ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.4.2019 г.
COM(2019) 166 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно прилагането и въздействието върху околната среда и функционирането на вътрешния пазар на Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, и за отмяна на Директива 91/157/ЕИО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Батериите са навсякъде. Те осигуряват енергия за нашите превозни средства и ни дават възможност да се свържем с комуникационните мрежи чрез нашите лични устройства. Те съхраняват енергията и гарантират по-чист обществен транспорт. С продължаващата промяна в начина на производство и използване на електроенергията, броят на батериите на пазара на ЕС ще продължи да нараства, което ще окаже допълнителен натиск върху околната среда.

Директивата за батериите [1] е единственият законодателен акт на ЕС, изцяло насочен към батериите. Това е вторият доклад на Комисията[2] относно Директивата за батериите. Той е изготвен в съответствие с член 23, в който на Комисията се възлага да изготви доклад относно прилагането на директивата и нейното въздействие върху околната среда и функционирането на вътрешния пазар. В доклада си Комисията трябва да включи оценка на някои специфични аспекти на директивата, по-специално:

- целесъобразността на по-нататъшни мерки за управление на риска по отношение на батериите, съдържащи тежки метали;
- целесъобразността на минималните нормативи за събиране на всички отпадъци от преносими батерии;
- възможността за въвеждане на по-нататъшни нормативи; както и
- целесъобразността на степените на ефективност на рециклирането, определени в директивата.

Оценката е част от процес, който би могъл да доведе до преразглеждане на директивата, за да се вземат предвид социалните и политическите промени, като например преминаването към кръгова икономика и политики за ниски въглеродни емисии, които включват засилено използване на батерии за електрическа мобилност и за децентрализирано съхранение на електроенергия. Инициативата за Европейски алианс за акумулаторните батерии, който има за цел да гарантира цялата верига за създаване на стойност за производството на модерни елементи и акумулаторни батерии в рамките на ЕС, също е част от новия политически контекст. Свързаният с това стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии[3] включва ангажимент за изготвяне на новаторска и пригодна за бъдещето нормативна уредба, в която директивата ще бъде основен елемент.

Директивата за батериите има за цел да сведе до минимум отрицателното въздействие на батериите и отпадъците от батерии върху околната среда, за да се спомогне за защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда. Директивата има за цел и да гарантира безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар.

Директивата разглежда въздействието върху околната среда на батериите, свързано с опасните компоненти, които те съдържат. Ако употребяваните батерии се депонират,

---

[1] ДИРЕКТИВА 2006/66/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 6 септември 2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и за отмяна на Директива 91/157/ЕИО ОВ L 266, 26.9.2006 г., стр. 1, заедно с измененията.

[2] COM/2017/088 final

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

изгарят или се обезвреждат по неподходящ начин в края на експлоатационния си цикъл, съществува риск веществата, които те съдържат, да навлязат в околната среда, като засегнат качеството ѝ и здравето на човека. За преодоляване на тези рискове директивата предвижда намаляване на наличието на опасни компоненти в батериите и установяване на мерки за осигуряване на правилното управление на отпадъците от батерии.

Директивата изисква от държавите членки да използват в максимална степен разделното събиране на отпадъците от батерии и определя цели за събиране на отпадъци от батерии и ефективност на рециклирането. Държавите членки са длъжни да гарантират, че до 2016 г. отпадъците от преносими батерии се събират в размер на до 45 % от количеството, пуснато на пазара.

Всички събрани батерии трябва да бъдат рециклирани чрез процеси, които достигат най-малко минималната ефективност, определена от директивата, за да се постигне висока степен на оползотворяване на материалите. Определени са цели за три групи батерии: оловно-киселинни, никелово-кадмиеви и всички други батерии („общо“).

Производителите на батерии и на продукти, съдържащи батерии, отговарят за управлението на отпадъците, генерирани от батериите, които пускат на пазара („разширена отговорност на производителя“).

2. ПОДГОТОВКА НА ДОКЛАДА

Настоящият доклад е изготвен въз основа на информация от няколко източника: i) докладите на държавите членки[4], обхващащи 3-годишния период от 26 септември 2012 г. до 26 септември 2015 г.; ii) резултатите от направената от Комисията оценка на директивата през 2018 г.[5]; и iii) информация относно коефициентите на събираемост и ефективността на рециклиране, предоставена на Комисията[6].

