

Bruxelles, 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Che accompagna il documento

concernente una proposta legislativa e misure non legislative supplementari volte a rafforzare le ispezioni e l'applicazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Che accompagna il documento

concernente una proposta legislativa e misure non legislative supplementari volte a rafforzare le ispezioni e l'applicazione del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Natura del problema

Il problema da affrontare è l'elevata frequenza di spedizioni illegali di rifiuti che dall'Unione viaggiano verso destinazioni che non rispettano le disposizioni del regolamento UE sulle spedizioni di rifiuti¹, in appresso "il regolamento". Dalle ispezioni condotte nei porti, sulle strade e nelle imprese è emerso che circa il 25% delle spedizioni contenenti rifiuti nell'UE non sono conformi alle disposizioni del regolamento. Molte fonti, tra ONG, media e studi di varia natura, denunciano che nel periodo 2007-2011 grandi quantità di rifiuti sono state esportate illegalmente dall'UE verso paesi in via di sviluppo in Africa e Asia. Dietro le esportazioni illegali vi è una forte molla economica, ossia costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti molto più bassi in questi paesi, determinati principalmente da norme ambientali e sanitarie meno severe di quelle applicate nell'UE. Vi sono pertanto commercianti che cercano di sottrarsi ai costi cui devono sottostare nell'UE spendendo illegalmente i rifiuti nei paesi in via di sviluppo dove possono contare su impianti più a buon mercato e tecnicamente carenti.

I rifiuti spediti illegalmente, abbandonati in discariche abusive o trattati non conformemente alle norme in genere costituiscono una minaccia per l'ambiente e la salute: 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. Oltre ai rischi a lungo termine per la salute di cittadini e lavoratori, hanno poi l'aggravante di contribuire al riscaldamento del pianeta e alla riduzione dello strato di ozono. Queste ripercussioni saranno tanto più gravi quanto più inadeguate sono le tecniche di trattamento dei rifiuti utilizzate. Le sostanze pericolose, di per sé già tossiche, possono spesso porre rischi ancor maggiori quando il personale che le maneggia è privo di protezione o non prende misure anti-inquinamento, come accade nei paesi che ricevono spedizioni illegali di rifiuti.

Le spedizioni illegali di rifiuti comportano anche costi importanti per gli Stati membri e gli operatori, tra cui i costi per le operazioni di bonifica, dopo che i rifiuti sono stati spediti e scaricati illegalmente, e i costi per reimportarli nel paese d'origine. In più, l'attuale "fuga" di rifiuti verso impianti di trattamento al di sotto degli standard, all'interno o al di fuori dell'UE, ostacola l'accesso a materie prime preziose: di fatto, maggiore è il volume dei rifiuti immessi nei flussi leciti per essere recuperati e trattati, più si ottimizzano i processi e le tecniche di cernita, con il conseguente miglioramento della qualità dei rifiuti e quindi una maggiore disponibilità di materie prime di alta qualità. Da ultimo, l'attuale mancanza di condizioni di concorrenza eque, dovuta alle grandi divergenze che si osservano nelle pratiche intese a garantire l'applicazione effettiva della normativa, va a scapito delle imprese che operano nel rispetto della legge. Il tasso elevato di spedizioni illegali reca così pregiudizio alle imprese che trattano e smaltiscono rifiuti in piena legalità.

1.2. Chi risente di più del problema

Le ispezioni e la garanzia dell'effettiva applicazione del regolamento riguardano principalmente i seguenti soggetti:

¹ Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti (GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1).

- le autorità degli Stati membri che effettuano le ispezioni delle spedizioni di rifiuti a livello nazionale, regionale o locale;
- i commercianti e gli spedizionieri di rifiuti che rispettano le disposizioni del regolamento;
- i commercianti e gli spedizionieri di rifiuti illegali che approfittano delle lacune esistenti negli Stati membri in materia di ispezioni e garanzia del rispetto delle norme per aggirare il regolamento a detrimento dell'ambiente e dalla salute;
- i cittadini che hanno problemi di salute a causa di rifiuti depositati in discariche abusive o trattati in maniera non conforme alle norme.

