EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.12.2010
KOM(2010) 698 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Ausnahme vom Cadmiumverbot für Gerätebatterien und –akkumulatoren zur Verwendung in schnurlosen Elektrowerkzeugen

gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 2006/66/EG vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG

EINLEITUNG

Die Batterie-Richtlinie (Richtlinie 2006/66/EG[1]) zielt darauf ab, die Umweltbilanz von Batterien und Akkumulatoren sowie der Tätigkeiten aller am Lebenszyklus von Batterien und Akkumulatoren beteiligten Wirtschaftsakteure zu verbessern. Sie legt spezielle Vorschriften für das Inverkehrbringen von Batterien und Akkumulatoren sowie für die Sammlung, die Behandlung, das Recycling und die Beseitigung von Altbatterien und Altakkumulatoren fest. Insbesondere verbietet sie das Inverkehrbringen von Batterien und Akkumulatoren, die Quecksilber oder Cadmium enthalten.

Dieses Verbot findet oberhalb eines vorgeschriebenen Schwellenwerts Anwendung und unterliegt einer Reihe von Ausnahmeregelungen. Eine spezifische Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie gilt für Cadmium in Gerätebatterien und -akkumulatoren zur Verwendung in schnurlosen Elektrowerkzeugen. Diese Ausnahme ist Gegenstand des vorliegenden Berichts. Zu den schnurlosen Elektrowerkzeugen zählen Geräte, die von Verbrauchern oder gewerblich zum Drehen, Fräsen, Schleifen, Zerkleinern, Sägen, Schneiden, Abscheren, Bohren, Lochen, Stanzen, Hämmern, Nieten, Schrauben, Polieren oder zu einer ähnlichen Bearbeitung von Holz, Metall und sonstigen Werkstoffen sowie zum Mähen, zum Schneiden und zu anderen Gartenarbeiten verwendet werden.

Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ist die Kommission verpflichtet, die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Absatz 3 Buchstabe c zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 26. September 2010 einen Bericht vorzulegen. Dem Bericht sind gegebenenfalls entsprechende Vorschläge im Hinblick auf ein Cadmiumverbot in Batterien und Akkumulatoren beizufügen. Im vorliegenden Bericht bezeichnet der Begriff „Batterien“ sowohl Gerätebatterien als auch Geräteakkumulatoren.

ZUR BEWERTUNG DER AUSNAHMEREGELUNG ZUSAMMENGETRAGENE INFORMATIONEN

Zur Vorbereitung potenzieller Legislativvorschläge zu der Ausnahmeregelung hat die Kommission entsprechend den Leitlinien zur Folgenabschätzung[2] Informationen zu den Vor- und Nachteilen möglicher Politikoptionen zusammengetragen, einschließlich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen.

2003 veröffentlichte die Kommission im Vorfeld der Überprüfung der alten Batterie-Richtlinie (Richtlinie 91/157/EWG, später aufgehoben durch Richtlinie 2006/66/EG) die Folgenabschätzung „Impact assessment on selected policy options for revision of the Batteries Directive“[3], die von Bio Intelligence Service durchgeführt wurde. Die Sachverständigen erklärten, dass die Berechnung der Risikofaktoren und damit verbundener lokaler Risiken den Nutzen eines Cadmiumverbots im Fall von Nickel-Cadmium(NiCd)-Gerätebatterien nicht ausschloss. Allerdings schien es zum Berichtszeitpunkt keine brauchbaren Alternativen zu NiCd-Gerätebatterien in schnurlosen Elektrowerkzeugen zu geben. Neben der Durchsetzung von bestehenden Vorschriften für Verbrennungsanlagen und Abfalldeponien wurden Sammel-

---

1 ABl. L 266 vom 26.9.2006, S. 1. Richtlinie zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/103/EG (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 7).

2 Siehe: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_de.pdf.

3 Siehe: http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/pdf/eia_batteries_final.pdf.

und Recyclingquoten für NiCd-Gerätebatterien als wichtige Faktoren für die Verringerung lokaler Risiken genannt.

Neue Informationen über die hinaus, die 2006 bei der Verabschiedung der Richtlinie vorlagen, stehen nun zur Verfügung, insbesondere aus dem EU-Bericht über die Risikobewertung (2008), einer vom schwedischen Amt für Umweltschutz veröffentlichten Studie mit dem Titel „Cadmium in power tool batteries“ (2009) und einer von der Kommission 2009 in Auftrag gegebenen Fachstudie, in der die vorhandenen Informationen dargelegt und bewertet werden.

