

Bruxelas, 9.4.2019
COM(2019) 166 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Relatório sobre a aplicação e o impacto no ambiente e no funcionamento do mercado
interno da Diretiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de
Setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e que revoga a
Diretiva 91/157/CEE**

1. INTRODUÇÃO

As baterias (pilhas e acumuladores) estão em todo o lado. Alimentam os nossos veículos e permitem-nos ligar a redes de comunicação através dos nossos dispositivos pessoais. Armazenam energia e asseguram transportes públicos menos poluentes. Com a transformação atualmente em curso na forma como a energia elétrica é produzida e utilizada, a quantidade de baterias no mercado da UE vai continuar a aumentar, exercendo maior pressão no ambiente.

A Diretiva Pilhas e Acumuladores¹ é o único diploma legislativo da UE inteiramente dedicado a baterias. Este é o segundo relatório da Comissão² sobre a Diretiva Pilhas e Acumuladores. Foi elaborado de acordo com o seu artigo 23.º, que encarrega a Comissão de preparar um relatório sobre a aplicação da diretiva e o seu impacto no ambiente e no funcionamento do mercado interno. No seu relatório, a Comissão tem de incluir uma avaliação sobre alguns aspetos específicos da diretiva, em particular:

- Adequação de novas medidas de gestão de riscos para baterias que contenham metais pesados;
- Adequação dos objetivos mínimos de recolha para todos os resíduos de baterias portáteis;
- Possível introdução de outros objetivos; e
- Adequação dos níveis de eficiência da reciclagem fixados na diretiva.

A avaliação faz parte de um processo que poderá levar à revisão da diretiva a fim de ter em conta a evolução social e política, tais como a transição para uma economia circular e para políticas hipocarbónicas, que implicam um aumento da utilização de baterias para a mobilidade elétrica e para o armazenamento descentralizado de energia. A iniciativa «Aliança Europeia para as Baterias» (*European Batteries Alliance* - EBA), que visa assegurar toda uma cadeia de valor para o fabrico de células de baterias e baterias avançadas na UE, faz também parte do novo contexto político. O Plano de Ação Estratégico para as Baterias³ inclui o compromisso de elaboração de regulamentação inovadora e preparada para o futuro, de que a diretiva será um componente fundamental.

A Diretiva Pilhas e Acumuladores tem por objetivo reduzir ao mínimo o impacto negativo das baterias e respetivos resíduos no ambiente, ajudando a proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente. Visa igualmente assegurar o bom funcionamento do mercado interno.

A diretiva aborda os impactos ambientais das baterias relacionados com os componentes perigosos que contêm. Se as baterias usadas forem depositadas em aterro, incineradas ou incorretamente eliminadas no seu fim de vida, corre-se o risco de as substâncias que contêm serem libertadas para o ambiente, afetando a qualidade do ambiente e a saúde humana. Para fazer face a estes riscos, a diretiva prevê a redução da presença de componentes perigosos nas

¹ DIRETIVA 2006/66/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 6 de setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e que revoga a Diretiva 91/157/CEE (JO L 266 de 26.9.2006, p. 1, conforme alterada).

² COM(2017) 088 final

³ COM(2018) 293 final, ANEXO 2.

baterias e o estabelecimento de medidas para assegurar a gestão adequada dos resíduos de baterias.

A diretiva estabelece que os Estados-Membros devem maximizar a recolha seletiva dos resíduos de pilhas e acumuladores e fixar objetivos em matéria de recolha de resíduos de baterias e de eficiência da reciclagem. Os Estados-Membros são obrigados a garantir que, até 2016, sejam recolhidos os resíduos de 45 % das baterias portáteis colocadas no mercado.

Todas as baterias recolhidas devem ser recicladas mediante processos que atinjam, pelo menos, os níveis mínimos de eficiência estabelecidos na diretiva, a fim de permitir um elevado nível de valorização dos materiais. São definidos objetivos para três grupos de baterias: baterias de chumbo-ácido, baterias de níquel-cádmio e todas as outras baterias («gerais»).

Os fabricantes de baterias e produtos que incorporam baterias são responsáveis pela gestão dos resíduos gerados pelas baterias que colocam no mercado («responsabilidade alargada do produtor»).

2. ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

O presente relatório baseia-se em várias fontes de informação: i) relatórios dos Estados-Membros⁴ relativos ao período de 3 anos compreendido entre 26 de setembro de 2012 e 26 de setembro de 2015; ii) resultados da avaliação da diretiva pela Comissão em 2018⁵ e iii) informações sobre as taxas de recolha e as eficiências de reciclagem apresentadas à Comissão⁶.

