



Bruxelles, den 9.4.2019
COM(2019) 166 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om gennemførelsen og virkningerne for miljøet og det indre markeds funktion af
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og
udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF**

DA

DA

1. INDLEDNING

Batterier findes overalt. De forsyner vores køretøjer med drivkraft og sætter os i stand til at koble på kommunikationsnetterne via vores personlige udstyr. De lagrer energi og giver os mere miljøvenlig offentlig transport. Med den igangværende omstilling af den måde, som elektricitet produceres og anvendes på, vil antallet af batterier på EU-markedet kun blive ved med at stige, hvilket vil øge presset på miljøet.

Batteridirektivet¹ er den eneste EU-retsakt, der udelukkende omhandler batterier. Dette er Kommissionens anden rapport² om batteridirektivet. Den er blevet udarbejdet i henhold til direktivets artikel 23, ifølge hvilken Kommissionen skal udarbejde en rapport om gennemførelsen af dette direktiv og dets indvirkning på miljøet og på det indre markeds funktion. Kommissionen skal i sin rapport medtage en evaluering af en række specifikke aspekter af dette direktiv:

- hensigtsmæssigheden af yderligere risikostyringsforanstaltninger for batterier, der indeholder tungmetaller
- hensigtsmæssigheden af indsamlingsmålene for alle udtjente bærbare batterier
- muligheden for at indføre yderligere mål og
- hensigtsmæssigheden af de i direktivet fastsatte genvindingseffektivitetssatser.

Evalueringen indgår i en proces, der kan føre til en revision af direktivet under hensyntagen til sociale og politiske udviklinger såsom omstillingen til en cirkulær økonomi og CO₂-reducerende politikker, som indebærer øget brug af batterier til elektromobilitet og decentraliseret strømlagring. Initiativet til en "europæisk batterialliance" (EBA), som skal sikre en hel værdikæde for fremstilling af avancerede celler og batterier i EU, er også en del af den nye politiske kontekst. Den tilknyttede strategiske handlingsplan for batterier³ indeholder et tilsagn om at udforme nyskabende og fremtidssikret regulering, hvori direktivet indgår som et centralt element.

Batteridirektivet har til formål at minimere både anvendelige og udtjente batteriers negative virkninger på miljøet for således at beskytte, bevare og forbedre miljøkvaliteten. Det har også til formål at sikre et velfungerende indre marked.

Direktivet omhandler miljøpåvirkninger fra batteriers farlige bestanddele. Hvis udtjente batterier deponeres, forbrændes eller bortskaffes på u hensigtsmæssig vis ved udgangen af deres levetid, er der risiko for, at de stoffer, som batterierne indeholder, udledes i miljøet og dermed påvirker dets kvalitet og menneskers sundhed. For at afhjælpe disse risici indeholder direktivet bestemmelser, der skal mindske mængden af farlige komponenter i batterier og indføre foranstaltninger til hensigtsmæssig håndtering af udtjente batterier.

I henhold til direktivet skal medlemsstaterne maksimere den særskilte indsamling af udtjente batterier og opstille mål for indsamling af udtjente batterier og genvindingseffektivitetssatser.

¹ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2006/66/EF af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF (EUT L 266 af 26.9.2006, s. 1, som ændret).

² COM/2017/088 final

³ COM(2018) 293 final, bilag 2.

Medlemsstaterne forpligtes til inden 2016 at sikre, at mindst 45 % af de markedsførte bærbare batterier indsamles, efter de er blevet udtjent.

Alle de indsamlede batterier skal genvindes gennem processer, der som minimum opfylder effektivitetssatserne i direktivet, for dermed at nå et højt niveau af materialenyttiggørelse. Der er fastsat mål for tre grupper af batterier: bly-syre-batterier, nickel-cadmium-batterier og alle andre batterier.

Producenterne af batterier og produkter med indbyggede batterier har ansvaret for håndteringen af affaldet fra de batterier, som de bringer i omsætning ("udvidet producentansvar").

2. RAPPORTENS UDARBEJDELSE

Denne rapport er baseret på en række informationskilder: i) medlemsstaternes rapporter⁴ for de 3 år fra den 26. september 2012 til den 26. september 2015, ii) resultaterne af Kommissionens evaluering af direktivet i 2018⁵ og iii) de oplysninger om indsamlingsprocenter og genvindingseffektivitetssatser, der er forelagt Kommissionen⁶.

