EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.4.2019.
COM(2019) 166 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o provedbi i utjecaju na okoliš i funkcioniranje unutarnjeg tržišta Direktive 2006/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te stavljanju izvan snage Direktive 91/157/EEZ

1. UVOD

Baterije su svugdje. Napajaju naša vozila i omogućavaju nam da se svojim osobnim uređajima spajamo na komunikacijske mreže. Skladište energiju i daju nam čišći javni prijevoz. S obzirom na trenutačnu preobrazbu načina na koji se električna energija proizvodi i upotrebljava, na tržištu EU-a u budućnosti će biti samo još više baterija, a to će predstavljati još veći pritisak na okoliš.

Direktiva o baterijama[1] jedini je zakonodavni dokument EU-a potpuno posvećen baterijama. Ovo je drugo izvješće Komisije[2] o Direktivi o baterijama. Izrađeno je u skladu s člankom 23., kojim je Komisija zadužena za izradu izvješća o provedbi Direktive te o njezinu utjecaju na okoliš i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Komisija u ovom izvješću mora dati ocjenu određenih aspekata Direktive, a osobito:

- svrsishodnosti daljnjih mjera upravljanja rizikom za baterije koje sadrže teške metale;
- svrsishodnosti minimalnih ciljeva skupljanja za sve otpadne prijenosne baterije;
- mogućnosti uvođenja daljnjih ciljeva; i
- svrsishodnosti razina učinkovitosti recikliranja utvrđenih Direktivom.

Ocjenjivanje je dio postupka čiji rezultat može biti preispitivanje Direktive kako bi se u obzir uzele društvene i političke promjene, kao što su prijelaz na kružno gospodarstvo i niskougljične politike, koje obuhvaćaju povećanu upotrebu baterija za električnu mobilnost i za decentraliziranu pohranu energije. Inicijativa „Europski savez za baterije” (European Batteries Alliance, EBA), kojom se nastoji organizirati cijeli lanac vrijednosti za proizvodnju naprednih ćelija i baterija u EU-u, također je dio novog političkog konteksta. Povezani strateški akcijski plan za baterije[3] obuhvaća obvezu osmišljavanja inovativne regulative koja će biti primjenjiva i u budućnosti, a Direktiva će biti ključna sastavnica te regulative.

Direktivom o baterijama nastoji se smanjiti negativni utjecaj baterija i otpadnih baterija na okoliš kako bi se pomoglo u zaštiti, očuvanju i poboljšanju kvalitete okoliša. Njome se također nastoji zajamčiti neometano djelovanje unutarnjeg tržišta.

Direktiva se bavi utjecajima na okoliš s obzirom na opasne tvari u baterijama. Ako se istrošene baterije odlažu na odlagalište, spaljuju ili nepravilno odlažu na kraju njihova životnog vijeka, postoji opasnost da će tvari u njima ući u okoliš i time utjecati na njegovu kvalitetu i na zdravlje ljudi. Kako bi se taj rizik uklonio ili ublažio, u Direktivi je propisano smanjenje količine opasnih tvari u baterijama i utvrđivanje mjera za pravilno upravljanje otpadnim baterijama.

Direktivom je propisano da države članice moraju što je više moguće odvojeno skupljati otpadne baterije te su utvrđeni ciljevi u pogledu skupljanja otpadnih baterija i učinkovitosti recikliranja. Države članice dužne su zajamčiti da će počevši s 2016. postotak skupljenih otpadnih prijenosnih baterija biti najmanje 45 % količine stavljene na tržište.

Kako bi se postigla visoka razina oporabe materijala, sve se skupljene baterije moraju reciklirati postupcima s barem minimalnim razinama učinkovitosti utvrđenima u Direktivi. Definirani su ciljevi za tri skupine baterija: olovno-kisele, nikal-kadmijske i sve ostale baterije („opće”).

---

[1] DIREKTIVA 2006/66/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te stavljanju izvan snage Direktive 91/157/EEZ (SL L 266, 26.9.2006., str. 1.), kako je izmijenjena.

[2] COM(2017) 88 final

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

Proizvođači baterija i proizvoda koji sadrže baterije odgovorni su za gospodarenje otpadom nastalim od baterija koje stavljaju na tržište („program proširene odgovornosti proizvođača”).

2. IZRADA IZVJEŠĆA

Ovo se izvješće temelji na nekoliko izvora informacija, a to su: i. izvješća država članica[4] kojima je obuhvaćeno trogodišnje razdoblje od 26. rujna 2012. do 26. rujna 2015.; ii. nalazi Komisijina ocjenjivanja Direktive provedenog 2018.[5]; i iii. podaci o stopama skupljanja i učinkovitosti recikliranja dostavljeni Komisiji[6].

