



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2010
SEC(2010) 1145 definitivo

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa alla partecipazione dell'Unione europea ai negoziati riguardanti uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio a seguito della decisione 25/5 del Consiglio direttivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)

A. RELAZIONE

1. OBIETTIVI

La presente raccomandazione intende garantire una posizione negoziale coerente ed efficace dell'Unione europea nelle sedute del comitato negoziale intergovernativo (INC) istituito dopo la 25^a seduta del Consiglio direttivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) (decisione 25/5 sulla gestione delle sostanze chimiche, compreso il mercurio), al fine di preparare uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sul mercurio.

2. CONTESTO GENERALE

Già nel 2003 l'UNEP aveva riconosciuto che i gravi effetti negativi derivanti dall'emissione del mercurio e dei suoi composti nell'ambiente erano sufficienti a giustificare ulteriori azioni a livello internazionale volte a ridurre i rischi per la salute umana e per l'ambiente. La 25^a seduta del Consiglio direttivo dell'UNEP ha adottato la decisione 25/5 sulla gestione delle sostanze chimiche, compreso il mercurio. I punti 26 e 27 della decisione recitano:

“26. (Il Consiglio direttivo) chiede al direttore esecutivo di convocare un comitato negoziale intergovernativo con l'incarico di preparare uno strumento mondiale giuridicamente vincolante sul mercurio; i lavori dovrebbero iniziare nel 2010 con l'obiettivo di ultimarli prima della ventesettesima seduta del Consiglio direttivo/Forum ministeriale mondiale sull'ambiente del 2013.

27. Concorda sul fatto che il comitato negoziale intergovernativo ... debba sviluppare un approccio esauriente e adeguato per il mercurio (...).”

Il Consiglio direttivo ha inoltre deciso (paragrafo 28 della decisione 25/5) che l'INC debba prendere in considerazione elementi quali la flessibilità di approccio e la disponibilità, sotto il profilo tecnico ed economico, di prodotti e processi alternativi privi di mercurio.

A livello di UE, la Commissione ha adottato una strategia sul mercurio nel 2005¹. L'azione 5 della strategia prevede quanto segue: *“In quanto contributo proattivo allo sforzo proposto di porre fine, a livello mondiale, alla produzione primaria di mercurio e di impedire alle eccedenze di tornare sul mercato (...) la Commissione intende (...) porre fine all'esportazione di mercurio dalla Comunità entro il 2011”*. L'azione 20 stabilisce che *“per ridurre la fornitura di mercurio a livello internazionale, la Comunità dovrebbe operare a favore di un'eliminazione graduale della produzione primaria su scala mondiale e incoraggiare gli altri paesi ad impedire la reintroduzione nel proprio mercato delle eccedenze, (...)”*. In risposta alla strategia della Commissione, nella risoluzione del 16 giugno 2005, il Consiglio ha sottolineato l'importanza di tale azione, ma ha anche affermato che non è *“sufficiente a proteggere la salute umana e l'ambiente dagli effetti negativi del mercurio emesso nell'ambiente”* e che quindi è necessario *“anche un impegno internazionale, al fine di convenire uno strumento giuridicamente vincolante”*.

¹ COM(2005) 20 definitivo del 28.1.2005.

In vista della 25^a seduta del Consiglio direttivo dell'UNEP, il 4 dicembre 2008 il Consiglio ha adottato conclusioni supplementari, ritenendo che un accordo multilaterale in materia ambientale sarebbe lo strumento più adatto per contenere le emissioni di mercurio. Nelle conclusioni si sottolinea anche il fatto che tale accordo dovrebbe prendere in esame l'intero ciclo di vita del mercurio e ribadisce il sostegno ad un accordo strutturato in modo da includere azioni relative, tra le altre cose, alla fornitura, alla domanda, al commercio e allo stoccaggio del mercurio.

