



Bruxelles, 4.11.2013
SWD(2013) 443 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta

**di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE
sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica
in materiale leggero**

{ COM(2013) 761 final }

{ SWD(2013) 444 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta

di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le borse di plastica¹ sono un prodotto diffuso e a basso prezzo ampiamente utilizzato nel trasporto negozio-casa. È stato stimato che, nel 2010, ogni cittadino dell'UE abbia utilizzato 198 borse di plastica, di cui l'89% monouso. Basandosi sullo *status quo* si prevede che il consumo dovrebbe ulteriormente aumentare. Le caratteristiche che hanno decretato il successo commerciale delle borse di plastica – ovvero il peso contenuto e la resistenza al degrado – hanno anche contribuito al loro impatto ambientale. Nel 2010, nell'UE sono stati gettati oltre 8 miliardi di borse di plastica, creando immondizia. Inoltre, nell'UE, i sistemi di raccolta dei rifiuti municipalizzati o privati trasferiscono nelle discariche una quantità molto importante (49,7%, ossia 710 000 tonnellate all'anno) delle borse di plastica raccolte: una situazione chiaramente non ottimale sotto il profilo dell'efficienza delle risorse. L'uso massiccio di borse di plastica monouso, il trattamento inadeguato alla fine del ciclo di vita e la loro resistenza al degrado fanno sì che esse danneggino il nostro ambiente, compresi gli ecosistemi marini.

Nell'UE le borse di plastica sono considerate imballaggio a norma della direttiva imballaggi e i rifiuti di imballaggio (direttiva 94/62/CE²). Tuttavia, non vi sono né normative, né politiche UE che riguardino *nello specifico* le borse di plastica. Alcuni Stati membri hanno già messo a punto politiche volte a ridurre l'uso, ad esempio facendo leva sui prezzi, su accordi con il settore del commercio al dettaglio o su campagne di sensibilizzazione, con risultati alterni. In seguito ai tentativi da parte di alcuni Stati membri di vietare l'uso delle borse di plastica, il Consiglio Ambiente del 14 marzo 2011 ha esaminato la questione e ha invitato la Commissione a studiare eventuali azioni dell'Unione europea contro il loro consumo.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ E VALORE AGGIUNTO EUROPEO

Il consumo massiccio di borse di plastica costituisce una sfida di portata comune e transfrontaliera per l'UE. È improbabile che, in assenza di un intervento dell'UE, tutti gli Stati membri affronteranno questione in modo efficace. Il valore aggiunto di un'azione a livello di UE consisterebbe nel definire un quadro di riferimento che stabilisca un obiettivo, tematiche e definizioni comuni nonché una tempistica d'intervento, pur lasciando gli Stati membri liberi di decidere in merito a precise modalità di attuazione, in linea con il principio di sussidiarietà.

¹ L'allegato II della valutazione d'impatto completa (documento di lavoro dei servizi della Commissione COM(2013) XXX final) fornisce una definizione del termine "borse di plastica".

² Gazzetta ufficiale L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

L'azione dell'UE è pienamente in linea con gli obiettivi della direttiva sugli imballaggi, ossia prevenire e ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e garantire coerenza nell'affrontare un problema di natura comune e transfrontaliera.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale di un'iniziativa politica sulle borse di plastica è limitare le relative conseguenze negative sull'ambiente, in particolare per quanto riguarda la trasformazione in immondizia, nonché contribuire a prevenire la formazione di rifiuti e promuovere un uso più efficace delle risorse, contenendo al contempo gli impatti socioeconomici negativi.

Nello specifico, gli obiettivi dell'iniziativa consistono nel:

- limitare i danni ambientali provocati da un aumento del consumo di borse di plastica, in termini di inquinamento da immondizia e di un uso non sostenibile delle risorse, riducendo significativamente entro il 2015 la quantità di borse di plastica consumate pro capite;
- affrontare un problema comune e transfrontaliero in modo coordinato e uniforme in tutta l'UE.

