



NOTA N. 40

### PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL MERCURIO CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1102/2008

<b>TITOLO ATTO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2016)39</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2016/0023 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	02.02.2016		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	02.02.2016		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	30.03.2016		
<b>ASSEGNATO IL</b>	03.02.2016		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	10 <sup>a</sup> , 13 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	10.03.2016
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	03.03.2016
<b>OGGETTO</b>	La proposta mira ad eliminare le attuali lacune nella legislazione UE al fine di garantire il perfetto allineamento del diritto dell'Unione alla Convenzione di Minamata sul mercurio, consentendone la ratifica e l'attuazione da parte dell'UE e degli Stati membri.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	Art 192, paragrafo 1 e Art 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea recanti rispettivamente disposizioni in materia di protezione dell'ambiente e salute umana e di politica commerciale comune.		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	La Commissione europea sostiene che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà in quanto la tutela dell'ambiente e della salute umana dall'inquinamento e dall'esposizione da mercurio - che rientrano nelle competenze condivise tra UE e Stati membri - sono già ampiamente disciplinate a livello di Unione europea e pertanto un intervento da parte di quest'ultima è giustificato.  La Commissione afferma che la proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto pur assicurando, mediante la scelta dello strumento giuridico del regolamento, un'applicazione uniforme di alcune misure, quali ad esempio quelle riguardanti gli scambi e i prodotti con aggiunta di		

mercurio, lascia sufficiente flessibilità agli Stati membri nella scelta di misure di conformità ad altre disposizioni, quali quelle concernenti i processi di fabbricazione e l'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala e la loro modalità di applicazione.

## ANNOTAZIONI:

Il 2 febbraio scorso la Commissione europea ha presentato il pacchetto di ratifica della Convenzione di Minamata sul mercurio, composto dai seguenti atti:

- [proposta di regolamento sul mercurio che abroga il regolamento \(CE\) n. 1102/2008](#)<sup>1</sup>
- [proposta di decisione relativa alla conclusione della Convenzione di Minamata sul mercurio](#)<sup>2</sup>.

La [Convenzione di Minamata](#), che prende il nome dalla città in cui si è verificato il peggior caso di inquinamento da mercurio tra il 1950 e il 1960, è stata firmata sotto l'egida del programma dell'ONU sull'ambiente (UNEP) nell'ottobre 2013 da 128 parti contraenti, inclusa l'Unione europea<sup>3</sup>. Si tratta di un accordo volto a proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni antropiche di mercurio e dei suoi composti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, attraverso una serie di disposizioni che ne coprono l'intero ciclo di vita. In tal senso la Convenzione prevede restrizioni in materia di approvvigionamenti e di commercio del mercurio, che vanno dal divieto dell'estrazione primaria al divieto di fabbricare, esportare ed importare una vasta gamma di prodotti con aggiunta di mercurio. Le restrizioni riguardano anche diversi processi produttivi che utilizzano tale metallo o suoi composti, nonché l'estrazione dell'oro su piccola scala e a livello artigianale così come le emissioni ed i rilasci in ambiente derivanti da tale attività. La Convenzione chiede poi alle parti contraenti di adottare misure volte a ridurre i livelli di mercurio nell'aria, nel suolo e nell'acqua, nonché misure volte ad assicurare che lo stoccaggio del mercurio e la gestione dei rifiuti avvengano nel rispetto dell'ambiente. Prevede, inoltre: lo sviluppo e l'attuazione, da parte degli Stati, di strategie e programmi per identificare i rischi e proteggere la popolazione; lo scambio di informazioni scientifiche, tecniche ed economiche relative al mercurio e ai suoi composti; la cooperazione in materia di ricerca, sviluppo e monitoraggio; l'attività di *reporting* sulle misure di attuazione adottate. Definisce quindi un meccanismo finanziario per coprire i costi di attuazione nonché un sostegno tecnico e finanziario ai paesi in via di sviluppo e ai paesi con economie in transizione.

