EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.4.2019
COM(2019) 166 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG – Umsetzung der Richtlinie sowie Auswirkungen auf die Umwelt und das Funktionieren des Binnenmarktes

1. EINLEITUNG

Batterien sind aus unserem täglichen Leben nicht mehr wegzudenken. Sie versorgen unsere Fahrzeuge mit Strom und versetzen uns in die Lage, uns über unsere persönlichen Geräte mit Kommunikationsnetzen zu verbinden. Sie speichern Energie und sorgen für einen saubereren öffentlichen Verkehr. Durch die laufenden Veränderungen in der Erzeugung und Nutzung von Strom wird die Zahl der Batterien auf dem EU-Markt weiter zunehmen, was zu einer noch höheren Umweltbelastung führt.

Die Batterien-Richtlinie[1] ist der einzige Rechtsakt der EU, der vollständig Batterien gewidmet ist. Der vorliegende Bericht der Kommission[2] über die Batterie-Richtlinie ist der zweite seiner Art. Er wurde gemäß Artikel 23 der Richtlinie erstellt, dem zufolge die Kommission einen Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie, ihre Auswirkungen auf die Umwelt und das Funktionieren des Binnenmarktes veröffentlicht. Der Bericht der Kommission muss eine Bewertung einiger spezifischer Aspekte der Richtlinie enthalten, darunter:

- die Angemessenheit weiterer Maßnahmen für das Risikomanagement für Batterien, die Schwermetalle enthalten;
- die Angemessenheit der Mindestsammelziele für alle Geräte-Altbatterien;
- die mögliche Festlegung weiterer Ziele und
- die Angemessenheit der in der Richtlinie festgelegten Recyclingeffizienzen.

Die Bewertung ist Teil eines Prozesses, der zur Überarbeitung der Richtlinie führen könnte, um sozialen und politischen Entwicklungen wie dem Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und Strategien zur Verringerung der CO_2-Emissionen Rechnung zu tragen, die eine verstärkte Nutzung von Batterien für Elektromobilität und für dezentrale Stromspeicherung beinhalten. Die Initiative für eine „Europäische Batterie-Allianz“ (EBA), die darauf abzielt, eine ganze Wertschöpfungskette für die Herstellung fortschrittlicher Zellen und Batterien innerhalb der EU zu gewährleisten, ist ebenfalls Teil des neuen politischen Kontextes. Der zugehörige strategische Aktionsplan für Batterien[3] enthält die Verpflichtung, eine innovative und zukunftssichere Regelung zu konzipieren, in der die Richtlinie eine Schlüsselkomponente bilden wird.

Die Batterien-Richtlinie zielt darauf ab, die negativen Auswirkungen von Batterien und Altbatterien auf die Umwelt zu minimieren und zum Schutz, zur Erhaltung und zur Verbesserung der Umweltqualität beizutragen. Sie zielt auch darauf ab, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

Die Richtlinie befasst sich mit den Umweltauswirkungen von Batterien bezogen auf die darin enthaltenen gefährlichen Stoffe. Wenn Altbatterien am Ende ihrer Lebensdauer auf Deponien beseitigt, verbrannt oder unsachgemäß entsorgt werden, besteht das Risiko, dass die darin enthaltenen Stoffe in die Umwelt gelangen, ihre Qualität beeinträchtigen und der

[1] Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG (ABl. L 266 vom 26.9.2006, S. 1) in der geänderten Fassung.

[2] COM(2017) 88 final.

[3] COM(2018) 293 final, ANHANG 2.

menschlichen Gesundheit schaden. Um diesen Risiken zu begegnen, sieht die Richtlinie vor, dass die Verwendung gefährlicher Bestandteile in Batterien verringert wird und dass Maßnahmen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Entsorgung von Altbatterien eingeführt werden.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, möglichst weitgehend getrennt zu sammeln, und legt Ziele für die Sammlung von Altbatterien und die Recyclingeffizienzen fest. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass bis 2016 bis zu 45 % der in Verkehr gebrachten Geräte-Altbatterien gesammelt werden.

Alle gesammelten Batterien müssen durch Verfahren recycelt werden, die wenigstens die in der Richtlinie festgelegten Mindesteffizienzwerte erreichen, damit eine hohe stoffliche Verwertung erreicht wird. Es werden Ziele für drei Batteriegruppen definiert: Blei-Säure-Batterien, Nickel-Cadmium-Batterien und alle „sonstigen" Batterien.

