

The new European package on the circular economy and prospects of improved efficiency of WEEE management systems

Maurizio Iorio, Attorney at Law

During 2018, the EU issued a package of 4 directives aimed at contributing to the implementation of the circular economy in the area of technological waste. The implementation criteria currently under discussion however seem, **in some cases, to penalise EEE producers** and to be far removed from the actual environmental needs in terms of WEEE collection and in contrast with the content of the directives.

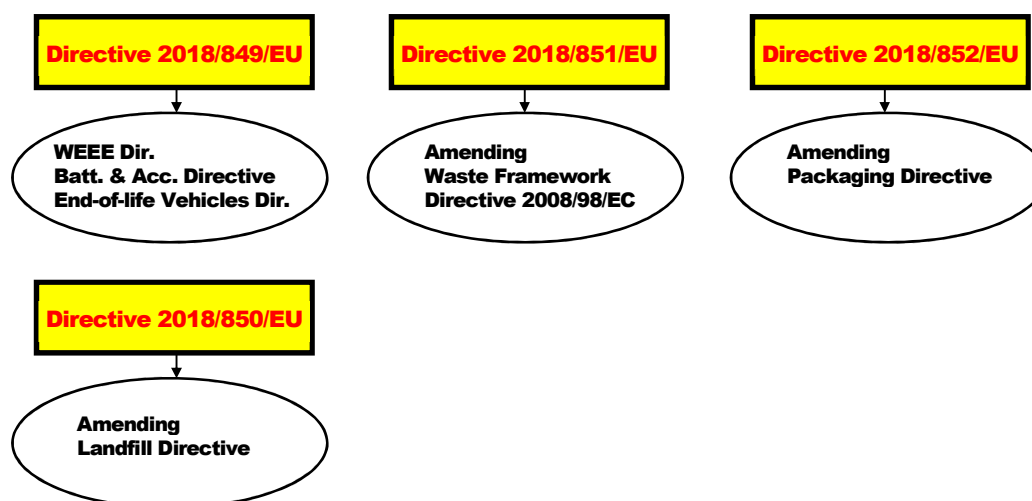
1. DIRECTIVES CONCERNED AND SCOPE

Circular economy is a term that defines an [economic system](#) that is regenerative by design, thus also ensuring its [eco-sustainability](#). According to the definition given by the [Ellen MacArthur Foundation](#), in a circular economy, material streams can be classified into two types: biological ones, able to be reintegrated into the [biosphere](#), and technical ones, destined to be upgraded without entering the biosphere.

Over 2018, the EU issued a package of 4 directives as part of the action plan for the circular economy in the e-waste field: Directives 2018/849, 2018/851, 2018/852 and 2018/850, of which the first two apply to WEEE and waste batteries and accumulators. See in this respect [Table 1](#) below.

The directives must be implemented by Member States by 5 July 2020. To date, the Italian Senate has yet to approve the enabling law, constituting the first step in the legislative process that should lead to the drafting of the required legislative decrees by the Government, which must then be submitted to the opinion of the Unified Conference and the Parliamentary Commissions. Therefore, the approval process is still rather long.

Table 1



2. DIRECTIVE 2018/849/EU DOES NOT AMEND THE WEEE DIRECTIVE 2012/19/EU

With regard to the Directive regulating WEEE and waste batteries and accumulators, there does not seem to be any major changes. In fact, the main contents of interest are two: (1) Collection rates and recycled quantities: Member States report to that effect to the Commission within 18 months of the end of each reference year; the Commission examines the data and prepares a report; (2) Incentives for the application of the waste hierarchy: Member States can achieve them using the relevant economic instruments.