3. SVILUPPI RECENTI

Il 15 luglio 2009 la Commissione ha adottato una raccomandazione al Consiglio sulla partecipazione della Comunità europea ai negoziati per l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio a seguito della decisione 25/5 del Consiglio direttivo dell'UNEP². Il 12 maggio 2010 il COREPER ha raggiunto l'accordo in merito a un progetto di decisione del Consiglio, che la Commissione ha ritenuto non conforme ai trattati. Pertanto lo stesso giorno la Commissione ha deciso di ritirare la propria raccomandazione.

La prima seduta dell'INC si è svolta a Stoccolma dal 7 all'11 giugno 2010. In mancanza di una decisione che autorizzasse la Commissione a partecipare, l'UE non ha potuto prendere parte ai negoziati. Oltre ad una dichiarazione iniziale nella quale la Commissione ha spiegato di non essere nella posizione di negoziare, le dichiarazioni fatte a Stoccolma, sia dalla Commissione a nome dell'UE, sia dalla Presidenza a nome degli Stati membri, erano limitate ad aspetti generali e all'esperienza all'interno dell'Unione, in linea con l'"accordo comune" definito nelle conclusioni del Consiglio del 4 giugno 2010³.

Sono in programma altre quattro sedute dell'INC: INC-2, 24-28 gennaio 2011 (Chiba, Giappone), INC-3 (fine ottobre 2011, Africa), INC-4 (giugno 2012, Sudamerica) e INC-5 (gennaio 2013).

4. CONTESTO NORMATIVO

L'articolo 216, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. In base all'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

L'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE stabilisce che l'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare

² SEC(2009) 983.

³ Documento 10564/10 del Consiglio del 4 giugno 2010.

le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata. Le norme UE nelle materie oggetto dei negoziati, la maggioranza delle quali potrebbe essere interessata dal nuovo strumento mondiale sul mercurio, sono elencate alla sezione 5.

Quando l'UE è competente a negoziare disposizioni sostanziali, dovrebbe negoziare anche le disposizioni correlate o strettamente legate a tali disposizioni. Data la natura orizzontale e il collegamento diretto con gli obblighi sostanziali, è auspicabile che siano negoziate dall'UE anche le disposizioni relative alla conformità. Secondo la decisione 25/5 dell'UNEP, il rispetto degli obblighi giuridici è legato alla creazione di capacità e alla fornitura di assistenza tecnico-finanziaria. Ciò dimostra chiaramente che questi aspetti sono strettamente legati ad altre disposizioni sostanziali.

Tuttavia, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, e all'articolo 4, paragrafo 4, del TFUE, l'esercizio della competenza dell'UE nei settori della ricerca e della cooperazione allo sviluppo non impedisce agli Stati membri di esercitare le proprie competenze in questi campi. Le direttive di negoziato affrontano anche questa situazione di competenze parallele, fissando un obbligo speciale per la Commissione. Ogni Stato membro è tenuto a decidere, individualmente, in merito alle disposizioni pratiche per regolare le sue competenze parallele. Tali disposizioni pratiche non rientrerebbero nell'ambito della presente raccomandazione. Tuttavia, le considerazioni in merito all'unità della rappresentazione dell'UE verso l'esterno potrebbero rendere appropriato nominare la Commissione tramite un'adeguata disposizione.

Secondo l'articolo 218, paragrafi 3 e 4, del TFUE, il Consiglio – su raccomandazione della Commissione o dell'alto rappresentante – adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati. Questo articolo deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 1, del TUE, in base al quale la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

5. NORMATIVA UE PERTINENTE

5.1 Fornitura di mercurio

Regolamento (CE) n. 1102/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico (regolamenta la fornitura di mercurio su mercati stranieri vietando l'esportazione di mercurio dall'UE)

Regolamento (CE) n. 689/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'esportazione ed importazione di sostanze chimiche pericolose (che istituisce una procedura PIC per importazioni ed esportazioni)

Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) – in quanto sistema applicabile alla gestione delle sostanze chimiche

Direttiva 67/548/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose

Regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele

5.2 Domanda di mercurio nei prodotti e nei processi

Regolamento (CE) n. 552/2009 della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda l'allegato XVII

