



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.11.2009
COM(2009) 633 definitivo

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

**SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA RELATIVA AI
RIFIUTI**

**Direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti,
Direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi,
Direttiva 75/439/CEE concernente gli oli usati,
Direttiva 86/278/CEE sui fanghi di depurazione,
Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio,
Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti e
Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche**

NEL PERIODO 2004-2006

{SEC(2009)1586}

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

**SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA RELATIVA AI
RIFIUTI**

**Direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti,
Direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi,
Direttiva 75/439/CEE concernente gli oli usati,
Direttiva 86/278/CEE sui fanghi di depurazione,
Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio,
Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti e
Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche**

NEL PERIODO 2004-2006

{SEC(2009)1586}

1. INTRODUZIONE

La presente relazione è finalizzata a informare le altre istituzioni comunitarie, gli Stati membri e il pubblico in merito all'attuazione della legislazione dell'UE relativa ai rifiuti nel periodo 2004-2006. La relazione riguarda le direttive 2006/12/CE relativa ai rifiuti 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi, 75/439/CEE concernente gli oli usati, 86/278/CEE sui fanghi di depurazione, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e 2000/53/CE sui veicoli fuori uso.

La presente relazione è stata elaborata a norma dell'articolo 5 della direttiva 91/692/CEE per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente. Si basa su informazioni fornite dagli Stati membri, integrate da conclusioni tratte da altri studi della Commissione e da statistiche interne. Altre informazioni sono reperibili nelle relazioni preparate per la Commissione e pubblicate all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm>.

La presente relazione è integrata da due distinte relazioni riguardanti, rispettivamente, il regolamento relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti¹ e la direttiva sui veicoli fuori uso². Pertanto qui vengono presentati soltanto dei brevi sommari delle principali risultanze di tali relazioni.

Un allegato alla relazione contiene vari particolari sull'attuazione di specifiche disposizioni delle direttive indicate nel titolo.

¹ Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti, COM(2009) 282 definitivo
(<http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm>)

² Si veda: http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm.

2. TEMPESTIVITÀ E QUALITÀ DELLE RELAZIONI

Per consentire sia alle relazioni triennali sull'attuazione sia ai dati annuali sullo stato d'avanzamento di raggiungere gli obiettivi stabiliti, è necessario che gli Stati membri adempiano più disciplinatamente agli obblighi in materia di comunicazione delle informazioni. Per quanto concerne la presente relazione, 14 Stati membri non hanno inviato in tempo tutte le relazioni d'attuazione previste. Quanto ai dati annuali sul riciclaggio e sul recupero dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), di veicoli fuori uso (ELV) e di imballaggi, nel 2006 circa un terzo degli Stati membri non ha risposto in tempo. In molti casi le risposte sono state incomplete e la qualità delle relazioni era eterogenea. Queste circostanze potrebbero essere dovute, entro certi limiti, alla formulazione talora ambigua di alcune domande dei questionari d'attuazione, ma in molti casi gli Stati membri hanno omesso completamente di rispondere a determinate domande o hanno fornito risposte oscure o fuorvianti.

Alla luce dei risultati esposti nella presente relazione, la Commissione potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di snellire le domande per renderle più specifiche. Inoltre le relazioni dei vari Stati membri utilizzano differenti metodologie di comunicazione dei dati annuali relativi al riciclaggio e al recupero, il che può rendere necessaria un'ulteriore armonizzazione. La Commissione ha iniziato a occuparsi della questione, in stretta collaborazione con i servizi statistici e gli esperti nazionali.

3. LA DIRETTIVA 2006/12/CE RELATIVA AI RIFIUTI

Gli obblighi, le definizioni e i principi fondamentali riguardanti la gestione dei rifiuti nella Comunità sono stabiliti dalla direttiva 2006/12/CE sui rifiuti (direttiva quadro relativa ai rifiuti). La direttiva presenta una definizione del termine "rifiuto", obbliga gli Stati membri a creare reti adeguate di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, introduce una gerarchia della gestione dei rifiuti anteponendo la prevenzione al recupero e collocando l'opzione dello smaltimento in fondo alla scala. La direttiva obbliga gli Stati membri a garantire che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza mettere a repentaglio la salute umana e l'ambiente, e vieta l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollati dei rifiuti. Impone agli Stati membri di elaborare piani nazionali di gestione dei rifiuti (WMP) e introduce l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per la gestione dei rifiuti.

