

## **Dossier informativo su “Export di rifiuti e materie prime secondarie”**

### **1) AEA: Rapporto su movimenti transfrontalieri dei rifiuti**

L'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), ha recentemente pubblicato il report intitolato "***Il trasporto dei rifiuti attraverso le frontiere interne ed esterne dell'Unione europea***", disponibile a questo [link](#). Lo studio contiene importanti informazioni sullo stato dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti:

#### **➤ Esportazione di rifiuti non pericolosi:**

- Il commercio di rifiuti non pericolosi, quali plastica, metalli e carta, è notevolmente aumentato negli ultimi decenni, con un incremento delle esportazioni verso l'Estremo Oriente e in particolare verso la Cina.
- L'esportazione di rifiuti non pericolosi dagli Stati membri dell'Unione europea, dal 1999 al 2011, è aumentata di cinque volte per quel che riguarda la plastica, triplicata per i metalli preziosi e raddoppiata per il ferro, l'acciaio, il rame, l'alluminio ed il nickel.
- In futuro il commercio di rifiuti non pericolosi sarà destinato a crescere globalmente.
- Una percentuale rilevante delle esportazioni di rifiuti non pericolosi è destinata al mercato extraeuropeo, e la maggior parte è indirizzato in Asia (si veda la Figura 4.1 a pagina 21 e la Tabella 4.1 a pagina 23).
- I flussi commerciali dei rifiuti non pericolosi sono influenzati dai target di riciclaggio fissati dalle Direttive UE, dagli squilibri degli impianti di riciclaggio situati nei vari Stati membri dell'UE, dall'incremento dei prezzi dei materiali secondari e dalla crescita della domanda di tali materiali, in particolare in Asia.
- Lo Studio rileva che in alcuni Paesi europei non sono presenti impianti di riciclaggio e strutture industriali produttive pertinenti, ed anche a causa di tale ragione si ricorre all'esportazione dei rifiuti per avviarli a riciclaggio.
- Potenziale creazione di lavoro: nel 2008, il personale impiegato nel settore dei rifiuti e in quello della loro vendita contava 131.781 persone, ciò sta ad indicare la crescente importanza economica e sociale di tali settori.

#### **➤ Esportazione di rifiuti pericolosi:**

- Nell'UE la produzione di rifiuti pericolosi è in aumento: nel 2009 gli Stati membri hanno prodotto 74 milioni di tonnellate di rifiuti pericolosi che costituiscono un aumento del 28% rispetto al 2000.
- L'esportazione di rifiuti pericolosi dai Paesi UE nel periodo 2001-2009 è aumentata del 131%.
- La quasi totalità delle esportazioni di rifiuti pericolosi dagli Stati membri è stata destinata ad altri Stati membri dell'Unione europea (97% nel 2009).

- Le ragioni principali dell'esportazione dei rifiuti pericolosi sembrano essere l'assenza o l'insufficienza di capacità di trattamento degli stessi nei Paesi esportatori, combinato con la necessità di accrescere le capacità di trattamento esistente nei Paesi importatori;
- Nel 2009, i Paesi Bassi sono stati i maggiori esportatori di rifiuti pericolosi, mentre la Germania il principale importatore;
- Un grafico esplicativo sul commercio di rifiuti pericolosi si trova a pagina 14 del report.

Il report sottolinea il fatto che il commercio dei rifiuti può creare notevoli ritorni finanziari e facilitare l'impiego delle risorse, ma può anche portare ad originare un danno significativo come dimostrato, ad esempio, dal caso dei RAEE (rifiuti pericolosi). Esistono infatti molte prove che una parte significativa dei RAEE generati in Europa vengano esportati in Africa occidentale e in Asia sotto forma di beni usati.

Il report inoltre evidenzia che è molto importante migliorare la qualità delle informazioni raccolte sul commercio transfrontaliero di rifiuti e che questo può essere fatto a costi relativamente bassi. Ad oggi, gli Stati membri sono tenuti a raccogliere e comunicare i dati sulle esportazioni di rifiuti pericolosi in base al sistema individuato dalla Convenzione di Basilea, ma la pubblicazione di questi dati a livello europeo, in base alla lista europea dei codici dei rifiuti (European List of Waste codes), consentirebbe di approfondire la conoscenza dei vari flussi di rifiuti pericolosi.

