



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2934

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento che accompagna la

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)

Sintesi della valutazione di impatto

{COM(2008) 810 definitivo}
{SEC(2008) 2933}

SINTESI

1. Introduzione

La direttiva sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) è finalizzata ad affrontare il problema del trattamento inadeguato dei rifiuti di tali apparecchiature, che rappresentano il flusso di rifiuti in maggiore aumento nell'UE, con 8,3-9,1 milioni di tonnellate prodotti nel 2005; nel 2020 questi rifiuti dovrebbero raggiungere i 12,3 milioni di tonnellate.

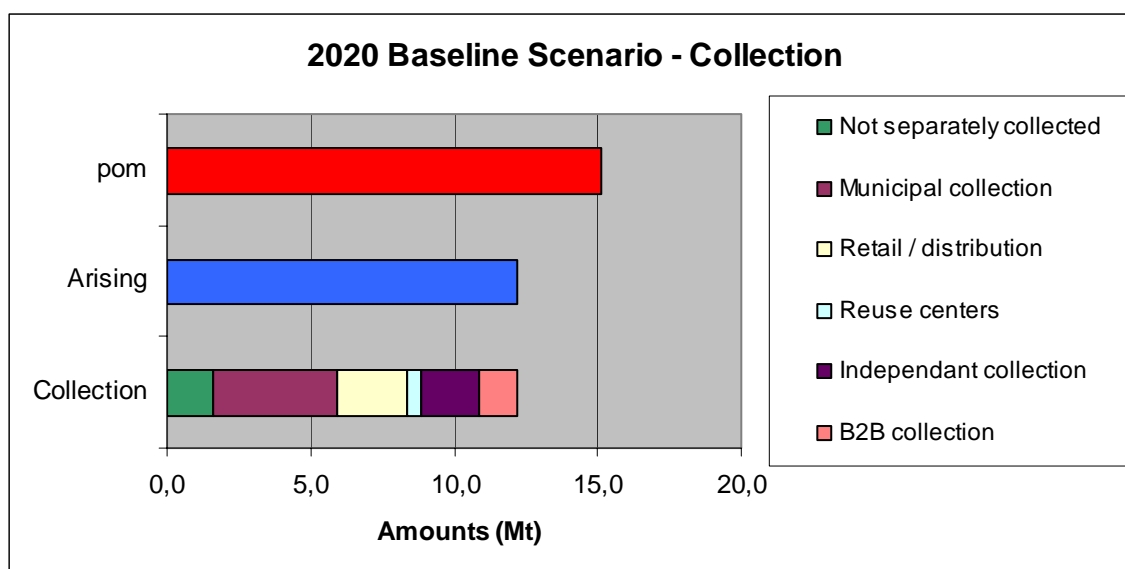
Dall'esperienza acquisita con l'applicazione della direttiva e riferita dagli interessati e dagli Stati membri nell'ambito del riesame svolto nell'arco di 3 anni è risultato che la direttiva non si sta rivelando **efficace** quanto ci si attendeva e che vi sono problemi di **efficienza** nel conseguimento degli obiettivi; sono infatti emersi costi superflui.

2. Problemi di efficacia

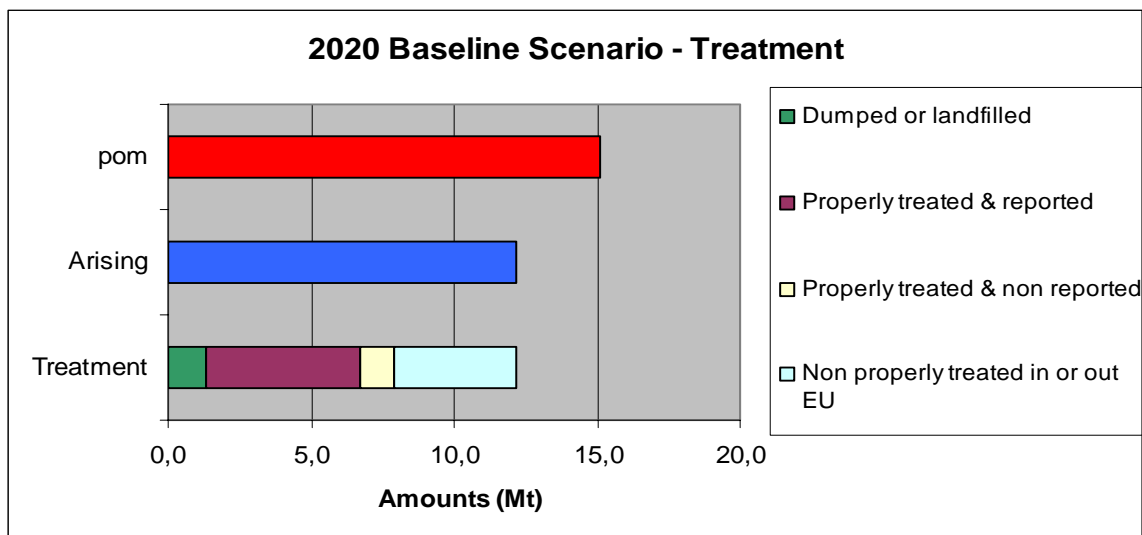
Dall'entrata in vigore della direttiva RAEE le modalità di raccolta e smaltimento dei rifiuti si sono modificate sensibilmente: l'aumento dei prezzi dei metalli a livello mondiale, unito all'incentivo offerto dalla direttiva a una raccolta organizzata, ha fatto sì che ingenti quantitativi di RAEE siano stati oggetto di una raccolta differenziata rispetto ai rifiuti domestici. Si stima che appena il 13% dei RAEE siano ormai destinati allo smaltimento in discarica o all'incenerimento.

