COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

privind punerea în aplicare și impactul asupra mediului și asupra funcționării pieței interne al Directivei 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și de abrogare a Directivei 91/157/CEE

1. INTRODUCERE

Bateriile sunt omniprezente. Acestea asigură energia electrică necesară vehiculelor noastre și ne permit să ne conectăm la rețelele de comunicații prin intermediul dispozitivelor noastre personale. Bateriile stochează energie și asigură un transport public mai curat. Având în vedere transformarea în curs a modului în care energia electrică este produsă și utilizată, numărul bateriilor de pe piața UE va continua să crească, exercitând o presiune și mai mare asupra mediului.

Directiva privind bateriile [1] este singurul act legislativ al UE dedicat în întregime bateriilor. Acesta este cel de al doilea raport al Comisiei[2] referitor la Directiva privind bateriile și a fost întocmit în conformitate cu articolul 23 din directiva respectivă, care prevede sarcina Comisiei de a elabora un raport privind punerea în aplicare a directivei și impactul acesteia asupra mediului și a funcționării pieței interne. În raportul său, Comisia trebuie să includă evaluarea unor aspecte specifice ale directivei, printre care se numără, în special:

- relevanța unor noi măsuri de gestionare a riscurilor în cazul bateriilor care conțin metale grele;
- relevanța obiectivelor minime de colectare a tuturor deșeurilor de baterii portabile;
- posibila introducere a unor obiective suplimentare și
- relevanța nivelurilor de eficiență a reciclării stabilite de directivă.

Evaluarea face parte dintr-un proces care ar putea conduce la revizuirea directivei pentru a ține seama de evoluțiile sociale și cele ale politicilor, cum ar fi trecerea la o economie circulară și la politici ce implică emisii reduse de carbon, care presupun o utilizare pe scară mai largă a bateriilor pentru mobilitatea electrică și pentru stocarea descentralizată a energiei. Inițiativa privind „Alianța europeană pentru baterii” (EBA), care urmărește să asigure un întreg lanț valoric pentru producția în UE de celule electrochimice și baterii avansate, face parte, de asemenea, din noul context de politică. Planul strategic aferent de acțiune privind bateriile[3] include angajamentul de a elabora reglementări inovatoare și orientate către viitor; directiva va fi o componentă-cheie a acestora.

Directiva privind bateriile urmărește să reducă la minimum impactul negativ al bateriilor și al deșeurilor de baterii asupra mediului, pentru a contribui la protejarea, conservarea și îmbunătățirea calității mediului. Aceasta urmărește, de asemenea, să asigure buna funcționare a pieței interne.

Directiva abordează impactul produs de baterii asupra mediului, ca urmare a substanțelor periculoase pe care le conțin. Dacă, la sfârșitul duratei lor de viață, bateriile uzate ajung în depozitele de deșeuri, sunt incinerate sau sunt eliminate în mod necorespunzător, substanțele pe care acestea le conțin riscă să pătrundă în mediul înconjurător, afectând calitatea sa și sănătatea oamenilor. Pentru a răspunde acestor riscuri, directiva prevede reducerea prezenței

[1] DIRECTIVA 2006/66/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ŞI A CONSILIULUI din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și de abrogare a Directivei 91/157/CEE, JO L 266, 26.9.2006, p. 1, astfel cum a fost modificată).

[2] COM(2017) 88 final.

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

componentelor periculoase în baterii și stabilirea de măsuri de asigurare a gestionării corespunzătoare a deșeurilor de baterii.

Directiva impune statelor membre creșterea cantității de deșeuri de baterii colectate separat și stabilește obiective pentru colectarea deșeurilor de baterii, precum și nivelurile de eficiență a reciclării. Statele membre au obligația de a se asigura că, până în 2016, deșeurile de baterii portabile sunt colectate în proporție de până la 45 % din cantitatea introdusă pe piață.

