Cenni sulla gestione dei rifiuti nell'Unione europea

Clelia Antico

Legal Officer, Applicazione del diritto dell'ambiente, DG Ambiente, Commissione europea

Struttura della presentazione

I) Principi e strumenti della politica e legislazione in materia di rifiuti

II) Direttiva quadro sui rifiuti

III) Flussi particolari di rifiuti

IV) Operazioni di trattamento dei rifiuti (messa in discarica e incenerimento)

V) Spedizione dei rifiuti

Principi

- Principio “**chi inquina paga**”, principio fondamentale del diritto dell’ambiente dell’UE.
- **Gerarchia dei rifiuti**, indica le scelte migliori dal punto di vista ambientale, per affrontare la gestione dei rifiuti: prevenzione al primo posto, seguita da preparazione per il riutilizzo, riuso, riciclaggio, recupero (incluso il recupero energetico) e da ultimo conferimento in discarica e incenerimento senza recupero energetico.

European Commission

Il principio “chi inquina paga” è enunciato all’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

La gerarchia dei rifiuti è enunciate all’art. 4 della direttiva quadro sui rifiuti, direttiva 2008/98/UE, come recentemente modificata dalla direttiva (UE) 2018/851, come parte delle misure del pacchetto sull’economia circolare.

Strumenti

- **Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98**, come modificata dalla direttiva 2018/851
- **Direttive specifiche per taluni flussi di rifiuti** che richiedono una particolare attenzione, ad esempio i rifiuti elettrici ed elettronici, i veicoli fuori uso, i rifiuti da imballaggio
- **Direttiva (UE) 2019/904** sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente
- **Regolamento n.1013/2006**, relativo alle spedizioni di rifiuti



E' in atto una revision di alcune direttive relative a flussi specifici di rifiuti. Il Green Deal e il piano di azione economia circolare 2.0 prevedono la revisione ad esempio della direttiva batterie, veicoli fuori uso, imballaggi

La direttiva (UE) 2019/904, detta sulle plastiche monouso, prevede restrizioni all'immissione sul mercato di una serie di prodotti monouso e riduzione del consumo di una serie di prodotti di plastica monouso, requisiti di fabbricazione e di marcatura dei prodotti. Introduce un regime di responsabilità estesa del produttore, per assicurare che i produttori sopportino i costi derivanti dalla raccolta e dal trattamento di questi rifiuti. Introduce obiettivi minimi di raccolta differenziata per il riciclaggio.

Strumenti

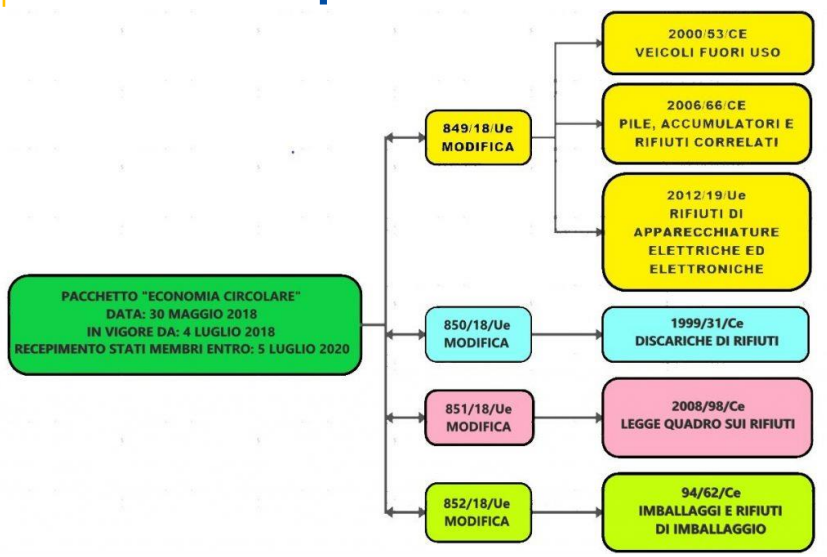
- Nella legislazione in materia di rifiuti si fa un uso sempre più ampio di regimi di **responsabilità estesa del produttore** come strumenti per attuare la gerarchia dei rifiuti, incentivando prevenzione, riciclaggio e recupero, in un'ottica di economia circolare in cui il prodotto viene considerate nel suo completo ciclo di vita.
- Obiettivi minimi di **raccolta differenziata** rafforzati dal pacchetto rifiuti 2018.
- **Obiettivi minimi di riciclaggio**, estesi progressivamente a vari tipi di rifiuti.
- Altri **strumenti economici** come la tassa sulle discariche e tariffazione puntuale (paghi per quanto butti), volti a disincentivare il ricorso alla discarica.

