EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiivi 2006/66/EÜ (mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ) rakendamise ning selle keskkonnale ja siseturu toimimisele avalduva mõju kohta

1. SISSEJUHATUS

Patareisid ja akusid kasutatakse igal pool. Patareid ja akud on sõidukite energiaallikaks ja võimaldavad meil isiklikke seadmeid kasutades sidevõrkudega ühendust luua. Patareid ja akud salvestavad energiat ja aitavad ühistransporti keskkonnahoidlikumaks muuta. Kuna elektri tootmise ja kasutamise viisid on muutumas, suureneb patareide ja akude arv ELi turul veelgi, mis avaldab senisest suuremat survet keskkonnale.

Patareidirektiiv[1] on ainus ELi õigusakt, mis on täielikult pühendatud patareidele ja akudele. Käesolev on komisjoni teine aruanne[2] patareidirektiivi kohta. See on koostatud vastavalt kõnealuse direktiivi artiklile 23, mille kohaselt peab komisjon koostama aruande, milles käsitletakse direktiivi rakendamist ning selle mõju keskkonnale ja siseturu toimimisele. Komisjoni aruanne peab sisaldama hinnangut direktiivi teatavatele konkreetsetele aspektidele, eelkõige järgmisele:

- raskmetalle sisaldavaid patareisid ja akusid käsitlevate täiendavate riskijuhtimismeetmete asjakohasus;
- kõigi kantavate patareide ja akude jaoks sätestatud minimaalsete kogumise sihtarvude asjakohasus;
- täiendavate sihtarvude võimalik kehtestamine ning
- direktiivis sätestatud ringlussevõtumäärade asjakohasus.

Hindamine on osa protsessist, mis võib viia direktiivi läbivaatamiseni, et võtta arvesse sotsiaalseid ja poliitilisi arengutendentse, nagu üleminek ringmajandusele ja vähese CO_2-heite poliitika, millega kaasneb patareide ja akude suurem kasutamine elektrilise liikuvuse tagamiseks ja energia detsentraliseeritud salvestamiseks. Euroopa akuliit (European Batteries Alliance, EBA), mille eesmärk on tagada ELis kogu väärtusahel täiustatud elementide ning patareide ja akude tootmiseks, on samuti osa sellest uuest poliitilisest kontekstist. Selle teema kohane akude strateegiline tegevuskava[3] sisaldab kohustust kavandada uuenduslikku ja tulevikukindlat regulatsiooni, mille põhikomponent on kõnealune direktiiv.

Patareidirektiivi eesmärk on vähendada patareide ja akude ning nende jäätmete kahjulikku keskkonnamõju, kaitsta ja säilitada keskkonda ning aidata parandada keskkonna kvaliteeti. Samuti on selle eesmärk tagada siseturu tõrgeteta toimimine.

Direktiivis käsitletakse patareide ja akude keskkonnamõju, mis tuleneb neis sisalduvatest ohtlikest komponentidest. Kui kasutatud patareid ja akud ladestatakse prügilasse, põletatakse ära või kui neid ei kõrvaldata nõuetekohaselt olelusringi lõpus, võivad nendes sisalduvad ained sattuda keskkonda ning mõjutada keskkonna kvaliteeti ja inimeste tervist. Nende riskidega tegelemiseks on direktiiviga ette nähtud patareides ja akudes sisalduvate ohtlike komponentide vähendamine ja selliste meetmete kehtestamine, millega tagatakse patarei- ja akujäätmete nõuetekohane käitlemine.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiiv 2006/66/EÜ, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (ELT L 266, 26.9.2006, lk 1, nagu seda on muudetud).

[2] COM/2017/088 final.

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

Direktiiviga nõutakse, et liikmesriigid koguksid patarei- ja akujäätmeid liigiti võimalikult palju ning näeksid ette patarei- ja akujäätmete kogumise ja ringlussevõtu sihtarvud. Liikmesriigid olid kohustatud tagama, et 2016. aastaks kogutaks kantavate patareide ja akude jäätmeid 45 % ulatuses turule lastud kogusest.

