



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.12.2005
COM(2005) 666 definitivo

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

**Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica
sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti**

{SEC(2005) 1681}
{SEC(2005) 1682}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	La situazione attuale.....	4
3.	Le finalità di una politica UE sui rifiuti in continua evoluzione.....	6
4.	Interventi	6
5.	Impatto delle modifiche proposte.....	8
6.	La situazione internazionale.....	11
7.	Monitoraggio e valutazione.....	12
8.	Riesame	12
	ALLEGATO I: Iniziative principali.....	13
	ALLEGATO II: Scheda finanziaria legislativa	24

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

Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

I rifiuti rappresentano una sfida a livello ambientale, sociale ed economico per i cittadini europei. Ad alcuni evocano immagini negative: sacchi della spazzatura, immondizie sparse e discariche di rifiuti tossici; per altri, invece, i rifiuti rappresentano un'opportunità: l'impulso che l'Europa ha dato per trattare il problema rifiuti in maniera compatibile con l'ambiente è servito a creare posti di lavoro e opportunità per le imprese. Il settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti è in forte crescita, con un fatturato stimato di oltre 100 mrd EUR per l'UE a 25, presenta un'elevata intensità di manodopera e garantisce tra 1,2 e 1,5 milioni di posti di lavoro. L'industria del riciclaggio sta fornendo quantitativi sempre maggiori di risorse all'industria manifatturiera: almeno il 50% della carta e dell'acciaio, il 43% del vetro e il 40% dei metalli non ferrosi prodotti nell'UE derivano oramai da materiali riciclati.

Negli ultimi 30 anni i rifiuti sono stati al centro della politica ambientale dell'UE e sono stati ottenuti notevoli risultati. Le discariche e gli inceneritori altamente inquinanti ora lo sono di meno; sono state sviluppate nuove tecniche per il trattamento dei rifiuti pericolosi; le sostanze pericolose stanno gradualmente scomparendo dai veicoli e dalle apparecchiature elettriche ed elettroniche e le emissioni di diossine e di altre sostanze prodotte dagli inceneritori sono in costante calo.

Con il passare del tempo i rifiuti sono considerati sempre più spesso una risorsa preziosa per l'industria. I rifiuti regolamentati cominciano ad essere sottoposti a riutilizzo, riciclaggio e recupero di energia: si pensi ai rifiuti di imballaggio, ai veicoli fuori uso, alle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ai rifiuti biodegradabili e agli pneumatici. L'abbandono dello smaltimento in discarica per i rifiuti biodegradabili e il sempre maggior ricorso al riciclaggio e al recupero contribuiscono inoltre a ridurre le emissioni di gas serra.

Nonostante tutti questi risultati positivi, i rifiuti rimangono un problema. I loro quantitativi continuano ad aumentare; la legislazione è, in alcuni casi, ancora scarsamente applicata e le strategie nazionali divergono sensibilmente tra loro. Le potenzialità in termini di prevenzione e riciclaggio dei rifiuti non sono ancora del tutto sfruttate e le nuove conoscenze sull'impatto ambientale connesso all'impiego delle risorse non si riflettono ancora pienamente nella politica sui rifiuti.

L'andamento insostenibile della produzione di rifiuti e gli aspetti politici sono fonte di preoccupazione, perché la produzione di rifiuti può essere un segnale di impiego inefficiente delle risorse sotto il profilo ambientale. La gestione stessa dei rifiuti produce, del resto, emissioni nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo, provoca rumore e altri disagi che accrescono le problematiche ambientali e sono fonte di costi economici.

La legislazione dell'UE in materia di rifiuti, inoltre, è ancora poco chiara, nonostante le sentenze della Corte di giustizia, ed è stata fonte di notevoli controversie in termini di interpretazione. Tutto ciò comporta un sovrapporsi di norme e crea incertezza nelle autorità competenti e nell'industria del settore, arrivando anche a frenare potenzialmente gli investimenti necessari.

Alla luce di queste considerazioni è giunto il momento di esaminare e valutare la politica dell'UE in materia di rifiuti, per definire un contesto strategico per il futuro. Come prevede il Sesto programma d'azione per l'ambiente, la presente strategia deve fissare gli obiettivi e delineare gli strumenti di cui l'UE ha bisogno per una migliore gestione dei rifiuti.

Al contempo essa semplifica e chiarisce notevolmente il quadro normativo in vigore, in linea con gli obiettivi di una migliore regolamentazione fissati dall'UE. I rifiuti rientrano tra i settori prioritari ai fini della semplificazione della legislazione comunitaria [cfr. COM(2005) 535] e la presente strategia indica i primi passi da compiere sulla base di quanto è emerso da questo primo riesame, definendo l'approccio della Commissione per garantire una migliore regolamentazione comunitaria nel settore.

La strategia, infine, si basa sulla legislazione in vigore e su ampie consultazioni con le parti interessate e individua nella totale ed efficace attuazione da parte degli Stati membri il presupposto per avanzare e conseguire gli obiettivi fissati nel presente documento.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Attualmente nell'UE i rifiuti urbani vengono smaltiti in discarica nel 49% dei casi, inceneriti nel 18% e sottoposti a riciclaggio e compostaggio nel 33% dei casi. Nei nuovi Stati membri, dove notevole è stato l'impegno, anche finanziario, per allineare la legislazione all'*acquis* comunitario, la situazione è in rapida evoluzione, ma predomina ancora lo smaltimento in discarica. La situazione varia molto da uno Stato membro all'altro: si passa infatti da paesi in cui il riciclaggio è minimo (con 90% di conferimento in discarica e 10% di riciclaggio e recupero di energia) a paesi che seguono un approccio più compatibile con l'ambiente (con il 10% di smaltimento in discarica, 25% di recupero di energia e 65% di riciclaggio).

L'attuale politica dei rifiuti dell'UE si basa sul cosiddetto concetto della "gerarchia dei rifiuti": in altri termini, idealmente in primo luogo c'è la prevenzione e non si devono produrre rifiuti; qualora non sia possibile, i rifiuti devono essere riutilizzati, riciclati e recuperati, nell'ordine, ove ciò risulti fattibile, mentre lo smaltimento in discarica deve essere il più possibile limitato. Lo smaltimento in discarica è la soluzione peggiore per l'ambiente, perché rappresenta una perdita di risorse e in futuro potrebbe trasformarsi in una responsabilità ambientale. La gerarchia dei rifiuti non deve essere vista come una regola categorica, soprattutto perché metodi diversi di trattamento dei rifiuti possono causare impatti ambientali diversi. Tuttavia, per passare ad una società in cui prevalgano il riciclaggio e il recupero è necessario salire la scala gerarchica, abbandonando sempre più lo smaltimento in discarica e optando per il riciclaggio e il recupero.

Il quadro normativo¹ alla base di questo approccio strategico comprende la normativa orizzontale sulla gestione dei rifiuti: la direttiva quadro sui rifiuti, la direttiva sui rifiuti

¹ Cfr. allegato III, che riporta un elenco dettagliato degli atti normativi pertinenti.

pericolosi e il regolamento sulle spedizioni di rifiuti. Accanto a questi atti ve ne sono altri, più dettagliati, che riguardano le operazioni di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, come le direttive sulle discariche e sull'incenerimento, e le normative che disciplinano la gestione di specifici flussi di rifiuti (oli usati, PCB/PCT e batterie). Per alcuni flussi di rifiuti importanti sono stati inoltre fissati obiettivi di riciclaggio e recupero: è il caso degli imballaggi, dei veicoli fuori uso e dei rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Nell'allegato III del documento dei servizi della Commissione SEC(2005) 1682 è acclusa una tabella con gli atti normativi pertinenti.

Nonostante i notevoli passi avanti realizzati, i volumi dei rifiuti sono globalmente in aumento e il quantitativo assoluto di rifiuti conferiti in discarica non sta calando. Tra il 1990 e il 1995 nei paesi dell'UE e dell'EFTA si è registrato un aumento della produzione totale di rifiuti pari al 10%, a fronte di una crescita del PIL del 6,5%. I rifiuti solidi urbani (RSU) contribuiscono sensibilmente a tale aumento e questo fattore è abbinato al livello di attività economica, visto che tra il 1995 e il 2003 sia la produzione di rifiuti solidi urbani che il PIL sono aumentati del 19% nell'UE a 25. Sono in aumento anche flussi di rifiuti più ridotti ma importanti: si pensi, ad esempio, ai rifiuti pericolosi il cui aumento è del 13% tra il 1998 e il 2002, a fronte di una crescita del 10% del PIL. Poiché si prevede una crescita economica ancora più elevata, dovrebbe aumentare anche la produzione complessiva della maggior parte dei rifiuti. A titolo di esempio, l'Agenzia europea dell'ambiente prevede che i rifiuti di carta/cartone, vetro e plastica aumenteranno del 40% entro il 2020 rispetto al 1990. L'OCSE, da parte sua, prevede che la produzione di rifiuti solidi urbani continuerà a crescere fino al 2020, anche se ad un tasso leggermente inferiore. Il CCR, infine, prevede un aumento dei rifiuti solidi urbani pari al 42,5% nel 2020 rispetto ai livelli del 1995. Nei nuovi Stati membri (UE-10) l'aumento di questo tipo di rifiuti dovrebbe essere relativamente più rapido.

Se da un lato il riciclaggio e l'incenerimento sono in aumento, in termini assoluti i quantitativi di rifiuti smaltiti in discarica non sono in calo, perché ne vengono prodotti di più. Ad esempio, la quantità di rifiuti di plastica conferiti in discarica è aumentata del 21,7% tra il 1990 e il 2002, anche se la percentuale di plastica smaltita in discarica è scesa dal 77% al 62%.

