EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2019 04 09
COM(2019) 166 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

dėl 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo įgyvendinimo ir poveikio aplinkai bei vidaus rinkos veikimui

1. ĮVADAS

Baterijų yra visur. Jos tiekia elektros energiją mūsų transporto priemonėms ir suteikia mums galimybę naudojantis asmeniniais įrenginiais prisijungti prie ryšių tinklų. Jose saugoma elektros energija ir jos užtikrina švaresnį viešąjį transportą. Keičiantis elektros energijos gamybos ir naudojimo būdams baterijų skaičius ES rinkoje tik augs ir toliau darys neigiamą poveikį aplinkai.

Baterijų direktyva[1] yra vienintelis išskirtinai baterijoms skirtas ES teisės aktas. Tai yra Komisijos antroji ataskaita[2] dėl Baterijų direktyvos. Ji parengta pagal direktyvos 23 straipsnį, kuriuo Komisija įpareigojama parengti jos įgyvendinimo ir poveikio aplinkai bei vidaus rinkos veikimui ataskaitą. Į šią ataskaitą Komisija turi įtraukti tam tikrų specifinių direktyvos aspektų įvertinimą, ypač

- tolesnių rizikos valdymo priemonių, skirtų baterijoms, kuriose yra sunkiųjų metalų, tinkamumo;
- visoms nešiojamų baterijų atliekoms nustatytų minimalių surinkimo tikslų tinkamumo;
- galimo tolesnių tikslų nustatymo ir
- direktyvoje nustatytų antrinio perdirbimo veiksmingumo lygių tinkamumo.

Įvertinimas yra proceso dalis ir jį atlikus galėtų būti atlikta direktyvos peržiūra siekiant atsižvelgti į socialinę ir politikos raidą, kaip antai perėjimą prie žiedinės ekonomikos ir mažo anglies dioksido kiekio išmetimo politiką, kuri susijusi su didesniu baterijų naudojimu elektra varomoms transporto priemonėms ir decentralizuotam elektros energijos kaupimui. Europos baterijų aljanso (EBA) iniciatyva, kuria siekiama užtikrinti visą pažangių elementų ir baterijų gamybos vertės grandinę ES, taip pat yra naujo politinio konteksto dalis. Susijęs strateginis veiksmų planas dėl baterijų[3] apima įsipareigojimą parengti pažangų ir ateityje veiksmingą reglamentą, kurio vienas pagrindinių komponentų bus direktyva.

Baterijų direktyva siekiama sumažinti neigiamą baterijų ir baterijų atliekų poveikį aplinkai, padėti apsaugoti ir išsaugoti aplinką, taip pat pagerinti jos kokybę. Ja taip pat siekiama užtikrinti sklandų vidaus rinkos veikimą.

Direktyvoje nagrinėjamas baterijų poveikis aplinkai, susijęs su jose esančiais pavojingais komponentais. Jeigu gyvavimo ciklo pabaigoje išeikvotos baterijos išmetamos į sąvartynus, deginamos ar netinkamai šalinamos, jose esančios medžiagos, patekusios į aplinką, kelia riziką ir daro poveikį jos kokybei bei žmonių sveikatai. Siekiant mažinti šią riziką, direktyvoje numatytas pavojingų komponentų kiekio baterijose mažinimas ir nustatytos priemonės, kuriomis užtikrinamas tinkamas baterijų atliekų tvarkymas.

Direktyvoje reikalaujama, kad valstybėse narėse baterijų atliekos būtų kuo dažniau surenkamos atskirai, ir nustatomi baterijų atliekų surinkimo bei perdirbimo veiksmingumo

[1] 2006 m. rugsėjo 6 d. EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo (OL L 266, 2006 9 26, p. 1) su pakeitimais.

[2] COM(2017) 088 *final*.

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

tikslai. Valstybės narės privalo užtikrinti, kad iki 2016 m. surenkamos nešiojamų baterijų atliekos sudarytų iki 45 proc. rinkai pateikto kiekio.

Visos surinktos baterijos turi būti perdirbamos taikant procesus, kurie pasiektų bent minimalų direktyvoje nustatytą veiksmingumą, kad būtų pasiektas aukštas medžiagų atgavimo lygis. Tikslai apibrėžti trims baterijų grupėms: švino rūgšties, nikelio ir kadmio ir visoms kitoms baterijoms (bendrai).

