EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o izvajanju Direktive 2006/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS ter njenem vplivu na okolje in delovanje notranjega trga

1. UVOD

Baterije so povsod. Napajajo vozila in nam omogočajo, da se prek osebnih naprav povezujemo na komunikacijska omrežja. Shranjujejo energijo in zagotavljajo čistejši javni prevoz. Glede na to, da se način proizvodnje in uporabe električne energije spreminja, se bo število baterij na trgu EU še povečevalo, kar bo ustvarilo dodaten pritisk na okolje.

Direktiva o baterijah[1] je edini zakonodajni akt EU, v celoti posvečen baterijam. Ta dokument je drugo poročilo[2] Komisije o direktivi o baterijah. Pripravljen je v skladu s členom 23, ki Komisiji nalaga, naj pripravi poročilo o izvajanju direktive ter njenem vplivu na okolje in delovanje notranjega trga. Komisija mora v svoje poročilo vključiti oceno nekaterih posebnih vidikov direktive, zlasti

- ustreznosti nadaljnjih ukrepov za obvladovanje tveganja glede baterij, ki vsebujejo težke kovine;
- ustreznosti minimalnih ciljev zbiranja za vse odpadne prenosne baterije;
- možnosti uvajanja nadaljnjih ciljev in
- ustreznosti ravni učinkovitosti recikliranja, določenih v direktivi.

Ocenjevanje je del postopka, ki bi lahko privedel do revizije direktive, da se upošteva socialni in politični razvoj, kot je prehod na krožno gospodarstvo in nizkoogljične politike, ki vključujejo povečano uporabo baterij za električno mobilnost in decentralizirano shranjevanje energije. Pobuda za „evropsko zvezo za baterije“ (EBA), katere cilj je zagotoviti celotno vrednostno verigo za proizvodnjo naprednih celic in baterij v EU, je prav tako del novega okvira politike. Strateški akcijski načrt o baterijah[3] vključuje zavezo za oblikovanje inovativnega in za prihodnost primernega predpisa, katerega ključni sestavni del bo navedena direktiva.

Cilj direktive o baterijah je zmanjšati negativni vpliv baterij in odpadnih baterij na okolje ter s tem prispevati k varovanju, ohranjanju in izboljševanju kakovosti okolja. Prav tako pa si prizadeva za nemoteno delovanje notranjega trga.

Direktiva obravnava okoljske vplive baterij, povezane z nevarnimi snovmi, ki jih vsebujejo. Če se izrabljene baterije ob koncu njihovega življenja odložijo na odlagališče, sežgejo ali neustrezno odstranijo, obstaja tveganje, da snovi, ki jih vsebujejo, zaidejo v okolje ter vplivajo na njegovo kakovost in na zdravje ljudi. Za obravnavo teh tveganj direktiva določa zmanjšanje vsebnosti nevarnih snovi v baterijah in vzpostavlja ukrepe za zagotavljanje ustreznega ravnanja z odpadnimi baterijami.

Od držav članic zahteva, naj čim bolj okrepijo ločeno zbiranje odpadnih baterij, ter določa cilje za zbiranje odpadnih baterij in učinkovitost recikliranja. Države članice morajo zagotoviti, da raven zbiranja prenosnih baterij do leta 2016 doseže 45 % vseh baterij, danih na trg.

---

[1] Direktiva 2006/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS (UL L 266, 26.9.2006, str. 1), kot je bila spremenjena.

[2] COM(2017) 88 final.

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

Vse zbrane baterije je treba reciklirati po postopkih, ki dosegajo vsaj minimalno raven učinkovitosti, določeno v direktivi, da se doseže visoka raven snovne predelave. Cilji so opredeljeni za tri skupine baterij: svinčeve, nikelj-kadmijeve in druge („splošne“).

Proizvajalci baterij in proizvodov, ki vključujejo baterije, so odgovorni za odstranjevanje baterij, ki jih dajo na trg („razširjena odgovornost proizvajalca“).

2. PRIPRAVA POROČILA

To poročilo temelji na več virih informacij: (i) poročilih držav članic[4], ki zajemajo tri leta od 26. septembra 2012 do 26. septembra 2015; (ii) rezultatih ocene direktive, ki jo je Komisija izvedla leta 2018[5]; in (iii) informacijah o ravneh zbiranja in učinkovitosti recikliranja, predloženih Komisiji[6].

