servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 66/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti		
NUMERO ATTO	COM(2013) 516 final		
NUMERO PROCEDURA	2013/0239 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	11/07/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	11/07/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	13/11/2013		
ASSEGNATO IL	19/09/2013		
COMM.NE DI MERITO	13ª	**Parere motivato entro**	24/10/2013
COMM.NI CONSULTATE	3ª e 14ª	**Oss.ni e proposte entro**	17/10/2013
OGGETTO	La proposta ha l'obiettivo di perseguire una maggiore armonizzazione della normativa a livello comunitario per fronteggiare il problema delle spedizioni illegali di rifiuti. Prevede nuovi obblighi di pianificazione delle ispezioni relative alle spedizioni di rifiuti; l'inversione dell'onere della prova per presunti traffici illegali; la formazione e la collaborazione tra autorità competenti. La proposta modifica il vigente regolamento sulle spedizioni dei rifiuti (CE) n. 1013/2006.		
BASE GIURIDICA	La proposta di basa sull'Articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che definisce gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La legislazione UE vigente sulle spedizioni di rifiuti contiene alcune disposizioni in materia di controllo dell'applicazione effettiva delle norme, onde garantire che negli Stati membri siano istituiti sistemi di ispezione efficaci. Tuttavia il panorama è frammentario quanto al livello di controllo esercitato nei singoli Stati per garantire il rispetto del regolamento e di fatto quantità importanti di rifiuti illegali di		

vario tipo continuano ad essere esportate fuori dall'UE .

Le norme che disciplinano le spedizioni di rifiuti, essendo queste ultime per loro natura, internazionali, devono essere attuate e fatte rispettare allo stesso modo in tutti gli Stati membri, per garantire condizioni eque di concorrenza e limitare le spedizioni illecite di rifiuti che, oltre ad ostacolare gli scambi intraunionali e internazionali, costituiscono un pericolo per la salute umana e per l'ambiente. L'intervento dell'Unione è pertanto necessario e la proposta risulta conforme al principio di sussidiarietà.

Riguardo il principio di proporzionalità la proposta di regolamento si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo prefisso dell'UE.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi della legge 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Contesto della proposta

Il regolamento vigente sulle spedizioni di rifiuti (Regolamento (CE) n. 1013/2006), determina le norme per le spedizioni di rifiuti (con alcune distinzioni tra rifiuti pericolosi e non) all'interno dell'Unione e tra l'Unione e i Paesi terzi, allo scopo di tutelare l'ambiente. Nell'ambito dell'Unione, le spedizioni di rifiuti destinati ad operazioni di recupero beneficiano del diritto di libera circolazione. Mentre per i rifiuti non pericolosi tali spedizioni devono rispettare solo obblighi generali di informazione, per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti pericolosi destinati ad operazioni di recupero o di smaltimento sussistono obblighi di notifica e di autorizzazione preventive scritte. Sono vietate tutte le esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento verso Paesi non membri dell'UE/EFTA, nonché quelle di rifiuti pericolosi verso i Paesi non appartenenti all'OCSE (tale divieto attua, dal 1995, l'analogo divieto introdotto nell'ambito della Convenzione di Basilea). Disposizioni specifiche sono invece previste per quanto concerne i rifiuti non pericolosi, per i quali il regolamento consente la possibilità di esportazione - per operazioni di recupero al di fuori dell'OCSE - a condizione che vengano gestiti in maniera essenzialmente equivalente a quanto previsto dalle norme applicate a livello comunitario. Sono previste inoltre disposizioni specifiche riguardanti l'obbligo di ripresa dei rifiuti spediti illegalmente o di cui non sia stato possibile portare a termine la spedizione come previsto.

La garanzia dell'applicazione del regolamento è disciplinata in maniera generale dall'articolo 50, che prescrive agli Stati membri di provvedere a che siano condotte ispezioni di stabilimenti e imprese a norma degli obblighi ispettivi di cui alla direttiva 2008/98/CE (direttiva quadro sui rifiuti) e lascia loro la facoltà di controllare i rifiuti nel corso del trasporto su strada, nei porti ecc., oppure successivamente quando già si trovano negli impianti di recupero o smaltimento. I controlli sono per il resto rimessi alla discrezionalità degli Stati membri, poiché il regolamento non detta le modalità precise con cui eseguire le ispezioni.