La valutazione d'impatto esamina i principali impatti ambientali, sociali ed economici delle possibili opzioni strategiche mirate a ridurre l'impiego di borse di plastica monouso. I diversi livelli di ambizione delle opzioni prospettate sono valutati e confrontati con uno scenario di base al fine di individuare gli strumenti che consentano di contenere al minimo i costi e ottimizzare i benefici.

4. ALTERNATIVE STRATEGICHE

Le opzioni proposte nell'analisi sono incentrate su misure preventive in materia di borse di plastica monouso.

L'opzione 1 ("scenario di base") descrive uno scenario in cui, in assenza di interventi, si manterrebbe lo *status quo*. Non vi sarebbero ulteriori politiche e misure destinate a limitare il consumo di borse di plastica monouso a livello di UE o a livello nazionale.

L'opzione 2 ("impegno su base volontaria di una parte significativa del settore del commercio al dettaglio nell'UE di non fornire borse di plastica monouso") implica un accordo facoltativo da parte di una parte importante del settore del commercio al dettaglio nell'UE ad interrompere la fornitura di borse di plastica monouso. Ai fini della valutazione d'impatto, questo tipo di accordo dovrebbe tradursi in una riduzione del 55% della quantità di borse di plastica monouso.

L'opzione 3 ("definizione di un obiettivo di prevenzione a livello di UE sulle borse di plastica monouso combinato con strumenti economici e con la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre restrizioni di mercato in deroga all'articolo 18 della direttiva sugli imballaggi") è composta da tre elementi complementari: un obiettivo di prevenzione; una misura che intervenga a livello di prezzi e la possibilità per gli Stati membri di introdurre restrizioni di mercato in deroga all'articolo 18 della direttiva sugli imballaggi. Verrebbe stabilito un obiettivo di prevenzione (riduzione) per i sacchetti di plastica monouso a livello di UE, che porterebbe a una riduzione dell'80% del consumo medio dei sacchetti di plastica monouso.

L'opzione 4 ("introduzione di un divieto delle borse di plastica monouso a livello di UE") prevede che sia vietata la fornitura di borse di plastica monouso nei servizi al dettaglio, con una riduzione del 100% delle borse di plastica monouso consumate nell'UE.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

La valutazione si concentra sugli impatti aggiuntivi derivanti dalle opzioni 2-4 rispetto allo scenario di base.

Tutte le opzioni per ridurre l'impiego di borse di plastica monouso hanno gli stessi tipi di effetto, quel che varia tra un'opzione e l'altra è soltanto l'entità dell'effetto.

- *Impatti ambientali*

I principali benefici ambientali sono collegati alla riduzione del **quantitativo di rifiuti** e del numero di borse di plastica disperse nell'ambiente, che si traduce in una **riduzione delle spese di recupero dell'immondizia** e delle spese sostenute per la normale gestione dei rifiuti (raccolta, riciclaggio e smaltimento). Tali costi dovrebbero ridursi considerevolmente con la diminuzione del consumo di borse di plastica monouso. Un consumo inferiore di borse di plastica monouso comporterebbe anche un **uso più efficiente delle risorse** e una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

- *Impatti economici e sociali*

Le misure per ridurre il consumo di borse di plastica monouso, in particolare di natura regolamentare, potrebbero comportare alcuni **oneri amministrativi** per garantirne l'attuazione e l'applicazione, sia per il settore pubblico, sia per quello privato. L'onere amministrativo dipenderà dall'assetto definitivo delle misure di attuazione adottate dagli Stati membri.

Gli **impatti netti sui produttori** dovrebbero essere positivi. Sebbene le misure proposte comportino un calo delle attività dei produttori di borse di plastica monouso, i produttori di borse di plastica multiuso beneficeranno delle modifiche. Nell'UE, il 70% delle borse monouso sono importate, pertanto l'impatto negativo sui produttori europei è contenuto. Una disponibilità ridotta di borse di plastica monouso potrebbe essere in parte compensata da un passaggio a borse di plastica riutilizzabili, prodotte principalmente nell'UE.

