

Bruselj, 18.4.2017
COM(2017) 171 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pregledu področja uporabe Direktive 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi (nova direktiva o OEEO)

in

o ponovni proučitvi rokov za doseg ciljnih stopenj zbiranja iz člena 7(1) nove direktive o OEEO in morebitni določitvi posameznih stopenj zbiranja ene ali več kategorij električne in elektronske opreme iz Priloge III k Direktivi

Uvod

S tem poročilom se izpolnjujejo naslednje zahteve Direktive 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: nova direktiva o OEEEO):

1. pregled področja uporabe nove direktive o OEEEO, kot je določeno v točki (b) odstavka 1 člena 2. To vključuje parametre za razlikovanje med majhno in veliko opremo iz Priloge III (člen 2(5));
2. ponovna proučitev rokov za doseg ciljnih stopenj zbiranja iz odstavka 1 člena 7 in morebitna določitev posameznih stopenj zbiranja ene ali več kategorij iz Priloge III, predvsem opreme za toplotno izmenjavo, fotonapetostnih panelov, majhne opreme, majhne opreme za IT in telekomunikacije ter sijalk, ki vsebujejo živo srebro (člen 7(6)).

Namen tega poročila je obvestiti Evropski parlament in Svet o ukrepanju Komisije in ugotovitvah glede obeh vprašanj.

¹ UL L 197, 24.7.2012, str. 38.

1. PREGLED PODROČJA UPORABE NOVE DIREKTIVE O OEEO, VKLJUČNO S PARAMETRI ZA RAZLIKOVANJE MED VELIKO IN MAJHNO OPREMO

1.1. Uvod

Pregled področja uporabe nove direktive o OEEO, ki ga je treba izvesti v skladu členom 2(5), je bil podprt s študijo o *pregledu področja uporabe Direktive 2012/19/EU*, ki jo je opravila Komisija⁽²⁾. Opravljene so bile naslednje naloge:

- i. ugotavljanje sprememb področja uporabe nove direktive o OEEO zaradi spremembe kategorij električne in elektronske opreme (EEO) ter ocenjevanje, ali bo treba zaradi teh sprememb spremeniti področje uporabe nove direktive o OEEO;
- ii. pregled parametrov za razlikovanje med majhno in veliko opremo;
- iii. primerjanje morebitnih razlik med odprtim področjem uporabe nove direktive o OEEO in področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi⁽³⁾ ter ocenjevanje, ali bo treba zaradi teh razlik spremeniti področje uporabe nove direktive o OEEO;
- iv. ocenjevanje morebitnih ekonomskih in socialnih učinkov kakršne koli morebitne spremembe področja uporabe nove direktive o OEEO ter njenih vplivov na okolje;
- v. če je ustrezno, predlaganje morebitnih potrebnih sprememb področja uporabe nove direktive o OEEO na podlagi te ocene.

Pregled je vključeval posvetovanje z zainteresiranimi stranmi in strokovnjaki v obliki ciljno usmerjenih razgovorov⁽⁴⁾ in analizo dokumentacije v zvezi s spremembo področja uporabe, zlasti z določanjem skupin proizvodov, ki spadajo na odprto področje uporabe nove direktive o OEEO.

V nadaljevanju so predstavljene ključne ugotovitve pregleda.

1.2. Pregled področja uporabe

Študija je bila osredotočena na tri vidike področja uporabe nove direktive o OEEO:

- spremembe njenega področja uporabe (iz sedanjih 10 kategorij v Prilogi I k novi direktivi o OEEO, ki se še vedno uporabljajo v prehodnem obdobju, na 6 novih kategorij v Prilogi III; te vključujejo dve „odprti“ kategoriji, in sicer veliko in majhno opremo);
- razlikovanje med majhno in veliko opremo;
- razlike med odprtim področjem uporabe nove direktive o OEEO in področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi.

² Končno poročilo je na voljo na spletni strani Komisije: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_weee_en.htm.

³ Direktiva 2011/65/EU o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi v električni in elektronski opremi (UL L 174, 1.7.2011, str. 88).

⁴ Na primer, razgovori s strokovnjaki iz držav članic (npr. ADEME – francoska agencija za okolje in francosko ministrstvo za okolje), strokovnjaki iz združenja za sisteme razširjene odgovornosti proizvajalca (tj. WEEE Forum), strokovnjaki iz evropske mreže registrov OEEO (European WEEE Registers Network) in zainteresirane strani, specializirane za skupine proizvodov, na katere je bila študija osredotočena (zlasti gospodinjska razsvetljava, vrtna oprema in električna kolesa).

