EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.12.2010
KOM(2010) 698 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om undtagelsen fra forbuddet mod cadmium, der er givet for bærbare batterier og akkumulatorer til anvendelse i batteridrevet håndværktøj

i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2006/66/EF af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF

INDLEDNING

Batteridirektivet (direktiv 2006/66/EF[1]) tilstræber at forbedre miljøpræstationerne for batterier og akkumulatorer og for aktiviteter udført af alle involverede operatører i hele deres livscyklus. Direktivet fastsætter specifikke regler for markedsføringen af batterier og akkumulatorer på markedet og for indsamling, behandling, genvinding og bortskaffelse af udtjente batterier og akkumulatorer. Direktivet forbyder navnlig markedsføringen af batterier og akkumulatorer, som indeholder kviksølv og cadmium.

Forbuddet gælder ved overskridelsen af fastsatte vægtprocentgrænser, og der er en række undtagelser fra forbuddet. I direktivets artikel 4, stk. 3, litra c), er der fastsat en specifik undtagelse, som tillader brugen af cadmium i bærbare batterier og akkumulatorer til batteridrevet håndværktøj. Det er denne undtagelse, der behandles i nærværende rapport. Eksempler på batteridrevet håndværktøj er værktøj, som forbrugere og fagfolk anvender til drejning, fræsning, slibning, formaling, savning, skæring, klipning, boring, hulning, stansning, hamring, nitning, skruning, polering eller lignende forarbejdning af træ, metal og andre materialer, og redskaber til slåning, klipning og andre haveaktiviteter.

Ifølge direktivets artikel 4, stk. 4, tager Kommissionen undtagelsen i artikel 4, stk. 3, litra c), op til revision og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport senest den 26. september 2010. Rapporten ledsages om nødvendigt af relevante forslag med henblik på at forbyde cadmium i batterier og akkumulatorer. Når udtrykket "batterier" anvendes i rapporten, omfatter det både bærbare batterier og akkumulatorer.

OPLYSNINGER INDSAMLET FOR AT VURDERE UNDTAGELSEN

Som led i forberedelsen af eventuelle lovforslag vedrørende undtagelsen har Kommissionen indsamlet oplysninger om fordele og ulemper ved forskellige politiske løsninger, herunder om deres økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger, i overensstemmelse med retningslinjerne for konsekvensanalyse[2].

I 2003 offentliggjorde Kommissionen undersøgelsen 'Impact assessment on selected policy options for revision of the Batteries Directive'[3] (konsekvensanalyse af løsningsforslagene i forbindelse med revisionen af batteridirektivet), som blev udført af virksomheden Bio Intelligence Service, for at forberede revisionen af det gamle direktiv om batterier (direktiv 91/157/EØF, senere ophævet ved direktiv 2006/66/EF). Heri erklærede de sagkyndige, at for bærbare NiCd-batterier og de tilknyttede lokale risici kunne det ved beregningen af risikofaktordata ikke udelukkes, at det var relevant med et forbud mod brugen af cadmium. På det tidspunkt, hvor rapporten blev lavet, lod det dog ikke til, at der fandtes egnede alternativer til bærbare NiCd-batterier til batteridrevet håndværktøj. Indsamlings- og genvindingsraterne for bærbare NiCd-batterier og håndhævelsen af gældende forskrifter for afbrændingsanlæg og affaldsdeponier blev nævnt som andre væsentlige faktorer ved begrænsningen af lokale risici.

Der er siden fremkommet nye oplysninger - som går ud over, hvad der var til rådighed i 2006, hvor direktivet blev vedtaget – herunder navnlig en EU-risikovurderingsrapport (2008), en

---

1 EUT L 266 af 26.9.2006, s. 1 Senest ændret ved direktiv 2008/103/EF (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 7-8).

