

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti»

(COM(2003) 301 def.)

(2004/C 80/14)

La Commissione europea, in data 28 maggio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Buffetaut in data 14 novembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, in data 11 dicembre 2003, nel corso della 404^a sessione plenaria, con 29 voti a favore e 3 contrari, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il problema della prevenzione, del riciclo, delle diverse forme di recupero e dell'eliminazione dei rifiuti rappresenta una questione fondamentale per lo sviluppo sostenibile delle nostre società. Per questo motivo, la Commissione intende definire, nell'ambito del Sesto programma di azione per l'ambiente, una strategia tematica per la prevenzione e il riciclo dei rifiuti, considerato anche che il volume globale di rifiuti continua ad aumentare nonostante le politiche di prevenzione e di recupero condotte da anni. Per di più, l'adesione all'Unione europea di dieci nuovi Stati membri non farà che accrescere le dimensioni del problema.

1.2. Nell'Unione europea vengono prodotti complessivamente circa 1,3 miliardi di tonnellate di rifiuti l'anno (ad esclusione dei rifiuti agricoli), pari a 3,5 tonnellate pro-capite annue. Secondo i dati forniti dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEE), la maggior parte dei rifiuti prodotti nell'UE rientra in cinque grandi categorie: rifiuti industriali (26 %), rifiuti di cava e miniera (29 %) ⁽¹⁾, rifiuti da costruzione e demolizione (22 %), rifiuti solidi urbani (14 %) e rifiuti agricoli e forestali (dei quali è particolarmente difficile stimare la quantità). Il 2 % di tali rifiuti, ossia circa 27 milioni di tonnellate, è pericoloso.

1.3. È stato osservato che il volume totale di rifiuti continua ad aumentare. Tuttavia, laddove sono state adottate politiche settoriali volontarie (come quella per i rifiuti di imballaggio in Germania), si è constatata una diminuzione di taluni rifiuti specifici, seppur insufficiente per invertire la tendenza generale. Un altro fattore di relativo ottimismo è rappresentato dai progressi realizzati dal punto di vista della dissociazione tra produzione di rifiuti e crescita economica: attualmente infatti la produzione di rifiuti aumenta a un ritmo più lento rispetto alla crescita economica ⁽²⁾.

1.4. Il nesso tra la produzione di rifiuti e l'impatto ambientale che ne deriva è complesso e dipende da svariati elementi, tra cui la natura e la composizione dei diversi tipi di rifiuti. Tenuto conto dei limiti metodologici delle tecniche utilizzate per misurare in termini monetari l'impatto ambientale, in generale risulta complesso valutare il costo della produzione dei rifiuti a livello ambientale.

1.5. A seguito dell'adozione nel 1975 della direttiva quadro relativa ai rifiuti e nel 1991 della direttiva sui rifiuti pericolosi, in tutta la Comunità sono state varate le procedure di controllo e le modalità di attuazione dei principi comuni necessarie per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana. A causa tuttavia della loro diversità, per valutare l'effettivo impatto delle legislazioni in vigore, occorrerebbe disporre di statistiche e dati elaborati in base a criteri uniformi e semplici che permettano confronti significativi e attendibili. A questo proposito, si dovrebbero dunque moltiplicare gli sforzi per disporre di statistiche più affidabili, nonché, allo stesso tempo, di un catalogo delle migliori pratiche messe in atto dai diversi enti locali europee.

1.6. Sebbene grazie all'adozione di norme europee e nazionali siano stati compiuti dei progressi nel contenimento dell'impatto ambientale del trattamento dei rifiuti, persistono ancora notevoli problemi, soprattutto per quanto riguarda il recepimento e l'applicazione negli Stati membri della legislazione comunitaria in materia. Si tratta di un problema che rischia di aggravarsi quando i paesi di prossima adesione integreranno l'*acquis* comunitario in materia di ambiente, dato che in questo campo il retaggio dei passati regimi comunisti è spesso catastrofico e i ritardi considerevoli.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sulla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive.

