



Bruxelles, 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Contesto generale

Le caratteristiche che hanno decretato il successo commerciale delle borse di plastica – ovvero il peso contenuto e la resistenza al degrado – hanno anche contribuito alla loro ampia diffusione. Le stime indicano che nel 2010 ciascun cittadino europeo ha fatto uso di 198 borse di plastica, di cui si pensa che circa il 90% siano in materiale leggero; si tratta di borse che non solo vengono riutilizzate meno rispetto a quelle di spessore superiore ma che sono anche più soggette a trasformarsi in immondizia. Se consideriamo il consumo futuro in base allo *status quo*, l'utilizzo delle borse di plastica è destinato a crescere ulteriormente.

Sempre secondo le stime, nel 2010 nell'UE oltre 8 miliardi di borse di plastica si sono trasformate in immondizia. Questi prodotti sfuggono ai flussi di gestione dei rifiuti e si accumulano nell'ambiente, soprattutto sotto forma di rifiuti marini, sempre più considerati come una delle principali sfide a livello globale. In tal senso, ci sono prove documentate dell'elevato accumulo di rifiuti nei mari europei. Il problema dei rifiuti costituiti da borse di plastica negli ecosistemi idrici non riguarda solo i paesi che si affacciano sul mare, poiché una quantità considerevole di rifiuti raggiunge il mare via fiume. Una volta gettate, le borse di plastica possono resistere per centinaia di anni, prevalentemente sotto forma di frammenti. Un consumo molto elevato e in continua crescita di queste borse non è del tutto ottimale nemmeno sotto il profilo dell'efficienza delle risorse.

Nell'UE le borse di plastica sono considerate un imballaggio a norma della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (direttiva 94/62/CE). 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.

1.2. Motivazione e obiettivi della proposta

L'obiettivo generale della presente proposta incentrata 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, la proposta mira a ridurre il consumo nell'Unione europea delle borse di plastica con spessore inferiore a 50 micron (0,05 millimetri).

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

2.1. Consultazione e ricorso al parere di esperti

2.1.1. Studi

Nel 2011 è stato condotto uno studio sui modelli di produzione e di consumo delle borse di plastica, sul loro impatto e sulle conseguenze delle diverse opzioni strategiche per ridurne l'uso.¹ Un ulteriore studio per valutare in modo più dettagliato l'impatto socioeconomico delle varie opzioni è stato realizzato nel 2012².

2.1.2. Consultazione interna

Nel giugno 2011 è stato istituito un gruppo direttivo interservizi con rappresentanti delle DG ENTR, ENV, SG, SJ e SANCO. Il gruppo ha seguito la preparazione della valutazione d'impatto.

2.1.3. Consultazione esterna

Tra il 17 maggio e il 9 agosto 2011 si è svolta una consultazione pubblica, in linea con le attuali norme minime in materia di consultazione.

Le 15 538 risposte inoltrate testimoniano l'elevata sensibilità da parte del pubblico nei confronti dell'uso non sostenibile delle borse di plastica e delle grandi aspettative riposte in un'azione dell'UE in questo settore.

2.2. Valutazione d'impatto

La relazione sulla valutazione d'impatto e la relazione esplicativa sono pubblicate assieme alla presente proposta. La valutazione d'impatto esamina i principali impatti ambientali, sociali ed economici di diverse opzioni politiche per ridurre il consumo delle borse di plastica. I diversi livelli di ambizione delle opzioni prospettate sono valutati e confrontati con uno "scenario di base" al fine di individuare gli strumenti più adeguati che consentano di contenere al minimo i costi e ottimizzare i benefici.

Il 15 marzo 2013 il comitato per la valutazione d'impatto della Commissione ha emesso un parere positivo sulla valutazione d'impatto, formulando al contempo una serie di raccomandazioni volte a perfezionare la relazione. Commentando la possibilità di stabilire un obiettivo comune a tutta l'UE finalizzato alla riduzione del consumo di borse di plastica, il comitato ha chiesto di valutare in quale misura il problema dell'inquinamento da borse di plastica possa essere affrontato da un'azione a livello degli Stati membri.

