

# L'UNIONE EUROPEA E L'AMBIENTE

(Documenti a cura della rappresentanza a Milano della Commissione delle Comunità Europee. Aprile 1998)



## Trattamento ecologico dei veicoli fuori uso da rottamare

I veicoli fuori uso non dovrebbero più costituire una fonte di inquinamento e uno spreco di risorse. La Commissione europea ha adottato una proposta di direttiva volta a rendere meno inquinante lo smontaggio e il riciclaggio dei veicoli che raggiungono la fase di obsolescenza e sono destinati alla rottamazione; vengono definiti chiari obiettivi quantitativi per il recupero dei veicoli e dei loro componenti ed incoraggiati i produttori a costruire veicoli nell'ottica di un possibile reimpiego dei materiali utilizzati. Ogni anno nell'Unione europea i veicoli rottamati producono all'incirca 8-9 milioni di tonnellate di rifiuti. L'obiettivo della proposta è quello di raggiungere nel 2005 un tasso di recupero dell'80% dei veicoli e dell'85% del loro peso, percentuali che dovrebbero aumentare rispettivamente all'85% e al 95% nel 2015. La proposta rispetta la gerarchia delle priorità stabilita dalla nuova strategia di gestione dei rifiuti dell'Unione europea, che privilegia il riciclaggio dei materiali rispetto al recupero energetico e sancisce l'importante principio della responsabilità dei costruttori, in quanto la raccolta e il riciclaggio dei veicoli fuori uso non devono diventare un onere per le amministrazioni pubbliche, ma essere a carico degli operatori economici del settore automobilistico.

### I PROBLEMI AFFRONTATI

I veicoli che raggiungono la fase di obsolescenza e vanno di conseguenza alla demolizione rappresentano un'importante fonte di rifiuti, con effetti inquinanti diretti: ogni anno nell'Unione europea si demoliscono tra gli 8 e i 9 milioni di veicoli, il che corrisponde approssimativamente a 8-9 milioni di tonnellate di rifiuti. Tale cifra è destinata ad aumentare in futuro, dato che sempre più veicoli vengono immessi sul mercato. Il 25% circa del peso di questi veicoli (i cosiddetti "residui di frantumazione") viene oggi smaltito in discarica, con conseguente contaminazione del suolo e della falda acquifera. I residui in questione contengono notevoli quantità di sostanze pericolose, ad esempio metalli pesanti, bifenili policlorurati (PCB), clorofluorocarburi (CFC), fluidi e liquidi (oli, fluidi idraulici, antigelo), sostanze organiche, ecc. I rottami frantumati e gli oli usati dei veicoli sono considerati dalla legislazione internazionale, comunitaria e nazionale come rifiuti pericolosi. Questo tipo di rifiuti corrisponde a circa 2 milioni di tonnellate all'anno e rappresenta il 10% dei rifiuti pericolosi generati ogni

anno nell'UE e il 60% del peso totale dei residui frantumati (le altre fonti sono per lo più elettrodomestici, altri apparecchi elettrici ed elettronici).

Si stima che la percentuale dei veicoli fuori uso abbandonati nell'ambiente raggiunga in alcuni Stati membri il 7%, con conseguenti problemi ambientali di notevole entità. Le operazioni di smontaggio costituiscono un notevole rischio ambientale. I veicoli fuori uso, opportunamente raccolti, sono invece consegnati ad impianti di demolizione, nei quali vengono rimossi i componenti che possono essere venduti sul mercato dell'usato; le rimanenti carcasse passano quindi negli impianti di tranciatura, dove le parti metalliche vengono separate da quelle inerti; le parti metalliche, ferrose e non, che rappresentano circa il 70-75% del peso totale del veicolo, sono generalmente vendute sul mercato dei rottami metallici e riciclate. La frantumazione può essere fonte di inquinamento (gli impianti di frantumazione infatti causano emissioni nell'atmosfera di policlorobifenili e metalli pesanti e la discarica nei corsi d'acqua e nel terreno di sostanze organiche e metalli pesanti quali piombo,

cadmio, rame, zinco e nichel, e inoltre comportano rischi d'incendio). Gli attuali metodi di rimozione e manipolazione degli elementi pericolosi e dei fluidi sono per lo più volti a soddisfare le norme di sicurezza prima della frantumazione, ma non bastano ad evitare la diffusione delle sostanze pericolose nell'ambiente.

