



Bruxelles, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**relativa all'attuazione e all'impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato
interno della direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,
del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e
che abroga la direttiva 91/157/CEE**

1. INTRODUZIONE

Le pile sono ovunque. Forniscono energia ai nostri veicoli e ci consentono di connetterci alle reti di comunicazione attraverso i nostri dispositivi personali. Immagazzinano energia e assicurano trasporti pubblici più puliti. Con la continua trasformazione del modo in cui l'energia elettrica viene prodotta ed utilizzata, il numero di pile sul mercato europeo continuerà a crescere mettendo ulteriormente sotto pressione l'ambiente.

La direttiva sulle pile¹ è l'unico atto legislativo dell'UE interamente dedicato a questi prodotti. La presente è la seconda relazione della Commissione² riguardante la direttiva. È stata elaborata secondo l'articolo 23, che attribuisce alla Commissione il compito di preparare una relazione sull'attuazione della direttiva sul suo impatto ambientale e sul funzionamento del mercato interno. Nella relazione, la Commissione deve includere una valutazione su alcuni aspetti della direttiva, in particolare,

- l'opportunità di ulteriori misure di gestione del rischio per le pile contenenti metalli pesanti;
- l'adeguatezza degli obiettivi minimi di raccolta per tutti i rifiuti di pile portatili;
- la possibilità di introdurre altri obiettivi; e
- l'adeguatezza dei livelli di efficienza di riciclaggio fissati dalla direttiva.

La valutazione fa parte di un processo che potrebbe portare alla revisione della direttiva per tenere conto degli sviluppi sociali e strategici, come la transizione verso un'economia circolare e le politiche a basse emissioni di carbonio, che comportano un maggiore uso di pile per la mobilità elettrica e lo stoccaggio di energia decentralizzata. Anche l'iniziativa per una "European Batteries Alliance" (EBA), che mira a garantire un'intera catena del valore per la produzione di celle e pile avanzate all'interno dell'UE, fa parte del nuovo contesto politico. Il relativo piano d'azione strategico sulle batterie³ include l'impegno a elaborare una regolamentazione innovativa e volta al futuro, di cui la direttiva sarà un elemento chiave.

La direttiva sulle pile mira a ridurre al minimo l'impatto negativo delle pile e dei rifiuti di pile sull'ambiente, al fine di proteggere, preservare e migliorare la qualità dell'ambiente. Mira anche a garantire il buon funzionamento del mercato interno.

La direttiva affronta gli impatti ambientali causati dai componenti pericolosi contenuti nelle pile. Se le pile esaurite vengono smaltite in discarica, incenerite o smaltite in modo inadeguato alla fine della loro vita, le sostanze che esse contengono rischiano di entrare nell'ambiente, compromettendo la sua qualità e la salute umana. Per far fronte a questi rischi, la direttiva prevede la riduzione dei componenti pericolosi presenti nelle pile e l'istituzione di misure per garantire la corretta gestione dei rifiuti di pile.

La direttiva impone agli Stati membri di promuovere al massimo la raccolta differenziata dei rifiuti di pile e stabilisce gli obiettivi per la raccolta di questi rifiuti e le efficienze di

¹ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26.9.2006, pag. 1, come modificata).

² COM(2017) 88 final.

³ COM(2018) 293 final, allegato 2.

riciclaggio. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che entro il 2016 i rifiuti di pile portatili raccolti siano pari al 45% del quantitativo di pile immesso sul mercato.

Tutte le pile raccolte devono essere riciclate attraverso processi che soddisfino almeno le efficienze minime stabilite dalla direttiva, al fine di raggiungere un elevato livello di recupero dei materiali. Gli obiettivi sono definiti per tre gruppi di pile: a piombo-acido, al nichel-cadmio e tutte le altre pile ("generale").

I produttori di pile e di prodotti che incorporano pile sono responsabili della gestione dei rifiuti generati dalle pile che immettono sul mercato ("responsabilità estesa del produttore").

2. PREPARAZIONE DELLA RELAZIONE

La presente relazione è basata su diverse fonti di informazione: (i) le relazioni degli Stati membri⁴ riguardanti il triennio compreso tra il 26 settembre 2012 e il 26 settembre 2015; (ii) i risultati della valutazione della direttiva condotta dalla Commissione nel 2018⁵; e (iii) le informazioni sui tassi di raccolta e sull'efficienza del riciclaggio presentate alla Commissione⁶.

