KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.4.2019 r.
COM(2019) 166 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

## dotyczące wykonania dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego I Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG, a także dotyczące wpływu tej dyrektywy na środowisko i funkcjonowanie rynku wewnętrznego

## 1. WPROWADZENIE

Baterie są wszędzie. Zasilają nasze pojazdy i umożliwiają łączność z sieciami komunikacyjnymi poprzez nasze urządzenia osobiste. Magazynują energię i umożliwiają bardziej ekologiczny transport publiczny. Wskutek ciągłych zmian w sposobie wytwarzania i wykorzystywania energii elektrycznej liczba baterii na rynku UE będzie się wciąż zwiększać, co zwiększy presję na środowisko naturalne.

Dyrektywa w sprawie baterii[1] jest jedynym aktem prawnym UE w całości poświęconym bateriom. Niniejszy dokument jest drugim sprawozdaniem Komisji[2] dotyczącym dyrektywy w sprawie baterii. Został on przygotowany zgodnie z art. 23 tej dyrektywy, w którym powierzono Komisji zadanie przygotowania sprawozdania dotyczącego wykonania dyrektywy oraz jej wpływu na środowisko i na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W swoim sprawozdaniu Komisja musi przedstawić ocenę niektórych szczegółowych aspektów dyrektywy, a mianowicie:

- zasadności podjęcia dalszych działań w zakresie zarządzania ryzykiem w odniesieniu do baterii zawierających metale ciężkie;
- zasadności minimalnych docelowych poziomów zbierania dla wszystkich zużytych baterii i akumulatorów;
- możliwości ustanowienia dalszych poziomów docelowych; oraz
- zasadności poziomów wydajności recyklingu określonych w dyrektywie.

Ocena jest częścią procesu, który mógłby doprowadzić do zmiany dyrektywy w celu uwzględnienia zmian społecznych i politycznych, takich jak przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym i polityka niskoemisyjna, które wiążą się z większym wykorzystaniem baterii do celów mobilności elektrycznej i zdecentralizowanego magazynowania energii. Częścią tego nowego kontekstu politycznego jest również inicjatywa na rzecz utworzenia „europejskiego sojuszu na rzecz baterii", która ma na celu zapewnienie, by cały łańcuch wartości w produkcji zaawansowanych ogniw i baterii znajdował się w UE. Związany z tą inicjatywą strategiczny plan działania dotyczący baterii[3] zawiera zobowiązanie do opracowania innowacyjnych i przyszłościowych regulacji, których kluczowym elementem będzie dyrektywa.

Dyrektywa w sprawie baterii ma na celu zminimalizowanie negatywnego wpływu baterii i zużytych baterii na środowisko, co przyczyni się do ochrony, zachowania i poprawy jakości środowiska. Celem dyrektywy jest również zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Dyrektywa dotyczy wpływu baterii na środowisko naturalne w związku z zawartymi w nich niebezpiecznymi składnikami. Jeżeli zużyte baterie są składowane, spalane lub w niewłaściwy sposób unieszkodliwiane po zakończeniu ich eksploatacji, istnieje ryzyko, że zawarte w nich substancje przedostaną się do środowiska, wpływając na jego jakość i na

[1] DYREKTYWA 2006/66/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz.U. L 266 z 26.9.2006, s. 1, z późn. zm.).

[2] COM(2017) 088 final

[3] COM(2018) 293 final, ZAŁĄCZNIK 2.

zdrowie ludzi. Aby zaradzić tym zagrożeniom, w dyrektywie przewidziano ograniczenie obecności niebezpiecznych składników w bateriach i ustanowienie środków zapewniających właściwe gospodarowanie bateriami zużytymi.

W dyrektywie zobowiązano państwa członkowskie do zmaksymalizowania selektywnego zbierania zużytych baterii i ustanowiono poziomy docelowe w zakresie zbierania zużytych baterii oraz wydajności recyklingu. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia do 2016 r. zbiórki zużytych baterii przenośnych w wysokości do 45 % ilości wprowadzanych do obrotu.