1.2.1. Spremembe področja uporabe nove direktive o OEEO zaradi spremembe kategorij električne in elektronske opreme

Člen 2(1) v povezavi s prilogami I, II, III in IV določa področje uporabe nove direktive o OEEO.

V skladu z novo direktivo je v prehodnem obdobju od 13. avgusta 2012 do 14. avgusta 2018 njeno področje uporabe skoraj enako področju uporabe Direktive 2002/96/ES (v nadaljnjem besedilu: stara direktiva o OEEO)⁽⁵⁾. Edina sprememba je vključitev fotonapetostnih panelov v kategorijo 4. Ker je bila ta vključitev že ocenjena v oceni učinka, opravljeni pred prenovitvijo stare direktive⁽⁶⁾, ni bila nadalje analizirana v okviru te ocene.

Od 15. avgusta 2018 se bo uporabljalo „odprto področje uporabe“. Električna in elektronska oprema bo razvrščena v šest novih kategorij, določenih v prilogah III in IV k novi direktivi.⁽⁷⁾ Te vključujejo dve „odprti“ kategoriji velike in majhne opreme, ki prej nista obstajali.

V študiji je bilo najprej analizirano, ali vsa oprema, ki jo zdaj vključuje nova direktiva o OEEO, ostaja v njenem področju uporabe. Ugotovljeno je bilo, da nova direktiva vključuje vse kategorije opreme, ki spadajo v področje uporabe stare direktive. Ugotovljeno je bilo tudi, da naj bi se z „odprtjem“ področja uporabe po pričakovanjih odpravile težave zaradi različne razvrstitve proizvodov s strani držav članic. S tem pa naj bi se povečali pravna varnost in usklajenost pri izvajanju nove direktive.

Električna in elektronska oprema, za katero bo nova direktiva veljala od leta 2018, je bila opredeljena kot gospodinjska razsvetljava in električna dvokolesna vozila brez homologacije. V študiji je bilo ugotovljeno, da bo imela vključitev teh kategorij proizvodov dodatne okoljske, upravne in gospodarske koristi, stroški izvajanja pa naj bi bili po pričakovanjih majhni.

V študiji je bilo ugotovljeno tudi, da nova direktiva ne uvaja novih izvezetij. Izrečno potrjuje izvezetja iz področja njene uporabe, ki jih večina držav članic že uporablja v praksi. S tem je zagotovljeno njeno usklajeno izvajanje. To je v skladu s stališčem Komisije⁽⁸⁾, da oprema, ki spada v področje uporabe stare direktive, ne bi smela biti izključena iz področja uporabe Direktive v prihodnosti.

Ugotovljeno je bilo, da je bilo s študijo potrjeno, da se zaradi spremembe kategorij električne in elektronske opreme ni znatno spremenilo področje uporabe nove direktive o OEEO. S prehodom z desetih kategorij na šest „odprtih“ kategorij naj bi se po pričakovanjih povečali pravna varnost in usklajenost pri izvajanju nove direktive.

⁵ Stara direktiva o OEEO se je uporabljala za naslednje kategorije električne in elektronske opreme: 1) velike gospodinjske aparate, 2) male gospodinjske aparate, 3) opremo za IT in telekomunikacije, 4) opremo za zabavno elektroniko, 5) opremo za razsvetljavo, 6) električno in elektronsko orodje (razen velikih nepremičnih industrijskih orodij), 7) igrače, opremo za prosti čas in šport, 8) medicinske pripomočke (razen vseh vsajenih in inficiranih proizvodov), 9) instrumente za spremljanje in nadzor ter 10) avtomate.

⁶ Študija o fotonapetostnih panelih: dopolnitev ocene učinka za prenovitev direktive o OEEO (2011). Končno poročilo je objavljeno na spletnem naslovu: <http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/Study%20on%20PVs%20Bio%20final.pdf>.

⁷ Te kategorije so: 1) oprema za toplotno izmenjavo, 2) zasloni, monitorji in oprema z zasloni, katerih površina je večja od 100 cm², 3) sijalke, 4) velika oprema (katera koli zunanja dimenzija večja od 50 cm), 5) majhna oprema (nobena zunanja dimenzija ni večja od 50 cm), 6) majhna oprema za IT in telekomunikacije (nobena zunanja dimenzija ni večja od 50 cm).

⁸ COM(2011) 478 final (11. avgust 2011).

1.2.2. Ocena parametrov za razlikovanje med majhno in veliko opremo

V študiji je bilo tudi proučeno, ali je razlikovanje med majhno in veliko opremo (tj. opremo s katero koli zunanjo dimenzijo manjšo oz. večjo od 50 cm) v direktivi o OEEO primerno.