Gli impatti netti sui venditori al dettaglio dovrebbero anch'essi essere positivi, nonostante un possibile costo iniziale dovuto all'attuazione delle misure prospettate (ad es. sensibilizzazione, costi amministrativi, un maggiore costo dovuto alla fornitura di alternative a titolo gratuito). Questi costi potrebbero essere compensati da un aumento delle vendite di alternative multiuso e dalla riduzione globale del consumo di borse monouso spesso fornite gratuitamente. Alcuni commercianti al dettaglio potrebbero addirittura trarre profitti economici dalle misure volte a ridurre il consumo di borse di plastica monouso.

Si prevede che gli impatti sui livelli di occupazione saranno leggermente negativi nel quadro di tutte le opzioni strategiche proposte.

Tutte le opzioni comportano la possibilità che i **consumatori** debbano fare fronte a un aumento iniziale dei costi, poiché la raccomandazione di ricorrere a strumenti economici implicherebbe che ai consumatori sia chiesto di pagare per le borse di plastica. Tuttavia, questi costi diminuiranno man mano che i consumatori passeranno ad alternative riutilizzabili, il che si tradurrà in un risparmio nel lungo termine.

Tutte le opzioni **aumenteranno la sensibilizzazione** sugli impatti ambientali delle borse di plastica monouso e sugli aspetti legati all'efficienza delle risorse, oltre a promuovere modelli di consumo più sostenibili. Tutte le misure sono potenzialmente

in grado di influenzare il comportamento dei consumatori in senso più generale e di condizionare i modelli aziendali dei produttori e dei venditori al dettaglio.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE

Le quattro opzioni strategiche sono state valutate dal punto di vista quantitativo e qualitativo. L'analisi quantitativa è incentrata su tre impatti ambientali (impiego delle risorse, livelli di inquinamento da immondizia e impatti sulla spesa pubblica destinata alla gestione e alla raccolta dei rifiuti) nonché su sei impatti economici e sociali (oneri amministrativi, impatti sui produttori nell'UE, impatti sui venditori al dettaglio nell'UE, impatti sui consumatori, impatti sui livelli di occupazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica).

Tabella 1: Comparazione quantitativa dei principali impatti ambientali delle opzioni proposte, nel 2020

Indicatori di impatto ambientale	Scenario di base (<i>status quo</i>)	Accordo su base volontaria dei venditori al dettaglio	Obiettivo di prevenzione + strumento economico	Divieto
Tonnellate complessive di borse di plastica (riduzione in %)	0	13	20	24
<i>Tonnellate di borse di plastica monouso (riduzione in %)</i>	0	55	82	100
Numero complessivo delle borse di plastica (riduzione in %)	0	47	70	85
<i>Numero di borse di plastica monouso (riduzione in %)</i>	0	55	80	100
Petrolio (kt risparmiate)	0	463	693	842
Emissioni (MtCO ₂ eq evitate)	0	81,2	121,4	147,6
Riduzione delle borse gettate nell'ambiente come immondizia (miliardi/2015)	0	4,1	5,3	6,4

Tabella 2: Comparazione quantitativa dei principali effetti economici delle opzioni proposte, media del quinquennio 2015-2020, rispetto allo scenario di base (status quo)

Indicatori di impatto economico (in mio EUR/anno)	Scenario di base (status quo)	Accordo su base volontaria dei venditori al dettaglio	Obiettivo di prevenzione + strumento economico	Divieto
Riduzione dei costi per i venditori al dettaglio	0	412,5	649,8	791,7
Utili dei produttori UE di borse di plastica	0	5,7	3,8	4,2
Riduzione dei costi di raccolta dell'immondizia nell'ambiente	0	34,0	46,3	54,2
Riduzione dei costi della gestione dei rifiuti	0	25,8	39,8	49,5
Totale risparmi e vantaggi	0	478,0	739,8	899,5

Tabella3: Comparazione quantitativa dei principali impatti sociali delle opzioni proposte, rispetto allo scenario di base (status quo)

Indicatori di impatto sociale	Scenario di base (status quo)	Accordo su base volontaria dei venditori al dettaglio	Obiettivo di prevenzione + strumento economico	Divieto
Variazione netta dell'occupazione nell'UE nella produzione di borse di plastica nel 2015 (equivalenti a tempo pieno)	0	-860	-1340	-1641

Un divieto relativo alle borse di plastica monouso otterrebbe i risultati migliori per quanto riguarda gli indicatori ambientali ed economici, seguito dall'obiettivo di prevenzione (riduzione dell'80%) e dall'accordo su base volontaria con il settore dei venditori al dettaglio (riduzione del 55%). Lo scenario che contempla il mantenimento dello *status quo* comporta i risultati meno soddisfacenti. Il divieto inciderebbe nella maniera più negativa sull'occupazione, seguito dall'obiettivo di prevenzione e dall'accordo su base volontaria, mentre lo scenario con lo status quo invariato non comporterebbe variazioni nette in termini occupazionali.