Toate bateriile colectate trebuie reciclate prin procese care ating cel puțin eficiențele minime stabilite de directivă, pentru a obține un nivel ridicat de recuperare a materialelor. Sunt definite obiective pentru trei grupe de baterii: cu plumb-acid, cu nichel-cadmiu și toate celelalte baterii („nediferențiate").

Producătorii de baterii și de produse care conțin baterii sunt responsabili pentru gestionarea deșeurilor generate de bateriile pe care le introduc pe piață („răspunderea extinsă a producătorilor").

2. ELABORAREA RAPORTULUI

Prezentul raport se bazează pe mai multe surse de informații: (i) rapoartele statelor membre[4] care acoperă perioada de 3 ani cuprinsă între 26 septembrie 2012 și 26 septembrie 2015; (ii) rezultatele evaluării directivei de către Comisie în 2018[5] și (iii) informațiile privind ratele de colectare și nivelurile de eficiență a reciclării transmise Comisiei[6].

Punerea în aplicare până acum a directivei, care este bine documentată, reprezintă, în sine, o contribuție la evaluare. La evaluarea informațiilor colectate, Comisia a fost sprijinită de consultanți independenți[7]. Evaluarea a respectat politica Comisiei Europene privind o mai bună legiferare. În plus, directiva a fost parțial evaluată în 2014 împreună cu alte directive privind fluxurile de deșeuri („verificarea adecvării")[8]. Pentru actuala evaluare au fost luate în considerare cele cinci criterii obișnuite, și anume relevanța, eficacitatea, eficiența, coerența și valoarea adăugată europeană a directivei, împreună cu aspectele prevăzute la articolul 23 al acesteia, menționate mai sus. Au fost analizate, de asemenea, aspectele esențiale identificate cu ocazia verificării adecvării.

---

4 Înainte de cea mai recentă modificare a sa în iunie 2018, directiva impunea statelor membre să transmită Comisiei o dată la 3 ani un raport privind punerea sa în aplicare. În acest scop, prin Decizia 2009/851/CE a Comisiei, a fost stabilit un chestionar. Această obligație a fost acum abandonată.

5 A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2019) 1300.

6 A se vedea pagina web a 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" (Studiu în sprijinul elaborării raportului de punere în aplicare a Directivei 2006/66/CE privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori)

H Stahl și alții (2018), 'Study in support of evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators' (Studiu în sprijinul evaluării Directivei 2006/66/CE privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori)

8 SWD(2014) 209.

3. IMPACTUL ASUPRA MEDIULUI

Directiva a contribuit la reducerea utilizării substanțelor periculoase în baterii și la prevenirea trimiterii bateriilor portabile la depozitele de deșeuri sau a incinerării acestora, dar nu la nivelul preconizat. Prin urmare, riscurile pentru mediu persistă.

3.1. SUBSTANȚELE CHIMICE

Directiva a redus cantitățile de mercur și cadmiu din baterii, dar nu a condus la reducerea altor substanțe periculoase. Tipurile „vechi” de baterii cu mercur și cadmiu sunt utilizate în continuare, iar bateriile „noi” conțin substanțe nocive, cum ar fi cobalt și unii electroliți organici.

Directiva încurajează dezvoltarea bateriilor care conțin cantități mai mici de substanțe periculoase. Cu toate acestea, nu precizează criteriile de identificare a substanțelor în cauză (inclusiv a metalelor grele) sau tipul de măsuri de gestionare care pot fi adoptate. În consecință, evaluarea sugerează că aceste chestiuni ar putea fi tratate mai adecvat cu ajutorul altor instrumente juridice.

3.2. COLECTAREA ȘI RECICLAREA DEȘEURILOR DE BATERII

În ceea ce privește punerea în aplicare a obligațiilor lor de colectare și de reciclare, statele membre au raportat că, în urma transpunerii directivei, sunt instituite la nivel național măsuri de colectare, tratare și reciclare a deșeurilor de baterii.