Добре документираното прилагане на директивата досега само по себе си е принос към оценката. Независими консултанти подкрепиха оценката на събраната информация от страна на Комисията[7]. Оценката е следвала политиката на Европейската комисия за по-добро регулиране. Освен това през 2014 г. директивата беше частично оценена заедно с други директиви, свързани с потока от отпадъци („проверката за пригодност“)[8]. Настоящата оценка разгледа петте обичайни критерия, а именно уместността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност за

---

4 Преди последното ѝ изменение през юни 2018 г. директивата изискваше от държавите членки да предоставят на Комисията доклад за прилагането ѝ на всеки 3 години. За тази цел с Решение 2009/851/ЕО на Комисията беше създаден въпросник. Това задължение вече не се прилага.

5 Вж. работен документ на службите на Комисията SWD(2019)1300.

6 Вж. интернет страница на ЕВРОСТАТ

7 Trinomics, (2017 г.), „Проучване в подкрепа на подготовката на доклада за изпълнението на Директива 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори (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 г.) „Проучване в подкрепа на оценката на Директива 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори (Study in support of evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators)“.

8 SWD/2014/0209.

ЕС, както и темите, посочени в член 23 от Директивата, споменати по-горе. Разгледани са и основните проблеми, установени при проверката на пригодността.

3. ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

Директивата допринесе за намаляване на използването на опасни вещества в батериите и за предотвратяване на депонирането и изгарянето на преносимите батерии, но не и до предвидената степен. Поради това продължава да съществува риск за околната среда.

3.1. Химикали

Директивата намали количеството живак и кадмий в батериите, но не доведе до намаляване на другите опасни вещества. „Старите“ видове батерии, съдържащи живак и кадмий, все още се използват, а „новите“ батерии съдържат вредни вещества като кобалт и някои органични електролити.

Директивата насърчава разработването на батерии, съдържащи по-малки количества опасни вещества. В нея обаче не се посочват критериите за идентифициране на съответните вещества (включително тежки метали) или вида на мерките за управление, които биха могли да бъдат приети. Оценката съответно показва, че тези проблеми биха могли да бъдат разрешени по по-подходящ начин от други правни инструменти.

3.2. Събиране и рециклиране на отпадъци от батерии

По отношение на изпълнението на задълженията си за събиране и рециклиране държавите членки докладваха, че след транспонирането на директивата на национално равнище са въведени мерки за събиране, обработка и рециклиране на отпадъци от батерии.

Повечето държави членки са изпълнили или надхвърлили целта за 2012 г. за **събиране на отпадъците от преносими батерии** (25 %), но само 14 държави членки са изпълнили **целта за 2016 г.** (определена на 45 %). В оценката се посочва, че тези цели по принцип са недостатъчни, за да се гарантира висока степен на събиране на отпадъците от преносими батерии. Разпоредбите за събиране на различните видове батерии са твърде разнообразни: определена е цел само за събирането на преносими батерии, но не и за промишлени и автомобилни батерии.

Управлението на употребяваните батерии продължава да буди безпокойство в рамките на ЕС. Ежегодно около 56,7 % от всички отпадъци от преносими батерии не се събират. Това доведе до появата на около 35 000 тона отпадъци от преносими батерии, които постъпват в общинските потоци от битови отпадъци, а това води до отрицателни въздействия върху околната среда и загуба на ресурси. Това количество е достатъчно голямо, за да застраши постигането на целите на директивата в областта на опазването на околната среда.

Що се отнася до **степента на рециклиране**, по-голямата част от отпадъците от батерии, събрани в ЕС, се рециклират в съответствие с изискванията на директивата. Липсата на специализирани съоръжения за рециклиране обяснява малкото случаи, в които рециклиране не е осигурено. Освен това процесите за рециклиране на батерии са отговаряли на **целите за ефективност**, определени в директивата, по-специално за оловно-киселинни батерии и в по-малка степен за никелово-кадмиеви и „други“ батерии.

Общата цел на директивата за постигане на високо равнище на оползотворяване на материали обаче не е постигната. Директивата е насочена само към две вещества — олово и кадмий — и не разглежда други ценни компоненти, като кобалт или литий. Освен това определенията за ефективност на рециклирането не са насочени към увеличаване на оползотворяването на материали.

