EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

## betreffende de uitvoering en de effecten op het milieu en de werking van de interne markt van Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG

## 1. INLEIDING

Batterijen zitten overal. Ze voorzien onze voertuigen van stroom en zorgen ervoor dat we via onze persoonlijke apparaten verbinding kunnen maken met communicatienetwerken. Ze slaan energie op en zorgen voor schoner openbaar vervoer. Gezien de huidige transformatie in de manier waarop elektriciteit geproduceerd en gebruikt wordt, zal het aantal batterijen op de EU-markt alleen maar blijven toenemen, waardoor het milieu nog meer onder druk komt te staan.

De batterijenrichtlijn[1] is de enige wetgevende handeling van de EU die volledig aan batterijen is gewijd. Dit is het tweede verslag van de Commissie[2] over de batterijenrichtlijn. Het is opgesteld overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn, dat de Commissie belast met het opstellen van een verslag over de uitvoering van de richtlijn en de effecten ervan op het milieu en het functioneren van de interne markt. Het verslag van de Commissie moet een evaluatie bevatten van een aantal specifieke aspecten van de richtlijn, met name

- de wenselijkheid van verdere risicobeheersmaatregelen voor batterijen die zware metalen bevatten;
- de wenselijkheid van de minimuminzamelingsdoelstellingen voor alle afgedankte draagbare batterijen;
- de mogelijke invoering van verdere doelstellingen; en
- de wenselijkheid van de in de richtlijn vastgestelde niveaus van recyclingrendement.

De evaluatie maakt deel uit van een proces dat zou kunnen leiden tot de herziening van de richtlijn om rekening te houden met maatschappelijke en beleidsontwikkelingen zoals de overgang naar een circulaire economie en beleidsmaatregelen ter vermindering van de $CO_2$-uitstoot, die gepaard gaan met toegenomen gebruik van batterijen voor elektrische mobiliteit en gedecentraliseerde opslag van vermogen. Het initiatief voor een "Europese alliantie voor batterijen" (European Battery Alliance, of EBA) die tot doel heeft een gehele waardeketen voor de productie van geavanceerde cellen en batterijen in de EU te garanderen, maakt ook deel uit van de nieuwe beleidscontext. Het daarmee verband houdende strategische actieplan voor batterijen[3] bevat de verbintenis om innovatieve en toekomstbestendige regelgeving uit te werken, waarvan de richtlijn een essentieel onderdeel zal zijn.

De batterijenrichtlijn is bedoeld om de negatieve effecten van batterijen en afgedankte batterijen op het milieu tot een minimum te beperken, om zo de kwaliteit van het milieu te helpen beschermen, in stand houden en verbeteren. De richtlijn heeft tevens tot doel de goede werking van de interne markt te garanderen.

De richtlijn behandelt de milieueffecten van batterijen in verband met de gevaarlijke bestanddelen die ze bevatten. Als opgebruikte batterijen aan het einde van hun levensduur worden gestort, verbrand of verkeerd worden verwijderd, bestaat het risico dat de stoffen die

[1] Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PB L 266 van 26.9.2006, blz. 1).

[2] COM/2017/088 final.

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

ze bevatten in het milieu terechtkomen, met gevolgen voor de kwaliteit van het milieu en voor de menselijke gezondheid. Om deze risico's aan te pakken voorziet de richtlijn in een vermindering van de aanwezigheid van gevaarlijke bestanddelen in batterijen en in de vaststelling van maatregelen om het deugdelijk beheer van afgedankte batterijen te garanderen.

De richtlijn vereist dat de lidstaten de gescheiden inzameling van afgedankte batterijen maximaliseren en stelt doelstellingen vast voor de inzameling van afgedankte batterijen en voor het recyclingrendement. De lidstaten waren verplicht er tegen 2016 voor te zorgen dat 45 % van de op de markt gebrachte draagbare batterijen na afdanking werden ingezameld.

Alle ingezamelde batterijen moeten worden gerecycleerd via processen die op het gebied van recyclingrendement ten minste de in de richtlijn vastgestelde minimumwaarden halen om de terugwinning van materiaal op een hoog peil te brengen. Er zijn doelstellingen vastgesteld voor de drie groepen batterijen: lood-zuurbatterijen, nikkel-cadmiumbatterijen en alle andere batterijen ("algemeen").

Producenten van batterijen en van producten met batterijen zijn verantwoordelijk voor het beheer van het afval dat voortkomt uit de batterijen die zij in de handel brengen ("uitgebreide producentenverantwoordelijkheid").

## 2. OPSTELLING VAN HET VERSLAG

Dit verslag is gebaseerd op verschillende informatiebronnen: (i) de verslagen van de lidstaten[4] gedurende de drie jaren van 26 september 2012 tot en met 26 september 2015; (ii) de resultaten van de evaluatie door de Commissie van de richtlijn in 2018[5]; en (iii) aan de Commissie verstrekte informatie over de inzamelingspercentages en het recyclingrendement[6].

De goed gedocumenteerde uitvoering van de richtlijn tot dusver is op zich een input voor de evaluatie. Onafhankelijke consultants hebben de beoordeling door de Commissie van de verzamelde informatie ondersteund[7]. De evaluatie is in overeenstemming met het beleid van de Europese Commissie met betrekking tot betere regelgeving uitgevoerd. De richtlijn werd in 2014 bovendien samen met andere afvalstroomrichtlijnen gedeeltelijk geëvalueerd (de "fitness-check")[8]. Bij de huidige evaluatie zijn de vijf gebruikelijke criteria, te weten de relevantie, de doeltreffendheid, de efficiëntie, de coherentie en de toegevoegde waarde van de EU van de richtlijn, samen met de hierboven vermelde onderwerpen die in artikel 23 van de richtlijn zijn vereist, in beschouwing genomen. De belangrijkste in de fitness-check aan het licht gekomen problemen zijn eveneens bekeken.

---

4 Vóór de meest recente wijzigingen van juni 2018 vereiste de richtlijn dat de lidstaten de Commissie om de drie jaar een verslag over de uitvoering ervan overlegden. Daartoe is bij Besluit 2009/851/EG van de Commissie een vragenlijst vastgesteld. Deze verplichting is nu vervallen.

5 Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2019) 1300 bij dit verslag.

6 Zie de webpagina van Eurostat.

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 e.a., 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. EFFECTEN OP HET MILIEU

De richtlijn droeg bij tot de vermindering van het gebruik van gevaarlijke stoffen in batterijen en de preventie van het storten of verbranden van afgedankte draagbare batterijen, zij het niet op het beoogde niveau. Er bestaan derhalve nog steeds risico's voor het milieu.

### 3.1. CHEMISCHE STOFFEN

De richtlijn heeft gezorgd voor een vermindering van de hoeveelheid kwik en cadmium in batterijen, maar heeft niet geleid tot een vermindering van de andere gevaarlijke stoffen. "Oude" soorten batterijen die kwik en cadmium bevatten worden nog steeds gebruikt en de "nieuwe" batterijen bevatten schadelijke stoffen zoals kobalt en een aantal organische elektrolyten.

In de richtlijn wordt de ontwikkeling van batterijen die kleinere hoeveelheden gevaarlijke stoffen bevatten, aangemoedigd, maar worden de criteria voor de identificatie van de betrokken stoffen (met inbegrip van zware metalen) of het soort beheersmaatregelen die kunnen worden vastgesteld, niet gespecificeerd. De evaluatie suggereert derhalve dat deze kwesties beter met andere rechtsinstrumenten kunnen worden aangepakt.

### 3.2. INZAMELING EN RECYCLING VAN AFGEDANKTE BATTERIJEN

Wat betreft de uitvoering van hun verplichtingen inzake inzameling en recycling hebben de lidstaten gemeld dat er sinds de omzetting van de richtlijn op nationaal niveau maatregelen voor het inzamelen, behandelen en recycleren van afgedankte batterijen van kracht zijn.

De meeste lidstaten hebben de doelstelling voor 2012 voor de **inzameling van afgedankte draagbare batterijen** (25 %) gehaald, maar slechts 14 lidstaten hebben de **doelstelling voor 2016** (45 %) gehaald. In de evaluatie is opgemerkt dat deze doelstellingen over het algemeen onvoldoende zijn om een hoog niveau van inzameling van afgedankte draagbare batterijen te garanderen. De bepalingen met betrekking tot de inzameling van de verschillende soorten batterijen zijn te uiteenlopend: enkel voor de inzameling van draagbare batterijen is een doelstelling vastgesteld, niet voor industriële batterijen en autobatterijen.

