EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.4.2019
COM(2019) 166 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS a jejím dopadu na životní prostředí a na fungování vnitřního trhu

1. ÚVOD

Baterie jsou všude. Jsou zdrojem energie pro naše vozidla a umožňují nám připojit se do komunikačních sítí prostřednictvím osobních zařízení. Skladují energii a pomáhají zajistit čistší veřejnou dopravu. Díky probíhající transformaci způsobu výroby a využívání elektrické energie bude počet baterií na trhu EU nadále růst, čímž se dále zvýší zátěž pro životní prostředí.

Směrnice o bateriích[1] je jediným právním předpisem EU, který je zaměřen výhradně na baterie. Toto je druhá zpráva Komise[2] o směrnici o bateriích. Byla vypracována v souladu s jejím článkem 23, který Komisi ukládá povinnost vypracovat zprávu o provádění této směrnice a jejím dopadu na životní prostředí a na fungování vnitřního trhu. Komise musí do své zprávy zahrnout hodnocení některých specifických hledisek směrnice, zejména:

- vhodnost dalších opatření k řízení rizik u baterií obsahujících těžké kovy,
- vhodnost minimálních cílů sběru pro všechny odpadní přenosné baterie,
- možné zavedení dalších cílů, a
- vhodnost úrovní recyklační účinnosti stanovených směrnicí.

Hodnocení je součástí procesu, který by mohl vést k revizi směrnice s cílem zohlednit vývoj v sociální oblasti a v oblasti politiky, jako je přechod k oběhovému hospodářství a nízkouhlíkové politice, který zahrnuje zvýšené využívání baterií v rámci elektrické mobility a decentralizovaného skladování energie. Součástí nového politického kontextu je také iniciativa „Evropské aliance pro baterie“ (EBA), jejímž cílem je zajistit celý hodnotový řetězec pro výrobu pokročilých článků a baterií v EU. Související strategický akční plán týkající se baterií[3] zahrnuje závazek navrhnout inovativní regulaci, která obstojí i v budoucnu a v níž bude mít daná směrnice klíčovou roli.

Cílem směrnice o bateriích je minimalizovat nepříznivý dopad baterií a odpadních baterií na životní prostředí a přispět k ochraně, zachování a zlepšení kvality životního prostředí. Zároveň má zajistit hladké fungování vnitřního trhu.

Směrnice se zabývá dopady baterií na životní prostředí, pokud jde o jejich nebezpečné složky. Pokud se použité baterie na konci své životnosti ukládají na skládky, spalují nebo nevhodným způsobem odstraňují, látky v nich obsažené mohou proniknout do životního prostředí, ohrozit jeho kvalitu a nepříznivě ovlivnit lidské zdraví. Směrnice tato rizika řeší tím, že stanoví omezení přítomnosti nebezpečných složek v bateriích a zavedení opatření, jež mají zajistit řádné nakládání s odpadními bateriemi.

Směrnice vyžaduje, aby členské státy co nejvíce rozšířily oddělený sběr odpadních baterií, a stanoví cílové hodnoty pro sběr odpadních baterií a recyklační účinnost. Členské státy jsou povinny zajistit, aby se do roku 2016 sbíralo až 45 % množství odpadních baterií, jež se uvádí na trh.

---

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. L 266, 26.9.2006, s. 1, ve znění pozdějších předpisů).

[2] COM(2017) 088 final.

[3] COM(2018) 293 final – PŘÍLOHA 2.

Všechny sebrané baterie musí být recyklovány pomocí postupů, které dosáhnou alespoň minimální účinnosti stanovené ve směrnici, aby bylo dosaženo vysoké úrovně materiálového využití. Cílové hodnoty jsou vymezeny pro tři skupiny baterií: olověné, nikl-kadmiové a všechny ostatní baterie („všeobecná kategorie“).

Výrobci baterií a výrobků obsahujících baterie jsou odpovědní za nakládání s odpadem z baterií, které uvádějí na trh („rozšířená odpovědnost výrobce“).

2. VYPRACOVÁNÍ ZPRÁVY

Tato zpráva vychází z několika zdrojů informací: i) zpráv členských států[4] za tříleté období od 26. září 2012 do 26. září 2015; ii) výsledků hodnocení směrnice Komisí v roce 2018[5]; a iii) informací o úrovních sběru a recyklační účinnosti předložených Komisi[6].