⁽²⁾ European Environment Agency, 2002: *Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Environmental assessment report N. 9*, Copenhagen; Agenzia europea dell'ambiente, cap. 12, pagg. 100-105.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. La comunicazione della Commissione dà avvio a un'ampia consultazione volta a raccogliere i punti di vista delle parti interessate sull'insieme delle opzioni strategiche che essa presenta, opzioni che riguardano in particolare le modalità atte a prevenire la produzione di rifiuti, ridurre l'utilizzo delle risorse e individuare i sistemi di riciclo più adatti a determinati tipi di rifiuti. La strategia della Commissione mira anche a valutare le realizzazioni conseguite sinora grazie alla politica comunitaria in materia di rifiuti nonché a determinare gli ambiti in cui sono necessari ulteriori progressi.

2.2. La comunicazione si inserisce nel quadro dell'ampia riflessione intrapresa dalla Commissione in materia di produzione e consumo sostenibili e si ricollega a quella sulla politica integrata dei prodotti⁽¹⁾ e a quella sullo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, di prossima pubblicazione.

2.3. La Commissione riconosce che è necessario fissare obiettivi in materia di prevenzione dei rifiuti e prevedere al tempo stesso misure che permettano effettivamente di raggiungerli. Sotto questo profilo, invita le parti interessate a formulare osservazioni sulla fattibilità di alcune misure di prevenzione, soprattutto i piani di prevenzione dei rifiuti, l'introduzione di modi di produzione che generino pochi rifiuti e l'adozione a livello comunitario delle migliori pratiche individuate a livello nazionale.

2.4. La Commissione si interroga inoltre sull'opportunità di riconsiderare la definizione di rifiuto, esaminando i vantaggi e gli svantaggi di una tale operazione. È ovvio che la determinazione delle caratteristiche e del contenuto delle future opzioni strategiche è condizionata dalla definizione di rifiuto e che in ogni caso, gli operatori, gli attori economici e i consumatori necessitano di sicurezza e stabilità giuridica. Modificare la definizione di rifiuto avrebbe dunque conseguenze di vasta portata.

2.5. Secondo la comunicazione, è possibile migliorare la politica del riciclo sotto diversi profili in modo da contribuire a risolvere il problema dei rifiuti nell'Unione europea. La Commissione affronta in particolare questioni come la fissazione di obiettivi di riciclo basati sui materiali, i costi elevati dell'operazione e le modalità atte a rendere il riciclo più economico, più agevole e più pulito.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE apprezza gli sforzi intrapresi dalla Commissione per elaborare e applicare una vasta combinazione di

opzioni strategiche allo scopo di risolvere il grave problema dell'aumento dei rifiuti prodotti nell'Unione europea.

3.2. Il Comitato si compiace del fatto che la proposta della Commissione si riallacci alle conclusioni del Consiglio di Göteborg (giugno 2001), agli obiettivi del Sesto programma comunitario di azione per l'ambiente (luglio 2002) e al piano di attuazione dell'Agenda 21 approvato al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (settembre 2002). Deplora nondimeno il fatto che la comunicazione si astenga dall'indicare obiettivi ambientali specifici. Infatti, visto che una strategia deve servire a individuare le modalità più idonee a realizzare i propri obiettivi, il Comitato non può concordare con l'idea di fissare degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti solo dopo l'avvio della discussione strategica da parte della Commissione o addirittura dopo la sua conclusione. Questo rischia infatti di creare confusione riguardo alle prospettive.

3.3. Il Comitato approva il campo d'azione della strategia che ritiene dovrebbe essere in linea con gli orientamenti dell'OCSE⁽²⁾ in materia. È altresì favorevole all'avvio di un dibattito finalizzato a definire le priorità in materia di prevenzione e trattamento dei rifiuti, senza escludere a priori alcuna forma di recupero.

