EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.4.2019
COM(2019) 166 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta 6 päivänä syyskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/66/EY täytäntöönpanosta ja vaikutuksista ympäristöön ja sisämarkkinoiden toimintaan

1. JOHDANTO

Paristoja ja akkuja on kaikkialla. Ne tuottavat sähköä ajoneuvoihin ja mahdollistavat yhteyden viestintäverkkoihin henkilökohtaisten laitteiden kautta. Ne varastoivat energiaa ja takaavat puhtaamman julkisen liikenteen. Meneillään oleva muutos sähkön tuotanto- ja käyttötavoissa kasvattaa paristojen ja akkujen määrä EU:n markkinoilla entisestään. Tämä aiheuttaa entistä suurempia paineita ympäristölle.

Paristoja ja akkuja koskeva direktiivi[1] on ainoa pelkästään paristoille ja akuille omistettu EU:n säädös. Tämä on komission toinen kertomus[2] paristoja ja akkuja koskevasta direktiivistä. Kertomuksen laadinnassa on noudatettu direktiivin 23 artiklaa, jonka mukaan komissio laatii kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja sen vaikutuksista ympäristöön ja sisämarkkinoiden toimintaan. Direktiivin mukaan komissio myös arvioi kertomuksessaan erityisesti seuraavia seikkoja:

- raskasmetalleja sisältäviä paristoja ja akkuja koskevien uusien riskinhallintatoimenpiteiden asianmukaisuus,
- kaikille käytetyille kannettaville paristoille ja akuille asetettujen vähimmäiskeräystavoitteiden asianmukaisuus,
- mahdollisuus asettaa uusia tavoitteita ja
- direktiivissä vahvistetun kierrätystehokkuuden asianmukaisuus.

Arviointi on osa prosessia, joka saattaa johtaa direktiivin tarkistamiseen. Tavoitteena on ottaa huomioon yhteiskunnallinen ja poliittinen kehitys, kuten siirtyminen kiertotalouteen ja vähähiilisen politiikan edistäminen. Tähän kehitykseen liittyy se, että paristoja ja akkuja käytetään yhä enemmän sähköiseen liikkuvuuteen ja energian hajautettuun varastointiin. Tähän uuteen toimenpidekontekstiin kuuluu myös EU:n akkualan yhteenliittymää (*European Batteries Alliance* – EBA) koskeva aloite. Sillä pyritään takaamaan kokonainen arvoketju edistyksellisten kennojen, paristojen ja akkujen tuotannolle EU:ssa. Asiaan liittyvässä akkuja koskevassa strategisessa toimintasuunnitelmassa[3] sitoudutaan innovatiivisen ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavan sääntelyn suunnitteluun. Direktiivi tulee olemaan keskeinen osa tätä sääntelyä.

Paristoja ja akkuja koskevalla direktiivillä pyritään minimoimaan uusien ja käytettyjen paristojen ja akkujen ympäristöhaitat ja siten osaltaan suojelemaan, säilyttämään ja parantamaan ympäristön laatua. Sillä pyritään myös varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta.

Direktiivissä käsitellään paristojen ja akkujen sisältämien vaarallisten aineiden ympäristövaikutuksia. Jos käytetyt paristot ja akut sijoitetaan kaatopaikalle, hävitetään polttamalla tai käsitellään epäasianmukaisesti käyttöiän lopussa, niiden sisältämät aineet saattavat päästä ympäristöön. Tällä on vaikutuksia ympäristön laatuun ja ihmisten terveyteen. Näihin riskeihin puuttumiseksi direktiivissä säädetään, että paristojen ja akkujen olisi

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1.), sellaisena kuin se on muutettuna.

[2] COM(2017) 088 lopullinen.

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

sisällettävä pienempiä määriä vaarallisia aineita, ja vahvistetaan toimenpiteet käytettyjen paristojen ja akkujen asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi.

Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot maksimoivat käytettyjen paristojen ja akkujen erilliskeräyksen, ja asetetaan tavoitteita käytettyjen paristojen ja akkujen keräykselle ja kierrätystehokkuudelle. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että vuoteen 2016 mennessä vähintään 45 prosenttia markkinoille saatetuista kannettavista paristoista ja akuista kerätään käytön jälkeen.

Kaikki kerätyt paristot ja akut on kierrätettävä prosesseissa, joissa saavutetaan vähintään direktiivissä vahvistetut vähimmäistehokkuudet, jotta materiaalien hyödyntämistaso on korkea. Tavoitteita on määritelty seuraaville kolmelle paristo- ja akkuryhmälle: lyijyparistot ja -akut, nikkelikadmiumparistot ja -akut sekä muut paristot ja akut.