Wszystkie zebrane baterie muszą być poddawane recyklingowi w procesach umożliwiających osiągnięcie minimalnej wydajności ustalonej w dyrektywie w celu uzyskania wysokiego poziomu odzysku materiałów. Ustalono docelowe poziomy dla trzech grup baterii: ołowiowo-kwasowych, niklowo-kadmowych i wszystkich innych („ogólnych").

Producenci baterii i produktów zawierających baterie są odpowiedzialni za gospodarowanie odpadami powstałymi w związku z bateriami wprowadzonymi przez nich do obrotu („rozszerzona odpowiedzialność producenta").

## 2. PRZYGOTOWANIE SPRAWOZDANIA

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na podstawie kilku źródeł informacji: (i) sprawozdań państw członkowskich[4] obejmujących okres 3 lat od dnia 26 września 2012 r. do dnia 26 września 2015 r.; (ii) wyników oceny dyrektywy przeprowadzonej przez Komisję w 2018 r.[5]; oraz (iii) przedłożonych Komisji informacji na temat poziomów zbierania i wydajności recyklingu[6].

Dobrze udokumentowane wykonanie dyrektywy samo w sobie stanowi wkład w ocenę. W ocenie zebranych informacji dokonanej przez Komisję udział brali niezależni konsultanci[7]. Ocena jest zgodna z polityką Komisji Europejskiej dotyczącą lepszego stanowienia prawa. Ponadto częściowej oceny dyrektywy dokonano w 2014 r., wraz z innymi dyrektywami w sprawie strumieni odpadów („kontrola sprawności")[8]. W ramach obecnej oceny uwzględniono pięć typowych kryteriów, tj. adekwatność, skuteczność, wydajność, spójność i unijną wartość dodaną dyrektywy, a także wspomniane powyżej kwestie, o których mowa w art. 23. Zbadano również główne kwestie zidentyfikowane w ramach kontroli sprawności.

---

4 Przed ostatnimi zmianami dokonanymi w czerwcu 2018 r. dyrektywa ta nakładała na państwa członkowskie wymóg składania Komisji sprawozdania z jej wykonania co 3 lata. W tym celu decyzją Komisji 2009/851/WE ustanowiono kwestionariusz. Obowiązek ten został jednak zniesiony.

5 Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2019) 1300.

6 Zob. strona internetowa 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" [Badanie na potrzeby przygotowania sprawozdania z wykonania dyrektywy 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów].

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" [Badanie na potrzeby oceny dyrektywy 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów].

8 SWD/2014/0209.

## 3. WPŁYW NA ŚRODOWISKO

Dyrektywa przyczyniła się do ograniczenia stosowania substancji niebezpiecznych w bateriach oraz do zapobiegania składowaniu lub spalaniu zużytych baterii przenośnych, ale nie w takim stopniu, jak zakładano. W związku z tym nadal utrzymuje się zagrożenie dla środowiska.

### 3.1. CHEMIKALIA

Dzięki dyrektywie ograniczono zawartość rtęci i kadmu w bateriach, ale nie doprowadziła ona do zmniejszenia ilości innych niebezpiecznych substancji. „Stare" typy baterii zawierające rtęć i kadm nadal są w użyciu, a „nowe" baterie zawierają szkodliwe substancje, takie jak kobalt i niektóre elektrolity organiczne.

Dyrektywa zachęca do rozwijania technologii baterii zawierających mniejsze ilości substancji niebezpiecznych. Nie określono w niej jednak kryteriów identyfikowania tych substancji (w tym metali ciężkich) ani rodzajów możliwych do wprowadzenia środków zarządzania. W rezultacie z oceny wynika, że problemy te można by lepiej rozwiązać za pomocą innych instrumentów prawnych.

### 3.2. ZBIERANIE I RECYKLING ZUŻYTYCH BATERII

Jeśli chodzi o wdrażanie obowiązków związanych ze zbieraniem i recyklingiem zużytych baterii, państwa członkowskie powiadomiły, że w wyniku transpozycji dyrektywy na szczeblu krajowym obowiązują środki dotyczące zbierania, przetwarzania i recyklingu zużytych baterii.