Questo andamento contrario alla sostenibilità è dovuto, in parte, ad un'attuazione inefficace delle normative sui rifiuti che, a sua volta, è legata in parte ad alcuni elementi delle strategie e delle normative stesse che potrebbero essere migliorati.

Si riscontrano vari problemi a livello di **attuazione**, che vanno dall'abbandono dei rifiuti in discariche mal gestite alla spedizione di rifiuti pericolosi in violazione delle convenzioni internazionali. Definizioni non chiare e interpretazioni divergenti sulle modalità di attuazione delle normative non hanno certamente aiutato a migliorarne l'attuazione e sono sfociate in controversie. Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee non sono bastate a delucidare alcuni aspetti, ad esempio il momento in cui un rifiuto cessa di essere tale.

La **prevenzione dei rifiuti** è da anni l'obiettivo primordiale delle politiche di gestione dei rifiuti sia in ambito nazionale che comunitario, ma finora i risultati ottenuti nel tradurre tale obiettivo in azioni pratiche sono stati scarsi. E infatti gli obiettivi comunitari e nazionali fissati in passato non sono stati conseguiti in modo soddisfacente.

Il riciclaggio e il recupero sono in aumento, ma riguardano solo una parte limitata dei rifiuti. Le direttive in materia di riciclaggio hanno finora disciplinato singoli flussi di rifiuti e hanno permesso alla politica comunitaria sui rifiuti di ridurre l'impatto ambientale incentivando la separazione alla fonte e il riciclaggio di flussi di rifiuti come le batterie, gli imballaggi, i

veicoli e le apparecchiature elettriche ed elettroniche. Questi flussi di rifiuti sono in rapido aumento e sono particolarmente importanti perché pericolosi e complessi, ma rappresentano solo una percentuale limitata di tutti i rifiuti prodotti.

Non bisogna inoltre dimenticare che, se da un lato aumenta il quantitativo di rifiuti riciclati, dall'altro esistono norme di trattamento solo per le discariche, gli inceneritori e, in parte, per il riciclaggio. Questo fatto crea un problema ambientale, perché alcuni impianti di riciclaggio possono inquinare se gestiti in maniera scorretta. Le norme sono necessarie non solo ai fini della tutela dell'ambiente, ma anche per le imprese, perché servono a promuovere parità di condizioni per il materiale riciclato.

In questo contesto i lavori di preparazione della presente strategia tematica hanno comportato un esame approfondito della situazione attuale, che ha permesso di individuare i problemi e le tematiche in gioco. Questo lavoro è sfociato nelle proposte presentate di seguito finalizzate ad adottare un approccio più globale alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti.

3. LE FINALITÀ DI UNA POLITICA UE SUI RIFIUTI IN CONTINUA EVOLUZIONE

La politica UE sui rifiuti può contribuire a ridurre l'impatto ambientale negativo complessivo legato all'utilizzo delle risorse. Prevenire la produzione di rifiuti e promuovere il riciclaggio e il recupero sono due attività che faranno aumentare l'efficienza dell'economia europea in termini di risorse e ridurranno le ripercussioni negative per l'ambiente legate all'utilizzo delle risorse naturali. Tutto ciò contribuirà a conservare la base di risorse essenziale per una crescita economica che si protragga nel tempo.

Gli obiettivi fondamentali dell'attuale politica dell'UE in materia di rifiuti – prevenzione dei rifiuti e incentivo al riutilizzo, al riciclaggio e al recupero al fine di ridurre gli impatti ambientali negativi – rimangono ancora validi e saranno sostenuti dall'approccio fondato sull'impatto adottato dalla presente strategia.

A lungo termine l'UE deve porsi l'obiettivo di diventare una società fondata sul riciclaggio, che cerca di evitare la produzione di rifiuti e utilizza i rifiuti come risorsa. Se disporremo di norme ambientali di riferimento elevate, il mercato interno favorirà le attività di riciclaggio e di recupero.

4. INTERVENTI

Per conseguire gli obiettivi illustrati e garantire pertanto una maggiore tutela dell'ambiente, si propone di aggiornare il quadro normativo vigente, cioè di introdurre l'analisi del ciclo di vita nell'elaborazione delle politiche e di chiarire, semplificare e razionalizzare la normativa UE sui rifiuti. In questo modo sarà possibile risolvere gli attuali problemi riguardanti l'attuazione e far avanzare con decisione l'UE sulla strada che la porterà a diventare una società basata sul riciclaggio ed efficiente dal punto di vista economico e ambientale. Sarà mantenuto e rafforzato l'attuale livello di ambizioni in campo ambientale, fornendo al contempo i presupposti per una crescita prolungata.

A tal fine è necessaria una combinazione di misure volte ad incentivare la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti per arrivare ad una riduzione ottimale dell'impatto accumulato nell'arco del ciclo di vita delle risorse; di seguito sono illustrate alcune delle misure necessarie.

- **Rinnovata importanza della piena attuazione della legislazione in vigore:** nei diversi Stati membri emergono vari problemi legati all’attuazione, che spaziano dalla presenza di discariche illegali in vari Stati membri alle interpretazioni diverse date da altri. Parte della presente strategia è finalizzata ad eliminare le ambiguità, a risolvere le interpretazioni contestate e a modificare la legislazione che non ha dato i benefici ambientali previsti. La Commissione ricorrerà al comitato in materia di gestione dei rifiuti quale sede di scambio di informazioni e buone pratiche e per far emergere le difficoltà incontrate nell’attuazione. Continuerà inoltre ad adire le vie legali per garantire uno stesso controllo dell’applicazione dell’*acquis* in tutti gli Stati membri.

- **Semplificazione e aggiornamento della legislazione vigente** nei casi in cui l’esperienza ha dimostrato la necessità di ridurre l’onere amministrativo, mantenendo lo stesso livello di protezione dell’ambiente in linea con gli obiettivi di una migliore regolamentazione. Tutto questo condurrà ad una normativa in materia di rifiuti più efficiente economicamente e comporterà diversi interventi. Il primo di questi è la modifica della direttiva quadro sui rifiuti che sarà fusa con le direttive sui rifiuti pericolosi; in questo contesto verrà introdotto il concetto del ciclo di vita, saranno chiariti il concetto di quando un rifiuto cessa di essere tale e le definizioni di “recupero” e “smaltimento”, sarà introdotta la definizione di “riciclaggio” e verrà risolto il problema della sovrapposizione tra vari atti legislativi sui rifiuti e altre normative ambientali. In secondo luogo sarà abrogata la direttiva sugli oli usati (esausti) e alcune delle disposizioni in materia di raccolta contenute in quel testo saranno inserite nella nuova direttiva quadro sui rifiuti. Nel 2006 sarà poi presentata una proposta di rifusione delle tre direttive sui rifiuti provenienti dall’industria del biossido di titanio. Successivamente, oltre alle proposte adottate con la presente strategia la Commissione, nell’ambito di un processo di revisione continuo e sistematico, valuterà l’opportunità di prendere nuove iniziative che portino avanti gli obiettivi di semplificazione e di miglioramento della regolamentazione, secondo il calendario definito nella comunicazione COM(2005)535. In tale contesto rientreranno i prossimi riesami richiesti dalle direttive sui rifiuti, tra cui nel 2006 il riesame della direttiva sui veicoli fuori uso e nel 2008 il riesame della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche, nonché la modifica del sistema di nomenclatura dei rifiuti. Infine, una volta che le norme comuni proposte dalla presente strategia saranno applicate, ci saranno nuove opportunità di creare un regime normativo semplificato per la spedizione di rifiuti che incentivi ulteriormente il riciclaggio e il recupero.

- **Introduzione del concetto del “ciclo di vita” nella politica in materia di rifiuti:** tradizionalmente la politica ambientale si è incentrata sulla fase iniziale e finale del ciclo di vita, cioè l’estrazione, la trasformazione e la produzione da un lato e la gestione dei rifiuti dall’altro. Oggi è ormai un dato di fatto che l’impatto ambientale di molte risorse è spesso legato alla fase dell’utilizzo². Occorre tener conto di tutte le fasi del ciclo di vita di una risorsa perché vi possono essere effetti incrociati tra le varie fasi e le misure adottate per ridurre l’impatto ambientale in una fase possono aumentare l’impatto in un’altra. È evidente che la politica ambientale deve contribuire a ridurre al minimo le ripercussioni negative sull’ambiente nell’arco dell’intero ciclo di vita delle risorse. Applicando il principio del ciclo di vita è

² COM(2003) 302 sulla politica integrata dei prodotti (IPP).

possibile individuare più facilmente le priorità e le politiche possono essere più mirate per ottenere il massimo beneficio ambientale rispetto all'impegno profuso.

L'approccio al ciclo di vita sarà integrato nella legislazione dell'UE definendo più chiaramente gli obiettivi della direttiva quadro sui rifiuti con un esplicito riferimento alla prospettiva del ciclo di vita. Questo elemento avrà conseguenze importanti per l'elaborazione delle nuove politiche e ai fini dei principi e delle pratiche di gestione dei rifiuti previsti per il futuro. La recente revisione degli obiettivi di riciclaggio e di recupero fissati per i materiali dei rifiuti di imballaggio è il primo esempio di come si possa applicare il principio del ciclo di vita alle politiche. Per ogni materiale interessato vengono fissati nuovi obiettivi partendo dall'analisi dell'impatto ambientale ed economico che si produce nel corso dell'intero ciclo di vita del materiale. Un altro settore nel quale è stato applicato lo stesso principio è quello della gestione degli oli usati.

