EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 9.4.2019.
COM(2019) 166 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

par to, kā īstenota un kādu ietekmi uz vidi un iekšējā tirgus darbību atstājusi Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Direktīva 2006/66/EK par baterijām un akumulatoriem, un bateriju un akumulatoru atkritumiem un ar ko atceļ Direktīvu 91/157/EEK

1. IEVADS

Akumulatori ir visur. Tie dod elektroenerģiju mūsu transportlīdzekļiem un ļauj mums ar personālo ierīču starpniecību pieslēgties sakaru tīkliem. Tie uzglabā enerģiju un nodrošina tīrāku sabiedrisko transportu. Mainoties veidam, kādā elektroenerģija tiek ražota un izmantota, akumulatoru skaits ES tirgū turpinās pieaugt, arvien vairāk noslogojot vidi.

Akumulatoru direktīva [1] ir vienīgais ES tiesību akts, kas pilnībā veltīts akumulatoriem. Šis ir otrais Komisijas ziņojums[2] par Akumulatoru direktīvu. Tas sagatavots saskaņā ar direktīvas 23. pantu, kas nosaka Komisijai pienākumu sagatavot ziņojumu par direktīvas īstenošanu un tās ietekmi uz vidi un iekšējā tirgus darbību. Komisijai savā ziņojumā jāiekļauj izvērtējums par dažiem īpašiem minētās direktīvas aspektiem, jo īpaši:

- par to, cik lietderīgi būtu turpmāki smagos metālus saturošu akumulatoru riska pārvaldības pasākumi;
- par to, cik piemēroti ir minimālie visu atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru savākšanas mērķrādītāji;
- par iespējām ieviest papildu mērķrādītājus un
- par to, cik piemēroti ir direktīvā noteiktie reciklēšanas [pārstrādes] efektivitātes līmeņi.

Izvērtējums ir daļa no procesa, kura rezultātā direktīva varētu tikt pārskatīta, lai ņemtu vērā sociālās un politiskās norises, piemēram, pāreju uz aprites ekonomiku un mazoglekļa politiku, kas paredz palielināt akumulatoru izmantošanu elektromobilitātei un decentralizētai enerģijas uzglabāšanai. Jaunās politikas kontekstā ietilpst arī iniciatīva par Eiropas Akumulatoru aliansi (*EBA*), kuras mērķis ir nodrošināt, ka visi vērtībķēdes posmi progresīvu elementu un akumulatoru ražošanā tiek īstenoti ES. Saistītajā stratēģiskajā rīcības plānā akumulatoru jomā[3] ir iekļauta apņemšanās izstrādāt inovatīvu un nākotnei piemērotu regulējumu, kura galvenais komponents būs direktīva.

Akumulatoru direktīvas mērķis ir samazināt akumulatoru un akumulatoru atkritumu negatīvo ietekmi uz vidi, lai palīdzētu aizsargāt, saglabāt un uzlabot vides kvalitāti. Tās mērķis ir arī nodrošināt netraucētu iekšējā tirgus darbību.

Direktīva pievēršas akumulatoru vidiskajai ietekmei, kas saistīta ar tajos esošajiem bīstamajiem komponentiem. Ja izlietotie akumulatori to kalpošanas laika beigās tiek apglabāti poligonā, incinerēti vai nepareizi likvidēti, vielas, ko tie satur, var nonākt vidē un ietekmēt tās kvalitāti un cilvēka veselību. Lai novērstu šos riskus, direktīva paredz samazināt bīstamo komponentu klātbūtni akumulatoros un noteikt pasākumus, ar kuriem nodrošina akumulatoru atkritumu pareizu apsaimniekošanu.

Direktīva prasa dalībvalstīm panākt, lai pēc iespējas vairāk akumulatoru atkritumu tiktu savākti dalīti, un nosaka akumulatoru atkritumu savākšanas mērķrādītājus un reciklēšanas

---

[1] EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES 2006. gada 6. septembra DIREKTĪVA 2006/66/EK par baterijām un akumulatoriem, un bateriju un akumulatoru atkritumiem un ar ko atceļ Direktīvu 91/157/EEK, OV L 266, 26.9.2006., 1. lpp., ar grozījumiem.

[2] COM(2017) 88 final.

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

mērķlielumus. Dalībvalstīm ir pienākums nodrošināt, lai līdz 2016. gadam tiktu savākti līdz pat 45 % atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru.