Kõikide kogutud patareide ja akude ringlussevõtul tuleb kasutada protsesse, millega saavutatakse vähemalt direktiiviga kehtestatud miinimummäärad, et saavutada materjalide taaskasutamise kõrge tase. Sihtarvud on kindlaks määratud kolme patareide ja akude rühma jaoks: plii-, kaadmiumnikkel- ja muud patareid („üldliigitus“).

Patareide ja akude ning neid sisaldavate toodete tootjad vastutavad turulelastud patareide ja akude jäätmete käitlemise eest („laiendatud tootjavastutus“).

2. ARUANDE KOOSTAMINE

Käesolev aruanne põhineb mitmel teabeallikal: i) liikmesriikide aruanded,[4] mis hõlmavad kolme aastat alates 26. septembrist 2012 kuni 26. septembrini 2015; ii) järeldused, mis komisjon tegi direktiivi hindamisel 2018. aastal[5]; ning iii) teave komisjonile esitatud kogumis- ja ringlussevõtumäärade kohta[6].

Direktiivi seni hästi dokumenteeritud rakendamine on juba iseenesest andnud teavet hindamiseks. Sõltumatud konsultandid on toetanud komisjoni kogutud teabe hindamisel[7]. Hindamisel on järgitud Euroopa Komisjoni parema õigusloome poliitikat. Lisaks hinnati selle direktiivi teatavaid osi 2014. aastal koos muude jäätmevooge käsitlevate direktiividega („toimivuskontroll“)[8]. Käesoleva hindamise puhul võeti arvesse viit tavapärast kriteeriumi, st direktiivi asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust, sidusust ja ELi lisaväärtust, samuti eespool nimetatud artikli 23 kohaseid teemasid. Samuti on käsitletud toimivuskontrolli käigus kindlaks tehtud põhiküsimusi.

3. MÕJU KESKKONNALE

Direktiiv aitas vähendada ohtlike ainete kasutamist patareides ja akudes ning vältida kantavate patareide ja akude jäätmete prügilasse ladestamist või põletamist, kuid mitte ettenähtud tasemeni. Seetõttu kujutavad need endiselt keskkonnariski.

3.1. KEMIKAALID

Direktiiv aitas vähendada patareides ja akudes sisalduvat elavhõbeda- ja kaadmiumikogust, kuid ei ole viinud muude ohtlike ainete vähenemiseni. Elavhõbedat ja kaadmiumi sisaldavad

---

4 Enne direktiivi viimast muutmist juunis 2018 pidid liikmesriigid selle kohaselt esitama komisjonile rakendamisaruande iga kolme aasta järel. Selleks koostati komisjoni otsusega 2009/851/EÜ küsimustik. See kohustus enam ei kehti.

5 Vt komisjoni talituste töödokument SWD(2019)1300.

6 Vt EUROSTATi veebisait.

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.

vanad patarei- ja akutüübid on endiselt kasutuses ning uut tüüpi patareid ja akud sisaldavad kahjulikke aineid, nagu koobalt ja mõned orgaanilised elektrolüüdid.

Direktiiviga soodustatakse selliste patareide ja akude väljatöötamist, mis sisaldavad ohtlikke aineid väiksemas koguses. Selles ei ole aga täpsustatud asjaomaste ainete (sealhulgas raskemetallide) kindlakstegemise kriteeriume ega võimalikke riskijuhtimismeetmeid, mida saaks võtta. Seega väidetakse hinnangus, et neid küsimusi saaks asjakohasemalt käsitleda muude õiguslike vahenditega.

3.2. PATAREIDE JA AKUDE JÄÄTMETE KOGUMINE JA RINGLUSSEVÕTT

Jäätmete kogumise ja ringlussevõtu kohustuste täitmise kohta teatasid liikmesriigid, et patarei- ja akujäätmete kogumise, käitlemise ja ringlussevõtu meetmed on kehtestatud riigi tasandil pärast direktiivi ülevõtmist.