- **Promozione di politiche più ambiziose per la prevenzione dei rifiuti:** si tratterà di definire con chiarezza l'obbligo imposto agli Stati membri di formulare programmi di prevenzione dei rifiuti da rendere pubblici. A livello dell'UE la Commissione incentiverà il ricorso alla direttiva IPPC, alla politica integrata dei prodotti (IPP) e ad altri strumenti finalizzati a diffondere le buone pratiche.
- **Migliori conoscenze e informazione,** che saranno alla base dello sviluppo della politica di prevenzione dei rifiuti nel tempo.
- **Formulazione di norme comuni di riferimento per il riciclaggio:** per garantire il corretto funzionamento del mercato interno del riciclaggio, si propone di definire norme minime in tutta la Comunità relativamente alle attività di riciclaggio e ai materiali riciclati per garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente e per evitare la minaccia di "eco-dumping". Questa strategia ruoterà attorno alla modifica della direttiva quadro sui rifiuti e della direttiva IPPC; essa sarà applicata in via prioritaria ai rifiuti biodegradabili.
- **Ulteriore elaborazione della politica UE in materia di riciclaggio:** partendo dall'attuazione della normativa comunitaria vigente in materia di rifiuti si dovranno cercare nuove soluzioni per dare impulso al riciclaggio; a tal fine verrà effettuata un'analisi approfondita della fattibilità e praticabilità a lungo termine di una strategia specifica per materiale. Gli Stati membri saranno inoltre invitati a ricorrere maggiormente agli strumenti economici e a scambiarsi esperienze e buone pratiche nell'ambito di un migliore coordinamento in seno al comitato in materia di gestione dei rifiuti.

Gli interventi e le modifiche proposti sono illustrati con maggiore dovizia di particolari nell'allegato I, che contiene anche un calendario indicativo riguardante la presentazione delle varie proposte finalizzate ad attuare la strategia tematica.

5. IMPATTO DELLE MODIFICHE PROPOSTE

La presente strategia tematica dovrebbe avere ripercussioni sulle pratiche in uso negli Stati membri e dovrebbe creare nuove opportunità per le soluzioni di gestione dei rifiuti diverse dallo smaltimento in discarica, incoraggiando così un passaggio generale verso la

parte superiore della scala gerarchica dei rifiuti. Segue una sintesi delle principali implicazioni (per ulteriori dettagli cfr. la valutazione d'impatto che correde la strategia).

Meno rifiuti conferiti in discarica

Gli interventi previsti dalla strategia tematica aiuteranno a proseguire sulla strada già intrapresa di sottrarre i flussi di rifiuti alle discariche. Una maggiore attenzione all'applicazione e alla promozione degli strumenti economici contribuirà a far salire i costi dello smaltimento in discarica, che dovranno rispecchiare il vero impatto ambientale di questa operazione, con la conseguenza che i quantitativi di rifiuti conferiti in discarica dovrebbero ridursi. Poiché tuttavia questa soluzione di gestione è ancora quella prescelta automaticamente in molti Stati membri, il processo di abbandono richiederà tempo. Inoltre, per alcuni tipi di rifiuti, lo smaltimento in discarica potrebbe essere l'unica soluzione possibile. I nuovi Stati membri hanno inoltre bisogno di tempo per creare un'infrastruttura alternativa e per lasciarsi alle spalle l'eredità del passato.

Nel 2010 verranno rivisti i quantitativi di rifiuti destinati alla discarica: se i quantitativi e le tipologie di rifiuti smaltiti in discarica dovessero rimanere inaccettabili e se l'abbandono graduale di questa forma di trattamento non dovesse avanzare alla velocità prevista, si potranno prevedere ulteriori divieti allo smaltimento in discarica.

Più compostaggio e recupero di energia dai rifiuti

Con l'abbandono graduale dello smaltimento in discarica i rifiuti saranno incanalati verso altre soluzioni che figurano ai livelli più alti della gerarchia e che risultano migliori per l'ambiente.

L'elaborazione di indicatori comparativi di qualità per gli impianti di compostaggio e per il compost migliorerà le prospettive di questa tecnica.

Laddove si procede al recupero di energia dai rifiuti la strategia permetterà di migliorare l'efficienza energetica. La Commissione propone di cominciare a introdurre l'impiego di soglie di efficienza per classificare il trattamento dei rifiuti negli inceneritori urbani come recupero o come smaltimento. Questo approccio aiuterà inoltre l'UE a rispettare gli obiettivi fissati dalla direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

I singoli Stati membri avranno il compito di decidere quale sarà la soluzione migliore sotto il profilo ambientale nelle diverse situazioni.

Riciclare di più e meglio

I prossimi cinque anni saranno fondamentali per l'attuazione delle direttive sul riciclaggio dei rifiuti. Con la definizione di norme minime di qualità per alcuni impianti di riciclaggio si dovrebbero ottenere notevoli miglioramenti: si prevede infatti di passare dalla situazione attuale, dove tali norme riguardano solo l'8-10% dei rifiuti, ad una situazione in cui esse riguarderanno una parte consistente dei rifiuti destinati al riciclaggio, e in primo luogo quelli che comportano un rischio maggiore per l'ambiente. In questo modo sarà possibile garantire che, man mano che il riciclaggio diventerà la soluzione privilegiata di trattamento dei rifiuti, l'impatto ambientale di questa operazione sia controllato e che vengano a crearsi le condizioni di mercato necessarie affinché il riciclaggio continui a crescere al ritmo attuale.

Le norme di qualità applicate al riciclaggio serviranno a stimolare la domanda di materiali riciclati e a renderli più accettabili e in tal modo altri flussi di rifiuti verranno attratti verso il riciclaggio e il riutilizzo. Inoltre, un mercato interno del riciclaggio più efficiente fondato su norme UE permetterà di effettuare il riciclaggio dove esso è più efficiente, con la conseguente riduzione dei costi che, a sua volta, favorirà ulteriormente il riciclaggio e il riutilizzo.

Per vari materiali il riciclaggio funziona già bene e i prezzi di mercato elevati fanno aumentare il tasso di riciclaggio. Per citare un esempio, l'utilizzo di carta di recupero per la produzione di nuova carta è raddoppiato nel periodo 1991-2004, passando dal 25% al 50%. Per altri materiali vi sono degli ostacoli che ne frenano il pieno sviluppo e si sta lavorando per eliminarli. La situazione sarà riesaminata nel 2010. Se il riciclaggio di materiali che potrebbe avere ripercussioni positive per l'ambiente non decolla, saranno possibili altri interventi incentrati sui materiali, utilizzando gli strumenti di indirizzo politico più appropriati, quali gli strumenti economici, la responsabilità del produttore, il divieto di smaltimento in discarica o gli obiettivi di raccolta o riciclaggio.

Principali benefici e impatti positivi

Gli interventi descritti finora possono migliorare l'efficacia economica della politica dell'UE in materia di rifiuti e apportare notevoli benefici sotto il profilo sociale e ambientale:

- la politica dei rifiuti sarà più incentrata sull'impatto ambientale e diventerà così più efficiente ed economicamente efficace;
- il contesto normativo delle attività di gestione dei rifiuti sarà perfezionato e porterà ad una riduzione dei costi e degli ostacoli che frenano le attività di riciclaggio e di recupero;
- le politiche finalizzate alla prevenzione dei rifiuti saranno attuate a livello nazionale e ciò garantirà la massima efficienza ambientale ed economica e promuoverà gli interventi nel punto più prossimo a quello dove vengono prodotti i rifiuti;
- l'aumento della percentuale di recupero ridurrà le emissioni risultanti dallo smaltimento dei rifiuti e comporterà effetti positivi per l'ambiente come la riduzione delle emissioni di gas serra.

Tutti questi impatti positivi possono essere illustrati meglio da alcune cifre.

- Se si riuscirà a destinare una quantità maggiore di rifiuti urbani al compostaggio, al riciclaggio e al recupero di energia invece che allo smaltimento si otterranno ulteriori riduzioni delle emissioni di gas serra, che potranno variare da 40 a oltre 100 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente l'anno.
- Definendo chiaramente quando un rifiuto cessa di essere tale si potrebbe abbattere una parte dei costi amministrativi connessi alla legislazione sui rifiuti: per esempio, il settore del riciclaggio degli inerti calcola che tali costi ammontino a circa l'1% del fatturato.
- Un'attività di riciclaggio più intensa crea occupazione: il riciclaggio di 10 000 tonnellate di rifiuti richiede fino a 250 posti di lavoro rispetto ai 20-40 necessari per l'incenerimento e ai 10 per lo smaltimento in discarica. Anche tenendo conto dei

posti di lavoro persi nel settore dell'estrazione e della produzione di materiali vergini, il saldo è comunque positivo.

6. LA SITUAZIONE INTERNAZIONALE

Gran parte dei paesi sviluppati e molti paesi in via di sviluppo stanno tentando di migliorare la gestione dei rifiuti. I paesi che dispongono di sistemi meno sviluppati di gestione dei rifiuti in genere puntano a perfezionare le pratiche basilari di gestione, soprattutto a livello di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani e di gestione dei rifiuti pericolosi. I paesi che invece dispongono di sistemi più evoluti cercano di impedire la formazione dei rifiuti e di aumentare il riciclaggio e il recupero.

Le iniziative più importanti adottate a livello internazionale sono la convenzione sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (la convenzione di Basilea) e le attività dell'OCSE finalizzate al controllo delle spedizioni di rifiuti e allo sviluppo di parametri comparativi accettati a livello internazionale per una corretta gestione dei rifiuti in termini ambientali. Queste attività sono finalizzate, tra l'altro, a rafforzare le capacità, istituzionali e non, per la gestione dei rifiuti nei paesi in via di sviluppo. L'UE sta dando il proprio contributo alla creazione di un sistema di controllo su scala internazionale attraverso le sue politiche, ed in particolare con il regolamento sulle spedizioni di rifiuti che ha come obiettivo un livello elevato di tutela dell'ambiente.