European Commission

Molto importante per il conseguimento degli obiettivi dell'economia circolare è l' introduzione a partire dal 2025 regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi.

Altrettanto importante è l'estensione degli obiettivi minimi di raccolta differenziata ai rifiuti pericolosi (entro fine 2024), ai rifiuti organici (entro fine 2023), e ai tessuti (entro fine 2025).

Il pacchetto rifiuti 2018



European Commission

Economia circolare

- Com'è possibile prevenire i rifiuti e promuovere il riciclaggio e il riuso?
- I produttori concepiscono/producono prodotti sostenibili (a basso costo ambientale e facilmente riciclabili).
- Il produttore è responsabile dell'intero ciclo di vita del prodotto, da quando è utilizzabile a quando diventa un rifiuto (**politica integrata di prodotto).**
- Nuovi strumenti vengono introdotti per collegare la politica di prodotto con la politica dei rifiuti (**regole sulla responsabilità estesa del produttore, contenuto obbligatorio di materiali riciclabili).**

Art. 3 (21)- Responsabilità estesa del produttore

- Un insieme di misure che assicurano che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto.
- Obbligatoria per veicoli fuori uso, batterie e rifiuti elettrici ed elettronici.
- Diventerà obbligatoria per i rifiuti da imballaggio nel 2025.

Obblighi di raccolta differenziata

- **Scopo:** un'efficace raccolta differenziata consente di conseguire un riciclaggio di elevata qualità
- **Strumenti:** obblighi giuridici
- Dal 2015 obblighi esistono per carta, metallo, plastica e vetro
- Estesi ai rifiuti pericolosi (entro fine 2024), rifiuti organici (entro fine 2023), tessuti (entro fine 2025).

Obiettivi minimi di riciclaggio

- Rifiuti di imballaggio 65% nel 2025, 70% nel 2030.
- Rifiuti urbani 55% nel 2025, 60 % nel 2030 e 65% nel 2035.
- L'UE ha anche introdotto l'obiettivo di ridurre la quantità di rifiuti urbani conferiti in discarica a non più del 10% nel 2035. Per raggiungere questo obiettivo le Regioni dovranno modificare i loro piani di gestione dei rifiuti.

Il Green Deal

Il Green Deal europeo:

- costituisce una cornice di riferimento per varie iniziative nel settore dei rifiuti.
- prevede un secondo piano d'azione per l'economia circolare, adottato nel 2020, che include una politica di prodotto sostenibile
- enfatizza l'importanza della prevenzione.
- promuove la raccolta differenziata di elevata qualità.
- prevede la revisione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti («La Commissione è del parere che l'UE dovrebbe cessare di esportare i propri rifiuti al di fuori dell'Unione e intende pertanto riesaminare le norme in materia di spedizioni e esportazioni illegali di rifiuti»).

European Commission

COM (2019)640 dell'11 dicembre 2019
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1582880267370&uri=CELEX:52019DC0640

Direttiva quadro

- La direttiva quadro costituisce uno strumento legislativo molto usato nel diritto dell'ambiente (direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, rifiuti 2008/98).
- Comunemente considerata un'espressione del principio di sussidiarietà, in quanto fissano principi generali e requisiti fondamentali. L'uso di questo strumento è stato ulteriormente promosso dall'iniziativa "Legiferare meglio".
- Non esiste una definizione di direttiva quadro nei trattati. In taluni casi, come nella direttiva quadro sulle acque la parola quadro compare nel titolo.
- La direttiva 2008/98 è unanimemente ritenuta una direttiva quadro, senza peraltro che la parola quadro compaia nel titolo.

La direttiva quadro sui rifiuti

- E’ uno strumento giuridico che fissa dei principi generali in materia di gestione dei rifiuti (gestione dei rifiuti nel rispetto della salute umana e dell’ambiente, piani di gestione dei rifiuti, piani di prevenzione dei rifiuti).
- Definizione di rifiuto (Articolo 3).
- Circoscrive la nozione di rifiuto, limitandone l’ampiezza rispetto a specifiche sostanze caratterizzate dalla loro riutilizzabilità (sottoprodotti e end-of-waste.
- Stabilisce taluni principi fondamentali (es gerarchia dei rifiuti, responsabilità estesa del produttore, ciclo di vita del prodotto.