Dobro dokumentirano dosedanje izvajanje direktive že samo po sebi pomeni prispevek k oceni. Pri oceni zbranih informacij so Komisiji pomagali neodvisni svetovalci[7]. Ocenjevanje direktive je potekalo ob upoštevanju politike Evropske komisije za boljše pravno urejanje. Poleg tega je bila direktiva delno ocenjena leta 2014 skupaj z drugimi direktivami o toku odpadkov („preverjanje ustreznosti“)[8]. Pri tem ocenjevanju je bilo upoštevanih pet običajnih meril, tj. ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodana vrednost EU direktive, poleg tega pa še zahtevane točke iz omenjenega člena 23 direktive. Obravnavana so bila tudi ključna vprašanja, opredeljena pri preverjanju ustreznosti.

3. VPLIV NA OKOLJE

Direktiva je prispevala k zmanjšanju uporabe nevarnih snovi v baterijah in preprečevanju odlaganja ali sežiganja odpadnih prenosnih baterij, vendar ne do predvidene mere. Tveganja za okolje tako še vedno obstajajo.

3.1. KEMIKALIJE

V skladu z direktivo se je zmanjšala vsebnost živega srebra in kadmija v baterijah, ne pa tudi drugih nevarnih snovi. „Stare“ vrste baterij, ki vsebujejo živo srebro in kadmij, se še vedno uporabljajo, „nove“ baterije pa vsebujejo škodljive snovi, kot so kobalt in nekateri organski elektroliti.

Z direktivo se spodbuja razvoj baterij, ki vsebujejo manjše količine nevarnih snovi. Vendar v njej niso določena merila za opredelitev zadevnih snovi (vključno s težkimi kovinami) ali vrst

---

4 Pred zadnjo spremembo junija 2018 je direktiva od držav članic zahtevala, naj Komisiji vsaka tri leta predložijo poročilo o njenem izvajanju. V ta namen je bil s Sklepom Komisije 2009/851/ES pripravljen vprašalnik. Ta obveznost je zdaj prenehala veljati.

5 Glej delovni dokument služb Komisije SWD(2019) 1300.

6 Glej spletišče 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“.

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“.

8 SWD(2014) 209.

ukrepov, ki bi se lahko sprejeli. Zato je v oceni navedeno, da bi bilo ta vprašanja ustrezneje obravnavati z drugimi pravnimi instrumenti.

3.2. ZBIRANJE IN RECIKLIRANJE ODPADNIH BATERIJ

V zvezi z uresničevanjem obveznosti zbiranja in recikliranja so države članice poročale, da so bili po prenosu direktive vzpostavljeni nacionalni ukrepi za zbiranje, obdelovanje in recikliranje odpadnih baterij.

Večina držav članic je dosegla ali presegla cilj glede **zbiranja odpadnih prenosnih baterij** za leto 2012 (25 %), samo 14 pa jih je doseglo **cilj za leto 2016** (45 %). V oceni je poudarjeno, da ti cilji na splošno ne zadostujejo za zagotovitev visoke ravni zbiranja odpadnih prenosnih baterij. Določbe za zbiranje različnih vrst baterij so preveč različne: cilj je bil določen samo za zbiranje prenosnih baterij, ne pa tudi industrijskih in avtomobilskih.

Ravnanje z izrabljenimi baterijami v EU še vedno vzbuja skrb. Po ocenah na letni ravni ostane nezbranih 56,7 % vseh odpadnih prenosnih baterij. To pomeni, da v tokove komunalnih odpadkov pride približno 35 000 ton odpadnih prenosnih baterij, kar negativno vpliva na okolje in povzroča izgubo virov. Taka količina lahko ogrozi uresničitev ciljev direktive glede varstva okolja.

Kar se tiče **ravni recikliranja**, je velika večina odpadnih baterij, zbranih v EU, v skladu z zahtevami direktive reciklirana. Redke primere, ko recikliranje ni zagotovljeno, je mogoče pojasniti s pomanjkanjem specializiranih obratov za recikliranje. Vendar postopki recikliranja baterij niso dosegli **ciljev direktive glede učinkovitosti**, zlasti pri svinčevih baterijah ter v manjši meri nikelj-kadmijevih in „drugih“ baterijah.

Splošni cilj direktive, tj. visoka raven snovne predelave, ni dosežen. Direktiva obravnava samo dve snovi – svinec in kadmij – ne pa tudi drugih pomembnih snovi, kot sta kobalt ali litij. Poleg tega opredelitve učinkovitosti recikliranja niso usmerjene v povečanje snovne predelave.

Ob upoštevanju tehničnega napredka in pridobljenih praktičnih izkušenj je mogoče sklepati, da sedanji minimalni cilji glede zbiranja odpadnih prenosnih baterij in minimalne zahteve za recikliranje niso primerni. Zato bi bilo treba razmisliti o dodatnih ciljih za zbiranje in recikliranje.