Het beheer van gebruikte batterijen blijft binnen de EU een punt van zorg. Jaarlijks wordt naar schatting 56,7 % van alle afgedankte draagbare batterijen niet ingezameld. Daardoor is zo'n 35 000 ton afgedankte draagbare batterijen in stromen van stedelijke afval terecht gekomen, met negatieve milieueffecten en een verlies aan grondstoffen tot gevolg. Deze hoeveelheid is voldoende aanzienlijk om het bereiken van de milieubeschermingsdoelstellingen van de richtlijn in gevaar te brengen.

Wat betreft het **niveau van recycling**, wordt de overgrote meerderheid van de in de EU ingezamelde afgedankte batterijen overeenkomstig de vereisten van de richtlijn gerecycleerd. Het gebrek aan gespecialiseerde recyclinginrichtingen zou een verklaring kunnen vormen voor de weinige gevallen waarin de recycling niet is gegarandeerd. Daarnaast haalden de procedures voor de recycling van batterijen wel de in de richtlijn vastgestelde **efficiëntiedoelstellingen**, met name voor lood-zuurbatterijen en in mindere mate voor nikkel-cadmiumbatterijen en "andere" batterijen.

De algemene doelstelling van de richtlijn om de terugwinning van materiaal op een hoog peil te brengen, is evenwel niet gehaald. De richtlijn is op slechts twee stoffen, lood en cadmium, gericht en houdt geen rekening met andere waardevolle bestanddelen zoals kobalt of lithium.

Daarnaast is de definitie van recyclingrendement niet gericht op het verhogen van de terugwinning van materiaal.

In het licht van de technische vooruitgang en de opgedane praktische ervaring kan worden geconcludeerd dat de huidige minimuminzamelingsdoelstellingen voor afgedankte draagbare batterijen en de minimumvoorschriften inzake recycling niet geschikt zijn. Bijkomende doelstellingen voor inzameling en recycling moeten daarom worden overwogen.

## 4. EFFECTEN OP DE INTERNE MARKT

De richtlijn heeft in vergelijking met de vroegere situatie van afzonderlijke voorschriften op nationaal niveau aanzienlijk bijgedragen aan de goede werking van de eengemaakte markt voor batterijen.

De richtlijn heeft globaal genomen positieve economische gevolgen gehad voor de sectoren die betrokken zijn bij de productie en recycling van batterijen. Hoewel de richtlijn voor industriële exploitanten aanzienlijke kosten met zich mee heeft gebracht, zijn de belanghebbenden het er over het algemeen mee eens dat deze kosten niet opwegen tegen de huidige en toekomstige voordelen.

Hoewel voor de naleving van de richtlijn ingewikkelde procedures nodig zijn, waarvan sommige aanzienlijke kosten voor de lokale instanties met zich meebrengen, zijn de nationale overheidsdiensten niet van oordeel dat de richtlijn onnodige regeldruk veroorzaakt.

In de evaluatie wordt benadrukt hoe de eis van de richtlijn dat alle ingezamelde batterijen worden verwerkt en gerecycleerd van cruciaal belang is om de levensvatbaarheid van recyclingactiviteiten te garanderen. Mede dankzij deze verplichting, die gekoppeld is aan een efficiënte en toereikende inzameling, wordt de aanvoer van grondstoffen voor recyclingbedrijven gegarandeerd, waardoor met recyclingactiviteiten betere economische resultaten kunnen worden geboekt.

Naast het feit dat recycling de afhankelijkheid van de EU van de invoer van bijzonder belangrijke grondstoffen, waaronder kritieke grondstoffen, vermindert, kan het ook economische voordelen opleveren. De richtlijn beperkt deze positieve gevolgen echter, aangezien er alleen efficiëntiedoelstellingen voor lood en cadmium in zijn vastgesteld.