Większość państw członkowskich osiągnęła lub przekroczyła wyznaczony na 2012 r. poziom docelowy **zbierania zużytych baterii przenośnych** (wynoszący 25 %), ale zaledwie 14 państw członkowskich osiągnęło **poziom docelowy wyznaczony na 2016 r.** (wynoszący 45 %). Ocena wskazuje, że cele te są na ogół niewystarczające, aby zapewnić wysoki poziom zbierania zużytych baterii przenośnych. Przepisy dotyczące zbierania różnych rodzajów baterii są zbyt zróżnicowane: wyznaczono jedynie poziom docelowy dotyczący baterii przenośnych, a nie baterii przemysłowych i samochodowych.

Gospodarowanie zużytymi bateriami w UE pozostaje problemem. Szacuje się, że w skali roku nie zbiera się 56,7 % wszystkich zużytych baterii przenośnych. Oznacza to, że do strumieni odpadów komunalnych trafia 35 000 ton zużytych baterii przenośnych, co ma negatywny wpływ na środowisko i powoduje utratę zasobów. Ilość ta jest na tyle znacząca, że zagraża realizacji celów dyrektywy w zakresie ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o **poziom recyklingu**, znaczna większość zużytych baterii zbieranych w UE jest poddawana recyklingowi zgodnie z wymogami określonymi w dyrektywie. Nieliczne przypadki, w których recykling nie jest zapewniony, można wytłumaczyć brakiem wyspecjalizowanych zakładów recyklingu. Ponadto procesy recyklingu baterii spełniają określone w dyrektywie wymogi dotyczące **docelowych poziomów wydajności**, w szczególności w odniesieniu do baterii ołowiowo-kwasowych oraz, w mniejszym stopniu, niklowo-kadmowych i „innych".

Ogólny cel dyrektywy, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu odzysku materiałów, nie został jednak spełniony. Dyrektywa dotyczy jedynie dwóch substancji – ołowiu i kadmu – i nie uwzględnia innych wartościowych składników, takich jak kobalt czy lit. Ponadto

określone docelowe poziomy wydajności recyklingu nie są ukierunkowane na zwiększenie odzysku materiałów.

W świetle postępu technicznego i zdobytych doświadczeń praktycznych można stwierdzić, że obecne minimalne docelowe poziomy zbierania zużytych baterii przenośnych oraz minimalne wymogi w zakresie recyklingu nie są właściwe. Należy zatem rozważyć ustalenie dalszych poziomów docelowych w zakresie zbierania i recyklingu.

## 4. WPŁYW NA RYNEK WEWNĘTRZNY

Dyrektywa znacząco przyczyniła się do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku baterii w porównaniu z poprzednią sytuacją, gdy obowiązywały indywidualne wymogi na poziomie krajowym.

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa ma pozytywny wpływ gospodarczy na sektory związane z produkcją i recyklingiem baterii. Mimo że pociągnęła za sobą znaczne koszty dla przedsiębiorstw przemysłowych, zainteresowane strony zasadniczo zgadzają się, że przeważają jednak obecne i przyszłe korzyści.

Chociaż spełnienie wymogów dyrektywy wiąże się ze skomplikowanymi procedurami, a niektóre z nich mogą generować znaczne koszty dla władz lokalnych, administracje krajowe nie uważają, aby wdrożenie dyrektywy wiązało się z niepotrzebnym obciążeniem regulacyjnym.

W ocenie podkreślono, że zawarty w dyrektywie wymóg, zgodnie z którym wszystkie zbierane baterie muszą być poddawane przetwarzaniu i recyklingowi, ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wydajności recyklingu. Obowiązek ten, powiązany z wydajnym zbieraniem na wystarczającym poziomie, pomaga zapewnić surowce podmiotom prowadzącym działalność w zakresie recyklingu, wspierając lepsze wyniki gospodarcze w zakresie recyklingu.

