



Bruxelles, 31.3.2016
COM(2016) 168 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Valutazione REFIT della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta
per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico**

Valutazione REFIT della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico

Struttura:

1. Introduzione

1.1 La direttiva 2000/59/CE e il ruolo svolto nell'affrontare la questione dell'inquinamento provocato dalle navi

1.2 Valutazione e controllo

2. Principali conclusioni della valutazione

2.1 La direttiva si è rivelata pertinente ai fini dei suoi obiettivi?

2.2 La direttiva si è rivelata efficace nel raggiungere i suoi obiettivi?

2.3 La direttiva ha raggiunto i suoi obiettivi in modo efficiente?

2.4 La direttiva genera un valore aggiunto dell'UE?

2.5 La direttiva è coerente con altri atti legislativi pertinenti dell'UE?

3. Punto di vista della Commissione

3.1 Disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati

3.2 Conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta

3.2.1 Controllo e regime coercitivo

3.2.2 Ricorso agli incentivi

3.3 Onere amministrativo

3.3.1 Definizioni e moduli discordanti

3.3.2 Procedure di esenzione diverse

3.4 Qualità dello studio

4. Azioni successive

4.1 Misure a breve/medio termine

4.1.1 Revisione dell'allegato II della direttiva

4.1.2 Elaborazione di orientamenti interpretativi

4.1.3 Sviluppo del sistema informativo e di controllo comune

4.2 Revisione legislativa della direttiva

1. INTRODUZIONE

1.1 La direttiva 2000/59/CE e il ruolo svolto nell'affrontare la questione dell'inquinamento provocato dalle navi

Gli scarichi operativi dei rifiuti prodotti dalle navi costituiscono una grave minaccia all'ambiente marino. Per invertire questa tendenza, l'UE ha adottato la direttiva 2000/59/CE¹ relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico ("la direttiva IPR"), che ha l'obiettivo di "ridurre gli scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, in particolare gli scarichi illeciti, da parte delle navi che utilizzano porti situati nel territorio dell'UE, migliorando la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta" (articolo 1).

La direttiva IPR è essenziale per conseguire l'obiettivo "zero rifiuti" nei trasporti marittimi, quale definito nella comunicazione della Commissione sulla politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018². Essa contribuisce inoltre alla corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti dell'UE, applicando i principi della legislazione UE sui rifiuti nel contesto della raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi, nonché alla riduzione dei rifiuti marini provenienti da fonti marittime. In quanto tale la direttiva IPR sostiene gli obiettivi definiti nel pacchetto sull'economia circolare³ e nel 7° programma di azione in materia di ambiente⁴.

La direttiva IPR si basa sulle prescrizioni contenute nella convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (la convenzione MARPOL), che impone alle parti contraenti⁵ di mettere a disposizione impianti portuali di raccolta per i rifiuti delle navi il cui scarico in mare non è consentito. Detti impianti devono essere adeguati a rispondere alle esigenze delle navi che utilizzano il porto, senza causare loro ingiustificati ritardi.

Oltre agli obblighi derivanti dalla convenzione MARPOL in relazione agli impianti portuali di raccolta, la direttiva IPR stabilisce una serie di prescrizioni supplementari per gli utenti e gli operatori portuali, segnatamente:

- l'elaborazione di piani di raccolta e di gestione dei rifiuti nei porti;
- la notifica anticipata dei rifiuti da parte delle navi prima del loro ingresso nel porto;
- l'obbligo di conferimento dei rifiuti prodotti dalle navi;
- il pagamento di tariffe da parte delle navi per la raccolta dei loro rifiuti;
- le esenzioni per le navi in servizio di linea con scali frequenti e regolari;
- le ispezioni atte a verificare che le navi soddisfino gli obblighi di conferimento;
- lo sviluppo di un sistema informativo e di controllo.

¹ GU L 332 del 28.12.2000, pag. 81.

² COM(2009) 8 definitivo - "Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018": <http://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/197854>.

³ COM(2015) 614 final - "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare": <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>; la sezione 5.1 fa riferimento alla prevista revisione della direttiva 2000/59/CE e a come, in tale contesto, vada affrontata la questione dei rifiuti marini prodotti dalle navi.

⁴ Decisione n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013. L'UE ha altresì assunto impegni internazionali a favore della riduzione dei rifiuti marini, cfr.: conferenza Rio + 20 e realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁵ Parti contraenti della convenzione MARPOL: 152 Stati che rappresentano il 99,2% del tonnellaggio mondiale.

Questi elementi essenziali mirano a garantire che i porti dell'UE mettano a disposizione impianti portuali di raccolta adeguati, come stabilito dai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti (RGR), e ad assicurare che tutte le navi conferiscano i propri rifiuti e residui del carico agli impianti di raccolta predisposti nei porti mediante l'obbligo di conferimento e un adeguato sistema di recupero dei costi. La comunicazione delle informazioni sul conferimento (previsto) dei rifiuti dalla nave ai porti è essenziale per assicurare un'efficace pianificazione della raccolta dei rifiuti e il controllo dell'ottemperanza all'obbligo di conferimento. A tal fine la direttiva IPR impone l'uso di un modulo di notifica che specifichi i rifiuti prodotti dalla nave e i residui del carico da conferire e/o trattenuti a bordo in virtù dell'eccezione prevista in caso di capacità di stoccaggio sufficiente. Quale ulteriore garanzia di un funzionamento senza intoppi del trasporto marittimo e onde evitare oneri ingiustificati per le navi che effettuano servizio di linea con scali regolari, queste ultime possono essere esonerate, in determinate condizioni, da alcuni degli obblighi della direttiva. La direttiva IPR prevede inoltre un sistema di controllo e un regime coercitivo basati in ampia misura su ispezioni. L'istituzione di un sistema informativo e di controllo dovrebbe in primo luogo contribuire all'individuazione delle navi che non hanno conferito i propri rifiuti e i residui del carico.