Paristojen ja akkujen sekä niitä sisältävien tuotteiden valmistajat ovat vastuussa markkinoille saattamiensa paristojen ja akkujen synnyttämän jätteen huollosta (laajennettu tuottajan vastuu).

2. KERTOMUKSEN VALMISTELU

Tämä kertomus perustuu seuraaviin tietolähteisiin: i) jäsenvaltioiden raportit[4], jotka kattavat kolme vuotta ajalla 26. syyskuuta 2012 – 26. syyskuuta 2015, ii) tulokset, jotka on saatu komission vuonna 2018 tekemästä direktiiviä koskevasta arvioinnista[5] ja iii) tiedot, jotka komissiolle on toimitettu keräysasteista ja kierrätystehokkuuksista[6].

Se, että direktiivin täytäntöönpanoa on tähän saakka dokumentoitu kattavasti, on jo itsessään panos tähän arviointiin. Riippumattomat konsultit ovat antaneet tukensa komission tekemälle arvioinnille, joka perustuu kerättyihin tietoihin.[7] Arviointi on Euroopan komission parempaa sääntelyä koskevan politiikan mukainen. Direktiiviä arvioitiinkin jo osittain vuonna 2014 yhdessä muiden jätevirtadirektiivien kanssa (toimivuustarkastus).[8] Käsillä olevassa arvioinnissa on otettu huomioon viisi tavanomaista kriteeriä eli direktiivin merkityksellisyys, vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus ja EU:n tason lisäarvo. Näiden lisäksi on otettu huomioon edellä mainitut, direktiivin 23 artiklassa edellytetyt seikat. Arvioinnissa on tarkasteltu myös toimivuustarkastuksessa esiin tulleita keskeisiä kysymyksiä.

---

4 Paristoja ja akkuja koskevaa direktiiviä muutettiin viimeksi kesäkuussa 2018. Sitä ennen direktiivissä edellytettiin, että jäsenvaltiot antavat komissiolle kolmen vuoden välein raportin direktiivin täytäntöönpanosta. Tätä varten komissio vahvisti kyselylomakkeen päätöksellä 2009/851/EY. Tämä velvoite on sittemmin kumottu.

5 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2019) 1300.

6 Ks. EUROSTATin verkkosivu

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. VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖÖN

Direktiivi on osaltaan vähentänyt vaarallisten aineiden käyttöä paristoissa ja akuissa sekä ennaltaehkäissyt käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen sijoittamista kaatopaikalle tai polttamista – muttei suunnitellulla tasolla. Sen vuoksi ympäristölle aiheutuu edelleen riskejä.

3.1. KEMIKAALIT

Direktiivi on vähentänyt paristojen ja akkujen sisältämän elohopean ja kadmiumin määrää, muttei muiden vaarallisten aineiden määrää. Elohopeaa ja kadmiumia sisältäviä ”vanhoja” paristoja ja akkuja on edelleen käytössä, kun taas ”uudet” paristot ja akut sisältävät muita haitallisia aineita, kuten kobolttia ja joitakin orgaanisia elektrolyyttejä.

Direktiivi kannustaa kehittämään paristoja ja akkuja, jotka sisältävät pienempiä määriä vaarallisia aineita. Siinä ei kuitenkaan täsmennetä, millä perusteella kyseiset aineet (myös raskasmetallit) yksilöidään tai minkä tyyppisiä hallintatoimenpiteitä voitaisiin ottaa käyttöön. Käsillä olevassa arvioinnissa esitetäänkin, että näihin kysymyksiin voisi olla tarkoituksenmukaisempaa puuttua muilla oikeudellisilla välineillä.

3.2. KÄYTETTYJEN PARISTOJEN JA AKKUJEN KERÄYS JA KIERRÄTYS

Kun tarkastellaan jäsenvaltioiden keräys- ja kierrätysvelvoitteiden täyttymistä, jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ottaneensa käyttöön kansallisia käytettyjen paristojen ja akkujen keräys-, käsittely- ja kierrätystoimenpiteitä heti sen jälkeen, kun ne olivat saattaneet direktiivin osaksi lainsäädäntöään.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saavuttaneet **käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen keräykselle** asetetun vuoden 2012 tavoitteen (25 prosenttia) tai jopa ylittäneet sen, mutta ainoastaan 14 jäsenvaltiota on saavuttanut **vuoden 2016 tavoitteen** (45 prosenttia). Arvioinnissa korostetaan, ettei näillä tavoitteilla yleisesti ottaen kyetä takaamaan käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen keräyksen korkeaa tasoa. Erityyppisten paristojen ja akkujen keräystä koskevat säännökset poikkeavat toisistaan liikaa: keräystavoite on asetettu vain kannettaville paristoille ja akuille, ei teollisuusparistoille tai -akuille eikä ajoneuvoparistoille tai -akuille.

