

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

**DEVE-IV-003**

Bruxelles, 8 febbraio 2006

**PROGETTO DI PARERE**

della commissione Sviluppo sostenibile  
in merito alla

**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**

COM(2005) 666 def.

---

Relatore: **Laust GROVE VEJLSTRUP**  
membro del consiglio comunale (DK/PPE)

---

Il presente documento sarà discusso nella riunione della commissione DEVE che si terrà il **27 febbraio 2006 dalle ore 11.00 alle ore 18.30.**

**DOCUMENTO TRASMESSO PER TRADUZIONE IL 27 GENNAIO 2006**

CdR 47/2006 FR/DA-GIG/FAI/gp

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la *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* (COM(2005) 666 def.) e la *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti* (COM(2005) 667 def. - 2005/0281 (COD)),

vista la decisione della Commissione europea del 5 gennaio 2006 di consultarlo sull'argomento a norma degli articoli 175 e 265, primo comma, del Trattato CE,

vista la decisione, presa dal proprio Ufficio di presidenza il 12 aprile 2005, di incaricare la commissione Sviluppo sostenibile di elaborare un parere in materia,

visto il proprio parere sulla comunicazione della Commissione *Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti* (COM(2003) 301 def. - CdR 239/2003<sup>1</sup>),

visto il proprio rapporto di prospettiva sul tema *L'applicazione a livello regionale e locale della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti* (CdR 254/2005),

visto il proprio progetto di parere (CdR .../...), adottato il ... 2006 dalla commissione Sviluppo sostenibile (relatore: **Laust GROVE VEJLSTRUP**, membro del consiglio comunale, DK/PPE),

**ha adottato il seguente parere in data ..., nel corso della ...a sessione plenaria.**

\*

\*       \*

## 1.       **Punto di vista del Comitato delle regioni**

### **Il Comitato delle regioni**

#### **Osservazioni di carattere generale**

- 1.1       **accoglie con favore** la strategia tematica della Commissione, che, prevedendo un approccio olistico e integrato al settore dei rifiuti, crea i presupposti per l'introduzione di ulteriori e necessari miglioramenti sotto il profilo ambientale;

---

<sup>1</sup>       GU C 73 del 23 marzo 2004, pag. 63.

- 1.2 **sottolinea** che la politica in materia di rifiuti è di importanza fondamentale per tutta la politica ambientale, in quanto un'impostazione più unitaria e integrata della politica sui rifiuti recherebbe vantaggi all'ambiente;
- 1.3 **sottolinea** che gli enti locali e regionali degli Stati membri sono responsabili dell'attuazione di una parte essenziale della politica ambientale dell'UE, di cui proprio la gestione dei rifiuti costituisce uno degli aspetti principali;
- 1.4 **fa presente** che il passaggio dal semplice smaltimento dei rifiuti ad una politica sostenibile incentrata sulla prevenzione, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero comporta un notevole impegno, che a sua volta richiede cospicue risorse umane e finanziarie agli enti locali e regionali;
- 1.5 **richiama l'attenzione** sulla gerarchia dei rifiuti, che deve essere il principio ispiratore e dominante nella politica in materia di rifiuti, **osservando** al tempo stesso che tale gerarchia è aperta all'introduzione di nuovi elementi, purché ne sia comprovata l'efficacia;
- 1.6 **mette in guardia** tuttavia dal fatto che l'attuazione di strategie tematiche in vari settori, quali ad esempio i cosiddetti criteri *end-of-waste* (cessazione della qualifica di rifiuto) e la miscelazione di rifiuti pericolosi, espone a inopportuni e inutili svantaggi, che possono ripercuotersi negativamente sull'ambiente;
- 1.7 **ricorda** la persistente necessità di una legislazione chiara, ad esempio per quanto riguarda la definizione di riciclaggio e recupero.