1.2 Valutazione e controllo

La Commissione ha valutato l'attuazione e l'efficacia della direttiva IPR nel tempo. In una prima fase sono state ricevute relazioni di attuazione da tutti gli Stati membri⁶. Successivamente sono stati organizzati diversi seminari e discussioni con i soggetti interessati; dal canto suo l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)⁷ ha elaborato una relazione di valutazione orizzontale a seguito di un ciclo di visite negli Stati membri per verificare l'attuazione della direttiva⁸.

Nel 2014 la Commissione ha deciso di intraprendere una valutazione REFIT della direttiva IPR e, a tal fine, ha avviato uno studio di valutazione completato nel maggio 2015⁹. L'obiettivo della valutazione REFIT era quello di valutare l'attuazione e l'efficacia della direttiva IPR. La valutazione ha esaminato questioni concernenti la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, il valore aggiunto europeo e la coerenza della direttiva IPR.

La presente relazione intende presentare le principali conclusioni dello studio in relazione alle suddette questioni, per poi esporre il punto di vista della Commissione e le raccomandazioni sulle azioni successive.

2. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE

Le conclusioni della valutazione di seguito illustrate si basano in alcuni casi sull'ipotesi che gli effetti registrati, così come i benefici e i costi siano totalmente riconducibili alla

⁶ Relazioni sullo stato di attuazione della direttiva 2000/59/CE, presentate dagli Stati membri nel 2006.

⁷ Le relazioni dei seminari sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html>.

⁸ Relazione di valutazione orizzontale – Direttiva sugli impianti portuali di raccolta (direttiva 2000/59/CE), EMSA, 2010, <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf>.

⁹ Valutazione ex post della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, relazione finale (Panteia/PwC, maggio 2015), disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>.

direttiva IPR. In altri casi l'insufficienza di dati ha reso necessaria l'applicazione di indicatori comparabili per calcolare gli scarichi di rifiuti in mare o per estrapolare i volumi di rifiuti conferiti al livello di UE; ciò ha influito sulla solidità dei dati presentati e sulle conclusioni fondate su tali dati.

2.1 La direttiva si è rivelata pertinente ai fini dei suoi obiettivi?

Il settore del trasporto marittimo contribuisce significativamente alla presenza di rifiuti oleosi, di acque di scarico e di rifiuti solidi nell'ambiente marino. Si calcola che gli scarichi operativi effettuati dalle navi rappresentino il 45% del totale stimato degli olii immessi annualmente nell'ambiente marino¹⁰. Le acque di scarico prodotte a bordo rivestono una particolare importanza in quanto costituiscono un tipo di rifiuti caratteristico del trasporto di passeggeri, con stime che si aggirano attorno ai 40-50 litri di acque di scarico prodotti quotidianamente per ogni passeggero¹¹. In media il 20% dei rifiuti marini (solidi) presenti nell'ambiente marino è prodotto a bordo di una nave, con sostanziali differenze tra i diversi bacini marittimi¹². Mediante la prescrizione che prevede la disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati, unitamente all'obbligo di conferimento dei rifiuti ai suddetti impianti, la direttiva IPR intende ridurre al minimo il rischio che le navi scarichino in mare i propri rifiuti. L'obbligo di conferimento dei rifiuti e la messa a disposizione di impianti portuali di raccolta adeguati, da un lato, e gli incentivi volti ad influenzare i comportamenti di conferimento degli utenti dei porti, dall'altro, si sono dimostrati pertinenti ai fini degli obiettivi ambientali della direttiva.

- *L'obbligo di mettere a disposizione impianti portuali di raccolta adeguati, unitamente alla disposizione sull'obbligo di conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta, sono pertinenti e necessari al conseguimento degli obiettivi generali della direttiva, in quanto equivalgono a ridurre il numero di scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico.*

2.2 La direttiva si è rivelata efficace nel raggiungere i suoi obiettivi?

La disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati, il loro funzionamento e la loro pianificazione sono nel complesso migliorati grazie all'introduzione e al regolare aggiornamento di piani di raccolta e di gestione dei rifiuti. Sulla scorta dei sondaggi presso i soggetti interessati e delle precedenti relazioni dell'EMSA¹³, si è giunti alla conclusione che la capacità dei porti dell'UE di ricevere e gestire i diversi tipi di rifiuti contemplati dalla direttiva è migliorata in seguito all'entrata in vigore di quest'ultima. Oggigiorno i porti dell'UE sono generalmente in grado di ricevere e gestire i diversi tipi di rifiuti, con alcune eccezioni per quanto riguarda i residui del carico di idrocarburi e alcuni tipi specifici di rifiuti pericolosi. Non è stata tuttavia effettuata alcuna valutazione dettagliata sulla portata del miglioramento prodotto dalla direttiva rispetto alla situazione precedente. Benché gli impianti portuali di

¹⁰ GESAMP 2007, relazione n. 75 – Stime sul petrolio immesso nell'ambiente marino a seguito di attività marittime.

¹¹ Butt, N., 2007: "The impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call" (L'impatto dei rifiuti prodotti dalle navi da crociera sui porti di origine e sui porti di scalo), Marine policy n. 31.

¹² Sito web della DG ENV, Commissione europea: http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decsriptor-10/index_en.htm.