Secondo le indicazioni disponibili, più dell'85% dei RAEE è destinato alla raccolta differenziata, anche se le cifre ufficiali parlano del 33%. Una parte consistente dei RAEE destinati alla raccolta differenziata che però non risultano dai dati ufficiali potrebbero essere trattati nell'UE senza la dovuta attenzione per l'ambiente oppure essere spediti illegalmente nei paesi in via di sviluppo, dove i pezzi in metallo di valore sono riciclati in maniera pericolosa per la salute e per l'ambiente oppure sono abbandonati.

Se si fa riferimento alle prassi attuali, questo problema si acuirà invece di attenuarsi: secondo le stime, i quantitativi di RAEE trattati in maniera impropria ogni anno passeranno dai 3,4 milioni di tonnellate del 2005 ai 4,3 milioni di tonnellate nel 2020. Nella tabella seguente vengono illustrate la destinazione prevista e la raccolta di RAEE nel 2020.¹



¹ pom (put on the market) = immessi sul mercato; Arising = quantitativi di AEE che diventano rifiuti in un determinato anno.



Problematiche ambientali

I RAEE trattati nell'UE con procedure improprie creano danni all'ambiente, in particolare a causa del rilascio di metalli pesanti come il mercurio contenuto nelle lampade compatte a fluorescenza e negli schermi piatti e il piombo dei televisori. Le apparecchiature destinate alla refrigerazione e al congelamento emetteranno mediamente ogni anno, dal 2011 al 2020, più di 6 720 tonnellate di sostanze che danneggiano la fascia di ozono, con conseguenti danni al clima, quantificati in circa 1 miliardo di euro l'anno.

Nei paesi in via di sviluppo, il trattamento inadeguato e la discarica illegale dei rifiuti rappresentano un problema sanitario: i lavoratori, adulti e bambini, che estraggono i metalli preziosi contenuti nei RAEE senza rispettare alcuna procedura di tutela della salute o dell'ambiente, si trovano esposti a sostanze altamente tossiche. I procedimenti di riciclaggio che non applicano le buone prassi spremano importanti metalli preziosi e plastiche che potrebbero essere riciclati, con un consumo indiretto di energia e danni all'ambiente dovuti alla produzione di materiali vergini.

Questioni economiche e commerciali

I RAEE sono, di per sé, una risorsa economica, il cui valore materiale è oggi stimato attorno ai 2 miliardi di euro l'anno. D'altra parte, i costi economici che la società deve sostenere per la raccolta, lo smaltimento e il trattamento dei RAEE dovrebbero aumentare e raggiungere i 5,6 miliardi di euro l'anno da qui al 2020, tenuto conto anche delle attività del settore pubblico e delle attività informali. Poiché gran parte di tali attività si svolge nell'UE, la gestione di questi rifiuti genera introiti e dà lavoro al settore del trattamento dei rifiuti, ad alta intensità di manodopera.

3. Principali problemi di efficienza della direttiva

Il funzionamento della direttiva ha comportato costi superflui, in particolare quelli conseguenti all'incertezza circa l'ambito di applicazione della direttiva e gli obblighi, imposti ai produttori, di registrarsi e comunicare dati in ogni Stato membro in cui vendono i prodotti. Secondo i calcoli, i costi di queste attività specifiche svolte dalle imprese, uniti ad altri costi amministrativi evitabili, ammontano a 66 milioni di euro l'anno (dati ricavati secondo il metodo standard di calcolo dei costi UE). Tale situazione dovrebbe persistere. Inoltre, le disparità tra le prassi vigenti in materia di registrazione hanno causato anche comportamenti opportunistici (il cosiddetto *free-riding*) da parte dei venditori a distanza, che trasferiscono i loro costi sui produttori registrati.