Die Hersteller von Batterien und Erzeugnissen, die Batterien enthalten, sind für die Entsorgung der von ihnen in Verkehr gebrachten Batterien verantwortlich („erweiterte Herstellerverantwortung").

2. AUSARBEITUNG DES BERICHTS

Der vorliegende Bericht stützt sich auf verschiedene Informationsquellen: i) die Berichte der Mitgliedstaaten[4], die die drei Jahre vom 26. September 2012 bis zum 26. September 2015 abdecken, ii) die Ergebnisse der Bewertung der Richtlinie durch die Kommission im Jahr 2018[5] und iii) die der Kommission vorgelegten Informationen über die Sammelquoten und Recyclingeffizienzen[6].

Die gut dokumentierte bisherige Umsetzung der Richtlinie liefert an sich bereits einen Beitrag zu der Bewertung. Die Bewertung der gesammelten Informationen durch die Kommission wurde von unabhängigen Beratern unterstützt[7]. Die Bewertung erfolgte im Einklang mit der Politik der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung. Darüber hinaus wurde die Richtlinie 2014 zusammen mit anderen Abfallstromrichtlinien teilweise bewertet („Eignungsprüfung")[8]. Bei der aktuellen Bewertung wurden die üblichen fünf Kriterien, d. h. Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert der Richtlinie, sowie die in Artikel 23 genannten Aspekte berücksichtigt. Die in der Eignungsprüfung ermittelten Schlüsselfragen wurden ebenfalls untersucht.

---

4 Vor der letzten Änderung der Richtlinie im Juni 2018 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über ihre Umsetzung vorzulegen. Zu diesem Zweck wurde durch den Beschluss 2009/851/EG der Kommission ein Fragebogen eingeführt. Diese Verpflichtung wurde inzwischen aufgehoben.

5 Siehe die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 1300.

6 Siehe EUROSTAT-Webseite

7 Trinomics, (2017), 'Study in support of the preparation of the implementation report on Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators'.

H Stahl et al., (2018) 'Study in support of evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators'.

8 SWD/2014/0209.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT

Die Richtlinie hat dazu beigetragen, die Verwendung gefährlicher Stoffe in Batterien zu verringern und zu verhindern, dass Geräte-Altbatterien auf Deponien verbracht oder verbrannt werden; allerdings ist dies nicht in dem vorgesehenen Maß erfolgt. Daher bestehen weiterhin Risiken für die Umwelt.

3.1. CHEMIKALIEN

Die Richtlinie hat zur Reduzierung der in Batterien verwendeten Menge an Quecksilber und Cadmium, nicht aber zur Verringerung anderer gefährlicher Stoffe geführt. „Alte“ Batterietypen, die Quecksilber und Cadmium enthalten, sind nach wie vor in Gebrauch, und „neue“ Batterien enthalten schädliche Stoffe wie Kobalt und einige organische Elektrolyte.

Die Richtlinie fördert die Entwicklung von Batterien, die geringere Mengen an gefährlichen Stoffen enthalten. Sie enthält jedoch keine Angaben zu den Kriterien für die Identifizierung der betreffenden Stoffe (einschließlich Schwermetallen) und zur Art der möglichen Entsorgungsmaßnahmen. Daher wird in der Bewertung angedeutet, dass diese Fragen durch andere Rechtsinstrumente angemessener behandelt werden könnten.

3.2. SAMMLUNG UND RECYCLING VON ALTBATTERIEN

Hinsichtlich der Erfüllung ihrer Sammel- und Recyclingverpflichtungen berichteten die Mitgliedstaaten, dass nach der Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene Maßnahmen für die Sammlung, die Behandlung und das Recycling von Altbatterien getroffen wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben das für 2012 festgelegte Ziel für die **Sammlung von Geräte-Altbatterien** (25 %) erreicht oder übertroffen, doch nur 14 Mitgliedstaaten haben das für **2016 festgelegte Ziel** (45 %) erreicht. In der Bewertung wird darauf hingewiesen, dass diese Ziele insgesamt unzureichend sind, um eine hohe Sammelquote bei Geräte-Altbatterien zu gewährleisten. Die Bestimmungen für das Sammeln der verschiedenen Batterietypen sind zu unterschiedlich: Ein Ziel wurde lediglich für die Sammlung von Gerätebatterien festgelegt, nicht aber für Industrie- und Fahrzeugbatterien.