Un'ulteriore analisi delle opzioni strategiche prospettate ha portato a concludere che sarebbe difficile elaborare e attuare un obiettivo di riduzione valido per tutta l'EU e applicabile a tutti gli Stati membri. Invece di determinare un obiettivo comune a livello di UE, è quindi preferibile introdurre nella direttiva 94/62/CE l'obbligo per tutti gli Stati membri di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero, consentendo loro, al contempo, di fissare obiettivi nazionali di riduzione e di

¹ BioIntelligence Service, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report (Valutazione dell'impatto delle opzioni per ridurre l'impiego dei sacchetti di plastica monouso, relazione finale).

² Eunomia 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report (Assistenza alla Commissione volta a integrare una valutazione dei costi e dei benefici socioeconomici nonché delle opzioni per ridurre l'impiego dei sacchetti di plastica monouso nell'Unione europea, relazione finale).

scegliere le misure per raggiungerli. In un secondo tempo potrebbe tuttavia essere considerata l'ipotesi di stabilire un obiettivo di riduzione a livello di UE.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Sintesi delle misure proposte

La proposta modifica l'articolo 4 ("prevenzione") della direttiva 94/62/CE, richiedendo agli Stati membri di adottare misure per ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero. Secondo tale proposta le misure possono comprendere l'uso di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione, in deroga a quanto previsto all'articolo 18 della direttiva. Quest'ultima disposizione estende pertanto la scelta degli strumenti a disposizione degli Stati membri per contrastare il consumo non sostenibile di borse di plastica.

Ai fini della direttiva, all'articolo 3 ("definizioni") si inserisce la definizione di "borse di plastica in materiale leggero".

3.2. Base giuridica e diritto di agire

La proposta adotta la stessa base giuridica della direttiva 94/62/CE (articolo 100 A, ora articolo 114 del TFUE).

La legittimazione dell'Unione europea ad agire deriva dal fatto che il tasso elevato di consumo delle borse di plastica rappresenta al contempo una sfida comune e transfrontaliera e che un'iniziativa a livello di UE sia necessaria per affrontare il problema in modo più coerente ed efficace. Attualmente, le misure adottate dai singoli Stati membri per affrontare la questione non sono in linea con gli obiettivi perseguiti. Inoltre, misure unilaterali che comportano restrizioni alla commercializzazione sollevano problemi sotto il profilo della compatibilità con la direttiva 94/62/CE nella sua forma attuale. Allo stesso tempo, le esperienze positive di una serie di Stati membri dimostrano che è possibile ridurre notevolmente il consumo di borse di plastica.

L'azione dell'UE per ridurre l'impiego di borse di plastica è perfettamente in linea con gli obiettivi della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in particolare quello di prevenire e ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Data la sua natura e il suo contesto specifici, la presente proposta è presentata come iniziativa a se stante. Essa precede quindi la revisione più generale della politica sui rifiuti dell'UE che la Commissione presenterà nella primavera del 2014.

3.3. Principio di sussidiarietà e di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Essa si limita a modificare la direttiva 94/62/CE, fornendo un quadro che definisce obiettivi comuni, pur lasciando gli Stati membri liberi di decidere in merito alle precise modalità di attuazione.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non avrà incidenza sul bilancio dell'Unione europea e pertanto non è accompagnata dalla scheda finanziaria prevista all'articolo 31 del regolamento finanziario (regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al

bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom)
n. 1605/2002).