Di recente, su proposta del Giappone, il G8 ha iniziato ad occuparsi della riduzione, del riutilizzo e del riciclaggio dei rifiuti.

Seguono alcuni esempi delle politiche messe in atto da altri paesi industrializzati.

- In Giappone è in vigore un'ampia legislazione in materia di rifiuti e altre politiche riguardanti la produzione e il consumo sostenibili, conosciute con l'espressione generica "le 3 R - riduzione, riutilizzo e riciclaggio". I provvedimenti in questione comprendono leggi che definiscono obiettivi riguardanti la prevenzione dei rifiuti in generale, il riciclaggio e l'abbandono dello smaltimento finale. Il Giappone punta a riciclare il 24% dei rifiuti urbani e a limitare lo smaltimento finale al 50%. Il Giappone dispone inoltre di una serie di normative sul riciclaggio: alcune di esse rispecchiano gli obiettivi che l'UE ha stabilito nelle direttive in materia di riciclaggio (imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche e veicoli fuori uso), mentre altre disciplinano aspetti che ancora non rientrano nella legislazione comunitaria (materiali da costruzione e alimenti). A livello locale alcune amministrazioni impongono imposte per il trattamento dei rifiuti e tasse sui rifiuti industriali smaltiti in discarica.
- Gli Stati Uniti dispongono di politiche a livello federale e statale. Il governo federale ha fissato un obiettivo indicativo a lungo termine del 35% per il riciclaggio di rifiuti urbani a livello nazionale e interviene a sostegno dell'iniziativa con una serie di programmi, in massima parte volontari (ad esempio iniziative per incentivare una progettazione intelligente e ridurre l'impatto ambientale dei prodotti). Vari Stati hanno elaborato normative per limitare lo smaltimento in discarica e incentivare il riciclaggio di diversi flussi di rifiuti; tra le normative in questione alcune rispecchiano gli obiettivi fissati dall'UE nelle direttive in materia di riciclaggio

(imballaggi e apparecchiature elettriche ed elettroniche). Viene rivolta attenzione anche agli alti livelli di produzione di rifiuti urbani.

- La Cina ha dato attuazione a varie leggi riguardanti la gestione dei rifiuti che intendono, in particolare, promuovere la cosiddetta “economia circolare”. Oggi la Cina sta predisponendo piani a medio e lungo termine per sviluppare questo concetto. In Cina sta aumentando anche la domanda di materiali riciclabili e questo fatto ha, di recente, esercitato pressioni sui mercati di questi materiali, che potrebbero intensificarsi in futuro.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La strategia sarà monitorata in permanenza. Ciò richiederà un impegno continuo per migliorare i dati statistici riguardanti lo smaltimento in discarica e il riciclaggio e per creare una base di conoscenze più solida in materia di impatto ambientale e di indicatori di impatto. La valutazione delle politiche nazionali sui rifiuti, l'analisi della relazioni sull'attuazione inviate dagli Stati membri e una consultazione continua delle parti interessate saranno tutti elementi che contribuiranno a raggiungere lo scopo.

8. RIESAME

La Commissione esaminerà i progressi realizzati per conseguire gli obiettivi della strategia nel 2010. Il riesame valuterà, in particolare, i risultati ottenuti dalle politiche di prevenzione dei rifiuti, dall'applicazione del principio del ciclo di vita alla gestione dei rifiuti (compresa la gestione dei rifiuti biodegradabili) e per la realizzazione di una società europea fondata sul riciclaggio. I risultati saranno integrati nella valutazione definitiva del Sesto programma d'azione per l'ambiente.

ALLEGATO I: Iniziative principali

1. SEMPLIFICAZIONE E AGGIORNAMENTO DELLA LEGISLAZIONE IN VIGORE

La definizione di “rifiuto”

La direttiva quadro definisce il rifiuto come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi. Dopo ampie consultazioni con le parti interessate la Commissione ha deciso che non è necessario modificare radicalmente la definizione, ma che occorre precisare quando un rifiuto cessa di essere tale (e diventa una materia prima secondaria o nuova). Viene pertanto proposta una modifica della direttiva che istituisce dei criteri ambientali basati sui flussi di rifiuti che servono a determinare quando un rifiuto non è più tale. In questo modo, da un lato dovrebbero migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti riciclati, perché le imprese sarebbero incoraggiate a produrre prodotti riciclati conformi a tali criteri ambientali e, dall'altro, dovrebbero diminuire gli oneri superflui oggi imposti alle attività di riciclaggio a basso rischio. La Commissione pubblicherà inoltre una comunicazione contenente delle linee guida, basate sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, sul problema dei sottoprodotti nei settori industriali pertinenti; in esse si affronterà la questione di quando un sottoprodotto vada considerato un rifiuto, al fine di chiarire la situazione giuridica per gli operatori economici e le autorità competenti. L'efficacia delle linee guida sarà valutata dalla Commissione nel 2010, nell'ambito del riesame della strategia.

L'attuale definizione di “rifiuto” non fissa chiari confini rispetto al momento in cui un rifiuto è stato trattato adeguatamente e deve dunque essere considerato un prodotto. Si tratta di una situazione problematica, perché crea incertezza giuridica e genera costi amministrativi per le imprese e le autorità competenti. Può inoltre ingenerare divergenza di opinioni tra i vari Stati membri e perfino tra una regione e l'altra, con conseguenti problemi per il mercato interno. A ciò si aggiunge il fatto che sul mercato circolano materiali riciclati di scarsa qualità che creano difficoltà per i potenziali acquirenti e anche per i venditori coscienti.

Gli incontri con le parti interessate e con gli Stati membri e l'analisi della Commissione hanno messo in luce che questo problema riguarda un numero relativamente ridotto di flussi di rifiuti. Ciò significa che è possibile selezionare i flussi per i quali è necessario fissare i criteri in base ai potenziali benefici economici e ambientali. Nella prima serie di flussi da affrontare con questo approccio rientreranno il compost, gli aggregati riciclati e il sego da usare come carburante, quest'ultimo previa analisi dei risultati di uno studio in corso sugli impatti ambientali relativi.

A questo fine la Commissione propone un duplice approccio: in primo luogo, l'istituzione, nell'ambito della direttiva quadro sui rifiuti, della procedura per l'adozione dei criteri e, in secondo luogo, la proposta di flussi di rifiuti specifici cui applicare il sistema, selezionati in base ai benefici economici e ambientali. La Commissione realizzerà studi e consulterà le parti interessate prima di presentare una proposta in tal senso.

Questo approccio dovrebbe garantire:

- una migliore prestazione ambientale dei prodotti riciclati, visto che gli operatori economici cercheranno di raggiungere il livello richiesto affinché i loro prodotti riciclati non siano più considerati rifiuti;

- una maggiore certezza e prevedibilità per gli acquirenti dei prodotti o dei materiali riciclati;
- una semplificazione delle norme applicabili ai rifiuti a basso rischio impiegati come materiali secondari.

Questo approccio potrà essere messo in atto solo se verranno definiti criteri ambientali di alto livello al fine di ridurre il rischio per l'ambiente. Oltre a tali criteri sarà necessario stabilire anche criteri riguardanti l'idoneità all'uso, per garantire che i prodotti riciclati trovino un mercato praticabile. Tali criteri potrebbero essere ricavati da norme CEN esistenti o da altre fonti analoghe.

Nella selezione dei flussi di rifiuti e nello sviluppo dei criteri verrà presa in considerazione tutta una serie di fattori, in particolare il rischio che i prodotti riciclati possano essere utilizzati in maniera inadeguata o trasportati al di fuori dell'UE per usi fittizi o che abbiano un impatto ambientale che avrebbe potuto essere evitato se fossero stati classificati come rifiuti. Un altro fatto importante è l'esistenza di un mercato praticabile per i prodotti riciclati in questione. La Commissione soppeserà tutti questi fattori quando dovrà proporre i flussi di rifiuti e i criteri del caso.

La definizione delle operazioni di recupero e smaltimento

Attualmente, il problema principale legato alle definizioni di "recupero" e "smaltimento" nella direttiva quadro sui rifiuti è che sono utilizzate per finalità diverse. Nelle direttive sul riciclaggio sono impiegate per definire degli obiettivi, mentre nel regolamento sulle spedizioni di rifiuti sono utilizzate per determinare se alle spedizioni di rifiuti si applicano le regole del mercato interno.

Idealmente, dovrebbero essere utilizzate solo per fissare obiettivi, mentre per le spedizioni di rifiuti dovrebbe essere applicato un sistema semplificato. Tuttavia, alla luce delle lacune che caratterizzano le attuali norme europee sulla gestione dei rifiuti e vista la necessità di adeguare le strutture e le politiche di gestione dei rifiuti, una modifica in tal senso della legislazione sui rifiuti è oggi prematura.

Le definizioni contenute nella legislazione attuale, secondo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia europea, non incentivano la migliore prassi ambientale, ad esempio per quanto riguarda il recupero di energia dai rifiuti negli inceneritori urbani. La Commissione ritiene che sia necessaria una definizione più precisa e per questo propone di modificare la direttiva quadro sui rifiuti basando la definizione di "recupero" sul concetto della sostituzione delle risorse nell'economia invece che in un impianto specifico. La modifica consentirà inoltre di affrontare alcuni aspetti ambientali sollevati dalle nuove tecnologie e pratiche prendendo in considerazione i singoli casi nell'ambito della procedura di comitatologia.

La Commissione propone di cominciare ad introdurre l'impiego di soglie di efficienza per classificare il trattamento dei rifiuti negli inceneritori urbani come recupero o come smaltimento. L'attuale giurisprudenza della Corte di giustizia europea classifica la stragrande maggioranza degli inceneritori urbani come impianti di smaltimento. Tale classificazione potrebbe avere implicazioni negative, che potrebbero comportare un degrado ambientale. A titolo di esempio, l'incenerimento con recupero di energia è in genere considerato un modo per sottrarre alla discarica i rifiuti urbani biodegradabili. Sono state tuttavia espresse preoccupazioni: infatti, se l'incenerimento viene classificato alla stregua dello smaltimento in

discarica, alcune autorità locali potrebbero essere tentate di scegliere la soluzione meno costosa (cioè la discarica), che a sua volta causa un degrado dell'ambiente. Inoltre, gli inceneritori urbani ad elevata efficienza energetica sono discriminati rispetto alle operazioni di co-incenerimento che hanno efficienza energetica analoga ma controlli meno rigidi delle emissioni.

Una definizione di “recupero” che tenga conto del fatto che l'energia prodotta da un inceneritore urbano sostituisce l'impiego di risorse in altre centrali elettriche rispecchierà meglio i vantaggi che l'incenerimento presenta per l'ambiente. Purtroppo l'efficienza energetica degli inceneritori di rifiuti urbani può variare drasticamente: se l'efficienza energetica è bassa l'incenerimento può avere le stesse prestazioni dello smaltimento in discarica, mentre se l'efficienza energetica è elevata può essere paragonato al riciclaggio meccanico o al compostaggio di alcuni flussi di rifiuti.

La valutazione d'impatto mostra che l'applicazione di una soglia di efficienza energetica per gli inceneritori urbani può dare vantaggi sia economici che ambientali. Se il livello della soglia viene fissato facendo riferimento alle prestazioni di un impianto che utilizza le BAT (migliori tecniche disponibili) dovrebbe essere più facile raggiungere gli obiettivi per evitare la discarica.

La Commissione propone di modificare la direttiva quadro sui rifiuti e di includere una soglia di efficienza energetica superata la quale l'incenerimento di rifiuti urbani viene considerato un'operazione di recupero. La soglia prende come riferimento le BAT e tiene conto delle raccomandazioni contenute nel BREF (documento di riferimento sulle BAT) sull'incenerimento dei rifiuti riguardo al fattore di equivalenza, che viene fissato a 2,6, per comparare l'energia sotto forma di elettricità all'energia sotto forma di calore – in altri termini, 1 kWh di energia elettrica equivale a 2,6 kWh di energia termica – e a 1,1 per il teleriscaldamento.

Grazie a questa proposta verrà incentivato l'abbandono della discarica e l'applicazione delle BAT per il recupero di energia dai rifiuti inceneriti negli inceneritori urbani. Sarà inoltre possibile continuare a migliorare le prestazioni ambientali di tale recupero di energia visto che la soglia di efficienza sarà rivista periodicamente per adeguarla all'evoluzione del progresso tecnico.

La maggiore chiarezza delle definizioni dovrebbe rendere più agevole il funzionamento del mercato interno del riciclaggio con l'applicazione di norme ambientali elevate. Allo stesso tempo occorre continuare a sorvegliare la situazione.

Un altro esempio delle problematiche che questo sistema potrà affrontare sono i casi in cui l'impiego dei materiali di scarto per la costruzione di discariche può essere considerato un'operazione di recupero.

La definizione di riciclaggio

È necessario introdurre una definizione di “riciclaggio” nella direttiva quadro sui rifiuti che serva come orientamento per la definizione delle politiche e degli obiettivi in materia di riciclaggio.

Altre misure di semplificazione

Per una migliore regolamentazione:

- verranno eliminate tutte le sovrapposizioni tra le procedure di autorizzazione previste dalla direttiva quadro sui rifiuti e dalla direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento: la proposta prevede che, se un impianto possiede già un'autorizzazione IPPC, non sono necessarie altre autorizzazioni sui rifiuti;
- la direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi sarà rivista con la direttiva quadro per chiarire ed eliminare ogni sovrapposizione e disposizione obsoleta;
- nel 2006 la Commissione proporrà una rifusione delle tre direttive sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, al fine di aggiornarne le disposizioni e di eliminare gli elementi obsoleti.

La Commissione terrà conto degli obiettivi finalizzati ad una migliore regolamentazione al momento del riesame delle direttive sui rifiuti previsto dalla normativa UE del settore, ad esempio per quanto riguarda l'incenerimento, i veicoli fuori uso, le discariche, le apparecchiature elettriche ed elettroniche e le sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche e, nell'ambito di un riesame sistematico della legislazione comunitaria in materia di rifiuti, proporrà, se del caso, modifiche alla legislazione UE in vigore.

2. INTRODURRE IL CONCETTO DEL “CICLO DI VITA” NELLA POLITICA SUI RIFIUTI

I benefici ambientali derivanti dalla politica sui rifiuti sono complessi, perché si esplicano in fasi diverse del ciclo di vita e assumono forme diverse; per questo può risultare difficoltoso quantificarli o compararli. È tuttavia evidente che la politica in materia di rifiuti deve contribuire a ridurre al minimo l'impatto ambientale nell'arco dell'intero ciclo di vita delle risorse. In molti casi ciò significa semplicemente valutare il quadro più generale con un po' di buon senso, ma a volte potrebbe anche comportare l'impiego di strumenti di valutazione come la valutazione del ciclo di vita.

La Commissione propone di definire con maggiore chiarezza gli obiettivi della politica in materia di rifiuti nell'ambito della direttiva quadro sui rifiuti per rendere esplicita l'applicazione del concetto del ciclo di vita. La politica dell'UE in materia di rifiuti dovrebbe puntare a ridurre l'impatto ambientale negativo causato dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti e contribuire alla riduzione globale dell'impatto ambientale connesso all'utilizzo delle risorse.

3. MIGLIORARE LA BASE DI CONOSCENZE

Per poter applicare il concetto del ciclo di vita è necessario disporre di maggiori conoscenze sull'impatto prodotto dall'impiego delle risorse, dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti e avvalersi di attività più sistematiche di previsione e modellazione.

Tali conoscenze saranno fornite principalmente attraverso il meccanismo descritto nella strategia tematica sulle risorse e nell'ambito delle iniziative organizzate dalla politica

integrata di prodotto. Oltre a ciò, l'Agenzia europea dell'ambiente, Eurostat e il Centro comune di ricerca continueranno a dare il proprio contributo per creare una solida base di informazioni scientifiche ed economiche ai fini della politica in materia di rifiuti.

Un'altra iniziativa importante sarà rappresentata dalla definizione, in consultazione con la comunità scientifica e tutte le parti interessate, di linee guida basilari che consentano di utilizzare agevolmente gli strumenti del ciclo di vita nella fase di preparazione delle politiche, secondo approcci e metodi concordati. L'obiettivo è di facilitare l'impiego di questi strumenti nelle decisioni sulle politiche a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo.

4. PREVENZIONE DEI RIFIUTI

La possibilità di prevenire la formazione dei rifiuti dipende da vari fattori: crescita economica, diffusione delle buone pratiche per la riduzione dei rifiuti presso gli operatori economici e altri ancora. Sarà possibile prevenire solo influenzando le decisioni pratiche prese nelle varie fasi del ciclo di vita: ossia le modalità di progettazione, fabbricazione, messa a disposizione dei consumatori e impiego dei prodotti. Sulla produzione di rifiuti urbani incide inoltre il comportamento dei consumatori, legato a sua volta alla struttura sociale, al reddito individuale e al livello di benessere della società nel suo complesso.

La presente strategia non definisce obiettivi UE per la prevenzione dei rifiuti: questa non è infatti la soluzione più efficace ed efficiente sotto il profilo ecologico per incentivare la prevenzione perché obiettivi di questo genere non tengono conto della complessità dell'impatto ambientale; per fare un esempio, il quantitativo, in peso, dei rifiuti potrebbe diminuire ma l'impatto aumentare, mentre a volte riduzioni anche limitate del peso dei rifiuti possono portare a notevoli riduzioni dell'impatto. Le politiche in materia di prevenzione dovrebbero inoltre considerare i modelli di produzione e consumo nazionali, le tendenze previste e il nesso con la crescita economica.

La presente strategia propone un approccio coordinato alla prevenzione dei rifiuti che incentrerà le politiche di prevenzione sulla riduzione dell'impatto ambientale e definirà un quadro generale per le politiche specifiche nazionali. A livello di prevenzione occorre intervenire a tutti i livelli amministrativi. In ambito europeo, la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) e la politica integrata dei prodotti possono dare un notevole contributo. I documenti sulle migliori tecniche disponibili (i cosiddetti BREF) elaborati nell'ambito della direttiva IPPC offrono utili informazioni sulla prevenzione dei rifiuti; questi aspetti dei BREF devono essere rafforzati e gli Stati membri, l'industria e altre parti interessate dovrebbero scambiarsi informazioni sulle buone pratiche con maggiore regolarità. Infine, la Commissione intende rivedere la questione riguardante lo sviluppo di un quadro per le iniziative sulla progettazione ecologica previste dalla politica integrata di prodotto.

Gran parte delle iniziative di prevenzione dovrà comunque essere adottata a livello nazionale, regionale o locale (ivi compresa l'eventuale definizione di obiettivi di prevenzione). La direttiva quadro sui rifiuti sarà modificata per rendere più chiaro l'obbligo imposto agli Stati membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti da mettere a disposizione del pubblico nell'ambito di una produzione e di un consumo sostenibili.

5. VERSO UNA SOCIETÀ EUROPEA DEL RICICLAGGIO

Le risorse immesse sul mercato sono tutte destinate, prima o poi, a trasformarsi in rifiuti e qualsiasi attività produttiva genera rifiuti di qualche sorta: per questo occorre intervenire per reinserire i rifiuti nel ciclo economico. Il settore del riciclaggio deve essere regolamentato in modo tale che le attività di riciclaggio siano incentivate.

Attualmente la tendenza punta ad un rafforzamento dei controlli e ad un aumento delle restrizioni sulle spedizioni di rifiuti sul mercato interno. Queste iniziative non miglioreranno molto la situazione ambientale e potrebbero portare all'adozione di normative più dettagliate e alla micro-gestione dei rifiuti a livello nazionale o regionale, con la possibile conseguenza di diminuire la quantità di rifiuti riciclabili messi a disposizione dell'industria UE, soprattutto negli Stati membri più piccoli. Per contrastare questa tendenza è necessario creare parità di condizioni per le attività di riciclaggio svolte in tutta l'UE. Le stesse operazioni di riciclaggio devono essere compatibili con l'ambiente e per questo occorrono norme.

Anche se in alcuni casi le forze di mercato hanno incentivato lo sviluppo del riciclaggio, i segnali provenienti dal mercato tendono a far confluire i rifiuti in discarica. Servono pertanto incentivi a favore del riciclaggio e del recupero dei rifiuti. A tal fine, gli strumenti economici e le imposte nazionali sulle discariche hanno forti possibilità di successo.

Parità di condizioni per il riciclaggio

Se si riuscisse a creare un mercato interno del riciclaggio applicando norme ambientali elevate si avrebbe il vantaggio di diffondere le buone pratiche in tutta l'UE; l'industria del riciclaggio ne trarrebbe inoltre beneficio perché potrebbe approfittare dei vantaggi insiti nel mercato interno.

Vari provvedimenti andranno ad integrare la legislazione in vigore e consentiranno all'UE di colmare le lacune in materia di norme sui rifiuti; tra questi si ricordano:

- l'introduzione, nell'ambito della direttiva quadro sui rifiuti, di criteri di efficienza per determinati processi di recupero e la formulazione di linee guida riguardanti l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento sulle spedizioni di rifiuti per combattere il problema del recupero fittizio;
- la diffusione di buone pratiche attraverso l'applicazione di norme minime ai processi di recupero del caso nell'ambito della direttiva quadro e il futuro ampliamento del campo di applicazione della direttiva IPPC a determinate attività di gestione dei rifiuti;
- l'aggiunta, nella direttiva quadro sui rifiuti, di una nuova disposizione che consente l'adozione di criteri ambientali per flussi di rifiuti specifici per definire con precisione quando essi non rientrano più nell'ambito della legislazione sui rifiuti e devono essere considerati come prodotti.

Migliore scambio di informazioni sulle imposte nazionali sullo smaltimento

C'è uniformità di vedute sul fatto che le imposte o le tasse sullo smaltimento dei rifiuti rappresentino uno strumento economicamente efficace e possano migliorare sensibilmente la gestione dei rifiuti. Inoltre, la presenza di notevoli divergenze tra gli Stati membri a questo

proposito potrebbe comportare inutili spedizioni di rifiuti e incidere sulla concorrenza tra gli operatori della gestione dei rifiuti dei vari Stati membri.

Poiché la prospettiva di giungere ad un accordo in merito ad un intervento dell'UE in questo settore è alquanto lontana, come primo passo si potrebbero incoraggiare gli Stati membri ad adottare questo tipo di strumento economico a livello nazionale. La Commissione invita gli Stati membri a scambiarsi informazioni sull'approccio da essi seguito per quanto riguarda le tasse sullo smaltimento e ad informare contemporaneamente la Commissione stessa.

Nuove soluzioni per incentivare il riciclaggio

Le direttive sul riciclaggio adottate negli ultimi dieci anni stanno agevolando l'istituzione e il finanziamento dell'infrastruttura di riciclaggio per ingenti quantità di flussi di rifiuti; per tutta una nuova serie di flussi di rifiuti è invece difficile giustificare l'applicazione di questo approccio. Nel caso di flussi di limitata entità o di flussi con impatto ambientale ridotto un approccio di questo tipo potrebbe comportare ingenti oneri amministrativi rispetto ai benefici ambientali ottenuti.

D'altro canto, se l'organizzazione e la promozione del riciclaggio di tutti i flussi di rifiuti vengono demandate al mercato, non sarà possibile sfruttare tutti i benefici ambientali che il riciclaggio può fornire. Attualmente è prioritario garantire che le direttive dell'UE sul riciclaggio siano attuate completamente; in futuro, tuttavia, servirà un'impostazione complementare che sia al contempo più flessibile e a più vasto raggio. Quando si procederà al riesame della presente strategia sarà valutata la necessità di adottare altri provvedimenti per dare impulso al riciclaggio; in particolare, si valuterà la possibilità di passare ad un approccio maggiormente basato sui materiali, eventualmente ricorrendo anche al concetto della responsabilità del produttore. In tale contesto si dovrebbe valutare se il mercato è in grado di portare avanti adeguatamente, da solo, lo sviluppo del riciclaggio di un determinato materiale o se siano necessarie misure per superare gli ostacoli esistenti. In quest'ambito le misure possibili sono molte e il concetto del ciclo di vita contribuirà a garantire che i benefici ambientali connessi al riciclaggio siano conseguiti al minor costo possibile.

Obiettivi di riciclaggio

Varie direttive comunitarie sui rifiuti fissano obiettivi per il riciclaggio e il recupero. La recente revisione degli obiettivi di riciclaggio e recupero contenuti nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ha dimostrato come sia importante fissare obiettivi adeguati rispetto all'ambito della definizione e tener conto delle specificità di ciascun materiale. Senza un'analisi di questo tipo si rischia di definire obiettivi che possono favorire processi con vantaggi ridotti o nulli per l'ambiente o che non riescono a promuovere tecnologie potenzialmente in grado di apportare benefici considerevoli per l'ambiente ma che trovano difficoltà a raggiungere il mercato.

Considerata la complessità di questi elementi, gli obiettivi devono essere fissati ad un livello tale che tenga conto della definizione di "riciclaggio" applicata a materiali diversi, come è già avvenuto nel caso del riesame della direttiva sugli imballaggi, e prenda in considerazione le caratteristiche specifiche di ogni materiale. Le future proposte relative alla modifica degli obiettivi di riciclaggio e di recupero o all'introduzione di obiettivi nuovi devono mirare a ottimizzare l'efficienza economica del riciclaggio e del recupero, evitando di incentivare tecnologie inadeguate per determinati materiali.

Gestione dei rifiuti biodegradabili

L'impatto negativo più importante dei rifiuti biodegradabili è dato dal loro smaltimento in discarica, che produce metano, un gas serra 21 volte più potente del biossido di carbonio. Per far fronte a questa minaccia ambientale, la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti stabilisce di sottrarre allo smaltimento in discarica due terzi dei rifiuti urbani biodegradabili e impone agli Stati membri di istituire e riesaminare periodicamente strategie nazionali per la gestione dei rifiuti non conferiti in discarica. Se tale obbligo venisse ottemperato pienamente, si otterrebbe una drastica riduzione dell'impatto ambientale dei rifiuti biodegradabili, in particolare in termini di emissioni di gas serra.

Tuttavia, nella sua relazione sulle strategie nazionali la Commissione è giunta alle seguenti conclusioni: "Dopo l'analisi delle strategie non è chiaro se gli Stati membri che non hanno ancora raggiunto gli obiettivi di riduzione delle discariche saranno in grado di farlo. Apparentemente saranno necessari ulteriori sforzi perché ciò avvenga. La Commissione dedicherà particolare attenzione al raggiungimento dell'obiettivo del 2006 e adotterà le misure necessarie a garantire una corretta attuazione della direttiva"³.

Non esiste un'unica soluzione ottimale dal punto di vista ambientale per gestire i rifiuti biodegradabili che non vengono smaltiti in discarica. Il giusto compromesso, sotto il profilo ambientale, tra le varie alternative disponibili per la gestione di questo tipo di rifiuti dipende da numerosi fattori locali, tra i quali i sistemi di raccolta, la composizione e la qualità dei rifiuti, le condizioni climatiche, l'impatto sui cambiamenti climatici, la possibilità che il compost possa contribuire alla lotta contro il degrado del suolo e altri tipi di impatti ambientali. Per questo motivo le strategie di gestione di questi rifiuti dovrebbero essere definite dagli Stati membri alla luce del principio del ciclo di vita.

La Commissione presenterà delle linee guida su come applicare tale principio alla gestione dei rifiuti biodegradabili e le comunicherà agli Stati membri, che saranno chiamati a rivedere le proprie strategie nazionali. Le linee guida serviranno anche alle autorità locali e regionali che in genere sono incaricate di redigere i piani di gestione dei rifiuti urbani.

Gli aspetti connessi alle norme sui rifiuti devono essere trattati anche a livello dell'UE. A tal fine nell'ambito della nuova direttiva quadro sui rifiuti ed in particolare delle disposizioni riguardanti i rifiuti che cessano di essere tali, verranno adottati criteri di qualità per il compost; la Commissione proporrà inoltre di inserire il trattamento biologico dei rifiuti nel campo di applicazione della direttiva IPPC al momento della sua revisione.

La direttiva del Consiglio 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura sarà anch'essa riesaminata per rendere più rigorose le norme di qualità in base alle quali è consentito l'uso di tali fanghi dopo l'adozione della strategia tematica sul suolo e delle misure ad essa associate.

Il riesame della strategia riguarderà, in particolare, i progressi realizzati nella gestione dei rifiuti biodegradabili e valuterà la necessità di adottare altre misure.

³ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle strategie nazionali per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da conferire in discarica a norma dell'articolo 5, paragrafo 1 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti - COM(2005) 105.

Gestione degli oli usati

Il concetto del ciclo di vita è stato applicato alla normativa sugli oli esausti (o usati, direttiva 75/439/CEE).