In een aantal gevallen zijn de verplichtingen en definities in de richtlijn niet erg gedetailleerd, wat gevolgen kan hebben gehad voor het bereikte niveau van harmonisering. Aspecten die verdere verduidelijking behoeven, zijn bijvoorbeeld verschillen in de classificatie van gebruikte batterijen volgens de lijst van afvalstoffen, de criteria voor het toekennen van vrijstellingen van verwijderbaarheids- of etiketteringsverplichtingen, de verplichtingen inzake de inzameling van afgedankte industriële batterijen of het in aanmerking nemen van slakken als afgewerkt gerecycleerd product.

## 5. ANDERE BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE

### 5.1 RELEVANTIE

Terwijl de bestaande bepalingen van de richtlijn nog steeds relevant zijn, zijn in de evaluatie een aantal aspecten benadrukt die middels de richtlijn op meer alomvattende wijze moeten

worden aangepakt in het licht van ontwikkelingen zoals de overgang naar een circulaire economie, klimaatbeleidsdoelstellingen of technologische vooruitgang.

Hoewel de voornaamste doelstellingen van de circulaire economie, zoals de aanpak van de levering van materialen en recycling, in de richtlijn weerspiegeld zijn, is er nog steeds aanzienlijk veel onbenut potentieel. De richtlijn is ook onvoldoende uitgerust om gemakkelijk technische nieuwigheden te incorporeren. Hoewel op lithium gebaseerde batterijen bijvoorbeeld opgenomen zijn in het toepassingsgebied van de richtlijn, worden ze niet als een specifieke categorie behandeld en bestaat er geen mechanisme om nieuwe chemische samenstellingen van batterijen in de richtlijn op te nemen. Op gelijkaardige wijze wordt in de richtlijn niet specifiek ingegaan op de mogelijkheid om geavanceerde batterijen een "tweede leven" te geven[9].

Het huidige, door de richtlijn ingevoerde systeem lijkt ook niet geschikt om industriële batterijen te verwerken. Er zijn geen gedetailleerde bepalingen voor de inzameling van batterijen, het opzetten van nationale regelingen of uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor deze categorie van batterijen, die in de toekomst erg snel in aantal zullen toenemen en onmisbaar zijn geworden voor de uitvoering van beleidsmaatregelen ter vermindering van de $CO_2$-uitstoot in de EU.

### 5.2 COHERENTIE EN INTERNE SAMENHANG

Veel belanghebbenden zijn van mening dat de bepalingen inzake batterijen in een beperkt aantal wetgevingshandelingen moeten worden geconcentreerd, met name voor chemische stoffen en kwesties betreffende het einde van de levensduur, en dat het verband tussen deze handelingen moet worden verduidelijkt. Ze denken tevens dat er moet worden nagedacht over de vraag of de EU-wetgeving inzake chemische stoffen (REACH) een geschikter instrument is voor het beheer van chemische stoffen in batterijen.

De specifieke geconstateerde problemen inzake coherentie met andere EU-wetgeving houden ook verband met het onderscheid met wetgeving die betrekking heeft op producten die batterijen bevatten en de uitvoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De recent in de kaderrichtlijn afvalstoffen[10] vastgestelde minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zullen helpen het risico op inconsistentie aan te pakken.

Een aantal basisconcepten in de richtlijn zijn niet goed gedefinieerd en sommige doelstellingen blijven vaag, met name die welke geen betrekking hebben op specifieke maatregelen of doelstellingen. Dit is met name het geval voor de vermindering van het verwijderen van batterijen als stedelijk afval, de gescheiden inzameling van auto- en industriële batterijen of de verplichting te garanderen dat batterijen worden verwijderd uit afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

Tekortkomingen in de interne samenhang en de coherentie van de richtlijn zullen verder moeten worden aangepakt om overlappingen te vermijden, om duidelijkheid te garanderen voor belanghebbenden en instanties van de lidstaten en om de werking van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te maximaliseren.

---

9 De bestaande Innovation Deal on batteries, die specifiek bedoeld is om deze kwestie aan te pakken, zou vermeld moeten worden.

