



2015/2117(INI)

13.12.2016

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'attuazione della direttiva relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive (2006/21/CE)
(2015/2117(INI))

Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare

Relatore: György Hölvényi

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	7

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sull'attuazione della direttiva relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive
(2006/21/CE)
(2015/2117(INI))**

Il Parlamento europeo,

- vista la direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE (in appresso, "la direttiva")¹,
- vista la decisione 2009/335/CE della Commissione, del 20 aprile 2009, relativa alle linee guida tecniche per la costituzione della garanzia finanziaria²,
- vista la decisione 2009/337/CE della Commissione, del 20 aprile 2009, relativa alla definizione dei criteri per la classificazione delle strutture di deposito dei rifiuti a norma dell'allegato III della direttiva 2006/21/CE³,
- vista la decisione 2009/360/CE della Commissione, del 30 aprile 2009, che integra i requisiti tecnici per la caratterizzazione dei rifiuti⁴,
- vista la decisione 2009/358/CE della Commissione, del 29 aprile 2009, sull'armonizzazione e l'invio regolare delle informazioni e sul questionario di cui all'articolo 22, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 18 della direttiva 2006/21/CE⁵,
- vista la decisione 2009/359/CE della Commissione, del 30 aprile 2009, che integra la definizione di rifiuto inerte ai fini dell'applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive⁶,
- vista la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente l'attuazione della direttiva 2006/21/CE (COM(2016)0553),
- visto lo studio di valutazione dell'attuazione a livello europeo della direttiva relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, realizzato nel gennaio 2017 dai Servizi di ricerca del Parlamento europeo⁷,
- vista la sua risoluzione del 5 maggio 2010 sul divieto generale di utilizzo delle tecnologie di estrazione mineraria con il cianuro nell'Unione europea⁸,

¹ GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 15.

² GU L 101 del 21.4.2009, pag. 25.

³ GU L 102 del 22.4.2009, pag. 7.

⁴ GU L 110 dell'1.5.2009, pag. 48.

⁵ GU L 110 dell'1.5.2009, pag. 39.

⁶ GU L 110 dell'1.5.2009, pag. 46.

⁷ Numero PE: 593.788.

⁸ GU C 81E del 15.3.2011, pag. 74.

- vista la sua risoluzione dell'8 ottobre 2015 sugli insegnamenti tratti dal disastro dei fanghi rossi a cinque anni dall'incidente in Ungheria¹,
 - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (A8-0000/2016),
- A. considerando che, a seguito di due gravi incidenti che hanno comportato la fuoriuscita di rifiuti di estrazione pericolosi, è stata adottata la direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive (in appresso, "la direttiva") allo scopo di prevenire e ridurre, per quanto possibile, le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana derivanti dalla gestione dei rifiuti di estrazione;
 - B. considerando che il termine per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri è scaduto il 1° maggio 2008 e quasi tutti gli Stati membri presentavano ritardi nel recepimento della direttiva nella legislazione nazionale;
 - C. considerando che la Commissione ha avviato procedure d'infrazione per "non conformità" nei confronti di 18 Stati membri che non hanno recepito correttamente e completamente la direttiva; che, inoltre, quattro cause erano ancora in corso alla fine di novembre 2016;
 - D. considerando che la Commissione non ha ancora adottato le linee guida per le ispezioni, come previsto dall'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), della direttiva;
 - E. considerando che i limiti dell'attuale sistema di comunicazione triennale delle informazioni e la qualità dei dati a disposizione non consentono di delineare e valutare l'attuazione della direttiva nella pratica;
 - F. considerando che non esiste a livello UE una banca dati sulle strutture di deposito dei rifiuti provenienti dalle industrie estrattive;
 - G. considerando che i rifiuti provenienti dalle industrie estrattive e minerarie rappresentano una percentuale molto elevata del volume totale dei rifiuti prodotti nell'Unione europea (circa il 30 % nel 2012), e che si tratta in parte di rifiuti pericolosi;
1. deplora che gli Stati membri (UE-27) abbiano incontrato alcuni problemi di recepimento in termini di tempistiche o di qualità, o di entrambi, e che per il momento non ci si può attendere che nella pratica la direttiva sia applicata correttamente in tutti gli Stati membri, viste le procedure d'infrazione in corso per "non conformità";
 2. invita gli Stati membri interessati e la Commissione a garantire quanto prima il corretto e completo recepimento della direttiva;
 3. sottolinea che la mancanza di linee guida per le ispezioni, come previsto dall'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), della direttiva, non soltanto ostacola l'attuazione efficace ed efficiente della direttiva nella pratica, ma si traduce anche in differenze nei costi di conformità e di applicazione per gli operatori e le autorità nei vari Stati membri;

¹ Testi approvati, P8_TA(2015)0349.

