EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 4. 2019
COM(2019) 166 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

o vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES zo 6. septembra 2006 o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS, a o jej vplyve na životné prostredie a fungovanie vnútorného trhu

1. ÚVOD

Batérie sú všade. Napájajú nám autá a umožňujú prístup na komunikačné siete cez rôzne mobilné zariadenia. Skladujú energiu a prinášajú ekologickejšiu verejnú dopravu. Pri súčasnej transformácii spôsobu výroby a využívania elektriny bude počet batérií na trhu EÚ naďalej rásť, čo bude dodatočnou záťažou pre životné prostredie.

Jediným právnym predpisom EÚ úplne zameraným na batérie je smernica o batériách[1]. Toto je druhá správa Komisie[2] o smernici o batériách. Vypracovaná bola podľa článku 23 smernice, ktorý Komisii ukladá úlohu vypracovať správu o vykonávaní smernice a o jej vplyve na životné prostredie, ako aj na fungovanie vnútorného trhu. Správa Komisie musí zahŕňať vyhodnotenie určitých konkrétnych aspektov smernice, konkrétne:

- vhodnosť ďalších opatrení na riadenie rizík pre batérie, ktoré obsahujú ťažké kovy;
- vhodnosť minimálnych cieľov zberu pre všetky použité prenosné batérie;
- možnosť zavedenia ďalších cieľov a
- vhodnosť úrovní recyklačnej efektivity stanovených v smernici.

Hodnotenie je súčasťou procesu, ktorý by mohol viesť k revízii smernice, aby sa zohľadnilo aktuálne sociálne a politické dianie, ako je prechod na obehové hospodárstvo a nízkouhlíkové politiky, ktoré zahŕňajú intenzívnejšie využívanie batérií v elektromobilite a na decentralizované uskladňovanie energie. Súčasťou nového politického kontextu je aj iniciatíva „Európskej aliancie pre batérie“ (EBA), ktorej cieľom je zabezpečiť celý hodnotový reťazec výroby vyspelých článkov a batérií v EÚ. Súvisiaci strategický akčný plán pre batérie[3] zahŕňa záväzok vytvoriť inovatívnu a nadčasovú reguláciu, v ktorej má daná smernica kľúčovú rolu.

Cieľom smernice o batériách je minimalizovať negatívny vplyv batérií a použitých batérií na životné prostredie a pomôcť pri jeho ochrane, zachovávaní a skvalitňovaní. Zároveň má zaistiť hladké fungovanie vnútorného trhu.

Smernica sa zameriava na environmentálny vplyv batérií z hľadiska ich nebezpečných zložiek. Ak sa použité batérie na konci životnosti skládkujú, spaľujú alebo nesprávne zneškodňujú, hrozí, že z nich uniknú látky škodlivé pre životné prostredie i ľudské zdravie. Smernica tieto riziká rieši znižovaním prítomnosti nebezpečných zložiek v batériách, ako aj opatreniami na zaistenie riadneho nakladania s použitými batériami.

Od členských štátov vyžaduje maximalizáciu triedeného zberu použitých batérií a stanovuje cieľové hodnoty v oblasti zberu použitých batérií a recyklačnej efektivity. Členské štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby sa do roku 2016 zbieralo až 45 % použitých prenosných batérií uvedených na trh.

---

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES zo 6. septembra 2006 o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS (Ú. v. EÚ L 266, 26.9.2006, s. 1) v znení zmien.

[2] COM(2017) 088 final.

[3] COM(2018) 293 final, príloha 2.

Všetky vyzbierané batérie sa musia recyklovať postupmi, ktoré dosahujú aspoň minimálnu efektivitu stanovenú smernicou, aby sa dosiahla vysoká úroveň zhodnocovania materiálov. Cieľové hodnoty sa stanovili pre tri skupiny batérií: olovené, niklovo-kadmiové a všetky ostatné batérie (všeobecná kategória).

Výrobcovia batérií a výrobkov obsahujúcich batérie sú zodpovední za nakladanie s odpadom z batérií, ktoré uvádzajú na trh (tzv. rozšírená zodpovednosť výrobcu).

2. VYPRACOVANIE SPRÁVY

Táto správa vychádza z viacerých zdrojov informácií: i) správy členských štátov[4] za trojročné obdobie od 26. septembra 2012 do 26. septembra 2015; ii) výsledky hodnotenia smernice Komisiou v roku 2018[5] a iii) informácie o mierach zberu a recyklačnej efektivite predložené Komisii[6].