Recepimento in Italia

- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 –Codice dell'ambiente
- Parte IV intitolata "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati", titolo I "Gestione dei rifiuti", capo I "Disposizioni generali"
- Art. 183 Definizioni
- Art. 184 Classificazione
- Art. 184-bis Sottoprodotti
- Art. 184-ter Cessazione della qualifica di rifiuto.

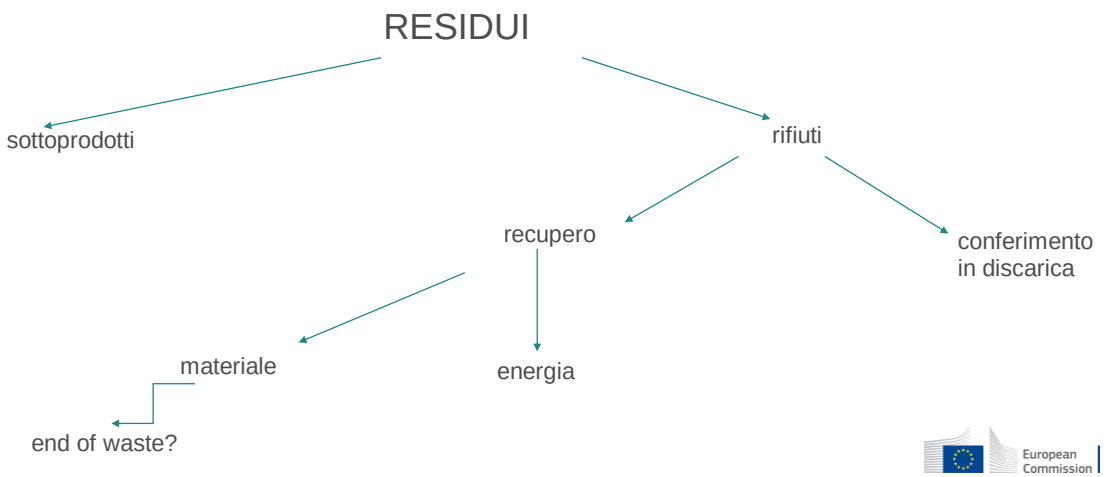
La complessità del concetto di rifiuto

- Secondo il senso comune costituiscono rifiuti le cose prive di valore, che per questa ragione vengono scartate da colui che le possiede
- **Ma:** per la legge è rifiuto anche l'oggetto da cui si possono estrarre materie o sostanze utilizzabili in nuovi cicli produttivi da soggetti diversi da quelli che se ne sono privati.
- Il concetto di rifiuto è dunque un concetto **relativo (**l'oggetto che sembrerebbe inutilizzabile in una certa parte del momento e a una data persona non lo è necessariamente in un'altra parte del mondo o per un'altra persona), anche in funzione dell'evoluzione della tecnologia o per ragioni di carattere economico (ad esempio l'aumento dei prezzi delle materie prime rende le materie prime secondarie meno competitive).
- Mutamento della società che si è spostata da un modello produttivo e consumistico, caratterizzato da un forte consumo di risorse energetiche ed ambientali ad un modello tendente ad uno sviluppo sostenibile caratterizzato dall'uso più oculato delle risorse.

Definizione giuridica di rifiuto

- La definizione giuridica di rifiuto è contenuta all'articolo 3 (1) della direttiva:
- *«Qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi»*
- Tale nozione è centrata sul concetto di disfarsi, inteso come azione effettiva, intenzione o obbligo.

«rifiuto» v. «non rifiuto»



Art. 5 - Sottoprodotti

- Un residuo di produzione che soddisfa le condizioni elencate all'articolo Articolo 5(1) della direttiva 2008/98 è un sottoprodotto**.**
- 1) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- 2) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- 3) la sostanza o l'oggetto è prodotto/a come parte integrante di un processo di produzione e
- 4) l'ulteriore utilizzo è legale.

European Commission

La giurisprudenza della Corte di giustizia è di particolare importanza per la definizione della nozione di sottoprodotto. Vedi, ad esempio, le sentenze 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit OY, e 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti, per quanto riguarda la distinzione tra prodotto e residuo di produzione.