La direttiva disciplina lo smaltimento degli oli usati e ne prescrive la rigenerazione, ma non è stata attuata correttamente ed in vari casi è stata adita la Corte di giustizia europea che si è espressa negativamente nei confronti di cinque Stati membri. Recenti analisi basate sul concetto del ciclo di vita hanno dimostrato che la priorità attribuita alla rigenerazione degli oli usati rispetto al loro impiego come combustibili non è motivata da alcun evidente beneficio ambientale. A ciò si aggiunge il fatto che la percentuale di raccolta degli oli è ancora troppo bassa. Così, se da un lato uno smaltimento inadeguato degli oli usati può avere sostanziali impatti negativi e va dunque evitato, dall'altro l'attuale normativa non ottiene i risultati auspicati. Per questo motivo sarà abrogata e sostituita da una nuova disposizione, ora inserita nella direttiva quadro sui rifiuti, che manterrà l'obbligo per gli Stati membri di garantire la raccolta degli oli usati, senza tuttavia privilegiare la rigenerazione degli stessi. In questo modo verrà garantito il rispetto totale, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di raccolta, che rappresenta la principale problematica ambientale degli oli usati.

Iniziative future: Calendario di azione per l'attuazione della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti e di altri provvedimenti e attività che daranno un contributo

Azione proposta e/o prevista dalla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti	Tempi
Proposta di direttiva che modifica la direttiva quadro sui rifiuti e abroga la direttiva sugli oli usati	Presentazione in concomitanza con la presente strategia
Relazione sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio	2006
Riesame degli obiettivi fissati dalla direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso	2006
Proposta di direttiva che riunisce in un unico atto le tre direttive sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio	2006
Pubblicazione delle linee guida, basate sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, sulle modalità per determinare quando i sottoprodotti debbano essere considerati rifiuti	2006
Pubblicazione delle linee guida destinate agli Stati membri sull'applicazione del concetto di ciclo di vita alla gestione dei rifiuti biodegradabili non smaltiti in discarica	2006
Miglioramento della base di conoscenze sull'impatto dovuto all'utilizzo delle risorse, alla produzione e alla gestione dei rifiuti e attività più sistematiche di previsione e modellazione	A partire dal 2006

Proposta finalizzata a chiarire ed estendere il campo di applicazione della direttiva IPPC ad altre attività di gestione dei rifiuti, compreso il trattamento biologico per il recupero dei rifiuti e la preparazione dei rifiuti pericolosi in vista dell'incenerimento e delle scorie di incenerimento destinate al recupero	2007, quando si procederà ad un riesame generale della direttiva IPPC
Proposta di riesame della direttiva 86/278/CEE del Consiglio concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura	2007
Pubblicazione di linee guida basilari per agevolare il ricorso agli strumenti del ciclo di vita nell'elaborazione delle politiche in materia di rifiuti, secondo approcci e metodi concordati	2007
Pubblicazione di linee guida su alcune disposizioni del regolamento sulle spedizioni di rifiuti per combattere il fenomeno del recupero fittizio	2007
Pubblicazione di linee guida sulle norme ambientali minime per le autorizzazioni rilasciate agli impianti che non rientrano nella direttiva IPPC e sulle migliori tecniche disponibili per la miscelazione di rifiuti pericolosi	2007
Valutazione della situazione e della necessità di eventuali misure supplementari per incentivare il passaggio ad una società europea del riciclaggio	2007
Riesame degli obiettivi fissati nella direttiva 2002/96/CE sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche	2008
Adozione di una prima serie di norme di qualità per definire quando determinati flussi di rifiuti cessano di essere tali (a partire dal compost e dagli inerti riciclati)	2008 – a condizione che entri in vigore la nuova direttiva quadro sui rifiuti

Altre misure e attività che contribuiranno all'attuazione della strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti

Sviluppo del mercato

Vari Stati membri hanno avviato iniziative per sviluppare il mercato del riciclaggio dei rifiuti, al fine di eliminare gli ostacoli di natura tecnica ed economica che frenano questo tipo di trattamento e di incrementare la domanda di materiali riciclati (ad esempio l'elaborazione di norme, maggiore disponibilità di informazioni utili al mercato e appalti pubblici). Tutte queste iniziative possono integrare le politiche di base a favore del riciclaggio e potrebbero figurare nelle tabelle di marcia nazionali per l'attuazione del piano d'azione sulle tecnologie ambientali.

Ricerca e tecnologia

La Commissione farà sì che i fondi europei disponibili per le attività di ricerca e sviluppo sulle tecnologie dei rifiuti possano affrontare con maggiore efficacia i principali impatti ambientali dei rifiuti.

Buone pratiche

La Commissione sosterrà la diffusione e il trasferimento delle buone pratiche riguardanti le iniziative e i sistemi di sensibilizzazione, istruzione e incentivo messi in atto a livello nazionale, regionale o locale.

Aiuti di Stato

La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente sarà soggetta ad un riesame finalizzato, tra l'altro, a chiarire i casi in cui è possibile concedere aiuti di Stato a favore di attività di riciclaggio dei rifiuti.

Infine, nell'ambito del riesame della presente strategia, previsto per il 2010, saranno individuati, se del caso, altri provvedimenti necessari per incentivare la prevenzione dei rifiuti e applicare il concetto del ciclo di vita alla gestione dei rifiuti, proseguendo sulla strada che porterà ad una società europea del riciclaggio.

ALLEGATO II
SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. DENOMINAZIONE DELLA PROPOSTA:

Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti

2. QUADRO ABM / ABB (GESTIONE PER ATTIVITÀ/SUDDIVISIONE PER ATTIVITÀ)

Settore: 07 – Ambiente

Attività: 07 04 – Attuazione della politica ambientale

3. LINEE DI BILANCIO

3.1. Linee di bilancio (linee operative e corrispondenti linee di assistenza tecnica e amministrativa (ex linee B e A) e loro denominazione:

07 01 04 01 – Legislazione, azioni di sensibilizzazione e altre azioni di natura generica legate ai programmi d'azione comunitari in materia di ambiente — Spese di gestione amministrativa.

07 04 02 – Azioni di sensibilizzazione ed altre azioni di natura generica legate ai programmi d'azione comunitaria in materia di ambiente.

3.2. Durata dell'azione e dell'incidenza finanziaria:

La strategia si articola su un periodo di 10 anni (2005-2015). La presente scheda finanziaria riguarda gli aspetti finanziari per i primi cinque anni (2005-2010).

3.3. Caratteristiche di bilancio:

Linea di bilancio	Natura della spesa		Nuova	Partecipazione EFTA	Partecipazione di paesi candidati	Rubrica delle prospettive finanziarie
07 04 02	SNO	SD ⁴	NO	NO	NO	N. 3

⁴ Stanziamenti dissociati.

4. SINTESI DELLE RISORSE

Le risorse umane e amministrative saranno finanziate nell'ambito dello stanziamento erogato alla direzione generale competente (DG Ambiente) nel contesto della procedura annua di bilancio.

4.1. Risorse finanziarie

4.1.1. Sintesi degli stanziamenti di impegno (SI) e degli stanziamenti di pagamento (SP)

Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di spesa	Sezione n.		Anno 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
---------------	------------	--	-----------	------	------	------	------	------	--------

Spese operative⁵

Stanziamenti di impegno (SI)	8.1	a		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Stanziamenti di pagamento (SP)		b		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Spese amministrative incluse nell'importo di riferimento⁶

Assistenza tecnica e amministrativa-ATA (SND)	8.2.4	c		0	0	0	0	0	0
---	-------	---	--	---	---	---	---	---	---

IMPORTO TOTALE DI RIFERIMENTO

Stanziamenti di impegno		a+c		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Stanziamenti di pagamento		b+c		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento⁷

Risorse umane e spese connesse (SND)	8.2.5	d	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,916
Spese amministrative diverse dalle spese per risorse umane ed altre spese connesse, non incluse nell'importo di riferimento (SND)	8.2.6	e	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

⁵ Spesa che non rientra nel Capitolo xx 01 del Titolo xx interessato.

⁶ Spesa che rientra nell'articolo xx 01 04 del Titolo xx.

⁷ Spesa che rientra nel Capitolo xx 01, ma non negli articoli xx 01 04 o xx 01 05.

Totale del costo indicativo dell'intervento

TOTALE SI comprensivo del costo delle risorse umane		a+c +d+ e	0,488	0,804	0,954	0,806	0,802	0,650	4,504
TOTALE SP comprensivo del costo delle risorse umane		b+c +d+ e	0,488	0,704	0,854	0,906	0,802	0,750	4,504

Cofinanziamento

Se la proposta prevede il cofinanziamento da parte degli Stati membri o di altri organismi (precisare quali), indicare nella tabella seguente una stima del livello di cofinanziamento (aggiungere altre righe se è prevista la partecipazione di diversi organismi):

Mio EUR (al terzo decimale)

Organismo di cofinanziamento		Anno n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5	Totale
.....	f							
TOTALE SI comprensivo di cofinanziamento	a+c +d+ e+f							

4.1.2. *Compatibilità con la programmazione finanziaria*

- La proposta è compatibile con la programmazione finanziaria in vigore/proposta
- La proposta implica una riprogrammazione della corrispondente rubrica delle prospettive finanziarie
- La proposta può comportare l'applicazione delle disposizioni dell'Accordo interistituzionale⁸ (relative allo strumento di flessibilità o alla revisione delle prospettive finanziarie)

⁸ Punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

4.1.3. Incidenza finanziaria sulle entrate

Nessuna incidenza finanziaria sulle entrate

La proposta ha la seguente incidenza finanziaria sulle entrate:

Mio EUR (al primo decimale)

Linea di bilancio	Entrate	Prima dell'azione [Anno n-1]	Situazione a seguito dell'azione							
			[Anno n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ⁹		
	a) Entrate in valore assoluto									
	b) Variazione delle entrate	Δ								

4.2. Risorse umane in equivalente tempo pieno (ETP), compresi funzionari, personale temporaneo e esterno – cfr. ripartizione al punto 8.2.1.