#### **Obiettivo della strategia**

- 1.8 **condivide** l'obiettivo della strategia tematica e la valutazione secondo cui la politica UE in materia di rifiuti è potenzialmente in grado di ridurre l'impatto negativo sull'ambiente provocato dall'uso delle risorse; condivide anche l'idea secondo cui l'UE deve prefiggersi di divenire una società fondata sul riciclaggio;
- 1.9 **reputa** che l'obiettivo della strategia tematica sia incentrato sulla gerarchia dei rifiuti.

#### **Azioni proposte nella strategia**

##### **Attuazione, semplificazione e modernizzazione della legislazione esistente**

- 1.10 **ritiene** ragionevole incentrare la strategia tematica sui problemi di attuazione riscontrati, ma richiama l'attenzione sulla necessità di nuove iniziative;
- 1.11 **condivide** l'insistenza della strategia tematica sull'opportunità di semplificare e modernizzare la legislazione vigente, nella misura in cui ciò facilita l'attuazione di misure di tutela dell'ambiente.

## **La nuova direttiva quadro sui rifiuti**

### *Articolo 1*

- 1.12 **constata** con soddisfazione il riferimento alla gerarchia dei rifiuti, considerata un importante punto di partenza per un'azione nel settore dei rifiuti, in grado di creare i presupposti per una politica sana e proficua in materia;
- 1.13 **deplora** che la gerarchia si limiti a distinguere tre livelli. Mettere sullo stesso piano il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero è in contraddizione con lo spirito di molti altri atti giuridici;
- 1.14 **dubita** che gli Stati membri, visto il margine di interpretazione dell'articolo, prenderanno i provvedimenti necessari e useranno gli strumenti migliori per raggiungere l'obiettivo.

### *Articolo 2*

- 1.15 **deplora** che dal campo di applicazione della direttiva sia stata esclusa la base giuridica per l'adozione di una legislazione specifica per le acque di scarico.

### *Articolo 3*

- 1.16 **osserva** che la definizione di "produttore" implica che chi effettua operazioni di trattamento dei rifiuti viene sempre considerato come produttore di detti rifiuti, a prescindere dalle eventuali modifiche della natura o della composizione dei rifiuti. Ciò è in contrasto con il criterio *end-of-waste* della Commissione.

### *Articolo 5*

- 1.17 **approva** la precisazione della definizione di "recupero" mediante incenerimento, pur osservando la persistente mancanza di chiarezza sulla definizione di "recupero" attraverso altre procedure.

### *Articolo 8*

- 1.18 **deplora** l'eliminazione del riferimento al principio "chi inquina paga".

### *Articolo 11*

- 1.19 **Constata** con preoccupazione che introducendo e definendo la nozione di "cessazione della qualifica di rifiuto" (*end-of-waste*) si possono provocare conseguenze negative e profonde, tra cui le seguenti:

- non sarà più possibile stabilire requisiti per il trattamento dei prodotti che rientrano nella definizione di *end-of-waste*,
- i prodotti che rientrano nella definizione di *end-of-waste* non saranno tracciabili,
- i prodotti che rientrano nella definizione di *end-of-waste* non saranno soggetti a istruzioni o obblighi per l'uso;

1.20 **osserva** che il concetto di *end-of-waste* si limita alle acque di scarico, dove darebbe luogo a un vero e proprio beneficio ambientale, ma **fa presente** che il campo di applicazione del concetto è poco chiaro, dato che il significato di "vantaggio ambientale" non è definito con maggiore precisione;

1.21 **rimanda** all'obiettivo globale della direttiva di ridurre l'impatto ambientale legato all'uso delle risorse, e deplora, a questo proposito, che per l'avvenire la Commissione intenda concentrarsi sull'individuazione di acque di scarico che non rappresentano più una minaccia, piuttosto che su quelle che invece sono potenzialmente pericolose per l'ambiente.

#### *Articolo 12*

1.22 **si compiace** che la direttiva sui rifiuti pericolosi e la direttiva quadro vengano accorpate in un'unica direttiva.

#### *Articolo 16*

1.23 **deplora** che le norme per la separazione dei rifiuti pericolosi si applichino soltanto agli impianti di trattamento (cfr. 1a e 1d).

#### *Articolo 21*

1.24 **si pronuncia a favore** della possibilità di definire norme minime per le autorizzazioni e condivide le disposizioni in materia.