¹³ EMSA (2010), Relazione di valutazione orizzontale – Impianti portuali di raccolta (direttiva 2000/59/CE); EMSA (2012), Studio sul conferimento dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico (Ramboll).

raccolta siano in generale migliorati, alcune questioni sono tuttora problematiche sotto il profilo dell'adeguatezza di detti impianti, in particolare per quanto riguarda il conferimento dei rifiuti (separazione dei rifiuti solidi a bordo, a cui non corrisponde una raccolta differenziata a terra), i problemi di capacità relativamente alle acque di scarico nonché la raccolta dei rifiuti che rientrano nell'ambito dell'allegato VI della convenzione MARPOL (residui dei sistemi di depurazione dei gas di scarico). Inoltre la direttiva non è stata in grado di assicurare l'impegno totale di tutti i soggetti interessati attraverso una consultazione appropriata dei suddetti piani. Gli utenti dei porti spesso non partecipano a sufficienza all'elaborazione, all'attuazione e alla revisione dei piani, il che fa sì che le loro esigenze non siano tenute della debita considerazione.

La direttiva IPR ha contribuito all'aumento del volume di rifiuti (allegato V della convenzione MARPOL) conferiti nei porti dell'UE. Dai dati emerge che, nel 2013, le navi hanno conferito un quantitativo di rifiuti superiore al doppio di quello conferito nel 2004. Il volume di acque di scarico (allegato IV della convenzione MARPOL) conferite negli impianti portuali di raccolta è rimasto relativamente stabile mentre, in linea generale, si è constatato un andamento negativo per i rifiuti oleosi (allegato I della convenzione MARPOL) conferiti nei porti, con un forte calo nel periodo compreso tra il 2008 e il 2010 e un livello pressoché invariato nel periodo successivo. Si calcola che, nello stesso periodo, gli scarichi di rifiuti oleosi in mare siano diminuiti considerevolmente; in base alle tendenze calcolate grazie al controllo e al rilevamento delle fuoriuscite potenziali di petrolio, si è passati infatti da una media di 10,77 casi di fuoriuscite rilevate per 1 000 km² nel 2008 a una media di 3,89 casi nel 2013. Su questa tendenza influisce anche l'evoluzione tecnologica dei motori delle navi e dei carburanti, che permette di ridurre la quantità di rifiuti oleosi a bordo delle navi. L'aumento del volume di rifiuti conferiti nei porti denota un effetto positivo della direttiva IPR quanto all'obiettivo di ridurre gli scarichi in mare. Un fattore esterno che influisce sul conferimento delle acque di scarico è la maggiore capacità delle navi da crociera di trattare a bordo questo tipo di rifiuti.

Le variazioni nei quantitativi di rifiuti conferiti sono in parte dovute ai sistemi di recupero dei costi predisposti dai porti, che differiscono notevolmente a seconda dei porti e delle regioni per quanto riguarda il contributo minimo indiretto che serve a fornire il necessario incentivo a non scaricare in mare. È stato dimostrato che un quantitativo notevolmente inferiore di rifiuti viene conferito nei porti che applicano il sistema di tariffe dirette al 100%, in base al quale le tariffe per i rifiuti vengono fissate integralmente in funzione del volume conferito. Durante il periodo in esame (2004-2013), i conferimenti di rifiuti oleosi nell'ambito di tali sistemi rappresentano soltanto la metà dei volumi conferiti nell'ambito di altri sistemi di recupero dei costi, mentre il volume dei rifiuti solidi conferiti nell'ambito dei sistemi di costi diretti non costituisce neppure un terzo del volume dei rifiuti solidi conferiti nell'ambito di altri sistemi in vigore nei porti dell'UE. La grande varietà di sistemi di recupero dei costi riscontrata nei diversi Stati membri, e in particolare il modo in cui viene calcolata la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, creano una situazione di scarsa trasparenza per gli utenti dei porti e fanno sì che le tariffe per gli impianti portuali di raccolta siano percepite come eccessive.

Si riscontrano nel contempo differenze sostanziali tra porti e regioni per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione dell'obbligo di conferimento dei rifiuti prodotti dalle navi, nonché l'applicazione delle esenzioni per le navi che effettuano servizi di linea. Se in alcuni porti l'obbligo di conferimento dei rifiuti è attuato in modo rigoroso, in altri le autorità competenti non richiedono il conferimento di tutti i rifiuti prodotti dalle navi, come previsto dalla direttiva, e tendono a fare un'eccezione per il conferimento delle acque di scarico, che possono essere riversate in mare in virtù delle prescrizioni operative della convenzione MARPOL. Le disparità nell'attuazione dei regimi di esenzione, e in particolare nell'applicazione dei criteri per la concessione di un'esenzione, si ripercuotono sull'efficacia delle operazioni di gestione di rifiuti e possono provocare ritardi ingiustificati per le navi. Dai dati emerge inoltre che non vi sono garanzie sufficienti in merito all'esistenza di accordi per il conferimento dei rifiuti, come prescritto dalla direttiva in caso di esenzioni, e ciò comporta una riduzione dei conferimenti nei porti. I dati confermano che tali disparità, riducendo il volume dei rifiuti conferiti, hanno limitato l'efficacia globale della direttiva, ma non sono abbastanza dettagliati da indicare la portata di tali ripercussioni.