In base all'articolo 30, la Convenzione è sottoposta alla ratifica, all'accettazione, all'approvazione o all'adesione da parte di Stati e o organizzazioni regionali di integrazione economica. Entrerà in vigore 90 giorni dopo la data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Ad oggi gli Stati che hanno provveduto in tal senso sono 23<sup>4</sup>.

L'Unione europea, che già nel 2005 si era dotata di una [Strategia comunitaria sul mercurio](#), ha compiuto sin da allora notevoli progressi nella gestione del problema derivante dai rischi da esposizione a tale metallo. La Strategia, consistente in 20 azioni mirate a ridurre le emissioni, l'offerta e la domanda di mercurio, ha messo in rilievo il carattere transfrontaliero delle emissioni di mercurio e la necessità di intervenire a livello mondiale. Nell'ambito del [riesame della Strategia](#) avvenuto nel 2010, è stata riaffermata la necessità di ridurre al minimo e, ove

---

<sup>1</sup> COM (2016)39

<sup>2</sup> COM(2016)42

<sup>3</sup> Per l'elenco completo degli Stati firmatari si rimanda all'apposita [pagina](#) sul sito della Convenzione ([www.mercuryconvention.org](http://www.mercuryconvention.org)).

<sup>4</sup> Per lo stato delle ratifiche si rimanda alla [pagina](#) di cui alla nota n. 2.

applicabile, eliminare le emissioni atmosferiche e i rilasci nell'acqua e nel suolo di mercurio, nonché l'importanza di un intervento coordinato a livello internazionale. L'Unione europea ha svolto pertanto un ruolo cruciale sia nel promuovere i negoziati sulla Convenzione di Minamata che nell'ambito delle sessioni del comitato intergovernativo di negoziato.

La **proposta di decisione** presentata il 2 febbraio mira quindi ad approvare la Convenzione precisando che il deposito degli strumenti di ratifica da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri dovrebbe avvenire collettivamente e in modo coordinato per garantire che la Convenzione entri in vigore contemporaneamente per l'UE e gli Stati membri.

### **Proposta di regolamento sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008**

Al fine di ratificare e dare attuazione alla Convenzione di Minamata è necessario che il diritto dell'UE sia perfettamente allineato ad essa e che siano quindi recepite alcune disposizioni della Convenzione non ancora disciplinate dalla legislazione UE. Infatti, sebbene quest'ultima copra gran parte delle misure previste dalla Convenzione<sup>5</sup>, sono state individuate alcune lacune normative relative ai seguenti aspetti:

- importazioni del mercurio
- esportazione di determinati prodotti con aggiunta di mercurio
- uso del mercurio in alcuni processi di fabbricazione
- nuovi usi di mercurio in prodotti e processi di fabbricazione
- uso del mercurio nell'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala
- uso del mercurio nell'amalgama dentale.

Tali lacune sono ampiamente illustrate nella [valutazione di impatto](#) e nel [relativo documento di sintesi](#) che accompagnano il pacchetto di ratifica.

La proposta di regolamento in esame intende quindi disciplinare i suddetti aspetti, elaborando una serie di misure volte a: **proibire qualsiasi nuovo uso del mercurio** nei prodotti e nei processi industriali, a meno che non si dimostrino benefici per l'ambiente e la salute umana e non vi siano alternative tecniche ed economiche applicabili; affrontare il problema dell'**amalgama dentale**, limitandone l'uso alla forma incapsulata e promuovendo l'uso delle migliori pratiche ambientali negli studi odontoiatrici; apportare alcune modifiche alla legislazione UE vigente per consentire all'Unione europea la ratifica della Convenzione.

Al fine di integrare le suddette misure in un unico strumento, la proposta interviene sul regolamento (CE) n. 1102/2008, unico atto giuridico sul mercurio che, per maggiore chiarezza, viene abrogato e sostituito, sebbene se ne mantengano le disposizioni sostanziali relative al **divieto di esportazione di mercurio** e alla **gestione dei rifiuti da mercurio**.

