

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 98

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Estensore FLUTTERO)

approvata nella seduta del 22 giugno 2011

SU

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUI RIFIUTI DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (RAEE) (COM (2008) 810 DEFINITIVO) E DOCUMENTO N.7851/11 RELATIVO ALL'ACCORDO POLITICO NELL'AMBITO DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA SULLA MEDESIMA PROPOSTA DI DIRETTIVA (ATTO COMUNITARIO N. 74)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2011

La Commissione,

premessi che:

la Commissione europea ha presentato il 3 dicembre 2008 una proposta di direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (rifusione) (COM(2008) 810 definitivo), con la quale si propone la revisione della direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, con l'obiettivo di migliorare la sua efficacia e la sua attuazione, oltre che di ridurre i costi amministrativi;

la direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), entrata in vigore il 13 febbraio 2003 con termine per il recepimento fissato al 13 agosto 2004, impone agli Stati membri la raccolta separata dei rifiuti di dispositivi elettronici. I produttori devono pagare per la raccolta e il trattamento dei rifiuti, inclusi il riciclaggio e il recupero energetico dei rifiuti stessi;

a giudizio della Commissione europea la rifusione si rende necessaria in quanto l'esperienza dei primi anni di attuazione della direttiva 2002/96/CE sui RAEE ha evidenziato l'esistenza di problemi di ordine tecnico, giuridico e amministrativo che determinano inutili oneri amministrativi, continui danni ambientali e scarsi livelli di innovazione nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti;

sulla proposta della Commissione il 3 febbraio 2011 il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura e l'ha trasmessa al Consiglio. Sulla medesima proposta, il Consiglio ha definito la sua posizione in prima lettura raggiungendo un accordo politico che contiene le linee generali della futura posizione comune;

considerato che:

i principali problemi evidenziati in questi anni di applicazione della vigente direttiva sono risultati essere l'*export* illegale dei RAEE al di fuori dell'Unione europea, il trattamento non conforme dei RAEE, la mancanza di controllo negli Stati membri ed i bassi *target* di raccolta: circa i due terzi dei RAEE sfuggono al canale «ufficiale»;

ritenuto che:

dato l'elevato impatto ambientale, sociale, economico ed industriale della gestione dei RAEE in Italia ed alla luce della complessità del sistema che occorre implementare attraverso il coinvolgimento di diversi attori, si richiede un incisivo impegno da parte dell'Italia presso le istituzioni europee;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) con riferimento all'articolo 2, relativo all'ambito di applicazione, si rileva che la scelta di estendere totalmente l'ambito di applicazione RAEE, in mancanza di adeguata valutazione di impatto, rischia di contribuire ad aumentare gli attuali problemi soprattutto per le piccole e medie imprese. Nel definire il campo di applicazione è importante guardare all'immissione sul mercato del nuovo prodotto, affinché ciascun produttore adempia agli obblighi relativi ai propri apparecchi e vengano garantite parità di condizioni ed una concorrenza leale.

La proposta di introdurre nell'allegato IA cinque diverse categorie (come da ultima proposta del Consiglio) rischia di creare confusione rispetto alla classificazione odierna cui i produttori sono abituati, con conseguente aumento dei vincoli amministrativi per aziende e Stati membri.

Inoltre, la proposta di suddividere le apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) in un numero di categorie analogo a quello dei raggruppamenti di RAEE, rischia di creare problemi di attuazione a livello comunitario, date le numerose differenze tra gli Stati membri.

Le categorie 4 (grandi AEE) e 5 (piccole AEE) costituiscono infatti un insieme generico di differenti tecnologie di prodotti che sommate diventerebbero: «Apparecchiature comprese: apparecchi domestici, apparecchiature informatiche per la comunicazione, apparecchi di consumo, lampadari, apparecchi per la riproduzione del suono e delle immagini, apparecchiature musicali, strumenti elettrici ed elettronici, giocattoli, apparecchiature per lo sport ed il tempo libero, dispositivi medicali, strumenti di monitoraggio e controllo e distributori automatici». Di conseguenza, la modifica dell'allegato IA rappresenterebbe di fatto un'estensione totale dell'ambito di applicazione della direttiva, a prescindere dal limite dimensionale ipotizzato tra grandi e piccole apparecchiature. Desta perplessità l'introduzione di tale estensione totale dell'ambito di applicazione della direttiva, senza che precedentemente sia effettuata un'adeguata valutazione di impatto, che contribuisca ad evitare conseguenze negative indesiderate e, per tali ragioni, si ritiene opportuno valutare di mantenere le attuali dieci categorie che compaiono nel testo della direttiva 2002/96/CE.