➤ *La direttiva IPR si è rivelata efficace solo in parte per il raggiungimento degli obiettivi prefissi.*

2.3 La direttiva ha raggiunto i suoi obiettivi in modo efficiente?

Sebbene i vantaggi della direttiva IPR risultino evidenti, nel senso che tutti i rifiuti che non vengono scaricati in mare possono essere considerati un vantaggio diretto per la società, quantificare tale beneficio è particolarmente difficile. La valutazione ha messo a confronto i benefici derivanti dal "mancato scarico dei rifiuti in mare", basati su una stima dei costi di pulizia¹⁴, con i costi annui connessi all'attuazione della direttiva IPR¹⁵, derivanti principalmente dall'obbligo di notifica dei rifiuti e dall'elaborazione di piani di raccolta e di gestione degli stessi. Il confronto ha dimostrato che i benefici superano di gran lunga i costi di attuazione. La differenza tra i benefici e i costi, stimata a 71 milioni di euro l'anno, è dovuta principalmente al mancato scarico di rifiuti in mare e sarebbe molto più marcata se fossero stati inclusi nella stima anche gli scarichi non avvenuti di rifiuti oleosi e di acque reflue. È inoltre opportuno osservare che tali stime sono molto generali, come successivamente descritto nella relazione di studio¹⁶.

Si è tuttavia rilevato che i porti e le autorità di ispezione non utilizzano a sufficienza le informazioni trasmesse con la notifica anticipata dei rifiuti; tali informazioni non sono oggetto di scambi sistematici tra le autorità competenti degli Stati membri e non possono pertanto costituire la base su cui fondare un sistema di controllo e un regime coercitivo efficienti. Ciò solleva ragionevoli dubbi sulla proporzionalità della misura in questione. Al tempo stesso la comunicazione della notifica dei rifiuti tramite l'interfaccia unica nazionale istituita a norma della direttiva 2010/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri (la direttiva sulle

¹⁴ La stima dei costi di pulizia ammontava a 297,0 milioni di euro.

¹⁵ La stima dei costi di attuazione ammontava a circa 226,0 milioni di euro.

¹⁶ Si veda: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>, pag. 70 e segg.

formalità di dichiarazione) è diventata obbligatoria nel giugno 2015. L'interfaccia unica nazionale dovrebbe ridurre il tempo impiegato dalle navi e dalle autorità portuali per espletare le formalità relative alle notifiche anticipate, riducendo in tal modo gli oneri amministrativi. Essa dovrebbe inoltre migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità competenti. L'elaborazione e la valutazione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti sono considerate problematiche per numerosi porti minori¹⁷, che spesso non dispongono delle risorse necessarie all'elaborazione di piani dettagliati che riguardino tutti gli aspetti stabiliti dalla direttiva. Dalle valutazioni è emerso che meno della metà dei piani predisposti dai porti minori comprendeva una valutazione dell'esigenza di impianti portuali di raccolta e forniva descrizioni del tipo e dei quantitativi di rifiuti accettati. Ciò solleva importanti interrogativi circa la possibilità per i porti minori di rispettare le prescrizioni della direttiva e giustifica nel contempo un ulteriore esame delle ripercussioni sulla posizione dei porti minori, ai fini degli obiettivi generali della direttiva.

- *Anche se i costi connessi all'attuazione della direttiva sono in linea generale ampiamente compensati dai vantaggi ottenuti, tali costi non sono sempre proporzionati ai risultati derivanti dall'osservanza della direttiva.*

2.4 La direttiva genera un valore aggiunto dell'UE?

L'integrazione delle prescrizioni internazionali (MARPOL) nel diritto dell'UE consente di armonizzarne l'attuazione negli Stati membri e di controllarne efficacemente il rispetto all'interno dell'UE. La direttiva stabilisce altresì un certo numero di obblighi supplementari, in particolare l'obbligo di conferimento dei rifiuti nei porti. In quanto tale la direttiva IPR è finalizzata ad offrire un evidente valore aggiunto europeo che va oltre la convenzione MARPOL, istituendo disposizioni comuni per i porti e gli Stati membri in risposta alle prescrizioni della convenzione MARPOL. Le finalità di tali disposizioni non si limitano al divieto degli scarichi illeciti in mare, ma contemplano altresì la riduzione degli scarichi operativi in senso lato, mediante l'attuazione e l'esecuzione delle disposizioni comuni della direttiva IPR, nonché attraverso lo scambio regolare di buone prassi. All'atto pratico gli Stati membri hanno dato tuttavia interpretazioni diverse agli elementi essenziali della direttiva IPR, in particolare per quanto concerne il principio dell'obbligo di conferimento, le prescrizioni in materia di sistemi di recupero dei costi e le disposizioni relative alle ispezioni. A causa di queste prassi discordanti nelle fasi di attuazione ed esecuzione, la direttiva IPR non realizza appieno il valore aggiunto che potrebbe rappresentare a livello di UE. Si tratta di una lacuna significativa in quanto le disparità in materia di attuazione fanno sì che i volumi di rifiuti conferiti nei porti siano diversi. Ne consegue che l'obiettivo della direttiva non viene raggiunto allo stesso livello in tutti gli Stati membri, minando così anche il valore aggiunto della direttiva rispetto agli obblighi internazionali.

- *Sebbene la direttiva IPR rappresenti un valore aggiunto europeo, questo non è stato pienamente raggiunto come previsto.*

2.5 La direttiva è coerente con altri atti legislativi pertinenti dell'UE?

¹⁷ Secondo gli studi condotti dall'EMSA, nel 55% degli Stati membri non sono stati elaborati o attuati piani di gestione della riduzione dei rifiuti; ciò vale in particolare per i porti turistici e di pesca e in misura minore per i piccoli porti commerciali.