2 Se http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

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

undersøgelse med titlen 'Cadmium in power tool batteries' (cadmium i batterier til håndværktøj) offentliggjort af den svenske miljøstyrelse (2009) og en specifik undersøgelse, som Kommissionen bestilte i 2009, med henblik på at lave en syntese og vurdere de foreliggende oplysninger.

I 2008 offentliggjorde Kommissionen en risikovurderingsrapport[4] (RAR) om sundheds- og miljøfarerne ved stoffer, der indeholder cadmium (dvs. metallisk cadmium og cadmiumoxid). I rapporten konstateres, at cadmium i EU hovedsagelig anvendes i produktionen af NiCd-batterier. Risikovurderingen viste, at der er et behov for yderligere specifikke foranstaltninger for at begrænse risikoen for, at arbejdstagerne og miljøet eksponeres for cadmium. Risikovurderingsrapporten konstaterede dog – ligesom EU's risikobegrænsningsstrategi for cadmium, som blev vedtaget i 2008[5] – ikke noget behov for yderligere foranstaltninger til håndtering af de potentielle risici i forbindelse med markedsføring, håndtering, genvinding og bortskaffelse af NiCd-batterier.

I 2009 offentliggjorde det svenske miljøagentur en rapport om cadmium i batteridrevet håndværktøj, som gennemgik mulighederne og konsekvenserne af et forbud[6]. Ifølge rapporten findes der alternativer til NiCd-batterier i håndværktøj. Navnlig udviklingen af én alternativ teknologi - lithium-ion-batterier – er forløbet meget hurtig i de seneste år. De forskellige typer batteriteknologier har hver især fordele og ulemper. I dag er lithium-ion-batterier og nikkel-metalhydrid-batterier fuldt konkurrencedygtige alternativer til NiCd-batterier for så vidt angår pris og præstationer.

I 2009 bestilte Kommissionen en synteseundersøgelse som støtte til revisionen af undtagelsen. Undersøgelsen blev offentliggjort på GD for Miljøs netsted[7] i marts 2010. Målet var at vurdere de foreliggende data og oplysninger og at konstatere og behandle et eventuelt behov for en revision af undtagelsen. De foreliggende data tyder på, at det i dag er teknisk muligt at erstatte NiCd-batterier med de eksisterende lithium-ion- og nikkel-metalhydrid-batterier, med visse forbehold for anvendelser, hvor temperaturen er under 0 °C.

Kontrahenten forsøgte at beregne de økonomiske og sociale virkninger af et eventuelt forbud mod anvendelsen i batteridrevet håndværktøj, men fik store vanskeligheder med at skønne sundheds- og miljøfordelene. Hvis kun de velfunderede årlige omkostninger og fordele inddrages i beregningen, vil de årlige fordele være ca. det samme som omkostningerne. De foreliggende data, der skal bruges til at konstatere eventuelle sundheds- og miljøfordele, er i øjeblikket behæftet med meget stor usikkerhed. Der findes endnu ingen komparativ livscyklusvurdering af de tre batteriteknologier, men den er nødvendig for at færdiggøre en dybtgående cost/benefit-analyse til brug ved revisionen af undtagelsen.

---

4 Se EU-risikovurderingsrapporten for Cd og CdO: http://ecb.jrc.ec.europa.eu/DOCUMENTS/Existing-Chemicals/RISK_ASSESSMENT/REPORT/cdmetalreport303.pdf.

5 Se meddelelse fra Kommissionen om resultaterne af risikovurderingen og strategier for risikobegrænsning for stofferne: cadmium og cadmiumoxid: http://ecb.jrc.ec.europa.eu/DOCUMENTS/Existing-Chemicals/RISK_ASSESSMENT/OJ_RECOMMENDATION/ojrec7440439.pdf.