L'attuale situazione economica relativa alla gestione dei veicoli fuori uso è tutt'altro che soddisfacente: se in passato l'esistenza di un mercato dei componenti usati e dei rottami metallici rendeva redditizio il trattamento dei veicoli fuori uso ed il recupero in percentuali elevate delle parti metalliche, oggi la situazione è diversa, sostanzialmente a causa del maggior uso di parti non metalliche nella produzione dei veicoli, dell'aumento dei costi di smaltimento dei materiali non riciclabili (e soprattutto dei rifiuti pericolosi) e del calo dei prezzi dell'acciaio. La redditività del riciclaggio dei veicoli fuori uso è pertanto divenuta incerta tanto che i veicoli spesso sono importati e rottamati in paesi nei quali i pezzi di smaltimento sono più bassi. Un numero elevato di veicoli fuori uso è rivenduto sul mercato dell'usato nei paesi dell'Europa centrale ed orientale e nei paesi in via di sviluppo.

In molti Stati membri il trattamento dei veicoli fuori uso viene spesso effettuato nella totale assenza di controllo da parte delle amministrazioni pubbliche; solo una percentuale minima degli operatori del settore è debitamente autorizzata, mentre il mercato dei pezzi di ricambio riesce per lo più a sottrarsi alla normale regolamentazione commerciale, amministrativa e fiscale.

Il trattamento dei veicoli fuori uso può ancora costituire una notevole fonte di profitti, purché siano adottati adeguati provvedimenti, soprattutto a livello comunitario, volti a sviluppare l'infrastruttura necessaria alla raccolta e al riciclaggio delle parti non metalliche.

#### **OBIETTIVI IN MATERIA DI AMBIENTE**

Le finalità ambientali della proposta sono incentrate sulla protezione del suolo, delle acque e dell'aria durante le operazioni di trattamento dei veicoli fuori uso e sono volte a ridurre la quantità di rifiuti generata nonché la tossicità ambientale dei rifiuti provenienti dai veicoli. Questi ambiziosi obiettivi possono essere conseguiti per mezzo di un'ampia gamma di provvedimenti: nuovi metodi di progettazione e produzione di veicoli meno inquinanti e sistemi di raccolta e trattamento che tengano conto del successivo riutilizzo e recupero. Un altro obiettivo consiste nel ridurre il rischio che i rifiuti vengano trasferiti da Stati membri con norme ambientali più severe a paesi in cui vigono norme meno severe.

La maggior parte dei problemi ambientali causati dai veicoli fuori uso deriva dal fatto che i veicoli non sono progettati e prodotti tenendo conto del loro succes-

sivo smontaggio, riciclaggio e recupero; sono quindi state inserite nella proposta disposizioni volte ad incidere direttamente proprio sulle modalità future di progettazione e costruzione dei veicoli.

**Contenuto della proposta** - Per cancellare un veicolo dal registro automobilistico, l'ultimo proprietario deve ricevere un certificato di rottamazione destinato ad attestare che il veicolo fuori uso è stato consegnato ad un impianto autorizzato di smontaggio e trattamento (l'autorizzazione necessaria viene rilasciata solo in presenza di una serie di requisiti volti a proteggere l'ambiente).

I metalli pesanti come l'acciaio, il mercurio, il cadmio e il cromo esavalente non possono essere frantumati o smaltiti in discarica o soggetti ad incenerimento e vanno pertanto riciclati o eliminati dai nuovi veicoli.

In considerazione dei problemi causati dal PVC, la Commissione intende analizzare a fondo gli aspetti scientifici della questione al fine di proporre misure adeguate. Nelle automobili, il PVC può essere agevolmente sostituito con altri materiali e vari costruttori stanno già lavorando in questa direzione.

Al fine di evitare la produzione di rifiuti, i veicoli fuori uso devono rispettare criteri quantitativi di riutilizzo, riciclaggio e recupero sempre più elevati. Gli obiettivi quantificati per il riutilizzo/recupero dei veicoli fuori uso sono: l'85 % del peso del veicolo entro il 2005 e il 95% entro il 2015; per il riutilizzo/riciclaggio dei veicoli fuori uso sono: l'80 % del peso del veicolo entro il 2005 e l'85% entro il 2015. Poiché attualmente si ricicla già il 75% dei veicoli fuori uso (le parti metalliche), questa disposizione prevede che sia riutilizzato o recuperato entro il 2005 un ulteriore 10% del veicolo (materie plastiche, vetro, materiali ceramici, tessili ed altre fibre, vernici ecc., attualmente smaltiti in discarica o mediante incenerimento) ed un ulteriore 20% entro il 2015.

L'attuale percentuale di riciclaggio dei veicoli può essere rapidamente portata all'80% riciclando il vetro e i grandi componenti in plastica (ad es. paraurti, schiume dei sedili); un ulteriore aumento dipenderà soprattutto dall'importanza attribuita al riciclaggio in fase di progettazione dei nuovi veicoli, nonché dagli sbocchi di mercato dei materiali riciclati; a questo proposito una possibilità potrebbe essere l'impiego dei residui della frantumazione nel settore edilizio. Anche lo sviluppo di centri di trattamento integrati (cioè in cui si effettuano le operazioni di depurazione, smontaggio, frantumazione e trattamento dei residui) permetterà un sostanziale aumento della quota di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei veicoli fuori uso.

Particolare importanza è attribuita alla responsabilità dei costruttori automobilistici che nella produzione dei nuovi veicoli devono tener conto dello smontaggio e

del riciclaggio degli stessi. A questo proposito la Commissione intende proporre misure specifiche, nel quadro delle direttive sull'omologazione, al fine di garantire che i nuovi veicoli siano riciclabili e recuperabili e nel contempo possano essere raggiunti gli obiettivi quantitativi stabiliti dalla proposta.

Al momento dell'adozione della proposta, la sig.ra Ritt Bjerregaard, commissario responsabile dell'ambiente, ha chiaramente espresso la sua soddisfazione: *“Questo provvedimento era inserito da tempo nel programma di lavoro della Commissione e mi rallegro che la Commissione abbia finalmente potuto prendere una decisione in materia. Tra qualche anno, i veicoli fuori uso non saranno più una fonte di inquinamento né uno spreco di risorse. La proposta mira a dimostrare la validità del principio “chi inquina paga”, in quanto dispone che l'onere della raccolta e del riciclaggio dei veicoli fuori uso spetta al produttore”*.

**Valutazione economica** - I benefici ambientali derivanti dalla creazione di un sistema sicuro di trattamento e recupero dei veicoli fuori uso sono molteplici.

In primo luogo, i residui della frantumazione dei veicoli pari a circa 2 milioni di tonnellate di rifiuti l'anno sono classificati come rifiuti pericolosi dal regolamento n. 259/93 sulla spedizione dei rifiuti e comunque contengono molti elementi classificati come pericolosi dalla Convenzione di Basilea. Il loro smaltimento è una delle principali fonti di contaminazione di suolo, acqua e aria. Poiché essi sono costituiti per il 60,3% da veicoli fuori uso, se si riduce la quantità e la pericolosità di questa componente si può ottenere un notevole impatto positivo sulle quantità totali prodotte e di conseguenza sull'ambiente.

In secondo luogo la proposta può contribuire ad impedire la contaminazione dell'ambiente e a prevenire l'inquinamento idrico ed atmosferico causato dalle operazioni di smontaggio e frantumazione dei veicoli: durante queste ultime in particolare si rilasciano nell'ambiente sostanze tossiche (PCB e metalli pesanti).

In terzo luogo, ridurre la quantità dei rifiuti significa risparmiare spazio nelle discariche; ai sensi della nuova proposta di direttiva sulle discariche di rifiuti, in futuro sarà proibito smaltire insieme rifiuti pericolosi e non, e quindi la capacità delle discariche per rifiuti pericolosi è destinata a diminuire.

In quarto luogo, è possibile ottenere un maggior risparmio energetico, dato che il vantaggio del riciclaggio rispetto a smaltimento ed incenerimento con recupero energetico è ormai ampiamente dimostrato da vari studi: in particolare, da uno studio dell'Università olandese di Delft che mette a confronto riciclaggio e recupero energetico della frazione plastica dei veicoli fuori uso

emerge che il riciclaggio permette un risparmio energetico dieci volte maggiore rispetto al metodo di recupero. Ciò si deve sostanzialmente al fatto che quando si bruciano materie plastiche si riesce a sfruttare per la produzione di elettricità solo una minima parte dell'energia intrinseca, mentre per produrre un nuovo componente è necessaria una grande quantità di energia; questa energia viene invece risparmiata se i componenti, anziché essere inceneriti, sono riciclati.