L'analisi indica che una migliore attuazione delle Direttive sui rifiuti dell'UE aumenterebbe la quantità di materiali riciclabili. Infine, il report individua come soluzione finale all'incremento del commercio transfrontaliero di rifiuti la diffusione del principio di prevenzione.

## **2) AEA: Documento sulle spedizioni di rifiuti nell'UE**

E' inoltre da segnalare un ulteriore documento elaborato dall'AEA dal titolo "**Spedizioni transfrontaliere di rifiuti nell'Unione europea**" scaricabile a questo [link](#).

Il documento fornisce una valutazione equilibrata dei vantaggi e degli svantaggi delle esportazioni di rifiuti (pericolosi e non pericolosi).

Dall'analisi si evince che le quantità di RAEE notificate prima dell'esportazione transfrontaliera risultano limitate, mentre una quantità ingente di quello che avrebbe dovuto essere stato notificato prima della spedizione all'estero è esportata come "beni usati" verso i Paesi in via di sviluppo. Vi è inoltre un aumento delle spedizioni di rifiuti presenti sulla Green list: questi tipi di rifiuti sono una parte integrante dell'attività industriale e offrono vantaggi ambientali in quanto sono utilizzati per il riciclaggio e in alcuni casi recupero di energia.

Studi recenti dimostrano che più un Paese è sviluppato, tanto più importa rifiuti riciclabili: il settore del riciclo di rifiuti non è quindi separato dalla produzione di beni e dai luoghi di consumo. Per tale ragione il riciclaggio non si espande più rapidamente nei Paesi meno sviluppati.

L'esportazione fuori dall'Unione europea può anche avere effetti positivi per l'ambiente, a condizione che, presso gli impianti di raccolta, le norme per il riciclaggio siano paragonabili agli standard europei. Tuttavia negli ultimi anni, soprattutto in Cina, i regolamenti e gli standard stanno migliorando. Le industrie più grandi hanno ora una maggiore attenzione agli standard ambientali e, di conseguenza, le cartiere più piccole hanno dovuto chiudere.

Il trattamento dei rifiuti plastici in Cina si svolge presso aziende che vanno da piccole imprese familiari, con tecniche di lavorazione manuali e insalubri condizioni di lavoro e considerevoli impatti sull'ambiente esterno a fabbriche piuttosto grandi, con tecniche di lavorazione moderne e migliori condizioni di lavoro e ridotto impatto ambientale. Questo potrebbe indicare, almeno per la Cina, che i benefici ambientali derivanti dal riciclaggio di questi tipi di rifiuti non vengono completamente persi anche se gli standard normativi di emissione applicati agli impianti di riciclaggio cinesi risultano meno restrittivi.

### 3) OCSE: Studio sulle restrizioni all'export

Parallelamente, l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) ha pubblicato una interessante analisi sulla politica commerciale, intitolata "**Bilancio delle misure che limitano l'esportazione delle materie prime**" e scaricabile al [link](#)

Di seguito le principali conclusioni:

- La pratica dell'esportazione di rifiuti e di rottami metallici (ferrosi e non ferrosi) risulta essere molto diffusa;
- Nel 2009, almeno il 19% dei rottami di ferro e acciaio, il 14% dei rottami di rame e il 4% dei rottami di alluminio, esportati da un totale di 34 Paesi è stato oggetto di restrizioni all'esportazione.
- Non è scontato che l'utilizzo di licenze, l'applicazione di tasse e il divieto di esportazione possano diventare le principali misure per regolare le esportazioni di cascami e rottami metallici.
- I 100 Paesi considerati ai fini del completamento dell'Inventario dell'OCSE, che sarà reso pubblico alla fine del 2012, hanno esportato all'estero, nel 2009, cascami e rottami metallici per un totale di 57,4 miliardi di dollari.
- Le ragioni che i Governi citano più frequentemente per motivare l'uso delle restrizioni registrate nel biennio 2009-10 sono: la necessità di tutelare la richiesta interna (16 paesi), il controllo dell'attività di esportazione illegale (7 Paesi) e la protezione dell'industria locale (4 Paesi).

### 4) DG Enterprise: proposta per la certificazione degli impianti di trattamento extra-UE, nell'ambito della nuova strategia per la politica industriale europea

Il 10 ottobre 2012 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione intitolata "**Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica – Aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale**" (COM (2012) 582) (v. Allegato 1), con la quale si delinea una strategia volta a rafforzare l'industria europea nell'ambito della cosiddetta "terza rivoluzione industriale", basata sull'energia verde, trasporti puliti, nuovi metodi di produzione, nuovi materiali e sistemi di comunicazione intelligenti.