Direttiva 2002/95/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche

Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)

Direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso

Direttiva 91/157/CEE del Consiglio relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose, come modificata dalla direttiva 98/101/CE della Commissione (che impedisce la commercializzazione di pile e accumulatori con un dato tenore di mercurio)

Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificata dalla direttiva 2004/12/CE (che fissa uno specifico piano di riduzione dei metalli pesanti presenti negli imballaggi)

Direttiva 79/117/CEE del Consiglio relativa al divieto di immettere in commercio e impiegare prodotti fitosanitari contenenti determinate sostanze attive (e direttiva 91/188/CEE della Commissione che la modifica)

Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari

Direttiva 88/378/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti la sicurezza dei giocattoli

Direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei giocattoli

Direttiva 93/42/CEE del Consiglio concernente i dispositivi medici (obblighi relativi alla certificazione e al controllo dei dispositivi medici in generale; comprende anche termometri e l'amalgama dentale)

Direttiva 76/764/CEE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative ai termometri clinici di vetro a mercurio del tipo a massima

Direttiva 76/768/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative ai prodotti cosmetici

Regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sui prodotti cosmetici.

5.3 Scambi internazionali di mercurio

Regolamento (CE) n. 1102/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico

Regolamento (CE) n. 689/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'esportazione ed importazione di sostanze chimiche pericolose

5.4 Emissioni di mercurio in atmosfera

Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata)

Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti

Direttiva 2000/76/CE relativa alle discariche di rifiuti (emissione in atmosfera)

Direttiva 96/62/CE del Consiglio in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (direttiva quadro sulla qualità dell'aria)

Proposta di direttiva sulle emissioni da impianti industriali (sostituirà la direttiva IPPC, la direttiva sull'incenerimento dei rifiuti e la direttiva sui grandi impianti di combustione)

5.5 Rifiuti contenenti mercurio

Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti

Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti

Direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti

Decisione 2000/532/CE della Commissione che istituisce un elenco di rifiuti

Direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti

Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso

Direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (obblighi relativi al trattamento dei componenti contenenti mercurio)

Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori

5.6 Stoccaggio compatibile con l'ambiente

Regolamento (CE) n. 1102/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico

Direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti

Decisione 2003/33/CE del Consiglio che stabilisce criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche ai sensi dell'articolo 16 e dell'allegato II della direttiva 1999/31/CE

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (si applica agli impianti per lo stoccaggio del mercurio)

Direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (si applica allo stoccaggio temporaneo di mercurio in impianti di superficie)

5.7 Siti contaminati

Direttiva 86/278/CEE del Consiglio concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura

Strategia tematica per la protezione del suolo [COM(2006) 231]

Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo [COM(2006) 232]

5.8 Migliorare le conoscenze

Regolamento (CE) n. 166/2006 relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti

5.9 Creazione di capacità e assistenza tecnico-finanziaria

Regolamento (CE) n. 1905/2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo

Decisione C(2007)2572 della Commissione che istituisce la strategia tematica per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia

B. RACCOMANDAZIONE

In considerazione di quanto precede, la Commissione raccomanda che:

- a) il Consiglio autorizzi la Commissione a partecipare, per conto dell'Unione europea per le questioni che rientrano nelle competenze dell'Unione, ai negoziati per l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio durante le sedute del comitato negoziale intergovernativo istituito ai sensi della decisione 25/5 del Consiglio direttivo dell'UNEP;
- b) nel contesto di tali particolari negoziati, che si svolgono durante le sedute del comitato negoziale intergovernativo istituito ai sensi della decisione 25/5 del Consiglio direttivo dell'UNEP, la Commissione dovrebbe negoziare le disposizioni relative al futuro strumento mondiale giuridicamente vincolante sul mercurio al fine di:
 - specificare gli obiettivi dello strumento;
 - ridurre la fornitura di mercurio e potenziare la capacità di stoccaggio di questa sostanza in maniera compatibile con l'ambiente;
 - ridurre la domanda di mercurio nei prodotti e nei processi;
 - ridurre gli scambi internazionali di mercurio;
 - ridurre le emissioni di mercurio in atmosfera;
 - affrontare la problematica dei rifiuti contenenti mercurio e della bonifica dei siti contaminati;

