COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación y el impacto en el medio ambiente y en el funcionamiento del mercado interior de la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE

1. INTRODUCCIÓN

Las pilas están en todas partes. Suministran energía para nuestros vehículos y nos permiten conectarnos a redes de comunicación a través de nuestros dispositivos personales. Almacenan energía y garantizan un transporte público más limpio. Con la continua transformación de la manera en la que se produce y utiliza la energía eléctrica, el número de pilas en el mercado de la UE solo seguirá creciendo, ejerciendo una mayor presión sobre el medio ambiente.

La Directiva relativa a las pilas[1] es el único acto legislativo de la UE dedicado completamente a las pilas. Este es el segundo informe de la Comisión[2] sobre esta Directiva. Se ha elaborado de conformidad con su artículo 23, que asigna a la Comisión la tarea de preparar un informe sobre la aplicación de la Directiva, así como su impacto en el medio ambiente y el funcionamiento del mercado interior. En su informe, la Comisión debe incluir una evaluación de algunos aspectos específicos de la Directiva, en particular,

- la pertinencia de adoptar nuevas medidas de gestión del riesgo de pilas que contengan metales pesados;
- la pertinencia de los objetivos mínimos de recogida de todos los residuos de pilas portátiles;
- la posibilidad de introducir nuevos objetivos; y
- la pertinencia de los niveles de eficiencia de reciclado establecidos por la Directiva.

La evaluación forma parte de un proceso que podría conducir a la revisión de la Directiva, a fin de tener en cuenta la evolución social y de las políticas, como el cambio hacia una economía circular y políticas sobre bajas emisiones de carbono, lo cual implica un mayor uso de pilas para la movilidad eléctrica y para el almacenamiento descentralizado de energía. La iniciativa para una «Alianza Europea de Baterías», que tiene el objetivo de garantizar toda una cadena de valor para la fabricación de células de baterías y pilas avanzadas dentro de la UE, también forma parte del nuevo contexto de políticas. El correspondiente plan de acción estratégico sobre las pilas[3] incluye el compromiso de concebir reglamentación innovadora y preparada para el futuro, de la cual la Directiva será un componente fundamental.

La Directiva relativa a las pilas tiene el objetivo de reducir al máximo el impacto negativo de las pilas y sus residuos en el medio ambiente, contribuyendo así a la protección, conservación y mejora de la calidad del entorno. También tiene el objetivo de garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior.

La Directiva aborda el impacto medioambiental de las pilas relacionado con los componentes peligrosos que contienen. Si las pilas usadas son depositadas en vertederos, incineradas o eliminadas de manera incorrecta al final de su vida útil, las sustancias que contienen corren el riesgo de entrar en el medio ambiente, afectando a su calidad y a la salud humana. Para afrontar estos riesgos, la Directiva prevé la reducción de la presencia de componentes

[1] DIRECTIVA 2006/66/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE (DO L 266 de 26.9.2006, p. 1, en su versión modificada).

[2] COM/2017/088 final.

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

peligrosos en las pilas y el establecimiento de medidas para garantizar la gestión adecuada de residuos de pilas.

La Directiva exige a los Estados miembros que maximicen la recogida selectiva de residuos de pilas y establece objetivos para la recogida de residuos de pilas y los niveles de eficiencia de reciclado. Los Estados miembros están obligados a garantizar que, a más tardar en 2016, los residuos de baterías portátiles se recojan hasta en un 45 % de la cantidad puesta en el mercado.

Todas las pilas recogidas deben ser recicladas mediante procesos que alcancen al menos los niveles mínimos de eficiencia establecidos por la Directiva, a fin de lograr un alto nivel de recuperación de material. Se definen objetivos para tres grupos de pilas: pilas de plomo-ácido, pilas de níquel-cadmio y todas las demás («general»).

Los productores de pilas y de productos que contengan pilas son responsables de la gestión de los residuos generados por las pilas que pongan en el mercado («responsabilidad ampliada del productor»).

2. PREPARACIÓN DEL INFORME

El presente informe se basa en diversas fuentes de información: i) informes de los Estados miembros[4] que cubren los tres años desde el 26 de septiembre de 2012 hasta el 26 de septiembre de 2015; ii) los resultados de la evaluación de la Comisión de la Directiva en 2018[5]; y iii) la información sobre los índices de recogida y los niveles de eficiencia de reciclado presentada a la Comisión[6].