Käytettyjen paristojen jätehuolto on edelleen ongelma EU:ssa. Vuosittain noin 56,7 prosenttia kaikista käytetyistä kannettavista paristoista ja akuista jää keräämättä. Tämän seurauksena noin 35 000 tonnia käytettyjä kannettavia paristoja ja akkuja päätyy yhdyskuntajätevirtoihin, mikä vaikuttaa haitallisesti ympäristöön ja johtaa resurssien menetykseen. Tämä määrä on niin merkittävä, että se vaarantaa direktiivin ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamisen.

Kun tarkastellaan **kierrätyksen tasoa**, valtaosa EU:ssa kerätyistä käytetyistä paristoista ja akuista kierrätetään direktiivin vaatimusten mukaisesti. Erikoistuneiden kierrätyslaitosten puute selittänee ne harvat tapaukset, joissa kierrätystä ei ole taattu. Lisäksi paristojen ja akkujen kierrätysprosessissa saavutettiin direktiivin mukaiset **tehokkuustavoitteet** lyijyparistojen ja -akkujen osalta, vähemmässä määrin myös nikkelikadmiumparistojen ja -akkujen sekä muiden paristojen ja akkujen osalta.

Direktiivin yleistä tavoitetta, joka on materiaalien hyödyntämisen korkea taso, ei kuitenkaan saavutettu. Direktiivissä käsitellään pelkästään kahta ainetta – lyijyä ja kadmiumia – eikä siinä oteta huomioon muita arvokkaita aineita, kuten kobolttia tai litiumia. Lisäksi

kierrätystehokkuuden määritelmiä ei ole muotoiltu niin, että ne nostaisivat materiaalien hyödyntämistasoa.

Tekniikan kehityksen ja käytännön kokemuksen valossa voidaan todeta, että käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen nykyiset vähimmäiskeräystavoitteet ja vähimmäiskierrätysvaatimukset eivät ole tarkoituksenmukaisia. Sen vuoksi olisi harkittava uusien keräys- ja kierrätystavoitteiden asettamista.

4. VAIKUTUKSET SISÄMARKKINOIHIN

Direktiivi on parantanut merkittävällä tavalla paristojen ja akkujen sisämarkkinoiden toimintaa verrattuna aiempaan tilanteeseen, jossa sovellettiin yksittäisiä kansallisen tason vaatimuksia.

Yleisesti ottaen direktiivi on vaikuttanut myönteisesti niiden alojen talouteen, jotka osallistuvat paristojen ja akkujen valmistukseen ja kierrätykseen. Vaikka teollisuuden toimijoille on aiheutunut direktiivin noudattamisesta merkittäviä kustannuksia, sidosryhmät katsovat yleisesti, että nykyiset ja tulevat hyödyt ovat näitä kustannuksia suuremmat.

Direktiivin vaatimusten noudattaminen edellyttää monimutkaisia menettelyjä, joista osa on sellaisia, joista voi aiheutua huomattavia kustannuksia paikallisviranomaisille. Kansallisten viranomaisten mielestä direktiivin täytäntöönpanosta ei kuitenkaan aiheudu tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Arvioinnissa korostetaan, että direktiivin vaatimus, jonka mukaan kaikki kerätyt paristot ja akut on käsiteltävä ja kierrätettävä, on keskeinen kierrätystoiminnan kannattavuuden kannalta. Muun muassa tämän tehokkaaseen ja riittävään keräykseen liittyvän velvoitteen ansiosta raaka-aineet päätyvät kierrätysyrityksille, mikä parantaa kierrätystoiminnan taloudellista tulosta.

Kierrätys vähentää EU:n riippuvuutta erityisen tärkeiden – myös kriittisten – raaka-aineiden tuonnista, minkä lisäksi se voi tuottaa myös taloudellista hyötyä. Direktiivillä kuitenkin rajoitetaan näitä myönteisiä vaikutuksia, koska siinä vahvistetaan tehokkuustavoitteet ainoastaan lyijylle ja kadmiumille.