4. Opzioni prese in esame

Problema dell'efficacia

Opzione 1: nessun intervento.

Opzione 2: requisiti minimi in materia di ispezioni e controllo dell'applicazione per il trattamento dei RAEE.

Opzione 3: requisiti minimi in materia di ispezioni e controllo dell'applicazione per le spedizioni di rifiuti.

Opzione 4: aumento dell'obiettivo di raccolta per conformarlo ai quantitativi già raccolti (85% dei RAEE generati), responsabilizzazione dei produttori per il conseguimento degli obiettivi e inclusione delle apparecchiature di categoria B2B nell'obiettivo di raccolta.

Opzione 5: definizione di obiettivi di raccolta per i flussi più importanti sotto il profilo ambientale.

Opzione 6: cambiamento del metodo di definizione degli obiettivi, passando da un valore espresso in kg/abitante alla % del quantitativo di AEE immesso in commercio l'anno precedente.

Problema dell'efficienza

Opzione 1: nessun intervento.

Chiarimento dell'ambito di applicazione e classificazione (alternative):

Opzione 2: definizione precisa dell'ambito di applicazione utilizzando elenchi fissi.

Opzione 3: definizione dell'ambito di applicazione della direttiva RAEE nella direttiva sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttiva RoHS).

Opzione 4: classificazione delle categorie di apparecchiature come RAEE provenienti dai nuclei domestici o di categoria B2B.

Abbattimento dell'onere amministrativo dovuto alle attività di registrazione e notifica (alternative)

Opzione 5: interoperabilità dei registri nazionali e armonizzazione degli obblighi di notifica.

Opzione 6: registro UE.

Sono state inoltre presentate altre due opzioni che presentano impatti più ridotti: l'inclusione del riutilizzo negli obiettivi di raccolta (opzione 7) e la definizione di obiettivi per la quota di ciascuna tonnellata di dispositivi medici da riciclare e recuperare, come già accade per altre categorie di RAEE (opzione 8).

5. Analisi dell'impatto e comparazione delle varie opzioni

La tabella seguente illustra in sintesi gli impatti delle opzioni presentate per risolvere il problema dell'efficacia

Opzione		Nessuna modifica (Opzione 1)	Maggior controllo dell'applicazione (Opzioni 2 e 3)	Obiettivo di raccolta 85% (Opzione 4)	Obiettivi specifici (Opzione 5)
Destinazione (% RAEE)	Discarica e smaltimento illegale	11	11	11	11
	Trattamento conforme alla direttiva	54	59	85	60
	Trattamento inadeguato	35	30	4	29
COSTI ANNUI	Costi lordi totali (€)	5,6 mrd + controllo applicazione	6 – 6,3 mrd + controllo applicazione di base	6,8 mrd + controllo applicazione di base	6,5 – 6,8 mrd + controllo applicazione di base
	Raccolta e trasporto	1,8 mrd	1,8 mrd	1,8 mrd	1,8 mrd
	Costi aggiuntivi	0,9 mrd	0,9 mrd	1,1 mrd	1,1 mrd
	Trattamento di base	1,3 mrd	1,3 mrd	1,3 mrd	1,3 mrd
	Trattamento aggiuntivo per conformarsi agli standard di legge	1,6 mrd	1,8 mrd	2,6 mrd	2,2 mrd
	Costi del controllo dell'applicazione	Sconosciuti alla Commissione	Aumento stimato tra 0,2 e 0,5 mrd	Nessun aumento	Aumento possibile, 0,1 – 0,3 mrd