Majoritatea statelor membre au atins sau au depășit obiectivul pentru 2012 de **colectare a deșeurilor de baterii portabile** (stabilit la 25 %), dar numai 14 state membre au atins **obiectivul pentru 2016** (stabilit la 45 %). Evaluarea arată că aceste obiective nu sunt, în general, suficiente pentru a asigura un nivel ridicat de colectare a deșeurilor de baterii portabile. Dispozițiile privind colectarea diferitelor tipuri de baterii sunt prea diverse: a fost stabilit un obiectiv numai pentru colectarea bateriilor portabile, nu și pentru bateriile industriale sau auto.

Gestionarea bateriilor uzate rămâne o problemă în UE. Se estimează că, anual, 56,7 % din deșeurile de baterii portabile nu sunt colectate. În consecință, aproximativ 35 000 tone de deșeuri de baterii portabile intră în fluxurile de deșeuri municipale, provocând efecte negative asupra mediului și o pierdere de resurse. Această cantitate este suficient de semnificativă pentru a pune în pericol îndeplinirea obiectivelor de protecție a mediului prevăzute de directivă.

În ceea ce privește **nivelul reciclării**, marea majoritate a deșeurilor de baterii colectate în UE sunt reciclate conform cerințelor directivei. Lipsa instalațiilor specializate de reciclare ar putea fi o explicație în puținele cazuri în care reciclarea nu este asigurată. În plus, procesele de reciclare a bateriilor nu au îndeplinit **obiectivele de eficiență** stabilite de directivă, în special în cazul bateriilor cu plumb-acid și, într-o mai mică măsură, în cazul bateriilor cu nichel-cadmiu și al „altor” baterii.

Cu toate acestea, obiectivul general al directivei de atingere a unui nivel ridicat de recuperare a materialelor nu este îndeplinit. Directiva vizează numai două substanțe, plumbul și cadmiul, fără a lua în considerare alte componente de valoare, cum ar fi cobaltul sau litiul. În plus, definițiile nivelurilor de eficiență a reciclării nu sunt orientate către o recuperare în proporție mai mare a materialelor.

Ținând seama de progresul tehnic și de experiența practică dobândită, se poate concluziona că actualele obiective minime de colectare a deșeurilor de baterii portabile și cerințele minime de reciclare nu sunt adecvate. Prin urmare, ar trebui luate în considerare noi obiective de colectare și reciclare.

4. IMPACTUL ASUPRA PIEȚEI INTERNE

Directiva a contribuit în mod semnificativ la buna funcționare a pieței unice a bateriilor, în comparație cu situația anterioară în care se aplicau cerințe individuale la nivel național.

În ansamblu, directiva a avut un impact economic pozitiv asupra sectoarelor legate de producția și reciclarea bateriilor. Deși a condus la costuri semnificative pentru operatorii industriali, părțile interesate sunt de acord, în general, că acestea sunt compensate de beneficiile prezente și viitoare.

Deși respectarea directivei implică proceduri complexe, dintre care unele pot genera costuri semnificative pentru autoritățile locale, administrațiile naționale nu consideră că punerea în aplicare a directivei reprezintă o sarcină inutilă impusă prin reglementări.

Evaluarea subliniază că cerința directivei ca toate bateriile colectate să fie supuse tratării și reciclării este esențială pentru asigurarea viabilității activităților de reciclare. Această obligație, legată de o colectare eficientă și suficientă, contribuie la asigurarea aprovizionării cu materii prime a societăților de reciclare, susținând obținerea unor rezultate economice mai bune în activitățile de reciclare.

Pe lângă reducerea dependenței UE de importurile de materii prime deosebit de importante, inclusiv materii prime critice, reciclarea poate aduce și beneficii economice. Cu toate acestea, directiva limitează aceste efecte pozitive, deoarece stabilește numai obiective de eficiență pentru plumb și cadmiu.