La aplicación bien documentada de la Directiva hasta la fecha es en sí una aportación a la evaluación. Asesores independientes han apoyado la evaluación de la Comisión de la información recopilada[7]. La evaluación ha seguido la política de mejora de la legislación de la Comisión Europea. Asimismo, la Directiva se evaluó parcialmente en 2014 junto con otras Directivas sobre flujos de residuos (el «control de adecuación»)[8]. La evaluación actual ha examinado los cinco criterios habituales, es decir, la pertinencia de la Directiva, su eficacia, su eficiencia, su coherencia y el valor añadido de la UE, junto con los temas solicitados por su artículo 23 antes mencionado. También se han analizado las cuestiones clave identificadas en el control de adecuación.

---

4 Antes de su última modificación en junio de 2018, la Directiva exigía a los Estados miembros que proporcionaran a la Comisión un informe sobre su aplicación cada tres años. A tal efecto, la Decisión 2009/851/CE de la Comisión estableció un cuestionario. Esta obligación ha sido suspendida.

5 Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2019)1300.

6 Véase la página web de 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/2014/0209.

3. IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE

La Directiva contribuyó a reducir el uso de sustancias peligrosas en las pilas y a prevenir que los residuos de pilas portátiles se depositen en vertederos o se incineren, pero no al nivel previsto. Por consiguiente, los riesgos para el medio ambiente persisten.

3.1. PRODUCTOS QUÍMICOS

La Directiva ha reducido la cantidad de mercurio y cadmio en las pilas, pero no ha dado lugar a una reducción de otras sustancias peligrosas. Aún se siguen utilizando tipos «antiguos» de pilas que contienen mercurio y cadmio y las pilas «nuevas» contienen sustancias nocivas, tales como el cobalto y algunos electrolitos orgánicos.

La Directiva fomenta el desarrollo de pilas que contengan menores cantidades de sustancias peligrosas. Sin embargo, no especifica los criterios para identificar las sustancias en cuestión (incluidos los metales pesados) ni el tipo de medidas de gestión que podrían adoptarse. Por consiguiente, la evaluación sugiere que estas cuestiones podrían ser abordadas mejor por otros instrumentos jurídicos.

3.2. RECOGIDA Y RECICLADO DE RESIDUOS DE PILAS

Con respecto al cumplimiento de sus obligaciones de recogida y reciclado, los Estados miembros informaron que se han adoptado medidas para la recogida, el tratamiento y el reciclado de residuos de pilas a escala nacional conforme a la transposición de la Directiva.

La mayoría de los Estados miembros han alcanzado o excedido el objetivo de 2012 para la **recogida de residuos de pilas portátiles** (fijado al 25 %), pero solo catorce Estados miembros han alcanzado el **objetivo de 2016** (fijado al 45 %). La evaluación señala que estos objetivos no suelen bastar para garantizar un alto nivel de recogida de residuos de pilas portátiles. Las disposiciones para la recogida de distintos tipos de pilas son sumamente diversas: se ha fijado un objetivo solo para la recogida de pilas portátiles, pero no para las pilas industriales y de automoción.

La gestión de las pilas usadas sigue siendo motivo de preocupación en la UE. Se estima que anualmente un 56,7 % de todos los residuos de pilas portátiles no se recoge. Esto ha conducido a que alrededor de 35 000 toneladas de residuos de pilas portátiles entren en los flujos de residuos municipales, lo cual tiene repercusiones negativas para el medio ambiente y ocasiona una pérdida de recursos. Esta cantidad es lo suficientemente importante para poner en peligro la consecución de los objetivos de protección medioambiental de la Directiva.

Con respecto al **nivel de reciclado**, la gran mayoría de los residuos de pilas recogidos en la UE se reciclan de conformidad con las disposiciones de la Directiva. La falta de instalaciones de reciclado especializadas explicaría los pocos casos en los que no se garantiza el reciclado. Asimismo, los procesos de reciclado de pilas alcanzaron los **objetivos de eficiencia** establecidos por la Directiva, especialmente para las pilas de plomo-ácido y, en menor medida, para las de níquel-cadmio y las «otras».

Sin embargo, el objetivo general de la Directiva de alcanzar un alto nivel de recuperación de material no se está logrando. La Directiva solo se refiere a dos sustancias, el plomo y el cadmio, y no tiene en cuenta otros componentes valiosos, como el cobalto o el litio. Además, la definición de niveles de eficiencia de reciclado no está orientada hacia el aumento de la recuperación de material.