È a causa di questa formulazione sommaria degli obblighi ispettivi nel regolamento che sono sorte profonde differenze tra gli Stati membri: mentre alcuni hanno predisposto sistemi d'ispezione a tutto campo e ben funzionanti, che controllano le spedizioni di rifiuti nei porti oppure nei luoghi di produzione e raccolta, altri stentano a garantire il rispetto delle norme e sono privi di strutture e risorse adeguate per controllare i flussi di rifiuti ed eseguire le ispezioni.

Le spedizioni di rifiuti illegali costituiscono un problema grave e frequente. I divieti di esportazione dei rifiuti pericolosi e dei rifiuti destinati allo smaltimento, imposti dal regolamento,

sono spesso aggirati spacciando rifiuti pericolosi per merci di seconda mano e rifiuti destinati allo smaltimento per rifiuti destinati al recupero.

Le spedizioni illegali di rifiuti più problematiche sono quelle dei rifiuti pericolosi e dei rifiuti spediti illegalmente, abbandonati in discariche abusive o trattati in maniera inadeguata. I rifiuti non trattati o smaltiti in modo inadeguato possono porre gravi problemi ambientali e sanitari agli abitanti delle zone intorno alle discariche, per non parlare delle sostanze rilasciate dai rifiuti abbandonati, che inquinano il suolo, le acque e l'aria liberando, ad esempio, metalli pesanti e inquinanti organici persistenti. Se i paesi di destinazione non hanno norme e capacità di riciclaggio adeguate, non si fa altro che esportare in altre parti del mondo i potenziali rischi ambientali e sanitari, contribuendo peraltro al riscaldamento del pianeta e alla riduzione dello strato di ozono.

L'analisi relativa all'applicazione del regolamento vigente ha evidenziato come vi sia un'elevata frequenza di spedizioni illegali di rifiuti.[1] Le ispezioni condotte hanno infatti dimostrato come circa il 25% delle spedizioni di rifiuti all'interno dell'Unione non siano conformi alle disposizioni vigenti e come grandi quantità di rifiuti siano trasferite illegalmente in particolare verso Africa e Asia ove i costi di trattamento e smaltimento risultano sostanzialmente inferiori[2].

Scopo di questa proposta legislativa sarà sostenere e guidare le ispezioni degli Stati membri in modo da concentrarsi sui flussi di rifiuti problematici e ad alto rischio. Gli Stati membri saranno chiamati ad effettuare valutazioni di rischio inerenti a specifici flussi di rifiuti e provenienze di spedizioni illegali, che tengano conto di dati investigativi, come quelli ricavati da indagini di polizia e da analisi dell'attività criminale. In base a tali valutazioni di rischio ogni anno saranno stabilite delle priorità per le ispezioni che saranno pubblicate nei piani annuali di ispezione. Detti piani devono essere messi a disposizione del pubblico. Gli ispettori devono tenere conto dei piani di ispezione e chiedere di fornire prove ai presunti esportatori di rifiuti illegali in base alle disposizioni in materia contenute nella proposta.

Consultazioni delle parti interessate e valutazioni di impatto

Il 25 gennaio 2011 la Commissione ha avviato, tramite il sito EUROPA, una consultazione online dei portatori d'interesse, in linea con i requisiti minimi per le consultazioni e aperta al pubblico per undici settimane. In esito alla consultazione sono pervenuti 65 contributi da parte di 18 amministrazioni nazionali, l'amministrazione di un paese SEE, 25 organizzazioni di categoria, 5 imprese private, 2 organizzazioni pubbliche, 3 ONG e 11 privati cittadini. I portatori d'interesse si sono dichiarati a favore delle prescrizioni della normativa UE sulle ispezioni delle spedizioni di rifiuti (il 90% di coloro che hanno risposto).

Un'altra preoccupazione riguardava la necessità di semplificare ulteriormente le procedure per il trasferimento dei rifiuti tra i diversi Stati membri, affidando l'ispezione e la valutazione degli impianti di trattamento dei rifiuti alle autorità dello Stato membro di destinazione.