Art. 6 - End of waste

- I rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero cessano di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni:
- a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

European Commission

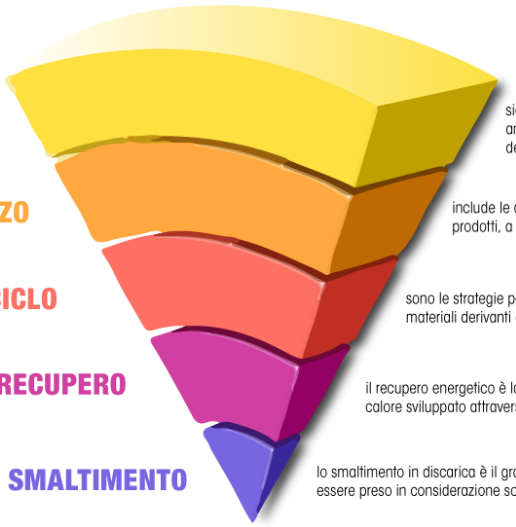
Anche in tema di end-of-waste è di fondamentale importanza la giurisprudenza della Corte di giustizia. Vedi, ad esempio, sentenza del 7 marzo 2013, causa C-358/11,Lapin elinkeino, e più recentemente, sentenza del 14 ottobre 2020, causa C-629/19, Sappi.

Art. 4-Gerarchia dei rifiuti

- Scala di priorità per ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti.
- a) prevenzione –la centralità del concetto di prevenzione è stata recentemente ribadita nel Green Deal
- b) preparazione per il riutilizzo
- c) riciclaggio
- d) recupero
- e) smaltimento

LA PIRAMIDE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

La gerarchia stabilita dalla normativa europea rappresentata da una piramide: in alto è indicato l'obiettivo prioritario, seguito in ordine decrescente da tutti gli altri



RIDUZIONE — siamo ancora nel mondo dei "prodotti" non ancora "rifiuti, sono le strategie di prevenzione dei rifiuti per ridurne la quantità

RIUTILIZZO — include le azioni che portano a un nuovo utilizzo dei prodotti, a un loro prolungamento di vita

RICICLO — sono le strategie per riutilizzare come materie prime-seconde i materiali derivanti dalla raccolta differenziata

RECUPERO — il recupero energetico è la combustione dei rifiuti con il recupero del calore sviluppato attraverso di impianti di termovalorizzazione

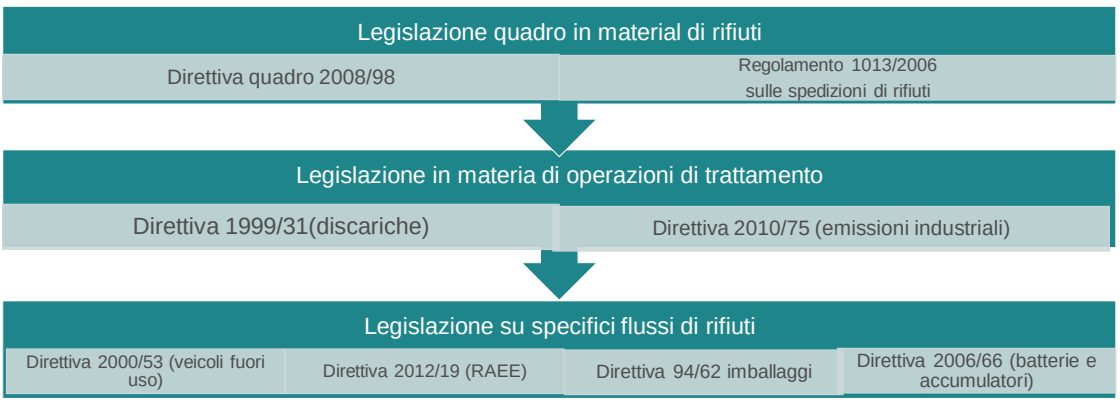
SMALTIMENTO — lo smaltimento in discarica è il gradino meno virtuoso e più antico che deve essere preso in considerazione solo per gli scarti non recuperabili

European Commission

Art. 13-Protezione della salute umana e dell'ambiente

- Norma-principio della gestione dei rifiuti.
- Tutti i rifiuti devono essere trattati nel rispetto dell'ambiente.
- Il suo ambito di applicazione riguarda non solo le operazioni di recupero e di smaltimento, ma anche la gestione dei rifiuti e dunque le fasi precedenti della raccolta e trasporto e quelle successive al recupero e allo smaltimento dei rifiuti (ad esempio la supervisione di tali operazioni, interventi successivi alla chiusura di un sito di smaltimento).