L'attuale stato di attuazione, ben documentato, della direttiva è di per sé un input per la valutazione. La valutazione delle informazioni raccolte eseguita dalla Commissione è stata corroborata da studi indipendenti⁷ ed è stata condotta all'insegna della politica della Commissione europea per una migliore regolamentazione. Inoltre, la direttiva è stata parzialmente valutata nel 2014 insieme ad altre direttive sui flussi di rifiuti (i "controlli di idoneità")⁸. La valutazione attuale ha considerato la direttiva alla luce dei cinque criteri normalmente applicati, vale a dire pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza e valore aggiunto dell'UE, insieme agli aspetti richiesti dall'articolo 23 menzionati sopra. Sono stati anche esaminati i problemi chiave identificati nei controlli di idoneità.

3. IMPATTO SULL'AMBIENTE

La direttiva ha contribuito a ridurre l'uso di sostanze pericolose all'interno delle pile e a impedire che i rifiuti di pile portatili venissero smaltiti in discarica o inceneriti, ma non fino al livello previsto. Pertanto i rischi per l'ambiente persistono.

3.1. SOSTANZE CHIMICHE

La direttiva ha ridotto la quantità di mercurio e cadmio nelle pile, ma non ha determinato una riduzione delle altre sostanze pericolose. I "vecchi" tipi di pile contenenti mercurio e cadmio

⁴ Prima dell'ultima modifica del giugno 2018, la direttiva imponeva agli Stati membri di fornire alla Commissione una relazione sulla sua attuazione ogni 3 anni. A tal fine, la decisione della Commissione 2009/851/CE ha stabilito un questionario. Tale obbligo è stato sospeso.

⁵ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2019) 1300.

⁶ [Cfr. pagina web di Eurostat](#)

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.

sono ancora in uso e le "nuove" pile contengono sostanze nocive come il cobalto e alcuni elettroliti organici.

La direttiva incoraggia lo sviluppo di pile contenenti minori quantità di sostanze pericolose, ma non specifica i criteri per identificare tali sostanze (compresi i metalli pesanti) o il tipo di misure di gestione che potrebbero essere adottate. Di conseguenza, la valutazione suggerisce che tali questioni potrebbero essere affrontate in modo più appropriato da altri strumenti giuridici.

3.2. RACCOLTA E RICICLAGGIO DEI RIFIUTI DI PILE

Per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di raccolta e riciclaggio, gli Stati membri hanno comunicato che, a seguito del recepimento della direttiva, sono in vigore misure a livello nazionale per la raccolta, il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti di pile.

La maggior parte degli Stati membri ha raggiunto o superato l'obiettivo del 2012 per la **raccolta dei rifiuti di pile portatili** (fissato al 25%), ma solo 14 Stati membri hanno raggiunto l'obiettivo del **2016** (fissato al 45%). La valutazione sottolinea che questi obiettivi sono generalmente insufficienti per garantire un elevato livello di raccolta dei rifiuti di pile portatili. Le disposizioni per la raccolta dei diversi tipi di pile sono troppo difformi: un obiettivo è stato fissato solo per la raccolta di pile portatili, mentre non ne è stato fissato alcuno per le pile industriali e le batterie per autoveicoli.

La gestione delle pile usate continua ad essere una preoccupazione all'interno dell'UE: si stima che il 56,7% di tutti i rifiuti di pile portatili generati ogni anno non vengono raccolti, ragion per cui circa 35 000 tonnellate di rifiuti di pile portatili entrano nei flussi dei rifiuti urbani, causando impatti ambientali negativi e una perdita di risorse. Si tratta di una quantità importante, al punto da compromettere il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale della direttiva.

Per quanto concerne il **livello di riciclaggio**, la maggior parte dei rifiuti di pile raccolti nell'UE viene riciclata in linea con i requisiti della direttiva. La mancanza di strutture di riciclaggio specializzate spiegherebbe i pochi casi in cui il riciclaggio non avviene. Inoltre, i processi di riciclaggio delle pile hanno raggiunto gli **obiettivi di efficienza** stabiliti dalla direttiva, in particolare per le batterie al piombo-acido e, in misura minore, per quelle al nichel-cadmio e le "altre" pile.

Tuttavia, l'obiettivo generale della direttiva di raggiungere un livello elevato di recupero dei materiali non è stato raggiunto. La direttiva contempla solo due sostanze- piombo e cadmio- e non considera altri componenti di valore, come il cobalto o il litio. Inoltre, le definizioni di efficienza di riciclaggio non sono orientate verso un aumento del recupero del materiale.