Nel 2009, per questioni connesse alla direttiva quadro sui rifiuti erano ancora pendenti 11 procedimenti per inosservanza strutturale e diffusa dell'obbligo di affrontare il problema dello scarico illegale di rifiuti, 10 procedimenti per applicazione scorretta, 4 procedimenti attinenti alla pianificazione della gestione dei rifiuti e 3 procedimenti per mancata conformità della legislazione nazionale alla direttiva.

Tutti gli Stati membri hanno confermato di avere recepito la direttiva nella legislazione nazionale. Gli obblighi fondamentali volti ad assicurare una gestione dei rifiuti rispettosa dell'ambiente sono stati recepiti in tutti gli Stati membri, nonostante in alcuni paesi persistano problemi, specialmente per quanto riguarda la creazione di infrastrutture complete per la gestione dei rifiuti. Al tempo stesso esistono ampie divergenze nell'applicazione della gerarchia dei rifiuti e nell'utilizzo dei rifiuti come risorsa.

Il grado di riciclaggio/recupero varia sia nel caso dei rifiuti in generale, sia nel caso di flussi di rifiuti particolari. L'incremento dei tassi di riciclaggio e di recupero negli anni passati è

dipeso in parte dall'attuazione degli obblighi previsti dalle direttive sul riciclaggio e in parte dalle misure nazionali per la gestione dei rifiuti (in quest'ultimo caso, dalle misure riguardanti i rifiuti derivanti da costruzioni e demolizioni e i rifiuti organici). Tuttavia sussistono ampie potenzialità di riciclaggio ancora da sfruttare, con la conseguenza che oltre la metà delle risorse esistenti è bloccata in rifiuti completamente inutilizzati³.

Finora la politica di prevenzione non è stata efficiente: appare caratterizzata da azioni limitate e circoscritte adottate da singoli Stati membri, ma pressoché priva di misure coerenti su larga scala. Ciò potrebbe essere dovuto alla scarsa attenzione rivolta alla prevenzione dei rifiuti dalla versione originaria della direttiva ma la situazione dovrebbe cambiare quando entreranno in vigore gli obblighi stabiliti dalla direttiva⁴ rivista sotto questo aspetto.

4. DIRETTIVA 91/689/CEE RELATIVA AI RIFIUTI PERICOLOSI

La direttiva introduce una definizione precisa e uniforme dei rifiuti pericolosi e mira a garantirne una gestione rispettosa dell'ambiente. La gestione di rifiuti pericolosi è sottoposta a una serie di controlli, oltre a quelli previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti, che comprendono l'obbligo di rintracciabilità, il divieto di mescolare i rifiuti pericolosi con quelli di altra natura, la notifica alla Commissione di rifiuti che evidenziano caratteristiche di pericolosità pur non essendo classificati pericolosi.

In alcuni casi le risposte degli Stati membri non sono state abbastanza precise per chiarire se la direttiva fosse stata attuata debitamente. In particolare, permangono dei dubbi a proposito dell'applicazione del divieto di mescolare i rifiuti, nonché delle relative esenzioni da questo divieto e dall'obbligo di ottenere autorizzazioni. Diversi Stati membri non hanno garantito la regolarità delle ispezioni. Altre preoccupazioni riguardano l'obbligo dei fabbricanti di presentare relazioni. È stato individuato un caso di mancanza di regole chiare in materia di imballaggio ed etichettatura di rifiuti pericolosi, che necessita di ulteriori verifiche.