La direttiva IPR integra la direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento, che vieta gli scarichi illeciti di cui agli allegati I e II della convenzione MARPOL e prescrive che ai responsabili siano comminate sanzioni adeguate. Inoltre la direttiva IPR è generalmente coerente con gli obiettivi stabiliti dalla legislazione ambientale dell'UE, in particolare la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), e la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (direttiva quadro sui rifiuti). La direttiva IPR è determinante per la realizzazione di progressi sugli indicatori monitorati nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, compresa la riduzione dei rifiuti marini provenienti da fonti marittime. Ciò nonostante esiste un certo numero di incoerenze in relazione a disposizioni più specifiche della legislazione UE sui rifiuti. In considerazione dell'evoluzione internazionale verso l'adozione, a bordo delle navi, di prassi più sostenibili sotto il profilo ambientale, le diverse soluzioni messe in atto a terra a norma della legislazione dell'UE sui rifiuti hanno determinato inefficienze a livello di raccolta e di gestione dei rifiuti negli impianti portuali di raccolta. Si riscontrano altresì varie altre discrepanze tra la direttiva IPR e la legislazione sui rifiuti prodotti a terra, in particolare per quanto riguarda le competenze a livello nazionale e locale/comunale e le definizioni dei vari tipi di rifiuti; ciò ha influito negativamente, da un lato, sulla raccolta e sulla gestione dei rifiuti da parte degli impianti portuali di raccolta e, dall'altro, sul conferimento dei rifiuti da parte degli utenti del porto.

È stata individuata una questione più specifica in relazione alla direttiva 1999/32/CE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2012/33/UE, per quanto riguarda il tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo: l'esigenza di impianti di raccolta adeguati per i rifiuti provenienti da navi che utilizzano sistemi di depurazione dei gas di scarico. La direttiva IPR non contempla questo tipo specifico di rifiuti (allegato VI della convenzione MARPOL) tra quelli prodotti dalle navi e non può pertanto svolgere una funzione di sostegno in tal senso. Questa è considerata un'omissione importante in quanto gli Stati membri sono tenuti ad ottemperare agli obblighi che la convenzione MARPOL impone loro e a recepire pienamente la direttiva 2012/33/UE.

Infine è stata esaminata la coerenza con la direttiva sulle formalità di dichiarazione, tenendo conto dell'obbligo di dichiarazione nel sistema SafeSeaNet della notifica dei rifiuti attraverso l'interfaccia unica nazionale, operativa dal giugno 2015. Tuttavia le incoerenze esistenti tra le definizioni dei rifiuti nella direttiva IPR e nella convenzione MARPOL hanno portato all'elaborazione di complessi moduli e procedure di dichiarazione per ottemperare alle diverse prescrizioni a livello internazionale e dell'UE. Se tali incongruenze venissero eliminate, la situazione ne risulterebbe in ampia misura semplificata.

- *Sebbene la direttiva IPR contribuisca agli stessi obiettivi perseguiti da altri atti legislativi pertinenti dell'UE basati su impostazioni giuridiche diverse, le incongruenze individuate influenzano e complicano notevolmente l'attuazione*

pratica della direttiva IPR, che è pertanto coerente solo in parte con altri atti legislativi dell'UE.

3. PUNTO DI VISTA DELLA COMMISSIONE

In questo capitolo la Commissione presenta il suo punto di vista sui diversi risultati e conclusioni tratti dallo studio, nonché sulla qualità dello studio stesso e sulla fondatezza delle prove raccolte.

La Commissione ha individuato una serie di problemi essenziali che dovranno essere affrontati se si vuole garantire che la direttiva possa concretizzare il suo obiettivo principale: la riduzione degli scarichi in mare al fine di proteggere l'ambiente marino. Tali problemi possono essere suddivisi a grandi linee nelle seguenti tre categorie:

1. la disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati;
2. il conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta;
3. l'onere amministrativo associato al funzionamento della direttiva.

3.1 Disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati

La disponibilità di impianti portuali di raccolta adeguati è una condizione sine qua non al fine di aumentare il conferimento di rifiuti a terra e ridurre gli scarichi in mare. La Commissione ricorda che la direttiva definisce "adeguati" gli impianti di raccolta quando sono "in grado di ricevere i tipi e i quantitativi di rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico provenienti dalle navi che utilizzano normalmente un porto". Tuttavia il significato esatto di questo concetto continua a suscitare interrogativi e i problemi in termini di raccolta e gestione dei rifiuti sono tuttora insoluti. Garantire l'adeguatezza degli impianti risulta particolarmente complicato a causa degli aspetti di seguito descritti.

- L'uso più diffuso dei sistemi di depurazione dei gas di scarico, noti anche come "torri di lavaggio", per ridurre l'inquinamento atmosferico causato dalle navi, come prescritto dal 2012 in forza della direttiva 1999/32/CE del Consiglio¹⁸, per quanto riguarda il tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo necessita un'adeguata raccolta dei rifiuti generati da tali sistemi negli impianti portuali di raccolta. Tuttavia le prescrizioni relative all'obbligo di conferimento stabilite dalla direttiva non sono attualmente applicabili ai rifiuti generati dalle torri di lavaggio.
- I rifiuti separati a bordo in conformità delle norme e degli standard internazionali (in particolare le norme ISO) non sono sottoposti a raccolta differenziata a terra. Tale applicazione discordante scoraggia il rispetto delle norme internazionali per la separazione dei rifiuti a bordo delle navi.

¹⁸ La direttiva 1999/32/CE è stata modificata dalla [direttiva 2012/33/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012.