Legislazione europea in materia di rifiuti



European Commission

Esempi di direttive su flussi particolari di rifiuti

- Veicoli fuori uso 2000/53/EC – base giuridica mercato interno (REP, prevenzione dei rifiuti, ciclo di vita del prodotto) *In corso di revisione nell'ottica dell'economia circolare per conseguire l'obiettivo di un contenuto minimo riciclabile.*
- Batterie 2006/66/EC duplice base giuridica mercato interno+ ENV (REP, ciclo di vita del prodotto) *In corso di revisione nell'ottica dell'economia circolare per conseguire l'obiettivo di un contenuto minimo riciclabile.*
- Imballaggi 94/62/EC – base giuridica mercato interno (REP in forma raccomandazioni, ma dal 2025 obbligatoria per ogni tipo di rifiuto da imballaggio) prevenzione dei rifiuti, ciclo di vita del prodotto) *In corso di revisione per conseguire l'obiettivo di riciclaggio del 70% nel 2030.*
- Rifiuti elettrici ed elettronici(WEEE)2012/19/EU – base giuridica Ambiente (REP, prevenzione dei rifiuti, ciclo di vita del prodotto).

European Commission

Definizione di recupero e di smaltimento

- L'art. 3 della direttiva 2008/98 definisce un operazione di recupero:
- "qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati".
- L'allegato II alla direttiva riporta una lista non esaustiva di operazioni di recupero.
- Le operazioni di smaltimento sono definitive in modo residuale come qualsiasi diversa dal recupero, anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia.
- L'allegato I alla direttiva riporta una lista non esaustiva di operazioni di smaltimento (tra cui il conferimento in discarica).

European Commission

Inceneritori e coinceneritori

- Tra le operazioni di recupero è incluso l'incenerimento con recupero energetico.
- L'art. 23, n.4, della direttiva 2008/98 stabilisce che le autorizzazioni concernenti l'incenerimento e il coincenerimento con recupero di energia sono subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato efficienza energetica.
- Le autorizzazioni devono contenere vari elementi, tra cui l'indicazione della tipologia e quantità dei rifiuti che verranno trattati e i limiti massimi di emissione nell'aria e nell'acqua.
- Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), si applica, secondo quanto menzionato all'allegato I, tra l'altro, allo smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti:
- a) per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;
- b) per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno.

Importanza della distinzione

- impianto di incenerimento dei rifiuti è un impianto al **trattamento termico dei rifiuti** con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione.
- impianto di coincenerimento dei rifiuti è un impianto la cui funzione principale consiste **nella produzione di energia o di prodotti materiali.**
- la distinzione è importante perché norme più rigorose si applicano a certe sostanze inquinanti emesse nel processo di coincenerimento.

European Commission

In passato molti Stati membri avevano inserito nella loro legislazione valori minimi di potere calorifico dei rifiuti, al di sotto dei quali non si poteva considerare l'incenerimeno operazione di recupero. Attualmente una formula l'allegato IV della direttiva 2008/98 contiene una formula in base alla quale un inceneritore che incenerisce rifiuti urbani può considerarsi un'installazione di recupero quando raggiunge un determinato valore di efficienza energetica (Efficienza energetica = (Ep – (Ef + Ei))/(0,97 × (Ew + Ef))

Smaltimento in discarica

- direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti, come modificata dalla direttiva 2018/850/UE.
- definizione discarica»: un'area di smaltimento dei rifiuti in superficie o nel sottosuolo, inclusa un'area adibita in modo permanente (cioè per più di un anno) al deposito temporaneo di rifiuti, esclusi i depositi di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni, o i depositi di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno.

Ambito di applicazione

- La direttiva si applica a tutte le discariche autorizzate o non autorizzate esistenti al momento della sua entrata in vigore.
- Ai sensi dell'art. 14 le discariche esistenti che non erano conformi ai requisiti indicati nella direttiva dovevano essere adeguate al più tardi nel 2009, oppure chiuse.