V študiji je bilo sicer priznано, da nobeno merilo za razvrščanje ni popolno, vendar je bilo ugotovljeno, da je prag zunanje dimenzije 50 cm za razlikovanje med majhno in veliko opremo izvedljiv ter v skladu s praktičnimi omejitvami subjektov, ki se ukvarjajo z izrabljeno opremo. Zdi se, da je v zvezi z električno in elektronsko opremo merilo velikosti ključni dejavnik tudi pri zbiranju, ravnanju z odpadki in ravnanju z izrabljeno opremo. Sistemi zbiranja odpadkov in ravnanje z izrabljeno opremo ter s tem povezana infrastruktura se razlikujejo glede na velikost opreme, kar je še pomembnejši dejavnik kot teža.

1.2.3. Ocena razlik med področjem uporabe nove direktive o OEEO in področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi

Glavna razlika med direktivama je opredelitev električne in elektronske opreme: a) oprema, ki je odvisna od električnega toka ali elektromagnetnih polj za „katero koli predvideno funkcijo“ (direktiva o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi), ali b) oprema, ki je odvisna od električnega toka ali elektromagnetnih polj samo za „primarno (osnovno) funkcijo“ (direktiva o OEEO). To pomeni, da nekatere vrste opreme, ki zdaj spadajo v področje uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi, ne spadajo v področje uporabe direktive o OEEO (npr. bencinske kosilnice, plinski štedilniki, ki imajo samo elektronski vžig).

Proučena je bila možnost uskladitve področja uporabe direktive o OEEO s področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi, pri čemer je bil uporabljen primer vrtno opreme z zgorevalnim motorjem. Ugotovljeno je bilo, da bi vključitev take opreme v področje uporabe direktive o OEEO imela omejene koristi za okolje. V praksi je namreč reciklirane že skoraj 80 % take opreme ob koncu njene življenjske dobe. Z gospodarskega vidika bi vključitev take opreme pomenila dodatne stroške za proizvajalce (npr. upravni stroški za vpis proizvajalcev v nacionalni register posamezne države članice, v kateri dajo električno in elektronsko opremo na trg).

Če povzamemo, slabosti vključitve opreme, pri kateri je električna energija potrebna samo za sekundarno funkcijo, v področje uporabe direktive o OEEO so večje od morebitnih prednosti. Različni cilji in različna narava direktiv utemeljujejo razliko med področjem uporabe direktive o OEEO in področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi. Nadaljnja uskladitev s področjem uporabe direktive o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi torej ni upravičena.

1.3. Sklep o morebitnem zakonodajnem predlogu

Glede na ključne ugotovitve študije, opravljene za morebitni pregled področja uporabe nove direktive o OEEO, nadaljnje spremembe področja uporabe niso upravičene. Spremembe bi tudi povzročile težave v času, ko so države članice še v prehodnem obdobju in se prilagajajo na nove opredelitve in področje uporabe direktive o OEEO.

2. Ponovna preučitev rokov za doseg ciljnih stopenj zbiranja iz člena 7(1) nove direktive o OEEO in morebitna določitev posameznih stopenj zbiranja ene ali več kategorij električne in elektronske opreme iz Priloge III k novi direktivi o OEEO

2.1. Uvod

Za pripravo tega poročila, ki ga je treba pripraviti v skladu s členom 7(6) nove direktive o OEEO, je Komisija najela neodvisne svetovalce za pregled ustreznih statističnih podatkov, literature in tehničnih informacij. Z vsemi glavnimi zainteresiranimi stranmi (države članice, panožna združenja, sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca, nevladne organizacije in neodvisni strokovnjaki) je opravila posvetovanja, ki so vključevala tudi delavnico.⁽⁹⁾ Opravljene so bile naslednje naloge:

- a. opis težav, ki bi jih države članice lahko imele pri doseganju ciljnih stopenj zbiranja iz člena 7(1) nove direktive o OEEO;
- b. analiza verjetnega učinka morebitnih sprememb rokov za doseganje ciljnih stopenj zbiranja iz člena 7(1);
- c. analiza verjetnega učinka revizije ciljnih stopenj zbiranja na podlagi količine nastale OEEO, kot je predlagano v členu 7(7);
- d. analiza morebitne določitve posameznih stopenj zbiranja ene ali več kategorij električne in elektronske opreme iz Priloge III k novi direktivi o OEEO in po potrebi predložitve predlogov za ta namen.

V nadaljevanju so predstavljene ključne ugotovitve ocene.