Dobře zdokumentované dosavadní provádění směrnice je samo o sobě příspěvkem k hodnocení. Vyhodnocení získaných informací Komisí podpořili i nezávislí konzultanti[7]. Hodnocení se řídilo zásadami politiky Evropské komise pro zlepšování právní úpravy. Směrnice byla navíc částečně vyhodnocena v roce 2014 spolu s dalšími směrnicemi o tocích odpadů (dále jen „kontrola účelnosti“)[8]. V současném hodnocení se spolu s tématy vyžadovanými článkem 23 směrnice posuzovalo pět obvyklých kritérií, tj. relevance, účinnost, účelnost, soudržnost a přidaná hodnota EU. Byly rovněž zkoumány klíčové otázky zjištěné v rámci kontroly účelnosti.

3. DOPAD NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Směrnice přispěla k poklesu používání nebezpečných látek v bateriích a k prevenci ukládání odpadních přenosných baterií na skládky nebo jejich spalování, neučinila tak ovšem v očekávané míře. Rizika pro životní prostředí tedy přetrvávají.

3.1. CHEMICKÉ LÁTKY

Směrnice sice snížila množství rtuti a kadmia v bateriích, ale nevedla ke snížení obsahu ostatních nebezpečných látek. „Staré“ typy baterií obsahující rtuť a kadmium se nadále používají a „nové“ baterie obsahují škodlivé látky, jako je kobalt a některé organické elektrolyty.

---

4 Před poslední změnou v červnu 2018 směrnice od členských států vyžadovala, aby Komisi předkládaly zprávu o jejím provádění každé tři roky. Za tímto účelem byl rozhodnutím Komise 2009/851/ES stanoven dotazník. Tato povinnost již byla zrušena.

5 Viz pracovní dokument útvarů Komise SWD(2019)1300.

6 Viz internetové stránky Eurostatu.

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“ (podkladová studie k vypracování zprávy o provádění směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech*.

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“* (podkladová studie k hodnocení směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech).

8 SWD/2014/0209.

Směrnice podporuje vývoj baterií obsahujících menší množství nebezpečných látek. Neuvádí však kritéria pro identifikaci příslušných látek (včetně těžkých kovů) ani druh opatření týkajících se nakládání s těmito látkami, jež by mohla být přijata. Z hodnocení proto vyplývá, že tyto otázky by mohly být lépe řešeny jinými právními nástroji.

3.2. SBĚR A RECYKLACE ODPADNÍCH BATERIÍ

Pokud jde o plnění povinností týkajících se sběru a recyklace, členské státy oznámily, že po provedení směrnice byla na vnitrostátní úrovni zavedena opatření pro sběr, zpracování a recyklaci odpadních baterií.

Většina členských států splnila nebo překročila cílovou hodnotu **sběru odpadních přenosných baterií** pro rok 2012 (stanovenou na 25 %), ale pouze 14 členských států splnilo **cíl pro rok 2016** (stanovený na 45 %). Hodnocení upozorňuje na to, že tyto cíle zpravidla nepostačují k zajištění vysoké úrovně sběru odpadních přenosných baterií. Ustanovení týkající se sběru jednotlivých typů baterií jsou příliš různorodá – stanoven byl pouze cíl pro sběr přenosných baterií, ne však pro průmyslové a automobilové baterie.

Nakládání s použitými bateriemi v EU nadále vzbuzuje obavy. Odhadem 56,7 % všech odpadních přenosných baterií ročně se nesbírá. Výsledkem je, že se přibližně 35 000 tun odpadních přenosných baterií dostalo do toků komunálního odpadu, což mělo za následek nepříznivý dopad na životní prostředí a ztrátu zdrojů. Toto množství je dostatečně významné na to, aby ohrozilo dosažení cílů směrnice v oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud jde o **úroveň recyklace**, převážná většina odpadních baterií shromážděných sběrem v EU se recykluje v souladu s požadavky směrnice. Několik málo případů, kdy není zajištěna recyklace, lze vysvětlit nedostatkem specializovaných recyklačních zařízení. Kromě toho procesy recyklace baterií splnily **cíle v oblasti energetické účinnosti** stanovené směrnicí, zejména v případě olověných baterií a v menší míře i v případě nikl-kadmiových a „ostatních“ baterií.

Celkový cíl směrnice, jímž je dosažení vysoké úrovně materiálového využití, však není plněn. Směrnice se zaměřuje pouze na dvě látky – olovo a kadmium – a nebere v úvahu jiné cenné složky, jako je kobalt nebo lithium. Definice recyklační účinnosti navíc nejsou zaměřeny na zvýšení materiálového využití.