Passando all'illustrazione dettagliata dei contenuti, la proposta in esame si compone di cinque [allegati](#) ed è accompagnata da un [piano d'attuazione](#).

Per quanto concerne gli scambi, la proposta, riprendendo l'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1102/2008 **vieta l'esportazione del mercurio, dei composti a base di mercurio e delle miscele**, indicati nell'allegato I, salvo qualora siano destinati ad attività di ricerca in laboratorio (articolo 3). Tale divieto integra quello già previsto dal [regolamento \(UE\) n. 649/2012](#) relativo all'esportazione e all'importazione di sostanze chimiche pericolose<sup>6</sup>, e riprende parte dell'articolo 3 della Convenzione di Minamata.

---

<sup>5</sup> La Commissione europea richiama al riguardo sia l'unico atto giuridico sul mercurio, ovvero il regolamento (CE) n. 1102/2008 relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico, sia altri strumenti che contengono disposizioni *ad hoc* sul mercurio: [regolamento \(UE\) n. 649/2012](#), regolamenti (CE) n. [396/2005](#), n. [1907/2006](#), n. [1223/2009](#) e direttive [2006/66/CE](#), [2011/65/UE](#), [2010/75/UE](#), [2012/18/UE](#), [2008/98/UE](#), [1999/31/UE](#).

<sup>6</sup> Il regolamento istituisce un sistema di comunicazione applicabile anche alle importazioni di mercurio.

Inoltre, la proposta **vieta l'importazione del mercurio da utilizzare nell'estrazione dell'oro su piccola scala o per usi artigianali** nonché del **mercurio e delle miscele**, di cui all'allegato I, **destinati ad uso diverso dallo smaltimento come rifiuti**. In linea con l'articolo 3 della Convenzione, le importazioni sono consentite solo nei seguenti casi:

- il mercurio è esportato da un paese firmatario della Convenzione e non proviene da estrazione primaria;
- il mercurio è esportato da un paese non firmatario, non proviene da estrazione primaria<sup>7</sup> e il paese di destinazione ha concesso l'autorizzazione scritta all'importazione.

Al fine di contenere gli oneri amministrativi l'attuazione e il controllo del divieto di importazione saranno garantiti dalle autorità nazionali designate a norma dell'articolo 4 del regolamento (UE) n. 649/2012) (articolo 4).

Recependo l'articolo 4, paragrafo 1 e l'allegato A (parte I) della Convenzione, a decorrere dal **1° gennaio 2021** sono vietate **l'esportazione, l'importazione e la fabbricazione dei prodotti con aggiunta di mercurio**, indicati nell'allegato II<sup>8</sup>, salvo nel caso in cui si tratti di prodotti utilizzati per scopi militari o di protezione civile oppure utilizzati per la ricerca, la taratura della strumentazione o come campioni di riferimento. Questo divieto si applica **facendo salve le disposizioni più rigorose** contenute in altri atti legislativi dell'Unione (articolo 5).

Si tratta in particolare di alcuni atti che regolano già le immissioni sul mercato e fissano requisiti più stringenti relativi, ad esempio, al contenuto massimo di mercurio di questi prodotti. Tra tali atti rientra la direttiva 2006/66/CE<sup>9</sup> che vieta l'immissione sul mercato di tutte le pile e gli accumulatori incorporati in apparecchi che contengono più di 0,0005% di mercurio, mentre la proposta in esame, conformemente alla Convenzione, per alcuni tipi di pile tollera una presenza di mercurio fino al 2%<sup>10</sup>.

Al fine di stabilire i formulari commerciali che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare per l'importazione e l'esportazione, la proposta conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti di esecuzione attraverso la procedura di comitato (articolo 6).

Sono poi previste **restrizioni all'uso e allo stoccaggio del mercurio e dei suoi componenti** nelle attività industriali. La proposta, conformemente all'articolo 5, paragrafi 2 e 3 e all'allegato B della Convenzione di Minamata, stabilisce infatti il **divieto di utilizzo del mercurio nei processi di produzione** indicati nell'allegato III a decorrere dal **1° gennaio 2019**<sup>11</sup>. Tuttavia, per alcuni processi è prevista una deroga conformemente ad alcune prescrizioni.