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114,
vista la proposta della Commissione europea³,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴,
previa consultazione del Comitato delle regioni⁵,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) La direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁶ è stata adottata al fine di prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente. Benché le borse di plastica costituiscano un imballaggio ai sensi di tale direttiva, le relative disposizioni non contemplano misure specifiche legate al consumo di tali borse.
- (2) Il consumo di borse di plastica si traduce in elevati livelli di inquinamento da immondizia e in un uso inefficiente delle risorse. Il problema è inoltre destinato ad aggravarsi in assenza di interventi in materia. L'inquinamento da borse di plastica è parte del problema dei rifiuti marini, una minaccia per gli ecosistemi marini di tutto il mondo.
- (3) Le borse di plastica con uno spessore inferiore a 50 micron, che rappresentano la grande maggioranza delle borse di plastica consumate nell'Unione, vengono riutilizzate meno rispetto a borse di spessore superiore. Da qui un maggiore rischio di trasformarsi in immondizia.
- (4) Il livelli di consumo delle borse di plastica variano notevolmente nei vari Stati membri a causa delle differenze nelle abitudini di consumo e nella coscienza ambientale, così come in funzione dell'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri. Alcuni Stati membri sono riusciti a ridurre notevolmente i livelli di consumo delle borse di

³ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁵ GU C

⁶ GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

plastica: il consumo medio nei sette Stati membri più virtuosi è pari a solo il 20% del consumo medio nell'UE.

- (5) Al fine di favorire livelli analoghi di riduzioni del consumo medio di borse di plastica in materiale leggero, occorre che gli Stati membri adottino misure per diminuire il consumo di borse con uno spessore inferiore ai 50 micron, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti dell'Unione e della gerarchia dei rifiuti dell'UE, di cui nella direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive⁷. Occorre che tali misure di riduzione tengano conto degli attuali livelli di consumo delle borse di plastica nei singoli Stati membri. L'impegno sarà tanto più ambizioso quanto più alti sono i livelli di consumo. Al fine di monitorare i progressi compiuti nel ridurre l'uso di borse di plastica in materiale leggero, le autorità nazionali forniranno le informazioni circa la relativa utilizzazione previste a norma dell'articolo 17 della direttiva 94/62/CE.
- (6) Le misure che devono essere adottate dagli Stati membri possono prevedere l'uso di strumenti economici come imposte e prelievi, che si sono dimostrati particolarmente efficaci nella riduzione dell'impiego delle borse di plastica, nonché di restrizioni alla commercializzazione, come i divieti in deroga all'articolo 18 della direttiva 94/62/CE, fatte salve le condizioni di cui agli articoli da 34 a 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (7) È opportuno che le misure volte a ridurre il consumo di borse di plastica non comportino un incremento globale della produzione di imballaggi.
- (8) Le misure di cui alla presente direttiva sono coerenti con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"⁸ e sono intese a contribuire alle azioni contro l'inquinamento adottate in conformità della direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino⁹).
- (9) È opportuno pertanto modificare di conseguenza la direttiva 94/62/CE,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 94/62/CE è così modificata:

- (1) All'articolo 3, è inserito il seguente paragrafo 2 *bis*:

"2 *bis* "borse di plastica in materiale leggero", cioè borse composte da materiali di materia plastica ai sensi della definizione all'articolo 3, punto 1, del regolamento (UE) n. 10/2011 della Commissione *, con uno spessore inferiore a 50 micron e fornite ai consumatori nei punti vendita di merci o prodotti.

GU L 12 del 15.1.2011, pag. 1.";

⁷ GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

⁸ COM(2011) 571 definitivo

⁹ GU L 164 del 25.6.2008, pagg. 19–40.

(2) all'articolo 4, è inserito il seguente paragrafo 1 *bis*:

"1 *bis*. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare una riduzione del consumo di borse di plastica in materiale leggero sul loro territorio entro due anni dall'entrata in vigore della presente direttiva.

Tali misure possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione in deroga all'articolo 18 della presente direttiva.

Gli Stati membri riferiscono in merito agli effetti di tali misure sull'insieme della formazione dei rifiuti di imballaggio nelle relazioni da inoltrare alla Commissione a norma dell'articolo 17 della presente direttiva."

Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 3

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente