EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.4.2019
COM(2019) 166 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om genomförandet och konsekvenserna för miljön och för den inre marknadens funktion av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG

1. INLEDNING

Batterier finns överallt. De förser våra fordon med ström och med deras hjälp kan vi koppla upp oss på kommunikationsnäten med våra personliga enheter. De lagrar energi och ger oss renare kollektivtrafik. Med den pågående omvandlingen när det gäller hur elkraft produceras och används kommer antalet batterier på EU-marknaden bara att fortsätta att öka, vilket medför ytterligare påfrestningar för miljön.

Batteridirektivet[1] är den enda EU-rättsakt som är helt ägnad åt batterier. Detta är kommissionens andra rapport[2] om batteridirektivet. Den har utarbetats i enlighet med direktivets artikel 23, enligt vilken kommissionen ska utarbeta en rapport om genomförandet av direktivet och dess konsekvenser för miljön och för den inre marknadens funktion. I rapporten måste kommissionen inkludera en utvärdering av vissa angivna aspekter av direktivet, framför allt

- lämpligheten vad gäller ytterligare riskhanteringsåtgärder för batterier som innehåller tungmetaller,
- lämpligheten vad gäller minimimålen för insamling för alla förbrukade bärbara batterier,
- möjligheten att införa ytterligare mål och
- lämpligheten vad gäller de återvinningsgrader som anges i direktivet.

Utvärderingen är en del av en process som skulle kunna leda till att direktivet revideras för att ta hänsyn till den sociala och politiska utvecklingen, såsom övergången till en cirkulär ekonomi och en politik för att främja låga koldioxidutsläpp, vilken innebär en ökad användning av batterier för elektromobilitet och decentraliserad energilagring. Initiativet till en europeisk batteriallians (*European Batterier Alliance*, EBA) som ska säkerställa att det finns en hel värdekedja för tillverkningen av avancerade battericeller och batterier inom EU, är också en del av det nya politiska sammanhanget. I den anknytande strategiska handlingsplanen för batterier[3] ingår åtagandet att utforma en innovativ och framtidssäkrad lagstiftning som direktivet kommer att vara en central del av.

Syftet med batteridirektivet är att minimera batteriers och förbrukade batteriers negativa miljöeffekter och därigenom bidra till att skydda, bevara och förbättra miljön. Syftet är också att se till att den inre marknaden fungerar väl.

Direktivet innehåller åtgärder avseende de miljöeffekter som är kopplade till de farliga komponenter som batterier innehåller. Om förbrukade batterier deponeras eller förbränns eller bortskaffas på ett olämpligt sätt när de är uttjänta, riskerar de ämnen som de innehåller att komma ut i miljön och påverka miljöns kvalitet och människors hälsa. För att komma till rätta med dessa risker innehåller direktivet bestämmelser om att minska förekomsten av farliga komponenter i batterier och det fastställs åtgärder för att säkerställa en god hantering av förbrukade batterier.

---

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG, i dess ändrade lydelse (EUT L 266, 26.9.2006, s. 1).

[2] COM/2017/088 final.

[3] COM(2018) 293 final – BILAGA 2.

I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna måste maximera den separata insamlingen av förbrukade batterier och det fastställs insamlingsmål för förbrukade batterier och återvinningsgrader. Medlemsstaterna är skyldiga att senast år 2016 säkerställa att insamlingen av förbrukade bärbara batterier uppgår till 45 % av den mängd som släpps ut på marknaden.

Alla insamlade batterier måste återvinnas genom processer som minst uppnår de lägsta återvinningsgrader som fastställs i direktivet, i syfte att uppnå en hög nivå av materialåtervinning. Insamlingsmål har fastställts för tre grupper av batterier: blybatterier, nickelkadmiumbatterier och alla andra batterier (”andra batterier”).

Producenter av batterier och av produkter som innehåller batterier är ansvariga för hanteringen av det avfall som genereras av de batterier som de släpper ut på marknaden (så kallat *utökat producentansvar*).

2. UTARBETANDET AV RAPPORTEN

Rapporten grundar sig på flera informationskällor: i) Medlemsstaternas rapporter[4] som täcker treårsperioden 26 september 2012–26 september 2015. ii) Resultaten av kommissionens utvärdering av direktivet 2018[5]. iii) Information om insamlingsnivåer och återvinningsgrader som lämnats till kommissionen[6].