Lai panāktu materiālu augstu atgūšanas līmeni, visi savāktie akumulatori ir jāreciklē, izmantojot procesus, ar kuriem sasniedz vismaz tos minimālos mērķlielumus, kas noteikti direktīvā. Mērķrādītāji ir noteikti trim akumulatoru grupām: svina–skābes, niķeļa–kadmija un visiem pārējiem akumulatoriem ("vispārējā grupa").

Akumulatoru un akumulatorus saturošu ražojumu ražotāji ir atbildīgi par savu tirgū laisto akumulatoru radīto atkritumu apsaimniekošanu ("ražotāja paplašināta atbildība").

2. ZIŅOJUMA SAGATAVOŠANA

Šā ziņojuma pamatā ir vairāki informācijas avoti: i) dalībvalstu ziņojumi[4], kas aptver 3 gadus — no 2012. gada 26. septembra līdz 2015. gada 26. septembrim, ii) Komisijas 2018. gadā veiktā direktīvas izvērtējuma rezultāti[5] un iii) Komisijai iesniegtā informācija par savākšanas rādītājiem un reciklēšanas mērķlielumiem[6].

Direktīvas īstenošana ir labi dokumentēta, un tas nodrošina izvērtēšanai vajadzīgos izejas datus. Neatkarīgie konsultanti piedalījās Komisijas veiktajā apkopotās informācijas novērtēšanā[7]. Izvērtējums veikts saskaņā ar Eiropas Komisijas labāka regulējuma politiku. Turklāt direktīva tika daļēji izvērtēta 2014. gadā kopā ar citām atkritumu plūsmas direktīvām ("atbilstības pārbaude")[8]. Šajā izvērtējumā aplūkoti pieci parastie kritēriji, t. i., direktīvas relevantums, efektivitāte, lietderīgums, saskaņotība un ES pievienotā vērtība, kā arī direktīvas 23. pantā minētie jautājumi (sk. iepriekš). Aplūkotas arī atbilstības pārbaudē konstatētās pamatproblēmas.

3. IETEKME UZ VIDI

Direktīva ir palīdzējusi mazināt bīstamo vielu izmantošanu akumulatoros un novērst atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru apglabāšanu poligonā vai incinerāciju, taču ne līdz paredzētajam līmenim. Tāpēc joprojām pastāv riski videi.

3.1. ĶĪMIKĀLIJAS

Direktīva ir samazinājusi dzīvsudraba un kadmija daudzumu akumulatoros, taču nav samazinājusi citu bīstamo vielu daudzumu. Joprojām tiek izmantoti "vecā" tipa akumulatori, kas satur dzīvsudrabu un kadmiju, un "jaunie" akumulatori satur kaitīgas vielas, piemēram, kobaltu un dažus organiskos elektrolītus.

---

4 Pirms jaunāko grozījumu izdarīšanas 2018. gada jūnijā direktīvā bija paredzēts, ka dalībvalstīm reizi 3 gados jāsniedz Komisijai ziņojums par direktīvas īstenošanu. Šim nolūkam ar Komisijas Lēmumu 2009/851/EK tika izveidota anketa. Minētais pienākums ir atcelts.

5 Sk. dienestu darba dokumentu SWD(2019)1300.

6 Sk. *Eurostat* tīmekļa vietni.

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.

Direktīva veicina tādu akumulatoru izstrādi, kas satur mazāku daudzumu bīstamo vielu. Tomēr tajā nav noteikti kritēriji, pēc kuriem identificējamas attiecīgās vielas (t. sk. smagie metāli), un to pārvaldības pasākumu veids, kas varētu tikt pieņemti. Tāpēc izvērtējumā norādīts, ka šos jautājumus varētu pienācīgāk risināt ar citiem tiesību instrumentiem.

3.2. AKUMULATORU ATKRITUMU SAVĀKŠANA UN RECIKLĒŠANA

Attiecībā uz savu savākšanas un reciklēšanas pienākumu izpildi dalībvalstis ziņojušas, ka pēc direktīvas transponēšanas valsts līmenī ir ieviesti akumulatoru atkritumu savākšanas, apstrādes un reciklēšanas pasākumi.