Enamik liikmesriike saavutas **kantavate patareide ja akude jäätmete kogumise** 2012. aasta sihtarvu (25 %) või ületas seda, kuid ainult 14 liikmesriiki saavutasid **2016. aasta sihtarvu** (45 %). Hinnangus märgitakse, et need sihtarvud ei ole üldiselt piisavad, et tagada kantavate patareide ja akude jäätmete ulatuslik kogumine. Sätted, milles käsitletakse eri liiki patareide ja akude kogumist, on liiga erinevad: sihtarv on seatud üksnes kantavate patareide ja akude, mitte tööstuslike ega mootorsõidukite patareide ja akude kogumiseks.

Kasutatud patareide ja akude käitlemine on ELis endiselt mureküsimus. Aastas jääb hinnanguliselt kogumata 56,7 % kõigist kantavate patareide ja akude jäätmetest. See on viinud olukorrani, kus ligikaudu 35 000 tonni kantavate patareide ja akude jäätmeid jõuab olmejäätmevoogudesse, põhjustades negatiivset keskkonnamõju ja ressursside kadu. See kogus on piisavalt suur, et seada ohtu direktiivi keskkonnakaitse-eesmärkide saavutamine.

Mis puutub **ringlussevõtumäära**, siis suurem osa ELis kogutud patarei- ja akujäätmetest võetakse ringlusse kooskõlas direktiivi nõuetega. Paar juhtumit, kui ringlussevõtt ei ole tagatud, on selgitatavad spetsiaalsete ringlussevõtukohtade puudumisega. Lisaks vastasid patareide ja akude ringlussevõtu protsessid direktiivi kohastele **ringlussevõtumääradele**, eelkõige pliipatareide ja -akude ning vähemal määral kaadmiumnikkelpatareide ja -akude ning muude patareide ja akude puhul.

Direktiivi üldine eesmärk saavutada materjalide taaskasutamise kõrge tase ei ole siiski täidetud. Direktiivis käsitletakse ainult kahte ainet, pliid ja kaadmiumi, ega käsitleta muid väärtuslikke komponente, nagu koobalt ja liitium. Lisaks ei ole ringlussevõtumäärade määratlused suunatud materjalide taaskasutamise suurendamisele.

Arvestades tehnika arengut ja saadud praktilisi kogemusi, võib järeldada, et praegused kantavate patareide ja akude jäätmete kogumise minimaalsed sihtarvud ja ringlussevõtu miinimumnõuded ei ole asjakohased. Seepärast tuleks kaaluda täiendavaid kogumise ja ringlussevõtu sihtarve.

4. MÕJU SISETURULE

Direktiiv on oluliselt kaasa aidanud ühtse patarei- ja akuturu sujuvale toimimisele võrreldes varasema olukorraga, mil kehtisid igas riigis eraldi nõuded.

Üldiselt on direktiivil olnud positiivne majanduslik mõju patareide ja akude tootmise ja ringlussevõtuga seotud sektoritele. Kuigi see on toonud tööstusettevõtjatele kaasa märkimisväärseid kulusid, on sidusrühmad üldiselt nõus, et praegu ja tulevikus saadav kasu kaalub need üles.

Kuigi direktiivi nõuete täitmine on seotud keerukate protseduuridega, millest mõni võib kohalike ametiasutuste jaoks tekitada märkimisväärseid kulusid, ei leia riigi ametiasutused, et direktiivi rakendamine tooks kaasa tarbetut regulatiivset koormust.

Hinnangus rõhutatakse seda, et direktiivi nõue käidelda ja võtta ringlusse kõik kokku kogutud patareid ja akud, on oluline ringlussevõtu jätkusuutlikkuse tagamiseks. See kohustus, mis on seotud tõhusa ja piisava kogumisega, aitab tagada ringlussevõtjate varustamise toorainega, toetades paremate majandustulemuste saavutamist ringlussevõtu valdkonnas.

Lisaks eriti oluliste, sealhulgas kriitilise tähtsusega toorainete impordist sõltumise vähendamisele ELis võib ringlussevõtt olla kasulik ka majandusele. Direktiiviga piiratakse aga kõnealust positiivset mõju, kuna sellega kehtestatakse üksnes plii ja kaadmiumi ringlussevõtu määrad.