Die Kommission veröffentlichte 2008 einen Bericht über die Risikobewertung[4] zu den Gefahren cadmiumhaltiger Stoffe (d. h. Cadmiummetall und Cadmiumoxid) für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. In dem Bericht wurde festgestellt, dass Cadmium in der Europäischen Union vor allem zur Herstellung von NiCd-Batterien verwendet wird. Die Risikobewertung zeigte, dass weitere spezifische Maßnahmen erforderlich sind, um die Gefahren der Cadmiumbelastung für Arbeitnehmer und Umwelt einzuschränken. Doch weder der Bericht noch die damit verbundene Risikobegrenzungsstrategie der EU für Cadmium, die die Kommission 2008 annahm[5], kommen zu dem Schluss, dass zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, um den möglichen Risiken des Inverkehrbringens, der Behandlung, des Recyclings und der Beseitigung von NiCd-Batterien zu begegnen.

2009 veröffentlichte das schwedische Amt für Umweltschutz einen Bericht zu Cadmium in Batterien für Elektrowerkzeuge sowie Möglichkeiten und Folgen eines Verbots („Cadmium in power tool batteries - the possibility and consequences of a ban“)[6]. Der Bericht erklärt, dass es möglich ist, NiCd-Batterien in Elektrowerkzeugen zu ersetzen. Insbesondere die Entwicklung einer alternativen Technologie - Lithium-Ionen-(Li-Ion)-Batterien - hat in den letzten Jahren sehr schnell Fortschritte gemacht. Die verschiedenen Arten von Batterietechnologien haben alle Vor- und Nachteile. Heute sind Li-Ion und Nickel-Metallhydrid (NiMH) voll wettbewerbsfähige Alternativen zu NiCd-Technologien, sowohl in Bezug auf Preis als auch auf Leistung.

Im Jahr 2009 gab die Kommission eine Synthesestudie in Auftrag, um die Überprüfung der Ausnahmeregelung zu erleichtern. Die Studie wurde im März 2010 auf der Website der GD ENV[7] veröffentlicht. Ziel war es, die verfügbaren Daten und Informationen zu bewerten und zu bestimmen, was zur Überprüfung der Ausnahmeregelung außerdem erforderlich ist. Die verfügbaren Daten zeigten, dass es heute technisch machbar wäre, NiCd-Batterien durch die bestehenden Li-Ion- und NiMH-Batterietechnologien zu ersetzen, mit gewissen Vorbehalten bei Anwendungen, bei denen die Temperatur unter 0° C liegt.

Die Vertragspartner haben versucht, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen eines möglichen Verbots der Verwendung in schnurlosen Elektrowerkzeugen zu berechnen, doch

---

4 Siehe EU-Bericht über die Risikobewertung zu Cd und CdO unter: http://ecb.jrc.ec.europa.eu/DOCUMENTS/Existing-Chemicals/RISK_ASSESSMENT/REPORT/cdmetalreport303.pdf.

5 Siehe Mitteilung der Kommission über die Ergebnisse der Risikobewertung und über die Risikobegrenzungsstrategien für die Stoffe Cadmium und Cadmiumoxid unter: http://ecb.jrc.ec.europa.eu/DOCUMENTS/Existing-Chemicals/RISK_ASSESSMENT/OJ_RECOMMENDATION/ojrec7440439.pdf.

6 Siehe http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5901-9.pdf.

7 ESWI-Studie (2010), verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/pdf/cadmium_report.pdf.

die Abschätzung des Nutzens für Gesundheit und Umwelt bereitete große Schwierigkeiten. Betrachtet man nur die grundlegenden jährlichen Kosten und Nutzen, entspricht der jährliche Nutzen den Schätzungen zufolge ungefähr den Kosten. Die verfügbaren Daten sind heute hinsichtlich des möglichen Nutzens für Gesundheit und Umwelt höchst unklar. Eine vergleichende Lebenszyklusanalyse der drei wichtigsten Batterietechnologien gibt es bisher noch nicht, sie ist aber notwendig, um eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse für die Überprüfung der Ausnahmeregelung abzuschließen.