Vairums dalībvalstu ir sasniegušas vai pārsniegušas **atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru savākšanas** mērķrādītāju 2012. gadam (25 %), taču **2016. gada mērķrādītāju** (45 %) ir sasniegušas tikai 14 dalībvalstis. Izvērtējumā norādīts, ka šie mērķrādītāji kopumā nav pietiekami, lai nodrošinātu atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru augstu savākšanas līmeni. Noteikumi par dažādu veidu akumulatoru savākšanu ir pārāk atšķirīgi: mērķrādītājs ir noteikts tikai pārnēsājamo akumulatoru savākšanai; rūpniecībā un automobiļos vai motociklos izmantojamiem akumulatoriem tāda nav.

Izlietoto akumulatoru apsaimniekošana Eiropas Savienībā joprojām ir problemātiska. Tiek lēsts, ka katru gadu netiek savākti 56,7 % no visiem pārnēsājamo akumulatoru atkritumiem. Rezultātā 35 000 tonnu atkritumos izmesto pārnēsājamo akumulatoru nonāk sadzīves atkritumu plūsmās, radot negatīvu vidisko ietekmi un resursu zudumu. Šis apjoms ir pietiekami liels, lai apdraudētu direktīvā noteikto vides aizsardzības mērķu sasniegšanu.

Attiecībā uz **reciklēšanas līmeni** konstatēts, ka lielākā daļa ES savākto akumulatoru atkritumu tiek reciklēti saskaņā ar direktīvas prasībām. Tie daži gadījumi, kad reciklēšana nav nodrošināta, izskaidrojami ar specializētu reciklēšanas iekārtu trūkumu. Turklāt akumulatoru reciklēšanas procesi atbilda direktīvā noteiktajiem **efektivitātes mērķrādītājiem**, jo īpaši attiecībā uz svina-skābes akumulatoriem un mazākā mērā attiecībā uz niķeļa-kadmija un "citiem" akumulatoriem.

Tomēr direktīvas vispārējais mērķis panākt materiālu augstu atgūšanas līmeni nav sasniegts. Direktīva attiecas tikai uz divām vielām – svinu un kadmiju, un tajā nav aplūkoti citi vērtīgi komponenti, piemēram, kobalts vai litijs. Turklāt noteiktie reciklēšanas mērķlielumi nav vērsti uz materiālu atgūšanas palielināšanu.

Ņemot vērā tehnikas attīstību un iegūto praktisko pieredzi, var secināt, ka pašreizējie minimālie savākšanas mērķrādītāji, kas noteikti pārnēsājamo akumulatoru atkritumiem, un minimālās reciklēšanas prasības nav piemēroti. Tāpēc būtu jāapsver citi savākšanas un reciklēšanas mērķrādītāji.

4. IETEKME UZ IEKŠĒJO TIRGU

Salīdzinot ar situāciju, kāda bija tad, kad valstu līmenī bija atsevišķas prasības, direktīva ir būtiski veicinājusi akumulatoru vienotā tirgus netraucētu darbību.

Kopumā direktīvai ir bijusi pozitīva ekonomiskā ietekme uz nozarēm, kas saistītas ar akumulatoru ražošanu un reciklēšanu. Direktīvas prasību izpilde rūpniecības uzņēmumiem ir radījusi ievērojamas izmaksas, taču ieinteresētās personas kopumā piekrīt, ka šīs izmaksas atsver pašreizējie un turpmākie ieguvumi.

Lai gan direktīvas prasību izpilde ietver sarežģītas procedūras, no kurām dažas var radīt ievērojamas izmaksas vietējām pašvaldībām, valstu pārvaldes iestādes neuzskata, ka direktīvas īstenošana rada nevajadzīgu regulatīvo slogu.

Izvērtējumā uzsvērts, ka direktīvā noteiktā prasība visus savāktos akumulatorus apstrādāt un reciklēt ir būtiska reciklēšanas darbību dzīvotspējas nodrošināšanai. Šis pienākums apvienojumā ar efektīvu un pietiekamu savākšanu palīdz nodrošināt izejvielu piegādi reciklētājiem, tādējādi uzlabojot reciklēšanas darbību ekonomiskos rezultātus.

Reciklēšana ne tikai samazina ES atkarību no īpaši svarīgu (arī kritiski svarīgu) izejvielu importa, tā var dot arī ekonomisku labumu. Tomēr direktīva ierobežo šo pozitīvo ietekmi, jo tā nosaka efektivitātes mērķrādītājus tikai attiecībā uz svinu un kadmiju.