Предвид техническия прогрес и придобития практически опит може да се стигне до заключението, че настоящите минимални нормативи за събиране на отпадъците от преносими батерии и минималните изисквания за рециклиране не са целесъобразни. Поради това следва да бъдат взети предвид допълнителни цели за събиране и рециклиране.

4. ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

Директивата е допринесла значително за безпрепятственото функциониране на единния пазар на батерии в сравнение с предишното положение с индивидуалните изисквания на национално равнище.

Като цяло директивата е оказала положително икономическо въздействие върху секторите, свързани с производството и рециклирането на батерии. Въпреки че това доведе до значителни разходи за промишлените оператори, заинтересованите страни като цяло са съгласни, че те ще бъдат компенсирани от настоящите и бъдещите ползи.

Въпреки че спазването на директивата включва сложни процедури, някои от които могат да породят значителни разходи за местните органи, националните администрации не считат, че прилагането на директивата носи ненужна регулаторна тежест.

В оценката се подчертава, че изискването на директивата всички събрани батерии да бъдат подложени на обработка и рециклиране е от ключово значение за гарантиране на жизнеспособността на дейностите по рециклиране. Това задължение, свързано с ефикасното и достатъчно събиране, спомага за гарантирането на доставката на суровини за рециклиращите предприятия, в подкрепа на по-добри икономически резултати за дейностите по рециклиране.

В допълнение към намаляването на зависимостта на ЕС от вноса на особено важни суровини — включително суровини от изключителна важност — рециклирането може да доведе до икономически ползи. Директивата обаче ограничава тези положителни ефекти, тъй като с нея се определят само цели за ефективност по отношение на оловото и кадмия.

В редица случаи задълженията и определенията в директивата не са много подробни, което би могло да окаже въздействие върху постигнатата степен на хармонизация. Сред аспектите, които се нуждаят от допълнително изясняване, са например разликите в класификацията на изразходените батерии съгласно списъка на отпадъците, критериите за освобождаване от задълженията за възможността за отстраняване или за етикетирането, задълженията за събиране на отпадъците от промишлени батерии или разглеждането на шлаката като готов рециклиран продукт.

5. ДРУГИ КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА

5.1 Значимост

Въпреки че настоящите разпоредби на директивата все още са актуални, в оценката са изтъкнати редица аспекти, които директивата трябва да разгледа по-обстойно предвид тенденциите, като например преминаването към кръгова икономика, целите на политиката в областта на климата или технологичния напредък.

Въпреки че ключовите цели на кръговата икономика са отразени в директивата, като например по отношение на доставките на материали и рециклирането, все още има значителен неизползван потенциал. Освен това директивата не предоставя достатъчно възможности за включване на технически нововъведения. Например батериите на основата на литий, които са включени в обхвата на директивата, не са разгледани като специфична категория и не съществува механизъм за включване в директивата на нови химични състави на батерии. По подобен начин директивата не разглежда конкретно възможността за повторен експлоатационен цикъл на авангардните батерии[9].

Настоящата система, установена от директивата, също не изглежда подходяща за решаване на въпроса с промишлените батерии. Липсват подробни разпоредби за събирането на батерии, за създаването на национални схеми или за разширената отговорност на производителя за тази категория батерии, чийто брой много бързо ще нараства в бъдеще и ще стане неизбежен при прилагането на политики за ниски въглеродни емисии в ЕС.

5.2 Съгласуваност и вътрешна последователност

Много заинтересовани страни считат, че разпоредбите относно батериите следва да бъдат съсредоточени в ограничен брой законодателни актове, особено по въпроси, свързани с химикалите и края на жизнения цикъл, с ясна връзка между тези актове. Освен това те считат, че следва да се обмисли дали законодателството на ЕС в областта на химикалите REACH е по-подходящ инструмент за управление на химикалите в батериите.

Конкретните проблеми, установени по отношение на съгласуваността с други законодателни актове на ЕС, също са свързани с определянето на границите със законодателството, което обхваща продуктите, включващи батерии, и прилагането на разширената отговорност на производителя. Приетите неотдавна минимални изисквания за разширената отговорност на производителя съгласно Рамковата директива за отпадъците[10] ще спомогнат за преодоляване на рисковете от непоследователност.

