

Bruxelles, 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

che rivede gli obiettivi delle direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, e che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sebbene nell'Unione la gestione dei rifiuti continui a migliorare, l'economia perde ancora adesso una quantità significativa di potenziali materie prime secondarie. Nel 2010 i rifiuti prodotti nell'Unione ammontavano a circa 2 520 milioni di tonnellate, di cui solo una quantità ridotta è stata riciclata (36%), mentre il resto è stato collocato in discarica o incenerito, con una perdita di circa 600 milioni di tonnellate di rifiuti che avrebbero potuto essere riciclati o riutilizzati. L'Unione si lascia così sfuggire importanti opportunità di migliorare l'efficienza delle risorse, sviluppare un'economia più circolare, favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, adottare misure efficienti sotto il profilo dei costi per diminuire le emissioni di gas a effetto serra e ridurre la propria dipendenza dalle materie prime importate.

In assenza di nuove iniziative per migliorare la gestione dei rifiuti, nei prossimi anni l'Unione continuerà a perdere ingenti quantità di risorse preziose. Senza una chiara prospettiva di medio termine, che includa anche la definizione di obiettivi, si rischia di assistere nell'UE all'aumento degli investimenti in grandi progetti poco flessibili che, incentrati sul trattamento dei rifiuti "residui", ostacoleranno ambizioni più lungimiranti tese invece a migliorare l'efficienza delle risorse.

La diffusione delle migliori prassi tra gli Stati membri resterà limitata e le condizioni economiche non offriranno incentivi sufficienti a prevenire la produzione di rifiuti, a riutilizzarli o riciclarli, favorendo in tal modo il persistere di grandi disparità tra gli Stati membri sul piano della gestione dei rifiuti. Inoltre, la qualità di strumenti di monitoraggio fondamentali, come le statistiche sulla produzione e sulla gestione dei rifiuti, continuerà ad essere insufficiente e una serie di obblighi di rendicontazione resteranno inutilmente complessi.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La proposta contribuisce direttamente alla strategia dell'Unione per il 2020, in particolare l'iniziativa faro "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", ed è strettamente correlata alla tabella di marcia per l'impiego efficiente delle risorse e all'iniziativa "Materie prime". Essa costituisce inoltre la risposta diretta alle ambizioni comuni dell'UE in materia di ambiente e rifiuti, formulate nel settimo programma d'azione per l'ambiente.

La competenza dell'Unione ad adottare misure in materia di gestione dei rifiuti trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo alla tutela dell'ambiente, secondo il quale "[l]a politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, [...] e [...] combattere i cambiamenti climatici."

Nello specifico, la proposta ottempera a espliciti obblighi di riesame contenuti in tre testi della normativa unionale relativa ai rifiuti (direttiva quadro sui rifiuti, direttiva sulle discariche e direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio), in base ai quali la Commissione deve riesaminare gli obiettivi vigenti di gestione dei rifiuti. Si è constatato che, in fatto di gestione di rifiuti, l'introduzione di obiettivi generali e specifici a livello di Unione è stato un fattore trainante, grazie al quale la gestione delle risorse e dei rifiuti è migliorata nella stragrande maggioranza degli Stati membri. Anche il mercato dei rifiuti funziona meglio se esistono

obiettivi comuni, che non solo concorrono ad orientare le decisioni di investimento, garantire la cooperazione tra gli Stati membri e assicurare una certa armonizzazione tra i regimi nazionali di responsabilità del produttore, ma servono anche a stabilire la scala minima in base alla quale il settore può effettuare investimenti nelle nuove tecniche di riciclaggio.

La proposta affronta i problemi ambientali aventi implicazioni transnazionali, non ultimo l'impatto prodotto da una gestione inadeguata dei rifiuti sulle emissioni di gas a effetto serra, sull'inquinamento atmosferico e l'inquinamento da rifiuti, in particolare nell'ambiente marino.

3. OBIETTIVI

Il principale obiettivo generale della proposta consiste nel garantire che le materie di valore contenute nei rifiuti siano efficacemente riutilizzate, riciclate e reimmesse nell'economia europea, ossia contribuire a realizzare un'economia circolare in cui i rifiuti sono progressivamente utilizzati come risorsa e creano nuove opportunità economiche e posti di lavoro.