4. esorta pertanto la Commissione ad adottare quanto prima linee guida specifiche per le ispezioni nel settore dei rifiuti delle industrie estrattive;
5. ritiene che l'attuale sistema di comunicazione delle informazioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, non sia idoneo allo scopo e sia inefficace, dal momento che non consente di delineare e valutare un quadro completo dell'attuazione della direttiva e crea, nel contempo, un onere inutile per gli Stati membri e i servizi della Commissione, riducendo pertanto anche l'efficacia;
6. mette in evidenza, a tale proposito, le carenze nella concezione dello strumento di raccolta dei dati (il questionario¹), che consente interpretazioni ambigue e, di conseguenza, fa sì che vengano comunicate le misure adottate a livello nazionale piuttosto che le modalità con cui queste sono messe in pratica, in particolare per quanto riguarda la comunicazione di informazioni sulle strutture di deposito dei rifiuti delle industrie estrattive;
7. chiede una riforma dell'attuale meccanismo di comunicazione delle informazioni (compreso il questionario) in via prioritaria, tenendo conto delle prossime scadenze per il terzo periodo di riferimento (2014-2017);
8. prende atto del fatto che la Commissione ha pubblicato un'unica relazione di attuazione che copre sia il primo che il secondo periodo di riferimento (2008-2011 e 2011-2014), lasciando così i cittadini privi di informazioni su un'attività economica con notevoli implicazioni ambientali, sanitarie e sociali;
9. riconosce che la maggior parte degli Stati membri ha adottato le misure necessarie per attuare le disposizioni della direttiva; rileva, tuttavia, che le differenze tra le interpretazioni degli Stati membri dimostrano che è necessario un ulteriore sforzo per garantire che tutti gli Stati membri interpretino e applichino i concetti fondamentali della direttiva in modo analogo, assicurando così la parità di condizioni in tutta l'UE;
10. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di pubblicare orientamenti generali sull'attuazione delle disposizioni della direttiva, il che permetterebbe di migliorare il rispetto e l'applicazione della direttiva;
11. è particolarmente preoccupato per il fatto che non è stato debitamente completato il processo relativo alla classificazione e all'autorizzazione delle strutture di categoria A, che comportano rischi più elevati, e segnala che mancano piani di emergenza esterni per circa il 25 % delle strutture di categoria A situate sul territorio dell'UE; invita pertanto gli Stati membri a mettere a punto un'adeguata classificazione delle strutture presenti nel loro territorio;
12. sottolinea l'importanza di coinvolgere le comunità locali interessate già nella fase di pianificazione dei progetti di gestione dei rifiuti delle industrie estrattive che utilizzano sostanze pericolose e di garantire la trasparenza e l'effettivo coinvolgimento dei cittadini durante l'intera procedura di autorizzazione;
13. prende atto degli inutili oneri amministrativi a carico delle autorità e degli operatori per

¹ Allegato III della decisione 2009/358/CE della Commissione.

quanto riguarda la gestione dei rifiuti inerti e la terra non inquinata, e invita la Commissione e gli Stati membri a evitare la duplicazione dei processi di autorizzazione, tenendo conto delle caratteristiche del settore e delle implicazioni per la sicurezza e l'ambiente;

14. esorta la Commissione a verificare in che modo la sua decisione 2009/335/CE è stata attuata negli Stati membri e se gli strumenti di garanzia finanziaria costituiti siano sufficienti e adatti allo scopo;
15. richiama l'attenzione sulla sua risoluzione del 5 maggio 2010 sul divieto generale di estrazione mineraria con il cianuro nell'UE, in particolare alla luce della scarsa attuazione delle disposizioni relative all'autorizzazione delle strutture di categoria A, e ribadisce il suo invito alla Commissione a proporre quanto prima un divieto generale di utilizzo delle tecnologie di estrazione mineraria con il cianuro nell'Unione europea;
16. esorta le imprese e le autorità competenti a prendere in considerazione le tecnologie avanzate disponibili durante il processo di autorizzazione delle strutture di deposito dei rifiuti delle industrie estrattive, in particolare per quanto concerne la progettazione di dighe di raccolta degli sterili;
17. invita la Commissione a cogliere l'occasione della revisione in corso del documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BREF) nell'ambito del concetto di "economia circolare" per dare priorità alle norme ambientali più rigorose e all'efficienza nell'utilizzo delle risorse nella definizione delle migliori pratiche in materia di rifiuti delle industrie estrattive;
18. prende atto della tendenza delle industrie estrattive a ricorrere a risorse di qualità inferiore e situate a maggiore profondità, con la conseguente estrazione di più materiale per produrre il metallo desiderato; è estremamente preoccupato per l'efficienza dei processi di trattamento chimico, dal momento che un rapporto inferiore tra minerale e roccia ospitante implica la produzione di una maggiore quantità di sterili, e quindi di rifiuti di estrazione, per tonnellata di metallo prodotto;
19. sottolinea che l'estrazione "globale" potrebbe diventare il principio guida, tenendo conto, tuttavia, dei vincoli tecnici e commerciali, nonché degli eventuali costi indiretti, come l'impronta di CO₂; propone che i rifiuti di estrazione e macinazione siano analizzati e mantenuti distinti per lo smaltimento, al fine di facilitarne il successivo recupero;
20. sottolinea che il patrimonio storico costituito da strutture di deposito dei rifiuti di estrazione dismesse potrebbe, a breve o medio termine, rappresentare una grave minaccia per la salute umana o l'ambiente; invita la Commissione a presentare un piano d'azione per il pieno recupero di questi siti, tenendo conto dei possibili vantaggi del concetto di "economia circolare" se applicato alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive;
21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

Obiettivo

La direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive (in appresso, la "direttiva") è stata adottata a seguito di due gravi incidenti che hanno comportato la fuoriuscita di rifiuti di estrazione pericolosi nel 1998 e nel 2000. La direttiva stabilisce misure, procedure e orientamenti per prevenire e ridurre il più possibile gli effetti negativi per l'ambiente e la salute umana derivanti dalla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive. La direttiva stabilisce requisiti più rigorosi per le cosiddette strutture di "categoria A", la cui gestione inadeguata potrebbe dare luogo a "incidenti gravi", vale a dire incidenti che comportano un grave pericolo per la salute umana e/o l'ambiente.

Le attività delle industrie estrattive e i rifiuti che generano sono da tempo oggetto di particolare interesse per il Parlamento europeo: sono state presentate diverse interrogazioni parlamentari alla Commissione, la commissione per le petizioni del Parlamento ha esaminato varie petizioni di cittadini, si sono svolti una serie di audizioni e dibattiti e, nel corso degli ultimi anni, sono state approvate molte risoluzioni. In particolare, nella sua risoluzione del 5 maggio 2010, il Parlamento europeo ha chiesto il divieto generale dell'utilizzo delle tecnologie di estrazione mineraria con il cianuro¹. Tuttavia, una successiva proposta legislativa è stata respinta dalla Commissione, la quale ha ritenuto che l'attuale corpus legislativo dell'UE sia sufficiente, se attuato correttamente, per prevenire gli incidenti e attenuarne in larga misura le conseguenze. Nel 2015 un'altra risoluzione parlamentare sugli insegnamenti tratti dalla fuoriuscita di fanghi rossi nel 2010 ha identificato la direttiva come "fonte di particolare preoccupazione"².

In tale contesto, è apparso necessario esaminare e valutare l'attuazione pratica della direttiva recepita nell'ambito delle attività di controllo della commissione ENVI. Al fine di sostenere i lavori della commissione, i Servizi di ricerca del Parlamento europeo hanno realizzato uno studio di valutazione dell'attuazione a livello europeo.

Principali risultati e raccomandazioni per l'attuazione

Il termine di recepimento della direttiva è scaduto il 1° maggio 2008. A decorrere da tale data gli Stati membri sono responsabili di garantire che tutti i requisiti della direttiva siano rispettati nella pratica.

La presente relazione ha innanzitutto rilevato che gli Stati membri (UE-27³) hanno incontrato alcuni problemi di recepimento in termini di "tempistiche" o di "qualità", o di entrambi, e di conseguenza non ci si può attendere che nella pratica la direttiva sia applicata correttamente in tutti gli Stati membri, dal momento che sono in corso procedure di infrazione per "non conformità". È stato pertanto raccomandato che il processo di recepimento della direttiva (dal "punto di vista della qualità") sia completato nel più breve tempo possibile.

¹ [Risoluzione del PE](#) del 5 maggio 2010.

² [Risoluzione del PE](#) dell'8 ottobre 2015.

³ Questa conclusione vale per i 27 paesi che, alla scadenza del termine di recepimento della direttiva (1° maggio 2008) erano Stati membri dell'Unione europea; non riguarda la Croazia, che ha aderito all'Unione europea il 1° luglio 2013.

La maggior parte degli Stati membri ha adottato le misure necessarie per attuare le disposizioni contenute nella direttiva. Tuttavia, l'attuazione pratica delle disposizioni e delle ispezioni pertinenti è tuttora problematica. La scarsità di dati disponibili è prova del fatto che esistono problemi pratici per quanto riguarda i piani di emergenza esterni (per le strutture di categoria A), nonché le autorizzazioni e le ispezioni (per tutti i tipi di strutture, comprese quelle di categoria A). È pertanto indispensabile pubblicare quanto prima orientamenti generali per l'attuazione delle disposizioni della direttiva, come previsto dalla Commissione nella sua relazione di attuazione del 6 settembre 2016.

Per quanto riguarda le ispezioni, la direttiva non ne definisce esplicitamente il concetto né stabilisce in modo particolareggiato come debba essere effettuata un'ispezione. La Commissione ha adottato quasi tutte le misure di esecuzione richieste che consentono l'attuazione pratica della direttiva, ma manca tuttora un documento chiave, vale a dire le "linee guida per le ispezioni". La mancanza di tali linee guida è problematica perché può tradursi in differenze tra gli approcci adottati dagli Stati membri in materia di ispezioni. Di conseguenza, gli obiettivi della direttiva non sono stati conseguiti in maniera uniforme in tutti gli Stati membri; in altri termini, l'efficacia varia da uno Stato membro all'altro. Inoltre, la mancanza di un approccio uniforme in materia di ispezioni in tutta l'UE comporta differenze in termini di costi di conformità e di applicazione e, di conseguenza, diversi livelli di efficienza nell'attuazione della direttiva tra i vari Stati membri. È stato quindi raccomandato alla Commissione di adottare quanto prima le linee guida per le ispezioni.

L'attuale sistema di comunicazione delle informazioni previsto dalla direttiva e, in particolare, la presentazione di una relazione ogni tre anni da parte degli Stati membri a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva, non sono idonei allo scopo, poiché non permettono di delineare, monitorare e valutare un quadro completo dell'attuazione pratica a livello di UE. Più specificamente, come dimostrato dalle ricerche disponibili, lo strumento di raccolta dei dati (questionario)¹ presenta svariate carenze, che devono essere corrette:

- innanzitutto, e in via prioritaria, in modo da contribuire al monitoraggio e alla valutazione dell'attuazione pratica con dati affidabili, e
- in secondo luogo, e con urgenza, per garantire che nel terzo periodo di attuazione (2014-2017) gli Stati membri non elaborino le loro relazioni con lo stesso strumento carente.

Inoltre, non esiste attualmente una banca dati sulle strutture di deposito dei rifiuti di estrazione a livello di Unione, né è stato possibile crearla sulla base dell'attuale meccanismo di comunicazione delle informazioni. Ciò rende difficile il controllo delle strutture e, di conseguenza, la valutazione dell'attuazione pratica.

L'interesse dei cittadini per l'attuazione

Nel complesso, la qualità dei dati disponibili non consente di delineare un quadro completo dell'attuazione pratica della direttiva per farne una valutazione. Mentre la legislazione UE in materia di gestione dei rifiuti delle industrie estrattive corrisponde tuttora alle esigenze reali, in particolare delle comunità locali che vivono nelle immediate vicinanze di progetti di estrazione mineraria su larga scala con l'utilizzo di sostanze pericolose, l'attuazione pratica

¹ A norma della decisione 2009/358/CE della Commissione e del suo allegato III, in particolare.

della direttiva potrebbe non garantire il livello di sicurezza inizialmente previsto dal legislatore.

Alla luce della conclusione di cui sopra, il relatore intende richiamare l'attenzione sugli interessi legittimi delle comunità locali interessate dai potenziali effetti dannosi delle strutture di deposito dei rifiuti delle industrie estrattive. La loro esperienza passata indica che la gestione dei rifiuti di estrazione tende a essere considerata un'attività a sé stante, separata dalla complessa questione delle industrie estrattive. Questo approccio può ignorare il principio di precauzione e l'effettivo coinvolgimento delle comunità locali, il che ostacola la valutazione realistica dei costi e dei rischi generati dalle moderne attività estrattive a cielo aperto. La presente relazione di attuazione costituisce un'opportunità unica per fornire raccomandazioni su come migliorare la direttiva al riguardo.

Rifiuti delle industrie estrattive nel contesto dell'economia circolare

Benché i rifiuti delle industrie estrattive rappresentino un terzo dei rifiuti prodotti nell'UE, la direttiva non ha fissato alcun obiettivo per quanto riguarda i volumi di tali rifiuti. Analogamente, nonostante l'estrazione di risorse primarie della terra e la gestione dei rifiuti rimanenti rientrino nel contesto dell'economia circolare, il pacchetto della Commissione sull'economia circolare del 2015 non prevedeva una revisione della direttiva¹. Pertanto, inserire la gestione dei rifiuti delle industrie estrattive nel contesto dell'economia circolare è considerato importante ai fini della presente relazione di attuazione, dal momento che questo cambiamento nella politica inciderebbe sul modo in cui le risorse minerarie sono estratte e trattate, e quindi sul modo in cui vengono gestiti i rifiuti di estrazione; in altre parole, avrebbe un impatto sull'attuazione pratica della direttiva.

Tecnologie che comportano elevati rischi per la salute e l'ambiente

Sulla base di uno studio documentale realizzato da un esperto², il relatore ha anche cercato di esplorare le alternative alle tecnologie che comportano elevati rischi per la salute e l'ambiente legati a una cattiva gestione dei rifiuti prodotti dalle industrie estrattive.

Per quanto riguarda le tecniche attualmente utilizzate per l'estrazione e la gestione dei rifiuti, la maggior parte dei processi possono essere considerati maturi e sicuri, purché siano attuati in base ai requisiti regolamentari. Tuttavia, per quanto riguarda le operazioni esistenti, possono esservi discrepanze tra l'attuazione teorica e quella pratica. Tra le ragioni vi possono essere pressioni economiche che possono dare origine a "scorciatoie" e una supervisione regolamentare inadeguata per rimediare a tali situazioni. Un'altra ragione consiste nel fatto che molte strutture esistono da anni, se non addirittura da decenni, e non sono state costruite conformemente a quelle che oggi sono

¹ In effetti, i rifiuti delle industrie estrattive sono affrontati nell'ambito del piano d'azione che accompagna il pacchetto, nel quale la Commissione ha assunto due impegni principali.

² Lo studio è stato elaborato da Eberhard Falck tra febbraio e maggio 2016, su richiesta della DG EPRS, e pubblicato nell'allegato I dello studio di valutazione dell'attuazione a livello europeo con il titolo: "Exploring the alternatives to technologies involving high environmental and health risks related to the improper management of the waste from extractive industries. Challenges, risks and opportunities for the extractive industries arising in the context of the circular economy concept" (Esplorare le alternative alle tecnologie che comportano elevati rischi per la salute e l'ambiente legati a una cattiva gestione dei rifiuti prodotti dalle industrie estrattive. Sfide, rischi e opportunità per le industrie estrattive nell'ambito del concetto di economia circolare).

considerate le "migliori pratiche". Può trattarsi di situazioni preesistenti, che sono tecnicamente difficili e costose da risolvere.

Il relatore è del parere che il concetto di migliori tecniche disponibili debba essere riconsiderato, per evitare che "migliore" significhi soltanto "pratica abituale", anche quando questa sia palesemente inadeguata. Nel definire le "migliori pratiche", in particolare quelle che comportano elevati rischi per l'ambiente e la salute, il relatore raccomanda di utilizzare i risultati delle attività di ricerca precedenti e attuali, le innovazioni di punta nel riciclaggio dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e gli insegnamenti tratti dai cedimenti delle dighe di raccolta di sterili a livello mondiale, nonché di dare priorità a norme ambientali più rigorose e all'efficienza nell'utilizzo delle risorse, anche se più costose, eliminando in tal modo le opzioni tecnologiche a costi più bassi ma più soggette a errori.

Ringraziamenti

Il relatore desidera infine ringraziare l'unità Valutazione d'impatto ex post della Direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo presso la Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare per l'approfondita valutazione dell'attuazione a livello europeo e la Commissione per la cooperazione nell'esame dei dati relativi all'attuazione nei 28 Stati membri. Ringrazia i relatori ombra per la loro partecipazione attiva, nonché le diverse parti interessate, le autorità nazionali, i rappresentanti della società civile e le associazioni di imprese per la loro opinione e consulenza: hanno tutti fornito un valido contributo alla presente relazione di attuazione.