EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.4.9.
COM(2019) 166 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. szeptember 6-i 2006/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról, valamint a környezetre és a belső piac működésére gyakorolt hatásáról

1. BEVEZETÉS

Az akkumulátorok mindenhol jelen vannak. Áramforrásul szolgálnak járműveinkhez, és lehetővé teszik, hogy személyi eszközeinken keresztül kapcsolódjunk a kommunikációs hálózatokhoz. Energiát tárolnak, és tisztábbá teszik a tömegközlekedést. A villamos energia előállítási és felhasználási módjának jelenleg is zajló átalakulása miatt a jövőben is nőni fog az akkumulátorok száma az uniós piacon, ami tovább növeli a környezetre nehezedő terhelést.

Az elemekről és akkumulátorokról szóló irányelv[1] az egyetlen olyan uniós jogszabály, amely teljes egészében az elemekkel és az akkumulátorokkal foglalkozik. Ez a Bizottság második jelentése[2] az akkumulátorokról és elemekről szóló irányelvről. A jelentés az irányelv 23. cikke alapján készült, amely azzal bízza meg a Bizottságot, hogy készítsen jelentést az irányelv végrehajtásáról, valamint az irányelvnek a környezetre és a belső piac működésére gyakorolt hatásáról. Jelentésében a Bizottságnak meghatározott szempontok, különösen a következők alapján kell értékelnie az irányelvet:

- a nehézfémeket tartalmazó elemekre és akkumulátorokra vonatkozó további kockázatkezelési intézkedések megfelelősége;
- a valamennyi, hulladékká vált hordozható akkumulátorra vonatkozóan meghatározott minimális begyűjtési célkitűzések megfelelősége;
- a további célkitűzések bevezetésének lehetősége; valamint
- az irányelvben meghatározott újrafeldolgozási hatékonysági szintek megfelelősége.

Az értékelés része annak a folyamatnak, amely elvezethet irányelv felülvizsgálatához, így az olyan társadalmi és szakpolitikai fejleményeket is figyelembe vesz, mint a körforgásos gazdaságra való áttérés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátást célzó szakpolitikai intézkedések, amelyek az elektromos közlekedés és a decentralizált villamosenergia-tárolás érdekében az akkumulátorok gyakoribb használatával járnak együtt. Az új szakpolitikai környezet része az „Európai Akkumulátorszövetség” (European Battery Alliance – EBA) elnevezésű kezdeményezés is, amelynek célja, hogy biztosítsa a fejlett cellák és akkumulátorok gyártásának teljes értékláncát az EU-ban. Az ehhez kapcsolódó, akkumulátorokról szóló stratégiai cselekvési terv[3] egy innovatív és időtálló szabályozás kialakítását vállalja, amelynek egyik kulcseleme az irányelv lesz.

Az akkumulátorokról szóló irányelv célja, hogy a legkisebbre csökkentse az akkumulátorok és hulladékakkumulátorok környezetre gyakorolt negatív hatását, hozzájárulva ezáltal a környezet minőségének védelméhez, megőrzéséhez és javításához. Célja továbbá a belső piac akadálymentes működésének biztosítása.

Az irányelv azzal foglalkozik, hogy az akkumulátorok a bennük lévő veszélyes összetevők tekintetében milyen környezeti hatást fejtenek ki. Ha a hulladékká vált akkumulátorokat az

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK módosított irányelve (2006. szeptember 6.) az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 266., 2006.9.26., 1. o.).

[2] COM(2017) 88 final.

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

élettartamuk végén hulladéklerakóban helyezik el, elégetik vagy nem megfelelően ártalmatlanítják, akkor fennáll a kockázata annak, hogy a bennük lévő anyagok a környezetbe jutnak, és káros hatást gyakorolnak a környezet minőségére és az emberi egészségre. E kockázatok kezelése érdekében az irányelv előírja az akkumulátorokban található veszélyes összetevők csökkentését, és intézkedéseket állapít meg a hulladékakkumulátorok megfelelő kezelésének biztosítására.

Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy a legnagyobb mértékben megvalósuljon a hulladékakkumulátorok szelektív gyűjtése, célkitűzéseket határoz meg a hulladékakkumulátorok begyűjtésére, valamint újrafeldolgozási hatékonysági mutatókat vezet be. A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a hulladékká vált hordozható akkumulátorok esetében 2016-ra a forgalomba hozott mennyiség legalább 45%-át begyűjtsék.

Az anyagok magas szinten megvalósuló újrahasznosítása érdekében a begyűjtött akkumulátorokat olyan eljárásokkal kell újra feldolgozni, amelyek elérik legalább az irányelvben meghatározott minimális hatékonysági mutatókat. A célkitűzéseket az akkumulátorok három csoportjára határozták meg: savas ólomakkumulátorok, nikkel-kadmium akkumulátorok és egyéb („általános”) akkumulátorok.

Az akkumulátorok és akkumulátorokat tartalmazó termékek gyártói felelősek az általuk forgalomba hozott akkumulátorokkal kapcsolatos hulladékgazdálkodásért („kiterjesztett gyártói felelősség”).

2. A JELENTÉS ELKÉSZÍTÉSE

Ez a jelentés több információforráson alapul: i. a tagállamok jelentései[4], amelyek a 2012. szeptember 26. és a 2015. szeptember 26. között eltelt 3 évet fedik le; ii. a Bizottság által az irányelvről 2018-ban készített értékelés[5] eredményei, valamint iii. a begyűjtési arányokról és az újrafeldolgozási hatékonysági mutatókról a Bizottságnak benyújtott információk[6].

Az irányelv jól dokumentált végrehajtása eddig már önmagában is hozzájárult az értékeléshez. Független tanácsadók támogatták az összegyűjtött információkról a Bizottság által készített értékelést[7]. Az értékelés az Európai Bizottság minőségi jogalkotással kapcsolatos szakpolitikáját követte. Emellett az irányelvet részben 2014-ben is értékelték a hulladékáramról szóló többi irányelvvel együtt („célravezetőségi vizsgálat”)[8]. A jelenlegi értékelés az irányelv 23. cikkében előírt, fent említett témák mellett az öt szokásos

---

4 Legutóbbi, 2018. júniusi módosítása előtt az irányelv előírta a tagállamok számára, hogy 3 évente nyújtsanak be jelentést a Bizottságnak az irányelv végrehajtásáról. E célból a 2009/851/EK bizottsági határozat egy kérdőívet hozott létre. Ez a kötelezettség már nem áll fenn.

5 Lásd az SWD(2019) 1300 bizottsági szolgálati munkadokumentumot.

6 Lásd a EUROSTAT weboldalát

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” [Az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv végrehajtási jelentésének előkészítését támogató tanulmány].

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” [Az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv értékelését támogató tanulmány].

8 SWD(2014) 209.

kritériumot vizsgálta, azaz az irányelv relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és uniós hozzáadott értékét. A célravezetőségi vizsgálatban azonosított fő kérdések áttekintésére is sor került.

3. A KÖRNYEZETRE GYAKOROLT HATÁS

Az irányelv nyomán csökkent az akkumulátorokban található veszélyes anyagok használata és elkerülhetővé vált a hulladékká vált hordozható akkumulátorok hulladéklerakókban való elhelyezése vagy elégetése, de a célul kitűzött szintet nem sikerült elérnie. Ezért a környezetvédelmi kockázatok továbbra is fennállnak.

3.1. VEGYI ANYAGOK

Az irányelv csökkentette a higany és a kadmium mennyiségét az akkumulátorokban, a többi veszélyes anyag csökkentését azonban nem érte el. Továbbra is használatban vannak a higanyt és kadmiumot tartalmazó „régi" típusú akkumulátorok, az „új" típusú akkumulátorok pedig olyan káros anyagokat tartalmaznak, mint a kobalt és egyes szerves elektrolitok.