Gli obiettivi specifici della proposta sono i seguenti:

- **semplificare la legislazione dell'Unione sui rifiuti**, chiarendo e semplificando i metodi di misurazione degli obiettivi, adattando e precisando i concetti basilari, rendendo gli obiettivi più coerenti, eliminando le prescrizioni obsolete e snellendo gli obblighi in materia di rendicontazione;
- **migliorare il controllo**, esigendo una migliore qualità delle statistiche sui rifiuti, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi, e anticipando gli eventuali problemi di attuazione attraverso una procedura di segnalazione rapida;
- **garantire un livello ottimale di gestione dei rifiuti in tutti gli Stati membri**, promuovendo la diffusione delle migliori pratiche e di strumenti fondamentali, quali gli strumenti economici, e garantendo un livello minimo di armonizzazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore;
- definire obiettivi a medio termine per la gestione dei rifiuti che rispondano alle **ambizioni dell'UE** in fatto di **efficienza delle risorse** e accesso alle **materie prime**.

Gli obiettivi operativi proposti traducono le ambizioni formulate nel settimo programma d'azione per l'ambiente (7° PAA), da poco adottato dal Consiglio e dal Parlamento, ossia:

- ridurre la produzione di rifiuti e dissociarla dall'evoluzione del PIL;
- riutilizzare e riciclare al massimo, nei limiti del fattibile;
- destinare all'incenerimento unicamente i rifiuti non riciclabili;
- eliminare gradualmente il collocamento in discarica dei rifiuti recuperabili;
- ridurre in maniera significativa i rifiuti marini.

La volontà di semplificare le regole e ridurre gli oneri amministrativi (in particolare a carico delle PMI), così come l'intento di concepire gli obiettivi in modo che siano commisurati allo scopo sono elementi in piena consonanza con gli sforzi della Commissione tesi ad assicurare l'adeguatezza della regolamentazione. La proposta tiene inoltre rigorosamente conto dei risultati del "controllo di qualità" (valutazione ex post) delle cinque direttive dell'UE sui flussi di rifiuti (tra cui la direttiva sugli

imballaggi e i rifiuti di imballaggio), condotta parallelamente al riesame degli obiettivi unionali in materia di rifiuti.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sulla base di un'analisi accurata dei successi e degli insuccessi ottenuti finora e dopo un'ampia consultazione delle parti interessate, si è scelto di considerare più da vicino le tre opzioni seguenti (e una serie di subopzioni e misure specifiche).

Opzione 1 — Garantire la piena attuazione

- Nessun intervento supplementare a livello dell'UE, oltre a promuovere il rispetto delle norme vigenti

Opzione 2 — Semplificazione, migliori controlli, diffusione delle migliori pratiche

- Armonizzare le definizioni dei concetti basilari (ad esempio, “riciclaggio” e “riutilizzo”) ed eliminare le prescrizioni obsolete
- Semplificare i metodi di misurazione (un metodo unico per misurare i “rifiuti domestici e simili”) e gli obblighi di rendicontazione
- Creare registri nazionali sulla raccolta e sulla gestione dei rifiuti e prescrivere la verifica da parte di terzi dei dati e delle statistiche più importanti
- Introdurre una procedura di segnalazione rapida per controllare i risultati conseguiti dagli Stati membri e, se necessario, esigere l'adozione di misure correttive tempestive
- Stabilire condizioni minime di funzionamento dei regimi di responsabilità estesa del produttore

Opzione 3 — Aggiornare gli obiettivi unionali

Per proporre obiettivi e tempi che siano realistici per tutti gli Stati membri e nel contempo integrino gli obiettivi principali del 7° PAA, si è tenuto conto dei risultati conseguiti finora dagli Stati membri più avanzati e del tempo da essi impiegato per raggiungerli.