Dôkladná dokumentácia doterajšieho vykonávania smernice je sama osebe vstupom pre hodnotenie. Vyhodnotenie získaných informácií Komisiou podporili aj nezávislí konzultanti[7]. Hodnotenie vychádzalo z politiky Európskej komisie pre lepšiu právnu reguláciu. Okrem toho bola smernica v roku 2014 čiastočne vyhodnotená spolu s ďalšími smernicami o tokoch odpadu („kontrola vhodnosti“)[8]. V aktuálnom hodnotení sa popri už uvedených témach vyžadovaných v článku 23 posudzovalo päť zvyčajných kritérií, t. j. relevantnosť smernice, jej účinnosť, efektívnosť, koherentnosť a pridaná hodnota EÚ. Preskúmali sa aj hlavné otázky identifikované kontrolou vhodnosti.

3. VPLYV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Smernica prispela k poklesu používania nebezpečných látok v batériách a k prevencii skládkovania či spaľovania použitých prenosných batérií, no nie v očakávanej miere. Riziká pre životné prostredie teda pretrvávajú.

3.1. CHEMIKÁLIE

Smernica síce znížila obsah ortuti a kadmia v batériách, ale neviedla k zníženiu ostatných nebezpečných látok. „Staré“ typy batérií obsahujúce ortuť a kadmium sa stále používajú a „nové“ batérie obsahujú škodlivé látky ako kobalt a niektoré organické elektrolyty.

---

4 Pred poslednou zmenou v júni 2018 smernica od členských štátov vyžadovala, aby Komisii predkladali správu o jej vykonávaní každé tri roky. Na tento účel sa rozhodnutím Komisie 2009/851/ES stanovil dotazník. Od tejto povinnosti sa však už upustilo.

5 Pozri pracovný dokument útvarov Komisie SWD (2019) 1300.

6 Pozri webovú stránku Eurostatu.

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“ (Podkladová štúdia k vypracovaniu správy o vykonávaní smernice 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch).

H Stahl a kol., (2018) „Study in support of evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators“ (Podkladová štúdia k hodnoteniu smernice 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch).

8 SWD(2014) 209.

Smernica podporuje vývoj batérií, ktoré obsahujú menšie množstvá nebezpečných látok. Neuvádza však kritériá na identifikáciu príslušných látok (vrátane ťažkých kovov) ani druh prípadných riadiacich opatrení. Z hodnotenia preto vyplýva, že tieto otázky by sa dali vhodnejšie riešiť inými právnymi nástrojmi.

3.2. ZBER A RECYKLÁCIA POUŽITÝCH BATÉRIÍ

Pokiaľ ide o plnenie povinností v oblasti zberu a recyklácie, členské štáty oznámili, že opatrenia na zber, spracovanie a recykláciu použitých batérií boli na vnútroštátnej úrovni zavedené transpozíciou smernice.

Väčšina členských štátov splnila alebo prekročila cieľovú hodnotu **zberu použitých prenosných batérií** na rok 2012 (stanovený na 25 %), ale len 14 členských štátov splnilo **cieľ na rok 2016** (stanovený na 45 %). V hodnotení sa zdôrazňuje, že tieto cieľové hodnoty sú vo všeobecnosti nedostatočné na zaistenie vysokej miery zberu použitých prenosných batérií. Ustanovenia o zbere jednotlivých typov batérií sa priveľmi líšia: cieľ bol stanovený len pre zber prenosných batérií, ale nie pre priemyselné a automobilové batérie.

Nakladanie s použitými batériami v EÚ stále vzbudzuje obavy. Ročne sa odhadom nezbiera 56,7 % všetkých použitých prenosných batérií. Výsledkom je, že do tokov komunálneho odpadu sa dostalo zhruba 35 000 ton použitých prenosných batérií, čo znamená poškodenie životného prostredia a stratu zdrojov. Toto množstvo je dosť závažné na to, aby ohrozilo dosiahnutie cieľov smernice v oblasti ochrany životného prostredia.

Pokiaľ ide o **recykláciu**, prevažná väčšina použitých batérií vyzbieraných v EÚ sa recykluje v súlade s požiadavkami smernice. Niekoľko prípadov, v ktorých recyklácia nie je zabezpečená, možno vysvetliť nedostatkom špecializovaných recyklačných zariadení. Okrem toho procesy recyklácie batérií splnili **ciele smernice v oblasti efektivity**, najmä v prípade olovených batérií a v menšom rozsahu aj pri niklovo-kadmiových a „ostatných“ batériách.

Celkový cieľ smernice, ktorým je dosiahnuť vysokú úroveň materiálového zhodnocovania, sa však nedosahuje. Smernica sa zameriava len na dve látky – olovo a kadmium – pričom nezohľadňuje iné hodnotné zložky ako kobalt alebo lítium. Okrem toho vymedzenia recyklačnej efektivity nie sú zamerané na posilnenie zhodnocovania materiálu.