Paljudel juhtudel ei ole direktiivis sätestatud kohustused ja määratlused väga üksikasjalikud, mis võis mõjutada saavutatud ühtlustamistaset. Täiendavat selgitamist vajavad aspektid on näiteks erinevused kasutatud patareide ja akude liigitamisel vastavalt jäätmenimistule, kõrvaldamis- ja märgistamiskohustustest erandite tegemise kriteeriumid, tööstuslike patareide jäätmete kogumise kohustused või räbu käsitlemine ringlussevõetud valmistootena.

5. HINDAMISE MUUD JÄRELDUSED

5.1. ASJAKOHASUS

Kuigi direktiivi praegused sätted on endiselt asjakohased, on hindamise käigus esile tõstetud mitmeid aspekte, mida direktiivis on vaja põhjalikumalt käsitleda, pidades silmas selliseid arengutendentse nagu üleminek ringmajandusele, kliimapoliitika eesmärgid või tehnoloogia areng.

Kuigi direktiivis käsitletakse olulisi ringmajanduseesmärke, näiteks materjalide tarnimine ja ringlussevõtt, on veel palju kasutamata potentsiaali. Direktiiv ei võimalda piisavalt hästi tehnilisi uuendusi kaasata. Näiteks liitiumipõhiseid patareisid ja akusid, mis küll kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse, ei käsitleta eraldi kategooriana ja puudub mehhanism patareide ja akude uue keemilise koostise lisamiseks direktiivi. Samuti ei käsitleta direktiivis konkreetselt võimalust anda täiustatud patareidele ja akudele „teine elu“[9].

Praegune direktiiviga kehtestatud süsteem ei tundu sobivat ka tööstuslike patareide ja akude jaoks. Puuduvad üksikasjalikud sätted tööstuslike patareide ja akude kogumise, riiklike süsteemide loomise või laiendatud tootjavastutuse kohta, kusjuures selliste patareide ja akude arv kasvab tulevikus väga kiiresti ja selle probleemi lahendamine on ELi vähese CO_2-heitega poliitika rakendamise seisukohast vältimatu.

[9] Tuleks märkida praegu koostatavat patareisid käsitlevat innovatsioonilepet, mis on mõeldud spetsiaalselt selle probleemi lahendamiseks.

5.2 SIDUSUS JA SISEMINE KOOSKÕLA

Paljud sidusrühmad on seisukohal, et patareisid ja akusid käsitlevad sätted tuleks koondada väiksemasse arvu õigusaktidesse, eelkõige käib see kemikaalide ja olelusringi lõpuga seotud küsimuste kohta, ning nende õigusaktide vahel peaks olema selge seos. Samuti leiavad nad, et tuleks kaaluda, kas kemikaale käsitlev ELi õigusakt REACH oleks sobivam vahend patareides ja akudes sisalduvate kemikaalide reguleerimiseks.

Konkreetsed küsimused, mis käsitlevad kooskõla muude ELi õigusaktidega, on seotud ka õigusaktidega, mis hõlmavad patareisid või akusid sisaldavaid tooteid ja laiendatud tootjavastutuse rakendamist. Laiendatud tootjavastutuse miinimumnõuded, mis võeti hiljuti vastu jäätmete raamdirektiivi[10] alusel, aitavad kõrvaldada järjepidevuse puudumisega seotud riske.

Mõned direktiivi põhimõisted ei ole selgelt määratletud ja mõned eesmärgid jäävad ebamääraseks, s.t eelkõige need, mis ei ole seotud konkreetsete meetmete või sihtarvudega. Eelkõige käib see patareide ja akude olmejäätmetena kõrvaldamise vähendamise, mootorsõidukite ja tööstuslike patareide ja akude liigiti kogumise ning kohustuse kohta tagada patareide ja akude eemaldamine elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmetest.

Selleks et vältida kattuvust, tagada sidusrühmade ja liikmesriikide ametiasutuste jaoks selgus ning tõhustada laiendatud tootjavastutuse toimimist nii palju kui võimalik, tuleb veelgi kõrvaldada puudujääke, mis on seotud direktiivi järjepidevuse ja sidususega.