3.4. Il Comitato auspica che la Commissione si adoperi affinché la strategia proposta rafforzi realmente la regolamentazione in materia di ambiente e di salute nell'Unione europea, e in particolare i meccanismi di controllo applicabili al riciclo, senza tuttavia ostacolarne il relativo sviluppo. Dato infatti che spesso le regole che disciplinano il riciclo sono meno rigide di quelle che si applicano ai principali modi di eliminazione (smaltimento in discarica e incenerimento), senza tale inasprimento la strategia avrebbe la conseguenza indesiderata di incitare sistematicamente a scegliere il riciclo o altri modi di eliminazione soggetti a minori controlli, rischiando così di aumentarne l'impatto sull'ambiente. Ciò è ancora più grave alla luce del fatto che il riciclo è ancora basato in larga parte su tecniche manuali, per cui gli operatori sono maggiormente esposti a rischi sanitari, igienici e di sicurezza. Al riguardo sarebbe anzi auspicabile predisporre strumenti adeguati per incentivare lo sviluppo di specifiche tecnologie a tutela della salute umana e dell'ambiente.

3.5. La strategia proposta dalla Commissione è incentrata su prevenzione e riciclo e si limita a citare solo in via accessoria altre forme di recupero come, in particolare, il compostaggio e il recupero di energia. Il Comitato ritiene invece che, qualsiasi futura strategia comunitaria in materia di rifiuti, dovrà in futuro studiare l'insieme delle opzioni di recupero potenzialmente interessanti, tenendo conto degli imperativi ecologici, delle condizioni economiche e dei vincoli geografici.

(1) COM(2003) 302 def.

(2) OECD, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, August 2000.

3.6. Il Comitato è consapevole della difficoltà di stimare in termini economici l'impatto ambientale della produzione di rifiuti ma ritiene che, nell'elaborazione di ogni futura strategia in materia, la Commissione debba necessariamente tener conto del rapporto costi/benefici delle misure da adottare e chiedersi se le opzioni strategiche prescelte possano effettivamente applicarsi all'insieme dell'Unione europea. Pertanto il Comitato sottolinea la necessità di garantire in modo permanente un'attuazione omogenea in tutti gli Stati membri dell'UE della legislazione in materia di rifiuti, indipendentemente dalle opzioni strategiche che verranno in definitiva adottate. È in particolare necessario armonizzare la stessa definizione di rifiuto, che presenta oggi grandi differenze da un punto di vista applicativo tra i vari Stati membri.

3.7. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di incentivare la raccolta differenziata e la prevenzione quantitativa dei rifiuti mediante l'introduzione dei sistemi di tariffazione noti come sistemi PAYT (paghi quanto butti), già applicati in alcuni Stati membri.

3.8. Un'efficace attuazione della strategia per i rifiuti presuppone una buona definizione del concetto stesso di «rifiuti»: una definizione cioè che ne consenta appunto una gestione efficace e razionale da parte di tutte le parti interessate. La definizione esistente risale al 1976, quando la gestione dei rifiuti era molto diversa da oggi. Tale definizione implica che in molti casi, come ad esempio quando intervengono diverse normative UE, il riutilizzo e il riciclaggio dei prodotti residui diventa più difficile. Il CESE accoglie quindi con favore la proposta della Commissione di avviare un dibattito sull'argomento.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato si compiace che, in relazione al campo di applicazione della strategia, la comunicazione miri in maniera generale a promuovere sia la prevenzione che il riciclo dei rifiuti. Tuttavia, mentre la necessità di incentivare la prevenzione risulta fuori discussione, la promozione del riciclo viene presentata a volte in maniera troppo semplicistica. Il Comitato ritiene che il riciclo non sia mai sinonimo di un livello elevato di protezione dell'ambiente, né costituisca sistematicamente la migliore forma di trattamento dei rifiuti. Occorre quindi che la strategia di riciclo si incentri in particolare sulla promozione di modi appropriati (soprattutto in termini ambientali, economici e sociali), vale a dire conformi ai principi dello sviluppo sostenibile.

4.2. Riguardo alla prevenzione dei rifiuti, il Comitato raccomanda che la strategia:

- fissi degli obiettivi sia quantitativi che qualitativi, tenendo conto delle precedenti richieste del Parlamento e del Consiglio sui flussi prioritari di rifiuti, delle richieste del

Sesto programma di azione per l'ambiente nonché delle esperienze nazionali in materia di prevenzione,

- promuova l'adozione di misure di regolazione e di incentivi economici per ridurre il volume di rifiuti prodotti,
- favorisca lo sviluppo e l'adozione di tecnologie e prodotti «puliti»,
- incoraggi vivamente una riduzione della produzione di rifiuti e il riutilizzo di materiali e prodotti realmente reimpiegabili (in particolare, le bottiglie di vetro).