Direktīvā noteiktie pienākumi un definīcijas daudzos gadījumos nav ļoti detalizēti, un tas var ietekmēt sasniegto saskaņošanas līmeni. Papildus jāprecizē, piemēram, šādi aspekti: atšķirības izlietoto akumulatoru klasificēšanā saskaņā ar atkritumu sarakstu, kritēriji, pēc kuriem piešķir atbrīvojumus no noņemamības vai marķēšanas pienākumiem, pienākums savākt rūpniecībā izmantojamo akumulatoru atkritumus vai sārņu uzskatīšana par reciklēšanas galaproduktu.

5. CITI IZVĒRTĒJUMA KONSTATĒJUMI

5.1. RELEVANTUMS

Pašreizējie direktīvas noteikumi joprojām ir relevanti, taču izvērtējumā uzsvērti vairāki aspekti, kas direktīvā jāaplūko plašāk, ņemot vērā norises, piemēram, pāreju uz aprites ekonomiku, klimata politikas mērķus vai tehnoloģiskos sasniegumus.

Lai gan direktīvā ir atspoguļoti galvenie aprites ekonomikas mērķi, piemēram, materiālu piegāde un reciklēšana, joprojām pastāv liels neizmantots potenciāls. Direktīvas trūkums ir arī tāds, ka tajā nav iespējams viegli iekļaut tehniskus jauninājumus. Piemēram, litija akumulatori, kas ietilpst direktīvas darbības jomā, netiek aplūkoti kā īpaša kategorija, un nav mehānisma, kā direktīvā iekļaut jaunus akumulatoru ķīmiskos sastāvus. Tāpat direktīvā nav īpaši paredzēta iespēja piešķirt progresīviem akumulatoriem "otro kalpošanas mūžu"[9].

Pašreizējā sistēma, kas izveidota ar direktīvu, nešķiet piemērota arī rūpniecībā izmantojamo akumulatoru apsaimniekošanai. Nav sīki izstrādātu noteikumu par akumulatoru savākšanu, valsts shēmu izveidi vai ražotāja paplašinātu atbildību par šīs kategorijas akumulatoriem, kuru skaits nākotnē ļoti strauji pieaugs un ko neizbēgami vajadzēs ņemt vērā mazoglekļa politikas īstenošanas kontekstā ES.

5.2 SASKAŅOTĪBA UN IEKŠĒJĀ KONSEKVENCE

Daudzas ieinteresētās personas uzskata, ka noteikumi par akumulatoriem būtu jākoncentrē mazākā skaitā leģislatīvo aktu, jo īpaši attiecībā uz ķimikālijām un problēmām, kas saistītas ar kalpošanas laika beigām, un šiem aktiem jābūt nepārprotami saistītiem. Ieinteresētās personas uzskata arī, ka būtu jāapsver, vai ES tiesību akti ķimikāliju jomā (*REACH*) nebūtu piemērotāks instruments akumulatoros esošo ķimikāliju apsaimniekošanai.

[9] Būtu jāpiemin pašreizējais inovācijas nolīgums akumulatoru jomā, kas īpaši paredzēts šā jautājuma risināšanai.

Runājot par saskaņotību ar citiem ES tiesību aktiem, ir konstatēts, ka pastāv plaisa starp to tiesību aktu tvērumu, kas attiecas uz akumulatorus saturošiem ražojumiem, un ražotāja paplašinātas atbildības īstenošanas jomu. Nesen pieņemtās minimālās prasības par ražotāja paplašināto atbildību saskaņā ar Atkritumu pamatdirektīvu[10] palīdzēs novērst neatbilstības riskus.

Daži pamatjēdzieni direktīvā nav skaidri definēti, un daži mērķi joprojām ir neskaidri, jo īpaši tie, kas neattiecas uz konkrētiem pasākumiem vai mērķrādītājiem. Tas jo īpaši attiecas uz šādiem uzdevumiem: samazināt akumulatoru tādu likvidēšanu, ir kā tie būtu sadzīves atkritumi, panākt automobiļos vai motociklos un rūpniecībā izmantojamo akumulatoru dalītu savākšanu vai nodrošināt, ka akumulatori tiek izņemti no elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumiem.

Lai izvairītos no pārklāšanās, nodrošinātu skaidrību ieinteresētajām personām un dalībvalstu iestādēm un maksimāli izvērstu ražotāja paplašinātas atbildības funkcionēšanu, jāuzlabo arī direktīvas iekšējā konsekvence un saskaņotība.