Inoltre, ai fini della definizione del campo di applicazione, si ritiene che la distinzione tra grandi e piccole imprese sia poco significativa. Tale differenziazione potrebbe assumere eventualmente importanza solo nell'individuazione dei *target* di recupero.

Si condivide l'esclusione delle installazioni fisse di grandi dimensioni introdotta dal Parlamento e dal Consiglio, ma occorre una adeguata definizione di «dipendenza dall'energia elettrica» delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, in linea con il vigente documento delle *Frequently Asked Questions* della Commissione europea (per dipendente si intenda che un'apparecchiatura necessita di energia elettrica come fonte di energia primaria per svolgere le proprie funzioni di base).

L'articolo 2, paragrafo 3, dovrebbe inoltre comprendere l'esclusione dall'ambito di applicazione delle apparecchiature che sono parte

di altri tipi di apparecchiature che non ricadono nel campo di applicazione della direttiva, delle parti fisse di un edificio e dei pannelli solari fotovoltaici;

2) con riferimento all'articolo 3, relativo alle definizioni, si rileva che quelle di «impianto industriale fisso di grandi dimensioni» e di «utensili industriali fissi di grandi dimensioni» dovrebbero essere redatte con maggior precisione al fine di evitare interpretazioni erranee riguardo le esclusioni di tali categorie di prodotto. Nelle nuove definizioni di «impianto industriale fisso di grandi dimensioni» e di «utensili industriali fissi di grandi dimensioni», introdotte dal Parlamento attraverso gli emendamenti 98 e 20, si rischia di perdere il significato degli attributi «grandi» e «industriale».

È opportuno evidenziare come tutti i componenti di impianti installati siano già esclusi; pertanto, piuttosto che introdurre nuove definizioni, potrebbe essere utile definire l'impianto industriale fisso separatamente rispetto alle apparecchiature che necessitano di installazione in modo fisso in un impianto. Inoltre, la definizione di produttore dovrebbe essere armonizzata a livello comunitario;

3) con riferimento all'articolo 5, relativo alla raccolta differenziata, si esprime forte perplessità rispetto alla possibilità, prevista dall'emendamento 25 del Parlamento europeo, dell'obbligo di ritiro gratuito dei RAEE di piccola dimensione a carico del distributore, anche a prescindere dall'acquisto di una nuova apparecchiatura. Tale impostazione farebbe infatti saltare il principio dell'uno contro uno. Sempre a carico dello stesso operatore commerciale la norma prevede la possibilità di attribuire la responsabilità di separare i RAEE riutilizzabili prima di organizzare il trasporto. Pare evidente che tali attività non possono essere imposte alla distribuzione commerciale, che non è ovviamente dotata delle adeguate competenze tecniche per svolgerle e dovrebbe attrezzarsi per diventare un vero e proprio «centro di raccolta».

4) con riferimento all'articolo 6, relativo allo smaltimento e al trasporto dei RAEE raccolti, appare opportuno che sia consentito l'accesso nei centri di raccolta alle società che effettuano la preparazione per il riutilizzo dei RAEE, al fine di raccogliere i rifiuti necessari per le loro attività. Ogni materiale che non può essere destinato a riuso deve essere conferito dalle imprese ai centri di raccolta.

Gli obblighi di recupero e preparazione per il riutilizzo dovrebbero essere applicati a tutti gli attori che sono all'interno del sistema RAEE. Nel caso in cui tali obblighi fossero in capo ai soli produttori, vi sarebbe il rischio di distorsioni della competitività tra gli operatori legalmente obbligati a trattare i RAEE da un lato e gli altri soggetti fuori controllo dall'altro.

