



Strasburgo, 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'attuazione del pacchetto sull'economia circolare:
possibili soluzioni all'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche,
prodotti e rifiuti**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2018) 20 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

sull'attuazione del pacchetto sull'economia circolare:

**possibili soluzioni all'interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche,
prodotti e rifiuti**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Nel dicembre 2015 la Commissione europea ha adottato un ambizioso pacchetto sull'economia circolare per aiutare le imprese e i consumatori dell'UE a compiere la transizione verso un'economia più forte e più circolare, in cui le risorse sono utilizzate in modo più sostenibile.

Le azioni proposte hanno contribuito a "chiudere il cerchio" del ciclo di vita dei prodotti incrementando il riciclaggio e il riutilizzo a vantaggio sia dell'ambiente che dell'economia. L'obiettivo è quello di ricavare il valore e l'impiego massimi da tutte le materie prime, i prodotti e i rifiuti, favorendo il risparmio energetico e riducendo le emissioni di gas a effetto serra.

La presenza di certe sostanze chimiche può ostacolare il riciclaggio e il riutilizzo. Alcune di esse possono semplicemente rappresentare ostacoli tecnici che impediscono il riciclaggio: anche una sostanza innocua caratterizzata ad esempio da un forte odore potrebbe, in alcuni casi, impedire l'uso del materiale riciclato¹. Altre sostanze chimiche sono pericolose per l'uomo o per l'ambiente: sono sempre di più quelle individuate come tali e il cui uso viene limitato o vietato. Queste sostanze, alcune delle quali molto persistenti, possono essere presenti in prodotti venduti prima dell'applicazione delle restrizioni ed è quindi possibile che nei flussi dei rifiuti destinati al riciclaggio si trovino talvolta sostanze chimiche vietate. Rilevarle o eliminarle può comportare costi elevati, con conseguenti difficoltà soprattutto per le piccole imprese di riciclaggio. Nella presente comunicazione tutti questi diversi tipi di sostanze chimiche sono definite "sostanze problematiche".

La comunicazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la correda sono il risultato di un lavoro trasversale che ha coinvolto esperti responsabili di diversi settori normativi. Tra il 12 aprile e il 7 luglio 2017 è stata inoltre condotta un'ampia consultazione mirata a raccogliere i contributi dei portatori di interessi cui hanno partecipato oltre 100 esperti.

La comunicazione prende in esame le quattro principali problematiche identificate nell'interazione tra le normative in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti che ostacolano lo sviluppo di un'economia circolare; a partire da ciò sono poste alcune domande essenziali circa il modo in cui tali problemi possono essere superati e sono indicate le azioni

¹ Potrebbe questo essere il caso dei materiali recuperati per essere utilizzati come materiali nuovi a contatto con alimenti.

che la Commissione intende avviare già da ora. Nel documento di lavoro che accompagna la comunicazione, i servizi della Commissione hanno fornito un'analisi più dettagliata delle sfide giuridiche e tecniche che devono essere discusse e suggeriscono possibili opzioni per farlo.

2. QUAL È IL NOSTRO OBIETTIVO?

Il piano d'azione per l'economia circolare si prefiggeva di raggiungere un duplice obiettivo:

- 1) consentire il riciclaggio e migliorare l'utilizzo delle materie prime secondarie, limitando gli oneri inutili e agevolando la circolazione transfrontaliera di materie prime secondarie per garantire che possano essere scambiate con facilità in tutta l'UE; e
- 2) sostituire le sostanze problematiche e, qualora ciò non sia possibile, ridurre la presenza e migliorarne la tracciabilità.

Questi due obiettivi, uno connesso alla politica dei rifiuti e l'altro alla politica in materia di sostanze chimiche, sono spesso stati considerati in contrasto tra loro e sono all'origine dell'idea secondo cui un settore ostacolerebbe il conseguimento degli obiettivi dell'altro.

La presente comunicazione mira a promuovere un ampio dibattito nell'Unione su come affrontare in modo soddisfacente gli elementi principali individuati nell'interazione tra le normative in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti. Le soluzioni devono tener conto del fatto che si tratta di ambiti in cui circostanze specifiche, spesso regionali o addirittura locali, svolgono un ruolo importante.