Fabbisogno annuo	Anno 2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale risorse umane	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486

5. CARATTERISTICHE E OBIETTIVI

5.1. Necessità dell'azione a breve e lungo termine

L'azione affronta le problematiche ambientali connesse alla gestione dei rifiuti. La strategia varerà iniziative per migliorare la gestione dei rifiuti e il contesto normativo nel quale avvengono tali attività di gestione.

5.2. Valore aggiunto dell'intervento comunitario, coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti finanziari

La gestione dei rifiuti è un'attività economica che si svolge nel mercato interno; si tratta di un'attività molto regolamentata che richiede approcci comuni per una maggiore efficienza del mercato.

⁹ Se la durata dell'azione supera i 6 anni, aggiungere alla tabella il numero necessario di colonne.

5.3. **Obiettivi e risultati attesi della proposta nel contesto della gestione del bilancio per attività (ABM) e relativi indicatori**

La strategia è finalizzata a definire una serie di azioni che consentiranno di ridurre l'impatto ambientale dei rifiuti e che contribuiranno a ridurre l'impatto ambientale connesso all'utilizzo delle risorse.

A tal fine sono previsti alcuni interventi concreti:

- 1) Semplificazione e aggiornamento del quadro normativo che disciplina le attività connesse alla gestione dei rifiuti.
- 2) Approfondimento delle conoscenze in questo campo.
- 3) Creazione di incentivi a favore della prevenzione e del riciclaggio dei rifiuti.

Informazioni più precise sui risultati attesi e sul loro impatto sono contenute nella comunicazione e nella valutazione d'impatto ad essa allegata.

5.4. **Modalità di attuazione (indicativa)**

Indicare di seguito la scelta delle modalità di attuazione:

X Gestione centralizzata

X diretta da parte della Commissione

indiretta, con delega a:

agenzie esecutive

organismi istituiti dalle Comunità a norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario

organismi pubblici nazionali/organismi con funzioni di servizio pubblico

Gestione concorrente o decentrata

con Stati membri

con paesi terzi

Gestione congiunta con organizzazioni internazionali (specificare)

Osservazioni: Le misure previste dalla strategia saranno messe in atto direttamente dalla Commissione (avvio di studi, organizzazione di riunioni, gestione di contratti di servizi ecc.) e dagli Stati membri (attuazione di normative e raccomandazioni).

6. CONTROLLO E VALUTAZIONE

6.1. Sistema di controllo

La Commissione propone di riesaminare l'efficacia della strategia tematica dopo cinque anni dalla pubblicazione della comunicazione. A tal fine presenterà una relazione che sarà pubblicata e trasmessa alle istituzioni.

6.2. Valutazione

6.2.1. Valutazione ex-ante

La strategia tematica è stata sottoposta ad una valutazione d'impatto che sarà pubblicata in concomitanza con l'adozione della comunicazione.

6.2.2. Provvedimenti presi in seguito alla valutazione intermedia/ex-post (sulla base dell'esperienza acquisita in precedenti casi analoghi)

L'approccio che prevede di formulare una politica attraverso una strategia tematica è una delle novità introdotte dal Sesto programma d'azione per l'ambiente¹⁰. I provvedimenti contenuti in questa strategia specifica, tuttavia, non vanno oltre la consueta prassi amministrativa (avvio di studi, organizzazione di riunioni di esperti, contratti di servizi di entità economica relativamente esigua), per i quali sono già in atto le procedure di salvaguardia finanziaria adeguate.

6.2.3. Modalità e periodicità delle valutazioni successive

La Commissione propone di riesaminare l'efficacia della strategia tematica dopo cinque anni dalla pubblicazione della comunicazione. A tal fine presenterà una relazione che sarà pubblicata e trasmessa alle istituzioni.

7. MISURE ANTIFRODE

Le attività proposte consistono unicamente in spese per il personale, le riunioni degli esperti e i contratti per lo svolgimento di studi. Questi ultimi saranno soggetti ai consueti meccanismi di controllo della Commissione e non sono pertanto necessarie ulteriori misure antifrode.

In particolare, i potenziali beneficiari e contraenti dovranno rispettare le disposizioni del regolamento finanziario e dimostrare la propria solidità finanziaria e l'esistenza giuridica. Per le sovvenzioni, devono presentare rendiconti provvisori delle entrate e delle spese riguardanti il progetto o l'attività per i quali chiedono il finanziamento. I pagamenti sono effettuati in base ai termini e alle condizioni indicati nella convenzione

¹⁰ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1).

di sovvenzione interessata e in base al rendiconto delle spese e delle entrate debitamente certificato dai beneficiari e verificato dal servizio competente della Commissione. Sono anche possibili controlli sul posto e i beneficiari sono tenuti a conservare tutti i dati e i documenti giustificativi necessari per un periodo di cinque anni dopo la conclusione del progetto.

8. DETTAGLI SULLE RISORSE

8.1. Obiettivi della proposta in termini di costi finanziari

Stanziamenti di impegno in Mio EUR (al terzo decimale)

(Indicare gli obiettivi, le azioni e i risultati)	Tipo di risultato	Costo medio	Anno 2005		Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010		TOTALE	
			N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale	N. di risultati	Costo totale
OBIETTIVO ¹¹																
Preparazione delle decisioni della Commissione che adottano le misure di attuazione																
- Consultazione di esperti	Relazioni	0,040			2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	8	0,400
- Studi	Relazioni	0,150			1	0,150	2	0,300	1	0,150	1	0,150			5	0,750
COSTO TOTALE					0,230		0,380		0,230		0,230		0,080			1,150

¹¹ Quale descritto nella sezione 5.3.

8.2. Spese amministrative

8.2.1 Risorse umane: numero e tipo

Tipo di posto		Personale da assegnare alla gestione dell'azione utilizzando risorse esistenti e/o supplementari (numero di posti/ETP)					
		Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010
Funzionari o agenti temporanei ¹² (XX 01 01)	A*/AD	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Personale finanziato ¹³ con l'art. XX 01 02							
Altro personale ¹⁴ finanziato con l'art. XX 01 04/05							
TOTALE		4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

8.2.2. Descrizione delle mansioni derivanti dall'azione

Le mansioni richieste rientrano nella normale prassi amministrativa e comprendono l'avvio di studi, l'organizzazione di riunioni di esperti, la gestione dei contratti di servizi e simili.

8.2.3. Origine delle risorse umane (statutaria)

- Posti attualmente assegnati alla gestione del programma da sostituire o prolungare
- Posti pre-assegnati nell'ambito dell'esercizio SPA/PPB (Strategia Politica Annuale/Progetto Preliminare di Bilancio) per l'anno n
- Posti da richiedere nella prossima procedura SPA/PPB
- Posti da riassegnare usando le risorse esistenti nel servizio interessato (riassegnazione interna)
- Posti necessari per l'anno n ma non previsti nell'esercizio SPA/PPB dell'anno considerato

¹² Il cui costo NON è incluso nell'importo di riferimento.

¹³ Il cui costo NON è incluso nell'importo di riferimento.

¹⁴ Il cui costo è incluso nell'importo di riferimento.

8.2.4. *Altre spese amministrative incluse nell'importo di riferimento (XX 01 04/05 – Spese di gestione amministrativa)*

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio (numero e denominazione)	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	TOTALE
1. Assistenza tecnica e amministrativa (inclusi gli afferenti costi del personale)							
Agenzie esecutive ¹⁵							
Altra assistenza tecnica e amministrativa							
- <i>intra muros</i>							
- <i>extra muros</i>							
Totale assistenza tecnica e amministrativa							

8.2.5. *Costi finanziari delle risorse umane e costi connessi non inclusi nell'importo di riferimento*

Mio EUR (al terzo decimale)

Tipo di risorse umane	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010
Funzionari e agenti temporanei (XX 01 01)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430
Personale finanziato con l'art. XX 01 02 (ausiliari, END, agenti contrattuali, ecc.) (specificare la linea di bilancio)						
Totale costi risorse umane e costi connessi (NON inclusi nell'importo di riferimento)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430

Calcolo – Funzionari e agenti temporanei

Ogni equivalente tempo pieno è calcolato a 108 000 EUR l'anno.

Calcolo – Personale finanziato con l'art. XX 01 02

¹⁵ Va fatto riferimento alla specifica scheda finanziaria relativa alle agenzie esecutive interessate.

8.2.6 Altre spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento

Mio EUR (al terzo decimale)

	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	TOTALE
XX 01 02 11 01 – Missioni	0,002	0,008	0,008	0,010	0,006	0,004	0,038
XX 01 02 11 02 – Riunioni e conferenze							
XX 01 02 11 03 – Comitati ¹⁶		0,080	0,080	0,080	0,080	0,080	0,400
XX 01 02 11 04 – Studi e consulenze							
XX 01 02 11 05 – Sistemi di informazione							
2 Totale altre spese di gestione (XX 01 02 11)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
3. Altre spese di natura amministrativa (specificare indicando la linea di bilancio)							
Totale spese amministrative diverse dalle spese per risorse umane e altre spese connesse (NON incluse nell'importo di riferimento)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

Calcolo – Altre spese amministrative non incluse nell'importo di riferimento

Si presume che il costo medio di una missione si aggiri attorno a 1 000 EUR.

¹⁶ Precisare il tipo di comitato e il gruppo cui appartiene.