Risulta difficilmente praticabile procedere presso i centri di raccolta alla cernita di prodotti destinati al riuso. Anche se, correttamente, la normativa europea pone il riuso come prima fase di prevenzione della produzione di un rifiuto, esistono oggettivi problemi di sicurezza sul la-

vorò, di conformità all'immissione sul mercato e di certificazioni di idoneità del prodotto che rendono di difficile realizzazione quanto ipotizzato nella revisione della direttiva. A ciò si aggiunge che l'attuale assetto autorizzativo dei centri di raccolta non permette l'attuazione di attività di cernita e di verifica di funzionamento degli apparecchi, che dovrebbero essere posti sotto tensione costituendo quindi fonte di potenziale attività pericolosa per personale non adeguatamente formato. Si segnala inoltre l'alta rotazione e la non elevata professionalità del personale presente presso i centri di raccolta;

5) con riferimento all'articolo 7, relativo al tasso di raccolta, desta perplessità la posizione del Consiglio secondo la quale, entro determinate scadenze temporali dall'entrata in vigore della direttiva (4 e 6 anni), i produttori devono garantire il raggiungimento di un tasso di raccolta separata di RAEE pari ad una percentuale delle AEE immesse sul mercato nei due anni precedenti (rispettivamente 45 per cento e 65 per cento). Si ritiene preferibile la posizione del Parlamento, che ribadisce come il raggiungimento di tale *target* debba essere mantenuto in capo allo Stato membro calcolato come percentuale dei «RAEE generati» all'interno di uno Stato membro. Occorre infatti sottolineare che il cittadino/consumatore ha a disposizione diverse possibilità di conferimento e che esistono soggetti intermedi, diversi dai sistemi collettivi, che intercettano i RAEE. I sistemi collettivi organizzati dai produttori ricevono infatti dalle isole ecologiche solo una frazione dei RAEE totali generati dai nuclei domestici, rispetto ai quali vengono stabiliti gli obiettivi complessivi. Per non inficiare l'armonico funzionamento del sistema è preferibile che ciascuno Stato membro assuma su di sé il *target* di raccolta (ovvero la percentuale di RAEE raccolti rispetto al totale dei RAEE generati), al fine di valutare l'effettivo tasso di raccolta raggiunto considerando tutte le fonti di raccolta ed eventualmente andando poi ad attribuirlo in modo equilibrato a tutti i diversi soggetti che intercettano i RAEE. Lo spostamento della responsabilità dallo Stato membro al produttore pare una scelta di scarsa efficacia, in quanto quest'ultimo non ha alcun potere coercitivo o di controllo sul consumatore o sull'utente professionale affinché facciano pervenire ai centri di raccolta preposti i RAEE. Si ritiene quindi più funzionale mantenere l'approccio attualmente in vigore, in linea con quanto previsto dal testo del Parlamento europeo (emendamento all'articolo 7), in cui la responsabilità del raggiungimento di un dato tasso di raccolta è di competenza degli Stati membri ed il *target* di raccolta è espresso come percentuale dei RAEE generati all'interno di un dato Stato membro.

Altrettanto critica pare la proposta di definire il tasso di raccolta in base agli apparecchi immessi sul mercato. La maggior parte dei RAEE ha spesso una vita ben più lunga di 1 o 2 anni. Nel caso di mercati in forte crescita, come per i telefoni cellulari, le lampade fluorescenti compatte, e così via, una grande quantità di prodotti viene immessa sul mercato, mentre modeste quantità di apparecchi giungono a fine vita. Le vendite an-

nuali possono infatti variare significativamente per le fluttuazioni di mercato e per l'impatto dell'innovazione tecnologica.

Per quanto riguarda l'Italia, nel 2010 è stato raggiunto l'obiettivo di 4 kg per abitante richiesto dalla direttiva 2002/96/CE e si ritiene possano esservi serie difficoltà a raggiungere i nuovi obiettivi piuttosto elevati previsti. Sulla base dei dati disponibili si ritiene infatti che il *target* di raccolta del 65 per cento (espresso come rapporto percentuale tra il peso di RAEE raccolti dal sistema e il peso dell'immesso sul mercato) o dell'85 per cento (calcolato sul totale dei RAEE generati in un dato anno) sia estremamente difficile da conseguire. Infatti, per raggiungere questo obiettivo entro il 2016, l'Italia dovrebbe impegnarsi a far crescere la raccolta a un tasso medio annuo di oltre il 30 per cento, mentre in Europa la crescita media negli ultimi 3 anni è stata del 12 per cento. Diversa è ovviamente la valutazione per gli Stati membri che, già oggi, hanno raggiunto *target* di raccolta superiori al 50 per cento sull'immesso sul mercato (la Svezia ad esempio raccoglie 16 kg per abitante annui su un immesso di circa 22 kg per abitante).