La Commissione è alla ricerca di soluzioni che godano di un ampio sostegno dei portatori di interessi coinvolti e che dovrebbero essere attuate al livello adeguato. Non tutte le problematiche evidenziate richiedono necessariamente una risposta a livello di UE se soluzioni nazionali o locali si dimostrano più efficaci

3. QUATTRO PROBLEMATICHE INDIVIDUATE

Nel mercato dell'UE, aperto e concorrenziale, le imprese producono beni utilizzando i materiali che, a loro avviso, meglio rispondono alle loro esigenze. Quando i rifiuti sono sottoposti a trattamento e vengono nuovamente immessi sul mercato, i materiali così recuperati entrano in concorrenza diretta con le materie prime. Di conseguenza, la posizione concorrenziale dei materiali recuperati è tanto più forte quanto più le loro prestazioni e la loro qualità si avvicinano a quelle delle materie prime, consentendo una più ampia gamma di impieghi.

I materiali recuperati contenenti sostanze problematiche potrebbero non essere utilizzati semplicemente perché il loro impiego rischierebbe di pregiudicare l'immagine del prodotto che li contiene. Inoltre è possibile che in alcuni casi non ne venga autorizzato il riutilizzo, ad esempio per produrre nuovi materiali destinati a entrare in contatto con gli alimenti.

Affinché l'Unione possa massimizzare il riciclaggio e ridurre al minimo l'uso di materie prime, la Commissione ha esaminato attentamente le normative dell'UE che si applicano alla gestione dei rifiuti, alle sostanze chimiche e ai prodotti e ha individuato quattro nodi principali che riguardano la loro interazione.

3.1. Le informazioni sulla presenza di sostanze problematiche non sono facilmente accessibili a coloro che trattano i rifiuti e li preparano per il recupero

I rifiuti sono spesso costituiti da articoli vari, prodotti in momenti diversi e che rispondono a norme diverse in materia di prodotti. Le imprese di gestione dei rifiuti spesso non hanno accesso alle informazioni sulla composizione degli articoli smaltiti da essi trattati, perché tali informazioni non esistono oppure, se esistono, non sono più disponibili quando l'articolo diventa un rifiuto. Inoltre i materiali possono anche essere stati contaminati accidentalmente durante il loro ciclo di vita.

Esempio: l'industria della carta si adopera per far sì che i suoi prodotti siano sicuri e facili da riciclare. Quando la carta è utilizzata dai trasformatori per produrre prodotti stampati, possono essere aggiunti inchiostri e altri materiali. Le norme attuali non consentono alle cartiere che riciclano la carta di disporre di informazioni sufficienti sulle sostanze chimiche aggiunte nei cicli di vita precedenti. Ciò limita il riciclaggio della carta e aumenta i costi dovuti alla necessità di effettuare ulteriori controlli e prove². Recentemente, in alcuni alimenti è stata riscontrata la presenza di residui di inchiostro e di oli minerali a causa della loro migrazione dall'imballaggio realizzato in carta e cartone riciclati³.

Inoltre, studi effettuati dagli Stati membri sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche mostrano che solo in rari casi le informazioni richieste a norma del diritto dell'UE sono trasmesse o rese accessibili agli impianti di trattamento dei rifiuti⁴.

3.1.1. Obiettivo

È necessario assicurare che informazioni adeguate sulle sostanze problematiche contenute nei prodotti siano a disposizione di tutti gli attori della catena di approvvigionamento e lo siano anche, alla fine della catena, dei gestori dei rifiuti. In questo modo si contribuirà a promuovere i cicli di materiali non tossici e a migliorare la gestione dei rischi legati alle sostanze chimiche durante la riparazione, altre forme di riutilizzo e nei processi di recupero dei rifiuti.

3.1.2. Azioni pianificate

Parallelamente alla consultazione si procederà a un rafforzamento della base scientifica con l'avvio di uno studio di fattibilità, incentrato sui settori rappresentativi, sull'uso di diversi sistemi informatici e di tecnologie e strategie di tracciabilità innovative che permetterebbero alle informazioni pertinenti di attraversare la catena di approvvigionamento dei prodotti e di raggiungere i responsabili del riciclaggio. Tale studio dovrebbe essere ultimato entro la fine del 2019. Tra le altre attività previste vi è lo sviluppo di procedure di lavoro volte ad assicurare che gli articoli importati non contengano sostanze il cui uso non è autorizzato nella

² Informazioni fornite dalla CEPI nella consultazione mirata.