Az irányelv olyan akkumulátorok fejlesztését irányozza elő, amelyek kisebb mennyiségekben tartalmaznak veszélyes anyagokat. Ugyanakkor nem határozza meg az érintett anyagok (köztük a nehézfémek) meghatározásának kritériumait, illetve a bevezethető hulladékkezelési intézkedések típusát. Következésképpen az értékelés azt javasolja, hogy ezeket a problémákat más jogi eszközökkel megfelelőbben lehetne kezelni.

3.2. A HULLADÉKAKKUMULÁTOROK BEGYŰJTÉSE ÉS ÚJRAFELDOLGOZÁSA

Begyűjtési és újrafeldolgozási kötelezettségeik teljesítésével kapcsolatban a tagállamok arról számoltak be, hogy az irányelv nemzeti jogba való átültetését követően nemzeti szinten intézkedéseket léptettek életbe a hulladékakkumulátorok begyűjtésére, kezelésére és újrafeldolgozására.

A tagállamok többsége teljesítette vagy meg is haladta **a hulladékká vált hordozható akkumulátorok begyűjtésére** vonatkozóan 2012-re meghatározott célkitűzést (25%), viszont **a 2016-vonatkozó célkitűzést** (45 %) csak 14 tagállam teljesítette. Az értékelés rámutat arra, hogy ezek a célkitűzések általában elégtelenek a hulladékká vált hordozható akkumulátorok nagyarányú begyűjtésének biztosításához. A különböző típusú akkumulátorok begyűjtésére vonatkozó rendelkezések túlságosan sokfélék: csak a hordozható akkumulátorok begyűjtésére határoztak meg célkitűzést, az ipari és gépjármű-akkumulátorokra nem.

A használt akkumulátorok kezelése továbbra is aggodalomra ad okot az EU-ban. A becslések szerint évente az összes hulladékká vált hordozható akkumulátor 56,7%-át nem gyűjtik be. Emiatt mintegy 35 000 tonna hulladékká vált hordozható akkumulátor kerül a települési hulladékáramba, ami káros környezeti hatásokhoz és az erőforrások elvesztéséhez vezet. Ez a mennyiség elég jelentős ahhoz, hogy veszélyeztesse az irányelv környezetvédelmi célkitűzéseinek elérését.

Az **újrafeldolgozás szintjén** az EU-ban begyűjtött hulladékakkumulátorok túlnyomó többségének újrafeldolgozására az irányelv előírásainak megfelelően kerül sor. Azt a néhány esetet, amikor az újrafeldolgozás nem biztosított, az magyarázza, hogy nincsenek erre szakosodott újrafeldolgozó létesítmények. Emellett az akkumulátorok újrafeldolgozási eljárásai megfeleltek az irányelvben meghatározott **hatékonysági célkitűzéseknek**,

különösen a savas ólomakkumulátorok esetében, kisebb mértékben pedig a nikkel-kadmium akkumulátorok és az „egyéb” akkumulátorok esetében.

Ugyanakkor nem teljesült az irányelvnek az anyagok magas szinten megvalósuló újrahasznosítására vonatkozó általános célkitűzése. Az irányelv csak két anyagra – az ólomra és a kadmiumra – határozott meg célkitűzéseket, a többi értékes összetevőt, például a kobaltot vagy a lítiumot azonban nem veszi figyelembe. Ráadásul az újrafeldolgozási hatékonysági mutatók meghatározásai nem mozdítják elő az anyagok nagyobb mértékű újrahasznosítását.