Sei altre questioni (più complesse da quantificare) integrano l'analisi con elementi di natura qualitativa e sono elencate di seguito.

La flessibilità degli Stati membri di poter scegliere misure specifiche. Un obiettivo di prevenzione formulerebbe sì un traguardo obbligatorio, ma consentirebbe anche a tutti gli Stati membri una certa flessibilità nel decidere quali misure siano le più efficaci nel rispettivo contesto nazionale, condizione che non risulterebbe soddisfatta né nel caso di un accordo a livello di UE su base volontaria con il settore del commercio al dettaglio, né nel caso di un divieto.

Spese di attuazione. Le modifiche di accordi istituzionali necessarie per attuare una nuova misura possono comportare costi in termini di risorse amministrative e umane.

Un accordo su base volontaria con una parte del settore dei venditori al dettaglio dell'UE si tradurrebbe in costi di attuazione minori a carico delle autorità pubbliche rispetto all'ipotesi di un obiettivo di prevenzione o di un divieto. D'altro canto un accordo su base volontaria comporta anche dei rischi di parassitismo (*free riding*) e la difficoltà di comminare sanzioni in caso di inosservanza.

Le spese amministrative connesse a un divieto accompagnato da uno strumento relativo ai prezzi dipenderanno dalle misure specifiche che dovranno essere adottate dai singoli Stati membri. Le autorità pubbliche potrebbero dover far fronte a costi aggiuntivi legati al monitoraggio (in particolare per garantire che i venditori al dettaglio si attengano agli obblighi di rendicontazione), ma ciò costituirebbe solo una parte esigua dei costi già sostenuti dagli Stati membri nel quadro della rendicontazione degli obiettivi già esistenti in materia di imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Nel caso di un obiettivo di prevenzione, i costi di monitoraggio e di esecuzione saranno probabilmente inferiori rispetto all'ipotesi di un divieto.

Gli Stati membri che hanno già attuato misure per ridurre l'impiego di borse di plastica e hanno già raggiunto l'obiettivo medio pro capite non dovranno farsi carico di ulteriori impatti.

- **Possibilità di generare entrate.** Gli strumenti economici raccomandati per integrare un obiettivo di prevenzione relativo alle borse di plastica monouso genererebbero utili che potrebbero andare a beneficio delle autorità pubbliche o dei venditori al dettaglio. Se gli utili fossero versati alle autorità pubbliche, queste potrebbero usarli per compensare (parte dei) costi amministrativi legati all'attuazione e all'esecuzione.
- **Adesione alla misura.** Considerato che i venditori al dettaglio che aderiscono al forum europeo del commercio al dettaglio (EU Retail Forum) rappresentano solo il 55% del consumo complessivo di borse di plastica monouso, se l'accordo su base volontaria dovesse andare in porto un grande numero di piccoli esercizi commerciali al dettaglio non vi parteciperebbe. Questo non solo rischia di confondere i consumatori, poiché la disponibilità di borse di plastica monouso varierebbe a seconda dell'esercizio commerciale, ma solleva problemi anche in termini di parità di condizioni tra tutti i commercianti al dettaglio nell'UE. Vi è inoltre il rischio che singoli venditori al dettaglio che aderiscono al forum europeo del commercio al dettaglio non partecipino all'accordo.
- **Sensibilizzazione sul consumo sostenibile.** Ridurre la disponibilità delle borse di plastica monouso e introdurre strumenti economici può contribuire a sensibilizzare maggiormente i consumatori rispetto a modelli di consumo (non) sostenibili, un ragionamento che va al di là del mero consumo di borse di plastica. Questo effetto è meno probabile nel caso di un accordo su base volontaria cui aderisce solo una parte del settore del commercio al dettaglio nell'UE.
- **Altre questioni.** Un divieto e un obiettivo di prevenzione potrebbero incidere maggiormente sui piccoli esercizi rispetto ai grandi, poiché potrebbero scoraggiare gli acquisti fatti d'impulso da parte dei clienti di passaggio. Per venditori al dettaglio di maggiori dimensioni, che costituiscono il canale di distribuzione principale delle borse di plastica ai consumatori, gli acquisti d'impulso rappresentano probabilmente una quota più ridotta delle vendite.

