

01.02.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1000. Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2021

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020**COM(2020) 798 final; Ratsdok. 13944/20****A**

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- U
1. Der Bundesrat begrüßt den Verordnungsvorschlag. Er befürwortet, dass der Regelungsinhalt gegenüber der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren, die mit dem neuen Verordnungsvorschlag aufgehoben werden soll, die gesamte Batterie-Wertschöpfungskette miteinbezieht und nicht auf die Kreislaufwirtschaft beschränkt ist. Der Vorschlag ist ein wichtiger Schritt im Rahmen der strategischen Ausrichtung des europäischen Grünen Deals, des neuen Aktionsplans der Kreislaufwirtschaft, des Aktionsplans für Batterien und der neuen Industriestrategie für Europa sowie der Strategie für eine nachhaltige und intelligente Mobilität.

Positiv hervorzuheben sind zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft beispielsweise die nachfolgend aufgeführten Regelungsinhalte:

- die gestaffelte Einführung einer Recyclingeffizienzquote für lithiumhaltige Batteriesysteme mit 65 Prozent ab 1. Januar 2025,
- die gestaffelte Einführung von stoffspezifischen Verwertungsquoten ab 1. Januar 2026 für Kobalt, Lithium, Blei, Kupfer und Nickel,
- die gestaffelte Einführung von Mindest-Rezyklatgehalten bei Industrie-, Traktions- und Starterbatterien mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh für Kobalt, Blei, Lithium und Nickel ab 1. Januar 2030.

- U 2. Insbesondere hält er es auch für sinnvoll, dass die stoffbezogenen Anforderungen an Batterien und Akkumulatoren in einer Rechtsgrundlage vereint festgelegt werden. Eine solche Regelung hilft insbesondere zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten auf dem Gebiet der Marktüberwachung.

Dennoch sieht der Bundesrat in einigen Punkten des Verordnungsvorschlags Überarbeitungs- und Anpassungsbedarf:*

- U 3. Der Bundesrat begrüßt die Angleichung der Begriffsbestimmungen zwischen dem Verordnungsvorschlag und der europäischen Marktüberwachungsverordnung (EU 2019/1020 - Marktüberwachungsverordnung).

Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass in den vorgenannten Vorschriften der Begriff „Hersteller“ unterschiedlich definiert ist. Dafür wird im Verordnungsvorschlag der Begriff „Erzeuger“ eingeführt, der analog zur Begriffsbestimmung „Hersteller“ der Marktüberwachungsverordnung verwendet wird; das heißt, es handelt sich um die gleichen Akteure. Unabdingbar für die Anwendbarkeit der Vorschriften sind eindeutige Begriffsbestimmungen.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich für eine Angleichung der Begriffe auf EU-Ebene einzusetzen.

Sollten diese unterschiedlichen Begriffsbestimmungen allerdings damit zusammenhängen, dass der Begriff „Hersteller“ im Abfallrecht und auch im Verordnungsvorschlag wegen der erweiterten Herstellerverantwortung bereits ander-

* Gilt bei Annahme von einer der nachfolgenden Ziffern als mitbeschlossen.

weitig belegt ist, wäre es wünschenswert, dass in den Erwägungsgründen hierzu eine Erklärung aufgenommen werden würde.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich alternativ dafür einzusetzen, dass in die Erwägungsgründe zum Verordnungsvorschlag Erklärungen zu den unterschiedlichen Bestimmungen des Begriffs „Hersteller“ im Verordnungsvorschlag und in der Marktüberwachungsverordnung und zur Einführung des Begriffs „Erzeuger“ aufgenommen werden.