A műszaki fejlődés és az összegyűlt gyakorlati tapasztalatok fényében az a következtetés vonható le, hogy a hulladékká vált hordozható akkumulátorokra vonatkozó jelenlegi minimális begyűjtési célkitűzések és a minimális újrafeldolgozási előírások nem megfelelőek. Ezért további begyűjtési és újrafeldolgozási célkitűzéseket kell fontolóra venni.

4. A BELSŐ PIACRA GYAKOROLT HATÁS

Az irányelv – szemben a korábbi helyzettel, amikor nemzeti szinten egyéni követelmények voltak érvényben – jelentősen hozzájárult az akkumulátorok egységes piacának akadálymentes működéséhez.

Összességében az irányelv pozitív gazdasági hatást fejtett ki az akkumulátorok gyártásához és újrafeldolgozásához kapcsolódó ágazatokra. Miközben jelentős költségeket rótt az ipari szereplőkre, az érdekelt felek általában egyetértenek abban, hogy a jelenlegi és a jövőbeli előnyök ezeknél többet nyomnak a latban.

Miközben az irányelvnek való megfelelés összetett eljárásokkal jár, amelyek némelyike jelentős költségeket róhat az önkormányzatokra, a nemzeti szintű közigazgatási egységek nem gondolják úgy, hogy az irányelv végrehajtása szükségtelen szabályozásból eredő teherrel járna.

Az értékelés rámutat arra, hogy az irányelv követelménye, amely szerint valamennyi begyűjtött akkumulátornak kezelésen és újrafeldolgozáson kell átesnie, milyen kulcsfontosságú szerepet játszik az újrafeldolgozási tevékenységek életképességének biztosításában. Ez a hatékony és elégséges begyűjtéshez kapcsolódó kötelezettség elősegíti az újrafeldolgozók nyersanyagellátásának biztosítását, támogatva ezzel az újrafeldolgozási tevékenységek jobb gazdasági eredményeit.

Az újrafeldolgozás amellett, hogy csökkenti az EU függőségét a különösen fontos nyersanyagok – köztük a kritikus fontosságú nyersanyagok – behozatalától, gazdasági haszonnal is járhat. Az irányelv viszont azzal, hogy csak az ólomra és a kadmiumra állapít meg hatékonysági célkitűzéseket, korlátozza ezeket a pozitív hatásokat.

Az irányelvben előírt kötelezettségek és fogalommeghatározások sokszor kevéssé részletesek, ami befolyásolhatja az elért harmonizáció szintjét. A további tisztázást igénylő szempontok közé tartoznak például a hulladékká vált akkumulátorok hulladékjegyzék szerinti osztályozásában tapasztalható különbségek, az eltávolíthatóságra vagy a címkézési követelményekre vonatkozó mentességek megadásának kritériumai, a hulladék ipari akkumulátorok begyűjtésére vonatkozó kötelezettségek, illetve az, hogy a salakot kész újrafeldolgozott terméknek tekintsék.

5. AZ ÉRTÉKELÉS EGYÉB MEGÁLLAPÍTÁSAI

5.1. RELEVANCIA

Bár az irányelv jelenlegi rendelkezései továbbra is relevánsak, az értékelés rávilágított arra, hogy számos olyan szempont van, amellyel az irányelvnek az új fejlemények – így a körforgásos gazdaságra való áttérés, az éghajlat-politikai célkitűzések vagy a technológiai fejlődés – fényében átfogóbban kell foglalkoznia.

Miközben az irányelvben visszaköszönnek a körforgásos gazdasággal kapcsolatos kulcsfontosságú célok, mint például az anyagellátás és az újrafeldolgozás kezelése, továbbra is vannak jelentős kiaknázatlan lehetőségek. Az irányelv ugyanígy nincs kellően felkészítve arra, hogy könnyen befogadja a műszaki újításokat. Például a lítiumalapú akkumulátorokat – miközben szerepelnek az alkalmazási körében – az irányelv nem kezeli külön kategóriaként, és nincs kialakított mechanizmus arra, hogy az akkumulátorok új vegyi anyagait bevonják az irányelv alkalmazási körébe. Hasonlóképpen az irányelv nem foglalkozik külön a korszerű akkumulátorok újbóli felhasználásának lehetőségével[9].