Die Entsorgung von Altbatterien stellt innerhalb der EU nach wie vor eine Problematik dar. Jährlich werden schätzungsweise 56,7 % aller Geräte-Altbatterien nicht an Sammelstellen abgegeben. Dadurch gelangen rund 35 000 Tonnen Geräte-Altbatterien in die Siedlungsabfallströme, was mit negativen Umweltauswirkungen und einem Ressourcenverlust verbunden ist. Angesichts dieser Größenordnung ist die Erreichung der Umweltschutzziele der Richtlinie gefährdet.

Was die **Recyclingquote** betrifft, so wird die überwiegende Mehrheit der in der EU gesammelten Altbatterien gemäß den Anforderungen der Richtlinie recycelt. Die wenigen Fälle, in denen kein Recycling gewährleistet ist, dürften auf das Fehlen spezialisierter Recyclinganlagen zurückzuführen sein. Ansonsten entsprachen die Verfahren für das Batterie-Recycling den in der Richtlinie festgelegten **Effizienzzielen**, insbesondere für Blei-Säure-Batterien und in geringerem Maße für Nickel-Cadmium- und „sonstige“ Batterien.

Das übergeordnete Ziel der Richtlinie, ein hohes Maß an stofflicher Verwertung zu erreichen, wird jedoch nicht erreicht. Die Richtlinie betrifft nur zwei Stoffe - Blei und Cadmium - und lässt andere wertvolle Bestandteile wie Kobalt oder Lithium außer Acht. Darüber hinaus sind

die Definitionen der Recyclingeffizienz nicht auf eine Erhöhung der stofflichen Verwertung ausgerichtet.

Angesichts des technischen Fortschritts und der gewonnenen praktischen Erfahrungen kann der Schluss gezogen werden, dass die derzeitigen Mindestsammelziele für Geräte-Altbatterien und die Mindestanforderungen für das Recycling nicht angemessen sind. Daher sollten weitere Ziele für die Sammlung und das Recycling von Batterien in Betracht gezogen werden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN BINNENMARKT

Die Richtlinie hat im Vergleich zu der vorherigen Situation, in der auf nationaler Ebene jeweils eigene Anforderungen galten, wesentlich zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes für Batterien beigetragen.

Insgesamt hatte die Richtlinie positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die mit der Herstellung und dem Recycling von Batterien befassten Sektoren. Sie hat zwar für die Industrieunternehmen erhebliche Kosten mit sich gebracht hat, doch die Interessenträger sind sich generell einig, dass diese durch den gegenwärtigen und zukünftigen Nutzen aufgewogen werden.

Auch wenn die Einhaltung der Richtlinie komplexe Verfahren erfordert, von denen einige erhebliche Kosten für die örtlichen Behörden verursachen können, sind die nationalen Verwaltungen nicht der Ansicht, dass die Umsetzung der Richtlinie mit einem unnötigen Regulierungsaufwand verbunden ist.

In der Bewertung wird hervorgehoben, dass die in der Richtlinie enthaltene Verpflichtung, alle gesammelten Batterien einer Behandlung und einem Recycling zu unterziehen, entscheidend ist, um die Tragfähigkeit der Recyclingtätigkeiten zu gewährleisten. Diese Verpflichtung in Verbindung mit einer effizienten und ausreichenden Sammlung der Altbatterien trägt dazu bei, die Versorgung der Recyclingbetriebe mit Rohstoffen sicherzustellen und bessere wirtschaftliche Ergebnisse der Recyclingtätigkeiten zu unterstützen.

Neben der Verringerung der Abhängigkeit der EU von Importen besonders wichtiger - einschließlich kritischer - Rohstoffe kann das Recycling wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Diese positiven Auswirkungen werden durch die Richtlinie jedoch begrenzt, da sie Effizienzziele lediglich für Blei und Cadmium enthält.