7. OPZIONE PREFERITA

A livello di UE un obiettivo di prevenzione con una raccomandazione esplicita a ricorrere a strumenti economici e la possibilità per gli Stati membri di applicare restrizioni di mercato in deroga all'articolo 18 (opzione 3 descritta nella sezione 3.2.3 della relazione completa della

valutazione d'impatto) evidenzia il potenziale più elevato di produrre risultati ambientali ambiziosi, assicurando al contempo impatti economici positivi, limitando gli effetti negativi sull'occupazione, garantendo l'accettazione da parte dell'opinione pubblica e contribuendo a una maggiore sensibilizzazione sul consumo sostenibile.

Tuttavia, sulla base di un esame più approfondito delle opzioni strategiche analizzate nella presente valutazione d'impatto nel corso della consultazione interservizi della Commissione si è giunti alla conclusione che, ad oggi, sarebbe difficile elaborare e attuare un obiettivo di riduzione valido per tutta l'UE, alla luce delle attuali notevoli differenze tra gli Stati membri nei livelli di consumo delle borse di plastica monouso. Invece di determinare un obiettivo comune a livello di UE è quindi preferibile introdurre nell'articolo 4 della direttiva 94/62/CE l'obbligo per tutti gli Stati membri di ridurre il consumo di borse di plastica monouso, consentendo agli stessi Stati membri di fissare i propri obiettivi nazionali di riduzione e di scegliere le misure con cui raggiungere tali obiettivi. In un secondo tempo, tuttavia, l'ipotesi di stabilire un obiettivo di riduzione a livello di UE potrebbe essere considerata.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva 12 mesi dopo la sua entrata in vigore e ad attuare le misure volte a ridurre l'impiego di borse di plastica monouso entro 2 anni dall'entrata in vigore. È previsto che gli Stati membri diano comunicazione alla Commissione della legislazione nazionale con cui intendono raggiungere l'obiettivo ai fini della verifica di conformità.

L'indicatore principale per valutare i progressi compiuti rispetto agli obiettivi stabiliti nell'ambito della presente iniziativa dovrebbe essere dato dal numero di borse di plastica monouso immesse sul mercato.

Il monitoraggio della riduzione del consumo di borse di plastica monouso combinato con il ricorso a strumenti economici e accompagnato dalla possibilità per gli Stati membri di introdurre restrizioni di mercato in deroga all'articolo 18 della direttiva sugli imballaggi dovrebbe essere relativamente semplice, considerati gli strumenti di controllo già in funzione per l'attuazione della direttiva sugli imballaggi e la direttiva quadro sui rifiuti.

Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione, del monitoraggio e dell'esecuzione delle rispettive misure nazionali per rispettare le prescrizioni dell'iniziativa politica indicate nella presente relazione. Pertanto gli specifici metodi di raccolta dei dati dipenderanno dall'organizzazione interna dei singoli Stati membri e dalla natura degli strumenti di attuazione prescelti. Le nuove misure volte a ridurre l'impiego di borse di plastica monouso non comporteranno modifiche di rilievo agli obblighi di monitoraggio esistenti, che sono già contemplati dagli obblighi stabiliti dalla direttiva quadro sui rifiuti e dalla direttiva sugli imballaggi.

La Commissione incoraggerà la condivisione delle migliori pratiche di raccolta dei dati provenienti da paesi che hanno attuato con successo tali iniziative, analogamente a quanto realizzato nel contesto di altre direttive sul flusso dei rifiuti.