Някои основни понятия в директивата не са добре определени и някои цели остават неясни, по-специално онези, които не са свързани с конкретни мерки или цели. Такъв по-специално е случаят с намаляването на обезвреждането на батерии като битови отпадъци, разделното събиране на автомобилни и промишлени батерии или задължението да се гарантира, че батериите се отстраняват от отпадъците от електрическо и електронно оборудване.

---

[9] Би следвало да се спомене действащото споразумение за иновации в областта на акумулаторните батерии, което има за цел да обърне специално внимание на този въпрос.

[10] Директива 2008/98/ЕО, ОВ L 312, 22.11.2008 г.

Недостатъците по отношение на вътрешната съгласуваност и последователността на директивата ще трябва да бъдат допълнително разгледани, за да се избегне припокриване, да се осигури яснота за заинтересованите страни и органите на държавите членки и да се увеличи максимално функционирането на разширената отговорност на производителя.

5.3 Добавена стойност за ЕС

Оценката стига до заключението, че е целесъобразно продължаване на определянето на условията за продажба, събиране и рециклиране на батерии на равнище ЕС. Прилагането на директивата се възприема като основен принос към доброто функциониране на единния пазар на батерии.

Заинтересованите страни считат, че пречките пред търговията, ако има такива, са по-маловажни в сравнение с това, до което би могло да доведе прилагането на национални разпоредби. Въпреки това заинтересованите страни посочиха случаи, в които липсата на подробности в директивата би могла да възпрепятства развитието на равнопоставени условия за рециклиращите предприятия, което на практика създава пречки (вж. точка 3.2 по-горе), и предлагат мерки за преодоляване на проблемите на равнище ЕС. Пропуските в прилагането на директивата биха могли също така да изкривят вътрешния пазар, като поставят в неблагоприятно положение производителите, които стриктно спазват разпоредбите на директивата (като например равнищата на тежките метали или гарантиране на правилното етикетиране) в сравнение с производители, които не полагат същите усилия.

5.4 Докладване, етикетиране и информиране на обществеността

Директивата е била ефективна за осигуряване на етикетирането на преносимите и автомобилните батерии. Въпреки това са необходими подобрения, за да се гарантира, че информацията достига до крайните потребители.

Трудностите, свързани с постигането на целите за събиране на отпадъците от преносими батерии, демонстрират необходимостта от засилване на разпоредбите, целящи да гарантират, че крайните потребители са информирани по подходящ начин.

Етикетирането само по себе си не е достатъчно. Ефективни могат да бъдат и допълнителни дейности, като например кампании за информиране на обществеността. По-точното определяне на задълженията на производителите да финансират подобни дейности би помогнало на крайните потребители да осъзнаят по-добре очакваната от тях роля, например за гарантиране на събирането на употребявани батерии.

Задълженията за докладване се установяват само когато са определени цели. Поради това липсата на количествени цели прави много трудно оценяването на резултатите на държавите членки по отношение на тези конкретни аспекти.

6 ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Както се изисква в член 23 от Директивата за батериите, Комисията извърши оценка на директивата и на нейното прилагане, както и на нейното въздействие върху околната среда и върху вътрешния пазар.

Въз основа на оценката на националните доклади Комисията стига до заключението, че държавите членки са приели необходимите мерки за прилагане на разпоредбите на директивата.

Оценката показва, че директивата е дала положителни резултати по отношение на по-добра околна среда, насърчаване на рециклирането и по-доброто функциониране на вътрешния пазар на батерии и рециклирани материали.

Въпреки това, наблюдаваните ограничения в някои правни разпоредби или тяхното прилагане не позволяват на директивата да постигне напълно своите цели. Това се отнася особено за събирането на отпадъци от батерии или ефективността при оползотворяването на материалите.

Освен това липсата на ефикасен механизъм за включване в директивата на технологични нововъведения и нови приложения на батериите поставя под съмнение способността ѝ да бъде в крак с бързото технологично развитие в тази област.

По-нататъшната работа следва по-специално да бъде насочена към определяне и оценка на осъществимостта на мерки за подобряване на въздействието на директивата върху опазването на околната среда, правилното функциониране на вътрешния пазар, насърчаването на кръговата икономика и политиките за ниски въглеродни емисии и способността за адаптиране към технологичните и икономическите промени.