3. DIRECTIVE 2018/851/EU: PRODUCER OBLIGATIONS EXTENDED TO INCLUDE PRIMARY COLLECTION BUT NOT FOR WEEE AND BATTERIES

- Directive 2018/851/EU, instead, contains a material change. In fact, Article 1(9) inserts in Directive 2008/98/EC a new '*Article 8 bis*', concerning the following points: (1) paragraph 1 provides for a **review of waste management targets**; (2) paragraph 4, point (a), which represents the core novelty, establishes a **system of extended financial responsibility** of the producer (to be accomplished by 05/01/2023) **involving the full responsibility of the producer also for the primary collection of waste. This extended responsibility excludes, however, WEEE, waste from batteries, accumulators and vehicles**, in line with recital 21 of the Directive which, in defining the need to set minimum operating requirements, clarifies that those also apply to extended producer responsibility schemes "*unless explicitly stated otherwise*".
- The following point (c), though, contains a **derogation**. In fact, it establishes that, where justified by particular conditions, Member States may reduce the proportion of costs borne by producers for the primary collection referred to in point (a) from 100% to 80% (in some cases to 50%). **However, this derogation only refers to the proportion of costs and not to the circumstance that extended producer responsibility schemes are anyhow excluded for WEEE, Batteries and Vehicles, as set out to that end in the last section of point (a).**

This is also confirmed by the last section of point (c) where it is stated that the derogation refers (only) to the proportion of costs borne by producers (and therefore not to other provisions).

In contrast, it would seem the intention of the Ministry of the Environment – **even if not founded in law** – to **extend the producers responsibility also to the primary collection of WEEE and waste Batteries & Accumulators**. This on the basis of the delegation criteria referred to in Article 13 of the 2019 European Delegation Bill (under discussion in the Italian Senate as Act No. 944), and public statements by officials of the Ministry for the Environment and Land and Sea Protection (MATTM). By way of example, see the slide below (Table 2) taken from the presentation of a MATTM officer focused on the implementation of circular economy directives.

Table 2

WEEE DELEGATION CRITERIA



- 1) **define WEEE management targets for producers, as provided for in Article 8a of Directive 2008/98, as amended by Directive 2018/851;**
- 2) **adapt the extended producer responsibility scheme to the new requirements, also in the light of the pertinent provisions contained in Directive 2018/851;**
- 3) **identify measures to promote and simplify the re-use of electrical and electronic equipment (EEE).**
- 4) **establish conditions, requirements and operating standards and plants monitoring systems for the proper treatment of WEEE**

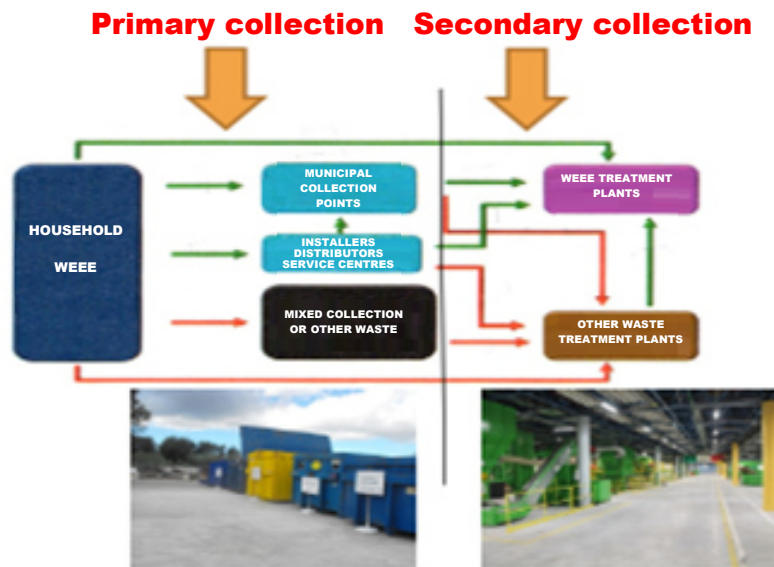
Directorate General for Waste and Pollution - direttiverifiuti@minambiente.it

It is worth recalling that under the current legislation, producers are solely responsible for the secondary collection of WEEE and waste batteries and accumulators. See in this regard Table 3 (result of my elaboration of a table prepared by ANIE - Italian federation of Electrical and Electronic Industries).

Assigning to producers also the financial responsibility of primary collection (from the consumer’s home to municipal collection points) – currently only partly financed by producers through program agreements providing for efficiency bonuses – would double their costs without any guarantees of greater efficiency and improvement of the collection, given that the correlated activities would continue to be performed by the current actors and according to the current methods, financed but not managed by producers.

Table 3

PRIMARY AND SECONDARY HOUSEHOLD WEEE COLLECTION



4. DIRECTIVE 2018/851/EU: OTHER PROVISIONS The following paragraphs 5 and 7 of Art. 8 bis, provide for the definition of conditions, requirements, operating standards and related plants monitoring systems, including: (a) establishment of a control framework with a view to ensuring the implementation of extended producer responsibility obligations, also in the case of distance sales; (b) a system for communicating information and data on products placed on the market (POM); (c) information and incentives for holders of waste to deliver it to separate collection systems; (d) the adequacy of the systems and organizations adopted by producers for the purposes of the extended producer responsibility; (e) obligation for each Member State to enable foreign producers to appoint an authorized representative.

5. CRITICAL ISSUES IN THE WEEE COLLECTION SYSTEM: COLLECTION VOLUMES

The conclusions with regard to what has so far been discussed and examined is the following: the mere implementation in the field of WEEE management of the directives on the circular economy – which in any event do NOT provide for any extension of producers’ financial responsibility for collection purposes – is NOT suitable for tackling the real inefficiencies of the system, which require far different initiatives and remedies. In fact, as shown in Table 4 below, the results of the WEEE collection in 2018 (WEEE Coordination Centre data) were lower than the 45% target (310,597 tons with respect to a target of 383,435 tons), and even more so are likely to be with reference to the much higher target (65%) set for 2019 (612,978 tons).

Table 4

WEEE COLLECTION INSUFFICIENT WITH RESPECT TO THE 2018 TARGET

QUANTITY COLLECTED PER GROUPING

YEAR	TOTAL
------	-------

FIGURES IN KILOGRAMS

ANNO	R1	R2	R3	R4	R5	TOTALE
2018	84.114.510	101.748.625	59.785.221	62.988.054	1.960.752	310.597.162

Dati in chilogrammi

ANNO	OB RACCOLTA	QUANTITATIVO TEORICO PER RAGGRUPPAMENTO DA RACCOGLIERE					TOTALE RAEE DA RACCOGLIERE
		R1	R2	R3	R4	R5	
2018	45%	83.424.157	140.236.283	17.371.057	137.871.031	4.533.085	383.435.612
2019	65%	128.956.425	224.417.314	26.953.736	226.092.035	6.558.898	612.978.408

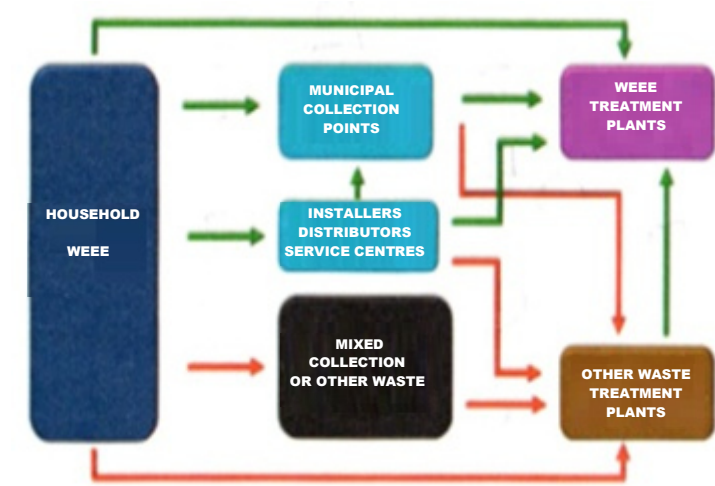
Therefore, approximately 73,000 tons of WEEE are missing with respect to the 2018 target (383,435,612 less 310,597,162 = **72,838,450** kgs less), not to mention the target set for 2019 (612.978.408 less 310.597.162 = **302.381.246** kgs less) which in order to be achieved, the quantity collected in 2018 would have to double.

6. CRITICAL ISSUES IN THE WEEE COLLECTION SYSTEM: INTERCEPTION OF STREAMS AND NECESSARY REMEDIAL ACTION

Table 5 prepared by ANIE, schematically shows the main abnormalities in the WEEE collection streams (consider the green arrows, corresponding to the correct streams, with respect to the red arrows, which refer to unendorsed and sometimes illegal streams): large quantities of WEEE are intercepted and sent to generic treatment plants, unauthorized for WEEE treatment and/or removed from the separate waste collection stream.