Opzione 3.1 — Aumentare l'obiettivo di riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti urbani:

- obiettivo basso: 60% di rifiuti riutilizzati/riciclati entro il 2030; 50% entro il 2025
- obiettivo alto: 70% di rifiuti riutilizzati/riciclati entro il 2030; 60% entro il 2025

Opzione 3.2 — Aumentare gli obiettivi di riciclaggio/riutilizzo dei rifiuti di imballaggio:

- aumento degli obiettivi per i singoli materiali tra il 2020 e il 2030 (in totale 80% di rifiuti riutilizzati/riciclati)

- variante: obiettivo specifico distinto per i metalli non ferrosi (separazione dei metalli)

Opzione 3.3 — Riduzione progressiva del collocamento in discarica dei rifiuti urbani recuperabili:

- divieto per plastica/carta/vetro/metalli entro il 2025 (massimo 25% di rifiuti collocati in discarica), divieto generale entro il 2030 (5% al massimo)

Opzione 3.4 — Combinazione delle opzioni 3.1, 3.2 e 3.3:

Opzione 3.5 — Uguale all'opzione 3.4 con scadenze diverse per gruppi diversi di paesi

Opzione 3.6 — Uguale all'opzione 3.4 con scadenze più ravvicinate per tutti gli Stati membri e possibilità di deroghe temporali per alcuni di essi

Opzione 3.7 — Uguale all'opzione 3.4 con estensione del divieto di collocamento in discarica a tutti i rifiuti simili ai rifiuti urbani

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Le opzioni strategiche considerate incidono principalmente sui seguenti aspetti:

- **costi e risparmi** derivanti dal miglioramento della raccolta e del trattamento dei rifiuti (ad esempio, maggiore riutilizzo e riciclaggio). Per aumentare le percentuali di riciclaggio occorre modificare i sistemi di raccolta dei rifiuti, abbandonando progressivamente i depositi collettivi a favore della raccolta "porta a porta". I costi di investimento aggiuntivi generati da questo cambiamento saranno gradualmente compensati dal previsto calo dei costi di raccolta e trattamento dei rifiuti residui misti e dalle entrate ascrivibili ai materiali riciclati;
- **benefici** associati alla **maggiore disponibilità di materie prime (secondarie)**, che attenuano il rischio di aumento dei prezzi delle materie prime cui l'industria manifatturiera dell'UE dovrà probabilmente far fronte in futuro;
- **benefici** derivanti dalle **maggiori opportunità di recupero e riciclaggio dei rifiuti** nel mercato interno dell'UE (uso migliore delle infrastrutture esistenti di trattamento dei rifiuti e sviluppo di infrastrutture nuove e innovative, il tutto a vantaggio del settore della gestione dei rifiuti dell'UE);
- **costi e benefici** correlati al **migliore controllo, alla riduzione degli oneri amministrativi e alla semplificazione**;
- **creazione di posti di lavoro**, grazie alla maggiore richiesta di manodopera che di fatto caratterizza i livelli superiori della gerarchia dei rifiuti (tra cui la raccolta differenziata, il riutilizzo e il riciclaggio) rispetto alla discarica e all'incenerimento;
- **benefici in termini di accettazione sociale**. Le infrastrutture che servono per riutilizzare e riciclare i rifiuti sono in genere molto più tollerate dai cittadini rispetto agli impianti di smaltimento e d'incenerimento;
- **effetti positivi sull'ambiente**, sia diretti (migliore gestione dei rifiuti, minore inquinamento da rifiuti, anche nell'ambiente marino) e indiretti (diminuzione delle emissioni di gas a effetto

serra e dell'inquinamento atmosferico grazie al minor uso di materie prime vergini ed energia), con conseguenti effetti positivi sulla salute umana.

Alcuni di questi effetti (in particolare quelli inerenti al miglioramento della raccolta dei rifiuti, ai benefici ambientali e alla creazione di posti di lavoro) possono essere quantificati e monetizzati, altri, invece, possono soltanto essere descritti in modo più qualitativo (ad esempio, la diminuzione della dipendenza dalle importazioni di materie prime).

Gli effetti dell'opzione 1 ("piena attuazione") sono stati valutati rispetto al mantenimento dello status quo, mentre l'impatto delle opzioni 2 e 3 è stato determinato prendendo come riferimento lo scenario di piena attuazione.

Opzione 1 — Piena attuazione della normativa vigente

Si stima che in tutta l'UE28 i costi netti annuali di questa opzione (costi più elevati di raccolta/trattamento da cui occorre sottrarre i benefici ambientali) ammonteranno a 1500 milioni di euro nel periodo fino al 2020, per poi ridursi progressivamente a meno di 600 milioni di euro entro il 2035. L'aumento stimato dei posti di lavoro diretti è di 36 761 equivalenti a tempo pieno (ETP).

Opzione 2 — Semplificazione, migliori controlli, diffusione delle migliori pratiche

Per migliorare le statistiche, ad esempio tramite registri nazionali, sarà necessario un impegno supplementare per alcuni Stati membri, d'altro canto questa esigenza concorrerà ad abbassare i costi legati alla rendicontazione. Anche il sistema di segnalazione rapida richiederà un ulteriore impegno, sia alla Commissione che agli Stati membri, ma grazie ad esso potranno evitarsi successive procedure d'infrazione e investimenti inadeguati. La sostanziale semplificazione degli obblighi di rendicontazione che incombono agli Stati membri si tradurrà in risparmi, che potranno essere utilizzati per coprire gli eventuali costi netti generati dalle misure per potenziare i controlli. Infine, l'introduzione delle condizioni minime di funzionamento dei regimi di responsabilità estesa del produttore permetterà anche di aumentare l'efficacia di tali regimi in termini di costi.

Opzione 3 — Aggiornamento degli obiettivi unionali

La tabella sottostante riassume i principali effetti prodotti dalle varie subopzioni 3, descritte nella precedente sezione 4, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2030. Come si può desumere dalla tabella, la combinazione delle subopzioni 3.1, 3.2 e 3.3 (ossia le subopzioni da 3.4 a 3.7) garantisce il massimo rapporto costi/benefici, creando nel contempo più occupazione e riducendo una maggiore quantità di emissioni di gas a effetto serra.

Opzione	Costi finanziari (VAN 2014-2030), miliardi di euro (1)	Costi esterni (VAN 2014-2030), miliardi di euro (2)	Costi sociali netti (1 + 2)	Posti di lavoro (ETP nel 2030)	Gas serra (2030) milioni di tonnellate di CO ₂ eq	Gas serra (2014-2030) milioni di tonnellate di CO ₂ eq
Opzione 3.1 — obiettivo basso	-3,73	-3,96	-7,69	78,519	-23	-107
Opzione 3.1 — obiettivo alto	-8,41	-8,49	-16,91	137,585	-39	-214
Opzione 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107,725	-20	-183
Opzione 3.2 — Separazione dei metalli	-13,48	-10,05	-23,53	107,643	-24	-250
Opzione 3.3	5,64	-0,65	4,99	46,165	-13	-49
Opzione 3.4	-12,65	-13	-25,65	177,637	-44	-308
(1) Opzioni 3.5 e 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177,628	-44	-320
(2) Opzione 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

NB: i costi negativi equivalgono a benefici

Le opzioni da 3.4 a 3.7 prospettano una gestione coerente dei rifiuti nell'UE fondata sull'esperienza acquisita dagli Stati membri più avanzati: le restrizioni al collocamento in discarica sono introdotte gradualmente, in concomitanza al graduale aumento degli obiettivi di riciclaggio, evitando così di creare un eccesso di capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti residui, come gli inceneritori o altri impianti poco efficienti.

Rispetto allo scenario di “piena attuazione”, le opzioni da 3.4 a 3.7 comporteranno anche una riduzione supplementare dei rifiuti marini, del 7% entro il 2020 e del 23% entro il 2030, che si tradurrà in risparmi dell'ordine di 136 milioni di euro entro il 2030, principalmente grazie a minori costi di pulizia delle spiagge e minori danni ai pescherecci e alle attrezzature da pesca.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

La tabella in appresso illustra il contributo relativo di ciascuna opzione agli obiettivi principali descritti nella sezione 3, da cui si desume che:

- l'opzione 2 è un utile supporto all'attuazione degli obiettivi vigenti, ma diviene indispensabile se si adottano i nuovi obiettivi proposti. Le misure delineate nell'ambito dell'opzione 2 contribuiscono alla realizzazione della maggior parte degli obiettivi e vanno considerate “misure di accompagnamento” che concorrono a migliorare il rispetto della normativa e la realizzazione degli obiettivi;

- le opzioni 3.1, 3.2 e 3.3, prese singolarmente, non consentono di ottenere i risultati migliori in termini di coerenza tra gli obiettivi proposti e il rapporto costi/benefici. L'opzione 3.4 con la proroga del divieto di smaltimento in discarica (ossia l'opzione 3.7) pare la più interessante;
- l'opzione 3.4 non presenta vantaggi particolari rispetto alle opzioni 3.5 e 3.6: da un lato, la definizione di obiettivi diversi per i diversi Stati membri comporta l'aumento del valore attuale netto (VAN) poiché alcuni Stati membri beneficiano prima dei vantaggi derivanti da una migliore gestione dei rifiuti, dall'altro tale differenziazione rende la legislazione più complessa.