La comunicazione riconosce il bisogno di incrementare gli investimenti in tali settori al fine di rafforzare la competitività europea nei confronti dei concorrenti statunitensi e asiatici. Inoltre, la Commissione ritiene che una forte base industriale sia essenziale per la prosperità economica dell'UE. La crisi economica ha posto l'industria europea sotto forte pressione, risultando in un forte calo nella produzione e in una notevole perdita di posti di lavoro. Occorre dunque invertire tale tendenza al declino al fine di assicurare all'industria europea il ruolo che le spetta nella scena globale e al fine di rilanciare l'economia dell'UE nel suo complesso.

La Commissione ha proposto dunque un **partenariato tra l'UE, i suoi Stati membri e l'industria** capace di favorire gli investimenti in nuove tecnologie e di dare all'Europa un vantaggio competitivo nella nuova rivoluzione industriale. La Commissione ha identificato una serie di azioni chiave per una politica industriale rafforzata, cominciando dalla promozione di investimenti nell'innovazione e nelle nuove tecnologie. Più specificamente, la Commissione ha individuato sei aree d'intervento prioritarie, ovvero i mercati delle tecnologie di fabbricazione avanzate per la produzione "pulita", i mercati delle tecnologie chiave, i mercati dei prodotti biologici, edilizia e materie prime, veicoli e navi pulite e, infine, reti intelligenti. Il secondo pilastro della politica industriale rafforzata proposta dalla Commissione consiste nel facilitare l'accesso ai mercati, con riferimento sia al mercato unico che ai mercati internazionali.

**In tale prospettiva, il mercato dei materiali riciclati assume particolare rilievo:** le azioni richieste per sviluppare un mercato europeo per i materiali riciclati secondo la Commissione sono:

- Stabilire nuovi standard europei per le qualità di materiali riciclati (es. metalli, legno e tessili)

- Ulteriori progetti dimostrativi per tecnologie di riciclaggio, disassemblaggio e selezione per applicazioni specifiche (progetto pilota RECAP sulle plastiche miste)
- Promozione di tecnologie innovative per rifiuti e gestione risorse attraverso lo scambio di buone pratiche
- Incremento della promozione del riciclaggio, ricondizionamento e riutilizzo rispetto all'incenerimento attraverso i Fondi strutturali e di coesione, altri finanziamenti pubblici, sistemi di incentivazione e price signals

Dopo il varo del Partenariato europeo per l'innovazione sulle materie prime avvenuto nel novembre 2012, **la Commissione predisporrà un programma operativo sulle materie prime basato sul piano strategico di attuazione (settembre 2013).**

In questo quadro, il 13 novembre scorso, in occasione della conferenza sul partenariato europeo per l'innovazione sulle materie prime, la DG Enterprise (Direzione generale per le Imprese della Commissione Europea) ha presentato uno Studio dal titolo "**La possibilità di introdurre un sistema di certificazione / standard per impianti di trattamento e di riciclaggio**". Attualmente lo studio è in fase di conclusione sulla base delle osservazioni ricevute da una piccola parte di stakeholders, cui seguirà probabilmente una più ampia consultazione delle parti interessate.

La certificazione dovrebbe servire in particolare come strumento per rispettare alcune disposizioni presenti nel Regolamento delle spedizioni dei rifiuti (art. 49 del WSR - Waste Shipment Regulation - in materia di gestione ecologicamente corretta). Al momento, tuttavia, non è del tutto chiaro se la certificazione obbligatoria proposta nello studio sia destinata agli esportatori di rifiuti, al materiale esportato o agli impianti di destinazione extra UE. Lo Studio, inoltre, non spiega che cosa si intenda per "impianti di trattamento e riciclaggio". Non è ancora chiaro pertanto quanti impianti potrebbero essere interessati dal sistema di certificazione proposto, ma risulterebbe comunque difficile per l'UE imporre una certificazione obbligatoria agli impianti che non rientrano nella Sua competenza.

Lo Studio sembra anche confondere le spedizioni illegali di rifiuti (ad esempio dei RAEE) con le esportazioni della Green List. Sembra lecito chiedersi se il sistema di certificazione potrebbe cambiare la situazione attuale, dal momento che è probabile che coloro che vogliono esportare illegalmente continueranno a farlo tramite la produzione di certificati falsi.