Direktivets hidtil veldokumenterede gennemførelse udgør i sig selv i sig selv et input til evalueringen. Kommissionens vurdering af de indsamlede oplysninger støttes af uafhængige konsulenter⁷. Evalueringen er foregået under hensyntagen til Europa-Kommissionens politik om bedre regulering. Ydermere blev direktivet delvist evalueret i 2014 sammen med andre direktiver om affaldsstrømme ("kvalitetskontrol")⁸. I den seneste evaluering er de fem sædvanlige kriterier blevet overvejet, dvs. direktivets relevans, virkning, effektivitet, sammenhæng og EU-merværdi, sammen med de i direktivets artikel 23 nævnte aspekter. En række vigtige spørgsmål, som blev udpeget i kvalitetskontrollen, er også blevet undersøgt.

3. INDVIRKNING PÅ MILJØET

Direktivet har bidraget til at mindske brugen af farlige stoffer i batterier og til at forhindre udtjente bærbare batterier i at blive deponeret eller forbrændt, men ikke i den forventede udstrækning. Miljøet er derfor fortsat udsat for risici.

3.1. KEMIKALIER

Direktivet har ført til en mindskning af mængden af kviksølv og cadmium i batterier, men har ikke ført til en mindskning af mængden af andre farlige stoffer. "Gamle" slags batterier med indhold af kviksølv og cadmium anvendes stadig, og de "nye" batterier indeholder skadelige stoffer som cobalt og organiske elektrolytter.

⁴ Før den seneste ændring af direktivet i juni 2018 var medlemsstaterne forpligtet til hvert tredje år at sende Kommissionen en rapport om direktivets gennemførelse. Med henblik herpå blev der ved Kommissionens afgørelse 2009/851/EF fastlagt et spørgeskema. Denne forpligtelse er nu bortfaldet.

⁵ Jf. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2019)1300.

⁶ [Jf. Eurostats websted.](#)

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/2014/0209.

Der opfordres i direktivet til udvikling af batterier, der indeholder mindre mængder af farlige stoffer. Der fastsættes dog ikke kriterier til at identificere de pågældende stoffer (herunder tungmetaller) eller de former for håndteringsforanstaltninger, der kan vedtages. Evalueringen peger derfor i retning af, at disse spørgsmål kan behandles mere hensigtsmæssigt gennem andre retlige instrumenter.

3.2. INDSAMLING OG GENVINDING AF UDTJENTE BATTERIER

Medlemsstaterne har i forbindelse med deres forpligtelser vedrørende indsamling og genvinding rapporteret, at der efter direktivets gennemførelse er indført foranstaltninger til indsamling, behandling og genvinding af udtjente batterier på nationalt plan.

De fleste medlemsstater har nået eller overgået målet for 2012 med hensyn til **indsamling af udtjente bærbare batterier** (som var sat til 25 %), men kun 14 medlemsstater har nået **målet for 2016** (som var sat til 45 %). Det påpeges i evalueringen, at disse mål generelt ikke er tilstrækkelige til at sikre et højt niveau for indsamling af udtjente bærbare batterier. Bestemmelserne for indsamling af de forskellige batterityper er for forskelligartede: Der er kun fastsat et mål for indsamling af bærbare batterier og ikke for industribatterier eller bilbatterier.

Håndteringen af brugte batterier giver fortsat anledning til betænkeligheder i EU. Det anslås, at 56,7 % af samtlige udtjente bærbare batterier på årsbasis ikke indsamles. Dette har ført til, at ca. 35 000 ton udtjente bærbare batterier bringes ind i strømme af kommunalt affald, hvilket har skabt negative miljøpåvirkninger og tab af ressourcer. Denne mængde er stor nok til bringe opnåelsen af direktivets miljøbeskyttelses mål i fare.

For så vidt angår **niveauet for genvinding** genvindes langt størstedelen af de udtjente batterier, der indsamles i EU, i overensstemmelse med kravene i direktivet. I de få tilfælde, hvor der ikke kan garanteres genvinding, er manglen på specialiserede genvindingsanlæg en sandsynlig forklaring. Ydermere levede batterigenvindingsprocesserne op til de effektivitetsmål, der er fast i direktivet, navnlig for så vidt angår bly-syre-batterier og i mindre omfang nickel-cadmium-batterier og "andre" batterier.

Direktivets overordnede mål om at opnå et højt niveau af materialenyttiggørelse bliver dog ikke nået. Direktivet tager kun sigte på to stoffer — bly og cadmium — og vedrører ikke andre værdifulde komponenter såsom cobalt eller lithium. Ydermere er genvindingseffektivitetssatsernes definitioner ikke gearet til at øge materialenyttiggørelsen.