³ Cfr. ad esempio: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> o il documento che illustra la posizione dell'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori - BEUC (cfr. pag. 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Fonte: contributo dell'Agenzia per l'ambiente svedese e della Francia. Studi: Goodpoint AB, *Information on Hazardous Substances in Waste*, 2016 e Goodpoint AB, *Information Transfer on Hazardous Substances*, 2017.

produzione di articoli nell'UE e procedure semplificate per limitare le sostanze CMR⁵ nei prodotti di consumo.

Domande

Quale sarebbe il valore aggiunto rappresentato dall'introduzione di un sistema di informazione obbligatorio nell'Unione che informa i gestori dei rifiuti e i gestori del recupero dei rifiuti della presenza di sostanze problematiche?

Come andrebbero gestite le merci importate nell'Unione?

3.2. I rifiuti possono contenere sostanze la cui presenza in prodotti nuovi non è più autorizzata

Sul mercato vengono continuamente immesse nuove sostanze chimiche, mentre altre vengono vietate quando si scopre che costituiscono un rischio. La conseguenza di questo continuo processo è la possibilità che articoli oggi prodotti nel rispetto delle norme contengano sostanze che potranno essere vietate in un secondo tempo. Quando il prodotto diventa un rifiuto ed è successivamente recuperato, la sostanza vietata potrebbe essere ancora presente nel materiale recuperato. Questo problema prende il nome di "sostanze ereditate".

Esempio: esistono molteplici casi di problemi legati alle sostanze ereditate, come la presenza di alcuni ritardanti di fiamma bromurati persistenti, bioaccumulabili e tossici segnalata in prodotti di plastica riciclata, tra cui giocattoli e utensili da cucina⁶. Un altro esempio è quello dell'uso di alcune sostanze che in origine erano aggiunte al PVC per renderlo più flessibile e che oggi sono regolamentate, il che significa che il PVC riciclato contenente tali sostanze in quantitativi superiori a determinate soglie non dovrebbe essere utilizzato o immesso sul mercato nell'UE.

3.2.1. Obiettivo

Occorre agevolare il riciclaggio e migliorare l'utilizzo delle materie prime secondarie attraverso la promozione di cicli di materiali non tossici. Inoltre, nel considerare possibili restrizioni e le relative deroghe in materia di sostanze chimiche, è opportuno prestare maggiore attenzione al loro impatto sul riciclaggio e sul riutilizzo futuri.

3.2.2. Azioni pianificate

Le sostanze ereditate continueranno a costituire un ostacolo per l'economia circolare e, pertanto, intendiamo procedere verso lo sviluppo di un metodo decisionale specifico a supporto delle decisioni relative alla riciclabilità dei rifiuti che contengono sostanze problematiche. Tale metodo terrà conto di tutti i costi e benefici connessi al riciclaggio di un materiale rispetto al suo smaltimento (ivi compreso l'incenerimento con recupero di energia). Il lavoro dovrebbe essere ultimato entro la metà del 2019.

⁵ Sostanze cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione.

⁶ Cfr. il riferimento a diversi studi indicati nei contributi dell'UEA e del BEUC. Cfr. ad esempio pag. 4 di <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

Si ravvisa inoltre la necessità di elaborare orientamenti per garantire che la presenza di sostanze problematiche nei materiali recuperati sia meglio presa in conto nelle fasi iniziali di preparazione delle proposte per gestire i rischi legati a tali sostanze.

Infine, la Commissione sta valutando la possibilità di adottare disposizioni di attuazione per consentire un controllo efficace del ricorso all'attuale esenzione dalla registrazione REACH per le sostanze recuperate.

Domande

Come si concilia l'idea che i rifiuti siano una risorsa che dovremmo riciclare con la garanzia che quelli contenenti sostanze problematiche siano recuperati per produrre soltanto materiali che possono essere usati in modo sicuro?

I materiali riciclati dovrebbero poter contenere sostanze chimiche che non sono più autorizzate nelle materie prime? Se sì, a quali condizioni?

3.3. Le norme dell'UE che stabiliscono quando un rifiuto cessa di essere tale non sono completamente armonizzate e risulta pertanto difficile determinare in che modo un rifiuto diviene un nuovo materiale e un prodotto

È in base alle norme, alla giurisprudenza e all'esperienza accumulata negli anni che nell'UE stabiliamo quando un bene cessa di essere tale e diventa un rifiuto. A partire da quel momento si applica la normativa dell'UE in materia di rifiuti: si tratta di norme rigorose che hanno lo scopo di proteggere la salute umana e l'ambiente. In un'economia circolare, la fase in cui un materiale si qualifica come rifiuto dovrebbe essere solo temporanea in quanto l'obiettivo è il suo recupero e la reimmissione nell'economia in sostituzione di materie prime. Nella maggior parte dei casi, affinché questo avvenga, i materiali che sono stati riciclati non dovrebbero più essere considerati rifiuti.