5.3 ELI LISAVÄÄRTUS

Hindamise käigus jõuti järeldusele, et patareide ja akude müügi, kogumise ja ringlussevõtu tingimuste jätkuv kehtimine ELi tasandil on asjakohane. Direktiivi rakendamist tajutakse olulise panusena ühtse patarei- ja akuturu tõrgeteta toimimisse.

Sidusrühmad on seisukohal, et kaubandustõkked, kui neid on, ei ole nii suur probleem kui võimalikud riigi tasandi õigusaktid. Sidusrühmad juhtisid siiski tähelepanu juhtudele, kus direktiivi vähene üksikasjalikkus võib takistada ringlussevõtjate jaoks võrdsete tingimuste loomist *de facto* tõkete (vt eespool punkt 3.2) loomisega, ja tegid ettepaneku käsitleda neid küsimusi ELi tasandil. Lüngad direktiivi nõuete täitmise tagamisel võivad samuti siseturgu moonutada, pannes ebasoodsamasse olukorda tootjad, kes järgivad rangelt direktiivi sätteid (nt raskmetallide sisaldus või nõuetekohase märgistuse tagamine), võrreldes tootjatega, kes samu jõupingutusi ei tee.

5.4 ARUANDLUS, MÄRGISTUS JA ÜLDSUSE TEAVITAMINE

Direktiiv on olnud tõhus vahend kantavate ja mootorsõidukite patareide ja akude märgistamise tagamisel. Siiski on vaja olukorda parandada, et tagada teabe jõudmine lõppkasutajani.

Raskused kantavate patareide ja akude jäätmete kogumise sihtarvude saavutamisel näitavad vajadust karmistada sätteid, mille eesmärk on tagada, et lõppkasutajaid teavitatakse nõuetekohaselt.

Märgistusest üksi ei piisa. Tõhus võib olla ka täiendav tegevus, näiteks avalikud

[10] Direktiiv 2008/98/EÜ, ELT L 312, 22.11.2008.

teavituskampaaniad. Tootjate kohustuste täpsem määratlemine sellise tegevuse rahastamisel oleks aidanud suurendada lõppkasutajate teadlikkust nende eeldatavast rollist kasutatud patareide ja akude kogumise tagamisel.

Aruandluskohustused kehtestatakse üksnes siis, kui on ette nähtud sihtarvud. Seetõttu on kvantitatiivsete sihtarvude puudumise tõttu väga raske hinnata liikmesriikide tulemusi nende konkreetsete aspektide osas.

6 JÄRELDUSED

Patareidirektiivi artikli 23 kohaselt hindas komisjon direktiivi ja selle rakendamist ning selle mõju keskkonnale ja siseturule.

Liikmesriikide aruannete hindamise põhjal järeldab komisjon, et liikmesriigid on võtnud vastu direktiivi sätete rakendamiseks vajalikud meetmed.

Hindamine näitab, et direktiiv on andnud positiivseid tulemusi keskkonnatingimuste parandamise, ringlussevõtu edendamise ning patareide ja akude ning ringlussevõetud materjalide siseturu parema toimimise seisukohast.

Siiski takistavad mõnes õigusaktis või nende rakendamisel täheldatud piirangud direktiivi eesmärkide täielikku saavutamist. See kehtib eelkõige patarei- ja akujäätmete kogumise kohta ning materjalide tõhusa taaskasutamise kohta.

Kuna puudub tõhus mehhanism tehnoloogiauuenduste ning patareide ja akude uute kasutusviiside lisamiseks direktiivi, tekib kahtlus, kas direktiiv suudab sammu pidada tehnika kiire arenguga kõnealuses valdkonnas.

Edasise töö eesmärk peaks olema eelkõige teha kindlaks meetmed ja hinnata nende teostatavust, et parandada direktiivi mõju keskkonnakaitsele, siseturu nõuetekohasele toimimisele, ringmajandusele ja vähese CO_2-heitega poliitika edendamisele ning muuta see paremini kohandatavaks tehnika ja majanduse arenguga.