Într-o serie de cazuri, obligațiile și definițiile din directivă nu sunt foarte detaliate, fapt care ar fi putut avea un impact asupra nivelului de armonizare atins. Printre aspectele care necesită clarificări suplimentare se numără, de exemplu, diferențele de clasificare a bateriilor uzate conform Listei deșeurilor, criteriile de acordare a derogărilor de la obligațiile de înlăturare cu ușurință sau de etichetare, obligațiile de colectare a deșeurilor de baterii industriale sau luarea în considerare a zgurii ca produs reciclat finit.

5. ALTE CONSTATĂRI ALE EVALUĂRII

5.1 RELEVANȚA

Deși dispozițiile actuale ale directivei sunt în continuare relevante, evaluarea a evidențiat o serie de aspecte pe care directiva trebuie să le abordeze într-un mod mai cuprinzător ținând seama de evoluții precum trecerea la o economie circulară, obiectivele politicii privind clima sau progresele tehnologice.

Deși obiectivele principale ale economiei circulare, cum ar fi aprovizionarea cu materiale și reciclarea, sunt reflectate în directivă, un potențial semnificativ rămâne încă nevalorificat. De asemenea, directiva nu are capacitatea de a include cu ușurință noutățile tehnice. De exemplu, deși sunt incluse în domeniul de aplicare al directivei, bateriile cu litiu nu sunt tratate ca o categorie specifică și nu există niciun mecanism de includere în directivă a noilor substanțe

chimice care intră în componența bateriilor. De asemenea, directiva nu se referă în mod specific la posibilitatea de a asigura bateriilor avansate o „a doua viață”[9].

Sistemul actual instituit prin directivă nu pare adecvat nici pentru categoria bateriilor industriale. Nu există dispoziții detaliate privind colectarea bateriilor, instituirea schemelor naționale sau răspunderea extinsă a producătorilor pentru bateriile din această categorie, al căror număr va crește foarte rapid în viitor și care au devenit inevitabile pentru punerea în aplicare în UE a politicilor ce implică emisii reduse de carbon.

5.2 COERENȚA ȘI CONSECVENȚA INTERNĂ

Numeroase părți interesate consideră că dispozițiile privind bateriile, în special cele privind chestiunile legate de substanțele chimice și de sfârșitul ciclului de viață, ar trebui concentrate într-un număr redus de acte legislative, având o relație clară între ele. Acestea consideră, de asemenea, că ar trebui să se analizeze dacă legislația UE privind substanțele chimice REACH nu ar putea fi un instrument mai adecvat pentru gestionarea substanțelor chimice din componența bateriilor.

Aspectele specifice identificate în ceea ce privește coerența cu alte acte legislative ale UE se referă, de asemenea, la demarcarea de legislația privind produsele care includ baterii și la aplicarea răspunderii extinse a producătorilor. Cerințele minime privind răspunderea extinsă a producătorilor adoptate recent în temeiul Directivei-cadru privind deșeurile[10] vor contribui la abordarea riscurilor de inconsecvență.

Unele concepte de bază din directivă nu sunt bine definite, iar unele obiective rămân vagi, în special cele care nu sunt legate de măsuri sau ținte specifice. Acest lucru este valabil în special pentru reducerea măsurii în care bateriile sunt eliminate ca deșeuri municipale, colectarea separată a bateriilor auto și a celor industriale sau obligația de a asigura înlăturarea bateriilor din deșeurile de echipamente electrice și electronice

Deficiențele directivei în materie de consecvență internă și coerență vor trebui remediate în continuare pentru a evita suprapunerile, a asigura claritate pentru părțile interesate și autoritățile din statele membre și a încuraja funcționarea responsabilității extinse a producătorilor.

5.3 VALOAREA ADĂUGATĂ EUROPEANĂ

Evaluarea a concluzionat că este oportun să se stabilească în continuare la nivelul UE condiții de vânzare, colectare și reciclare a bateriilor. Punerea în aplicare a directivei este percepută ca reprezentând o contribuție majoră la buna funcționare a pieței unice a bateriilor.