Dosadašnja provedba Direktive dobro je dokumentirana te je to dio ulaznih podataka u ocjenjivanju. Neovisni savjetnici pomogli su Komisiji u ocjenjivanju prikupljenih informacija[7]. U ocjenjivanju je primijenjena politika Europske komisije za bolju regulativu. Nadalje, Direktiva je djelomično ocijenjena 2014., zajedno s ostalim direktivama o tokovima otpada (provjera prikladnosti)[8]. U ovom je ocjenjivanju razmotreno pet uobičajenih kriterija, odnosno Direktiva je ocijenjena u pogledu relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, dosljednosti i dodane vrijednosti EU-a, a uz to su razmotrene teme propisane u članku 23. Također su proučena ključna pitanja utvrđena u provjeri prikladnosti.

3. UTJECAJ NA OKOLIŠ

Direktiva je smanjila upotrebu opasnih tvari u baterijama i spriječila da se otpadne prijenosne baterije odlažu na odlagališta ili spaljuju, ali ne u mjeri u kojoj je to bilo previđeno. To znači da i dalje postoje rizici za okoliš.

3.1. KEMIKALIJE

Direktivom je smanjena količina žive i kadmija u baterijama, ali nije smanjen udio drugih opasnih tvari. „Stare” vrste baterija koje sadrže živu i kadmij i dalje se upotrebljavaju, a „nove” baterije sadrže opasne tvari kao što su kobalt i neki organski elektroliti.

Direktivom se potiče razvoj baterija koje sadrže manje količine opasnih tvari. Međutim, njome nisu utvrđeni kriteriji za identifikaciju opasnih tvari (uključujući teške metale) niti vrste mjera upravljanja koje se mogu donijeti. Stoga iz ocjenjivanja proizlazi da se ta pitanja mogu prikladnije riješiti drugim pravnim instrumentima.

---

4 Direktivom je do njezine posljednje izmjene iz lipnja 2018. bilo propisano da države članice moraju Komisiji dostaviti izvješće o njezinoj provedbi svake tri godine. U tu je svrhu Odlukom Komisije 2009/851/EZ uspostavljen upitnik. Ta je obveza sad ukinuta.

5 Vidjeti radni dokument službi SWD(2019) 1300.

6 Vidjeti stranice EUROSTAT-a.

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 (Studija za potporu izradi izvješća o provedbi Direktive 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima)

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 (Studija za potporu ocjenijivanju Direktive 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima).

8 SWD(2014) 209.

3.2. SKUPLJANJE I RECIKLIRANJE OTPADNIH BATERIJA

U pogledu provedbe svojih obveza u području skupljanja i recikliranja države članice izvijestile su da se mjere skupljanja, obrade i recikliranja otpadnih baterija provode na nacionalnoj razini nakon prijenosa Direktive.

Većina država članica ispunila je ili premašila cilj skupljanja otpadnih prijenosnih baterija za 2012. (25 %), ali samo 14 država članica ostvarilo je cilj za 2016. (45 %). U ocjeni je istaknuto da su ti ciljevi općenito nedovoljni kako bi se zajamčila da će udio skupljanja otpadnih prijenosnih baterija biti visok. Odredbe o skupljanju različitih vrsta baterija previše se razlikuju: utvrđen je cilj samo za skupljanje prijenosnih baterija, ne i cilj za skupljanje industrijskih ili automobilskih baterija.

Upravljanje iskorištenim baterijama i dalje je otvoreno pitanje u EU-u. Procijenjeno je da se godišnje ne skupi 56,7 % svih otpadnih prijenosnih baterija. Rezultat je oko 35 000 tona otpadnih prijenosnih baterija koje završavaju u komunalnom otpadu, što znači negativan utjecaj na okoliš i gubitak materijala. Ta je količina dostatna da ugrozi postizanje ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u Direktivi.

Na razini recikliranja velika većina otpadnih baterija koje se skupljaju u EU-u reciklira se u skladu sa zahtjevima Direktive. Malobrojni slučajevi u kojima recikliranje nije dostupno mogu se objasniti manjkom specijaliziranih objekata za recikliranje. Uz to, postupci recikliranja baterija ispunili su ciljeve učinkovitosti utvrđene Direktivom, osobito za olovno-kisele baterije, a u manjoj mjeri za nikal-kadmijske i „ostale" baterije.

Međutim, nije ispunjen opći cilj Direktive, odnosno postizanje visoke razine oporabe materijala. U Direktivi se donose mjere samo za dvije tvari, olovo i kadmij, i ne uzimaju u obzir druge vrijedne tvari, kao što su kobalt ili litij. Definicije učinkovitosti recikliranja nisu usmjerene na povećanje oporabe materijala.