- I piani di raccolta e di gestione dei rifiuti elaborati dai porti e approvati dalle autorità (locali) competenti non tengono sempre conto a sufficienza della gerarchia dei rifiuti, come prescritto dalla direttiva quadro sui rifiuti¹⁹, in quanto tale gerarchia non è ripresa adeguatamente nella direttiva IPR e costituisce un altro motivo delle inefficienze relative a navi e porti. Il fatto che l'UE annoveri porti le cui dimensioni differiscono notevolmente tra di loro può ulteriormente contribuire a tale applicazione discordante.
- Gli utenti dei porti non vengono sempre adeguatamente consultati su base continuativa nella fase di elaborazione e attuazione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti. Benché la direttiva richieda espressamente che le parti interessate siano consultate nella fase di elaborazione di un nuovo piano, essa è meno esplicita per quanto riguarda le consultazioni nella fase di valutazione e di nuova approvazione. L'assenza di consultazioni spesso contribuisce all'impressione di inadeguatezza degli impianti portuali di raccolta.

3.2 Conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta

Il conferimento di tutti i rifiuti prodotti dalla nave agli impianti portuali di raccolta è uno dei fondamenti della direttiva IPR e può essere garantito mediante il controllo rigoroso e l'esecuzione dell'obbligo di conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave, nonché tramite l'uso di incentivi efficaci.

Permangono differenze sostanziali tra i vari porti e tra gli Stati membri nell'interpretazione e nell'attuazione di una serie di elementi della direttiva IPR, in particolare la portata del principio dell'obbligo di conferimento e l'inclusione delle acque di scarico, i principi obbligatori nei sistemi di recupero dei costi e le disposizioni in materia di regime coercitivo.

3.2.1 Controllo e regime coercitivo

È tuttora poco chiara la relazione tra la prescrizione dell'obbligo di conferimento, che si applica a "tutti" i rifiuti prodotti dalle navi, e le norme relative agli scarichi stabilite dalla convenzione MARPOL, in particolare allorché il successivo porto di scalo è situato in un paese terzo. L'eccezione all'obbligo di conferimento fondata sulla "capacità di stoccaggio sufficiente" ha inoltre generato confusione tra gli utenti dei porti e le autorità portuali. Le ambiguità esistenti hanno provocato incongruenze nel controllo e nell'esecuzione di uno degli elementi essenziali della direttiva.

Le ispezioni IPR dovrebbero in primo luogo fondarsi sulle informazioni trasmesse con la notifica anticipata dei rifiuti. Dal momento che gli Stati membri non si avvalgono sempre delle informazioni notificate a tal fine o non le condividono con gli organismi incaricati

¹⁹ La direttiva quadro dell'UE sui rifiuti stabilisce che gli Stati membri dell'UE applichino la gerarchia di gestione dei rifiuti nelle rispettive norme e politiche sui rifiuti; in virtù di questo principio la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti sono obiettivi prioritari rispetto al recupero e allo smaltimento.

dell'esecuzione, risulta difficile selezionare le navi da sottoporre ad ispezione sulla base dei criteri stabiliti dalla direttiva.

Benché la direttiva disponga che le ispezioni IPR possano essere effettuate nell'ambito della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo²⁰, le ispezioni a norma della direttiva IPR non sono ispezioni da parte dello Stato di approdo (ovvero non si limitano al controllo delle prescrizioni e dei certificati internazionali). Occorre garantire la corretta applicazione ed esecuzione della direttiva mettendo in pratica criteri specifici e avvalendosi di liste di controllo basate sulla direttiva IPR. Ciò ha causato incertezze giuridiche e costituisce un importante motivo del fatto che in realtà si effettuino meno ispezioni degli impianti portuali di raccolta di quanto prescritto dalla direttiva IPR. Al tempo stesso l'obbligo, previsto dalla direttiva, di ispezionare almeno il 25% delle navi non è più in linea con il principio delle ispezioni da parte dello Stato di approdo, che stabilisce l'effettiva selezione delle navi in base al loro profilo di rischio.

Infine non tutte le autorità portuali conservano una traccia dei quantitativi specifici di rifiuti conferiti nel tempo nel proprio porto, poiché sono solitamente sprovviste dei mezzi elettronici necessari a tal fine e non vi è alcun obbligo giuridico in tal senso. I porti che raccolgono le informazioni in questione agiscono per soddisfare le proprie esigenze in materia di dati e utilizzano le proprie unità di misura. Ciò complica il controllo della conformità e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi generali e il rispetto delle prescrizioni stabilite dalla direttiva IPR. Questi dati sono necessari in particolare per poter controllare il rispetto dell'obbligo di conferimento previsto dalla direttiva e per valutare l'efficacia della stessa in termini di quantitativi e di tipi di rifiuti conferiti agli impianti portuali di raccolta.

3.2.2 Ricorso agli incentivi

La direttiva prescrive che i costi degli impianti portuali di raccolta siano recuperati attraverso la riscossione di tariffe a carico delle navi. Al fine di garantire che i sistemi di recupero dei costi non costituiscano un incentivo per le navi a scaricare i loro rifiuti in mare, tutte le navi devono contribuire in misura significativa ai costi di tali impianti, a prescindere dall'effettivo uso degli impianti stessi ("il contributo indiretto"). I porti hanno nel contempo la possibilità di differenziare le tariffe in funzione della categoria, del tipo e della dimensione della nave, nonché sulla base delle sue prestazioni ambientali e del suo funzionamento (tariffe ridotte per le navi che producono quantitativi limitati di rifiuti).