2.2. Ponovna preučitev rokov za doseganje stopenj zbiranja

Posvetovanje z glavnimi zainteresiranimi stranmi in ocena stopnje zbiranja, o kateri so države članice poročale za zadnja leta⁽¹⁰⁾, kažejo, da bodo imele nekatere države članice morda težave z doseganjem ciljnih stopenj zbiranja za leto 2019. To se bo zgodilo, če se ohranijo trenutna hitrost in prakse zbiranja. Za prepoznavanje držav članic, ki so v nevarnosti, da ne bodo dosegle ciljne stopnje zbiranja OEEO, sta bili upoštevani oddaljenost od cilja in hitrost napredovanja.

Težava, o kateri poročajo države članice in ključne zainteresirane strani, je visoka stopnja zbiranja, ki se ne evidentira v statistiki zbiranja OEEO. To zlasti velja, kadar se zbiranje izvaja izven okvira sistemov skladnosti z razširjeno odgovornostjo proizvajalcev ali kadar z OEEO ne ravna pooblaščen izvajalci recikliranja OEEO. Omejene zmožnosti izvrševanja in spremljanja v državah članicah poslabšujejo to stanje. Ugotovljeno je bilo, da so dodatne ovire za doseg ciljev velika raznolika skupina oseb, ki se ukvarjajo z različnimi dejavnostmi ravnanja z OEEO, omejena osveščenost javnosti in nezadostna infrastruktura za zbiranje.

Za reševanje težav, ki jih imajo nekatere države članice pri doseganju stopnje zbiranja za leto 2019, sta bili proučeni dve prilagoditvi:

- i. podaljšanje roka, ki je leto 2019, da bodo imele države članice več časa za doseg ciljne stopnje zbiranja, brez poseganja v obstoječa odstopanja⁽¹¹⁾;

⁹ Študija o stopnjah zbiranja OEEO: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_www_en.htm.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/key-waste-streams/weee>.

¹¹ Ker Bolgarija, Češka, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija in Slovaška nimajo potrebne infrastrukture in imajo nizko stopnjo porabe električne in elektronske opreme, se lahko v skladu s členom 7(3) z odstopanjem odločijo:

- ii. znižanje ciljne stopnje zbiranja v višini 85 % nastale OEEO brez spremembe roka.

S podaljšanjem roka bi imele države članice več časa za vzpostavitev infrastrukture, potrebne za zbiranje in obdelavo OEEO. To bi lahko storile s povečanjem števila zbirnih mest, optimizacijo logistike med zbirnimi centri in centri za obdelavo, razvojem zmogljivosti za obdelavo dragocenih materialov in največji možni izkoristek ter povečanjem spremljanja toka zbrane opreme. Vendar je ocena učinka, opravljena leta 2008⁽¹²⁾ za pregled stare direktive o OEEO, pokazala, da je stopnjo zbiranja v višini 65 % za električno in elektronsko opremo, dano na trg, mogoče doseči do leta 2016. Zato podaljšanje trenutnega roka ne bi bilo ustrezno.

Kar zadeva morebitno revizijo ciljne stopnje zbiranja v višini 85 % za nastalo OEEO, so bile upoštevane stopnje zbiranja, ki so jih sporočile države članice za zadnja leta, in hitrost napredovanja k doseganju ciljnih stopenj. Ugotovljeno je bilo, da bi morale države članice začeti reševati težavo zaradi neporočanih količin neuradno zbrane OEEO, ker je to pomemben dejavnik pri doseganju cilja. Revizija ciljne stopnje zbiranja brez točnih podatkov o neporočanih količinah OEEO torej ne bi bila ustrezna.⁽¹³⁾ Podaljšanje roka ali znižanje ciljne stopnje zbiranja bi tudi ogrozilo doseganje ciljev nove direktive o OEEO ter povzročilo znatno izgubo virov in prihodka od recikliranja dragocenih materialov. Vendar bi se z znižanjem ciljne stopnje zbiranja znižali stroški obdelave OEEO. Bilo bi namreč manj OEEO za obdelavo in ta bi lahko vključevala odpadke, ki jih je lažje obdelati in reciklirati. Vendar ni pričakovati, da bi se celotni stroški obdelave zelo razlikovali zaradi stalne potrebe po vlaganju za stalno spremljanje tehnološkega razvoja in ekonomiji obsega, s katero je te stroške mogoče nadomestiti.