A aplicação bem documentada da diretiva até à data constitui, por si só, um contributo para a avaliação. Vários consultores independentes apoiaram a avaliação efetuada pela Comissão das informações recolhidas⁷. A avaliação respeitou a política «Legislar Melhor» da Comissão Europeia. Além disso, a diretiva foi parcialmente avaliada em 2014, juntamente com outras diretivas relativas a fluxos de resíduos («balanço de qualidade»)⁸. A atual avaliação teve em conta os cinco critérios habituais, ou seja, a relevância, a eficácia, a eficiência, a coerência e o valor acrescentado da UE da diretiva, juntamente com os temas exigidos no artigo 23.º supramencionado. Foram também analisadas questões-chave identificadas no balanço de qualidade.

⁴ Antes da sua última alteração em junho de 2018, a diretiva estabelecia que os Estados-Membros deviam apresentar à Comissão um relatório sobre a sua aplicação de 3 em 3 anos. Para o efeito, a Decisão 2009/851/CE da Comissão estabeleceu um questionário. Esta obrigação foi agora abandonada.

⁵ Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2019) 1300.

⁶ [Ver a página Web do 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 NO AMBIENTE

A diretiva contribuiu para reduzir a utilização de substâncias perigosas em baterias e para prevenir a deposição em aterro ou a incineração de resíduos de baterias portáteis, mas não ao nível previsto. Por conseguinte, persistem riscos para o ambiente.

3.1. PRODUTOS QUÍMICOS

A diretiva reduziu a quantidade de mercúrio e cádmio nas baterias, mas não conduziu a uma redução das outras substâncias perigosas. Continuam a ser utilizadas baterias de tipo «antigo» que contêm mercúrio e cádmio, e as baterias «novas» contêm substâncias nocivas como o cobalto e alguns eletrólitos orgânicos.

A diretiva incentiva o desenvolvimento de baterias com quantidades inferiores de substâncias perigosas. No entanto, não especifica os critérios para a identificação das substâncias em causa (incluindo os metais pesados) ou o tipo de medidas de gestão que podem ser adotadas. Consequentemente, a avaliação sugere que estas questões poderiam ser tratadas de forma mais adequada por outros instrumentos jurídicos.

3.2. RECOLHA E RECICLAGEM DE RESÍDUOS DE BATERIAS

No que diz respeito à aplicação das suas obrigações de recolha e reciclagem, os Estados-Membros comunicaram que as medidas de recolha, tratamento e reciclagem de resíduos de baterias são aplicadas a nível nacional na sequência da transposição da diretiva.

A maioria dos Estados-Membros cumpriu ou excedeu o objetivo de 2012 relativo à **recolha de resíduos de baterias portáteis** (fixado em 25 %), mas apenas 14 Estados-Membros cumpriram o **objetivo para 2016** (fixado em 45 %). A avaliação salienta que, de um modo geral, estes objetivos são insuficientes para assegurar um elevado nível de recolha de resíduos de baterias portáteis. As disposições relativas à recolha dos diferentes tipos de baterias são demasiado diversas: só foi fixado um objetivo para a recolha de baterias portáteis e não para as baterias industriais, nem para as baterias para veículos automóveis.

A gestão das baterias usadas continua a ser um motivo de preocupação na UE. Estima-se que anualmente cerca de 56,7 % dos resíduos de baterias portáteis não são recolhidos. Tal tem como consequência que, cerca de 35 000 toneladas de resíduos de baterias portáteis entram nos fluxos de resíduos urbanos, causando impactos ambientais negativos e uma perda de recursos. Esta quantidade é suficientemente significativa para comprometer a realização dos objetivos da diretiva em matéria de proteção do ambiente.

Quanto ao **nível de reciclagem**, a grande maioria dos resíduos de baterias recolhida na UE é reciclada em conformidade com os requisitos da diretiva. A falta de instalações de reciclagem especializadas explicaria o número reduzido de casos em que a reciclagem não é assegurada. Além disso, os processos de reciclagem de baterias cumpriram os **objetivos de eficiência** fixados na diretiva, em especial no que diz respeito às baterias de chumbo-ácido e, em menor grau, às baterias de níquel-cádmio e «outras» baterias.

No entanto, não está a ser cumprido o objetivo geral da diretiva de atingir um nível elevado de valorização dos materiais. A diretiva abrange apenas duas substâncias — chumbo e cádmio — e não considera outros componentes valiosos, como o cobalto ou o lítio. Além disso, as definições de eficiência da reciclagem não estão orientadas para o aumento da valorização de materiais.