- U 4. Der Bundesrat begrüßt das verbraucherfreundliche und praxisnahe Anliegen der Kommission, die „in leichten Verkehrsmitteln wie E-Bikes und E-Scootern verwendeten Batterien als Gerätebatterien“ einzustufen (Erwägungsgrund 12). Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass dieses Anliegen konsequenter in der Verordnung umgesetzt werden sollte. Die Begriffsbestimmung für „leichte Verkehrsmittel“ schließt durch die Formulierung „auf denen sich Verkehrsteilnehmer sitzend fortbewegen“ die E-Scooter faktisch aus. Durch die Abgrenzung „weniger als 750 Watt“ werden außerdem auch die Speed-Pedelecs und die Elektro-Motorroller (2 000 bis 4 000 Watt) nicht unter die leichten Verkehrsmittel subsummiert. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich für eine entsprechende Änderung der Begriffsdefinition und eine klare Abgrenzung zwischen Gerätebatterien (inklusive leichte Verkehrsmittel) und Traktionsbatterien einzusetzen.
- U 5. Der Bundesrat begrüßt die Regelungen im Artikel 11 des Verordnungsvorschlags zur Förderung der Gebrauchsfähigkeit und damit Langlebigkeit von Geräten durch die leichte Entfernen- und Austauschbarkeit von Gerätebatterien. Der Bundesrat bedauert jedoch, dass, entgegen seiner Forderungen, die Regelungen auf in Geräte eingebaute Gerätebatterien (Elektro- und Elektronikgeräte im Sinne der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte) beschränkt bleiben.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die leichte Entfernen- und Austauschbarkeit nicht nur auf Gerätebatterien in Geräten beschränkt bleibt, sondern zumindest auch für zweirädrige Elektrofahrzeuge (S-Pedelecs, E-Bikes), die nicht unter den Anwendungsbereich der 2012/19/EU-Richtlinie fallen, gelten sollte.

- U 6. Der Bundesrat stellt fest, dass viele Regelungsinhalte erst in ferner Zukunft (zum Beispiel ab 2025 oder 2030) greifen. Insbesondere im Hinblick auf die Mindest-Sammelquote für Gerätealtbatterien ist die Regelung wenig ambitioniert. Die bereits seit 26. September 2016 geltende Mindest-Sammelquote von 45 Prozent soll weiterhin bis Ende 2023 gelten. Erst ab 2024 wird die Quote schrittweise angehoben. Laut einer aktuellen deutschlandweiten Studie wird immer noch ein erheblicher Anteil – knapp 18 Prozent – von den getrennt gesammelten Geräte-Alt-batterien über die Restmüll-Tonne mitentsorgt. Um diesem Missstand entgegenzuwirken und dem potenziellen Brandrisiko von lithiumhaltigen Batterien durch eine getrennte Erfassung entgegenzuwirken, ist eine Anhebung der Quote auf europäischer Ebene kurzfristig anzustreben. In Deutschland gilt bereits seit 1. Januar 2021 eine Mindest-Sammelquote von 50 Prozent.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Sinne eines Vorantreibens der Nachhaltigkeit durch höhere Sammelquoten und damit höhere Verwertungsquoten auf ein Zwischenziel vor Ende 2023 hinzuwirken.

- U 7. Der Bundesrat stellt fest, dass die Regelungen zur Sammelquotenberechnung im Anhang XI des Verordnungsvorschlags noch der genaueren Konkretisierung bedürfen. Derzeit nicht geregelt sind der Umgang mit neuen Herstellern am Markt und die Berechnung der Sammelquoten bei einem Herstellerwechsel. Ebenso ist die Herausrechnung der gesammelten Menge an Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln für die Sammelquotenberechnung nicht praxistauglich. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, hier auf eine Überarbeitung der Berechnungsmethodik gegenüber der Kommission hinzuwirken.

- U 8. Der Bundesrat erkennt die maßgebliche Rolle von Lithium-Batterien bei technischer Innovation und E-Mobilität an. Er stellt fest, dass in dem Verordnungsvorschlag Maßnahmen zur Reduzierung der potenziellen Brandgefahr bei lithiumhaltigen Batterien (Kennzeichnungspflicht für lithiumhaltige Batterien ab 1. Januar 2027, Bereitstellung von geeigneten Rücknahmebehältnissen an den Sammelstellen, die den geltenden Sicherheitsanforderungen entsprechen) zwar enthalten sind, hält diese aber nicht für ausreichend, um zukünftig Brände entlang der Entsorgungskette effizient zu reduzieren. Der Bundesrat bittet die

Bundesregierung daher, sich gegenüber der Kommission für die Festlegung von strengeren Anforderungen (zum Beispiel ADR-konforme Behältergestaltung) einzusetzen. Abhängig von den Ergebnissen des in Auftrag gegebenen Gutachtens des Umweltbundesamts zur „Einführung eines Pfandsystems für bestimmte lithiumhaltige Batterien“ sollten aus Sicht des Bundesrates vorrangig einheitliche Pfandsysteme auf EU-Ebene vorangetrieben werden.