Alla luce del progresso tecnico e dell'esperienza pratica acquisita, si può concludere che gli attuali obiettivi minimi di raccolta dei rifiuti di pile portatili e i requisiti minimi di riciclaggio non sono appropriati. Dovrebbero pertanto essere considerati ulteriori obiettivi di raccolta e riciclaggio.

4. IMPATTO SUL MERCATO INTERNO

La direttiva ha contribuito in modo significativo al buon funzionamento del mercato unico delle pile rispetto alla precedente situazione in cui vi erano singoli obblighi a livello nazionale.

Nel complesso, la direttiva ha avuto un impatto economico positivo sui settori legati alla produzione e al riciclaggio delle pile. Sebbene abbia comportato costi significativi per gli operatori industriali, i portatori di interessi concordano generalmente sul fatto che saranno superati dai vantaggi presenti e futuri.

Sebbene il rispetto della direttiva richieda procedure complesse, alcune delle quali possono generare costi significativi per le autorità locali, le amministrazioni nazionali non ritengono che la sua attuazione comporti oneri regolamentari inutili.

La valutazione sottolinea come l'obbligo di sottoporre a trattamento e riciclaggio tutte le pile raccolte non solo sia fondamentale per garantire la redditività delle attività di riciclaggio, ma, collegato a una raccolta efficiente e sufficiente, contribuisca a garantire l'approvvigionamento di materie prime per i gestori del riciclaggio, favorendo risultati economici migliori per le attività di riciclaggio.

Oltre a ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di materie prime particolarmente importanti, comprese quelle critiche, il riciclaggio potrebbe apportare benefici economici. La direttiva, tuttavia, limita questi effetti positivi in quanto stabilisce solo obiettivi di efficienza per il piombo e per il cadmio.

In un certo numero di casi gli obblighi e le definizioni della direttiva non sono molto dettagliati, con conseguenze sul livello di armonizzazione raggiunto; tra gli aspetti che necessitano di ulteriori chiarimenti vi sono, ad esempio, le differenze nella classificazione delle pile esaurite in base all'elenco dei rifiuti, i criteri per la concessione di deroghe agli obblighi di amovibilità o etichettatura, gli obblighi di raccolta dei rifiuti di batterie industriali o il considerare le scorie come prodotto finito riciclato.

5. ALTRI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

5.1 PERTINENZA

Sebbene le attuali disposizioni della direttiva siano ancora pertinenti, la valutazione ha evidenziato una serie di aspetti che la direttiva deve affrontare in modo più completo alla luce di sviluppi quali la transizione verso un'economia circolare, obiettivi di politica climatica o progressi tecnologici.

Sebbene gli obiettivi chiave dell'economia circolare trovino riscontro nella direttiva, come la fornitura dei materiali e il riciclaggio, c'è ancora un potenziale significativo inutilizzato. La direttiva non è neppure in grado di incorporare facilmente le novità tecniche: ad esempio, le pile al litio, pur incluse nel campo di applicazione, non sono trattate come una categoria specifica e non vi è alcun meccanismo per includervi nuove sostanze chimiche. Allo stesso modo, la direttiva non affronta specificamente la possibilità di dare una "seconda vita" alle pile di tecnologia avanzata⁹.

⁹ Dovrebbe essere menzionato [l'accordo](#) in corso [sull'innovazione riguardante le pile](#), inteso ad affrontare specificamente questo problema.

L'attuale sistema stabilito dalla direttiva sembra non essere adatto neanche per le pile industriali. Per questa categoria di pile, il cui numero aumenterà molto rapidamente in futuro e diventerà inevitabile per l'attuazione delle politiche a bassa emissione di carbonio nell'UE, non sono previste disposizioni dettagliate per la raccolta, l'istituzione di regimi nazionali o la responsabilità estesa del produttore.

5.2 COERENZA E UNIFORMITÀ INTERNA

Molti portatori di interessi ritengono che le disposizioni relative alle pile dovrebbero essere concentrate in un numero ridotto di atti legislativi, in particolare per quanto riguarda le sostanze chimiche e la fine del ciclo di vita, con una chiara relazione tra tali atti. Ritengono anche che occorra riflettere se la legislazione europea sulle sostanze chimiche (REACH) sia uno strumento più adeguato per gestire le sostanze chimiche contenute nelle pile.

Le questioni specifiche individuate sulla coerenza con altre normative dell'UE riguardano anche il limite di demarcazione con la legislazione che sui prodotti che incorporano pile e l'attuazione della responsabilità estesa del produttore. I requisiti minimi recentemente adottati per la responsabilità estesa del produttore nell'ambito della direttiva quadro sui rifiuti¹⁰ contribuiranno a limitare i rischi di incoerenza.

Alcuni concetti di base della direttiva non sono ben definiti e alcuni obiettivi rimangono vaghi, in particolare quelli che non riguardano misure o obiettivi specifici. Ciò vale in particolare per la riduzione dello smaltimento delle pile come rifiuti urbani, la raccolta differenziata delle batterie per autoveicoli e delle pile industriali o l'obbligo di garantire che le pile vengano rimosse dai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

La mancanza di uniformità interna e di coerenza della direttiva dovrà essere ulteriormente affrontata per evitare sovrapposizioni, garantire chiarezza ai portatori di interessi e alle autorità degli Stati membri, e ottimizzare il funzionamento della responsabilità estesa del produttore.

5.3 VALORE AGGIUNTO DELL'UE

La valutazione ha concluso che è opportuno continuare a stabilire le condizioni per la vendita, la raccolta e il riciclaggio delle pile a livello europeo. L'attuazione della direttiva è percepita come un importante contributo al buon funzionamento del mercato unico delle pile.

I portatori di interessi ritengono che le eventuali barriere commerciali siano di minore importanza rispetto a ciò che verrebbe a determinarsi in presenza di normative nazionali; segnalano, tuttavia, casi in cui la mancanza di dettaglio della direttiva potrebbe ostacolare lo sviluppo di condizioni di parità per i gestori del riciclaggio, creando barriere di fatto (cfr. punto 3.2 sopra), che propongono di affrontare a livello europeo. Le disparità nella garanzia del rispetto della direttiva potrebbero inoltre distorcere il mercato interno, creando uno svantaggio per i produttori che ne seguono rigorosamente le disposizioni (come ad esempio i livelli dei metalli pesanti o una corretta etichettatura) rispetto a quelli che non fanno lo stesso sforzo.

¹⁰ Direttiva 2008/98/CE (GU L 312 del 22.11.2008).

5.4 COMUNICAZIONE, ETICHETTATURA E INFORMAZIONI AL PUBBLICO

La direttiva è stata efficace nel garantire che le pile portatili e le batterie per autoveicoli siano etichettate. Tuttavia, sono necessari miglioramenti per assicurare che le informazioni raggiungano gli utenti finali.

Le difficoltà nel conseguire gli obiettivi di raccolta dei rifiuti di pile portatili dimostrano la necessità di rafforzare le disposizioni volte a garantire che gli utenti finali siano adeguatamente informati.

L'etichettatura da sola non basta. Può risultare efficace accompagnarla con attività complementari come campagne d'informazione pubblica. Una definizione più accurata degli obblighi dei produttori di finanziare tali attività avrebbe aiutato gli utenti finali ad essere più consapevoli del ruolo che sono chiamati a svolgere, ad esempio, nella raccolta delle pile usate.

Vigono obblighi di comunicazione solo quando vengono fissati obiettivi. L'assenza di obiettivi quantificati rende quindi molto difficile valutare le prestazioni degli Stati membri su questi aspetti particolari.

6 CONCLUSIONI

Come prescritto dall'articolo 23 della direttiva sulle pile, la Commissione ha valutato la direttiva ed esaminato la sua attuazione insieme all'impatto sull'ambiente e sul mercato interno.

Sulla base della valutazione delle relazioni nazionali, la Commissione è giunta alla conclusione che gli Stati membri hanno adottato le misure necessarie per attuare le disposizioni della direttiva.

La valutazione dimostra che la direttiva ha prodotto risultati positivi in termini di miglioramento dell'ambiente, promozione del riciclaggio e migliore funzionamento del mercato interno delle pile e dei materiali riciclati.

Tuttavia, i limiti osservati in alcune disposizioni giuridiche o nella loro attuazione impediscono alla direttiva di conseguire pienamente i suoi obiettivi, in special modo per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti di pile o l'efficienza di recupero dei materiali.

Inoltre, l'assenza di un meccanismo efficiente per incorporare nella direttiva le novità tecnologiche e i nuovi usi delle pile mette in dubbio la sua capacità di stare al passo con i rapidi sviluppi tecnologici in questo campo.

È opportuno lavorare in particolare per individuare e valutare la fattibilità di misure volte a migliorare l'impatto della direttiva sulla protezione dell'ambiente, sul corretto funzionamento del mercato interno, sulla promozione dell'economia circolare, sulle politiche a bassa emissione di carbonio e sulla capacità di adattamento agli sviluppi tecnologici ed economici.