4. VPLIV NA NOTRANJI TRG

Direktiva je znatno prispevala k nemotenemu delovanju enotnega trga baterij v primerjavi s prejšnjim stanjem, ko so na nacionalnih ravneh veljale posamezne zahteve.

Na splošno je imela direktiva pozitiven gospodarski učinek na sektorje, povezane s proizvodnjo in recikliranjem baterij. Čeprav je prinesla znatne stroške za industrijske operaterje, se deležniki na splošno strinjajo, da te stroške odtehtajo sedanje in prihodnje koristi.

Medtem ko zagotavljanje skladnosti z direktivo vključuje zapletene postopke, od katerih lahko nekateri povzročijo znatne stroške za lokalne organe, nacionalne uprave menijo, da izvajanje direktive ne povzroča nepotrebnega regulativnega bremena.

V oceni je poudarjeno, da je zahteva iz direktive, da se vse zbrane baterije obdelajo in reciklirajo, ključnega pomena za zagotavljanje uspešnosti dejavnosti recikliranja. Ta obveznost, povezana z učinkovitim in zadostnim zbiranjem, pomaga zagotavljati oskrbo s surovinami za izvajalce recikliranja ter podpira boljše gospodarske rezultate dejavnosti recikliranja.

Poleg zmanjšanja odvisnosti EU od uvoza posebno pomembnih surovin, vključno s kritičnimi, ima lahko recikliranje tudi gospodarske koristi. Vendar direktiva te pozitivne učinke omejuje, saj določa le cilje učinkovitosti za svinec in kadmij.

V številnih primerih obveznosti in opredelitve v direktivi niso zelo podrobne, kar bi lahko vplivalo na doseženo raven harmonizacije. Vidiki, ki jih je treba dodatno pojasniti, vključujejo na primer razlike pri razvrščanju izrabljenih baterij v skladu s seznamom odpadkov, merila za odobritev izjem glede odstranljivosti ali obveznosti označevanja, obveznosti zbiranja odpadnih industrijskih baterij ali upoštevanje žlindre kot končnega recikliranega proizvoda.

5. DRUGE UGOTOVITVE OCENE

5.1 USTREZNOST

Čeprav so sedanje določbe direktive še vedno ustrezne, je ocena pokazala več vidikov, ki jih mora direktiva glede na razvoj dogodkov obravnavati celoviteje, na primer prehod na krožno gospodarstvo, cilje podnebne politike ali tehnološki napredek.

Čeprav direktiva upošteva ključne cilje krožnega gospodarstva, na primer v zvezi z oskrbo z materiali in recikliranjem, še vedno obstaja velik neizkoriščen potencial. Direktiva prav tako ni primerno zasnovana za preprosto vključitev tehničnih novosti. Na primer, litijeve baterije, ki so sicer vključene na področje uporabe direktive, niso obravnavane kot posebna kategorija, prav tako pa ni mehanizma za vključitev novih kemijskih tehnologij za baterije v direktivo. Poleg tega direktiva ne obravnava posebej možnosti za „drugo življenje“[9] naprednih baterij.

Sedanji sistem, ki ga uvaja direktiva, se ne zdi primeren za ravnanje z industrijskimi baterijami. Ni podrobnih določb glede zbiranja baterij, vzpostavitve nacionalnih sistemov ali razširjene odgovornosti proizvajalca za to kategorijo baterij, katerih število se bo v prihodnosti zelo hitro povečevalo in ki so postale neizogibne za izvajanje nizkoogljičnih politik v EU.

5.2 SKLADNOST IN NOTRANJA USKLAJENOST

Številni deležniki menijo, da bi bilo treba določbe, ki obravnavajo baterije, združiti v manjšem številu zakonodajnih aktov, ki bi morali obravnavati zlasti kemikalije in vprašanja ob koncu življenjske dobe ter bi morali biti med seboj jasno povezani. Menijo tudi, da bi bilo treba razmisliti, ali je zakonodaja EU o kemikalijah (REACH) ustreznejši instrument za obravnavanje kemikalij v baterijah.

Posebna vprašanja o skladnosti z drugo zakonodajo EU se nanašajo tudi na razmejitev z zakonodajo, ki zajema proizvode, ki vključujejo baterije, in izvajanje razširjene odgovornosti

[9] Omeniti bi bilo treba sedanji dogovor o inovacijah na področju baterij, ki je namenjen obravnavi prav tega vprašanja.

proizvajalca. Nedavno sprejete minimalne zahteve za razširjeno odgovornost proizvajalca v okviru okvirne direktive o odpadkih[10] bodo pomagale odpraviti tveganje neskladnosti.