I betragtning af den tekniske udvikling og de praktiske erfaringer, der er blevet indsamlet, kan det konkluderes, at de aktuelle indsamlingsmål for udtjente bærbare batterier og mindstekravene vedrørende genvinding ikke er hensigtsmæssige. Der bør derfor overvejes yderligere mål for indsamling og genvinding.

4. VIRKNINGER FOR DET INDRE MARKED

Direktivet har bidraget væsentligt til et velfungerende indre marked for batterier sammenlignet med den tidligere situation, hvor der var forskellige krav på nationalt plan.

Overordnet set har direktivet haft en positiv økonomisk indvirkning på de sektorer, der er forbundet med fremstilling og genvinding af batterier. Selv om det har medført betydelige

omkostninger for de industrielle erhvervsdrivende, er interessenterne generelt enige om, at disse omkostninger opvejes af nuværende og fremtidige fordele.

Selv om overholdelse af direktivet indebærer komplekse procedurer, hvoraf nogle kan medføre betydelige omkostninger for de lokale myndigheder, mener de nationale myndigheder ikke, at gennemførelsen af direktivet medfører unødvendige administrative byrder.

Evalueringen understreger, hvordan direktivets krav om, at alle indsamlede batterier skal behandles og genvindes, er afgørende for at sikre genvindingsaktiviteternes økonomiske bæredygtighed. Denne forpligtelse, der hører sammen med effektiv og tilstrækkelig indsamling, bidrager til at sikre forsyningen af råstoffer til genvindingsvirksomheder og dermed til at støtte bedre økonomiske resultater fra genvindingsaktiviteter.

Ud over at mindske EU's afhængighed af import af særligt vigtige råmaterialer — herunder kritiske råmaterialer — kan der være økonomiske fordele ved genvinding. Direktivet begrænser imidlertid disse positive virkninger, da det kun fastsætter effektivitetsmål for bly og cadmium.

I en række tilfælde er direktivets forpligtelser og definitioner ikke særlig detaljerede, hvilket kan have haft indflydelse på omfanget af den harmonisering, der er opnået. Der er behov for yderligere afklaring i forbindelse med f.eks. forskelle i klassificeringen af udtjente batterier i henhold til affaldslisten, kriterierne for indrømmelse af undtagelser fra kravene om fjernelse eller mærkning, forpligtelserne til at indsamle udtjente industribatterier og opfattelsen af slagge som et færdigt genvundet produkt.

5. ANDRE EVALUERINGSRESULTATER

5.1 RELEVANS

Selv om de nuværende bestemmelser i direktivet stadig er relevante, har evalueringen fremhævet en række aspekter, som i betragtning af udviklingen skal behandles mere indgående, f.eks. overgangen til en cirkulær økonomi, de klimapolitiske mål og det teknologiske fremskridt.

De centrale mål for den cirkulære økonomi, f.eks. forsyning af materialer og genvinding, er afspejlet i direktivet, men der er stadig et stort uudnyttet potentiale. Direktivet er heller ikke tilstrækkeligt udrustet til at indarbejde tekniske nyskabelser på en gnidningsløs måde. For eksempel behandles lithiumbaserede batterier, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, ikke under en særskilt kategori, og der findes ingen mekanisme til at indarbejde nye batterikemier i direktivet. Ligeledes omhandler direktivet ikke specifikt muligheden for at give avancerede batterier et "nyt liv"⁹.

Det nuværende system, der er indført med direktivet, synes heller ikke egnet til håndtering af industribatterier. Der findes ingen detaljerede bestemmelser om indsamling af batterier, indførelse af nationale ordninger eller udvidet producentansvar for denne kategori af batterier, hvis antal vil stige meget hurtigt i fremtiden og er blevet uundværlige for gennemførelsen af CO₂-reducerende politikker i EU.

⁹ Den igangværende [innovationsaftale om batterier](#), som specifikt har til formål at løse dette problem, bør nævnes.

5.2 SAMMENHÆNG OG INTERN KONSISTENS

Mange interessenter mener, at bestemmelserne om batterier bør koncentreres i et mindre antal retsakter, navnlig hvad angår kemikalier og udtjente produkter, med en klar forbindelse mellem disse retsakter. De mener også, at der bør overvejes, om EU's kemikalielovgivning (REACH) er et mere passende instrument til håndtering af kemikalier i batterier.

De specifikke problemer vedrørende sammenhængen med anden EU-lovgivning vedrører også afgrænsningen i forhold til anden lovgivning om produkter, der indeholder batterier, og gennemførelsen af udvidet producentansvar. De nyligt vedtagne minimumskrav til udvidet producentansvar i henhold til affaldsrammedirektivet¹⁰ vil bidrage til at afhjælpe risici for inkonsekvens.