Some proposals from producers to remedy this serious state of affairs are the following: (1) WEEE holders should actually be obliged to deliver it **only to plants certified by the WEEE Coordination Centre (CdC RAEE)**; (2) its deliver to plants should be **suitably and effectively monitored** by the competent authorities; (3) for countering illegal exports of WEEE, it is advisable to **track payments**, introduce a ban on cash payments as well as inspections in **ports and on the territory**, and verify with effective instruments that products and components that are not waste are indeed **destined for re-use**.

Table 5



7. CRITICAL ISSUES IN THE WEEE COLLECTION SYSTEM: CREATING NEW COLLECTION CHANNELS

Producers underline the need to create new collection channels as follows: (1) set up and regulate a collection model by those **who install or simply deliver and connect EEE**, with the creation/expansion of an 'installer's pick-up point'; (2) relaunch, strengthen and spread **pick-up points of 'big users'** (airports, companies,

hospitals, etc.); (3) **strengthen the distribution's collection points**, possibly through the management of the related fund provided for in Program Agreements, also in favour of third parties other than municipalities with a view to strengthening the distribution's collection rate (one-for-one and one-for-zero), currently at low levels; (4) greater responsibility and supervision within the **operators of metal and bulky waste treatment plants** in order to intercept WEEE abnormal streams: this could be in the form of agreements between producers and associations of such operators as in the case of existing agreements with municipalities and distributors.

8. COMMUNICATION CAMPAIGNS

It is also appropriate to conduct targeted information campaigns, as follows: (1) **local communication** campaigns and initiatives (possibly to be financed by producers also through program agreements) aimed at preventing the dispersion of WEEE; (2) **national communication** campaigns and initiatives, with the aim of informing and raising public awareness on WEEE and the responsible disposal in separate collection (note that, according to European data, WEEE ending up in mixed waste collection amounts to at least 5% of the EU total); (3) **national communication** campaigns and initiatives, for the same purposes as above but aimed especially at increasing the one-for-one and one-for-two collection by the distribution; (4) integration of all the above-mentioned campaigns into a **comprehensive and coordinated single national plan**.9.

CONCLUSIONS

In conclusion: (1) the new EU directives package on the circular economy **does not contain any provision allowing to extend the costs for the primary collection to producers** (which they already contribute to finance through the program agreements required by law); (2) producers are prepared to play their part, on a voluntary basis and through program agreements, for implementing and/or finance **effective and targeted actions, initiatives and activities in order to improve, adapt and make more efficient the WEEE collection system in Italy**.

Maurizio Iorio, Attorney at Law

IL NUOVO PACCHETTO EUROPEO SULL'ECONOMIA CIRCOLARE E PROSPETTIVE DI MAGGIOR EFFICIENZA DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RAEE

L'Europa ha emanato nel corso dell'anno 2018 un "pacchetto" di 4 direttive destinate a contribuire all'attuazione dell'economia circolare nel campo dei rifiuti tecnologici. I criteri di attuazione attualmente in discussione sembrano tuttavia penalizzanti per i produttori di AEE, lontani dalle reali necessità ambientali in tema di raccolta RAEE e in contrasto con il contenuto delle direttive.



MAURIZIO IORIO

Dalla partnership tra Marketplace e ANDEC prende vita questa rubrica, curata dall'Avvocato Maurizio Iorio, nel suo duplice ruolo di Avvocato Professionista in Milano e di Presidente di ANDEC.

1. DIRETTIVE INTERESSATE E AMBITO DI APPLICAZIONE

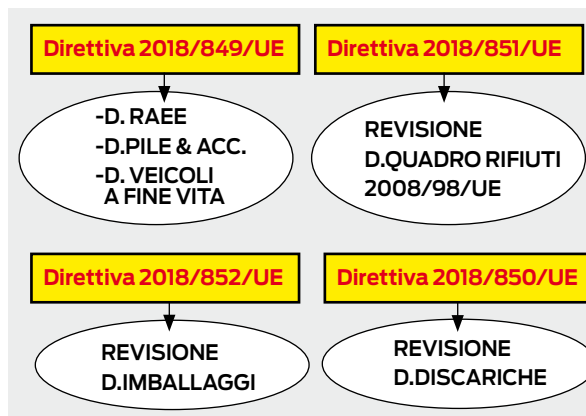
L'economia circolare è "... una locuzione che definisce un sistema economico pensato per potersi rigenerare da solo garantendo dunque anche la sua ecosostenibilità. Secondo la definizione che ne dà la Ellen MacArthur Foundation, in un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera" (https://it.wikipedia.org/wiki/Economia_circolare).