## **5) Incontro FEAD-EUROMETREC su export rifiuti**

L'argomento delle esportazioni dei rifiuti è stato affrontato anche in un recente incontro tra FEAD (Federazione europea dei gestori di servizi ambientali, cui FISE aderisce) ed Eurometrec, la Federazione europea dei riciclatori e commercianti di metallo in ambito BIR (v. Allegato 2). Questi i principali argomenti discussi:

- E' difficile per il settore della gestione dei rifiuti opporsi ad una certificazione degli impianti esteri di riciclaggio, anche se lo Studio elaborato dalla DG ENT non fornisce una chiara giustificazione per la sua applicazione. Secondo EUROMETREC, i dati dell'Allegato VII (che non sono attualmente raccolti, elaborati e studiati come dovrebbero) potrebbero dimostrarsi molto più efficaci ai fini di un controllo sulla tracciabilità delle esportazioni, rispetto al sistema di certificazione proposto dalla DG ENT e dai produttori. Inoltre, un database elettronico di tali dati sarebbe in grado di mostrare alle Autorità i movimenti "fuori dall'ordinario"; tale sistema potrebbe essere concepito in modo tale da proteggere la riservatezza delle informazioni commerciali.
- Secondo il rapporto ESA sull'importanza delle esportazioni per il riciclaggio nel Regno Unito, la quantità di rifiuti riciclabili raccolti supera la capacità di trattamento. Secondo EUROMETREC per quel che concerne carta e metalli la situazione che è presente nel Regno Unito è simile per quasi tutta l'UE.

- Se in Europa non sono presenti sufficienti impianti di riciclaggio, con il divieto di esportazione si può ipotizzare che i rifiuti in eccesso porteranno ad un calo dei prezzi e potranno essere trattati ad un livello più basso nella gerarchia dei rifiuti. La distorsione dei prezzi è causata da paesi come la Cina che possono permettersi di acquistare il materiale a prezzi più elevati poiché hanno costi di energia, lavoro e sussidi minori.
- Dietro la re-industrializzazione della UE vi è la necessità di investimenti in campo industriale e nuove installazioni di impianti per il trattamento. Come conseguenza aumenterebbe automaticamente la domanda per le materie prime secondarie.
- I produttori come CEPI, EUROMETAUX, EUROFER, ORGALIME si considerano "riciclatori effettivi", in quanto essi riutilizzano il materiale riciclato all'interno del processo di produzione. Per tale ragione essi reclamano una definizione più chiara di riciclaggio formulata in base alla definizione di riciclaggio della direttiva relativa agli imballaggi e rifiuti di imballaggio, ossia in base al fatto che il materiale riciclato deve essere destinato ad un processo produttivo. Per una questione di immagine, i produttori non vogliono condividere la loro posizione come "the recycler" con il settore della gestione dei rifiuti ed alcuni mettono addirittura in discussione la competenza del settore della gestione dei rifiuti nel fornire un'elevata qualità dei materiali riciclati.
- Assieme alle Autorità locali, i produttori vorrebbero formare un'alleanza al fine di mantenere i materiali all'interno dell'UE per garantire un migliore accesso alle stesse.
- Un argomento in ombra è l'esportazione dei rifiuti elettronici in quanto spesso sono mascherati come beni di seconda mano. Esiste un mercato legale per il riutilizzo di questo tipo di prodotti, ma spesso è abusato per le spedizioni illegale di rifiuti elettronici. Se la legge fosse applicata in modo corretto, non si verificherebbero questo tipo di problemi. Nel quadro della Convenzione di Basilea, alcuni Paesi vorrebbero vietare del tutto l'esportazione di beni di seconda mano.
- Infine è stato proposto che FEAD prepari una lettera / documento di sintesi sullo studio della DG Enterprise in questione e che le due Associazioni (FEAD & EUROMETREC) richiedano una riunione congiunta con la DG, se possibile insieme anche alla DG Environment.

## 6) Posizione delle associazioni europee dei produttori e dei riciclatori.

All'inizio del 2012 le principali Associazioni dei produttori di carta, fibre artificiali, plastica, metalli ferrosi e non ferrosi (CEPI, Eurofer, EuPc, Eurometaux, CIRFS, Eurofer), insieme ad EuPR (riciclatori plastica) hanno elaborato un documento di posizione per chiarire il pensiero dell'industria del riciclaggio (quale essi si autodefiniscono) rispetto al funzionamento della catena del valore del riciclo e alle sfide che il settore del riciclo affronta oggi, nell'ottica di contribuire ad un'Europa efficiente nell'uso delle risorse, assicurare gli obiettivi al 2020 e chiudere la catena del riciclo (v. Allegato 3).

Secondo il documento, **una delle sfide è rappresentata dalle esportazioni massicce di materie prime secondarie fuori dall'Europa.** Ciò rappresenta non solo una perdita di materiale ma anche una perdita dell'energia in esse "incorporata" e quindi risparmiata, soprattutto nel caso della produzione dei metalli e di plastiche. Pertanto, ulteriori esportazioni di rifiuti e MPS potrebbero comportare un più alto carico ambientale in una prospettiva globale.

Le proposte delle Associazioni firmatarie sono in sintesi le seguenti:

- Una migliore applicazione della legislazione esistente che assicuri in particolare la raccolta separata alla fonte, il riciclaggio extraeuropeo in impianti con requisiti ambientali equivalenti a quelli europei, l'applicazione del principio di prossimità del riciclaggio di materie secondarie in impianti efficienti di alta qualità vicino alla fonte di provenienza ove possibile e rilevante;
- Il bando totale dei rifiuti riciclabili in discarica;
- Includere la riciclabilità nei criteri per i prodotti coperti dalla Direttiva Ecodesign;
- Assicurare che il riciclo avvenga in impianti efficienti anche dal punto di vista ambientale ad es. attraverso la certificazione del pretrattamento e del riciclaggio;
- Sviluppare il principio della responsabilità del produttore;



- Investigare, e prendere misure appropriate, sui sussidi che alcuni Paesi come la Cina concedono all'importazione di MPS, in relazione alla compatibilità degli stessi con le regole del commercio mondiale;
- Considerare con cautela il requisito relativo al contenuto di materiale riciclato ove inteso come strumento generale;
- Assicurare un riciclaggio con il più alto livello di purezza ed efficienza, e il più vicino possibile alla fonte, ove appropriato;
- Considerare l'importanza dei benefici del riciclaggio anche in politiche diverse dalla gestione dei rifiuti, come quella sull'energia; evitare incoerenze e contraddizioni tra le diverse politiche e regolamentazioni in modo da massimizzare l'uso di rifiuti e materie prime secondarie e risparmiare risorse naturali.

Riguardo queste tematiche si registra anche la posizione del BIR (Bureau International du Recyclage) che, nell'articolo "***BIR slams 'anti-export' recycling policies***" è intervenuto per bocca del Presidente del comitato BIR sulla plastica, Surendra Borad, presso il BIR's Plastics Round Table tenutosi a Barcellona, sostenendo che il mercato dell'esportazione è essenziale per mantenere il valore del materiale recuperato e che i tentativi di "localizzazione" delle attività di riciclaggio potrebbero compromettere il valore del materiale (plastico) da destinare al riciclaggio. L'articolo è disponibile a questo [link](#).

## **7) Proposta di Linee guida relative all'applicazione del Regolamento 1013/06**

La bozza di Linee guida (v. Allegato 4) in corso di elaborazione da parte dei "Corrispondenti" dovrebbe rappresentare la visione comune di tutti gli Stati membri su come il regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti (Waste Shipment Regulation – WSR) deve essere interpretato.

Le linee non saranno giuridicamente vincolanti, in quanto l'interpretazione di carattere vincolante del diritto dell'Unione europea è di competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione. Le Linee guida saranno riviste entro cinque anni dalla data di pubblicazione e se necessario saranno modificate.

Le Linee guida forniscono informazioni per:

- a) I soggetti che organizzano spedizioni di rifiuti e sono soggetti agli obblighi generali di cui all'articolo 18 della WSR;
- b) Altri soggetti collegati all'utilizzo dell'Allegato VII della WSR, come produttori di rifiuti, gestori di centri di raccolta, commercianti, intermediari, trasportatori di rifiuti, importatori, esportatori, destinatari;
- c) Le Autorità competenti per l'applicazione del Regolamento.

Nell'Appendice 1 sono riportate le istruzioni specifiche per compilare il documento di cui all'Allegato VII.