Nekateri osnovni koncepti v direktivi niso dobro opredeljeni, poleg tega nekateri cilji ostajajo nejasni, zlasti tisti, ki se ne nanašajo na posebne ukrepe ali cilje. To še posebej velja za zmanjšanje odstranjevanja baterij kot komunalnih odpadkov, ločeno zbiranje avtomobilskih in industrijskih baterij ali obveznost, da se zagotovi odstranitev baterij iz odpadne električne in elektronske opreme.

Pomanjkljivosti v notranji usklajenosti in skladnosti direktive bo treba nadalje obravnavati, da se preprečijo prekrivanja, zagotovi jasnost za deležnike in organe držav članic ter čim bolj poveča izvajanje razširjene odgovornosti proizvajalca.

5.3 DODANA VREDNOST EU

Na podlagi ocene je bilo ugotovljeno, da je primerno še naprej določati pogoje za prodajo, zbiranje in recikliranje baterij na ravni EU. Izvajanje direktive velja za pomemben prispevek k dobremu delovanju enotnega trga baterij.

Deležniki menijo, da so trgovinske ovire, če obstajajo, manj pomembne od učinkov, ki bi jih lahko povzročili nacionalni predpisi. Deležniki so kljub temu opozorili na primere, v katerih bi pomanjkanje podrobnih določb v direktivi lahko oviralo razvoj enakih konkurenčnih pogojev za izvajalce recikliranja in ustvarilo dejanske ovire (glej točko 3.2 zgoraj), ter predlagali, da se ti primeri obravnavajo na ravni EU. Vrzeli pri izvajanju direktive bi lahko izkrivile notranji trg, saj bi lahko povzročile slabši položaj za proizvajalce, ki dosledno upoštevajo določbe iz direktive (npr. glede ravni težkih kovin ali zagotavljanja ustreznega označevanja), v primerjavi s proizvajalci, ki tega ne počnejo v enaki meri.

5.4 POROČANJE, OZNAČEVANJE IN INFORMIRANJE JAVNOSTI

Direktiva je učinkovita pri zagotavljanju označevanja prenosnih in avtomobilskih baterij. Vendar so potrebne izboljšave, da se zagotovi, da informacije dosežejo končne uporabnike.

Težave pri izpolnjevanju ciljev glede zbiranja odpadnih prenosnih baterij kažejo, da je treba okrepiti določbe za zagotovitev, da so končni uporabniki ustrezno obveščeni.

Samo označevanje ni dovolj. Dopolnilne dejavnosti, kot so kampanje za obveščanje javnosti, so prav tako lahko učinkovite. Natančnejša opredelitev obveznosti proizvajalcev za financiranje takih dejavnosti bi pripomogla k temu, da bi se na primer končni uporabniki bolje zavedali, kaj se od njih pričakuje v zvezi z zbiranjem izrabljenih baterij.

Obveznosti poročanja se določijo šele, ko so določeni cilji. Odsotnost količinsko opredeljenih ciljev zato zelo otežuje ocenjevanje uspešnosti držav članic glede teh posebnih vidikov.

6 ZAKLJUČKI

Kot je zahtevano v členu 23 direktive o baterijah, je Komisija ocenila direktivo in njeno izvajanje skupaj z njenim vplivom na okolje in notranji trg.

[10] Direktiva 2008/98/ES, UL L 312, 22.11.2008.

Na podlagi ocene nacionalnih poročil Komisija ugotavlja, da so države članice sprejele ukrepe, potrebne za izvajanje določb direktive.

Ocena kaže, da je direktiva prinesla pozitivne rezultate v smislu boljšega okolja, spodbujanja recikliranja ter boljšega delovanja notranjega trga baterij in recikliranih materialov.

Vendar ugotovljene omejitve pri nekaterih pravnih določbah ali njihovem izvajanju preprečujejo, da bi se cilji iz direktive v celoti uresničili. To še zlasti velja za zbiranje odpadnih baterij ali učinkovitost snovne predelave.

Poleg tega odsotnost učinkovitega mehanizma, s katerim bi v direktivo vključili tehnološke novosti in nove rabe baterij, vzbuja dvom o zmožnosti direktive, da sledi hitremu tehnološkemu razvoju na tem področju.

V prihodnje bi si bilo treba še posebej prizadevati za opredelitev in oceno izvedljivosti ukrepov za izboljšanje vpliva direktive na varstvo okolja, pravilno delovanje notranjega trga, spodbujanje krožnega gospodarstva in nizkoogljičnih politik ter sposobnost prilagajanja tehnološkemu in gospodarskemu razvoju.