L'Europa ha emanato nel corso dell'anno 2018 un "pacchetto" di 4 direttive destinate a contribuire all'attuazione dell'economia circolare nel campo dei rifiuti tecnologici (le direttive 2018/849, 2018/851, 2018/852 ed 2018/850); le direttive rilevanti ai fini dei RAEE e dei rifiuti di pile ed accumulatori sono le prime due: si consideri in proposito la Tavola n. 1.

Le direttive vanno attuate dagli Stati Membri entro il 5 luglio 2020. Ad oggi il senato non ha ancora approvato la legge delega, che costituisce il primo passo dell' iter legislativo che dovrebbe portare alla redazione da parte del Governo dei necessari decreti legislativi; quest'ultimi dovranno

no successivamente essere sottoposti al parere della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari. L'iter di approvazione pertanto è ancora piuttosto lungo.

TAVOLA N°1



2. D. 2018/849/UE: NON MODIFICA LA D. RAEE 2012/19/UE

Quanto alla Direttiva che disciplina RAEE e rifiuti di Pile-accumulatori, non sembrano esserci modifiche di grande rilevanza. In effetti, i contenuti principali di interesse sono 2: (1) Tassi di Raccolta e quantità riciclate: gli Stati Membri riferiscono in proposito alla Commissione entro 18 mesi dalla fine di ciascun anno di riferimento; la Commissione esamina i dati e prepara una relazione; (2) Incentivi all'applicazione della gerarchia dei rifiuti: gli stati membri possono realizzarli utilizzando strumenti economici all'uopo previsti.

3. D. 2018/851/UE: ALLARGAMENTO ALLA RACCOLTA PRIMARIA DELLA RESPONSABILITÀ ESTESA DEI PRODUTTORI MA NON PER RAEE E PILE

- La Direttiva 2018/851/UE invece, contiene una modi-

fica potenzialmente rilevante: l'art. 1.9 infatti, inserisce un art. 8.bis nella D. 2008/98/UE, che tocca i seguenti punti: (1) al primo punto è prevista una revisione degli obiettivi di gestione dei rifiuti; (2) al quarto punto - lettera (a) - ed è qui la principale novità, è istituito un sistema di responsabilità estesa finanziaria del produttore, (da realizzarsi entro il 5.01.2023) comportante l'integrale responsabilità in capo ai Produttori anche per la raccolta primaria dei rifiuti. Tale estensione di responsabilità esclude tuttavia i RAEE, i Rifiuti di pile e accumulatori e quelli di veicoli (in coerenza col considerando 21 della Direttiva che, definendo l'obiettivo di ampliare la responsabilità estesa del Produttore, fa comunque salva ogni "diversa indicazione esplicita"). - Il successivo punto (c), tuttavia, contiene una deroga: si stabilisce infatti che, ove giustificato da particolari condizioni, gli Stati Membri possono ridurre dal 100% all'80% (in taluni casi al 50%) la quota di responsabilità posta in capo ai Produttori per la raccolta primaria ai sensi del precedente punto (a): tuttavia, tale deroga si riferisce alla sola quota e non alla circostanza che siano comunque esclusi i sistemi di responsabilità estesa del produttore per RAEE, Pile e Veicoli a tal fine stabilita all'ultimo cpv della lettera (a).

Ciò è confermato anche dall'ultimo capoverso del punto (c) dove si precisa che la deroga si riferisce (solo) alla quota dei costi in capo ai produttori (e quindi non ad altre situazioni). Risulterebbe invece l'intenzione del Ministero dell'Ambiente – anche se non fondata in diritto – di estendere la responsabilità dei Produttori anche alla raccolta Primaria di RAEE e rifiuti di Pile & Accumulatori. Ciò sulla base dei criteri di delega di cui all'art. 13 del DDL di delegazione europea 2019 (in esame al Senato come Atto Senato n. 944) e delle dichiarazioni pubbliche dei funzionari del Ministero dell' Ambiente (MATTM). Si consideri, come esempio, la slide

prodotta nel corpo del presente articolo (Tavola 2), tratta dalla presentazione di un dirigente del MATTM dedicata all'attuazione delle direttive sull'economia circolare.