Si tratta dei processi di produzione di metilato o di etilato di sodio e di potassio che saranno consentiti solo alle seguenti condizioni: non devono utilizzare mercurio da estrazione primaria; le emissioni di mercurio e dei suoi composti dovranno essere ridotte del 50% entro il 2020 rispetto ai livelli del 2010; al momento dell'entrata in vigore del regolamento la capacità degli impianti di produzione non deve aumentare e non dovranno essere consentiti nuovi impianti.

Inoltre, la proposta, recependo l'articolo 10 della Convenzione di Minamata, stabilisce che lo **stoccaggio** provvisorio del mercurio e dei suoi componenti deve avvenire in modo **ecocompatibile** e affida alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati al fine di

---

<sup>7</sup> Il paese esportatore deve produrre un'apposita certificazione.

<sup>8</sup> Tali prodotti comprendono, tra l'altro, le pile, gli interruttori e i relè, le lampade fluorescenti ad usi generali e di illuminazione, i prodotti cosmetici e i pesticidi, biocidi e gli antisettici atopici.

<sup>9</sup> Relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori. Si ricorda che su questa direttiva la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica nell'ambito del nuovo pacchetto sull'economia circolare. Per maggiori dettagli sul pacchetto si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

<sup>10</sup> Si vedano al riguardo l'allegato II della proposta e l'Allegato A della Convenzione.

<sup>11</sup> Si tratta dei processi di produzione di cetaldeide e di cloruro di vinile monomero.

indicare i requisiti stabiliti dalle linee guida che saranno adottate dalla Conferenza delle parti della Convenzione (articolo 7).

Recependo l'articolo 4, paragrafi 6 e 7 e l'articolo 5, paragrafi 4 e 9 della Convenzione, la proposta stabilisce poi il **divieto di fabbricazione e di immissione sul mercato dei prodotti con aggiunta di mercurio non utilizzati** prima del **1° gennaio 2018** e dei **processi di produzione** che non esistevano prima di tale data. Nel caso in cui un operatore economico volesse fabbricare un nuovo prodotto a base di mercurio, immetterlo sul mercato o avviare un nuovo processo di produzione dovrà fornire allo Stato membro interessato un'apposita documentazione recante la descrizione tecnica del processo o del prodotto, la valutazione dei rischi per l'ambiente e le modalità per garantire un'elevata protezione dell'ambiente e della salute umana. Sulla base di tali informazioni la Commissione europea potrà, mediante atti di esecuzione, autorizzare tale processo o prodotto previa verifica volta ad appurare se esso apporti **importanti benefici per la salute umana e per l'ambiente** e se, a pari benefici, non vi siano alternative tecnicamente ed economicamente applicabili (articolo 8).

Per quanto riguarda l'attività di **estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala**, conformemente all'articolo 7 della Convenzione, la proposta stabilisce per gli Stati membri dove si svolge **l'obbligo di ridurre** e, ove possibile, **eliminare l'uso e le emissioni** del mercurio e dei suoi composti elaborando dei piani d'azione nazionali di cui all'allegato IV (articolo 9)<sup>12</sup>.

In materia di **amalgama dentale**, che rappresenta il secondo più importante uso del mercurio nell'Unione, con un potenziale di inquinamento di circa 75 tonnellate di mercurio all'anno e un potenziale di inquinamento a lungo termine superiore a 1.000 tonnellate, la proposta, conformemente all'Allegato A, parte III della Convenzione, prevede che ne sia consentito l'uso solo in forma incapsulata. I dentisti, inoltre, saranno obbligati a dotarsi di separatori in grado di trattenere e raccogliere residui di amalgama contenenti mercurio e garantire un alto livello di raccolta. Le suddette disposizioni si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2019 (articolo 10).