Oprócz zmniejszenia uzależnienia UE od przywozu szczególnie ważnych surowców – w tym surowców krytycznych – recykling może przynieść także inne korzyści gospodarcze. Jednak pozytywne skutki dyrektywy są ograniczone, ponieważ ustanowiono w niej docelowe poziomy wydajności jedynie w odniesieniu do ołowiu i kadmu.

W wielu przypadkach obowiązki i definicje zawarte w dyrektywie nie są wystarczająco szczegółowe, co mogło mieć wpływ na osiągnięty poziom harmonizacji. Aspekty wymagające dalszych wyjaśnień obejmują na przykład różnice w klasyfikacji zużytych baterii zgodnie z wykazem odpadów, kryteria przyznawania wyłączeń z obowiązku zapewnienia możliwości usunięcia baterii lub obowiązku etykietowania, obowiązki w zakresie zbierania zużytych baterii przemysłowych lub uznanie żużlu za gotowy produkt recyklingu.

## 5. INNE USTALENIA Z OCENY

### 5.1 ADEKWATNOŚĆ

Chociaż obecne przepisy dyrektywy są nadal adekwatne, w ocenie podkreślono szereg aspektów, które powinny być uwzględnione w dyrektywie w bardziej kompleksowy sposób

w świetle zmian, takich jak przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, cele polityki klimatycznej lub postęp techniczny.

Chociaż w dyrektywie uwzględniono główne cele gospodarki o obiegu zamkniętym, takie jak zaopatrzenia w materiały i recykling, nadal istnieje znaczny niewykorzystany potencjał. Dyrektywa ma również braki, które nie pozwalają w łatwy sposób uwzględnić nowości technicznych. Na przykład baterie litowe, które są objęte zakresem dyrektywy, nie są traktowane jako szczególna kategoria i nie istnieje mechanizm, aby włączyć do dyrektywy nowe rodzaje składów chemicznych baterii. Podobnie w dyrektywie nie odniesiono się w sposób szczególny do możliwości przewidzenia „drugiego życia" dla baterii zaawansowanych[9].

Obecny system ustanowiony w drodze dyrektywy nie wydaje się też być odpowiednim rozwiązaniem dla baterii przemysłowych. Brak jest szczegółowych przepisów dotyczących zbierania baterii, ustanowienia systemów krajowych lub rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do tej kategorii baterii, których liczba w przyszłości szybko wzrośnie i które stały się nieuniknione przy realizacji polityki niskoemisyjnej w UE.

### 5.2 JEDNOLITOŚĆ I SPÓJNOŚĆ WEWNĘTRZNA

Wiele zainteresowanych stron uważa, że przepisy dotyczące baterii powinny sprowadzać się do ograniczonej liczby aktów ustawodawczych, w szczególności w odniesieniu do chemikaliów i kwestii zakończenia eksploatacji, z wyraźnym powiązaniem między tymi aktami. Są one także zdania, że należy zastanowić się, czy unijne przepisy dotyczący chemikaliów REACH nie są bardziej odpowiednim instrumentem zarządzania chemikaliami w bateriach.

Szczegółowe kwestie dotyczące spójności z innymi przepisami UE odnoszą się także do rozgraniczenia między przepisami dotyczącymi samych baterii a przepisami dotyczącymi produktów zawierających baterie oraz do wprowadzenia rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Niedawno przyjęte minimalne wymogi dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów[10] pomogą ograniczyć ryzyko niespójności.

Niektóre podstawowe pojęcia w dyrektywie nie są dobrze zdefiniowane, a niektóre cele pozostają niejasne, w szczególności te, które nie odnoszą się do konkretnych środków lub poziomów docelowych. Dotyczy to w szczególności ograniczenia utylizacji baterii jako odpadów komunalnych, selektywnego zbierania baterii samochodowych i przemysłowych lub obowiązku zapewnienia usunięcia baterii ze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Konieczne będzie dalsze korygowanie niedociągnięć w wewnętrznej spójności i jednolitości dyrektywy, aby uniknąć powielania działań, zagwarantować przejrzystość zainteresowanym stronom i organom państw członkowskich oraz zapewnić jak najlepsze funkcjonowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

---

[9] Należy tu wspomnieć o obecnym porozumieniu na rzecz innowacyjności w zakresie baterii, które ma rozwiązać właśnie ten problem.