Părțile interesate consideră că barierele în calea comerțului, dacă există, sunt mai puțin importante decât posibilele efecte ale reglementărilor naționale. Cu toate acestea, părțile interesate au evidențiat cazuri în care lipsa de detalii a directivei ar putea frâna stabilirea unor condiții de concurență echitabile pentru societățile de reciclare, creând bariere de facto (a se vedea punctul 3.2 de mai sus), pentru care propun identificarea de soluții la nivelul UE. Lacunele în aplicarea directivei ar putea, de asemenea, să denatureze piața internă, dezavantajând producătorii care respectă cu strictețe dispozițiile directivei (cum ar fi, de

[9] Ar trebui menționat actualul Acord pentru inovarea în domeniul bateriilor, care are scopul de a soluționa în mod specific această problemă.

[10] Directiva 2008/98/CE, JO L 312, 22.11.2008.

exemplu, nivelurile de metale grele sau asigurarea etichetării corespunzătoare) față de producătorii care nu depun aceleași eforturi.

5.4 RAPORTARE, ETICHETARE ȘI INFORMAȚIILE DESTINATE PUBLICULUI

Directiva a fost eficace în ceea ce privește asigurarea etichetării bateriilor portabile și a celor auto. Cu toate acestea, sunt necesare îmbunătățiri pentru ca informațiile să ajungă la utilizatorii finali.

Dificultățile înregistrate în atingerea obiectivelor de colectare a deșeurilor de baterii portabile ilustrează necesitatea de a întări dispozițiile care urmăresc informarea corectă a utilizatorilor finali.

Simpla etichetare nu este suficientă. Activitățile complementare, cum ar fi campaniile de informare publică, pot fi, de asemenea, eficiente. O definire mai exactă a obligațiilor producătorilor de a finanța astfel de activități ar fi contribuit, de exemplu, la mai buna sensibilizare a utilizatorilor finali în ceea ce privește rolul care le revine în asigurarea colectării bateriilor uzate.

Obligațiile de raportare sunt stabilite numai dacă se fixează obiective. În consecință, ca urmare a lipsei de obiective cuantificate, evaluarea performanței statelor membre în ceea ce privește aceste aspecte specifice este foarte dificilă.

6 CONCLUZII

După cum se prevede la articolul 23 din Directiva privind bateriile, Comisia a evaluat directiva și punerea sa în aplicare, împreună cu impactul acesteia asupra mediului și asupra pieței interne.

După evaluarea rapoartelor naționale, Comisia concluzionează că statele membre au adoptat măsurile necesare pentru a pune în aplicare dispozițiile directivei.

Evaluarea demonstrează că directiva a condus la rezultate pozitive în ceea ce privește ameliorarea calității mediului, promovarea reciclării și îmbunătățirea funcționării pieței interne a bateriilor și a materialelor reciclate.

Cu toate acestea, limitările observate în cazul unor dispoziții juridice sau al punerii în aplicare a acestora împiedică atingerea deplină a obiectivelor directivei. Acest lucru este valabil în special pentru colectarea deșeurilor de baterii sau eficiența recuperării materialelor.

În plus, lipsa unui mecanism eficient de includere în directivă a noutăților tehnologice și a noilor utilizări ale bateriilor conduce la dubii privind capacitatea acesteia de a ține pasul cu evoluțiile tehnologice rapide din acest domeniu.

Eforturile viitoare ar trebui să urmărească, în special, identificarea și evaluarea fezabilității măsurilor de îmbunătățire a impactului directivei asupra protecției mediului, a bunei funcționări a pieței interne, a promovării economiei circulare și a politicilor care implică emisii reduse de carbon, precum și dezvoltarea capacității de adaptare la evoluțiile tehnologice și economice.