5. DIRETTIVA 75/439/CEE SULL'ELIMINAZIONE DEGLI OLI USATI

La direttiva sugli oli usati è finalizzata a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri e a creare un sistema coerente di raccolta, trattamento, deposito e smaltimento di tali oli, al fine di proteggere l'ambiente dagli effetti nocivi causati dallo scarico, dal deposito o dal trattamento di oli usati. Gli Stati membri sono tenuti a istituire sistemi di registrazione, autorizzazione e supervisione delle attività che comportano il trattamento o lo smaltimento di oli usati. Nella gestione degli oli usati la priorità viene data innanzitutto alla rigenerazione, seguita dalla combustione, dalla distruzione, dal deposito o dallo smaltimento controllati.

La direttiva è stata recepita da tutti gli Stati membri nella legislazione nazionale. Le risposte degli Stati membri indicano che sono stati creati appropriati meccanismi di autorizzazione e controllo al fine di prevenire gli effetti nocivi per l'ambiente e la salute umana provocati dalla gestione degli oli usati. Tuttavia la pratica del trattamento ha dimostrato che la direttiva non ha determinato i risultati attesi dalla promozione della rigenerazione degli oli usati: nonostante l'obbligo giuridico di promuovere la rigenerazione, la combustione è stata l'opzione più popolare nell'UE. In effetti la Commissione ha avviato una serie di

³ European Atlas of Secondary Raw Materials, 2004 Status Quo and Potentials, gennaio 2008, Prognos.

⁴ Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

procedimenti d'infrazione ma, dopo avere approfondito l'analisi della tendenza prevalente nella gestione degli oli usati, è giunta alla conclusione che, dai punti di vista ambientale ed economico, la rigenerazione non era più conveniente della combustione. Di conseguenza i procedimenti d'infrazione relativi a questo punto sono stati archiviati e la direttiva quadro sui rifiuti rivista non assegna più la priorità assoluta alla rigenerazione, consentendo però ai paesi che vogliono promuoverla di prescrivere che gli oli usati continuino ad essere trattati con questo metodo.

6. DIRETTIVA 86/278/CEE SUI FANGHI DI DEPURAZIONE

La direttiva 86/278/CEE è stata adottata 20 anni fa per disciplinare l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura ed evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sulle persone.

L'analisi dei provvedimenti adottati negli Stati membri e la descrizione delle pratiche relative all'applicazione non indicano l'esistenza di problemi di attuazione. Al tempo stesso alcuni segnali inducono a pensare che la direttiva possa avere una portata troppo ristretta e porsi obiettivi troppo limitati. Successivamente alla sua adozione, diversi Stati membri hanno fissato e fatto rispettare valori più stringenti per le concentrazioni di metalli pesanti, e stabilito degli obblighi in relazione ad altri contaminanti. La valutazione d'impatto della Commissione, in fase di realizzazione, mira a stabilire se si debbano porre in essere misure più rigorose, nonché ad esaminare la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della direttiva ad altri tipi di fanghi e di applicazioni in campi diversi dall'agricoltura.

7. DIRETTIVA 94/62/CE SUGLI IMBALLAGGI E I RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

La direttiva sugli imballaggi mira ad armonizzare le misure nazionali onde prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente e garantire il funzionamento del mercato interno. La direttiva contiene disposizioni sulla prevenzione, il recupero e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e sul riutilizzo degli imballaggi. La direttiva stabilisce obiettivi di riciclaggio e recupero, obbliga gli Stati membri a introdurre programmi di raccolta per i rifiuti di imballaggio e stabilisce dei requisiti minimi che tutti gli imballaggi devono soddisfare per venire immessi sul mercato comunitario.

La direttiva è stata recepita adeguatamente da tutti gli Stati membri e il livello generale della sua attuazione è soddisfacente. Nel 2009 non vi erano procedimenti d'infrazione pendenti.

La direttiva ha determinato effetti ambientali positivi dovuti ai tassi stabili di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio⁵. Nel periodo di riferimento 2004-2006 la quantità di rifiuti di imballaggio generati era in aumento (in parte per effetto dell'allargamento dell'UE del 2004), mentre i tassi di riciclaggio e recupero si mantenevano stabili, registrando soltanto un leggero calo complessivo. Nel 2006 otto Stati membri non hanno raggiunto uno o più obiettivi di riciclaggio/recupero prescritti. I programmi di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sono stati attuati in tutta l'UE, sia pure con diversi gradi di efficienza, e la sensibilizzazione dei consumatori all'esigenza di gestire gli imballaggi e i rispettivi rifiuti in modo rispettoso dell'ambiente è stata al centro dell'attenzione di tutti gli Stati membri.