En vista del progreso técnico y la experiencia práctica obtenidos, se puede concluir que los actuales objetivos mínimos de recogida para los residuos de pilas portátiles y los requisitos mínimos de reciclado no son adecuados. Por consiguiente, deben considerarse nuevos objetivos para la recogida y el reciclado.

4. IMPACTO EN EL MERCADO INTERIOR

La Directiva ha contribuido de manera significativa al correcto funcionamiento del mercado único de pilas en comparación con la situación anterior de requisitos individuales a escala nacional.

En general, la Directiva ha tenido un impacto económico positivo en los sectores relacionados con la fabricación y el reciclado de pilas. Si bien ha supuesto costes importantes para los operadores industriales, las partes interesadas en general están de acuerdo en que estos se ven compensados por los beneficios actuales y futuros.

Aunque el cumplimiento de la Directiva implica procedimientos complejos, algunos de los cuales pueden generar costes importantes para las autoridades locales, las administraciones nacionales no consideran que la aplicación de la Directiva conlleve ninguna carga normativa innecesaria.

La evaluación subraya cómo la disposición de la Directiva de que todas las pilas recogidas sean sometidas a tratamiento y reciclado es fundamental para garantizar la viabilidad de las actividades de reciclado. Esta obligación, vinculada a una recogida eficaz y suficiente, ayuda a garantizar el suministro de materias primas para los recicladores, lo que fomenta mejores resultados económicos para las actividades de reciclado.

Además de disminuir la dependencia de la UE en las importaciones de materias primas de particular importancia, incluidas algunas críticas, el reciclado puede generar beneficios económicos. Sin embargo, la Directiva limita estos efectos positivos, ya que solo establece objetivos de eficiencia para el plomo y el cadmio.

En algunos casos, las obligaciones y las definiciones establecidas en la Directiva no son muy detalladas, lo que podría haber repercutido en el nivel de armonización alcanzado. Algunos aspectos que requieren una mayor aclaración incluyen, por ejemplo, las diferencias en la clasificación de pilas usadas de conformidad con la lista europea de residuos, los criterios para conceder exenciones de las obligaciones de eliminación o etiquetado, las obligaciones para la recogida de residuos de pilas industriales o la consideración de la escoria como producto reciclado terminado.

5. OTROS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

5.1. PERTINENCIA

Si bien las disposiciones actuales de la Directiva siguen siendo pertinentes, la evaluación ha destacado una serie de aspectos que la Directiva debe abordar de manera más exhaustiva en vista de las evoluciones, como el cambio hacia una economía circular, los objetivos de la política climática o los avances tecnológicos.

Aunque los objetivos clave de la economía circular se ven reflejados en la Directiva, tales como abordar el suministro de materiales y el reciclado, aún hay un importante potencial sin

explotar. Asimismo, la Directiva no está lo suficientemente equipada para incorporar con facilidad las novedades técnicas. Por ejemplo, las pilas a base de litio, aunque incluidas en el ámbito de la Directiva, no se abordan como categoría específica y no existe ningún mecanismo para incorporar nuevas composiciones químicas de las pilas en la Directiva. De igual forma, la Directiva no aborda de manera específica la posibilidad de dar una «nueva vida» a las pilas avanzadas[9].

El sistema actual establecido por la Directiva tampoco parece ser adecuado para encargarse de las pilas industriales. No existen disposiciones detalladas para la recogida de pilas, para establecer sistemas nacionales ni para la responsabilidad ampliada del productor para esta categoría de pilas, cuyo número aumentará muy rápidamente en el futuro y se ha vuelto inevitable para aplicar las políticas sobre bajas emisiones de carbono en la UE.

5.2 COHERENCIA Y COHESIÓN INTERNA

Muchas partes interesadas consideran que las disposiciones relativas a las pilas deben concentrarse en un número reducido de actos legislativos, especialmente para las sustancias químicas y cuestiones relacionadas con el fin de la vida útil, con una clara relación entre tales actos. También opinan que debería reflexionarse sobre si la legislación REACH sobre sustancias químicas de la UE es un instrumento más adecuado para gestionar las sustancias químicas en las pilas.

Las cuestiones específicas identificadas de conformidad con otras normativas de la UE están asimismo relacionadas con la delimitación con la legislación que cubre los productos que contienen baterías y la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor. Los requisitos mínimos para la responsabilidad ampliada del productor recientemente adoptados en virtud de la Directiva marco sobre residuos[10] ayudarán a abordar los riesgos de incoherencia.