Teilweise sind die Verpflichtungen und Definitionen in der Richtlinie nicht sehr detailliert, was sich möglicherweise auf den Grad der erreichten Harmonisierung ausgewirkt hat. Zu den Aspekten, die einer weiteren Klarstellung bedürfen, gehören beispielsweise die unterschiedliche Einstufung von Altbatterien nach dem Abfallverzeichnis, die Kriterien für die Gewährung von Befreiungen von Entfernbarkeits- oder Kennzeichnungspflichten, die Verpflichtungen zur Sammlung von Industrie-Altbatterien oder die Einstufung von Schlacke als Recycling-Endprodukt.

5. WEITERE BEWERTUNGSERGEBNISSE

5.1 RELEVANZ

Auch wenn die derzeitigen Bestimmungen der Richtlinie noch relevant sind, hebt die Bewertung eine Reihe von Aspekten hervor, die angesichts von Entwicklungen wie dem Übergang zur Kreislaufwirtschaft, klimapolitischen Zielen oder technologischen Fortschritten umfassender durch die Richtlinie behandelt werden müssen.

Die Richtlinie spiegelt zwar die wichtigsten Ziele der Kreislaufwirtschaft wider, wie die Bereitstellung von Rohstoffen und das Recycling, doch es besteht noch erhebliches unerschlossenes Potenzial. Die Richtlinie ist auch nicht ausreichend dafür ausgelegt, technische Neuerungen problemlos aufzunehmen. So fallen beispielsweise Lithium-Batterien zwar in den Geltungsbereich der Richtlinie, werden jedoch nicht als eigene Kategorie behandelt, und es gibt keinen Mechanismus zur Aufnahme neuer chemischer Zusammensetzungen von Batterien in die Richtlinie. Ferner wird in der Richtlinie nicht ausdrücklich auf die Möglichkeit eingegangen, fortschrittlichen Batterien ein „zweites Leben“ zu geben[9].

Das derzeitige, durch die Richtlinie eingeführte System scheint außerdem nicht für den Umgang mit Industriebatterien geeignet zu sein. Es fehlen detaillierte Bestimmungen über die Batteriesammlung, die Einrichtung nationaler Systeme oder die erweiterte Herstellerverantwortung für diese Kategorie von Batterien, deren Zahl in Zukunft sehr schnell steigen wird und die für die Umsetzung von Strategien zur Verringerung der CO_2-Emissionen in der EU unvermeidlich geworden sind.

5.2 KOHÄRENZ UND SCHLÜSSIGKEIT

Viele Interessenträger vertreten die Auffassung, dass die Vorschriften für Batterien in einer reduzierten Anzahl von Rechtsakten zusammengefasst werden sollten, die insbesondere Chemikalien und Fragen des Lebenszyklus-Endes betreffen und klar miteinander verknüpft werden sollten. Außerdem herrscht die Ansicht, dass darüber nachgedacht werden sollte, ob die EU-Chemikaliengesetzgebung (REACH) ein besser geeignetes Instrument für den Umgang mit den in Batterien enthaltenen Chemikalien ist.

Die spezifischen Fragen, die hinsichtlich der Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften ermittelt wurden, betreffen auch die Abgrenzung zu Rechtsvorschriften für Produkte, die Batterien enthalten, und die Umsetzung einer erweiterten Herstellerverantwortung. Die kürzlich verabschiedeten Mindestanforderungen für die erweiterte Herstellerverantwortung gemäß der Abfallrahmenrichtlinie[10] werden dazu beitragen, das Risiko von Unstimmigkeiten zu verringern.

Einige grundlegende Konzepte in der Richtlinie sind nicht klar definiert und einige Ziele bleiben vage, insbesondere diejenigen, die sich nicht auf bestimmte Maßnahmen oder Vorgaben beziehen. Dies gilt insbesondere für die Verringerung der Entsorgung von Batterien als Siedlungsabfälle, die getrennte Sammlung von Fahrzeug- und Industriebatterien oder die Verpflichtung, sicherzustellen, dass Batterien aus Elektro- und Elektronikaltgeräten entfernt werden.

---

[9] Hier sollte der laufende Innovationsdeal für Batterien erwähnt werden, der diesem Thema gewidmet ist.

[10] Richtlinie 2008/98/EG, ABl. L 312 vom 22.11.2008.