Sebbene in generale vi sia la necessità di una maggiore coerenza nell'interpretazione e nell'applicazione dei diversi principi e incentivi di cui all'articolo 8, la Commissione è del parere che le differenze locali e regionali tra i porti richiedano una certa flessibilità riguardo al tipo di sistema di recupero dei costi in atto, a condizione che sia rispettata la prescrizione del contributo indiretto.

Un'altra fonte di preoccupazione è rappresentata dalla scarsa trasparenza delle tariffe e delle loro basi di calcolo, poiché ciò fa sì che le tariffe non siano percepite come eque, non discriminatorie e che rispecchiano i costi reali, secondo quanto prescritto dalla direttiva (articolo 8, paragrafo 3). Indipendentemente dal tipo di sistema di recupero dei costi in atto, i

²⁰ Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU L 131 del 28.5.2009, pag. 57).

porti devono dare prova di trasparenza nel calcolo dei costi imputati agli utenti dei porti per la gestione dei rifiuti²¹. Spesso, tuttavia, la relazione tra le tariffe a carico delle navi e i costi degli impianti portuali di raccolta non è chiara.

3.3 Onere amministrativo

I costi che i soggetti interessati devono sostenere per ottemperare alla direttiva IPR, in gran parte legati ai costi di ispezione e alla notifica anticipata dei rifiuti, sono compensati dai benefici. È tuttavia possibile ridurre ulteriormente l'onere amministrativo sopportato dai principali soggetti interessati, ossia gli utenti del porto e gli operatori/le autorità portuali.

3.3.1 Definizioni discordanti e incomplete

Esistono differenze tra le definizioni utilizzate nella direttiva e quelle contenute nella convenzione MARPOL. Ciò vale in particolare per la definizione di "rifiuti prodotti dalla nave" che, nella direttiva, copre solo determinate categorie di rifiuti contemplati dalla convenzione MARPOL (allegati I, IV e V) e per la definizione di "residui del carico" che, oltre a quanto prescritto nell'allegato V della convenzione MARPOL, comprende anche i resti del materiale che costituisce il carico al termine delle operazioni di pulizia, e di conseguenza i residui del lavaggio delle cisterne che rientrano invece negli allegati I e II della convenzione MARPOL.

L'attuale incongruenza tra la direttiva e la convenzione MARPOL crea confusione tra i diversi attori responsabili dell'attuazione della direttiva e contemporaneamente rende più difficile il rispetto delle norme e delle prescrizioni della convenzione MARPOL. L'esistenza di definizioni diverse ostacola ad esempio la piena conformità alla circolare dell'IMO sulla notifica dei rifiuti, poiché esistono differenze significative tra le diverse categorie di rifiuti e di residui del carico. Ne consegue un inutile onere amministrativo per gli utenti dei porti, che si trovano alle prese con moduli e obblighi di dichiarazione diversi a seconda del porto di scalo.

3.3.2 Procedure di esenzione diverse

Le domande di esenzione presentate nel territorio dell'UE sono valutate usando procedure diverse, il che può appesantire l'onere amministrativo che incombe agli utenti del porto, limitando nel contempo il margine di collaborazione che possono offrire le autorità competenti dei vari Stati membri.

I parametri per la concessione delle esenzioni a norma dell'articolo 9 della direttiva non sono definiti con precisione e lasciano spazio a divergenze di interpretazione e applicazione da parte degli Stati membri. In tutta l'UE si ricorre pertanto a criteri diversi per valutare le domande di esenzione; così facendo, da un lato si aggrava l'onere amministrativo per gli utenti del porto e dall'altro si limita la possibilità per le autorità competenti dei diversi Stati membri di coordinare le esenzioni concesse alle navi. Lo scarso coordinamento è dovuto

²¹ Come altresì stabilito nella comunicazione della Commissione dal titolo "Porti: un motore per la crescita" [COM(2013) 295 final], che accompagna la proposta di regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti [COM(2013) 296 final].

altresì allo scambio insufficiente di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri, da cui possono derivare problemi al momento di valutare se siano soddisfatte le condizioni per la concessione delle esenzioni. L'applicazione disomogenea delle disposizioni e la mancanza di scambi di informazioni provocano un onere amministrativo sproporzionato sia per gli utenti dei porti che per le autorità degli Stati membri.

3.4 Qualità dello studio

Lo studio di valutazione affronta e risponde in modo completo ai quesiti della valutazione. La carenza di dati e le conseguenti limitazioni in fase di analisi sono state chiaramente descritte. Per lo studio di valutazione è stata esaminata un'ampia varietà di studi e relazioni pertinenti relativi al funzionamento della direttiva, di cui l'analisi ha fornito una visione approfondita. I dati ricavati da tali relazioni sono stati presentati correttamente e la qualità dei dati è stata verificata e accertata. Tutti i soggetti interessati sono stati consultati in modo mirato. Le conclusioni dello studio si basano su criteri trasparenti e una solida analisi.

Esistono lacune nei dati che riguardano il volume di rifiuti scaricati in mare. Sono stati utilizzati indicatori indiretti per valutare gli scarichi di rifiuti solidi e le fuoriuscite di petrolio. Tali indicatori si riferiscono tuttavia agli scarichi potenziali e non hanno permesso di quantificare la partecipazione delle navi alla generazione dei rifiuti marini rispetto a quella delle fonti terrestri, né forniscono una stima esatta degli scarichi di rifiuti: le cifre risultanti potrebbero quindi essere sopravvalutate. Non è stato possibile individuare nessun indicatore per gli scarichi delle acque reflue: le cifre relative agli scarichi di rifiuti sono pertanto stimate per difetto. I benefici sono stati calcolati sulla base dei costi di pulizia delle spiagge dai rifiuti: i costi risultanti potrebbero essere sottovalutati.