Z analizo je bilo torej ugotovljeno, da bi se z znižanjem ciljnih stopenj zbiranja ali podaljšanjem roka znatno zmanjšale gospodarske in okoljske koristi. Čeprav je ciljna stopnja zbiranja za leto 2019 ambiciozna, je izvedljiva, če države članice storijo več za postopno reševanje ugotovljenih težav, zlasti v zvezi z neporočanimi količinami OEEO, zbranimi po vseh kanalih, ter pomanjkanjem zmogljivosti za učinkovito izvrševanje in spremljanje. To dokazuje napredek nekaterih držav članic, ki so že dosegle visoke stopnje zbiranja. Nacionalni ukrepi za vzpostavitev dejavnosti v zvezi z ravnanjem z OEEO v celotnem procesu, kot so obvezno poročanje v skladu s členom 16 direktive o OEEO in redna preverjanja, ki jih izvajajo nacionalni organi, so bistveni za doseg cilja.

Komisija bo državam članicam zagotovila podporo in smernice pri reševanju vprašanj, ki so razlog za njihove težave pri doseganju ciljev. To bo del usmerjene pobude za spodbujanje držav članic k zagotavljanju skladnosti z direktivo o OEEO, ki se bo začela izvajati hkrati s tem poročilom in bo osredotočena na ključne zahteve nove direktive.

Na podlagi opravljene ocene Komisija ugotavlja, da ni utemeljenega razloga za revizijo rokov za doseganje obstoječe ciljne stopnje zbiranja iz direktive o OEEO ali za spremembo ciljne stopnje zbiranja na podlagi količine nastale OEEO. Ob tem času, ko bi morali biti

(a) od 14. avgusta 2016 doseči nižjo stopnjo od 45 %, vendar višjo od 40 % povprečne teže električne in elektronske opreme, dane na trg v treh predhodnih letih, in

(b) odložiti doseganje ciljne stopnje zbiranja za leto 2019 do datuma po lastni izbiri, vendar najpozneje do 14. avgusta 2021.

Češka, Latvija, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija so to odstopanje uporabile.

¹² Ocena učinka predlagane direktive o odpadni električni in elektronski opremi (december 2008) (SEC(2008) 2933).

¹³ V skladu s členom 16(4) države članice zbirajo informacije o količinah in kategorijah električne in elektronske opreme, dane na njihove trge in zbrane po vseh kanalih. Zato države članice zbirajo informacije o OEEO, zbrani na vse načine.

osredotočeni na izvajanje nove direktive, bi takšna revizija nove direktive o OEE0 povzročila tudi znatno upravno breme.

2.3. Proučitev morebitne določitve posameznih stopenj zbiranja ene ali več kategorij električne in elektronske opreme

Pri ocenjevanju učinkov in izvedljivosti določitve posameznih stopenj zbiranja ene ali več od šestih kategorij električne in elektronske opreme iz Priloge III k novi direktivi o OEE0 sta bila preučena dva scenarija. Osnovni scenarij, ki odraža določbe nove direktive, je vključeval določitev splošne ciljne stopnje zbiranja v višini 85 % teže nastale OEE0, ki se bo uporabljala od leta 2019, brez posameznih stopenj zbiranja za posamezno kategorijo električne in elektronske opreme. Predpostavljeno je, da bo splošna ciljna stopnja zbiranja v višini 85 % dosežena predvsem s povečanjem zbiranja težke in lahko dostopne OEE0, ki ima pozitivno ekonomsko vrednost in je cenejša (ali bolj dobičkonosna) za obdelavo. Pri drugem scenariju so bile proučene posamezne ciljne stopnje zbiranja v višini 85 % teže nastale OEE0 v posamezni kategoriji električne in elektronske opreme.

Namen analize je bil določiti ekonomske in socialne učinke različnih količin OEE0, zbranih v posameznih kategorijah v okviru teh dveh scenarijev, ter njihove vplive na okolje. Ugotovljeno je bilo, da lahko določitev posameznih stopenj zbiranja sicer prinese nekaj gospodarskih, okoljskih in socialnih koristi, vendar je težko sklepati o izvedljivosti določanja takih ciljev na ravni EU. Razmere so po državah članicah različne. V nekaterih primerih je oddaljenost od ciljne stopnje zbiranja v višini 85 % nastale OEE0 v posamezni kategoriji znatna. Zainteresirane strani in države članice bi imele tudi dodatne obveznosti (npr. poročanje, spremljanje) ter precej večje upravno breme. Sprememba obstoječega cilja na tej točki bi lahko imela nasprotni učinek in povzročila zmedo.

Glede na ključne ugotovitve ocenjevanja Komisija ugotavlja, da v tej fazi ni primerno določiti posameznih stopenj zbiranja v direktivi o OEE0.