⁵ Si veda: Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 94/62/CE, SEC(2006) 1579, <http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/report.htm>.

Tuttavia il modo in cui gli obblighi fondamentali sono stati attuati e se ne è imposto il rispetto è stato contestato da talune parti interessate, e ha indotto la Commissione ad avviare un'indagine più approfondita della situazione.

Per quanto riguarda gli impatti della direttiva sul mercato interno, negli ultimi anni si sono svolte, fra la Commissione e gli Stati membri, discussioni di natura giuridica che vertevano sulla compatibilità delle misure nazionali – adottate per ridurre l'impatto ambientale dei contenitori di bevande e della quantità di rifiuti che ne derivano – con le regole che disciplinano il mercato interno. Sebbene le finalità generali di tali misure vengano spesso giustificate con ragioni ambientali, alcune misure nazionali sono eccessive e rischiano di impedire in modo sproporzionato l'uso e la commercializzazione delle bevande e dei loro contenitori. Nell'intento di prevenire ulteriori problemi relativi al mercato interno e di ridurre le discussioni di natura giuridica con gli Stati membri, la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Imballaggi di bevande, sistemi di deposito cauzionale e libera circolazione delle merci" che sintetizza le soluzioni trovate e sviluppate finora.⁶

8. DIRETTIVA 1999/31/CE RELATIVA ALLE DISCARICHE DI RIFIUTI

La direttiva sulle discariche di rifiuti è finalizzata a prevenire o ridurre gli effetti negativi delle discariche di rifiuti sull'ambiente, in particolare sulle acque superficiali, sulle acque freatiche, sul suolo, sull'atmosfera e sulla salute umana. La direttiva stabilisce requisiti tecnici stringenti per le discariche, obblighi specifici per l'accettazione dei rifiuti nelle discariche, e introduce delle categorie di discariche distinte a seconda dei rifiuti da smaltire. La direttiva obbliga gli Stati membri ad assicurare che le discariche siano gestite previo rilascio di autorizzazioni da parte delle autorità nazionali competenti. Una delle disposizioni fondamentali fissa gli obiettivi di una graduale riduzione dei flussi di rifiuti urbani biodegradabili conferiti in discarica per ridurre le emissioni di metano unita a prescrizioni tecniche per la cattura e il trattamento dei gas prodotti nelle discariche.

A livello pratico l'attuazione della direttiva sulle discariche permane molto insoddisfacente e necessita di ulteriori notevoli sforzi volti a migliorarla. A dieci anni di distanza dall'adozione della direttiva, non tutti gli Stati membri hanno dichiarato di averne recepito e attuato tutte le disposizioni e la Commissione continua a intentare nei confronti degli Stati membri un numero notevole di procedimenti d'infrazione per recepimento o attuazione scorretti della legislazione in questione.

La Commissione riceve quotidianamente un gran numero di denunce relative a discariche illegali prive delle autorizzazioni prescritte dalla legislazione comunitaria relativa ai rifiuti, le quali provocano gravi effetti negativi per l'ambiente e creano rischi per la salute delle persone. Queste denunce hanno evidenziato l'esistenza di notevoli carenze di attuazione, che costituiscono una caratteristica generale e persistente in gran parte dell'UE. Nei casi osservati, gli Stati membri hanno spesso tollerato a lungo gravi carenze, senza provvedere a porre fine alle attività illecite e a punirle⁷. Un gran numero di discariche non è conforme alla direttiva ed esiste il rischio reale che una grande maggioranza di Stati membri non rispetti il termine del 16 luglio 2009, entro il quale tutte le discariche che esistevano anteriormente all'entrata in

⁶ GU C 107 del 9.5.2009, pag. 1 (si veda: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/deposit_systems_en.htm).

⁷ Si veda: Documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione del diritto dell'ambiente della Comunità europea, SEC (2008)2876 del 18.11.2008, pag. 12.

vigore della direttiva e che non sono conformi alle norme dovranno ottemperare agli obblighi previsti (fatte salve le deroghe particolari). Soltanto nove Stati membri dichiarano di avere raggiunto gli obiettivi del 2006 per la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili smaltiti in discarica e la cattura dei gas prodotti nelle discariche appare insufficiente.

Il problema sembra particolarmente acuto nell'UE-10, dove le discariche continuano a costituire l'opzione prevalente, giacché non sono disponibili infrastrutture per la gestione alternativa dei rifiuti. Nonostante i rapidi progressi compiuti in questi paesi nella chiusura delle discariche non conformi alle disposizioni della direttiva, si devono intensificare gli sforzi per garantire una situazione di completa conformità.

Nel 2009, per motivi attinenti alla direttiva sulle discariche erano in corso 13 procedimenti nei confronti di Stati membri per mancata conformità e 11 per scorretta applicazione. Per reazione a questa sistematica inosservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo di attuare debitamente la legislazione comunitaria sui rifiuti, la Commissione ha adottato un approccio strategico: è stata intentata una serie di procedimenti d'infrazione e di azioni giudiziarie definiti "orizzontali", motivati dalla mancanza di infrastrutture e di efficaci misure attuative nazionali. Le iniziative suddette sono state illustrate mediante un gran numero di casi concreti. Questo approccio consente di risolvere i problemi più diffusamente di quanto avverrebbe se si concentrasse l'attenzione sui casi di singole discariche.

9. DIRETTIVA 2002/96/CE SUI RIFIUTI DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE

Si stima che attualmente nell'UE vengano prodotti 8,3-9,1 milioni di tonnellate annue di rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), che secondo stime recenti raggiungeranno circa 12,3 milioni di tonnellate nel 2020. I RAEE devono essere gestiti in maniera controllata a causa delle quantità e della natura spesso pericolosa, ma anche perché contengono risorse di valore. La direttiva sui RAEE è finalizzata a ridurre gli impatti ambientali dello smaltimento di questo flusso di rifiuti e a ottimizzarne la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero, in un contesto di rigorose norme ambientali e sanitarie. I principali partner commerciali dell'UE hanno seguito l'esempio europeo e promulgato legislazioni analoghe (ad esempio, Cina, Corea, Giappone e qualche Stato USA).

Nonostante l'esistenza della direttiva, si segnala che soltanto un terzo dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche della Comunità viene trattato in modo appropriato. Gli altri due terzi vanno in discarica e potenzialmente anche in impianti di trattamento non conformi alle norme, all'interno o all'esterno dell'UE. Persiste un vasto commercio illegale di rifiuti elettrici ed elettronici con paesi extracomunitari. I prodotti trattati in modo inappropriato creano gravi rischi per l'ambiente e la salute. L'obiettivo della raccolta di 4 kg per persona all'anno non riflette fedelmente la situazione dei singoli Stati membri, e nel 2006 non è stato raggiunto da cinque Stati membri (altri due non hanno comunicato informazioni al riguardo). Tutti i dieci obiettivi di riciclaggio applicabili sono stati raggiunti soltanto da cinque Stati membri e tutti i nove obiettivi fissati per il recupero soltanto da quattro. Nel 2009 erano in corso procedimenti d'infrazione nei confronti di 14 Stati membri per non conformità alla direttiva RAEE, e nei confronti di uno di essi per mancata comunicazione. Vi erano inoltre otto procedimenti pendenti per mancata conformità alla direttiva RoHS collegata (riguardante le restrizioni dell'impiego di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche).

Nel dicembre 2008 la Commissione europea ha proposto una rifusione della direttiva RAEE per ovviare ad alcune delle carenze di attuazione osservate, per fare fronte al flusso in rapida crescita di rifiuti di tali prodotti e per rafforzare l'esecutività della legislazione di cui trattasi.

10. DIRETTIVA 2000/53/CE RELATIVA AI VEICOLI FUORI USO

La direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso (direttiva ELV)⁸ è finalizzata a prevenire la produzione di rifiuti risultanti dai veicoli fuori uso e ad incoraggiare il riutilizzo, il riciclaggio e altre forme di recupero di tali veicoli e dei rispettivi componenti. Stabilisce i requisiti per il trattamento dei rifiuti in questione e promuove la progettazione dei veicoli che ne agevoli il riciclaggio futuro. I particolari relativi all'attuazione di questa direttiva sono specificati in una relazione a sé stante della Commissione.

Gli Stati membri hanno segnalato un livello di attuazione formale abbastanza buono. Tutti gli Stati membri hanno adottato provvedimenti di trasposizione della direttiva e avviato iniziative per istituire i sistemi di gestione dei rifiuti prescritti, ma alcune disposizioni della direttiva non sono state ancora trasposte pienamente o correttamente.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica delle disposizioni di legge, gli Stati membri sono riusciti a fornire una quantità di informazioni maggiore di quella relativa al periodo di riferimento precedente, ma rimane difficile valutare, sulla base delle relazioni nazionali, come funzionino in pratica i sistemi di gestione degli ELV. Il numero costantemente elevato di procedimenti d'infrazione avviati dalla Commissione induce a ritenere che nella pratica l'applicazione non abbia ancora raggiunto un livello accettabile: nel 2009 erano pendenti nove procedimenti per mancata conformità alla direttiva, attinenti anche a definizioni e principi di base (ad esempio, la definizione dei veicoli fuori uso o l'obbligo di conferire tali veicoli agli impianti di trattamento autorizzati). Sono stati altresì avviati sei procedimenti d'infrazione contro Stati membri per mancata comunicazione di informazioni sull'attuazione.

Nel 2008 sono stati comunicati per la prima volta i livelli di riutilizzo, riciclaggio e recupero raggiunti nel 2006. Dalle 25 relazioni ricevute dalla Commissione emerge che nel 2006 l'obiettivo dell'80% di riutilizzo/riciclaggio è stato raggiunto da 19 Stati membri, e l'obiettivo dell'85%⁹ di riutilizzo/recupero soltanto da 13 Stati membri, un risultato insoddisfacente. La Commissione ha scritto agli Stati membri che non hanno raggiunto gli obiettivi chiedendo spiegazioni in proposito.

11. REGOLAMENTO (CEE) N. 259/93 DEL CONSIGLIO SULLE SPEDIZIONI DI RIFIUTI

Il regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio sulle spedizioni di rifiuti (WSR) recepisce nella legislazione comunitaria la convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento. Il regolamento organizza la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, onde consentire alla Comunità nel suo insieme di smaltire i propri rifiuti e a ciascuno Stato membro di mirare individualmente al conseguimento dello stesso obiettivo, tenendo conto delle condizioni geografiche e della necessità di impianti specializzati per gestire taluni tipi di rifiuti. Gli obblighi relativi alla

⁸ GU L 269 del 21.10.2000, pag. 34.

⁹ Si veda: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/elvs>.

presentazione di relazioni previsti dalla convenzione di Basilea e dal regolamento riguardano le spedizioni di rifiuti pericolosi (finora i rifiuti inclusi nella lista verde non comportano l'obbligo di presentare relazioni).

Nel mese di giugno 2009 la Commissione ha adottato una relazione sulla generazione, il trattamento e la spedizione transfrontaliera di rifiuti pericolosi e di altra natura negli Stati membri per il periodo compreso fra il 2001 e il 2006, la quale indica che:

- nel periodo di riferimento, fra il 2001 e il 2005, la quantità di rifiuti pericolosi generati dall'UE-15 è aumentata del 22% (pari al 4% annuo circa), mentre la quantità generata dall'UE-25 non ha denotato alcuna particolare tendenza;
- fra il 2001 e il 2005 le spedizioni di rifiuti pericolosi in entrata o in uscita dal territorio dell'UE-15 sono raddoppiate e hanno raggiunto, rispettivamente, 5,4 e 3,5 milioni di tonnellate;
- circa l'85% (40 milioni di tonnellate) di rifiuti pericolosi spediti era destinato al recupero;
- il 95% dei rifiuti pericolosi in entrata nel territorio dell'UE-15 nel periodo di riferimento era originario dell'UE-25 e dei paesi dell'EFTA, mentre soltanto l'1% proveniva da paesi esterni all'OCSE;
- si stima che nel 2005 il 90% dei rifiuti pericolosi della Comunità sia stato trattato nel paese d'origine;
- circa il 90% dei rifiuti pericolosi spediti è rimasto all'interno dell'UE-15, mentre il 98% dei rifiuti in uscita dall'UE-15 nel periodo di riferimento aveva come destinazione l'UE-25 e l'EFTA.

Altri particolari sull'applicazione di questa normativa sono reperibili nelle relazioni della Commissione all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm>.

Purtroppo la segnalazione di specifici incidenti/infortuni e/o spedizioni illegali è stata, con rare eccezioni, inadeguata, oscura e presumibilmente non realistica. Questo è un aspetto importante da migliorare in futuro, dato che ogni anno viene notificato alla Commissione un numero notevole di spedizioni illegali, riguardanti in particolare rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche e da veicoli fuori uso.

12. L'AZIONE DELLA COMMISSIONE PER MIGLIORARE L'ATTUAZIONE

Nel 2006 il settore ambientale ha registrato circa 1/5 di tutti i casi di mancata osservanza del diritto comunitario indagati dalla Commissione e rimane il settore con il numero più elevato di procedimenti aperti. L'ambiente dà origine al 10% circa di tutte le interrogazioni parlamentari poste alla Commissione e continua a costituire il principale oggetto del 35% delle petizioni gestite dalla commissione per le petizioni. Oltre il 20% di tutti i procedimenti avviati per infrazione del diritto dell'ambiente hanno attinenza con la legislazione sui rifiuti.

A causa dello stato profondamente insoddisfacente dell'attuazione della legislazione comunitaria in materia di rifiuti, comprese le persistenti carenze di applicazione, la Commissione ha concentrato la propria attenzione sulla situazione e ha avviato una serie di azioni per contribuire a migliorarla.

A tal fine si svolgono regolarmente verifiche di conformità e si aprono continuamente nuovi procedimenti d'infrazione connessi alla legislazione in materia di rifiuti. Il nuovo approccio "orizzontale" adottato dalla Commissione, che abbraccia una molteplicità di casi d'infrazione connessi alla direttiva sulle discariche di rifiuti, deve consentire di affrontare in ogni singolo procedimento una casistica più ampia, in modo da accelerare l'azione giudiziaria. La Commissione riceve regolarmente un gran numero di denunce, petizioni e lettere da cittadini, ONG e altre istituzioni comunitarie, che costituiscono una fonte preziosa di informazioni sull'effettivo stato di applicazione della legislazione in materia di rifiuti. Le informazioni desunte da queste fonti vengono verificate tramite la corrispondenza che la Commissione intrattiene con gli Stati membri e di cui si avvale per chiedere ulteriori informazioni o per portare i problemi a conoscenza delle autorità.

La Commissione incontra regolarmente e a vari livelli rappresentanti di Stati membri e altre parti interessate: rientrano in questa attività gli incontri con gli esperti nazionali del Comitato per l'adeguamento al progresso tecnico, gli incontri ad alto livello con dirigenti dei settori ambientali, gli incontri ad hoc con una molteplicità di esperti e le frequenti consultazioni delle parti interessate. Tali incontri, tra i 20 e i 30 all'anno, consentono di scambiare informazioni sulle buone pratiche, discutere questioni di attuazione e fornire chiarimenti sulla legislazione. La Commissione ha adottato una serie di misure di attuazione (decisioni di comitatologia) che chiariscono la legislazione, e ha preparato documenti orientativi non vincolanti, riguardanti fra l'altro le direttive relative a RAEE, ELV, batterie, rifiuti. Vengono fornite regolarmente interpretazioni giuridiche e, se necessario, si rivede la legislazione per aggiornarla rispetto ai progressi compiuti nella gestione dei rifiuti (si vedano, ad esempio, le revisioni della direttiva quadro relativa ai rifiuti, del regolamento sulla spedizione dei rifiuti, della lista dei rifiuti, degli obiettivi relativi ai veicoli fuori uso, delle direttive in materia di RAEE e RoHS).