- accrescere le conoscenze in merito tramite opere di sensibilizzazione;
- occuparsi della conformità,

conformemente al mandato ricevuto dal comitato negoziale intergovernativo ai sensi della decisione 25/5 del Comitato direttivo dell'UNEP;

- c) nel quadro di tali negoziati, la Commissione dovrebbe negoziare inoltre le seguenti questioni relative alla competenza dell'UE di cui all'articolo 4, paragrafo 3, e all'articolo 4, paragrafo 4, del TFUE:
 - scambio di informazioni scientifiche;
 - disposizioni per specificare le modalità per la creazione di capacità e l'assistenza tecnico-finanziaria;
- d) la Commissione agisce in consultazione con uno speciale comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e in conformità alle direttive di negoziato indicate in allegato;
- e) durante il processo negoziale la Commissione e gli Stati membri collaborano strettamente per rappresentare l'Unione europea in modo unitario sulla scena internazionale, in particolare con riguardo alle problematiche di cui alla lettera c);
- f) su iniziativa della Commissione, il Consiglio può rivedere il contenuto delle direttive di negoziato in relazione a sviluppi rilevanti;
- g) le direttive di negoziato lasciano impregiudicate le rispettive competenze dell'Unione europea e degli Stati membri e non pregiudicano l'esercizio di tali competenze quando viene firmato e concluso uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio;
- h) La Commissione informa immediatamente e esaustivamente il Parlamento europeo in tutte le fasi della procedura.

ALLEGATO

DIRETTIVE DI NEGOZIATO

1. Nell'ambito dei negoziati che si svolgeranno sotto gli auspici dell'UNEP, la Commissione si adopererà affinché lo strumento mondiale giuridicamente vincolante sul mercurio contenga disposizioni intese a tutelare la salute umana e l'ambiente mondiale dal rilascio del mercurio e dei suoi composti riducendo al minimo e, ove possibile, eliminando definitivamente le emissioni mondiali di mercurio di origine antropica nell'aria, nell'acqua e nel suolo, nel rispetto dell'obiettivo generale del partenariato mondiale sul mercurio dell'UNEP e conformemente al mandato dato dalla decisione 25/5 del Comitato direttivo dell'UNEP al comitato negoziale intergovernativo.
2. Nel corso dei negoziati la Commissione mantiene contatti costanti con lo speciale comitato formato dai rappresentanti degli Stati membri per fornire regolari aggiornamenti sull'andamento dei negoziati e per coordinare di conseguenza la posizione dell'UE, se necessario.
3. La Commissione provvede affinché le disposizioni del futuro strumento giuridicamente vincolante siano compatibili con la normativa comunitaria in materia, con gli impegni internazionali e con le posizioni dell'UE concordate, tenendo conto anche degli obiettivi delle pertinenti politiche dell'UE, in particolare la strategia comunitaria sul mercurio.
4. La Commissione consulta gli Stati membri in merito alle possibili implicazioni per i loro programmi di tutte le proposte di negoziato che prevedono l'erogazione di assistenza tecnico-finanziaria ai paesi in via di sviluppo o lo scambio di informazioni scientifiche per rispettare gli obblighi previsti dal futuro strumento. La Commissione tiene conto di queste implicazioni durante il processo negoziale.
5. La Commissione provvede affinché il futuro strumento giuridicamente vincolante sul mercurio contenga disposizioni che consentano all'Unione europea di diventare parte contraente del suddetto strumento.
6. La Commissione riferisce al Consiglio sull'esito dei negoziati a intervalli regolari dopo ciascuna seduta del comitato negoziale intergovernativo, nonché, se del caso, sugli eventuali problemi che dovessero insorgere durante il loro svolgimento.