KONSULTATION DER BETEILIGTEN DURCH DIE KOMMISSION

Die Kommission hielt vom 10. März bis 10. Mai 2010 online eine öffentliche Konsultation der Beteiligten auf der Grundlage der Synthesestudie ab. Die Beteiligten wurden aufgefordert, ihre Ansichten über die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu äußern, die sich aus einem zukünftigen Verbot von Cadmium in Gerätebatterien und -akkumulatoren zur Verwendung in schnurlosen Elektrowerkzeugen ergeben würden. Sie waren aufgefordert, zusätzliche Anmerkungen zu machen und technische und wissenschaftliche Erkenntnisse zu der Ausnahmeregelung vorzulegen.

Einige Akteure sprachen sich für die Aufhebung der Ausnahmeregelung für die Verwendung von NiCd-Batterien in schnurlosen Elektrowerkzeugen aus, da sie die wirtschaftlichen Kosten als minimal, den langfristigen Umweltnutzen hingegen als erheblich erachteten. Andere dagegen waren gegen die Aufhebung der Ausnahmeregelung und betonten, dass die Daten zu den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen die Aufhebung nicht rechtfertigten. Insgesamt bestätigt die Konsultation der Beteiligten die Notwendigkeit einer vergleichenden Lebenszyklusanalyse, um eine solide Grundlage für die Kosten-Nutzen-Analyse zu liefern. Eine Zusammenfassung der Anmerkungen der Beteiligten steht auf der Website der GD ENV zur Verfügung[8].

SCHLUSSFOLGERUNG

Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ist die Kommission verpflichtet, die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Absatz 3 Buchstabe c zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 26. September 2010 einen Bericht vorzulegen. Dem Bericht sind gegebenenfalls entsprechende Vorschläge im Hinblick auf ein Cadmiumverbot in Batterien und Akkumulatoren beizufügen.

Eine Studie, die 2003 für die Kommission durchgeführt wurde, schloss, dass es zu dem Zeitpunkt keine brauchbaren Alternativen zu der Ausnahmeregelung gab. Mittlerweile stehen neue Informationen zur Verfügung, einschließlich eines EU-Berichts über die Risikobewertung, eines Berichts des schwedischen Amts für Umweltschutz und einer für die Kommission durchgeführten Studie, in der die vorhandenen Informationen zusammengetragen werden. Heute sind Li-Ion- und NiMH-Batterien voll wettbewerbsfähige Alternativen zu NiCd-Batterietechnologien, wenn auch mit Vor- und Nachteilen. Während die Aufhebung der Ausnahmeregelung erhebliche Vorteile für Umwelt und Gesundheit haben könnte, ist die Abschätzung des Nutzens höchst ungewiss. Es kann derzeit nicht

[8] Ergebnisse der Konsultation der Beteiligten: http://ec.europa.eu/environment/consultations/batteries_en.htm.

nachgewiesen werden, dass die Vorteile der Aufhebung der Ausnahmeregelung eindeutig die Kosten überwiegen würden.

Die vorliegenden Studien und die Diskussion mit und zwischen den Beteiligten kranken alle an dem Mangel an stichhaltigen Vergleichsdaten zu den Auswirkungen der verfügbaren Batterietypen für schnurlose Elektrowerkzeuge. Nur eine vergleichende Lebenszyklusanalyse der drei wichtigsten Alternativen kann den Grundstein für eine solide Folgenabschätzung der Ausnahmeregelung legen und die derzeitige Unsicherheit zerstreuen.

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass es an diesem Punkt nicht angebracht ist, basierend auf dem Cadmiumverbot in Batterien und Akkumulatoren Vorschläge zur Aufhebung der Ausnahmeregelung für schnurlose Elektrowerkzeuge zu machen. Jeder Legislativvorschlag auf diesem Gebiet, der im Einklang mit der Politik der Kommission auf einer Folgenabschätzung beruht, würde vergleichbare technische und wissenschaftliche Informationen über Kosten und Nutzen von Cadmium und seinen Alternativen in Gerätebatterien und -akkumulatoren für schnurlose Elektrowerkzeuge erfordern. Die Kommission wird daher eine vergleichende Lebenszyklusanalyse in Auftrag geben, die diese Informationen über die vorhandene wissenschaftliche Literatur hinaus und einschließlich einer Sachverständigenprüfung entsprechend den wissenschaftlichen Qualitätsstandards liefern wird. Auf der Grundlage dieser Informationen und gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Batterie-Richtlinie (Richtlinie 2006/66/EG) wird die Kommission dann gegebenenfalls Legislativvorschläge im Hinblick auf ein Cadmiumverbot in Batterien und Akkumulatoren für schnurlose Elektrowerkzeuge durch die Aufhebung der bestehenden Ausnahmeregelung machen.