Vzhľadom na technický pokrok a získané praktické skúsenosti možno konštatovať, že súčasné minimálne cieľové hodnoty v oblasti zberu použitých prenosných batérií a minimálne recyklačné požiadavky nie sú primerané. Mali by sa preto zvážiť ďalšie ciele v oblasti zberu a recyklácie.

4. VPLYV NA VNÚTORNÝ TRH

Oproti predošlému stavu, keď sa požiadavky stanovovali na vnútroštátnej úrovni, smernica významne prispela k bezproblémovému fungovaniu jednotného trhu s batériami.

Celkovo mala smernica pozitívny hospodársky vplyv na odvetvia spojené s výrobou a recykláciou batérií. Hoci priemyselným podnikom spôsobila významné náklady, zainteresované strany sa všeobecne zhodujú, že súčasné i budúce prínosy ich prevážia.

Aj keď si súlad so smernicou vyžaduje zložité postupy a niektoré z nich môžu spôsobiť miestnym orgánom značné náklady, vnútroštátne správne orgány sa nedomnievajú, že vykonávanie smernice by zahŕňalo zbytočnú regulačnú záťaž.

V hodnotení sa zdôrazňuje, že požiadavka smernice, aby sa spracovali a recyklovali všetky zozbierané batérie, je kľúčom k zaisteniu životaschopnosti recyklačných činností. Táto povinnosť v spojení s efektívnym a dostatočným zberom pomáha zabezpečiť dodávky surovín pre recyklačné zariadenia, čo prináša recyklačným činnostiam lepšie hospodárske výsledky.

Okrem znižovania závislosti EÚ od dovozu mimoriadne dôležitých surovín (vrátane kritických) môže mať recyklácia aj hospodárske úžitky. Smernica však tieto pozitívne účinky obmedzuje, pretože stanovuje ciele v oblasti efektivity iba pre olovo a kadmium.

Viaceré povinnosti a vymedzenia v smernici nie sú veľmi podrobné, čo mohlo mať vplyv na úroveň dosiahnutej harmonizácie. Bližšie treba objasniť napríklad rozdiely v klasifikácii použitých batérií podľa katalógu odpadov, kritériá udeľovania výnimiek z povinností odnímateľnosti alebo označovania, povinnosti zberu použitých priemyselných batérií alebo uznanie trosky za konečný recyklovaný produkt.

5. OSTATNÉ ZISTENIA HODNOTENIA

5.1. RELEVANTNOSŤ

Hoci súčasné ustanovenia smernice sú stále relevantné, hodnotenie poukázalo na viacero aspektov, ktoré treba v smernici riešiť komplexnejšie vzhľadom na aktuálne dianie vrátane prechodu na obehové hospodárstvo, cieľov politiky v oblasti klímy a technologického pokroku.

Smernica síce zohľadňuje kľúčové ciele obehového hospodárstva, ako je riešenie dodávok materiálov a recyklácia, stále však existuje značný nevyužitý potenciál. Smernica takisto nie je dostatočne uspôsobená na jednoduché zapracovanie technologických noviniek. Napríklad lítiové batérie v jej pôsobnosti sú, no nepristupuje sa k nim ako k osobitnej kategórii, a navyše neexistuje žiaden mechanizmus, ktorým by sa do smernice dali začleniť nové chemické zloženia batérií. Zároveň sa v smernici konkrétne neuvádza možnosť dať vyspelým batériám „druhý život“[9].

Súčasný systém zavedený smernicou sa nezdá vhodný ani na prácu s priemyselnými batériami. Neobsahuje žiadne podrobné ustanovenia o zbere batérií, zavádzaní vnútroštátnych systémov alebo rozšírenej zodpovednosti výrobcov za túto kategóriu batérií, ktorých počet v budúcnosti prudko vzrastie a ktoré budú nevyhnutné pre vykonávanie nízkouhlíkových politík v EÚ.

5.2 KOHERENTNOSŤ A VNÚTORNÁ KONZISTENTNOSŤ

Mnoho zainteresovaných strán sa nazdáva, že ustanovenia o batériách by sa mali sústrediť v obmedzenom počte právnych aktov (najmä v otázkach chemikálií a konca životnosti), a že medzi týmito aktmi by mal byť jasný vzťah. Takisto sa domnievajú, že sa treba zamyslieť, či nie je na úpravu chemikálií v batériách vhodnejšia únijná chemická legislatíva REACH.

[9] Treba spomenúť platnú inovačnú dohodu v oblasti batérií, ktorá sa zameriava osobitne na tento problém.

Konkrétne zistené problémy koherentnosti s inými právnymi predpismi EÚ sa týkajú aj rozhrania s legislatívou pokrývajúcou výrobky, ktoré obsahujú batérie, a uplatňovania rozšírenej zodpovednosti výrobcu. Riziko nekonzistentnosti pomôžu riešiť nedávno prijaté minimálne požiadavky na rozšírenú zodpovednosť výrobcu podľa rámcovej smernice o odpade[10].