Det väldokumenterade genomförandet av direktivet hittills har i sig gett input till utvärderingen. Oberoende konsulter har understött kommissionens bedömning av den insamlade informationen[7]. Utvärderingen har följt Europeiska kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning. Direktivet utvärderades dessutom delvis under 2014 tillsammans med andra direktiv om avfallsflöde (så kallad *kontroll av ändamålsenligheten*)[8]. För den här utvärderingen har man beaktat de fem vanliga kriterierna, dvs. direktivets relevans, samstämmighet, ändamålsenlighet, effektivitet och mervärde för EU, tillsammans med de element som krävs enligt artikel 23 och som nämns ovan. Centrala frågor som identifierats i kontrollen av ändamålsenligheten har också behandlats.

3. MILJÖKONSEKVENSER

Direktivet bidrog till att minska användningen av farliga ämnen i batterier och förhindra att förbrukade bärbara batterier deponeras eller förbränns, men inte i så hög grad som förutsetts. Därför kvarstår miljörisken.

---

4 Före den senaste ändringen av direktivet i juni 2018 var medlemsstaterna skyldiga att vart tredje år lämna in en rapport om genomförandet till kommissionen. Därför fastställdes ett frågeformulär i kommissionens beslut 2009/851/EG. Denna skyldighet har nu upphört att gälla.

5 Se arbetsdokument SWD(2019)1300 från kommissionens avdelningar.

6 Se EUROSTAT:s webbplats

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.

3.1. KEMIKALIER

Direktivet har minskat mängden kvicksilver och kadmium i batterier, men har inte lett till någon minskning när det gäller de övriga farliga ämnena. ”Gamla” batterityper innehållande kvicksilver och kadmium används fortfarande, och ”nya” batterier innehåller skadliga ämnen som kobolt och vissa organiska elektrolyter.

Direktivet uppmuntrar till utveckling av batterier som innehåller mindre kvantiteter av farliga ämnen. Inga kriterier för identifiering av de aktuella ämnena (inklusive tungmetaller) anges dock och inte heller vilken typ av förvaltningsåtgärder som skulle kunna antas. I utvärderingen föreslås därför att dessa frågor skulle kunna hanteras på ett lämpligare sätt i andra rättsliga instrument.

3.2. INSAMLING OCH ÅTERVINNING AV FÖRBRUKADE BATTERIER

När det gäller insamlings- och återvinningsskyldigheterna rapporterade medlemsstaterna att åtgärder för insamling, behandling och återvinning av förbrukade batterier har införts på nationell nivå till följd av införlivandet av direktivet.

De flesta medlemsstater har uppfyllt eller överskridit 2012 års mål för **insamling av bärbara batterier** (fastställt till 25 %), men endast 14 medlemsstater har uppfyllt **målet för 2016** (fastställt till 45 %). Utvärderingen visar att dessa mål i allmänhet är otillräckliga för att säkerställa en hög insamlingsnivå för bärbara batterier. Bestämmelserna om insamling av olika typer av batterier skiljer sig för mycket åt – ett mål har bara fastställts för insamling av bärbara batterier, inte för industribatterier eller bilbatterier.

Hanteringen av förbrukade batterier förblir en stötesten inom EU. En beräknad årlig mängd på 56,7 % av alla förbrukade bärbara batterier samlas inte in. Detta har lett till att omkring 35 000 ton förbrukade bärbara batterier kommer in i kommunala avfallsflöden, där de förorsakar negativa miljökonsekvenser och resursförluster. Denna mängd är betydande nog för att äventyra uppnåendet av direktivets miljöskyddsmål.

I fråga om **återvinningsnivån**, återvinns de allra flesta förbrukade batterier som samlas in i EU i enlighet med kraven i direktivet. Avsaknaden av specialiserade återvinningsanläggningar kan förklara de få fall i vilka återvinningen inte säkerställs. Dessutom uppfyllde batteriåtervinningsprocesserna de **effektivitetsmål** som fastställs i direktivet, särskilt för blybatterier och, i mindre utsträckning, för nickelkadmiumbatterier och ”andra” batterier.

Direktivets allmänna mål att uppnå en hög nivå av materialåtervinning uppfylls dock inte. Direktivet inriktas bara på två ämnen – bly och kadmium – och beaktar inte andra värdefulla beståndsdelar som kobolt och litium. Vidare är definitionerna av återvinningsgrad inte inriktade på ökad materialåtervinning.

Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och praktiska erfarenheter går det att dra slutsatsen att de nuvarande minimimålen för insamling av förbrukade bärbara batterier och minimikraven för återvinning inte är ändamålsenliga. Ytterligare mål för insamling och återvinning bör därför övervägas.

4. EFFEKTER FÖR DEN INRE MARKNADEN

Direktivet har i hög grad bidragit till att den inre marknaden för batterier kan fungera smidigt jämfört med den tidigare situationen med enskilda krav på nationell nivå.

Generellt sett har direktivet haft positiva ekonomiska effekter på de sektorer som är kopplade till tillverkning och återvinning av batterier. Det har visserligen medfört betydande kostnader för industriella aktörer men samtidigt är de berörda parterna i allmänhet överens om att dessa uppvägs av de nuvarande och framtida fördelarna.

Efterlevnaden av direktivet omfattar visserligen komplexa förfaranden, som i vissa fall kan medföra betydande kostnader för de lokala myndigheterna, men de nationella myndigheterna anser inte att genomförandet av direktivet medför några onödiga regelbördor.

I utvärderingen betonas det hur direktivets krav om att alla insamlade batterier ska genomgå behandling och återvinning är nyckeln till att säkerställa lönsamhet för återvinningsverksamheten. Denna skyldighet, som är kopplad till en effektiv och tillräcklig insamling, bidrar till att säkerställa tillgången på råvaror för återvinningsföretagen och stöder därigenom bättre ekonomiska resultat för återvinningsverksamheten.

Utöver att minska EU:s beroende av import av särskilt viktiga råvaror – även kritiska råvaror – kan återvinning få ekonomiska fördelar. Direktivet begränsar dock dessa positiva effekter eftersom det endast fastställer återvinningsgrader för bly och kadmium.

I ett antal fall är skyldigheterna och definitionerna i direktivet inte särskilt detaljerade, vilket kan ha påverkat den nivå av harmonisering som uppnåtts. De aspekter som behöver klargöras är bland annat skillnader i klassificeringen av förbrukade batterier enligt avfallsförteckningen, kriterierna för beviljande av undantag vad gäller avlägsnande och märkning, skyldigheterna att samla in förbrukade industribatterier eller behandlingen av slagg som färdig materialåtervunnen produkt.

5. ANDRA UTVÄRDERINGSRESULTAT

5.1 RELEVANS

Även om de nuvarande bestämmelserna i direktivet fortfarande är relevanta har utvärderingen belyst ett antal aspekter som direktivet måste behandla mer ingående mot bakgrund av utvecklingen, t.ex. övergången till en cirkulär ekonomi, klimatpolitiska mål eller tekniska framsteg.

Även om viktiga mål för den cirkulära ekonomin återspeglas i direktivet – det behandlar t.ex. materialtillgång och återvinning – finns det fortfarande en stor outnyttjad potential. Direktivet ger inte heller tillräckliga möjligheter att på ett enkelt sätt införliva tekniska nyheter. Litiumbaserade batterier, till exempel, omfattas av direktivet men behandlas inte som en specifik kategori, och det finns ingen mekanism för att införliva nya batterikemikalier i direktivet. Direktivet tar inte heller specifikt upp möjligheten att ge avancerade batterier ett ”andra liv”[9].

Det nuvarande system som fastställs i direktivet tycks inte heller vara lämpat för hanteringen av industribatterier. Det finns inga detaljerade bestämmelser om batteriinsamling, om

[9] Det gällande innovationsavtalet för batterier är avsett att specifikt ta upp denna fråga, och bör nämnas.

inrättande av nationella system eller om utökat producentansvar för denna kategori av batterier, vars antal kommer att öka mycket snabbt i framtiden och som kommer att bli oundgängliga för genomförandet av en politik som främjar låga koldioxidutsläpp i EU.

5.2 SAMSTÄMMIGHET OCH INTERN ÖVERENSSTÄMMELSE

Många berörda parter anser att bestämmelserna om batterier bör koncentreras till ett reducerat antal rättsakter, särskilt när det gäller frågor som rör kemikalier och hantering i slutet av livscykeln, och att det bör finnas ett tydligt samband mellan rättsakterna. De anser också att det bör övervägas om EU:s kemikalielagstiftning Reach är ett lämpligare instrument för att hantera kemikalier i batterier.

De specifika problem som har identifierats när det gäller överensstämmelse med annan EU-lagstiftning handlar även om gränsdragningen till lagstiftning som omfattar produkter som innehåller batterier och genomförandet av utökat producentansvar. De nyligen antagna minimikraven för system för utökat producentansvar inom ramdirektivet om avfall[10] kommer att bidra till att hantera risken för inkonsekvenser.