Si esprimono inoltre perplessità sulla scelta di fissare un unico *target*, anziché *target* differenziati per i diversi raggruppamenti. Attualmente i raggruppamenti di RAEE sono cinque: frigo e climatizzatori, grandi elettrodomestici, televisori e monitor, informatica e piccoli elettrodomestici, sorgenti luminose. Un unico *target* introdurrebbe forti distorsioni nella raccolta, in quanto le apparecchiature di peso contenuto (sorgenti luminose, piccoli dispositivi elettronici) potrebbero essere sacrificate a vantaggio di RAEE più pesanti.

Attualmente due terzi dei RAEE sfuggono al canale «ufficiale» gestito dai produttori. La direttiva si basa sul principio della responsabilità del produttore, ma il valore economico di alcuni RAEE attira l'interesse di altri soggetti, non produttori, che gestiscono RAEE, pur non rientrando nel campo di applicazione della direttiva esistente e, quindi, non dovendo rispettarne le disposizioni. La conseguenza è l'esistenza di un ampio mercato «sommerso», non regolamentato, con notevoli conseguenze negative ambientali ed economiche. Numerosi sono i soggetti (riciclatori, *broker*, eccetera) coinvolti nella filiera dei RAEE che sarebbe opportuno coinvolgere negli obblighi di registrazione, di rendicontazione dei volumi gestiti e di adeguato trattamento dei RAEE secondo gli stessi requisiti dei produttori. Ciò contribuirebbe ad aumentare i livelli di recupero/riciclaggio e ad impedire il trattamento non ottimale e le spedizioni illegali;

6) con riferimento all'articolo 8, relativo al trattamento dei RAEE, va ricordato che in Italia il Centro di coordinamento RAEE ha promosso l'accordo di programma sugli *standard* di qualità del riciclo, sottoscritto da tutte le principali associazioni di settore. Esso rappresenta uno dei più avanzati protocolli di gestione dei RAEE oggi attivo a livello europeo, con oltre 70 impianti di trattamento certificati. Si condividono le indicazioni contenute nella proposta di direttiva su questo tema, rivolte ad accrescere ulteriormente la qualità degli *standard* per il trattamento dei RAEE,

chiedendo contemporaneamente di rendere tali *standard* omogenei a livello europeo;

7) con riferimento all'articolo 11, relativo agli obiettivi di recupero, riciclaggio e preparazione per il riutilizzo, si rileva che essi dovrebbero trovare applicazione nei confronti di tutti gli attori all'interno del sistema RAEE, al fine di evitare il rischio di distorsioni della competitività tra gli operatori legalmente obbligati a trattare i RAEE e gli altri soggetti. Il riutilizzo è indubbiamente uno strumento fondamentale per valorizzare il rifiuto come risorsa, ma definire obiettivi separati di riutilizzo, come proposto dal Parlamento europeo, renderebbe tale pratica di difficile gestione e non controllabile. Sarebbe quindi opportuno valutare la possibilità di integrare gli obiettivi di riutilizzo e riciclaggio, come indicato dal Consiglio. La normativa deve inoltre garantire che le operazioni di recupero siano effettuate garantendo il rispetto delle norme vigenti sull'efficienza energetica, sull'ambiente e sulla sicurezza;

8) con riferimento all'articolo 12, relativo al finanziamento della raccolta dei RAEE provenienti dai nuclei domestici, si rileva che la proposta di incoraggiare i produttori a finanziare tutti i costi che si registrano per le strutture di raccolta risulta discutibile e non efficace allo scopo di contrastare i comportamenti impropri all'interno dell'Unione europea e le spedizioni transfrontaliere di RAEE all'esterno dell'Unione europea (le cosiddette perdite). I produttori non avrebbero di fatto alcun potere di attuazione o di controllo sulla «condotta» del singolo cittadino e pare evidente che ne risulterebbero più svantaggi che vantaggi ambientali, visto che avremmo diversi soggetti deputati alla raccolta. Infatti il consumatore è libero di scegliere se restituire RAEE o se tenerli per qualsiasi altra finalità; i consumatori sono anche liberi di scegliere il soggetto cui consegnare ciascuno dei loro RAEE (sia esso una municipalizzata, uno smaltitore, eccetera). Anche la grande distribuzione, i piccoli commercianti, le municipalizzate, i manutentori raccolgono RAEE e sono liberi di scegliere a chi consegnare o vendere come apparecchiature usate i RAEE, non avendo questi soggetti, per contro, alcun obbligo di effettuare una relazione sulle loro attività di raccolta di RAEE. I consumatori inoltre pagano già le municipalizzate per la raccolta dei propri rifiuti domestici mediante le tasse locali sui rifiuti e i produttori non avrebbero altra scelta che trasferire questi aumenti sul consumatore, con il rischio di far pagare due volte il consumatore, tramite la tassa sui rifiuti e l'aumento del prezzo del prodotto. L'implementazione della direttiva RAEE risulta essere un processo complesso che non può essere rivolto esclusivamente ai produttori, ma che deve coinvolgere molti altri attori, ciascuno dei quali ha la propria responsabilità agli effetti della gestione dei RAEE. È opportuno considerare tutte le categorie coinvolte: produttori, importatori, distribuzione, piccoli commercianti, manutentori, municipalizzate, riciclatori, sistemi collettivi, autorità di controllo e consumatori. Sulla base di tali considerazioni non può essere condivisa la posizione del Consiglio sull'articolo 12. Riguardo alla posizione del Parlamento, va apprezzato il principio