A partire dal 2007 la Commissione ha preso delle misure aggiuntive per migliorare l'attuazione della legislazione in materia di rifiuti lanciando una serie di azioni volte a promuoverne l'osservanza, fra cui 36 eventi finalizzati ad accrescere la sensibilizzazione e a favorire lo scambio di informazioni, documenti di orientamento per gli Stati membri concernenti una serie di questioni fondamentali della legislazione comunitaria in materia di rifiuti, azioni congiunte per garantire l'osservanza della legislazione di cui trattasi e attività congiunte d'ispezione negli Stati membri in stretta collaborazione con l'IMPEL (rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente), l'istituzione di una fase pilota per un help-desk relativo all'attuazione della legislazione comunitaria in materia di rifiuti. Gli incontri con gli Stati membri e con le parti interessate sono proseguiti. Si stanno eseguendo ulteriori studi per valutare quale sia il modo migliore per affrontare in futuro i problemi di attuazione, compreso uno studio di fattibilità relativo alla creazione di un organismo europeo per il monitoraggio e il sostegno all'attuazione della legislazione in materia di rifiuti.

13. CONCLUSIONI

Nonostante la legislazione comunitaria sia piuttosto ben trasposta in quella nazionale, ancorché talora con notevoli ritardi, il fatto che non si provveda efficacemente a farla rispettare determina in pratica una diffusa inosservanza degli obiettivi concordati per la protezione ambientale. Nel periodo di riferimento 2004-2006 l'attuazione e "l'applicazione reale" della legislazione sui rifiuti continuano ad essere insoddisfacenti in molti settori. Ciò conferma le osservazioni precedenti, che avevano già indotto la Commissione ad accelerare i suoi sforzi per aiutare gli Stati membri a migliorarne l'attuazione. Al tempo stesso la qualità

delle informazioni fornite denota l'esigenza di migliorarle, ad esempio introducendo degli indicatori di monitoraggio disponibili pubblicamente che possano agevolare un'indagine più approfondita sullo stato dell'attuazione, nonché sull'efficacia e sull'efficienza della legislazione in materia di rifiuti, in linea con il “programma per legiferare meglio nell'Unione europea” della Commissione.

Come dimostra il numero elevato di procedimenti d'infrazione, lo stato dell'applicazione pratica della direttiva quadro, della direttiva sulle discariche e del regolamento sulla spedizione di rifiuti rimane critico e necessita di sforzi coordinati per garantire la conformità alla legislazione vigente. Sono necessarie azioni per ovviare a notevoli carenze dell'infrastruttura di gestione dei rifiuti, per affrontare la situazione di una gran quantità di discariche illegali in un buon numero di Stati membri e molte spedizioni illegali di rifiuti, prevalentemente di prodotti elettronici e veicoli fuori uso. È particolarmente auspicabile che, insieme alla Commissione, gli Stati membri e l'IMPEL intensifichino le azioni volte a colmare le lacune nell'attuazione della direttiva relativa alle discariche. In vari Stati membri anche i risultati delle direttive sui RAEE, sugli imballaggi e sugli ELV sono rimaste al di sotto degli obiettivi vincolanti concordati e sono tuttora aperti numerosi casi d'infrazione.

Nonostante i progressi realizzati in alcuni Stati membri, permane la necessità di compiere ampi sforzi per attuare la legislazione in materia di rifiuti in molti paesi. Alcuni problemi segnalati sono comuni, in particolare, ai paesi che hanno aderito all'Unione nel 2004, nei quali oltre il 90% dei rifiuti continua ad essere conferito in discarica. È necessario intensificare gli sforzi per rendere le infrastrutture per la gestione dei rifiuti conformi a quanto previsto dalla legislazione comunitaria, fra cui gli obblighi di creare sistemi di raccolta differenziata per i diversi flussi di rifiuti, provvedere all'educazione dei cittadini, investire nel trattamento preliminare dei rifiuti prima dello smaltimento finale. Questi sforzi sono cruciali per fare sì che la lettera della legge protegga efficacemente l'ambiente e la salute umana.