Az irányelv által kialakított jelenlegi rendszer a jelek szerint az ipari akkumulátorok kezelésére sem alkalmas. Az irányelv nem ír elő részletes rendelkezéseket az akkumulátorok begyűjtésére, valamint az ilyen kategóriájú akkumulátorokra vonatkozó nemzeti rendszerek létrehozására vagy kiterjesztett gyártói felelősség megkövetelésére, holott ezen akkumulátorok száma a jövőben nagyon gyorsan fog növekedni, és az akkumulátorok az alacsony szén-dioxid-kibocsátásra vonatkozó politikák végrehajtása szempontjából megkerülhetetlenné váltak az EU-ban.

5.2 KOHERENCIA ÉS BELSŐ KÖVETKEZETESSÉG

Sok érdekelt fél úgy véli, hogy az akkumulátorokra vonatkozó rendelkezéseket kevesebb jogalkotási aktusban kellene összegezni, különös tekintettel a vegyi anyagokra és az élettartammal kapcsolatos kérdésekre, ahol egyértelmű viszonyt kell teremteni ezen aktusok között. Véleményük szerint azon is el kellene gondolkodni, hogy a vegyi anyagokról szóló uniós jogszabály, a REACH nem lenne-e megfelelőbb eszköz az akkumulátorokban található vegyi anyagok kezelésére.

A más uniós jogszabályokkal való koherenciával kapcsolatban megállapított konkrét kérdések az akkumulátorokat tartalmazó termékekre vonatkozó jogszabályok elhatárolásához és a kiterjesztett gyártói felelősség bevezetéséhez egyaránt kapcsolódnak. A hulladékokról szóló keretirányelv[10] alapján a kiterjesztett gyártói felelősségre vonatkozó, nemrégiben elfogadott minimumkövetelmények segíteni fognak a következetlenséggel kapcsolatos kockázatok kezelésében.

Az irányelv néhány alapvető fogalmat nem határoz meg megfelelően, néhány célkitűzés pedig továbbra is homályos, különösen azok, amelyek nem egyedi intézkedésekhez vagy célkitűzésekhez kapcsolódnak. Különösen igaz ez az akkumulátorok települési hulladékként történő ártalmatlanításának visszaszorítására, a gépjármű- és ipari akkumulátorok szelektív begyűjtésére, illetve arra a kötelezettségre, hogy biztosítani kell az akkumulátorok eltávolítását az elektromos és elektronikus berendezések hulladékából.

---

[9] Meg kell említeni a jelenleg is zajló, akkumulátorokra vonatkozó innovációs egyezséget, amely kifejezetten erről a kérdésről szól.

[10] A 2008/98/EK irányelv (HL L 312., 2008.11.22.).

A további átfedések elkerülése, az érdekelt felek és a tagállami hatóságok számára egyértelmű helyzet biztosítása, valamint a kiterjesztett gyártói felelősség lehető legjobb működésének garantálása érdekében a későbbiekben is foglalkozni kell az irányelv belső következetességét és koherenciáját érintő hiányosságokkal.

5.3 UNIÓS HOZZÁADOTT ÉRTÉK

Az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy az akkumulátorok értékesítésére, begyűjtésére és újrafeldolgozására vonatkozó feltételeket továbbra is helyénvaló uniós szinten előírni. Az irányelv végrehajtása úgy tekinthető, mint ami jelentős mértékben hozzájárul az akkumulátorok egységes piacának jó működéséhez.

