

Bei der Regelung der Beiträge einer PRO analog Art. 57 Abs. 2 (b) EU 2023/1542 wird deutlich, dass die Vorgaben der EU-Verordnung auf eine non-profit Organisation zugeschnitten sind, was dem bisher in Deutschland angestrebten Ansatz einer profitorientierten Abfallbewirtschaftung widerspricht.

Der Gesetzgeber sollte diesen **Absatz grundsätzlich überarbeiten**.

- Eine Doppelung von Vorschriften ist zu vermeiden: Art. 57 Abs. 2(a) EU 2023/1542 gilt unmittelbar und bedarf keiner Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber. Somit sollten auch in Deutschland die PROs und nicht der Gesetzgeber die ökologische Gestaltung ihrer Beiträge vornehmen.

- Die Reparierbarkeit einer Batterie spielt am Lebensende für den Recyclingprozess keine Rolle. Die Recyclingtechnologien folgen grundsätzlich der technischen Entwicklung der Produkte.
- Analog Art. 57 Abs 2(b) EU 2023/1542 hat eine Herstellerorganisation bei der Gestaltung der Beiträge auch die Einnahmen und Erlöse zu berücksichtigen. Dies kann nur in einer non-profit Organisation sichergestellt werden, da analog Art. 8a Absatz 4 (c) Richtlinie 2008/98/EG lediglich die Kosten einer effizienten Abfallbewirtschaftung durch den Hersteller zu tragen sind, und keine weiteren Margen einer profitorientierten Herstellerorganisation.
- **Es ist zu vermeiden, dass in Zukunft Rezyklate durch die Teilnahme an einer PRO teurer gemacht werden als die Primärrohstoffe.**
- Weder die EU-Verordnung, noch der vorliegende Gesetzesentwurf regeln den potenziell möglichen Fall einer erforderlichen Rückerstattung von Erlösen der Herstellerorganisation an die Hersteller, falls die Erlöse die Kosten für die effiziente Bereitstellung der Dienstleistung der Abfallbewirtschaftung übersteigen sollten.
- Im derzeitigen Entwurf hängt analog Art. 8a Absatz 3 (e) (ii) die Beitragszahlung des Herstellers vom Zeitpunkt der Inverkehrbringung der Batterie ab. Die **Kosten fallen somit für den Hersteller im Zweifel mehr als 15 Jahre vor dem Zeitpunkt der tatsächlichen Abfallentsorgung** an. Dies entspricht nicht den üblichen Regeln einer Marktwirtschaft und führt zu einem sehr hohen Kostenaufwand für die Hersteller zu einem Zeitpunkt, in dem die Elektromobilität sich im Hochlauf befindet.
- Wir weisen darauf hin, dass im Fall von Elektrofahrzeugbatterien in Gebrauchtfahrzeugen im Zweifel in mehreren Mitgliedstaaten eine solche Gebühr an die jeweilige PRO abgeführt werden müsste.
- Es ist bisher **kein Ausgleichsmechanismus zwischen PROs verschiedener Mitgliedstaaten** vorgesehen (im Gegensatz zu Art. 22 des Vorschlags der EU Kommission für eine Verordnung über Anforderungen an die kreislauforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und über die Entsorgung von Altfahrzeugen).
  - Angesichts des Exports von Gebrauchtfahrzeugen von Deutschland ins europäische Ausland aber auch in Staaten außerhalb der EU würde dieser Ansatz zu einer ungerechtfertigten Belastung deutscher Hersteller von Elektrofahrzeugen/-batterien im Gegensatz zu Staaten mit individuellen Rücknahmesystemen führen. Im Zweifel zahlen Hersteller zunächst Beiträge an PROs in mehreren Mitgliedstaaten, und das tatsächliche Recycling der Batterie findet außerhalb der EU statt.
  - Daher muss der Gesetzgeber PROs verpflichten, **bei Export der Elektrofahrzeug- und Starterbatterien aus dem Mitgliedstaat/aus der EU die gezahlte Gebühr zurückzuerstatten. Alternativ wäre ein Allokationsmechanismus auf europäischer Ebene erforderlich und vorzuziehen.**

## § 11: Pflichten der Organisationen für Herstellerverantwortung

Paragraf 11 definiert die Aufgaben und Pflichten einer Organisationen für Herstellerverantwortung (PRO).

Um die zukünftigen Anforderungen an den Rezyklateinsatz insbesondere bei neuen Elektrofahrzeugbatterien sicherstellen zu können, muss es für den Hersteller auch bei Teilnahme an einer PRO möglich sein, **die gesamte Wertschöpfungskette vom Batterierecycling bis zum Einsatz des neuen Rezyklats in der Zellproduktion selbst zu**

**steuern.** Nur so würde sichergestellt, dass der Hersteller Zugriff auf das Material bekommt, das er in den Prozess eingesteuert hat und für die Erfüllung der Rezyklatgehalte nach EU 2023/1542 zwingen einsetzen muss.