Die Mängel in der Schlüssigkeit und Kohärenz der Richtlinie müssen weiter angegangen werden, um Überschneidungen zu vermeiden, Klarheit für die Interessenträger und die Behörden der Mitgliedstaaten zu schaffen und das Funktionieren der erweiterten Herstellerverantwortung zu optimieren.

5.3 EU-MEHRWERT

Die Bewertung enthielt die Schlussfolgerung, es sei angebracht, die Bedingungen für den Verkauf, die Sammlung und das Recycling von Batterien weiterhin auf EU-Ebene festzulegen. Die Umsetzung der Richtlinie wird als wichtiger Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für Batterien angesehen.

Nach Ansicht der Interessenträger sind Handelshemmnisse, sofern überhaupt vorhanden, gegenüber den möglichen Auswirkungen nationaler Vorschriften das geringere Übel. Die Interessenträger haben jedoch auf Fälle hingewiesen, in denen der Mangel an detaillierten Bestimmungen in der Richtlinie die Entwicklung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Recyclingbetriebe behindern und de facto Schranken schaffen könnte (siehe Punkt 3.2 oben), und haben vorgeschlagen, diese auf EU-Ebene anzugehen. Außerdem könnten Lücken bei der Durchsetzung der Richtlinie den Binnenmarkt verzerren, indem sie für Hersteller, die die Bestimmungen der Richtlinie (z. B. über den Schwermetallgehalt oder die ordnungsgemäße Kennzeichnung) strikt befolgen, Nachteile gegenüber Herstellern verursachen, die nicht dieselben Anstrengungen unternehmen.

5.4 BERICHTERSTATTUNG, KENNZEICHNUNG UND INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT

Die Richtlinie hat wirksam dafür gesorgt, dass Geräte- und Fahrzeugbatterien gekennzeichnet werden. Es sind jedoch Verbesserungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Informationen auch den Endnutzer erreichen.

Die Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Sammelquoten für Geräte-Altbatterien machen deutlich, dass die Bestimmungen verschärft werden müssen, um zu gewährleisten, dass die Endnutzer angemessen informiert werden.

Eine Kennzeichnung allein reicht nicht aus. Ergänzende Maßnahmen wie öffentliche Informationskampagnen können ebenfalls wirksam sein. Eine genauere Definition der Verpflichtungen der Hersteller zur Finanzierung solcher Tätigkeiten hätte zu einem stärkeren Bewusstsein der Endnutzer für die von ihnen erwartete Rolle, insbesondere mit Blick auf die Sammlung von Altbatterien, beigetragen.

Berichterstattungspflichten existieren nur im Zusammenhang mit Zielvorgaben. Somit erschwert das Fehlen quantifizierter Ziele die Beurteilung der Leistung der Mitgliedstaaten in Bezug auf diese besonderen Aspekte.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie in Artikel 23 der Batterie-Richtlinie gefordert, hat die Kommission die Richtlinie bewertet und ihre Umsetzung sowie ihre Auswirkungen auf die Umwelt und den Binnenmarkt beurteilt.

Auf der Grundlage der Bewertung der nationalen Berichte kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten die zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen getroffen haben.

Die Bewertung zeigt, dass die Richtlinie positive Ergebnisse in Bezug auf die Umweltqualität, die Förderung des Recyclings und ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts für Batterien und Recyclingmaterial erbracht hat.

Die in einigen Rechtsvorschriften oder bei ihrer Umsetzung festgestellten Unzulänglichkeiten verhindern jedoch, dass die Ziele der Richtlinie vollständig erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die Sammlung von Altbatterien und die Effizienz der stofflichen Verwertung.

Darüber hinaus wirft das Fehlen eines effizienten Mechanismus zur Aufnahme technologischer Neuerungen und neuer Verwendungsmöglichkeiten von Batterien in die Richtlinie Zweifel daran auf, ob sie geeignet ist, mit den raschen technologischen Entwicklungen in diesem Bereich Schritt zu halten.

Die weiteren Arbeiten sollten insbesondere auf die Ermittlung und Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen abzielen, mit denen die Auswirkungen der Richtlinie auf den Umweltschutz, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Förderung der Kreislaufwirtschaft und der Strategien zur Verringerung von CO_2-Emissionen sowie die Fähigkeit zur Anpassung an technologische und wirtschaftliche Entwicklungen verbessert werden können.