Perché un rifiuto non sia più considerato tale deve soddisfare determinati criteri che, per alcuni flussi di rifiuti, sono stati fissati a livello nazionale o di UE. Tuttavia non è definito l'ambito di applicazione di tali norme né è chiaro il loro funzionamento. La complessità dei flussi di rifiuti, dei processi di recupero e dei materiali recuperati ostacola la definizione di criteri in base ai quali un rifiuto cessa di essere tale che si applichino all'insieme dei flussi di rifiuti. Pertanto, molti materiali recuperati sono commercializzati e utilizzati senza che tali criteri siano stati definiti e quindi all'interno di un quadro giuridico poco chiaro e in assenza di trasparenza.

Esempio: nella consultazione mirata, le industrie del settore metallurgico e dell'energia elettrica hanno segnalato difficoltà nel determinare se alcuni materiali, come ceneri di carbone, scorie di rame o scorie di ferro-molibdeno, siano rifiuti o prodotti. I criteri applicati variano da uno Stato membro all'altro, e persino da una regione all'altra. Ciò comporta problemi nel trasporto transfrontaliero e talvolta impedisce di ricavare risorse utili da questi materiali, alcuni dei quali sono generati da rifiuti prodotti nell'ordine dei milioni di tonnellate l'anno⁷.

La scarsa chiarezza circa lo status di rifiuto o prodotto attribuito a un materiale rappresenta

⁷ Cfr. Eurometaux (<https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf>) e Eurelectric (http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf).

un problema anche per le autorità che spesso si trovano in difficoltà nel valutare se sia di applicazione la normativa in materia di rifiuti o prodotti. Tale situazione si verifica, ad esempio, quando si tratta di stabilire se il PVC riciclato contenente DEHP debba essere ancora considerato un rifiuto o trattato come un prodotto.

3.3.1. *Obiettivo*

È necessario favorire una maggiore armonizzazione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme che stabiliscono quando un rifiuto cessa di essere tale in tutta l'UE per facilitare ulteriormente l'uso di materiali recuperati sul suo territorio.

3.3.2. *Azioni pianificate*

La Commissione intende agevolare una più stretta cooperazione tra le reti di esperti della gestione di sostanze chimiche e rifiuti e preparare un repertorio unionale online che contenga tutti i criteri, adottati a livello nazionale e di UE, di cessazione della qualifica di rifiuto e di attribuzione della qualifica di sottoprodotto. La Commissione avvierà inoltre uno studio per acquisire una migliore comprensione delle prassi degli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione e la verifica delle disposizioni sulla cessazione della qualifica di rifiuto, come base per definire possibili orientamenti.

Domanda

In che modo e per quali flussi di rifiuti si dovrebbe facilitare una maggiore armonizzazione delle norme sulla cessazione della qualifica di rifiuto?

3.4. Le norme per stabilire quali rifiuti e sostanze chimiche siano pericolosi non sono ben allineate e ciò influisce sull'utilizzo delle materie prime secondarie

La produzione e l'uso di sostanze chimiche e prodotti pericolosi sono soggetti a severe norme UE adottate per proteggere i lavoratori⁸, i cittadini e l'ambiente da possibili danni. Una sostanza chimica dimostratasi pericolosa è classificata come tale e ne conseguono obblighi chiari per gli operatori al fine di garantirne la manipolazione sicura.

La gestione dei rifiuti è disciplinata da norme dell'Unione europea adottate nella stessa ottica e cioè con l'obiettivo di trattare i rifiuti pericolosi senza arrecare danni all'ambiente o alla salute umana. Tuttavia, le due normative non sono completamente allineate. Vi sono casi in cui uno stesso materiale, contenente una sostanza pericolosa, può essere considerato pericoloso o non pericoloso a seconda che si tratti di un rifiuto o di un prodotto. Tale discrepanza fa sì che non si possa dare per scontato che materiali derivanti dal recupero di rifiuti non pericolosi una volta reimmessi nell'economia daranno necessariamente origine a prodotti non pericolosi.