10 Richtlijn 2008/98/EG, PB L 312 van 22.11.2008.

### 5.3 MEERWAARDE VAN DE EU

In de evaluatie werd geconcludeerd dat het passend is de voorwaarden voor de verkoop, inzameling en recycling van batterijen op EU-niveau te blijven vaststellen. De uitvoering van de richtlijn wordt als een belangrijke bijdrage aan de goede werking van de eengemaakte markt voor batterijen beschouwd.

De belanghebbenden zijn van mening dat eventuele handelsbelemmeringen minder ingrijpend zijn dan de eventuele gevolgen van nationale regelgeving. De belanghebbenden duidden niettemin op zaken waarin het gebrek aan details in de richtlijn de ontwikkeling van een gelijk speelveld voor recyclers zou kunnen belemmeren, waardoor feitelijke belemmeringen worden gecreëerd (zie punt 3.2). Ze stellen voor deze op EU-niveau aan te pakken. Lacunes in de handhaving van de richtlijn kunnen eveneens de interne markt verstoren doordat een nadeel ontstaat voor producenten die de bepalingen van de richtlijn nauwgezet volgen (bijvoorbeeld inzake de gehalten aan zware metalen of het verzekeren van de gepaste etikettering) ten aanzien van producenten die niet dezelfde inspanningen leveren.

### 5.4 VERSLAGLEGGING, ETIKETTERING EN INFORMATIE VOOR HET PUBLIEK

De richtlijn heeft er doeltreffend voor gezorgd dat draagbare batterijen en autobatterijen worden geëtiketteerd. Verbeteringen zijn echter nodig om ervoor te zorgen dat de informatie de eindgebruikers bereikt.

De moeilijkheden bij het behalen van de inzamelingsdoelstellingen voor afgedankte draagbare batterijen illustreren de noodzaak om de bepalingen die erop gericht zijn te garanderen dat de eindgebruikers naar behoren worden geïnformeerd, te versterken.

Etikettering alleen volstaat niet. Aanvullende activiteiten zoals voorlichtingscampagnes kunnen ook doeltreffend zijn. Een accuratere definitie van de verplichtingen van producenten om dergelijke activiteiten te financieren zou eindgebruikers bijvoorbeeld hebben geholpen zich beter bewust te zijn van hun verwachte rol bij het garanderen van de inzameling van gebruikte batterijen.

Verslagleggingsverplichtingen worden slechts vastgesteld wanneer doelstellingen worden vastgesteld. Het gebrek aan doelstellingen maakt het beoordelen van de prestaties van de lidstaten inzake deze specifieke aspecten derhalve erg moeilijk.

## 6 CONCLUSIES

Zoals vereist in artikel 23 van de batterijenrichtlijn heeft de Commissie de richtlijn geëvalueerd en de uitvoering ervan tezamen met de effecten ervan op het milieu en de interne markt beoordeeld.

Op basis van de beoordeling van de nationale verslagen concludeert de Commissie dat de lidstaten de maatregelen die nodig zijn om de bepalingen van de richtlijn uit te voeren, hebben vastgesteld.

Uit de evaluatie blijkt dat de richtlijn positieve resultaten heeft opgeleverd, namelijk een beter milieu, de bevordering van recycling en een betere werking van de interne markt voor batterijen en gerecycleerde materialen.

De waargenomen beperkingen in sommige wettelijke bepalingen of bij de uitvoering ervan verhinderen echter dat de doelstellingen van de richtlijn volledig worden verwezenlijkt. Dit is met name het geval met betrekking tot de inzameling van afgedankte batterijen en de efficiëntie van de terugwinning van materiaal.

Daarenboven doet het ontbreken in de richtlijn van een efficiënt mechanisme om nieuwe technologieën en nieuwe gebruikstoepassingen van batterijen te incorporeren twijfel rijzen over het vermogen van de richtlijn om gelijke tred te houden met de snelle technologische ontwikkelingen op dit gebied.

Verdere werkzaamheden zouden met name gericht moeten zijn op het identificeren en beoordelen van de haalbaarheid van maatregelen ter verbetering van de effecten van de richtlijn op de bescherming van het milieu, de goede werking van de interne markt, de bevordering van de circulaire economie en beleidsmaatregelen ter vermindering van de $CO_2$-uitstoot, en het vermogen zich aan te passen aan technologische en economische ontwikkelingen.