Direktiivissä säädetyt velvoitteet ja määritelmät eivät kaikilta osin ole kovin yksityiskohtaisia, mikä on saattanut vaikuttaa siihen, missä määrin yhdenmukaistamista on saavutettu. Esimerkiksi seuraavia näkökohtia on selkeytettävä lisää: erot jäteluettelon mukaisessa käytettyjen paristojen ja akkujen luokittelussa, kriteerit poikkeusten myöntämiselle irrotettavuus- tai merkintävelvoitteista, käytettyjen teollisuusparistojen tai -akkujen keräysvelvoitteet ja kuonan huomioon ottaminen kierrätettynä lopputuotteena.

5. MUUT ARVIOINNIN TULOKSET

5.1 MERKITYKSELLISYYS

Direktiivin säännökset ovat edelleen merkityksellisiä. Arvioinnissa korostetaan kuitenkin, että direktiivissä olisi käsiteltävä kattavammin näkökohtia, jotka liittyvät viimeaikaiseen kehitykseen. Näitä ovat muun muassa siirtyminen kiertotalouteen, ilmastopoliittiset tavoitteet ja teknologian kehitys.

Direktiivi kattaa kyllä kiertotalouden keskeiset tavoitteet, kuten materiaalien toimituksen ja kierrätyksen, mutta koko potentiaalia ei ole hyödynnetty likimainkaan. Lisäksi käytettävissä ei ole mekanismia, jolla tekniset uutuudet voitaisiin helposti sisällyttää osaksi direktiiviä. Esimerkiksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvia litiumparistoja ja -akkuja ei luokitella omaksi luokakseen, eikä käytettävissä ole mekanismia paristojen ja akkujen uusien kemiallisten ratkaisujen sisällyttämiseksi osaksi direktiiviä. Direktiivissä ei myöskään nimenomaisesti käsitellä mahdollisuutta antaa tekniikaltaan edistyneille paristoille ja akuille ”uusi elämä”[9].

Direktiivin mukainen nykyjärjestelmä ei vaikuta toimivalta myöskään teollisuusparistojen ja -akkujen kannalta. Yksityiskohtaisia säännöksiä keräyksestä, kansallisten järjestelmien perustamisesta tai laajennetusta tuottajan vastuusta ei ole annettu teollisuusparistojen ja -akkujen luokassa. Teollisuusparistojen ja -akkujen määrä kasvaa kuitenkin hyvin nopeasti tulevaisuudessa, ja teollisuusparistoista ja -akuista on tullut välttämättömiä vähähiilisen politiikan täytäntöönpanon kannalta EU:ssa.

5.2 JOHDONMUKAISUUS SUHTEESSA MUUHUN EU:N LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA SISÄINEN JOHDONMUKAISUUS

Monet sidosryhmät katsovat, että paristoja ja akkuja koskevat säännökset olisi koottava yhteen vain muutamaan toisiinsa tiiviisti liittyvään säädökseen, joissa käsitellään erityisesti kemikaaleja ja käyttöiän loppua. Ne katsovat myös, että olisi pohdittava, soveltuuko EU:n kemikaalilainsäädäntö (REACH) paristoissa ja akuissa käytettävien kemikaalien sääntelyyn muita välineitä paremmin.

Kysymykset, jotka yksilöitiin tarkasteltaessa johdonmukaisuutta suhteessa muuhun EU:n lainsäädäntöön, liittyvät myös rajanvetoon paristoja ja akkuja sisältäviä tuotteita koskevan lainsäädännön kanssa ja laajennetun tuottajan vastuun täytäntöönpanoon. Jätealan puitedirektiivin[10] nojalla äskettäin annetut laajennettua tuottajan vastuuta koskevat vähimmäisvaatimukset auttavat poistamaan epäjohdonmukaisuuteen liittyviä riskejä.

Joitakin direktiivin peruskäsitteitä ei ole määritelty selkeästi ja jotkin sen päämääristä, varsinkin ne, jotka eivät liity mihinkään tiettyihin toimenpiteisiin tai tavoitteisiin, ovat epäselviä. Tämä koskee erityisesti paristojen ja akkujen osuuden pienentämistä yhdyskuntajätteestä, teollisuusparistojen ja -akkujen sekä ajoneuvoparistojen ja -akkujen erilliskeräystä ja velvoitetta varmistaa paristojen ja akkujen poistaminen sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta.

Direktiivin puutteita, jotka liittyvät johdonmukaisuuteen suhteessa muuhun EU:n lainsäädäntöön ja sisäiseen johdonmukaisuuteen, on käsiteltävä lähemmin. Näin voidaan välttää päällekkäisyydet, varmistaa selkeys sidosryhmien ja jäsenvaltioiden viranomaisten kannalta sekä maksimoida laajennetun tuottajan vastuun toimivuus.