L'assenza di procedure di ispezione armonizzate pregiudica il buon funzionamento del mercato interno per quanto concerne la spedizione dei rifiuti. Affinché il mercato possa funzionare correttamente è necessario che le ispezioni delle spedizioni di rifiuti si svolgano in maniera efficiente in tutta l'UE. Le attuali disparità di condizioni, dovute alle grandi divergenze nelle

---

[1] Nell'ambito delle ispezioni congiunte effettuate nel periodo ottobre 2008 – novembre 2010, ventidue Stati membri riferiscono di avere eseguito controlli dei trasporti su strada e dei porti, per un totale di oltre 20.000 ispezioni nella fase di trasporto e più di cento in imprese. Considerando che nel periodo in questione sono state sottoposte a ispezione complessivamente 3.454 spedizioni di rifiuti, con provenienza e destinazione UE e sono stati rilevati 863 casi di infrazione, se ne ricava che il tasso di non conformità si aggira intorno al 25%. La relazione completa delle ispezioni congiunte è consultabile al seguente indirizzo:
http://impel.eu/wp-content/uploads/2012/01/IMPEL-TFS-EA-II-Project-_Final-report-adopted-v1-4.pdf

[2] Su tale specifico aspetto si veda la valutazione di impatto (SWD (2013) 268 pag. 10 e 11). Della valutazione di impatto è disponibile anche una sintesi in italiano (SWD (2013) 267)

pratiche intese a garantire l'applicazione della normativa, vanno a scapito delle imprese che operano nel rispetto della legge.

Nella valutazione d'impatto ex ante su questa proposta legislativa, la Commissione ha esaminato vari modi possibili per rendere più efficaci le ispezioni e garantire l'effettivo rispetto del regolamento.

La conclusione tratta in base alla valutazione è che la via più efficace per risolvere i problemi posti dalle spedizioni illegali di rifiuti sia quella offerta dal ricorso combinato a provvedimenti di legge e orientamenti dettati a livello unionale. È in questo modo che i costi netti sarebbero minori e l'economia, la società e l'ambiente ne uscirebbero più avvantaggiati. Si avrebbero notevoli risparmi sui costi di bonifica e reimportazione dei rifiuti, nonché risparmi indiretti per gli Stati membri attraverso cui transitano i rifiuti. A beneficiarne sarebbe anche il settore industriale coinvolto, che, di fronte all'aumentare del volume di rifiuti immessi nei flussi leciti, non solo sarebbe indotto a ottimizzare i processi, a perfezionare le tecniche di cernita e migliorare la qualità dei rifiuti, ma, grazie all'obbligo di intensificare le ispezioni, potrebbe veder nascere nuovi posti di lavoro ed evitare la delocalizzazione fuori dall'UE.

Stando alla valutazione d'impatto, tra le misure legislative proposte quella più importante è la "pianificazione delle ispezioni", seguita dalla possibilità che le autorità competenti degli Stati membri esigano prove dai presunti esportatori di rifiuti illegali in modo da poter verificare la legalità delle spedizioni e, in ordine decrescente, i "controlli degli impianti a monte" e la "formazione delle autorità competenti".

Sintesi della proposta

La presente proposta intende rafforzare l'attuazione della normativa UE in materia di spedizioni di rifiuti, ridurre i costi a carico degli stati membri, quali quelli per la bonifica e reimportazione dei rifiuti; creare condizioni eque di concorrenza in tutta l'UE per chi opera nel settore dei rifiuti.

Con la proposta di modifica del Regolamento si introducono all'articolo 1 nuovi obblighi di pianificazione delle ispezioni relative alla spedizione di rifiuti: la Commissione propone che gli Stati membri siano chiamati ad effettuare valutazioni di rischio inerenti a specifici flussi di rifiuti e provenienze di spedizioni illegali, che tengano conto di dati investigativi (come ad esempio quelli ricavati da indagini di polizia e da analisi dell'attività criminale). In base a tali valutazioni di rischio ogni anno saranno stabilite delle priorità per le ispezioni che saranno pubblicate nei piani annuali di ispezione. Detti piani devono essere messi a disposizione del pubblico. Vengono inoltre previste disposizioni volte ad agevolare la richiesta di prova ai presunti esportatori di rifiuti illegali.

Gli Stati membri sembrano aver accolto con favore la proposta della Commissione volta ad affrontare il rilevante problema della spedizione illegale di rifiuti. Tuttavia sussisterebbero taluni profili problematici relativi a elementi specifici della proposta: l'aumento degli oneri amministrativi per le autorità competenti coinvolte; il rischio che gli obblighi di pubblicazione dei piani di ispezioni abbiano degli effetti cotroproducenti; le difficoltà derivanti dalle disposizioni relative alla formazione degli ispettori e, in generale, l'estremo dettaglio delle disposizioni proposte.