Baterijų ir gaminių su baterijomis gamintojai yra atsakingi už atliekų, kurios susidaro dėl jų rinkai pateiktų baterijų, tvarkymą (didesnė gamintojo atsakomybė).

2. ATASKAITOS RENGIMAS

Ši ataskaita grindžiama keliais informacijos šaltiniais: i) valstybių narių ataskaitomis[4], apimančiomis trejų metų laikotarpį nuo 2012 m. rugsėjo 26 d. iki 2015 m. rugsėjo 26 d; ii) 2018 m. Komisijos atlikto direktyvos įvertinimo rezultatais[5] ir iii) Komisijai pateikta informacija apie surinkimo normas ir perdirbimo veiksmingumą[6].

Iki šiol vykdant tinkamai dokumentais pagrįstą direktyvos įgyvendinimą savaime prisidedama prie įvertinimo. Nepriklausomi konsultantai pritarė Komisijos atliktam surinktos informacijos vertinimui[7]. Įvertinimas atitinka Europos Komisijos geresnio reglamentavimo politiką. Be to, 2014 m. direktyva buvo iš dalies įvertinta kartu su kitomis atliekų srauto direktyvomis (tinkamumo patikra)[8]. Atliekant dabartinį įvertinimą buvo atsižvelgta į penkis įprastus kriterijus, t. y. direktyvos aktualumą, veiksmingumą, efektyvumą ir nuoseklumą bei Europos pridėtinę vertę, taip pat į pirmiau minėtame jos 23 straipsnyje nustatytus klausimus. Taip pat buvo atsižvelgta į pagrindinius tinkamumo patikroje nustatytus klausimus.

3. POVEIKIS APLINKAI

Direktyva padėjo sumažinti pavojingų medžiagų naudojimą baterijose ir užkirsti kelią nešiojamų baterijų atliekų šalinimui sąvartynuose arba deginimui, tačiau ne iki tokio lygio, koks buvo numatytas. Todėl pavojus aplinkai išlieka.

3.1. CHEMINĖS MEDŽIAGOS

Direktyva buvo sumažintas gyvsidabrio ir kadmio kiekis baterijose, tačiau nebuvo sumažintas kitų pavojingų medžiagų kiekis. Seno tipo baterijos, kuriose yra gyvsidabrio ir kadmio, tebėra

---

4 Prieš 2018 m. birželio mėn. atliktą naujausią direktyvos pakeitimą joje buvo reikalaujama, kad valstybės narės kas trejus metus teiktų Komisijai jos įgyvendinimo ataskaitą. Šiuo tikslu Komisijos sprendimu 2009/851/EB buvo parengtas klausimynas. Šiuo metu šis įpareigojimas nebetaikomas.

5 Žr. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą SWD(2019)1300.

6 Žr. EUROSTATO svetainę.

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“ (Tyrimas, skirtas padėti parengti Direktyvos 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų įgyvendinimo ataskaitą).

H. Stahl ir kiti (2018), „Study in support of the evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators“ (Tyrimas, skirtas padėti atlikti Direktyvos 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų įvertinimą).

8 SWD/2014/0209.

naudojamos, o naujų baterijų sudėtyje yra kenksmingų medžiagų, kaip antai kobalto ir tam tikrų organinių elektrolitų.

Direktyva skatinama kurti baterijas, kuriose būtų mažesnis pavojingų medžiagų kiekis. Tačiau joje neapibrėžti kriterijai atitinkamoms medžiagoms (įskaitant sunkiuosius metalus) nustatyti ar kokios valdymo priemonės galėtų būti priimtos. Todėl iš įvertinimo matyti, kad šie klausimai galėtų būti tinkamiau sprendžiami taikant kitas teisines priemones.

3.2. BATERIJŲ ATLIEKŲ SURINKIMAS IR PERDIRBIMAS

Įgyvendindamos savo įsipareigojimus dėl baterijų atliekų surinkimo ir perdirbimo valstybės narės pranešė, kad po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nacionaliniu lygmeniu įdiegtos baterijų atliekų surinkimo, apdorojimo ir perdirbimo priemonės.