di assicurare risorse finanziarie aggiuntive per incrementare la raccolta dei RAEE, con il coinvolgimento di tutti gli attori (in base al principio «chi inquina paga»);

9) con riferimento all'articolo 14, relativo all'informazione agli utenti, la proposta del Consiglio di mantenere la possibilità di indicare l'eco-contributo RAEE, separatamente dal prezzo del prodotto, è apprezzabile in quanto individua uno strumento utile ai fini di educazione del consumatore e di sensibilizzazione ai temi del corretto riciclo e di salvaguardia della trasparenza nella gestione complessiva del flusso RAEE. Per incrementare la quantità di RAEE da avviare al riciclaggio ed al corretto smaltimento è necessario implementare la modalità «uno contro uno» anche grazie ad una capillare azione di informazione agli utenti, così come previsto all'articolo 14;

10) con riferimento all'articolo 17, relativo alla registrazione, si rileva che al fine di ridurre gli ostacoli al funzionamento del mercato interno, si condivide la possibilità per i produttori di inserire in formato elettronico nel registro nazionale tutte le informazioni pertinenti e di consentire l'interoperabilità dei registri per garantire lo scambio di tali informazioni. L'introduzione di queste misure andrebbe infatti a ridurre gli oneri amministrativi per le aziende e ad evitare addebiti multipli per registrazioni multiple nei singoli Stati membri.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, occorre individuare con attenzione iniziative atte a semplificare gli adempimenti amministrativi dei sistemi collettivi e dello stesso Centro di coordinamento RAEE, ma soprattutto rivolte a rendere finalmente operativo il Registro dei produttori di AEE. In effetti, a tre anni dalla partenza del sistema RAEE nazionale, il Registro dei produttori di AEE non è ancora pienamente operativo (ad esempio non è in grado di fornire ai sistemi collettivi le quote di responsabilità, calcolate sulla base delle dichiarazioni dei produttori).

Inoltre il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve ancora procedere all'individuazione ed alla disciplina di forme di semplificazione degli adempimenti amministrativi per la raccolta e il trasporto di RAEE conferiti direttamente dagli utenti finali ai produttori, ai distributori, a coloro che svolgono attività di installazione e manutenzione o ad impianti autorizzati alle operazioni di recupero.

Al fine di evitare che vi siano ancora operatori che sfuggono ad ogni obbligo e controllo, è importante che si individuino a livello nazionale meccanismi di registrazione ed individuazione dei produttori registrati; ad esempio, il sistema adottato in Italia, che obbliga il produttore a riportare il numero di registrazione RAEE nei documenti di vendita ed il distributore a verificarne l'effettiva presenza, se integrato dai necessari controlli, va nella direzione auspicata.

Per raggiungere l'obiettivo di creare condizioni operative leali tra i sistemi collettivi RAEE occorre mantenere la centralità di una *clearing house* che, come sperimentato positivamente dal Centro di coordinamento

italiano, definisca le regole per i sistemi collettivi, ne controlli l'applicazione e gestisca le richieste di ritiro da parte dei comuni;

11) in generale, in ordine agli atti in titolo, è auspicabile che ci si orienti verso un approccio pragmatico che, secondo principi di ragionevolezza, tenga in considerazione le proposte ed i rilievi provenienti dai Parlamenti nazionali e anche le esigenze prospettate dai diversi operatori della filiera, senza il pieno coinvolgimento dei quali non sarà possibile raggiungere gli ambiziosi obiettivi proposti.