BENEFICI ANNUALI	Valore del materiale recuperato (€)		2,2 mrd	2,2 mrd	2,2 mrd	2,2 mrd
	Danni ambientali	Generali	Riferimento: riduzione dell'ozono dovuta al rilascio di 6 720 tonnellate di ODS. Danni al clima: 1 mrd di euro	Possibile una certa riduzione dei danni al clima, che tuttavia non è quantificabile	In funzione della data di entrata in vigore degli obiettivi: diminuzione dei danni al clima di 2 mrd-0,2 mrd euro l'anno. Abbattimento della riduzione dell'ozono di 12 000-1 200 tonnellate	In funzione della data di entrata in vigore degli obiettivi: danni al clima ridotti di 2 mrd-0,2 mrd euro l'anno. Abbattimento della riduzione dell'ozono di 12 000-1 200 tonnellate
		All'interno o all'esterno dell'UE	4,3 milioni di tonnellate sottoposti a trattamento improprio all'interno o all'esterno dell'UE (dati presunti)	3,7 milioni di tonnellate sottoposti a trattamento improprio all'interno o all'esterno dell'UE (dati presunti)	0,5 milioni di tonnellate sottoposti a trattamento improprio all'interno o all'esterno dell'UE (dati presunti)	3,5 milioni di tonnellate sottoposti a trattamento improprio all'interno o all'esterno dell'UE (dati presunti)
	Mercati dell'innovazione e dell'esportazione		Scarso incentivo supplementare allo sviluppo di tecnologie di cernita e riciclaggio	Limitato incentivo allo sviluppo di tecnologie in un mercato mondiale in crescita	Notevole incentivo allo sviluppo di tecnologie in un mercato mondiale in crescita	Un certo incentivo allo sviluppo di tecnologie in un mercato mondiale in crescita
	Occupazione UE		Riferimento: numero stimato di posti di lavoro nell'UE dediti al trattamento dei RAEE (varie decine di migliaia di occupati)	Leggero aumento della manodopera nell'UE, con un aumento stimato degli introiti per l'industria dei rifiuti pari a 0,1 mrd di euro	Maggiore occupazione nell'UE (manodopera e alta tecnologia), con un aumento stimato degli introiti per l'industria dei rifiuti pari a 0,6 mrd di euro	Aumento più elevato di occupazione nell'UE (manodopera e alta tecnologia), con un aumento stimato degli introiti per l'industria dei rifiuti pari a 0,4 mrd di euro

6. Comparazione delle opzioni per migliorare l'efficienza

Chiarimento dell'ambito di applicazione e categorie

Le due opzioni selezionate per chiarire maggiormente l'ambito di applicazione della direttiva RAEE e la suddivisione in categorie presentano poche differenze in termini di impatti: entrambe infatti garantiscono una maggiore precisione dal punto di vista giuridico e contemplano la pubblicazione di elenchi di prodotti che rientrano nell'ambito della direttiva, da parte degli Stati membri o della Commissione. Nessuna delle due riuscirebbe a risolvere eventuali incertezze sui prodotti nuovi che non risultassero chiaramente inseriti o esclusi dalla direttiva.

Gli interessati che si sono espressi a favore dell'impiego di elenchi per definire con maggiore chiarezza l'ambito di applicazione si sono schierati a favore di un elenco positivo e di un elenco negativo. È stata sostenuta la decisione di armonizzare l'ambito di applicazione nell'ambito della direttiva RAEE piuttosto che definirlo nel contesto della direttiva RoHS; ciò richiederebbe, tuttavia, la necessità di introdurre una duplice base giuridica nella direttiva RAEE, quando invece è possibile ottenere un risultato analogo facendo riferimento all'ambito di applicazione nella direttiva RoHS, che già mira ad armonizzare tale ambito.

La classificazione di alcune categorie di rifiuti come rifiuti commerciali dovrebbe eliminare il problema dei rifiuti "a duplice uso", nei casi in cui apparecchiature commerciali molto simili alle apparecchiature di consumo destinate al grande pubblico (in particolare il materiale informatico) entrano nel flusso dei rifiuti domestici e il costo del trattamento è dunque a carico dei produttori delle apparecchiature domestiche. Questi comportamenti opportunistici tenderebbero ad essere più frequenti se venisse raccolto ufficialmente un quantitativo maggiore di RAEE.

Abbattimento dei costi amministrativi superflui dovuti alla registrazione e alla notifica

Per ridurre i costi superflui dovuti alle duplicazioni e alle diverse modalità di registrazione e notifica dei vari produttori sono state prese in esame tre opzioni. L'introduzione di una sorta di "camera di compensazione" UE o di un registro unico UE potrebbe certamente offrire le funzioni necessarie per tagliare i costi superflui: il registro unico UE comporterebbe dei costi maggiori per la Commissione europea (e, di conseguenza, per il contribuente), con alcuni vantaggi dovuti ai minori costi sostenuti dagli Stati membri per le operazioni. L'introduzione di disposizioni giuridiche al fine di garantire l'interoperabilità fra i registri degli Stati membri ha buone prospettive di ottenere lo stesso risultato per la registrazione dei produttori, evita la necessità di destinare risorse supplementari da parte della Commissione, ma verosimilmente non offrirà la possibilità di trovare una corrispondenza tra i finanziamenti destinati ai trattamenti nell'ambito dei vari sistemi con il trattamento transfrontaliero effettivo dei RAEE.