Durch den Gesetzgeber ist daher zu klären:

- Pflicht der PRO, für angeschlossene Hersteller vertraglich mit Batterie-Recyclern die Bereitstellung der Rezyklate zuzusichern und diese an die Hersteller weiterzuleiten.
- Ein solcher Transfer wäre nur durch eine herstellerspezifische Zuordnung auf Basis der zurückgenommenen Mengen möglich.
- Zu klären wäre im Europäischen Zusammenhang, inwieweit eine solche herstellerspezifische Zuordnung in Zukunft bei der Ausgestaltung des noch ausstehenden delegierten Rechtsaktes der Europäischen Kommission berücksichtigt werden kann.

## § 39: Notifizierende Behörde

---

Paragraf 39 definiert die Einrichtung von notifizierenden Behörden.

„Die Länder haben eine den Anforderungen des Artikel 23 der Verordnung (EU) 2023/1542 entsprechende Stelle einzurichten, die die Aufgaben der notifizierenden Behörde wahrnimmt.“

Dabei ist unklar, was dies für die Praxis bedeutet, wenn notifizierende Behörden auf Länderebene definiert werden. Ist zu erwarten, dass es länderspezifische notifizierende Stellen gibt? Werden die Bewertungen gegenseitig anerkannt?

Lösungsvorschlag: Alle Bundesländer sollten einheitliche notifizierende Stellen definieren. Es sollten die Ergebnisse der Prüfungen durch notifizierende Stellen zwischen den Bundesländern anerkannt werden.

## § 48 / § 50: Aufgaben der zuständigen Behörde und Eingriffsbefugnisse / Auskunftspflichten

---

Paragraf 48 und 50 überträgt „Personen“ eine Aufgabe:

§ 48 (3) Nr. 2 „Die Bundesanstalt kann insbesondere (...) 2. Personen laden und von ihnen nach Maßgabe des § 50 Auskünfte verlangen“

§ 50 (1) „Wirtschaftsakteure und nach § 3 Absatz 3 Nummer 2 geladene Personen sind verpflichtet, der Bundesanstalt auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen herauszugeben, die die Bundesanstalt zur Durchführung der ihr durch Teil 5 dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben benötigt.“

Es ist unklar, wer diese Personen sind / sein können. Es erscheint nicht zulässig, alle - aus welchen Gründen auch immer – geladenen Personen unmittelbar als auskunfts- und herausgabepflichtig zu definieren. Es ist nicht sichergestellt, dass die geladene „Person“ überhaupt auskunftsberechtigt ist für den Wirtschaftsakteur oder berechtigt, Unterlagen herauszugeben. Bsp.: Ladung eines Mitarbeiters eines Geschäftspartners des Wirtschaftsakteurs.

Lösungsansatz: Es sollte ausreichen, die Wirtschaftsakteure zur Auskunft zu verpflichten. Notfalls sollte der Personenkreis auf die „nach Gesetz oder Satzung zur Vertretung berufenen Personen“ beschränkt werden, siehe auch § 48 (3) Ziff. 1. Das entspräche auch der Begründung („...die mit der Überwachung der internen Prozesse nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung (EU) 2023/1542 beauftragte Person...“)

## § 48: Aufgaben der zuständigen Behörde und Eingriffsbefugnisse

---

Paragraf 48 definiert die Aufgaben der zuständigen Behörde und deren Befugnisse. Im Zusammenhang mit § 48 ergeben sich zwei Punkte:

1):

§ 48 (3): „Die Bundesanstalt kann insbesondere (...) 7. dem betroffenen Wirtschaftsakteur nach Feststellung eines Verstoßes und Anordnung einer Maßnahme zusätzlich aufgeben,

a) auf seine Kosten innerhalb eines bestimmten Zeitraums erneut eine Prüfung durch eine notifizierte Stelle nach Artikel 51 der Verordnung (EU) 2023/1542 vornehmen zu lassen, bei der insbesondere die Umsetzung der Maßnahme zu berücksichtigen ist, und

b) der Bundesanstalt den Prüfbericht der notifizierten Stelle zur erneuten Kontrolle zukommen zu lassen.“

Lösungsansatz: Die Kosten für die Prüfung durch die notifizierte Stelle nach Art. 51 der Verordnung sollten in keinem Fall beim Wirtschaftsakteur selbst liegen.

2):

§ 48 (3): „Die Bundesanstalt kann insbesondere (...) 8. die Bereitstellung der vom Wirtschaftsakteur auf dem Markt bereitgestellten Batterien beschränken oder untersagen, und (...) 9. die Rücknahme oder den Rückruf der vom Wirtschaftsakteur auf dem Markt bereitgestellten Batterien anordnen.“

Klärungsbedarf: Unklar, wie die Abfolge der Eskalationsstufen ist, bevor der Marktzugang beschränkt oder die Rücknahme angeordnet wird. Es sollte ergänzt werden, welche Abfolge von Schritten hier vor den Maßnahmen laut § 48 (3) Nr. 8 und 9 zur Anwendung kommt. Z.B. durch Vorbemerkung, dass die Nr. 8 und 9 nur nach Ablauf einer Frist zur Anwendung kommen, wenn alle vorherigen Maßnahmen wirkungslos waren.