4.3. Riguardo al riciclo dei rifiuti, il Comitato raccomanda che la strategia:

- permetta di aumentare i quantitativi di materiale riciclato in tutti i prodotti definendo obiettivi e incentivi chiari. Ciò si può realizzare diffondendo l'uso di strumenti basati sull'avvio di filiere di riciclo quando il semplice meccanismo del mercato non lo permette,
- individui i mezzi per eliminare gli ostacoli alla competitività del settore migliorando le condizioni di mercato per i materiali riciclati, senza creare indebite distorsioni di concorrenza,
- favorisca la raccolta differenziata e il compostaggio di alta qualità dei rifiuti biodegradabili ai fini del recupero di energia,
- permetta di ridurre i movimenti transfrontalieri di rifiuti in quantità sproporzionate o eccessive o dovuti al dumping ecologico,
- promuova un uso massiccio dei diversi strumenti informativi che possono contribuire a tenere i cittadini al corrente delle misure che essi stessi possono prendere per ridurre e riciclare i rifiuti, nonché ad informarli dell'impatto prodotto dai loro sforzi. Quest'ultimo compito spetta agli enti locali.

4.4. Il Comitato ritiene che i «certificati negoziabili» rappresentino un nuovo interessante approccio nella misura in cui, per la prima volta, la Commissione intende introdurre tale meccanismo per promuovere il riciclo dei rifiuti. Considera inoltre che un primo bilancio dei risultati dell'introduzione di tale meccanismo nel Regno Unito possano fornire preziose indicazioni quanto ai benefici del sistema e agli ostacoli da evitare nella sua attuazione e che uno studio approfondito in materia possa fornire utili chiarimenti sul modo in cui tale meccanismo potrebbe funzionare al meglio.

4.5. Il Comitato raccomanda l'applicazione di regole omogenee in materia di riciclo all'insieme del settore dei rifiuti, in modo particolare l'attuazione della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC). Attualmente numerosi modi di trattamento dei rifiuti sono esclusi a priori dal campo di applicazione dei documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) e, di conseguenza, non possono essere qualificati come «migliori tecniche disponibili» (BAT): questo vale soprattutto per il compostaggio.

4.6. Il Comitato è favorevole alla revisione degli allegati IIA e IIB della direttiva quadro relativa ai rifiuti, al fine di riesaminare la definizione delle operazioni di recupero e smaltimento.

4.7. Per quanto riguarda la modifica della definizione di recupero di energia (pagina 38), il Comitato approva l'iniziativa della Commissione di riesaminare la definizione stessa nel quadro di una riflessione su alcuni aspetti della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, a condizione tuttavia che il recupero di energia sia giustamente riconosciuto come metodo di

recupero (e non di smaltimento) in tutti i casi in cui l'energia, sia essa prodotta mediante incenerimento o coincenerimento, venga effettivamente recuperata e utilizzata.

4.8. Il Comitato ritiene che l'iniziativa della Commissione sia opportuna in quanto considera il problema della prevenzione e del trattamento dei rifiuti come una questione fondamentale, da affrontare senza a priori ideologici e con la massima apertura ai diversi modi di trattamento e ad una loro classificazione secondo un ordine di priorità. Sottolinea che le difficoltà incontrate per sviluppare il riciclo dipendono essenzialmente da problemi di costi, dalle carenze tecnologiche che inficiano la qualità del prodotto riciclato e dalla limitatezza e insufficiente competitività del mercato dei prodotti riciclati. Questo se da una parte deve incitare alla ricerca e allo sviluppo di tecnologie più competitive, dall'altra pone anche il problema dell'internazionalizzazione dei costi ambientali.

Il Comitato nota infine che la Commissione, pur non ponendo quesiti specifici come aveva fatto nel caso del Libro verde, invita a presentare contributi, riflessioni e scambi di esperienze in quest'ambito. Questo approccio partecipativo nei confronti degli operatori del settore e dei cittadini va accolto con favore.

Bruxelles, 11 dicembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH