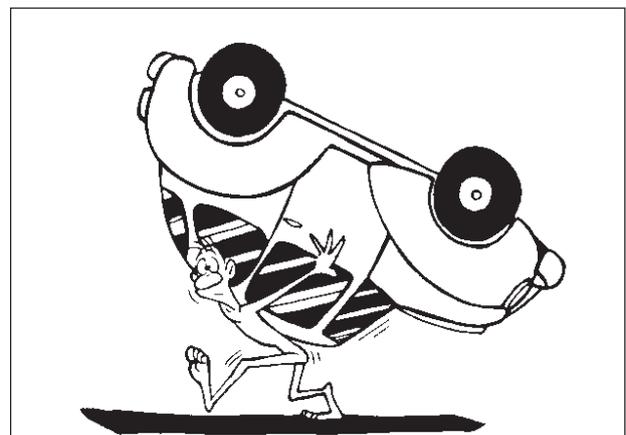
#### LA SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

Negli ultimi anni, gli operatori economici di alcuni Stati membri si sono impegnati od accordati con le amministrazioni nazionali al fine di migliorare la gestione dei veicoli fuori uso e di ridurre l'impatto ambientale.

I sistemi istituiti nei diversi Stati membri per contenere lo smaltimento dei rifiuti derivanti dai veicoli fuori uso variano notevolmente in termini di obiettivi, scadenze, arco di tempo considerato e natura degli impegni; è quindi necessario uniformarli all'interno di un quadro normativo europeo così da ridurre il costo totale della gestione dei rifiuti ed evitare distorsioni del mercato interno dei veicoli, del commercio e della concorrenza.

Nel campo dei veicoli fuori uso i risultati ottenuti fino ad oggi grazie a queste iniziative non sono sufficienti per poter valutare la dimensione ambientale e la dimensione “mercato interno” dei problemi. Questo si spiega anche col fatto che nessuno degli accordi volontari comporta provvedimenti che, per loro natura, richiedano l'intervento del legislatore (il certificato di rottamazione ai fini della radiazione del veicolo dal registro automobilistico o i requisiti per l'autorizzazione di un impianto di trattamento).

Si impone quindi l'emanazione di una direttiva volta a garantire un approccio omogeneo al problema nei vari Stati membri.



## Nuova direttiva in materia di discariche

La Commissione europea ha adottato una nuova proposta di direttiva concernente le discariche di rifiuti, intesa a ridurre l'impatto sull'ambiente. Tale proposta costituisce un passo in avanti rispetto alla proposta presentata dalla Commissione nel 1991; la direttiva introduce infatti alcuni nuovi elementi e prevede una serie di tutele relative alle discariche nuove ed esistenti. Per la prima volta sono stati definiti a livello europeo obiettivi vincolanti per la riduzione dei rifiuti biodegradabili. Come sostenuto dalla Commissione, nella gerarchia dei principi di trattamento dei rifiuti la soluzione dello smaltimento è da adottare solo in ultima istanza, in quanto sono nettamente da preferire la riduzione al minimo e il recupero dei rifiuti. Lo smaltimento dei rifiuti non costituisce un'efficace forma di gestione degli stessi: non impedisce la formazione dei rifiuti, non promuove il recupero di materie prime o di energia ed esercita inoltre un notevole impatto sull'ambiente. Pertanto, è fondamentale limitare lo smaltimento dei rifiuti ed allo stesso tempo garantire che esso sia effettuato in condizioni ottimali.

In data 22 luglio 1991 la Commissione aveva presentato al Consiglio una proposta di direttiva concernente le discariche di rifiuti; nel 1995 il Consiglio aveva raggiunto in merito una posizione comune. Il Parlamento europeo non ha però reputato sufficiente il livello di protezione ambientale previsto dalla posizione comune ed ha respinto quest'ultima il 22 maggio 1996. Il Parlamento europeo ha criticato l'elevato numero di deroghe previste dalla posizione comune, sostenendo che esse avrebbero pesantemente ridotto l'efficacia della direttiva. In particolare, il Parlamento si è opposto in quanto, grazie alle deroghe concesse alle aree con una densità di popolazione inferiore a 35 abitanti per chilometro quadrato, più del 50% del territorio della Comunità europea sarebbe stato esonerato dall'osservanza delle norme contenute nella direttiva. Di conseguenza, la Commissione ha ritirato tale proposta. Nel luglio 1996 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare quanto prima una nuova proposta relativa alle discariche di rifiuti.

Successivamente all'adozione della prima proposta da parte della Commissione nel 1991, il settore della gestione dei rifiuti è stato testimone di notevoli sviluppi. Nuove tecnologie e nuove conoscenze relative a prodotti e a sostanze hanno spostato l'obiettivo sulla necessità di ridurre i rifiuti e di prevenire la formazione degli stessi. A seguito di ciò, nella maggioranza degli Stati membri sono state modificate le procedure di gestione dei rifiuti. Alla luce di tali sviluppi e delle osservazioni del Parlamento europeo, nella proposta attuale è stata introdotta una serie di nuovi elementi, tra cui:

- riduzione del trasporto a discarica dei rifiuti biodegradabili,
- pretrattamento dei rifiuti,
- divieto di collocamento a discarica di pneumatici usati,
- aumento del costo di collocamento a discarica,
- divieto di smaltimento misto di rifiuti pericolosi e non pericolosi,
- requisiti generali relativi alle discariche,
- disposizioni più rigide relative alle discariche esistenti;
- aree periferiche.

### OBIETTIVI

La nuova proposta intende prevenire e/o ridurre gli effetti negativi esercitati sull'ambiente dalle discariche nuove ed esistenti, in particolare l'inquinamento delle acque di superficie, delle acque sotterranee, del suolo e dell'aria, nonché i rischi che ne derivano per la salute umana. La proposta tenta inoltre di armonizzare le norme ambientali e tecniche relative alle discariche. Per conseguire tali obiettivi, la proposta prevede procedure intese a controllare l'installazione, la gestione, la chiusura ed i sistemi di sorveglianza di un determinato sito nonché l'ammissibilità dei rifiuti nelle discariche.

In particolare, in vista della riduzione dell'effetto serra, la proposta include disposizioni atte a diminuire il volume dei rifiuti urbani biodegradabili da smaltire, garantendo nel contempo la raccolta, il trattamento e l'utilizzo dei gas prodotti nelle discariche nuove ed esistenti.

Per ridurre il volume o la pericolosità dei rifiuti, la proposta dispone che tutti i rifiuti siano pretrattati. Per garantire un elevato grado di protezione ambientale a livello di manipolazione e di controllo dei rifiuti ammessi a discarica, la proposta individua discariche specifiche per vari tipi di rifiuti (rifiuti non pericolosi, rifiuti pericolosi, rifiuti inerti ecc.).

La proposta prevede infine che gli Stati membri aumentino i costi del collocamento a discarica dei rifiuti ad un livello tale da consentire almeno la copertura di tutti i costi derivanti dall'installazione e dalla gestione delle discariche nonché dalla loro chiusura.

A seguito dell'adozione della proposta, la commissaria Bjerregaard ha affermato che il principale obiettivo consiste nel garantire elevati ed uniformi livelli di smaltimento dei rifiuti nell'Unione europea, nonché di contribuire a prevenire la formazione dei rifiuti tramite il riciclaggio e il recupero degli stessi. I requisiti generali relativi alle discariche sono più severi, viene escluso il riciclaggio misto di rifiuti di origine diversa e lo smaltimento di pneumatici usati nelle discariche.

L'applicazione della direttiva consente numerosi vantaggi dal punto di vista economico ed ambientale. Il fatto che i rifiuti non siano più collocati nelle discariche

ma sottoposti ad altri metodi di trattamento serve a ridurre l'inquinamento delle acque sotterranee e del suolo e di conseguenza i costi di risanamento e di depurazione. Gli investimenti in impianti di trattamento alternativo dei

rifiuti -quali gli impianti di compostaggio, di riciclaggio e di incenerimento- forniscono maggiori opportunità di occupazione nel settore.

## Tasse e imposte ambientali nel mercato unico

### Linee guida della Commissione

La Commissione europea ha adottato una comunicazione sulle tasse e le imposte ambientali nel mercato unico. Grazie ad un crescente ricorso a tali strumenti da parte degli Stati membri, la politica ambientale risulterà più efficace. Tuttavia, vi sono anche timori che gli strumenti non vengano sempre utilizzati in modo compatibile con la normativa UE, in particolare per quanto riguarda le norme relative al mercato unico. Il documento illustra il quadro giuridico applicabile agli Stati membri e chiarisce le possibilità e i limiti entro cui essi possono intervenire in questo campo; gli Stati membri dispongono di un considerevole spazio di manovra che consente loro di utilizzare gli strumenti fiscali nel rispetto degli obblighi derivanti dal trattato sull'Unione europea. La comunicazione ha quindi una funzione orientativa per gli Stati membri che prendono iniziative in questo campo. Il documento riguarda principalmente la tassazione sui prodotti, un'area molto sensibile a tutti gli aspetti connessi con il mercato unico.

La comunicazione è stata adottata su iniziativa dei commissari Ritt Bjerregaard, responsabile dell'ambiente e Mario Monti, responsabile del mercato interno e delle questioni fiscali, allo scopo di facilitare il ricorso da parte degli Stati membri alle tasse e alle imposte ambientali ed assicurarne un uso compatibile con la normativa europea. Le misure fiscali in questione vengono utilizzate in misura crescente dagli Stati membri per promuovere l'attuazione del principio "chi inquina paga", internalizzando i costi ambientali nel prezzo di merci e servizi. L'approccio è coerente con il Quinto programma comunitario a favore dell'ambiente.

La comunicazione indica gli articoli del trattato che si applicano in questo campo e ne illustra gli effetti sull'uso delle misure fiscali, ad esempio:

- se un'imposta esercita un effetto ambientale chiaramente positivo, essa può essere valutata in modo più favorevole per quanto riguarda le sue ripercussioni sulle politiche di altri settori;
- le imposte non possono essere utilizzate per discriminare prodotti provenienti da altri Stati membri;
- le imposte devono essere conformi al diritto derivato in materia di imposizione indiretta, ove esistano norme dettagliate;
- le esenzioni dal pagamento dell'imposta e le modalità di impiego del gettito derivato dalle imposte ambientali dovrebbero rispettare le norme relative agli aiuti di Stato.

Il documento specifica in quali casi gli Stati membri devono informare la Commissione delle rispettive attività, le cosiddette regole di notifica. Tali regole esistono nei seguenti settori: aiuti di Stato; norme e regolamentazioni tecniche connesse con misure fiscali (direttiva 83/189/CEE); misure nazionali di recepimento delle direttive comunitarie.

Poiché si tratta di un settore in rapida evoluzione, la Commissione intende seguire attentamente gli sviluppi relativi all'applicazione di tasse e imposte ambientali da parte degli Stati membri ed il loro impatto sul mercato unico e la politica ambientale oltre a raccogliere sistematicamente informazioni sull'esperienza maturata dagli Stati membri nell'impiego di tali strumenti. La Commissione prevede di compiere anche una valutazione degli effetti economici ed ambientali del loro uso, i cui risultati verranno utilizzati per trarre conclusioni circa l'ulteriore applicazione di imposte ambientali a livello comunitario e degli Stati membri.

Sull'adozione della comunicazione Ritt Bjerregaard, commissaria per l'ambiente, ha dichiarato: *"Abbiamo ora chiarito agli Stati membri che le imposte e le tasse ambientali possono essere utilizzate nel rispetto della normativa comunitaria e quindi essere pienamente compatibili con il mercato unico. Auspicio un maggiore ricorso agli strumenti fiscali da parte degli Stati membri, nel rispetto della normativa comunitaria, poiché ciò può contribuire a rendere la politica ambientale più efficiente. Il documento indica che gli Stati membri dispongono di un considerevole spazio di manovra per intensificare le loro attività in questo campo"*.

Mario Monti, commissario responsabile per il mercato unico e gli aspetti fiscali, ha dichiarato che gli strumenti fiscali possono offrire ai problemi ambientali una soluzione efficace. Tuttavia, occorre rispettare le regole del mercato interno e le altre norme comunitarie. Sarà possibile peraltro assicurare un uso equilibrato ed efficace delle imposte e delle tasse ambientali da parte dei governi degli Stati membri sia a livello nazionale che regionale. Sulla base di linee guida trasparenti, la Commissione valuterà i diversi sistemi che gli Stati membri introdurranno in futuro.