À luz do progresso técnico e da experiência prática adquirida, pode concluir-se que os atuais objetivos mínimos de recolha de resíduos de baterias portáteis e os requisitos mínimos de reciclagem não são adequados. Por conseguinte, deve ser equacionada a fixação de outros objetivos em matéria de recolha e reciclagem.

4. IMPACTO NO MERCADO INTERNO

A diretiva contribuiu significativamente para o bom funcionamento do mercado único das baterias, em comparação com a situação anterior em que eram fixados requisitos a nível nacional.

De um modo geral, a diretiva teve um impacto económico positivo nos setores ligados ao fabrico e à reciclagem de baterias. Embora tenha implicado custos significativos para os operadores industriais, as partes interessadas concordam que, de um modo geral, estes são compensados pelos benefícios atuais e futuros.

Embora o cumprimento da diretiva implique procedimentos complexos, alguns dos quais podem gerar custos significativos para as autoridades locais, as administrações nacionais não consideram que a aplicação da diretiva acarrete encargos regulamentares desnecessários.

A avaliação sublinha que o requisito da diretiva que exige que todas as baterias recolhidas sejam tratadas e recicladas é fundamental para garantir a viabilidade das atividades de reciclagem. Esta obrigação, associada a uma recolha eficiente e suficiente, ajuda a garantir o fornecimento de matérias-primas aos operadores de reciclagem, contribuindo para melhores resultados económicos nas atividades de reciclagem.

Para além de reduzir a dependência da UE face às importações de matérias-primas particularmente importantes — incluindo matérias-primas de importância crítica — a reciclagem pode ter benefícios económicos. No entanto, a diretiva limita estes efeitos positivos, uma vez que estabelece apenas objetivos de eficiência aplicáveis ao chumbo e ao cádmio.

Em alguns casos, as obrigações e as definições constantes da diretiva não são muito pormenorizadas, o que poderá ter tido repercussões no nível de harmonização obtido. Entre os aspetos que necessitam de maior clarificação incluem-se, por exemplo, as diferenças na classificação das baterias usadas, de acordo com a Lista de Resíduos, os critérios para a concessão de isenções às obrigações de removibilidade ou de rotulagem, as obrigações de recolha dos resíduos de baterias industriais ou a consideração da escória como produto acabado reciclado.

5. OUTRAS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

5.1 RELEVÂNCIA

Embora as atuais disposições da diretiva continuem a ser relevantes, a avaliação salientou uma série de aspetos que a diretiva deve abordar de forma mais abrangente, à luz da evolução da situação, como a transição para uma economia circular, os objetivos da política climática ou os avanços tecnológicos.

Embora os objetivos-chave da economia circular estejam refletidos na diretiva, tais como a questão do fornecimento de materiais e a reciclagem, há ainda um grande potencial

inexplorado. A diretiva também não está suficientemente equipada para incorporar facilmente novidades técnicas. Por exemplo, as baterias à base de lítio, embora incluídas no âmbito de aplicação da diretiva, não são tratadas como uma categoria específica e não existe qualquer mecanismo para incorporar na diretiva novas substâncias químicas das baterias. Do mesmo modo, a diretiva não aborda especificamente a possibilidade de dar uma «segunda vida» às baterias avançadas⁹.

O atual sistema estabelecido pela diretiva também não parece ser adequado no que diz respeito às baterias industriais. Não existem disposições pormenorizadas relativas à recolha de baterias, à criação de regimes nacionais ou à responsabilidade alargada do produtor para esta categoria de baterias, cujo número aumentará muito rapidamente no futuro, o que se tornou imprescindível para a implementação de políticas hipocarbónicas na UE.

5.2 COERÊNCIA E CONSISTÊNCIA INTERNA

Muitas partes interessadas consideram que as disposições relativas às baterias devem estar concentradas num número reduzido de atos legislativos, em especial no que se refere aos produtos químicos e às questões de fim de vida, e que os laços entre estes atos devem ser claros. Consideram também ser necessária uma reflexão para determinar se a legislação da UE relativa aos produtos químicos (REACH) é o instrumento mais adequado para gerir os produtos químicos em baterias.

As questões específicas identificadas em matéria de coerência com outra legislação da UE dizem também respeito à demarcação relativamente à legislação que rege os produtos que incorporam baterias e à aplicação do regime de responsabilidade alargada do produtor. Os requisitos mínimos recentemente adotados em matéria de responsabilidade alargada do produtor ao abrigo da Diretiva-Quadro Resíduos¹⁰ contribuirão para combater os riscos de incoerência.