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

7 ESWI-undersøgelse (2010): http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/pdf/cadmium_report.pdf.

KOMMISSIONENS HØRING AF INTERESSEPARTER

Kommissionen gennemførte en offentlig onlinehøring fra 10. marts til 10. maj 2010, som tog udgangspunkt i den offentliggjorte synteseundersøgelse. Interesseparterne blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til de miljømæssige, sociale og økonomiske virkninger, der kunne være følgen af et fremtidigt forbud mod cadmium i bærbare batterier og akkumulatorer til batteridrevet håndværktøj. De blev også opfordret til at fremsætte yderligere bemærkninger og fremlægge tekniske og videnskabelige data om undtagelsen.

Nogle interesseparter gik ind for at ophæve undtagelsen for brugen af NiCd-batterier i batteridrevet håndværktøj, da de mente, at de økonomiske omkostninger ville være minimale og miljøfordelene betydelige på lang sigt. Andre var imod at ophæve undtagelsen og understregede, at dataene vedrørende de økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger ikke begrunder en ophævelse. Overordnet set bekræftede høringen behovet for en komparativ livscyklusvurdering, så cost/benefit-analysen kan udføres på et solidt grundlag. Et sammendrag af interesseparternes bidrag findes på GD for Miljøs netsted[8].

KONKLUSION

Ifølge direktivets artikel 4, stk. 4, tager Kommissionen undtagelsen i artikel 4, stk. 3, litra c), op til revision og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport senest den 26. september 2010. Rapporten ledsages om nødvendigt af relevante forslag med henblik på at forbyde cadmium i batterier og akkumulatorer.

En undersøgelse udført for Kommissionen i 2003 konkluderede, at der ikke fandtes nogen egnede alternativer på det pågældende tidspunkt. I mellemtiden er der kommet nye oplysninger frem, bl.a. en ny risikovurderingsrapport, en rapport fra den svenske miljøstyrelse og en undersøgelse bestilt af Kommissionen, som sammenfatter de foreliggende oplysninger. I dag er lithium-ion-batterier og nikkel-metalhydrid-batterier fuldt konkurrencedygtige alternativer til NiCd-batterier, dog med visse fordele og ulemper. En ophævelse af undtagelsen ville eventuelt give betydelige miljø- og sundhedsfordele, men skønnet over fordelene er behæftet med stor usikkerhed. Det kan ikke i øjeblikket påvises, at fordelene ved at ophæve undtagelsen ville være klart større end omkostningerne.

De foreliggende undersøgelser og drøftelserne med og mellem interesseparterne lider alle under manglen på underbyggede sammenlignende data om virkningen af de forskellige batterityper, der kan anvendes til batteridrevet håndværktøj. Kun en komparativ

[8] Resultaterne af interessepartshøringen: http://ec.europa.eu/environment/consultations/batteries_en.htm.

livscyklusvurdering af de tre vigtigste alternativer kan skabe grundlaget for en fornuftig konsekvensanalyse af undtagelsen og fjerne den nuværende usikkerhed.

Kommissionen konkluderer, at det på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt at fremsætte forslag, som ophæver den undtagelse, der gælder for cadmium i batterier og akkumulatorer til batteridrevet håndværktøj. Alle forslag om lovgivning på området – med udgangspunkt i en konsekvensanalyse i overensstemmelse med Kommissionens politik – forudsætter sammenlignelige tekniske og videnskabelige oplysninger om omkostninger og fordele ved cadmium og alternativerne hertil i bærbare batterier og akkumulatorer til batteridrevet håndværktøj. Kommissionen vil derfor bestille en komparativ livscyklusanalyse, som genererer oplysninger, der går ud over den nuværende videnskabelige litteratur, og som omfatter et peer review, som det kræves i henhold til videnskabelige kvalitetsstandarder. På grundlag af disse oplysninger og i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i batteridirektivet (direktiv 2006/66/EF) vil Kommissionen om nødvendigt derefter forelægge lovgivningsforslag, der tager sigte på at forbyde cadmium i batterier og akkumulatorer til batteridrevet håndværktøj og ophæver den nuværende undtagelse.