Dauguma valstybių narių pasiekė arba viršijo 2012 m. **nešiojamų baterijų atliekų surinkimo tikslą** (25 proc.), tačiau tik 14 valstybių narių pasiekė **2016 m. tikslą** (45 proc.). Įvertinime nurodyta, kad šie tikslai yra apskritai nepakankami, kad būtų užtikrintas aukštas nešiojamų baterijų atliekų surinkimo lygis. Nuostatos dėl įvairių rūšių baterijų surinkimo pernelyg skiriasi: buvo nustatytas tik nešiojamų baterijų, o ne pramoninių ir automobiliams skirtų baterijų surinkimo tikslas.

Panaudotų baterijų tvarkymas tebekelia susirūpinimą ES. Apskaičiuota, kad kasmet nėra surenkama 56,7 proc. visų nešiojamų baterijų. Dėl to maždaug 35 000 tonų nešiojamų baterijų atliekų patenka į komunalinių atliekų srautus ir sukelia neigiamą poveikį aplinkai, be to, prarandama išteklių. Tai yra pakankamai didelis kiekis, kad keltų pavojų direktyvoje nustatytų aplinkos apsaugos tikslų pasiekimui.

Kalbant apie **perdirbimo lygį**, didžioji dalis ES surinktų baterijų atliekų perdirbama laikantis direktyvoje nustatytų reikalavimų. Nedaugelį atvejų, kai perdirbimas neužtikrintas, galima paaiškinti tuo, jog nepakanka specializuotų perdirbimo įrenginių. Be to, baterijų perdirbimo procesai tikrai atitiko direktyvoje nustatytus **efektyvumo tikslus**, ypač kalbant apie švino rūgšties baterijas, o kalbant apie nikelio ir kadmio bei kitų rūšių baterijas – šiek tiek mažiau.

Vis dėlto bendras direktyvos tikslas užtikrinti aukštą medžiagų atgavimo lygį nepasiektas. Direktyva taikoma tik dviem medžiagoms – švinui ir kadmiui, tačiau joje neatsižvelgiama į kitas vertingas sudedamąsias dalis, kaip antai kobaltą ir litį. Be to, perdirbimo veiksmingumo apibrėžtys neskatina didinti medžiagų atgavimą.

Atsižvelgiant į techninę pažangą ir įgytą praktinę patirtį, galima daryti išvadą, kad dabartiniai minimalūs nešiojamų baterijų atliekų surinkimo tikslai ir minimalūs perdirbimo reikalavimai yra netinkami. Todėl turėtų būti apsvarstyti kiti surinkimo ir perdirbimo tikslai.

4. POVEIKIS VIDAUS RINKAI

Direktyva labai prisidėjo prie sklandaus baterijų bendrosios rinkos veikimo, palyginti su anksčiau buvusia padėtimi, kai buvo taikomi individualūs reikalavimai nacionaliniu lygmeniu.

Apskritai direktyva padarė teigiamą ekonominį poveikį sektoriams, susijusiems su baterijų gamyba ir perdirbimu. Nors dėl to pramonės subjektai patyrė didelių išlaidų, suinteresuotosios šalys paprastai sutinka, kad esama ir būsima nauda yra didesnė.

Siekiant laikytis direktyvos nuostatų reikia vadovautis sudėtingomis procedūromis, o dėl kai kurių iš jų vietos valdžios institucijos patiria didelių išlaidų, tačiau nacionalinės administracinės institucijos nemano, kad dėl direktyvos įgyvendinimo užkraunama nereikalinga reguliavimo našta.

Vertinimo išvadose pabrėžiama, kad direktyvoje nustatytas reikalavimas apdoroti ir perdirbti visas surinktas baterijas yra labai svarbus siekiant užtikrinti perdirbimo veiklos gyvybingumą. Ši prievolė, susijusi su veiksmingu ir pakankamu surinkimu, padeda užtikrinti žaliavų tiekimą perdirbėjams ir prisideda prie geresnių perdirbimo veiklos ekonominių rezultatų.

Perdirbimu ne tik mažinama ES priklausomybė nuo itin svarbių žaliavų įskaitant pačias svarbiausias žaliavas, importo, bet ir gali atnešti ekonominės naudos. Tačiau direktyva ribojamas šis teigiamas poveikis, nes joje nustatyti tik švinui ir kadmiui taikomi veiksmingumo tikslai.