Esistono limitazioni in relazione ai dati sul volume dei rifiuti conferiti. Benché sia stato utilizzato un campione di porti rappresentativi per dimensioni e ubicazione geografica al fine di valutare il volume dei rifiuti conferiti, i porti selezionati non sono necessariamente rappresentativi sul piano del conferimento dei rifiuti. Di conseguenza i risultati delle estrapolazioni effettuate per quantificare il volume dei rifiuti conferiti al livello di UE mancano di solidità.

Spesso i costi derivanti dall'utilizzo degli impianti portuali di raccolta non sono stati comunicati, limitando così la possibilità di valutare il principale fattore di costo, ossia le spese legate al conferimento, alla raccolta e alla gestione dei rifiuti.

Per l'analisi costi/benefici sono stati utilizzati sia i dati sul volume degli scarichi in mare che quelli sui conferimenti di rifiuti: il risultato è una semplice indicazione del rapporto costi/benefici, ma non un calcolo attendibile dei costi e dei benefici reali.

In relazione all'onere amministrativo, i dati qualitativi rilevati mediante questionari, interviste e relazioni hanno consentito di individuare i fattori che determinano tale onere; mancano tuttavia dati quantitativi che permettano di valutarne la portata.

4. AZIONI SUCCESSIVE

Per affrontare i problemi individuati la Commissione prevede un approccio in due fasi: 1. una risposta a breve e medio termine, principalmente attraverso strumenti normativi non vincolanti; 2. una risposta a lungo termine, attraverso una revisione legislativa completa della direttiva.

4.1 Misure a breve/medio termine

È in fase di esame una serie di misure per il breve e medio periodo. Ne fanno parte la revisione della notifica dei rifiuti di cui all'allegato II della direttiva, l'elaborazione di una serie di orientamenti interpretativi nonché l'ulteriore sviluppo del sistema informativo e di controllo al livello di UE.

4.1.1 Revisione dell'allegato II della direttiva (notifica dei rifiuti)

Per affrontare i problemi causati dalla mancanza di dati riguardanti l'effettivo conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta e dalle categorie obsolete contenute nel modulo di notifica dei rifiuti, è stata adottata una direttiva della Commissione al fine di modificare l'allegato II della direttiva IPR²². Questo strumento si fonda sull'articolo 15 della direttiva, a norma del quale è consentito adeguare gli allegati della direttiva al fine di allinearli alle misure dell'IMO, purché tali modifiche non amplino l'ambito di applicazione della presente direttiva. L'obiettivo della presente revisione è quello di allineare l'allegato II alle ultime modifiche dell'allegato V della convenzione MARPOL, che hanno introdotto una nuova classificazione dei rifiuti, e di includere le informazioni sui tipi e sui quantitativi di rifiuti conferiti. È tuttavia opportuno osservare che il pieno allineamento alla convenzione MARPOL è possibile solo mediante una revisione legislativa, in quanto ciò comporterebbe la modifica di alcune delle definizioni contenute nella direttiva.

4.1.2 Elaborazione di orientamenti interpretativi

Per affrontare il problema delle divergenze di interpretazione e attuazione delle principali disposizioni della direttiva, la Commissione sta mettendo a punto alcuni orientamenti sull'interpretazione della direttiva IPR, nei quali essa espone il suo parere sul modo in cui andrebbero attuati taluni concetti e obblighi previsti dalla direttiva. Gli orientamenti dovrebbero riguardare in particolare l'adeguatezza degli impianti portuali di raccolta (articolo 4); l'elaborazione e il controllo dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti (articolo 5); il rispetto dell'obbligo di conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave e il regime coercitivo in caso di mancato adempimento (articoli 7 e 11) nonché l'applicazione delle esenzioni (articolo 9)²³.

4.1.3 Sviluppo del sistema informativo e di controllo comune

²² Direttiva (UE) 2015/2087 della Commissione, del 18 novembre 2015, recante modifica dell'allegato II della direttiva 2000/59/CE, GU L 302 del 19.11.2015, pag. 99.

²³ Al tempo stesso l'EMSA fornirà ulteriori orientamenti tecnici e comunicherà le migliori prassi elaborate negli Stati membri in merito all'applicazione della direttiva in questione nell'ambito delle "Raccomandazioni tecniche sulla direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico".

Per conseguire uno scambio di informazioni efficace tra le autorità degli Stati membri e permettere il controllo e l'esecuzione adeguati della direttiva, la Commissione ha incaricato l'EMSA di portare avanti lo sviluppo del sistema di cui all'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva basandosi per quanto possibile su banche dati esistenti utilizzate a tal fine. Si tratta di integrare ulteriormente le dichiarazioni da registrare nel sistema SafeSeaNet (SSN), di elaborare un modulo separato per le ispezioni IPR nell'ambito di THETIS (banca dati sulle ispezioni dello Stato di approdo) e di collegare tale modulo al SSN. Le informazioni che diventeranno disponibili con la versione riveduta della notifica dei rifiuti di cui all'allegato II (cfr. sopra) dovrebbero agevolare il funzionamento del sistema e aumentare l'efficacia del controllo della direttiva.

4.2 Revisione legislativa della direttiva

Alcune delle carenze individuate nel corso della valutazione della direttiva possono essere affrontate solo mediante una proposta legislativa.

A tal fine la Commissione ha avviato la preparazione di una valutazione d'impatto nella quale saranno analizzate e quantificate le diverse opzioni inerenti a tale proposta.