Per quanto riguarda lo **stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti di mercurio**, la proposta, riprendendo l'articolo 2 del regolamento (CE) 1102/2008, elenca le sostanze da considerare rifiuti e quindi soggette a smaltimento<sup>13</sup> (articolo 11). Come già stabilito dall'articolo 6 dello stesso regolamento, le imprese coinvolte nella produzione di tali sostanze dovranno fornire ogni anno alle autorità nazionali competenti le **informazioni** riguardanti la quantità di mercurio immagazzinato negli impianti e inviata ai siti di stoccaggio temporanei o permanenti (articolo 12). La proposta inoltre, riprendendo l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento, stabilisce che, in deroga a quanto disposto dalla [direttiva 1999/31/CE](#) in materia di discariche<sup>14</sup>, i rifiuti di mercurio possono essere stoccati in impianti di stoccaggio sotterranei (anche in via permanente) o in impianti di stoccaggio in superficie (ma solo in via temporanea). Viene specificato che gli impianti di stoccaggio permanente dovranno rispettare i medesimi requisiti definiti dalla direttiva 1999/31/CE per lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti da mercurio (articolo 13).

La proposta contiene poi disposizioni relative alle **sanzioni** applicabili per violazione delle norme previste (articolo 14) e alle **relazioni** che gli Stati membri dovranno elaborare, aggiornare e pubblicare on-line (articolo 15). In particolare, queste ultime, in linea con l'articolo 21 della Convenzione di Minamata, dovranno contenere:

---

<sup>12</sup> Si ricorda al riguardo che l'unico Stato membro interessato è la Francia, che ha già adottato misure per vietare l'uso del mercurio nell'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala. Per l'Unione è quindi sufficiente recepire l'obbligo di elaborare e rivedere un piano d'azione nazionale conformemente alla Convenzione.

<sup>13</sup> Si tratta di: mercurio non più utilizzato dall'industria dei cloro-alcali; mercurio generato dalla purificazione del gas naturale; mercurio generato mediante operazioni di estrazione e di fusione di metalli non ferrosi o estratto dal cinabro nell'Unione.

<sup>14</sup> Si segnala che anche su questa direttiva la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica nell'ambito del pacchetto sull'economia circolare.

- le informazioni riguardanti l'applicazione delle norme previste;
- le informazioni necessarie per l'adempimento da parte dell'UE e degli Stati membri dell'obbligo di relazione stabilito dalla Convenzione;
- una sintesi delle informazioni riguardanti i rifiuti di mercurio di cui all'articolo 12;
- un elenco delle scorte di mercurio superiori alle 50 tonnellate e un elenco delle fonti di approvvigionamento di mercurio che generano scorte annue superiori a 10 tonnellate.

Le suddette relazioni dovranno essere inviate dagli Stati membri alla Commissione europea entro un mese dalla loro pubblicazione. Al fine di aiutare gli Stati membri nella compilazione, la Commissione europea adotterà dei questionari volti a specificare il contenuto e il formato delle relazioni, nonché gli indicatori chiave di prestazione da inserirvi.

Infine, la proposta conferisce alla Commissione europea dei poteri delegati e competenze di esecuzione (articoli 16-18) al fine di recepire le decisioni adottate dalla Conferenza delle parti della Convenzione. L'esercizio della delega è conferito a tempo indeterminato.

Il regolamento, una volta approvato, entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e si applicherà a decorrere dal **1° gennaio 2018** (articolo 20).

Si ricorda che la proposta è stata elaborata sulla base di due studi condotti dalla Commissione europea<sup>15</sup> e tenendo conto degli esiti della [consultazione pubblica sulla ratifica da parte dell'UE della Convenzione di Minamata sul mercurio](#), svolta dal 14 agosto al 14 novembre 2014.

---

22 febbraio 2016

A cura di Patrizia Borgna

---

<sup>15</sup> ICF, COWI, BiPRO, Garrigues (2015) "Study on EU Implementation of the Minamata Convention on Mercury" (marzo 2015) e COWI, BiPRO (2015) "Ratification of the Minamata Convention by the EU - Complementary Assessment of the Mercury Export Ban" (giugno 2015).