Kai kuriais atvejais direktyvoje nustatyti įpareigojimai ir apibrėžtys nėra labai išsamūs, o tai gali turėti įtakos pasiektam suderinimo lygiui. Aspektai, kuriuos reikia papildomai paaiškinti, apima, pavyzdžiui, šiuos: išeikvotų baterijų klasifikavimo pagal Europos atliekų sąrašą skirtumai, atleidimo nuo pašalinimo ir ženklinimo įsipareigojimų kriterijai, pramoninių baterijų atliekų surinkimo įsipareigojimai, ar šlako laikymas galutiniu perdirbimo produktu.

5. KITI ATLIEKANT ĮVERTINIMĄ NUSTATYTI FAKTAI

5.1. AKTUALUMAS

Dabartinės direktyvos nuostatos tebėra aktualios, tačiau įvertinime pabrėžiami keli aspektai, kurie direktyvoje turėtų būti išnagrinėti išsamiau, atsižvelgiant į pokyčius, kaip antai perėjimą prie žiedinės ekonomikos, klimato politikos tikslus ar technologinę pažangą.

Direktyvoje aptariami žiedinės ekonomikos tikslai, pavyzdžiui, sprendžiamas žaliavų tiekimo ir perdirbimo klausimas, tačiau tebėra daug neišnaudotų galimybių. Be to, direktyvoje nenumatyta pakankamai priemonių, kad būtų galima lengvai įtraukti technikos naujoves. Pavyzdžiui, ličio baterijos yra įtrauktos į direktyvos taikymo sritį, tačiau jos nepriskirtos konkrečiai kategorijai, taip pat nėra mechanizmo, kad į direktyvą būtų galima įtraukti naujos cheminės sudėties baterijas. Panašiai direktyvoje nėra konkrečiai numatyta galimybė suteikti pažangioms baterijoms „antrą gyvenimą“[9].

Dabartinė direktyvoje nustatyta sistema taip pat nėra tinkama siekiant spręsti pramoninių baterijų klausimą. Nėra išsamių baterijų surinkimo nuostatų, taip pat nuostatų dėl nacionalinių sistemų nustatymo ar didesnės gamintojo atsakomybės, taikomos šios kategorijos baterijoms, kurių skaičius ateityje labai sparčiai didės, todėl ES įgyvendinant mažo anglies dioksido išmetimo politiką jų nebus galima išvengti.

5.2 DERĖJIMAS IR VIDINIS NUOSEKLUMAS

Daug suinteresuotųjų šalių mano, kad su baterijomis susijusios nuostatos, ypač nuostatos dėl cheminių medžiagų ir gyvavimo ciklo pabaigos, turėtų būti išdėstytos mažesniame skaičiuje teisėkūros procedūra priimtų aktų, kurie būtų aiškiai susiję tarpusavyje. Jos taip pat mano,

[9] Paminėtina vykdoma iniciatyva „Innovation Deal on batteries“ („Inovacijų susitarimas dėl baterijų“), kuria siekiama spręsti šią problemą.

kad turėtų būti apsvarstyta, ar ES REACH reglamentas dėl cheminių medžiagų yra tinkamesnė priemonė baterijose esančioms cheminėms medžiagoms tvarkyti.

Nustatyta konkrečių trūkumų, susijusių su derėjimu su kitais ES teisės aktais, taip pat susijusių su atskyrimu nuo teisės aktų, taikomų gaminiams su baterijomis, ir didesnės gamintojo atsakomybės taikymu. Neseniai nustatyti minimalūs reikalavimai dėl didesnės gamintojo atsakomybės pagal Pagrindų direktyvą dėl atliekų[10] padės spręsti nenuoseklumo rizikos problemą.

Kai kurios direktyvos pagrindinės sąvokos nėra tinkamai apibrėžtos, o kai kurie tikslai išlieka neaiškūs, ypač tikslai, nesusiję su konkrečiomis priemonėmis ar uždaviniais. Tai ypač pasakytina apie baterijų šalinimo kartu su komunalinėmis atliekomis mažinimą, atskirą automobiliams skirtų ir pramoninių baterijų surinkimą ar prievolę užtikrinti, kad baterijos būtų išimamos iš elektros ir elektroninės įrangos atliekų.

Direktyvos vidinio nuoseklumo ir derėjimo trūkumai turės būti toliau šalinami, siekiant išvengti dubliavimosi, užtikrinti aiškumą suinteresuotosioms šalims ir valstybių narių valdžios institucijoms, taip pat sustiprinti didesnės gamintojo atsakomybės taikymą.