1.3. Perché è necessario un intervento pubblico

Le ispezioni e la garanzia dell'applicazione sono disciplinate in maniera generale dal regolamento (articolo 50), che non contiene disposizioni specifiche su come devono essere condotte le ispezioni. Ciò è la causa delle profonde differenze che si osservano tra gli Stati membri: mentre alcuni hanno messo in piedi 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.

Questa situazione è all'origine della pratica nota come "port hopping", mediante la quale gli esportatori di rifiuti illegali fanno transitare le spedizioni scegliendo gli Stati membri con minori controlli e, non appena uno Stato membro si fa più esigente, le dirigono verso un altro paese. È possibile contrastare efficacemente le spedizioni illegali di rifiuti solo se tutti gli Stati membri svolgono controlli in numero sufficiente.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

2.1. Il trattato

L'Unione ha il diritto di intervenire a titolo dell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La legislazione UE vigente, ivi compreso l'articolo 50 del regolamento, contiene alcune disposizioni in materia di controllo dell'applicazione effettiva delle norme, onde garantire che negli Stati membri siano istituiti sistemi di ispezione efficaci. Pur 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 dall'UE. Uno dei nodi pare essere l'assenza nel regolamento di criteri specifici per la pianificazione delle ispezioni, l'onere della prova, le ispezioni a monte e la formazione.

2.2. Principio della necessità

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'UE risulta pertanto necessario.

Poiché la legislazione vigente (articolo 50 del regolamento) non precisa gli obblighi ispettivi, l'attuazione della normativa e il controllo della sua effettiva applicazione presentano lacune e difformità nell'Unione europea. Allo stato attuale gli obiettivi strategici del regolamento non possono quindi essere raggiunti.

Ogni Stato membro ha tutto l'interesse a che gli altri Stati garantiscano l'effettiva applicazione del regolamento. Innanzitutto, dato che i rifiuti spediti verso paesi terzi spesso transitano prima all'interno dell'UE, se il controllo dell'applicazione in certi Stati membri è insufficiente, a farne le spese saranno altri Stati membri, le cui autorità ispettive dovranno intensificare la loro attività. In secondo luogo, può verificarsi che, per evitare gli Stati membri in cui il regolamento è applicato correttamente, talune imprese trasportino i rifiuti verso gli Stati membri meno ligi e in cui le possibilità di essere scoperte sono minori. Per risolvere questi problemi è fondamentale agire a livello di Unione, poiché è l'Unione nel suo insieme a dover ridurre l'impatto dei propri rifiuti nei paesi terzi, ma è limitata nella sua azione dalla questione dei controlli, che ne costituisce il punto debole. È per questo motivo che è necessario istituire procedure di ispezione armonizzate nell'UE.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

L'attuazione degli obblighi legislativi proposti in materia di ispezioni delle spedizioni di rifiuti mira essenzialmente a perseguire gli obiettivi descritti di seguito.

Obiettivo generale: protezione dell'ambiente e della salute riducendo le spedizioni illegali di rifiuti.

Obiettivi specifici: rafforzare l'attuazione della normativa UE in materia di spedizioni di rifiuti e la garanzia della sua applicazione, contribuendo in tal modo alla realizzazione del compito della Commissione previsto all'articolo 17, paragrafo 1, del trattato UE; ridurre i costi a carico degli Stati membri, quali quelli per la bonifica e la reimportazione dei rifiuti; favorire l'accesso alle materie prime e contribuire ad ottimizzare le risorse; creare condizioni eque di concorrenza in tutta l'UE per chi opera nel settore dei rifiuti.

Obiettivi operativi: intensificare e rendere più efficaci le ispezioni dei rifiuti; armonizzare i criteri per le ispezioni impiegati nei vari Stati membri.