- U 9. Der Bundesrat begrüßt die Einführung eines verbindlichen Recyclingeffizienzziels für das chemische System der Lithium-Batterien und die Anhebung der Quoten für Blei-Säure-Batterien ab 1. Januar 2025. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb in Abweichung von den bestehenden Vorgaben und entgegen dem Erwägungsgrund 86 kein Recyclingeffizienzziel für Nickel-Cadmium-Batterien festgelegt wurde. Des Weiteren fehlt für die Recyclingeffizienzquoten ab 1. Januar 2030 eine Zielvorgabe für sonstige Altbatterien. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für ambitionierte Recyclingeffizienzziele für Nickel-Cadmium-Altbatterien ab 2025 und für sonstige Altbatterien ab 2030 einzusetzen.
- U 10. Der Bundesrat begrüßt die Intention der Kommission zur Regelung von nachhaltigen Batterietechnologien. Er bittet die Bundesregierung, eine Regelung aufzunehmen, die die Mitgliedstaaten auffordert, die Forschung in nachhaltigere Batteriezelltechnologien (unter anderem ressourcenärmere, sicherere Batterien), insbesondere im Bereich der Traktionsbatterien, durch geeignete Programme zu fördern.
- U 11. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Rücknahme von Geräte-Altbatterien durch Rücknahmesysteme grundsätzlich bewährt hat. Um diese Strukturen in der Praxis auch zukünftig zu gewährleisten, ist es nach Auffassung des Bundesrates erforderlich, dass auf nationaler Ebene ein entsprechender Rechtsrahmen gesetzt werden kann, der unter anderem Folgendes enthält: eine Verpflichtung der Hersteller zur Teilnahme an Rücknahmesystemen, eine Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme durch jedes Rücknahmesystem und eine Überlassungspflicht der sammelnden Akteure an die Rücknahmesysteme. In Deutschland bestehen durch das Batteriegesetz entsprechende Regelungen. Der Bundesrat ist besorgt, dass die Artikel 46 bis 54 der vorgeschlagenen Verordnung diese Rahmensetzung nicht zulassen, und bittet die Bundesregierung, sich

dafür einzusetzen, dass die Mitgliedstaaten auch zukünftig entsprechende Regelungen treffen können.

- Wi 12. Der Bundesrat kritisiert die in Artikel 16 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Regelung, in der sich die Kommission vorbehält, Anforderungen oder Prüfungen über Durchführungsrechtsakte zu regulieren, wenn es zu Verzögerungen in der Erstellung und Annahme von beauftragten harmonisierten Normen kommt. Auch soll die neue Regelung gelten, wenn aus Sicht der Kommission Anforderungen oder Prüfungen in beauftragten harmonisierten Normen nicht ausreichend formuliert seien.

Dies widerspricht den geltenden Regelungen der EU-Normungsverordnung 1025/2012 und dem etablierten Modell des „New Approach“ aus dem Jahr 1985 sowie dessen Weiterentwicklung in das „New Legislative Framework“ mittels Verordnung (EG) Nr. 765/2008. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass diese Regelung kritisch überprüft wird.

Begründung zu Ziffer 12 (nur gegenüber dem Plenum):

Der Verordnungsvorschlag sieht in Artikel 16 die Erteilung der Befugnis für umfangreiche Durchführungsrechtsakte vor. Der Vorbehalt der Kommission führt zu weit, denn im Einzelnen betrifft dies Festlegungen von gemeinsamen Spezifikationen für Anforderungen oder Prüfungen, die in den Artikeln 9, 10, 12 und 13 sowie in Artikel 59 Absatz 5, Buchstabe a zugrunde gelegt werden.