5.3 ES PRIDĖTINĖ VERTĖ

Atlikus įvertinimą padaryta išvada, kad tikslinga toliau ES lygmeniu nustatyti sąlygas, taikomas baterijų pardavimui, surinkimui ir perdirbimui. Direktyvos įgyvendinimas laikomas dideliu indėliu į tinkamą baterijų bendrosios rinkos veikimą.

Suinteresuotosios šalys mano, kad prekybos kliūtys, jei jų esama, yra ne tokios svarbios, palyginti su galimais nacionalinių reglamentų reikalavimais. Vis dėlto suinteresuotosios šalys nurodė atvejus, kai nepakankamas direktyvos išsamumas gali kliudyti sudaryti vienodas sąlygas perdirbėjams, taip pat sukurti faktinių kliūčių (žr. pirmiau nurodytą 3.2 punktą), ir siūlo spręsti šią problemą ES lygmeniu. Direktyvos vykdymo spragos taip pat galėtų iškraipyti vidaus rinką ir sudaryti nepalankias sąlygas gamintojams, kurie griežtai laikosi direktyvos nuostatų (pvz., dėl sunkiųjų metalų kiekio ar tinkamo ženklinimo užtikrinimo), palyginti su gamintojais, kurie nededa tiek pastangų.

5.4. ATASKAITŲ TEIKIMAS, ŽENKLINIMAS IR VISUOMENĖS INFORMAVIMAS

Direktyva buvo veiksminga užtikrinant, kad nešiojamos ir automobiliams skirtos baterijos būtų ženklinamos. Tačiau reikia patobulinimų siekiant užtikrinti, kad informacija pasiektų galutinius naudotojus.

Sunkumai, su kuriais susiduriama siekiant nešiojamų baterijų atliekų surinkimo tikslų, rodo, kad reikia sugriežtinti nuostatas, kuriomis siekiama užtikrinti, kad galutiniai naudotojai būtų tinkamai informuoti.

Vien ženklinimo nepakanka. Papildoma veikla, kaip antai visuomenės informavimo kampanijos, taip pat gali būti veiksminga. Tikslesnis gamintojų įsipareigojimų finansuoti tokią veiklą apibrėžimas būtų padėjęs galutiniams naudotojams geriau suvokti savo numatomą vaidmenį, pavyzdžiui, užtikrinant išeikvotų baterijų surinkimą.

Prievolė teikti ataskaitas nustatoma, tik kai nustatomi tikslai. Todėl, kai nėra kiekybiškai

[10] Direktyva 2008/98/EB, OL L 312, 2008 11 22.

apibrėžtų tikslų, labai sunku įvertinti valstybių narių veiklos rezultatus, susijusius su šiais konkrečiais aspektais.

6 IŠVADOS

Kaip reikalaujama pagal Baterijų direktyvos 23 straipsnį, Komisija atliko direktyvos vertinimą ir įvertino jos įgyvendinimą bei poveikį aplinkai ir vidaus rinkai.

Remdamasi vertinimu ir nacionalinėmis ataskaitomis, Komisija daro išvadą, kad valstybės narės priėmė reikiamas priemones, kad įgyvendintų direktyvos nuostatas.

Iš atlikto įvertinimo matyti, kad direktyva davė teigiamų rezultatų gerinant aplinkos būklę, skatinant perdirbimą ir geresnį baterijų bei perdirbtų medžiagų vidaus rinkos veikimą.

Vis dėlto nustatyti tam tikrų teisės nuostatų ar jų įgyvendinimo apribojimai neleidžia visiškai įgyvendinti direktyvoje nustatytų tikslų. Tai ypač pasakytina apie baterijų atliekų surinkimą ar naudojimo medžiagoms gauti veiksmingumą.

Be to, nėra veiksmingo mechanizmo, skirto įtraukti technologijų naujoves ir naujus baterijų naudojimo būdus į direktyvą, todėl tai kelia abejonių, ar ji neatsiliks nuo sparčios technologinės plėtros šioje srityje.

Atliekant tolesnį darbą visų pirma turėtų būti siekiama nustatyti ir įvertinti priemonių įgyvendinamumą, siekiant sustiprinti direktyvos poveikį aplinkos apsaugai, tinkamam vidaus rinkos veikimui, žiedinės ekonomikos ir mažo anglies dioksido kiekio išmetimo politikos skatinimui, taip pat gebėjimui prisitaikyti prie technologinių ir ekonominių pokyčių.