Le modalità di attuazione e garanzia dell'applicazione delle norme relative alla classificazione dei rifiuti incidono profondamente sulle scelte future in materia di gestione dei rifiuti, quali la fattibilità e la redditività economica della raccolta, il metodo di riciclaggio o la scelta tra il

⁸ Direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro; direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

riciclaggio e lo smaltimento. Tali discrepanze possono avere un impatto sull'utilizzo delle materie prime secondarie.

Esempio: il piombo metallico è classificato diversamente a seconda che si tratti di un rifiuto o di un prodotto. I rifiuti di piombo metallico provenienti da attività di costruzione e demolizione figurano tra i rifiuti non pericolosi nell'elenco europeo dei rifiuti. Come prodotto, il piombo metallico è invece classificato come sostanza pericolosa ai sensi della normativa dell'UE relativa alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze chimiche (regolamento CLP) a causa dei suoi effetti nocivi sulla riproduzione.

Un altro esempio è il caso dei rifiuti di PVC flessibile contenente alcuni additivi: spesso avviene che i gestori di rifiuti li classifichino (erroneamente) come non pericolosi sebbene il risultante prodotto recuperato sarà classificato come miscela pericolosa ai sensi del regolamento CLP.

3.4.1. Obiettivo

Occorre garantire un approccio più coerente tra le norme di classificazione delle sostanze chimiche e dei rifiuti.

3.4.2. Azioni pianificate

La Commissione pubblicherà presto un documento di orientamento sulla classificazione dei rifiuti per aiutare i gestori e le autorità competenti ad avere un approccio comune alla caratterizzazione e alla classificazione dei rifiuti. La Commissione promuoverà inoltre lo scambio di migliori prassi relativamente ai metodi di prova per la valutazione delle sostanze per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 "ecotossico" ai fini della loro eventuale armonizzazione.

Domanda

Occorre allineare ulteriormente le norme in materia di classificazione del pericolo in modo che i rifiuti siano considerati pericolosi sulla base delle stesse norme che si applicano ai prodotti?

4. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

I quattro nodi descritti rappresentano grossi ostacoli per l'economia circolare. Dai contributi ricevuti emergono difficoltà nell'applicazione pratica sul campo, in termini di disponibilità limitata di risorse e conoscenze, nonché in termini di coordinamento tra i vari attori a livello locale, nazionale e di UE.

L'analisi della Commissione ha evidenziato anche problemi di ordine giuridico. L'obiettivo a lungo termine deve essere quello di conseguire la piena coerenza tra le legislazioni che danno attuazione alle politiche in materia di rifiuti e prodotti chimici. Ciò contribuirà a raggiungere l'obiettivo di disporre di materiali sicuri, adatti allo scopo e progettati per durare nel tempo, essere riciclabili e avere un ridotto impatto ambientale. I prodotti devono essere progettati, fabbricati, commercializzati e riciclati facendo un uso minimo di sostanze problematiche così da agevolarne il riutilizzo e massimizzare di riflesso i vantaggi economici dei materiali e l'utilità per la società, mantenendo al tempo stesso livelli elevati di tutela della salute umana e dell'ambiente.

Le opzioni strategiche di cui al documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardano sia questioni immediate sia questioni che possono essere risolte solo nel tempo. Il documento contiene una serie di opzioni per ogni problematica e invita a riflettere sul giusto equilibrio tra i benefici complessivi a lungo termine derivanti da un uso circolare di questi materiali e le preoccupazioni generali a lungo termine per la salute e l'ambiente connesse alle sostanze presenti in tale materiale.

Dobbiamo sgombrare il cammino per procedere verso un'economia circolare nell'Unione. Alcuni strumenti sono già disponibili e possono in parte eliminare qualche impedimento, ma servono ulteriori elementi di prova e contributi da tutta l'UE per definire il modo migliore in cui affrontare alcune delle questioni di maggiore impatto.

Si invitano il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato delle regioni e i soggetti interessati a impegnarsi in questa discussione e a prendere posizione sulle sfide individuate in modo da poter definire un percorso verso una vera economia circolare.

L'obiettivo ambizioso è che, entro la fine del presente mandato della Commissione nel 2019, le azioni promesse siano già sulla buona strada e si fondino su solidi elementi di prova. I nuovi studi che la Commissione sta avviando e la consultazione a cui tutti i portatori di interessi sono sin d'ora invitati a partecipare hanno dunque un ruolo fondamentale nel proseguimento dei lavori.