S obzirom na tehnički napredak i stečeno praktično iskustvo, može se zaključiti da trenutačni minimalni ciljevi skupljanja za otpadne prijenosne baterije i minimalni zahtjevi recikliranja nisu prikladni. Zbog toga je potrebno razmotriti daljnje ciljeve za skupljanje i recikliranje.

4. UČINAK NA UNUTARNJE TRŽIŠTE

Ako se sadašnje stanje usporedi s prethodnim, kad su se zahtjevi propisivali na nacionalnoj razini, Direktiva je znatno pridonijela nesmetanom funkcioniranju jedinstvenog tržišta kad je riječ o baterijama.

Direktiva je općenito imala pozitivan gospodarski učinak na sektore povezane s proizvodnjom i recikliranjem baterija. Iako je dovela do znatnih troškova za industrijske subjekte, dionici se općenito slažu da trenutačne i buduće koristi nadmašuju te troškove.

Iako postizanje usklađenosti s Direktivom obuhvaća složene postupke, od kojih neki mogu stvoriti znatne troškove za lokalna nadležna tijela, nacionalne uprave ne smatraju da provedba Direktive podrazumijeva nepotrebno regulatorno opterećenje.

U ocjeni je istaknuto da je zahtjev Direktive prema kojem se sve skupljene baterije moraju obraditi i reciklirati ključan kako bi se osigurala održivost recikliranja. Ta obveza, koja je povezana s učinkovitim i dostatnim skupljanjem, pomaže kako bi subjekti koji provode recikliranje dobivali sirovine, čime se pomaže postizanje boljih ekonomskih rezultata recikliranja.

Recikliranje smanjuje ovisnost EU-a o uvozu posebno važnih sirovina, uključujući i one od ključne važnosti, i može imati i gospodarske koristi. Međutim, ti su pozitivni učinci ograničeni jer su u Direktivi utvrđeni ciljevi učinkovitosti samo za olovo i kadmij.

Obveze i definicije u Direktivi u brojnim slučajevima nisu vrlo detaljno razrađene, što je moglo utjecati na ostvarenu razinu usklađenosti. Na primjer, aspekti koji zahtijevaju daljnje objašnjenje obuhvaćaju razlike u klasifikaciji istrošenih baterija u skladu s Popisom otpada, kriterije za odobrenje izuzeća od obveza uklanjanja ili označavanja, obveze za skupljanje otpadnih industrijskih baterija ili klasifikaciju šljake kao gotovog recikliranog proizvoda.

5. OSTALI REZULTATI OCJENJIVANJA

5.1. RELEVANTNOST

Iako su trenutačne odredbe Direktive i dalje relevantne, u ocjeni su istaknuti brojni aspekti koji se moraju sveobuhvatnije uzeti u obzir u Direktivi zbog promjena kao što su prelazak na kružno gospodarstvo, ciljevi klimatske politike ili tehnološki napredak.

Iako su ključni ciljevi kružnog gospodarstva, kao što su rješavanje pitanja opskrbe materijalima i recikliranje, prisutni u Direktivi, i dalje postoji znatan neiskorišteni potencijal. Uz to, u Direktivu se ne mogu jednostavno unijeti tehničke novosti. Na primjer, iako su baterije s litijem obuhvaćene područjem primjene Direktive, one se ne obrađuju kao zasebna kategorija, a ne postoji ni mehanizam kojim bi se novi kemijski sastavi baterija mogli uvrštavati u Direktivu. Također, mogućnost da se naprednim baterijama da „drugi život”[9] ne obrađuje se izričito u Direktivi.

Čini se da trenutačni sustav uspostavljen Direktivom nije prikladan ni za rješavanje pitanja industrijskih baterija. Ne postoje detaljne odredbe za skupljanje baterija, uspostavu nacionalnih programa ili proširenu odgovornost proizvođača za tu kategoriju baterija, čiji će broj vrlo brzo rasti u budućnosti i koje će postati neizbježne za provedbu niskougljične politike u EU-u.

5.2 USKLAĐENOST I INTERNA DOSLJEDNOST

Brojni dionici smatraju da bi odredbe koje se odnose na baterije trebale biti koncentrirane u manjem broju zakonodavnih akata, osobito za kemikalije i pitanja baterija koje su pri kraju svojeg vijeka, uz jasan odnos između tih akata. Također smatraju da bi trebalo razmotriti je li zakonodavstvo EU-a o kemikalijama, odnosno Uredba REACH, prikladniji instrument za upravljanje kemikalijama u baterijama.

Posebna pitanja utvrđena u pogledu usklađenosti s ostalim zakonodavstvom EU-a odnose se i na razgraničavanje sa zakonodavstvom koje obuhvaća proizvode koji sadrže baterije i na provedbu proširene odgovornosti proizvođača. Nedavno doneseni minimalni zahtjevi za proširenu odgovornost proizvođača u skladu s Okvirnom direktivom o otpadu[10] pomoći će u uklanjanju rizika od neusklađenosti.

Neka temeljna načela u Direktivi nisu dobro definirana i neki su ciljevi i dalje nejasni, osobito oni koji se ne odnose na konkretne mjere ili ciljeve. To se osobito odnosi na smanjivanje odlaganja baterija u komunalni otpad, zasebno skupljanje automobilskih i industrijskih baterija ili obvezu da se baterije uklanjaju iz otpadne električne i elektroničke opreme.

Bit će potrebno dodatno ukloniti nedostatke u pogledu interne dosljednosti i usklađenosti Direktive kako bi se izbjegla preklapanja, zajamčila jasnoća za dionike i nadležna tijela država članica i što je više moguće zajamčilo funkcioniranje proširene odgovornosti proizvođača.

---

[9] Valja spomenuti trenutačni sporazum o inovacijama u području baterija, namijenjen rješavanju tog pitanja.

[10] Direktiva 2008/98/EZ, SL L 312, 22.11.2008.

5.3 DODANA VRIJEDNOST EU-A

U ocjenjivanju je zaključeno da je prikladno nastaviti s utvrđivanjem uvjeta za prodaju, skupljanje i recikliranje baterija na razini EU-a. Provedba Direktive smatra se znatnim doprinosom ispravnom funkcioniranju jedinstvenog kad je riječ o baterijama.

Dionici smatraju da su prepreke trgovini, ako postoje, manje važne u usporedbi s preprekama koje bi mogle nastati nacionalnim propisima. Međutim, dionici su ukazali na slučajeve u kojima bi nedovoljna detaljnost Direktive mogla ugroziti stvaranje jednakih uvjeta za sve subjekte koji provode recikliranje jer bi u tim slučajevima zapravo nastale prepreke (vidjeti točku 3.2.), pa predlažu da se ti slučajevi riješe na razini EU-a. Poremećaje na unutarnjem tržištu mogla bi uzrokovati i nedosljedna primjena Direktive jer bi proizvođači koji se strogo pridržavaju odredaba Direktive (kao što su razine teških metala ili prikladno označavanje) bili u nepovoljnijem položaju u odnosu na proizvođače koji to ne čine.

5.4. IZVJEŠĆIVANJE, OZNAČAVANJE I INFORMIRANJE JAVNOSTI

Direktiva je dosad bila djelotvorna s obzirom na označavanje prijenosnih i automobilskih baterija. Međutim, potrebna su poboljšanja kako bi se zajamčilo da informacije dosegnu krajnje korisnike.

Teškoće u ostvarivanju ciljeva skupljanja za otpadne prijenosne baterije upućuju na to da je potrebno proširiti odredbe kojima se nastoji osigurati primjereno informiranje krajnjih korisnika.

Samo označavanje nije dovoljno. Dodatne aktivnosti, kao što su kampanje informiranja javnosti, također mogu biti učinkovite. Na primjer, da je preciznije definirana obveza proizvođača da financiraju takve aktivnosti, krajnji bi korisnici bili bolje upoznati o tome što se od njih očekuje kad je riječ o skupljanju istrošenih baterija.

Obveze izvješćivanja propisane su samo za slučajeva kad su utvrđeni ciljevi. Zbog toga je ocjenjivanje uspješnosti država znatno otežano kad je riječ o aspektima u kojima nema kvantificiranih ciljeva.

6. ZAKLJUČCI

Kako je propisano u članku 23. Direktive o baterijama, Komisija je ocijenila Direktivu i njezinu provedbu, kao i njezin utjecaj na okoliš i na unutarnje tržište.

Komisija je ocijenila nacionalna izvješća i na temelju toga zaključila da su države članice donijele mjere potrebne za provedbu odredbi Direktive.

U ocjenjivanju se pokazalo da je Direktiva donijela pozitivne rezultate u pogledu boljeg okoliša, promicanja recikliranja i boljeg funkcioniranja unutarnjeg tržišta za baterije i reciklirane materijale.

Međutim, uočena ograničenja u nekim zakonskim odredbama ili u njihovoj provedbi sprečavaju potpuno ostvarenje ciljeva Direktive. To je osobito točno kad je riječ o skupljanju otpadnih baterija ili učinkovitosti u oporabi materijala.

Sposobnost Direktive da drži korak s brzim tehnološkim razvojem u tom području je upitna jer ne postoji učinkovit mehanizam za uvođenje tehnoloških novosti i novih načina upotrebe baterija u Direktivu.

Daljnje djelovanje osobito treba biti usmjereno na utvrđivanje i ocjenjivanje izvedivosti mjera za poboljšanje učinka Direktive na zaštitu okoliša, pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, promicanje kružnog gospodarstva i niskougljičnih politika te sposobnost prilagodbe tehnološkom i gospodarskom razvoju.