Algunos conceptos básicos de la Directiva no están bien definidos y algunos objetivos siguen siendo imprecisos, en particular aquellos que no están relacionados con medidas u objetivos específicos. Esto sucede sobre todo con la reducción de la eliminación de pilas como residuos municipales, la recogida selectiva de pilas industriales y de automoción o la obligación de garantizar que se quiten las pilas de los residuos de equipos eléctricos y electrónicos.

Las deficiencias en la cohesión interna y la coherencia de la Directiva deberán tratarse con mayor atención para evitar solapamientos, garantizar la claridad para las partes interesadas y las autoridades de los Estados miembros y maximizar el funcionamiento de la responsabilidad ampliada del productor.

5.3 VALOR AÑADIDO DE LA UE

La evaluación llegó a la conclusión de que es apropiado seguir estableciendo las condiciones para la venta, la recogida y el reciclado de pilas a escala de la UE. La aplicación de la Directiva se percibe como una contribución importante al buen funcionamiento del mercado único de pilas.

Las partes interesadas opinan que las barreras comerciales, si existen, son de menor

[9] Debe mencionarse el actual Acuerdo de Innovación relativo a las pilas, que pretende abordar este asunto de manera específica.

[10] Directiva 2008/98/CE (DO L 312 de 22.11.2008).

importancia en comparación con lo que podrían suponer las normativas nacionales. Sin embargo, señalaron casos en los que la falta de información detallada en la Directiva podría dificultar el desarrollo de una igualdad de condiciones para los recicladores, lo que crea barreras de facto (véase el punto 3.2), y proponen abordarlos a escala de la UE. Las lagunas en la aplicación de la Directiva podrían asimismo distorsionar el mercado interior, al crear una desventaja para los productores que cumplen rigurosamente las disposiciones de la Directiva (como, por ejemplo, los niveles de metales pesados o garantizar el etiquetado adecuado) en comparación con los productores que no realizan los mismos esfuerzos.

5.4. INFORMES, ETIQUETADO E INFORMACIÓN AL PÚBLICO

La Directiva ha logrado garantizar el etiquetado de las pilas portátiles y de automoción. Sin embargo, se necesitan mejoras para garantizar que la información llegue a los usuarios finales.

Las dificultades para lograr los objetivos de recogida de residuos de pilas portátiles ilustran la necesidad de reforzar las disposiciones destinadas a garantizar que los usuarios finales estén debidamente informados.

El etiquetado por sí solo no es suficiente. Las actividades complementarias, como las campañas de información pública, también pueden ser eficaces. Una definición más precisa de las obligaciones de los productores de financiar dichas actividades habría ayudado a los usuarios finales a estar más conscientes del papel que se esperaba de ellos en garantizar la recogida de las pilas usadas, por ejemplo.

Las obligaciones de información solo se establecen cuando se han fijado los objetivos. Por consiguiente, la falta de objetivos cuantificados hace que la evaluación del desempeño de los Estados miembros en relación con estos aspectos concretos sea muy difícil.

6 CONCLUSIONES

Según lo dispuesto en el artículo 23 de la Directiva relativa a las pilas, la Comisión ha evaluado la Directiva y examinado su aplicación, así como su impacto en el medio ambiente y en el mercado interior.

Sobre la base de la evaluación de los informes nacionales, la Comisión concluye que los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para aplicar las disposiciones de la Directiva.

La evaluación demuestra que la Directiva ha generado resultados positivos en términos de un medio ambiente mejor, la promoción del reciclado y un mejor funcionamiento del mercado interior para pilas y materiales reciclados.

Sin embargo, las limitaciones observadas en relación con algunas disposiciones jurídicas o con su aplicación impiden que la Directiva cumpla plenamente sus objetivos. Esto es especialmente cierto con respecto a la recogida de residuos de pilas o la eficiencia de la recuperación de materiales.

Asimismo, la falta de un mecanismo eficaz para incorporar las novedades tecnológicas y los nuevos usos de las pilas en la Directiva suscita dudas sobre su capacidad de adaptarse a la rápida evolución tecnológica en este ámbito.

El trabajo ulterior debe hacer especial hincapié en identificar y evaluar la viabilidad de las medidas para mejorar el impacto de la Directiva en la protección del medio ambiente, el correcto funcionamiento del mercado interior, la promoción de la economía circular y las políticas sobre bajas emisiones de carbono, así como la capacidad de adaptarse a la evolución tecnológica y económica.