5.3 ES PIEVIENOTĀ VĒRTĪBA

Izvērtējumā secināts, ka ir lietderīgi turpināt ES līmenī paredzēt nosacījumus akumulatoru pārdošanai, savākšanai un reciklēšanai. Direktīvas īstenošana tiek uzskatīta par būtisku ieguldījumu akumulatoru vienotā tirgus sekmīgā darbībā.

Ieinteresētās personas uzskata, ka tirdzniecības šķēršļi (ja tādi ir) ir mazsvarīgāki nekā valstu noteikumu iespējamā ietekme. Tomēr ieinteresētās personas norādījušas uz gadījumiem, kad nepietiekami detalizētie direktīvas noteikumi var kavēt vienlīdzīgu konkurences apstākļu radīšanu reciklētājiem un likt *de facto* šķēršļus (sk. 3.2. punktu), kurus ieinteresētās personas ierosina novērst ES līmenī. Nepilnības direktīvas izpildē varētu arī izkropļot iekšējo tirgu, radot apstākļus, kur ražotāji, kuri stingri ievēro direktīvas noteikumus (piemēram, par smago metālu līmeņiem vai pienācīgu marķēšanu), ir neizdevīgākā situācijā nekā ražotāji, kuri nepieliek tādus pašus pūliņus.

5.4. ZIŅOJUMU SNIEGŠANA, MARĶĒŠANA UN SABIEDRĪBAS INFORMĒŠANA

Direktīva ir nodrošinājusi, ka automobiļos vai motociklos izmantojamie akumulatori tiek marķēti. Tomēr ir vajadzīgi uzlabojumi, lai nodrošinātu, ka informācija sasniedz tiešos lietotājus.

Grūtības sasniegt savākšanas mērķrādītājus attiecībā uz pārnēsājamo akumulatoru atkritumiem liecina par nepieciešamību pastiprināt noteikumus, kuru mērķis ir nodrošināt, ka tiešie lietotāji ir pienācīgi informēti.

Ar marķējumu vien nepietiek. Iedarbīgi var būt arī papildinoši pasākumi, piemēram, sabiedrības informēšanas kampaņas. Precīzāki noteikumi par ražotāju pienākumu finansēt šādus pasākumus būtu palīdzējuši nodrošināt, ka tiešie lietotāji ir labāk informēti par to, kas no tiem tiek sagaidīts, piemēram, izlietoto akumulatoru savākšanas nodrošināšanā.

Ziņošanas pienākumus nosaka tikai tad, kad ir noteikti mērķrādītāji. Tāpēc, ja nav kvantitatīvu mērķrādītāju, ir ļoti grūti novērtēt dalībvalstu rezultātus attiecībā uz šiem konkrētajiem aspektiem.

[10] Direktīva 2008/98/EK, OV L 312, 22.11.2008.

6 SECINĀJUMI

Kā prasīts Akumulatoru direktīvas 23. pantā, Komisija ir izvērtējusi direktīvu un novērtējusi tās īstenošanu, kā arī tās ietekmi uz vidi un iekšējo tirgu.

Pamatojoties uz valstu ziņojumu novērtējumu, Komisija secina, ka dalībvalstis ir pieņēmušas pasākumus, kas vajadzīgi direktīvas noteikumu īstenošanai.

Izvērtējums liecina, ka direktīva ir devusi pozitīvus rezultātus, proti, uzlabojusi vidi, veicinājusi reciklēšanu un sekmējusi akumulatoru un reciklēto materiālu iekšējā tirgus darbību.

Tomēr dažos tiesību akta noteikumos vai to īstenošanā konstatētie ierobežojumi neļauj pilnībā sasniegt direktīvas mērķus. Tas jo īpaši attiecas uz akumulatoru atkritumu savākšanu vai materiālu atgūšanas efektivitāti.

Turklāt tas, ka nav efektīva mehānisma, kā direktīvā iekļaut tehnoloģiskos jauninājumus un jaunus akumulatoru lietojumus, rada šaubas par tās spēju iet kopsolī ar straujajām tehnoloģiju attīstības tendencēm šajā jomā.

Turpmākajam darbam vajadzētu būt īpaši vērstam uz to, lai apzinātu un novērtētu iespējas veikt pasākumus, kuri uzlabotu direktīvas ietekmi uz vides aizsardzību, pienācīgu iekšējā tirgus darbību, aprites ekonomikas un mazoglekļa politikas veicināšanu un spēju pielāgoties tehnoloģiju un ekonomikas attīstībai.