5.3 EU:N TASON LISÄARVO

Arvioinnissa todettiin, että paristojen ja akkujen myynnille, keräykselle ja kierrätykselle on jatkossakin aiheellista asettaa ehtoja EU:n tasolla. Direktiivin täytäntöönpanon katsotaan edistävän merkittävästi paristojen ja akkujen sisämarkkinoiden toimintaa.

---

[9] Ks. Innovation Deal on batteries.

[10] Direktiivi 2008/98/EY (EUVL L 312, 22.11.2008).

Sidosryhmien kanta on, että kaupan esteet, jos sellaisia on, ovat pienempi paha kuin kansallisen sääntelyn mahdolliset vaikutukset. Sidosryhmät viittasivat kuitenkin tapauksiin, joissa direktiivin yksityiskohtaisuuden puute voi haitata kierrätysyritysten tasapuolisten toimintaedellytysten kehittymistä ja siten luoda tosiasiallisia esteitä (ks. edellä kohta 3.2.). Ne ehdottivat, että asiaan puututtaisiin EU:n tasolla. Lisäksi puutteet direktiivin täytäntöönpanon valvonnassa saattavat vääristää sisämarkkinoita, koska ne asettavat tuottajat, jotka noudattavat tiukasti direktiivin säännöksiä (esimerkiksi raskasmetallipitoisuuden tai asianmukaisen merkinnän osalta), muita tuottajia heikompaan asemaan.

5.4 RAPORTOINTI, MERKINNÄT JA YLEISÖLLE TIEDOTTAMINEN

Direktiivi on edistänyt kannettavien paristojen ja akkujen sekä ajoneuvoparistojen ja -akkujen varustamista merkinnöillä. Tarvitaan kuitenkin parannuksia, jotta tiedottaminen toimii loppukäyttäjien suuntaan.

Ongelmat käytettyjen kannettavien paristojen ja akkujen keräystavoitteiden saavuttamisessa osoittavat, että säännöksiä on tarpeen vahvistaa, jotta voidaan varmistaa asianmukainen tiedottaminen loppukäyttäjille.

Merkinnät yksinään eivät riitä. Myös täydentävät toimet, kuten julkiset tiedotuskampanjat, voivat olla toimivia keinoja tässä yhteydessä. Jos tuottajien velvoitteet rahoittaa tällaisia toimia olisi määritelty tarkemmin, loppukäyttäjät tietäisivät paremmin, mitä heiltä odotetaan esimerkiksi käytettyjen paristojen ja akkujen keräyksen suhteen.

Raportointivelvoitteita asetetaan ainoastaan tavoitteiden yhteydessä. Määrällisten tavoitteiden puuttuminen tekee jäsenvaltioiden suorituksen arvioinnista näiden näkökohtien suhteen erityisen vaikeaa.

6 PÄÄTELMÄT

Komissio on paristoja ja akkuja koskevan direktiivin 23 artiklassa edellytetyn mukaisesti arvioinut direktiivin täytäntöönpanoa sekä sen vaikutuksia ympäristöön ja sisämarkkinoihin.

Jäsenvaltioiden raporttien arvioinnin perusteella komissio toteaa, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet direktiivin säännösten täytäntöön panemiseksi.

Arviointi osoittaa, että direktiivillä on ollut myönteisiä vaikutuksia ympäristönsuojeluun, kierrätykseen ja paristojen, akkujen ja kierrätysmateriaalien sisämarkkinoiden toimintaan.

Joissakin direktiivin säännöksissä tai niiden täytäntöönpanossa on kuitenkin todettu puutteita. Tästä syystä kaikkia direktiivin tavoitteita ei ole kyetty saavuttamaan. Tämä koskee erityisesti käytettyjen paristojen ja akkujen keräystä ja materiaalien hyödyntämisen tehokkuutta.

Lisäksi se, ettei käytössä ole tehokasta mekanismia teknisten uutuuksien ja paristojen ja akkujen uusien käyttömahdollisuuksien sisällyttämiseksi osaksi direktiiviä, kyseenalaistaa direktiivin kyvyn pysyä nopean teknisen kehityksen vauhdissa tällä alalla.

Jatkossa olisi erityisesti pyrittävä yksilöimään toimenpiteitä, joilla voidaan parantaa direktiivin vaikutuksia ympäristönsuojeluun, sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan, kiertotalouden ja vähähiilisen politiikan edistämiseen sekä kykyyn mukautua tekniikan ja talouden kehitykseen, ja arvioimaan tällaisten toimenpiteiden toteutettavuutta.