Die Verfahren für harmonisierte Normungen sind in der EU-Normungsverordnung 1025/2012 und mit dem Modell des „New Approach“ aus dem Jahr 1985 und dessen Weiterentwicklung im „New Legislative Framework“ mittels Verordnung (EG) Nr. 765/2008 etabliert.

Die grundlegenden Anforderungen für Produkte werden in Richtlinien und Verordnungen festgelegt – die inhaltlich-technische Ausgestaltung erfolgt dann durch die Fachexperten in den Normungsgremien. Diese Experten kommen aus relevanten Bereichen wie der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, der Forschung, des Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutzes.

Die europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI führen ein transparentes Verfahren durch, bei dem sich alle interessierten Stakeholder einbringen können. Die durchgängige Transparenz des Verfahren schafft eine hohe Planbarkeit für alle Beteiligten. Die Entscheidungen werden im Konsens getroffen, erfahren breite Akzeptanz und gelten für den gesamten Binnenmarkt. Bei diesem Verfahren sollte es verbleiben.

- U 13. Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass auf dem EU-Binnenmarkt die Regelungen gegenüber importierten Waren nur schwer kontrolliert werden können. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene interne Fertigungskontrolle ist für importierte Waren aus Drittländern nicht verifizierbar. Daher empfiehlt der Bundesrat, insbesondere mit Blick auf die Ausweitung der Stoffbeschränkungen in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags, eine externe Fertigungskontrolle durch eine in der EU notifizierte Konformitätsbewertungsstelle einzuführen.

Begründung zu Ziffer 13 (nur gegenüber dem Plenum):

In Artikel 6 des Verordnungsvorschlags werden Stoffbeschränkungen für Batterien festgelegt. Neben den bisher bereits in der Richtlinie 2006/66/EG in Artikel 4 genannten Stoffbeschränkungen für Cadmium und Quecksilber wird auch auf die Stoffbeschränkungen in Anhang XVII der REACH-Verordnung Bezug genommen. In Artikel 6 wird der Kommission zudem das Recht zu delegierten Rechtsakten für weitere Stoffbeschränkungen eingeräumt.

Die Einhaltung von Produktanforderungen – so auch der Stoffbeschränkungen nach Artikel 6 – erfolgt gemäß Artikel 17 des Verordnungsvorschlags. In den Absätzen 2 und 3 wird das Verfahren zur Konformitätsbewertung definiert. In Teil A des Anhangs VIII ist lediglich eine interne Fertigungskontrolle vorgesehen, wie es auch derzeit nach der Richtlinie 2006/66/EG gefordert ist.

Aufgrund der Ausweitung der nach Artikel 6 des Verordnungsvorschlags zu beachtenden Stoffbeschränkungen auf eine Vielzahl von gefährlichen Stoffen erscheint eine reine interne Fertigungskontrolle nicht mehr ausreichend. Insbesondere bei der Batterieherstellung erfolgt ein erheblicher Anteil der Produktion in Drittländern. Ohne eine Konformitätsbewertung durch eine in der EU notifizierte Konformitätsbewertungsstelle lassen sich die in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags definierten Stoffbeschränkungen nicht überwachen. Daher ist es zwingend erforderlich, dass auch für die Produktanforderungen nach Artikel 6 des Verordnungsvorschlags die Konformitätsbewertung nach Anhang VIII, Teil B erfolgt.

- U 14. Der Bundesrat stellt fest, dass in Kapitel IX Artikel 67 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags keine Frist für den Beschluss der Kommission über die Einwände der anderen Mitgliedstaaten oder der Kommission im Rahmen des Schutzklauselverfahrens genannt wird. Dies ist jedoch für den Abschluss des Schutzklauselverfahrens und die Umsetzung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass in Artikel 67 Absatz 1 des Ver-

ordnungsvorschlags eine Frist für die Fassung des Beschlusses der Kommission genannt wird.

B

15. Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.