Az érdekelt felek úgy ítélik meg, hogy a kereskedelmi akadályok – ha egyáltalán vannak ilyenek – kisebb jelentőségűek ahhoz képest, amivel a nemzeti szintű szabályozások járhatnak. Mindazonáltal az érdekelt felek olyan esetekre is rámutattak, amikor az irányelv nem kellően részletes szabályozásai akadályozhatják az újrafeldolgozók közötti egyenlő versenyfeltételek kialakítását, és tényleges akadályokat teremtenek (lásd: a fenti 3.2. pont), ezért azt javasolják, hogy ezeket uniós szinten kezeljék. Az irányelv végrehajtásának hiányosságai a belső piacot is torzíthatják azzal, hogy hátrányos helyzetbe hozzák az irányelv rendelkezéseit (például a nehézfémek szintje vagy a megfelelő címkézés biztosítása tekintetében) szigorúan betartó gyártókat azokkal a gyártókkal szemben, amelyek nem teszik meg ugyanezeket az erőfeszítéseket.

5.4. JELENTÉSTÉTEL, CÍMKÉZÉS ÉS A NYILVÁNOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSA

Az irányelv eredményesen biztosította a hordozható és a gépjármű-akkumulátorok címkézését. Ugyanakkor célszerű volna, ha az információ a végfelhasználókhoz is eljutna.

A hulladékká vált hordozható akkumulátorokra vonatkozó begyűjtési célkitűzések teljesítésének nehézségei jól szemléltetik azt, hogy a végfelhasználók megfelelő tájékoztatásának biztosítása érdekében szigorítani kell a rendelkezéseket.

A címkézés önmagában nem elégséges. Kiegészítő tevékenységek – például tájékoztató kampányok – szintén eredményesek lehetnek. Az ilyen tevékenységek finanszírozására vonatkozó gyártói kötelezettségek pontosabb meghatározása például segített volna a végfelhasználóknak abban, hogy jobban tudatában legyenek a hulladékká vált akkumulátorok begyűjtésének biztosítása terén tőlük elvárt szereppel.

A jelentéstételi kötelezettségek megállapítására csak a célkitűzések megállapítása után kerül sor. A számszerűsített célkitűzések hiánya ezért nagyon megnehezíti annak értékelését, hogy a tagállamok milyen teljesítményt értek el e konkrét szempontokkal kapcsolatban.

6 KÖVETKEZTETÉSEK

Az akkumulátorokról szóló irányelv 23. cikkében előírtak szerint a Bizottság értékelte az irányelvet, és a környezetre és a belső piacra gyakorolt hatása szempontjából megvizsgálta az irányelv végrehajtását.

A tagállami jelentések értékelése alapján a Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy a tagállamok elfogadták az irányelv rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

Az értékelés bemutatja, hogy az irányelv pozitív eredményeket ért el a környezet minőségének javítása, az újrafeldolgozás előmozdítása, valamint az akkumulátorok és az újrafeldolgozott anyagok belső piacának jobb működése terén.

Mindazonáltal bizonyos jogszabályi rendelkezésben, illetve azok végrehajtásában megfigyelhető korlátok megakadályozzák, hogy az irányelv teljes mértékben megvalósítsa célkitűzéseit. Ez a hulladékakkumulátorok begyűjtésére vagy az anyagok újrahasznosításának hatékonyságára különösen igaz.

Ráadásul nincs olyan hatékony mechanizmus, amellyel a technológiai újításokat és az akkumulátorok új használati módjait be lehetne építeni az irányelvbe, ez pedig kétségeket vet fel azzal kapcsolatban, hogy az irányelv képes-e lépést tartani a gyors technológiai fejlesztésekkel ezen a területen.

A további munkának különösen azon intézkedések meghatározására és megvalósíthatóságának értékelésére kell irányulnia, amelyek célja az irányelv környezetvédelemre gyakorolt hatásának javítása, a belső piac megfelelő működése, a körforgásos gazdaság és az alacsony szén-dioxid-kibocsátást célzó politikák előmozdítása, valamint a technológiai és gazdasági fejleményekhez való alkalmazkodás képességének javítása.