Visse af direktivets grundlæggende begreber er ikke veldefinerede, og nogle af målene er fortsat vage, navnlig dem, der ikke vedrører specifikke foranstaltninger eller mål. Dette er især tilfældet med hensyn til at begrænse bortskaffelsen af batterier som kommunalt affald, den særskilte indsamling af bil- og industribatterier og pligten til at sikre, at batterier fjernes fra affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

Direktivets mangler med hensyn til dets indre konsekvens og sammenhæng skal yderligere behandles for at undgå overlapninger, for at skabe klarhed for interessenterne og medlemsstaternes myndigheder og for at få det udvidede producentansvar til at fungere så godt som muligt.

5.3 EU-MERVÆRDI

Det blev konkluderet i evalueringen, at det er hensigtsmæssigt at fortsætte med at fastsætte betingelser for salg, indsamling og genvinding af batterier på EU-plan. Gennemførelsen af direktivet opfattes som et væsentligt bidrag til et velfungerende indre marked for batterier.

Interessenterne mener, at eventuelle handelshindringer er af mindre betydning i forhold til, hvad regulering på nationalt plan ville medføre. Interessenterne påpegede alligevel tilfælde, hvor direktivets mangel på detaljer kunne skabe hindringer (se punkt 3.2 ovenfor) og gøre det vanskeligt at tilvejebringe lige vilkår for genvindingsvirksomheder, og foreslår at afhjælpe dem på EU-plan. Mangler i forbindelse med håndhævelsen af direktivet kan også forvride det indre marked ved at skabe ulemper for de producenter, som nøje overholder direktivets bestemmelser (f.eks. med hensyn til indhold af tungmetaller eller korrekt mærkning) sammenlignet med producenter, der ikke gør samme indsats.

5.4 RAPPORTERING, MÆRKNING OG UNDERRETNING AF OFFENTLIGHEDEN

Direktivet har vist sig at være effektivt med hensyn til at sikre mærkning af bærbare batterier og bilbatterier. Det er dog behov for forbedringer for at sikre, at oplysningerne når ud til slutbrugerne.

Vanskelighederne med at nå indsamlingsmålene for udtjente bærbare batterier viser, at det er nødvendigt at styrke de bestemmelser, der skal sikre, at slutbrugerne bliver ordentligt informeret.

Mærkning alene er ikke nok. Supplerende aktiviteter som f.eks. offentlige

¹⁰ Direktiv 2008/98/EF (EUT L 312 af 22.11.2008).

oplysningskampagner kan også være effektive. F.eks. ville en mere præcis definition af producenternes forpligtelser til at finansiere sådanne aktiviteter have øget slutbrugernes opmærksomhed på deres forventede rolle med hensyn til at sikre indsamlingen af udtjente batterier.

Der fastsættes kun rapporteringsforpligtelser, når der fastsættes mål. Manglen på kvantificerede mål gør det derfor meget vanskeligt at vurdere medlemsstaternes resultater netop med hensyn til disse aspekter.

6 KONKLUSIONER

I henhold til batteridirektivets artikel 23 har Kommissionen evalueret direktivet og vurderet dets gennemførelse samt dets indvirkning på miljøet og det indre marked.

På grundlag af vurderingen af de nationale rapporter konkluderer Kommissionen, at medlemsstaterne har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktivets bestemmelser.

Evalueringen viser, at direktivet har skabt positive resultater i form af et bedre miljø, fremme af genvinding og et mere velfungerende indre marked for batterier og genvundne materialer.

De konstaterede begrænsninger i visse af direktivets bestemmelser eller i gennemførelsen heraf forhindrer imidlertid direktivet i fuldt ud at opfylde sine mål. Dette gælder især for indsamling af udtjente batterier og effektiviteten i forbindelse med genvinding af materialer.

Manglen på en effektiv mekanisme til indarbejdelse af teknologiske nyskabelser og nye anvendelser af batterier i direktivet skaber desuden tvivl om dets evne til at holde trit med den hastige teknologiske udvikling på dette område.

Der bør med yderligere arbejde tages sigte på at identificere og vurdere gennemførligheden af foranstaltninger til forbedring af direktivets indvirkning på miljøbeskyttelse, det indre markeds funktion, fremme af cirkulær økonomi og CO₂-reducerende politikker samt evnen til at tilpasse sig den teknologiske og økonomiske udvikling.