#### *Articolo 25*

1.25 **accoglie con favore** le norme in materia di registrazione dei soggetti che gestiscono i rifiuti nelle ultime fasi del loro smaltimento.

#### *Articolo 26*

1.26 **ritiene positiva** l'introduzione di requisiti più restrittivi per i piani di gestione dei rifiuti, dato che tali piani vengono considerati come strumenti utili e flessibili che oltretutto possono contribuire a diffondere le buone prassi applicate nel settore.

*Articolo 30*

- 1.27 **esprime preoccupazione** per il fatto che la Commissione lasci ai singoli Stati membri la facoltà di sviluppare indicatori per valutare i progressi realizzati.

*Articolo 32*

- 1.28 **accoglie con favore** le nuove disposizioni relative agli addetti alle operazioni di raccolta e di trasporto dei rifiuti.

*Allegato V*

- 1.29 **ritiene** che le tavole di concordanza costituiscano strumenti utili per garantire la piena attuazione della direttiva.

**Introduzione dell'analisi del ciclo di vita**

- 1.30 **ritiene** che l'introduzione dell'analisi del ciclo di vita nella strategia tematica sia uno strumento utile per garantire la piena attuazione della direttiva, in quanto chiarisce che i rifiuti vengono prodotti in diverse fasi; **critica** tuttavia la strategia tematica in quanto si incentra solo in misura molto limitata sulla fase iniziale del ciclo, cioè sui produttori e sulla loro responsabilità di progettare prodotti più rispettosi dell'ambiente;
- 1.31 **esprime dubbi** sull'elaborazione di questa analisi. È fondamentale stabilire orientamenti chiari per determinare a chi compete la responsabilità di convalidare tali analisi: in caso contrario ne risulterebbero sminuiti il significato e l'efficacia.

**Miglioramento delle conoscenze**

- 1.32 **condivide** il desiderio della Commissione di assicurare più ampie conoscenze ed informazioni nel settore dei rifiuti, in quanto elementi centrali per migliorare le pratiche dei produttori e delle autorità, e per modificare il comportamento dei consumatori, inducendoli a produrre meno rifiuti.

**Prevenzione dei rifiuti**

- 1.33 **condivide** la necessità di attuare, negli Stati membri, politiche più ambiziose per la prevenzione dei rifiuti, e ritiene che a questo proposito sia opportuno imporre l'obbligo di mettere a punto programmi in materia.

## **Verso una società europea del riciclaggio**

- 1.34 **fa osservare** che la creazione di un contesto omogeneo (*level playing field*) tra gli Stati membri è di importanza fondamentale per prevenire azioni deleterie per l'ambiente, come lo scarico indiscriminato di rifiuti, e appoggia l'iniziativa della Commissione al riguardo.

## **Monitoraggio e valutazione**

- 1.35 **osserva** che gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante nell'attuazione della strategia tematica e quindi devono avere un compito essenziale nel monitoraggio e nella sua valutazione.