4. OPZIONI POLITICHE

Le opzioni politiche prese in esame sono state al centro di una consultazione dei portatori d'interesse, dai quali sono giunte numerose osservazioni. Si va dalla modifica della legislazione UE a misure non legislative, fermo restando che un'opzione non esclude l'altra e che possono essere combinate tra loro al fine di rafforzare il controllo dell'applicazione del regolamento. La scelta è stata circoscritta a quattro opzioni principali, che sono state vagliate dal punto di vista del loro impatto economico, sociale e ambientale.

Opzione 1 – Nessuna iniziativa a livello UE

Opzione 2 – Introduzione nella legislazione UE di obblighi e criteri specifici per le ispezioni delle spedizioni di rifiuti modificando l'articolo 50 del regolamento, allo scopo di livellare le differenze, individuate dalla valutazione d'impatto, nel modo in cui è garantita l'applicazione del regolamento: carenza di programmazione delle ispezioni e di valutazioni dei rischi; disposizioni insufficienti in materia di onere della prova; carenza di ispezioni a monte per individuare le esportazioni illegali; formazione insufficiente degli ispettori.

Opzione 3 – Orientamenti per le ispezioni delle spedizioni di rifiuti a livello UE per i quattro ambiti specifici in cui ne è stata rilevata la necessità dalla valutazione d'impatto: agevolazione del controllo delle spedizioni da parte delle autorità doganali; garanzia di una gestione compatibile con l'ambiente degli impianti di riciclaggio e trattamento nei paesi terzi; promozione della tracciabilità dei rifiuti tramite mezzi tecnici; stimolo della cooperazione, del coordinamento e del monitoraggio.

Opzione 4 – Combinazione di obblighi legislativi e orientamenti dettati a livello UE

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Opzione 1 – Nessuna iniziativa a livello UE

Quest'opzione non comporta alcun cambiamento: se da un lato lascia gli Stati membri liberi di scegliere come organizzare le ispezioni delle spedizioni di rifiuti, nel modo che meglio si confà alla loro realtà nazionale, dall'altro lascia però irrisolti tutti i problemi illustrati nella relazione. L'assenza a livello unionale di norme precise in materia di ispezioni dà adito a interpretazioni diverse, che si traducono nella disparità di attuazione a livello di Stati membri. L'inefficacia e le varie carenze che caratterizzano attualmente le ispezioni delle spedizioni di rifiuti in più di uno Stato membro rischiano di fare aumentare la percentuale di spedizioni illegali.

Permanerebbero gli attuali problemi di ordine ambientale e sanitario, i costi elevati a carico degli Stati membri (bonifica di rifiuti spediti illegalmente) e dell'industria (assenza di condizioni eque di concorrenza). L'accesso alle materie prime non sarebbe agevolato e le risorse continuerebbero ad essere sfruttate nello stesso modo inefficiente di oggi. Quest'opzione comporta poi il rischio di delocalizzazione di posti di lavoro al di fuori dell'UE.

Opzione 2 – Introduzione nella legislazione UE di obblighi e criteri specifici per le ispezioni delle spedizioni di rifiuti

Gli Stati membri i cui sistemi di ispezione per le spedizioni di rifiuti sono già efficaci dovrebbero sostenere costi minimi. Costi che sarebbero ancora più bassi se alla fonte fossero condotte ispezioni adeguate in altri Stati membri, dato che le spedizioni illegali di rifiuti spesso hanno origine in uno Stato membro e sono esportate passando per un altro. In tal modo si allenterebbe la pressione sui punti storici di uscita dall'UE delle spedizioni illegali.

Gli Stati membri privi di capacità e infrastrutture ispettive adeguate dovrebbero assumere nuovi ispettori e dotarsi delle capacità necessarie a conformarsi ai nuovi obblighi di legge. Secondo la valutazione d'impatto, il costo complessivo annuo per aumentare le capacità e le infrastrutture ispettive nell'intera UE si aggirerebbe intorno ai 4 000 000 EUR. Questi costi non ricadrebbero in alcun modo sulle imprese operanti a norma di legge o sui consumatori, bensì sugli esportatori di rifiuti illegali, in linea con il principio secondo cui "chi inquina paga"; né vi sarebbero costi aggiuntivi per gli operatori economici, a parte quelli che si presume operino nell'illegalità, a cui, in casi specifici, incomberebbe l'onere della prova. I costi potrebbero essere coperti dal potenziale reddito generato dalle ammende o dalle penalità inflitte agli operatori illegali e potrebbero anche essere compensati dai risparmi realizzati evitando i costi di bonifica e reimportazione.