[10] Dyrektywa 2008/98/WE, Dz.U. L 312 z 22.11.2008.

### 5.3 UNIJNA WARTOŚĆ DODANA

W ocenie stwierdzono, że nadal należy określać warunki sprzedaży, zbierania i recyklingu baterii na szczeblu UE. Wykonanie dyrektywy jest postrzegane jako istotny wkład w sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku baterii.

Zainteresowane strony uważają, że ewentualne bariery handlowe mają mniejsze znaczenie w porównaniu z tym, z czym wiązałyby się regulacje na poziomie krajowym. Zainteresowane strony wskazały jednak na przypadki, w których brak szczegółowych uregulowań w dyrektywie może utrudniać stworzenie równych warunków działania dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie recyklingu, tworząc faktyczne bariery (zob. pkt 3.2 powyżej), zaproponowały więc rozwiązanie tych problemów na szczeblu UE. Luki w egzekwowaniu przepisów dyrektywy mogą również zakłócać funkcjonowanie rynku wewnętrznego, stawiając w niekorzystnym położeniu producentów, którzy ściśle przestrzegają przepisów dyrektywy (np. pod względem poziomów metali ciężkich lub odpowiedniego etykietowania) w porównaniu z producentami, którzy nie podejmują takich działań.

### 5.4 SPRAWOZDAWCZOŚĆ, ETYKIETOWANIE I INFORMOWANIE OPINII PUBLICZNEJ

Dyrektywa skutecznie zapewnia etykietowanie baterii przenośnych i samochodowych. Konieczne są jednak usprawnienia, aby informacje docierały do użytkowników końcowych.

Trudności w osiągnięciu poziomów docelowych dla zużytych baterii przenośnych wskazują na potrzebę zaostrzenia przepisów mających zapewnić właściwe informowanie użytkowników końcowych.

Samo etykietowanie jest niewystarczające. Skuteczne mogą być również działania uzupełniające, takie jak publiczne kampanie informacyjne. Dokładniejsze określenie obowiązków producentów w zakresie finansowania takich działań pomogłoby użytkownikom końcowym w lepszym zrozumieniu roli, jaką powinni odgrywać np. przy zbieraniu zużytych baterii.

Obowiązki sprawozdawcze są ustanawiane dopiero w momencie wyznaczania poziomów docelowych. Brak celów ilościowych sprawia, że ocena wyników państw członkowskich w odniesieniu do tych konkretnych aspektów jest bardzo trudna.

## 6 WNIOSKI

Zgodnie z wymogiem zawartym w art. 23 dyrektywy w sprawie baterii Komisja dokonała oceny dyrektywy i jej wykonania oraz jej wpływu na środowisko i rynek wewnętrzny.

Na podstawie oceny sprawozdań krajowych Komisja stwierdza, że państwa członkowskie przyjęły środki niezbędne do wdrożenia przepisów dyrektywy.

Z oceny wynika, że dyrektywa przyniosła pozytywne rezultaty w postaci poprawy stanu środowiska, promowania recyklingu i lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego baterii i materiałów pochodzących z recyklingu.

Jednakże zaobserwowane ograniczenia w niektórych przepisach prawnych lub w ich wdrożeniu uniemożliwiają pełną realizację celów dyrektywy. Dotyczy to w szczególności zbierania zużytych baterii lub wydajności odzyskiwania materiałów.

Ponadto brak skutecznego mechanizmu uwzględniania w dyrektywie nowych rozwiązań technologicznych i nowych zastosowań baterii podaje w wątpliwość jej zdolność do nadążania za szybkim rozwojem technologicznego w tej dziedzinie.

Dalsze prace powinny mieć na celu przede wszystkim określenie i ocenę wykonalności środków służących zwiększeniu wpływu dyrektywy na ochronę środowiska, prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym i polityki niskoemisyjnej oraz zwiększenie możliwości jej dostosowywania do rozwoju technologicznego i gospodarczego.