7. Opzioni raccomandate e relativi impatti

A seguito dell'analisi presentata nella valutazione d'impatto si propone di adottare una combinazione di opzioni volte a rafforzare l'efficacia e l'efficienza ai fini del conseguimento degli obiettivi attuali della direttiva RAEE. La tabella seguente riassume tali opzioni e i rispettivi impatti principali.

Opzioni raccomandate	Impatti principali (rispetto al parametro di riferimento)
<i>Efficacia</i>	
Definire dei livelli di raccolta per i produttori che si avvicinino ai livelli di raccolta attualmente raggiunti, comprendendo anche i rifiuti di categoria B2B.	<ul style="list-style-type: none"> - Costi aggiuntivi di trattamento: 1 mrd euro l'anno. Di questi, una parte rilevante, ma ancora sconosciuta, è rappresentata dall'aumento degli introiti per le imprese UE di trattamento.
Basare tali obiettivi sui livelli di AEE immesse sul mercato nell'anno precedente, al 65% delle AEE immesse sul mercato per tutti gli Stati membri (85% dei RAEE generati).	<ul style="list-style-type: none"> - Tali costi ricadono sui produttori, che potranno successivamente trasferirli ai consumatori.
Definire requisiti minimi di ispezione e controllo dell'applicazione da parte degli Stati membri; tali requisiti devono essere adottati tramite la procedura del comitato.	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione annuale dei danni ambientali causati all'atmosfera (dell'ordine di 1 mrd euro/anno) fino al 2020, alle località dell'UE e ai lavoratori nei paesi in via di sviluppo conseguenti ad un trattamento più sicuro di 4,3 milioni di tonnellate di RAEE.
<i>Efficienza</i>	
Definire l'ambito di applicazione della direttiva nella direttiva RoHS (base giuridica: articolo 95 del trattato) e imporre agli Stati membri la pubblicazione dell'elenco dei prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione a livello nazionale.	Maggiore (anche se non completa) chiarezza sui prodotti disciplinati, con la possibilità per gli Stati membri di estendere l'ambito sul proprio territorio.
Imporre l'interoperabilità tra i registri dei produttori degli Stati membri e il trasferimento di dati tra di essi.	<ul style="list-style-type: none"> - Abbattimento dei costi superflui sostenuti dai produttori (66 mio/euro l'anno), introducendo un'unica registrazione per tutti gli obblighi UE, con requisiti armonizzati per le notifiche e i processi da seguire; le PMI trarranno, in proporzione, i maggiori benefici.
Includere il riutilizzo delle apparecchiature intere nell'obiettivo di riciclaggio abbinato al riutilizzo.	Elimina i disincentivi a riutilizzare i prodotti nei casi in cui il riutilizzo si rivela economicamente più valido del riciclaggio.
Definire obiettivi per i dispositivi medici (categoria 8) analoghi a quelli degli strumenti di monitoraggio (categoria 9).	Impatto ridotto: per alcuni dispositivi medici (forse 10 000 tonnellate/anno) saranno recuperate quote leggermente superiori.

Rispetto alle altre opzioni possibili, quelle proposte:

- hanno la maggiore probabilità di incentivare il trattamento adeguato di tutti i RAEE che non rientrano nel flusso di rifiuti domestici, senza imporre alla società costi supplementari per la raccolta, e possono migliorare l'efficacia economica della direttiva vigente;
- dovrebbero garantire ulteriori benefici risultanti dall'innovazione e dalle esportazioni, con maggiori investimenti nelle tecnologie di riciclaggio, a vantaggio delle imprese tecnologiche che si trovano ad operare in un mercato dell'esportazione in forte crescita in cui le imprese UE sono spesso leader mondiali; queste opzioni garantiranno una maggiore occupazione nell'alta tecnologia del settore, riducendo i costi e aprendo nuovi mercati per i materiali;
- dovrebbero far aumentare ulteriormente l'occupazione nel settore del trattamento e del recupero dei RAEE nell'UE, costituita spesso da lavori manuali per la manodopera meno qualificata. Un certo incentivo al settore del riutilizzo dovrebbe infine creare un maggior numero di posti di lavoro per le persone socialmente svantaggiate e offrire un migliore accesso a beni di consumo di seconda mano, e dunque meno costosi, per i ceti meno abbienti della società.