Vissa grundläggande begrepp i direktivet är inte väl definierade och vissa mål förblir vaga, framför allt de som inte rör specifika åtgärder eller mål. Detta gäller särskilt minskningen i fråga om bortskaffandet av batterier som kommunalt avfall, den separata insamlingen av bil- och industribatterier och skyldigheten att säkerställa att batterier avlägsnas i avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning.

Direktivets brister vad gäller samstämmighet och intern överensstämmelse måste åtgärdas ytterligare, i syfte att undvika överlappningar, garantera tydlighet för berörda parter och medlemsstaternas myndigheter och för att det utökade producentansvaret ska fungera så effektivt som möjligt.

5.3 MERVÄRDE FÖR EU

I utvärderingen drogs slutsatsen att det är lämpligt att fortsätta att fastställa villkoren för försäljning, insamling och återvinning av batterier på EU-nivå. Genomförandet av direktivet uppfattas som ett viktigt bidrag till en väl fungerande inre marknad för batterier.

Berörda parter anser att eventuella handelshinder är av mindre betydelse jämfört med vad nationella bestämmelser skulle kunna medföra. Berörda parter pekade dock på fall där bristen på detaljerade bestämmelser i direktivet kan påverka utvecklingen av likvärdiga förutsättningar för återvinningsföretagen och faktiskt skapar hinder (se punkt 3.2 ovan), och de föreslår att dessa åtgärdas på EU-nivå. Brister i genomförandet av direktivet kan också snedvrida den inre marknaden genom att producenter som strängt följer direktivets bestämmelser (som t.ex. halterna av tungmetaller eller säkerställandet av korrekt märkning) får en nackdel jämfört med producenter som inte gör samma ansträngning.

5.4 RAPPORTERING, MÄRKNING OCH INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN

Direktivet har varit effektivt när det gäller att säkerställa att bärbara batterier och bilbatterier är märkta. Det krävs dock förbättringar för att säkerställa att informationen når slutanvändarna.

[10] Direktiv 2008/98/EG, EUT L 312, 22.11.2008.

Svårigheterna att uppfylla insamlingsmålen vad gäller förbrukade bärbara batterier illustrerar behovet av att stärka de bestämmelser som har till syfte att säkerställa att slutanvändarna får rätt information.

Här räcker det inte enbart med märkning. Kompletterande verksamhet såsom allmänna informationskampanjer kan också vara effektiva. En mer exakt definition av producenternas skyldigheter att finansiera sådan verksamhet skulle till exempel hjälpa slutanvändarna att bli mer medvetna om sin roll när det gäller att se till att förbrukade batterier samlas in.

Rapporteringsskyldigheterna fastställs först när målen har fastställts. Avsaknaden av kvantifierade mål gör det därför svårt att bedöma medlemsstaternas resultat i fråga om dessa aspekter.

6 SLUTSATSER

Såsom föreskrivs i artikel 23 i batteridirektivet har kommissionen utvärderat direktivet och gjort en bedömning av genomförandet och dess konsekvenser för miljön och den inre marknaden.

På grundval av bedömningen av de nationella rapporterna drar kommissionen slutsatsen att medlemsstaterna har antagit de åtgärder som behövs för att genomföra direktivets bestämmelser.

Utvärderingen visar att direktivet har gett positiva resultat i form av bättre miljö, främjande av återvinning och en bättre fungerande inre marknad för batterier och återvunna material.

De konstaterade begränsningarna hos vissa rättsliga bestämmelser eller i deras genomförande hindrar dock direktivet från att fullt ut uppnå målen. Detta gäller särskilt insamlingen av förbrukade batterier eller materialåtervinningsgraden.

Vidare väcker avsaknaden av en effektiv mekanism för att införliva tekniska nyheter och nya användningsområden för batterier i direktivet tvivel om direktivets förmåga att hålla jämna steg med den snabba tekniska utvecklingen på detta område.

Det fortsatta arbetet bör särskilt syfta till att identifiera och bedöma möjligheterna att vidta åtgärder för att förbättra direktivets konsekvenser för miljöskyddet, den inre marknadens funktion, främjandet av en cirkulär ekonomi och politiken för att främja låga koldioxidutsläpp samt förmågan till anpassning till teknisk och ekonomisk utveckling.