Opzione 3 – Orientamenti per le ispezioni delle spedizioni di rifiuti a livello dell'UE

È poco probabile che *solo* mediante orientamenti sia possibile migliorare le ispezioni delle spedizioni di rifiuti in tutti gli Stati membri. Esiste già a livello dell'Unione una miriade di orientamenti in questa materia, che però, non essendo vincolanti, costituiscono un debole strumento per raggiungere l'obiettivo inteso a rafforzare la garanzia dell'applicazione del regolamento. Se vi è anche solo qualche Stato membro che non segue gli orientamenti, la pratica del "port hopping" persiste.

Opzione 4 – Combinazione di obblighi legislativi e orientamenti dettati a livello UE

Questa opzione comporterebbe gli stessi costi e benefici delle opzioni 2 e 3 insieme, ossia i costi supplementari, i risparmi e i benefici economici derivanti dagli obblighi imposti dalla legislazione sarebbero quelli dell'opzione 2, a cui si sommerebbero costi aggiuntivi molto

ridotti generati dagli orientamenti, come nell'opzione 3. Dati i costi e i benefici netti delle opzioni 2 e 3, queste opzioni potrebbero considerarsi complementari.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Il primo criterio consiste nel determinare se l'opzione considerata risolve i problemi rilevati dalla valutazione d'impatto. Il secondo criterio consiste nel valutare i costi netti, vale a dire la differenza stimata tra i costi e i benefici economici. In base a questi criteri, l'unica opzione che risolve tutti i problemi rilevati dalla valutazione d'impatto e presenta i costi netti più bassi è l'opzione 4 (combinazione di obblighi legislativi e orientamenti UE). È anche l'opzione con le migliori ripercussioni economiche, sociali e ambientali.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'efficacia delle misure proposte per risolvere il problema delle spedizioni illegali di rifiuti dovrà essere monitorata e valutata nel seguente modo:

1) creazione di infrastrutture, capacità e sistemi di garanzia dell'applicazione adeguati. La pianificazione delle ispezioni proposta sarà considerata soddisfacente se nella pratica si tradurrà nella creazione di infrastrutture e capacità adeguate, in sistemi efficaci di garanzia dell'applicazione e in una migliore ispezione delle spedizioni di rifiuti negli Stati membri;

2) riduzione delle spedizioni illegali di rifiuti. L'efficacia delle misure proposte potrebbe essere misurata mediante statistiche che mostrino una diminuzione della percentuale di spedizioni illegali;

3) controllo da parte della Commissione. La Commissione, quando controlla le informazioni presentate dagli Stati membri sull'attuazione del regolamento, potrebbe esaminare e valutare gli effetti delle misure legislative sulle ispezioni e sulle spedizioni illegali, tenendone conto, se del caso, al momento di stilare la propria relazione triennale sull'attuazione del regolamento;

4) progetti in loco. Un ulteriore strumento di misurazione consisterebbe nel valutare i casi specifici di non conformità individuati nel corso delle ispezioni quantificando i costi (di reimportazione, bonifica e simili) che grazie ad esse sono evitati, come pure i miglioramenti ambientali in loco, ossia nelle destinazioni che attualmente ricevono spedizioni illegali di rifiuti. Ciò potrebbe essere messo in pratica tramite progetti realizzati con i paesi in via di sviluppo;

5) stime basate sull'aumento delle percentuali di riciclaggio. Nell'UE le percentuali di riciclaggio dei rifiuti sono monitorate a titolo della legislazione unionale e nazionale. L'aumento delle percentuali di riciclaggio potrebbe essere usato come indice del buon esito degli obblighi proposti, poiché mostrerebbe che i rifiuti, invece di essere esportati e scaricati illegalmente, vengono destinati al riciclaggio.