TAVOLA N° 2



Vale la pena di ricordare che ai sensi della corrente normativa i Produttori sono responsabili della sola fase di raccolta secondaria dei RAEE e dei rifiuti di pile ed accumulatori: si consideri in proposito la Tavola n. 3 (frutto di una mia elaborazione di una tavola predisposta da ANIE). Attribuire ai Produttori anche la responsabilità economica della raccolta primaria (dal domicilio del consumatore alle piazzole di raccolta comunali) - attualmente solo in parte finanziata dai Produttori tramite accordi di programma che prevedono premi di efficienza - raddoppierebbe i costi in capo ai medesimi senza alcuna garanzia di maggiore efficienza e miglioramento della raccolta, posto che le correlative attività sarebbero sempre condotte secondo le attuali metodologie e dagli attuali attori, finanziate ma non gestite dai produttori.

TAVOLA N° 3



4. D. 2018/851/UE: ALTRE PREVISIONI

La Direttiva 2018/851, ai successivi punti 5 e 7 prevede la definizione di condizioni, requisiti, standard operativi e relative modalità di controllo, tra cui: (a) istituzione di un quadro di controllo a garanzia dell'attuazione, anche nel caso di vendite a distanza; (b) un sistema di comunicazione delle informazioni relative ai dati sul POM ("put on the market"); (c) l'informazione e incentivazione dei detentori di rifiuti a conferirli ai sistemi di raccolta differenziata; (d) l'adeguatezza dei sistemi ed organizzazioni adottate dai Produttori ai fini della responsabilità estesa; (e) l'obbligo per ogni Stato Membro di consentire un rappresentante autorizzato dei produttori «esteri».

5. CRITICITÀ NEL SISTEMA DI RACCOLTA RAEE: I VOLUMI DELLA RACCOLTA

La conclusione rispetto a quanto si è finora esaminato e commentato è la seguente: in campo RAEE la mera attuazione delle direttive sull'economia circolare - che comunque NON prevedono alcune estensione della responsabilità finanziaria in capo ai produttori ai fini della raccolta - NON si presta ad incidere sulle reali inefficienze del sistema, che richiedono ben altre iniziative e rimedi. Infatti, Come si evince dalla Tavola n°. 4, i risultati della raccolta dei RAEE nel corso dell' anno 2018 (dati Centro Coordinamento RAEE) sono stati inferiori rispetto all'obiettivo del 45% (310.597 tonnellate rispetto all' obiettivo di 383.435 tonnellate) e ancor più sono destinati ad esserlo con riferimento ai ben più alti obiettivi di legge (65%) del 2019 (obiettivo di 612.978 tonnellate).

6. CRITICITÀ NEL SISTEMA DI RACCOLTA RAEE: INTERCETTAZIONE DEI FLUSSI E RIMEDI NECESSARI

LA TAVOLA N° 5 (tavola predisposta da ANIE), illustra molto schematicamente le principali anomalie nei flussi

TAVOLA N° 5

2018: RACCOLTA RAEE INSUFFICIENTE RISPETTO AGLI OBIETTIVI

QUANTITATIVO RACCOLTO PER RAGGRUPPAMENTO

ANNO	R1	R2	R3	R4	R5	TOTALE
2018	84.114.510	101.748.625	59.785.221	62.988.051	1.960.752	310.597.162

Dati in chilogrammi

ANNO	QB RACCOLTA	QUANTITATIVO TEORICO PER RAGGRUPPAMENTO DA RACCOGLIERE					TOTALE RAEE DA RACCOGLIERE
		R1	R2	R3	R4	R5	
2018	45%	83.424.157	140.236.283	17.371.057	137.871.031	4.533.085	383.435.612
2019	65%	128.956.425	224.417.314	26.953.736	226.092.035	6.558.898	612.978.408