## **2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni**

### **Il Comitato delle regioni**

- 2.1 **invita** a far sì che il concetto di gerarchia dei rifiuti sia chiaramente evidenziato nella descrizione dell'obiettivo della strategia tematica, in modo da fugare qualsiasi dubbio sul fatto che esso costituisca il punto di partenza della politica in materia di rifiuti;
- 2.2 **deplora** che la strategia tematica non illustri le conseguenze della transizione dall'approccio dell'attuale politica sui rifiuti all'approccio basato sul ciclo di vita. Gli strumenti necessari per l'approccio basato sul ciclo di vita, che col tempo renderanno possibile l'attuazione della nuova politica, sono ben lungi dall'essere perfetti, e l'incertezza giuridica che ne scaturirà nel frattempo rappresenta una seria minaccia per il settore dei rifiuti, e può comportare gravi conseguenze sul piano ambientale. Per questo motivo invita ad assicurare che la strategia tematica illustri le conseguenze del passaggio dall'approccio "a valle" (*end-of-pipe*) a quello del ciclo di vita, e raccomanda che gli enti locali e regionali, in considerazione della loro responsabilità e competenze in materia di rifiuti, vengano coinvolti nell'elaborazione di linee guida per le analisi del ciclo di vita, e che la responsabilità di convalida dei risultati delle analisi incomba alle autorità nazionali;
- 2.3 **critica** l'uso della procedura di comitato in relazione agli articoli 5, 6, 11, 21 e 35, e raccomanda di sostituirla con un altro tipo di procedura. È fondamentale che i settori trattati in tale ambito diventino oggetto di un dibattito politico oltre che tecnico. Ad esempio i criteri *end-of-waste* contribuiscono a definire il settore di applicazione della legislazione sui rifiuti, così come gli allegati sono molto importanti per l'attuazione concreta della direttiva. **Invita** ad applicare una procedura decisionale di tipo politico, nella quale siano coinvolti gli attori politici interessati, tra cui gli enti locali e regionali, in virtù delle loro responsabilità e competenze nel settore dei rifiuti, e invita la Commissione ad effettuare una valutazione dell'impatto delle modifiche proposte;

- 2.4 **raccomanda** che il criterio *end-of-waste* trovi applicazione solo quando i rifiuti sono stati trattati: ciò significa che essi possono essere eliminati dal ciclo degli scarichi solo quando possono realmente entrare in un nuovo ciclo di prodotti;
- 2.5 **deplora** che il divieto di miscelazione, sostituito dall'imposizione di condizioni per ottenere i permessi di miscelazione, venga sottoposto ad una forte limitazione, cosa che può essere considerata come un grande svantaggio, con gravi rischi per l'ambiente. Raccomanda pertanto di mantenere il divieto illimitato sulla miscelazione di rifiuti pericolosi;
- 2.6 **accoglie con favore** l'appello ad avvalersi di strumenti economici nella politica sui rifiuti, prendendo ad esempio in considerazione le spese per materiali e trattamenti, e ricorda le esperienze positive maturate in diversi paesi; **deplora** tuttavia il carattere non vincolante di questo appello e, in considerazione tra l'altro dell'efficacia della politica in materia di rifiuti e delle condizioni di concorrenza, raccomanda di sostituirlo con un vero e proprio obbligo. L'attuale uso differenziato degli strumenti economici è distorsivo delle condizioni di concorrenza;
- 2.7 **raccomanda** di assegnare alle autorità responsabili risorse corrispondenti alle responsabilità e competenze loro affidate dalla strategia tematica e dalla direttiva, tra cui le disposizioni della direttiva sull'ispezione degli addetti alla raccolta e al trasporto;
- 2.8 **invita** la Commissione ad assicurare che si proceda alla definizione di norme minime piuttosto che norme armonizzate: è infatti essenziale garantire agli Stati membri una certa flessibilità, tra cui la possibilità di stabilire norme più rigorose a vantaggio dell'ambiente;
- 2.9 **raccomanda**, per quanto riguarda gli articoli 4 e 13 della direttiva quadro, che l'elaborazione degli elenchi dei rifiuti si basi su quelli esistenti. In proposito è necessario stabilire un termine chiaro, e, per evitare errori di interpretazione giuridica, l'attuale elenco deve restare valido fino a quando non entrerà in vigore quello nuovo;
- 2.10 **raccomanda** che, visti i benefici ambientali, nell'articolo 19 della direttiva quadro si precisi l'esistenza della possibilità di stabilire requisiti qualitativi rispettosi dell'ambiente;
- 2.11 **raccomanda** che per quanto riguarda gli articoli 29-31 della direttiva quadro, relativi ai programmi di prevenzione, si preveda una revisione analoga a quella prevista per i piani sui rifiuti, in modo da garantire l'efficacia di questi ultimi;
- 2.12 **chiede**, alla luce degli sviluppi tecnologici, che nella valutazione del 2010 e in tutte quelle future si discuta l'opportunità di prevedere - per i nuovi impianti - un recupero energetico superiore al 65% proposto, nonché la possibilità di proporre nuovi requisiti per gli impianti di riciclaggio.