V smernici nie sú dobre vymedzené určité základné koncepcie a niektoré ciele sú stále vágne – najmä tie, ktoré sa netýkajú konkrétnych opatrení alebo cieľových hodnôt. Platí to najmä pre redukciu zneškodňovania batérií ako komunálneho odpadu, triedený zber automobilových a priemyselných batérií či povinnosť zabezpečiť, aby boli batérie odstránené z odpadu z elektrických a elektronických zariadení.

Ďalej bude treba riešiť nedostatky smernice z hľadiska jej vnútornej konzistentnosti a súladu, aby sa predišlo prekrývaniu, aby sa zabezpečila jednoznačnosť pre zainteresované strany a orgány členských štátov a aby sa maximalizoval účinok rozšírenej zodpovednosti výrobcu.

5.3 PRIDANÁ HODNOTA EÚ

V hodnotení sa konštatuje, že je vhodné naďalej stanovovať podmienky predaja, zberu a recyklácie batérií na úrovni EÚ. Vykonávanie smernice je vnímané ako významný prínos k dobrému fungovaniu jednotného trhu s batériami.

Podľa zainteresovaných strán sú prípadné obchodné prekážky menej významné, než by mohli byť v prípade vnútroštátnej regulácie. Zainteresované strany však poukázali na prípady, kde by nedostatočná podrobnosť smernice mohla brzdiť vytváranie rovnakých podmienok pre subjekty zaoberajúce sa recykláciou, čím by sa vytvorili *de facto* prekážky (pozri bod 3.2 vyššie), a navrhujú riešiť ich na úrovni EÚ. Vnútorný trh by mohli narušiť aj medzery v presadzovaní smernice, keďže to znevýhodňuje výrobcov, ktorí prísne dodržiavajú ustanovenia smernice (napr. úrovne ťažkých kovov alebo riadne označovanie) v porovnaní s výrobcami, ktorí rovnaké úsilie nevyvíjajú.

5.4. PODÁVANIE SPRÁV, OZNAČOVANIE A INFORMOVANIE VEREJNOSTI

Smernica účinne zabezpečila označovanie prenosných a automobilových batérií. Sú však potrebné zlepšenia, aby sa tieto informácie dostali až ku koncovým používateľom.

Ťažkosti s plnením cieľových hodnôt zberu použitých prenosných batérií ukazujú, že je potrebné posilniť ustanovenia zamerané na riadnu informovanosť koncových používateľov.

Samotné označovanie nestačí. Účinné môžu byť aj doplnkové činnosti, ako napríklad verejné informačné kampane. Presnejšie vymedzenie povinností výrobcov v oblasti financovania takýchto činností by koncovým používateľom pomohlo lepšie pochopiť rolu, ktorá sa od nich očakáva napríklad v rámci zberu použitých batérií.

Nahlasovacie povinnosti sa stanovujú iba v prípade stanovenia cieľových hodnôt. Absencia kvantifikovaných cieľov preto veľmi sťažuje hodnotenie výsledkov členských štátov v týchto konkrétnych aspektoch.

[10] Smernica 2008/98/ES, Ú. v. EÚ L 312, 22.11.2008.

6 ZÁVERY

Komisia v súlade s článkom 23 smernice o batériách túto smernicu vyhodnotila a posúdila jej vykonávanie spolu s vplyvmi na životné prostredie a vnútorný trh.

Na základe posúdenia vnútroštátnych správ Komisia dospela k záveru, že členské štáty prijali opatrenia potrebné na vykonávanie ustanovení smernice.

Hodnotenie ukazuje, že smernica priniesla pozitívne výsledky z hľadiska environmentálneho zlepšenia, podpory recyklácie a lepšieho fungovania vnútorného trhu s batériami a recyklovanými materiálmi.

Zistené obmedzenia niektorých právnych ustanovení alebo ich vykonávania však bránia tomu, aby smernica v plnej miere plnila svoje ciele. Platí to najmä pre zber použitých batérií a efektivitu zhodnocovania materiálov.

Navyše neexistuje žiaden efektívny mechanizmus, ktorým by sa do smernice zapracúvali technologické novinky a nové využitia batérií, čo vyvoláva pochybnosti o jej schopnosti držať krok s rýchlym technologickým vývojom v tejto oblasti.

Ďalšie kroky by sa mali zamerať najmä na identifikáciu a posúdenie uskutočniteľnosti opatrení s cieľom zvýšiť vplyv smernice na ochranu životného prostredia, riadne fungovanie vnútorného trhu, podporu obehového hospodárstva a nízkouhlíkových politík, ako aj na posilnenie jej schopnosti prispôsobiť sa technologickému a hospodárskemu vývoju.