S ohledem na technický pokrok a získané praktické zkušenosti lze dospět k závěru, že současné minimální cíle pro sběr odpadních přenosných baterií a minimální požadavky na recyklaci nejsou přiměřené. Měly by se proto zvážit další cíle v oblasti sběru a recyklace.

4. DOPAD NA VNITŘNÍ TRH

V porovnání s předchozím stavem, kdy se jednotlivé požadavky stanovovaly na vnitrostátní úrovni, směrnice významně přispěla k hladkému fungování jednotného trhu s bateriemi.

Celkově má směrnice příznivý hospodářský dopad na odvětví spojená s výrobou a recyklací baterií. I když pro průmyslové subjekty přinesla značné náklady, zúčastněné strany se obecně shodují na tom, že tyto náklady jsou vyváženy současnými a budoucími přínosy.

Ačkoli soulad se směrnicí zahrnuje složité postupy, z nichž některé mohou místním orgánům způsobit významné náklady, vnitrostátní správní orgány se nedomnívají, že provádění směrnice zahrnuje zbytečnou regulační zátěž.

Hodnocení zdůrazňuje, že požadavek směrnice, aby všechny sběrem shromážděné baterie prošly zpracováním a recyklací, je klíčový pro zajištění životaschopnosti recyklačních činností. Tato povinnost ve spojení s účinným a dostatečným sběrem přispívá k zajištění dodávek surovin pro subjekty provádějící recyklaci, což přináší recyklačním činnostem lepší hospodářské výsledky.

Kromě snížení závislosti EU na dovozu obzvláště důležitých surovin – včetně těch kritických – může mít recyklace hospodářské přínosy. Směrnice však tyto pozitivní účinky omezuje, neboť stanoví cíle v oblasti účinnosti pouze pro olovo a kadmium.

V řadě případů nejsou povinnosti a definice obsažené ve směrnici velmi podrobné, což mohlo mít dopad na dosaženou úroveň harmonizace. K aspektům, které vyžadují další objasnění, patří například rozdíly v klasifikaci použitých baterií podle seznamu odpadů, kritéria pro udělování výjimek z povinností odstranitelnosti nebo označování, povinnosti sběru odpadních průmyslových baterií nebo uznání strusky jako konečného recyklovaného výrobku.

5. DALŠÍ VÝSLEDKY HODNOCENÍ

5.1 RELEVANCE

Ačkoli jsou stávající ustanovení směrnice stále relevantní, hodnocení poukázalo na řadu aspektů, které směrnice musí řešit komplexněji s ohledem na vývoj, včetně přechodu k oběhovému hospodářství, cílů politiky v oblasti klimatu nebo technologického pokroku.

Směrnice sice zohlednila klíčové cíle oběhového hospodářství – například řešení dodávek materiálů a recyklaci – stále však existuje značný nevyužitý potenciál. Směrnice rovněž není dostatečně uzpůsobená ke snadnému zapracování technologických novinek. Například lithiové baterie jsou sice zahrnuty do oblasti působnosti směrnice, nejsou ovšem považovány za zvláštní kategorii a neexistuje žádný mechanismus, jímž by se do směrnice dala začlenit nová chemická složení baterií. Stejně tak se směrnice výslovně nezabývá možností druhého využití pokročilých baterií[9].

Stávající systém zavedený směrnicí se nezdá být vhodný ani pro nakládání s průmyslovými bateriemi. Neexistují žádná podrobná pravidla pro sběr baterií, zřizování vnitrostátních systémů nebo rozšířenou odpovědnost výrobce za tuto kategorii baterií, jejichž počet se v budoucnosti bude prudce zvyšovat a které se staly nevyhnutelnými pro provádění nízkouhlíkových politik v EU.

5.2 SOUDRŽNOST A VNITŘNÍ SOULAD

Mnoho zúčastněných stran se domnívá, že ustanovení týkající se baterií by se měla soustředit do omezeného počtu legislativních aktů, zejména pokud jde o chemické látky a otázky skončení životnosti, a že by mezi těmito právními akty měl být jasný vztah. Domnívají se také, že je třeba zvážit, zda nejsou pro úpravu nakládání s chemickými látkami v bateriích vhodnější právní předpisy EU o chemických látkách (REACH).

[9] Je třeba zmínit probíhající inovační dohodu o bateriích, která se má právě touto otázkou zabývat.

Konkrétní problémy zjištěné v souvislosti se souladem s ostatními právními předpisy EU se rovněž vztahují k vymezení působnosti s právními předpisy, které se týkají výrobků obsahujících baterie, a k provádění rozšířené odpovědnosti výrobce. Nedávno přijaté minimální požadavky na rozšířenou odpovědnost výrobce podle rámcové směrnice o odpadech[10] pomohou řešit rizika nesouladu.