Mancano pertanto quasi 73.000 tonnellate di RAEE rispetto agli obiettivi 2018 (383.435.612 - 310.597.162 = **-72.838.450**) per non parlare degli obiettivi previsti per l'anno 2019 (612.978.408 - 310.597.162 = **-302.381.246**) per raggiungere i quali si dovrebbe raddoppiare la quantità raccolta nel 2018.

di raccolta dei RAEE (si considerino le frecce verdi, corrispondenti ai flussi corretti, rispetto alle frecce rosse, che si riferiscono ai flussi informali e talora illegali): grandi quantità di RAEE vengono intercettate ed avviate ad impianti di trattamento generici, non autorizzati per il trattamento dei RAEE e/o sottratti alla raccolta differenziata.

Alcune proposte dei Produttori per rimediare a tale grave situazione sono le seguenti: (1) i detentori di RAEE dovrebbero essere effettivamente obbligati a conferirli ai soli impianti accreditati dal CdC RAEE; (2) il conferimento agli impianti dovrebbe essere controllato in modo opportuno ed efficace dalle competenti autorità; (3) per contrastare l'export illegale di RAEE, è opportuno tracciare i pagamenti, introducendo il divieto di pagamento in contanti, istituire controlli nei porti e sul territorio, accertare con strumenti efficaci che i prodotti e componenti che non sono rifiuti siano effettivamente destinati al riutilizzo.

7. CRITICITÀ NEL SISTEMA DI RACCOLTA RAEE: CREARE NUOVI CANALI DI RACCOLTA

I produttori evidenziano la necessità di creare nuovi canali di raccolta,

come segue: (1) istituire e normare un modello di raccolta da parte di chi installa o semplicemente consegna ed allaccia AEE, con la creazione/ estensione di un «punto di prelievo installatore»; (2) rilanciare, rafforzare e diffondere i punti di prelievo dei «Grandi utilizzatori» (aeroporti, aziende, ospedali ecc.); (3) rafforzare i LdR (Luoghi di Raggruppamento della distribuzione) possibilmente con la gestione del correlativo fondo, previsto dagli Accordi di Programma, anche a favore di soggetti diversi dai Comuni e anche nell'ottica di rafforzare la raccolta della distribuzione (1

contro 1 e 1 contro 0), che è attualmente a livelli modesti; (4) responsabilizzazione e controllo nell'ambito degli operatori degli impianti di trattamento dei metalli e dei rifiuti ingombranti, onde intercettare flussi anomali di RAEE: si potrebbe pensare in ipotesi ad accordi tra i produttori e le associazioni di tali operatori come nel caso degli accordi esistenti con comuni e con distributori.

8. CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE

Si rende inoltre opportuno condurre campagne di informazione mirate come segue: (1) campagne ed iniziative di comunicazione locale (possibilmente da finanziarsi da parte dei Produttori anche attraverso gli accordi di programma) mirate a prevenire la dispersione dei RAEE.; (2) campagne e iniziative di comunicazione nazionale, col fine di informare e sensibilizzare i destinatari sui RAEE e sull'opportunità della corretta raccolta differenziata (si noti che i RAEE che finiscono nella raccolta indifferenziata valgono secondo i dati europei almeno il 5% del totale UE); (3) campagne ed iniziative di comunicazione nazionale, con le stesse finalità di cui sopra ma mirate soprattutto ad incrementare la raccolta 1 contro 1 e 1 contro 2 da parte della distribuzione.; (4) Integrazione di tutte le campagne di cui sopra in un unico piano nazionale organico e coordinato.

9. CONCLUSIONI

In conclusione: (1) il nuovo «pacchetto» di direttive UE sull'economia circolare non contiene nessuna disposizione che consenta l'estensione in capo ai Produttori degli oneri di raccolta primaria (che comunque i Produttori già ora contribuiscono a finanziare tramite gli accordi di programma previsti dalla legge); (2) i Produttori sono pronti a fare la loro parte, su base volontaria e tramite accordi di programma, ad attuare e/o a finanziare azioni, iniziative ed attività effettivamente mirate ed efficaci al fine di migliorare, adeguare e rendere più efficiente il sistema di raccolta dei RAEE in Italia.