	Obiettivo 1 — Semplificazione	Obiettivo 2 — Migliori controlli	Obiettivo 3 — Diffusione delle migliori pratiche	Obiettivo 4 — Efficienza delle risorse
Opzione 1	0	0	0	0
Opzione 2	+++	+++	++	+
Opzione 3				
Opzione 3.1 — obiettivo basso	+	+	++	+
Opzione 3.1 — obiettivo alto	+	+	+++	++
Opzione 3.2	+	+	++	+
Opzione 3.3	+++	++	+++	++
Opzione 3.4	++	++	+++	+++
Opzione 3.5	++	++	+++	+++
Opzione 3.6	+++	+++	+++	+++
Opzione 3.7				

Si propone pertanto la combinazione delle opzioni 2 e 3.7. Rispetto alla piena attuazione (opzione 1), questa combinazione comporterà svariati benefici in termini di:

- riduzione degli oneri amministrativi, in particolare per le PMI, semplificazione e migliore attuazione anche attraverso obiettivi commisurati allo scopo;
- creazione di posti di lavoro - più di 180 000 posti di lavoro diretti potrebbero essere creati entro il 2030, la maggior parte dei quali impossibili da delocalizzare fuori dell'UE;
- riduzione delle emissioni di gas a effetto serra - tra il 2014 e il 2030 potrebbe essere evitato il rilascio di circa 443 milioni di tonnellate di gas a effetto serra;
- reimmissione di materie prime secondarie nell'economia — oltre il doppio dei rifiuti urbani e di imballaggio riciclati nel 2011. Le misure proposte fungeranno da catalizzatore per garantire l'attuazione di tutti gli obiettivi unionali, il che contribuirà a coprire tra il 10% e il 40% (in funzione della materia) della domanda totale di materie prime dell'UE;

- effetti positivi per la competitività dell'UE nei settori della gestione e del riciclaggio dei rifiuti, nonché per il settore manifatturiero (rafforzamento della responsabilità estesa del produttore, riduzione dei rischi connessi all'accesso alle materie prime e al loro prezzo);
- 7% in meno di rifiuti marini entro il 2020 e 24% in meno entro il 2030.

Gli obiettivi di medio termine proposti daranno agli Stati membri e agli operatori del settore un chiaro segnale, in base al quale potranno adattare, per tempo e con il dovuto grado di sicurezza, le loro strategie e i loro investimenti. È un fatto comprovato che una migliore gestione dei rifiuti urbani e d'imballaggio e il concomitante divieto del collocamento in discarica fungono da catalizzatori per la gestione di tutti gli altri tipi di rifiuti.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Gli Stati membri raccolgono e trasmettono già alla Commissione (Eurostat/DG ENV) le statistiche più importanti sulla produzione e sul trattamento dei rifiuti (riciclaggio, recupero, collocamento in discarica). La proposta non introduce nuovi obiettivi, ma aggiorna quelli esistenti, ne chiarisce alcuni e sopprime quelli obsoleti.

Con l'ausilio dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ogni tre anni si analizzeranno le ultime statistiche e proiezioni disponibili per determinare la distanza dagli obiettivi, in particolare nel contesto della procedura di segnalazione rapida qui proposta. L'AEA intende inoltre aggiornare regolarmente le proprie valutazioni ex ante (modelli) ed ex post dei risultati conseguiti dagli Stati membri sul fronte della gestione dei rifiuti urbani. È possibile che in futuro siano introdotti anche altri tipi di indicatori, come ad esempio il potenziale quantitativo di rifiuti che l'economia dell'UE perde ogni anno e l'uso delle materie prime secondarie nei prodotti e sul mercato.