Categorie di discariche

- Discariche per rifiuti inerti
- Discariche per rifiuti non pericolosi
- Discariche per rifiuti pericolosi

Divieti

- Divieto di smaltire, a partire dal 2030 in discarica tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale.
- Obiettivo della direttiva quadro rifiuti di ridurre entro il 2035 al 10% il totale in peso dei rifiuti urbani prodotti, la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica.
- Ci sono rifiuti che per le loro caratteristiche chimico –fisiche (liquidi, corrosivi, infiammabili) non possono essere ammessi in discarica.
- Divieto di mescolare i rifiuti al fine di renderli conformi alle norme di ammissibilità

Requisiti

- La direttiva stabilisce una serie di requisiti per la concessione dell'autorizzazione.
- Misure di controllo nella fase operativa e post operativa (concernenti il controllo delle acque, del percolato, dei gas, processi di stabilizzazione).
- Stabilisce criteri di ammissione dei rifiuti in discarica.
- Tutti i rifiuti da allocare in discarica devono essere sottoposti a pretrattamento ad eccezione dei rifiuti inerti.
- Costituiscono pretrattamento processi di varia natura che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero.

Le spedizioni di rifiuti

- Obblighi internazionali
  - - Convenzione di Basilea, stipulata nel 1989, sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione –**Riguarda solo i rifiuti pericolosi da eliminare**
  - - Decisioni OCSE
- Diritto dell'Unione europea
  - Regolamento n. 1013/2006 – **Riguarda tutti i rifiuti indipendentemente dalla loro pericolosità**
  - Due distinzioni sono importanti: se i rifiuti sono pericolosi o non pericolosi e se sono destinati a recupero o smaltimento.

Importazioni di rifiuti in provenienza da Stati terzi

- Le **importazioni di rifiuti per operazioni di smaltimento sono vietate**, ad eccezione di importazioni da Stati membri della Convenzione di Basilea o da Stato che hanno concluso accordi di importazione con l'UE o con singoli Stati membri.
- Le **importazioni di rifiuti per operazioni di recupero sono vietate**. Possono essere consentite da Stati terzi che applicano le decisioni OCSE o da Stati che hanno concluso specifici accordi di importazione.

Esportazioni di rifiuti verso Stati terzi

- Le esportazioni di rifiuti **non pericolosi per operazioni di recupero sono soggette alla procedura descritta all'articolo 37 del regolamento.**
- Le esportazioni di rifiuti **pericolosi per operazioni di smaltimento** sono vietate ad eccezione di quelle verso Stati EFTA, che sono parti della Convezione di Basilea.
- Le esportazioni di rifiuti **pericolosi per operazioni di recupero** sono vietate ad eccezione di quelle verso Stati industrializzati.

European Commission

Questa procedure consiste nella richiesta della Commissione allo Stato se è disposto ad accettare un certo tipo di rifiuto e in caso di risposta positiva quali sono le condizioni di controllo. Nel caso in cui lo Stato terzo non risponda a questa richiesta, deve essere informato dell'intenzione di esportare un carico nel suo territorio e tale esportazione può aver luogo solo se lo Stato medesimo da' il suo consenso.

Spedizioni di rifiuti all'interno dell'Unione europea

- Rifiuti non pericolosi destinati ad operazioni di recupero possono circolare liberamente all'interno dell'UE (art. 12 del regolamento).
- Rifiuti non pericolosi destinati ad operazioni di smaltimento sono soggetti ai principi di prossimità e di autosufficienza (art. 11 del regolamento).La direttiva 2008/98 estende tali disciplina anche ai rifiuti urbani destinati ad operazioni di recupero.
- Ai sensi della stessa direttiva gli Stati membri possono opporsi sistematicamente alle esportazioni di rifiuti per operazioni di smaltimento.

La revisione del regolamento attualmente in corso

- agevolare le spedizioni di rifiuti per riuso o riciclaggio all'interno dell'Unione europea;
- evitare che l'UE trasferisca i suoi problemi in materia di rifiuti a Stati terzi;
- lottare contro il traffico illecito di rifiuti.

European Commission

In relazione all'impegno assunto nel Green Deal, tra le modifiche possibili, si considera l'ipotesi di introdurre un divieto di esportazione di rifiuti al di fuori dell'OCSE, ad eccezione degli Stati che comunichino all'UE che intendono importare i rifiuti e dimostrino di essere in grado di gestirli in modo sostenibile. Una modifica in tal senso appare però difficilmente compatibile con gli obblighi internazionali dell'UE.

La proposta di un testo rivisto del regolamento è attesa nel giugno 2021.

Thank you



© European Union 2020

Unless otherwise noted the reuse of this presentation is authorised under the CC BY 4.0 license. For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.



Update/add/delete parts of the copy right notice where appropriate.
More information: https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/intellectual-property/Documents/2019_Reuse-guidelines%28CC-BY%29.pdf