Alguns conceitos básicos da diretiva não estão bem definidos e alguns objetivos continuam a ser vagos, em especial os que não estão relacionados com medidas ou objetivos específicos. É o caso, em particular, da redução da eliminação de baterias como resíduos urbanos, da recolha seletiva de baterias industriais e de baterias para automóveis ou da obrigação de garantir que as baterias sejam retiradas dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos.

As lacunas em termos de consistência e coerência interna da diretiva terão de ser resolvidas de modo a evitar sobreposições, a fim de garantir clareza para as partes interessadas e as autoridades dos Estados-Membros e de maximizar a aplicação do conceito de responsabilidade alargada do produtor.

5.3 VALOR ACRESCENTADO DA UE

A avaliação concluiu que é adequado continuar a estabelecer as condições de venda, recolha e reciclagem de baterias a nível da UE. A aplicação da diretiva é vista como um contributo importante para o bom funcionamento do mercado único das baterias.

As partes interessadas consideram que os eventuais obstáculos ao comércio são de menor importância em comparação com o que a regulamentação nacional poderia implicar. No

⁹ Deve ser mencionado o [Acordo de Inovação sobre Baterias](#) em vigor, destinado a abordar especificamente esta questão.

¹⁰ Diretiva 2008/98/CE, JO L 312 de 22.11.2008.

entanto, algumas partes interessadas chamaram a atenção para os casos em que a falta de precisão na diretiva poderia prejudicar o desenvolvimento de condições equitativas para os operadores de reciclagem, criando obstáculos de facto (ver ponto 3.2 supra), e propõem soluções a nível da UE. As lacunas no controlo do cumprimento da diretiva poderiam também resultar em distorções do mercado interno, penalizando os produtores que seguem rigorosamente as disposições da diretiva (como, por exemplo, os níveis de metais pesados ou uma rotulagem adequada) em comparação com os produtores que não desenvolvem os mesmos esforços.

5.4. COMUNICAÇÃO, ROTULAGEM E INFORMAÇÃO AO PÚBLICO

A diretiva tem sido eficaz para garantir a rotulagem das baterias portáteis e das baterias para veículos automóveis. No entanto, são necessárias melhorias para garantir que a informação chega aos utilizadores finais.

As dificuldades no cumprimento dos objetivos de recolha de resíduos de baterias portáteis ilustram a necessidade de reforçar as disposições destinadas a garantir que os utilizadores finais sejam devidamente informados.

A rotulagem, por si só, não é suficiente. Determinadas atividades complementares, como campanhas públicas de informação, podem também ser eficazes. Uma definição mais precisa das obrigações dos produtores quanto ao financiamento dessas atividades teria contribuído para uma maior sensibilização dos utilizadores finais quanto ao papel que deveriam ter no que respeita à recolha de baterias usadas, por exemplo.

As obrigações de comunicação de informações só são estabelecidas quando são fixados objetivos. Por conseguinte, a ausência de objetivos quantificados torna muito difícil a avaliação do desempenho dos Estados-Membros quanto a estes aspetos específicos.

6 CONCLUSÕES

Em conformidade com o artigo 23.º da Diretiva Pilhas e Acumuladores, a Comissão avaliou a diretiva e aferiu a sua aplicação, bem como o seu impacto no ambiente e no mercado interno.

Com base na avaliação dos relatórios nacionais, a Comissão conclui que os Estados-Membros adotaram as medidas necessárias para a aplicação das disposições da diretiva.

A avaliação demonstra que a diretiva produziu resultados positivos em termos da melhoria do ambiente, da promoção da reciclagem e da melhoria do funcionamento do mercado interno das baterias e materiais reciclados.

No entanto, as limitações observadas em algumas disposições jurídicas ou na sua aplicação impedem a diretiva de cumprir plenamente os seus objetivos. É particularmente verdade no que diz respeito à recolha de resíduos de baterias ou à eficiência na valorização de materiais.

Além disso, a ausência de um mecanismo eficiente para incorporar na diretiva novidades tecnológicas e novas utilizações das baterias suscita dúvidas quanto à sua capacidade para acompanhar a rápida evolução tecnológica neste domínio.

Os trabalhos a realizar devem, em especial, ter por objetivo identificar e avaliar a viabilidade de medidas destinadas a melhorar o impacto da diretiva na proteção do ambiente, no bom funcionamento do mercado interno, na promoção da economia circular e nas políticas

hipocarbónicas, bem como a capacidade de adaptação às evoluções tecnológicas e da economia.