Některé základní pojmy směrnice nejsou přesně vymezeny a některé cíle jsou i nadále nekonkrétní, zejména ty, které se netýkají konkrétních opatření nebo cílů. To platí zejména pro omezení míry odstraňování baterií jako komunálního odpadu, oddělený sběr automobilových a průmyslových baterií, nebo povinnost zajistit, aby byly baterie odstraněny z odpadních elektrických a elektronických zařízení.

Je třeba dále řešit nedostatky směrnice v oblasti jejího vnitřního souladu a soudržnosti s cílem zabránit překrývání, zajistit jednoznačnost pro zúčastněné strany a orgány členských států a v nejvyšší možné míře zvýšit fungování rozšířené odpovědnosti výrobce.

5.3 PŘIDANÁ HODNOTA EU

Hodnocení dospělo k závěru, že je vhodné nadále stanovovat podmínky pro prodej, sběr a recyklaci baterií na úrovni EU. Provádění směrnice je vnímáno jako významný přínos k dobrému fungování jednotného trhu s bateriemi.

Zúčastněné strany se domnívají, že obchodní překážky, pokud existují, mají menší význam ve srovnání s tím, jaký dopad mohou mít vnitrostátní předpisy. Zúčastněné strany nicméně poukázaly na případy, kdy by nedostatečná podrobnost směrnice mohla bránit vytvoření rovných podmínek pro subjekty provádějící recyklaci, a mohly by tak vzniknout skutečné překážky (viz bod 3.2 výše), a navrhly je řešit na úrovni EU. Nedostatky v prosazování směrnice by rovněž mohly narušit vnitřní trh tím, že budou znevýhodňováni výrobci, kteří přísně dodržují ustanovení směrnice (např. úrovně těžkých kovů nebo zajištění řádného označování), ve srovnání s výrobci, kteří nevyvíjejí stejné úsilí.

5.4 PODÁVÁNÍ ZPRÁV, OZNAČOVÁNÍ A INFORMACE PRO VEŘEJNOST

Směrnice účinně zajišťuje označování přenosných a automobilových baterií. Je však třeba dosáhnout zlepšení, aby se zajistilo, že se informace dostanou až ke koncovým uživatelům.

Potíže při dosahování cílových hodnot sběru pro odpadní přenosné baterie ukazují, že je třeba posílit ustanovení, jejichž cílem je zajistit, aby byli koncoví uživatelé náležitě informováni.

Samotné označování nestačí. Účinné mohou být i doplňkové činnosti, jako jsou veřejné informační kampaně. Přesnější vymezení povinností výrobců, pokud jde o financování těchto činností, by koncovým uživatelům pomohlo lépe pochopit úlohu, která se od nich očekává, například pokud jde o sběr použitých baterií.

Povinnosti podávat zprávy jsou stanoveny pouze v případě, že jsou stanoveny cíle. Neexistence kvantifikovaných cílů proto velmi ztěžuje posouzení výkonnosti členských států v těchto konkrétních ohledech.

[10] Směrnice 2008/98/ES, Úř. věst. L 312, 22.11.2008.

6 ZÁVĚRY

Komise vyhodnotila směrnici o bateriích v souladu s jejím článkem 23 a posoudila její provádění spolu s jejím dopadem na životní prostředí a na vnitřní trh.

Na základě posouzení vnitrostátních zpráv Komise dospěla k závěru, že členské státy přijaly opatření nezbytná k provedení ustanovení směrnice.

Hodnocení ukazuje, že směrnice přinesla pozitivní výsledky, pokud jde o lepší životní prostředí, podporu recyklace a lepší fungování vnitřního trhu s bateriemi a recyklovanými materiály.

Zjištěná omezení některých právních ustanovení nebo jejich provedení však brání tomu, aby směrnice plnila své cíle v plné míře. Platí to zejména pro sběr odpadních baterií nebo účinnost materiálového využití.

Neexistence účinného mechanismu, jímž by se do směrnice zapracovávaly technologické novinky a nová využití baterií, navíc vyvolává pochybnosti o její schopnosti držet krok s rychlým technologickým vývojem v této oblasti.

Další kroky by se měly zaměřit zejména na určení a posouzení proveditelnosti opatření s cílem zlepšit dopad směrnice na ochranu životního prostředí, řádné fungování vnitřního trhu, podporu oběhového hospodářství a nízkouhlíkových politik, jakož i posílit schopnost přizpůsobit se technologickému a hospodářskému vývoji.