

II

*(Comunicazioni)*COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI
DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE

**Comunicazione della Commissione — Imballaggi di bevande, sistemi di deposito cauzionale e libera
circolazione delle merci**

(2009/C 107/01)

1. INTRODUZIONE

Gli imballaggi hanno una funzione sociale ed economica fondamentale e sono un elemento indispensabile del sistema moderno di movimentazione delle merci. Prima o poi gli imballaggi entrano anche nel flusso di rifiuti. Nel 2006 nell'UE sono stati prodotti circa 81 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggi. Per limitare l'impatto ambientale e ridurre lo smaltimento finale degli imballaggi la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi ⁽¹⁾ stabilisce misure per evitare la produzione di rifiuti di imballaggi e misure per riutilizzare, riciclare e recuperare tali rifiuti. Secondo la direttiva gli Stati membri devono garantire l'istituzione di sistemi di gestione della raccolta, del riutilizzo di imballaggi usati, del riciclaggio o recupero di rifiuti di imballaggi, in modo da canalizzarli verso le alternative più appropriate di gestione dei rifiuti. A tal fine la direttiva considera prioritarie le misure volte ad evitare la produzione di rifiuti di imballaggi ed elenca inoltre altri principi fondamentali quali il riutilizzo degli imballaggi, il riciclaggio e altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggi.

I sistemi nazionali di riutilizzo degli imballaggi riguardano vari tipi di imballaggi. Alcuni di questi sistemi funzionano molto bene, in particolare quelli per gli imballaggi da trasporto quali casse e pallet, ma anche per gli imballaggi di bevande nel settore alberghiero, della ristorazione e del catering. In altri settori tuttavia l'intervento pubblico potrebbe essere necessario per incoraggiare sistemi di riutilizzo, indipendentemente dalla loro effettiva fattibilità commerciale. In quest'ambito molti dibattiti nell'Unione europea sono incentrati sugli imballaggi di bevande destinate al consumatore (che rappresentano circa il 20 % degli imballaggi totali in termini di peso) ⁽²⁾.

Le misure normative prese a livello degli Stati membri per introdurre sistemi di riutilizzo degli imballaggi di bevande possono servire fini ambientali, ma potenzialmente possono anche dividere il mercato interno. Per gli operatori del mercato attivi in diversi Stati membri questi sistemi rendono più difficile approfittare delle opportunità commerciali del mercato interno. Invece di vendere lo stesso prodotto nello stesso imballaggio in diversi mercati, gli operatori sono obbligati ad adattare gli imballaggi alle prescrizioni di ogni singolo Stato membro, generalmente con costi supplementari.

L'effetto armonizzante della direttiva 94/62/CE, che mira anche a garantire il funzionamento del mercato interno, rimane limitato in questo settore. Le disposizioni della direttiva vanno invece lette alla luce dei principi generali della normativa comunitaria e degli obblighi imposti dal trattato CE (in particolare gli articoli da 28 a 30, 81, 82, 86 e 90).

⁽¹⁾ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi (GU L 365 del 31.12.1994), modificata da ultimo dalla direttiva 2005/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2005 (GU L 70 del 16.3.2005).

⁽²⁾ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi e sul suo impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato interno, 6 dicembre 2006, COM(2006) 767 def., pag. 8.

La direttiva 94/62/CE ha comportato un livello significativo di convergenza tra i tassi di riciclaggio degli Stati membri e la procedura di notifica della direttiva 98/34/CE ⁽³⁾ ha consentito di risolvere molte questioni inerenti al mercato interno prima dell'adozione delle proposte di legge, evitando problemi nella prassi. Tuttavia gli obiettivi di funzionamento del mercato interno e di riduzione delle barriere commerciali non sono ancora stati realizzati appieno per tutti i tipi di imballaggio. L'esperienza passata e i casi attuali dimostrano che l'adozione di misure unilaterali in diversi Stati membri continua a porre problemi. In particolare, i procedimenti di infrazione nel settore delle bevande hanno dimostrato che le disposizioni nazionali possono comportare distorsioni della concorrenza e in alcuni casi, contrariamente ai fini della direttiva 94/62/CE, la compartimentazione del mercato interno.

Nella sua relazione del 2006 sull'attuazione della direttiva 94/62/CE la Commissione si è impegnata a valutare ulteriormente la necessità di chiarimenti in questo settore ⁽⁴⁾. La presente comunicazione è considerata un passo non normativo in questa direzione ed è volta a produrre una maggiore trasparenza nel quadro normativo applicabile a livello comunitario mediante la descrizione di alcuni imperativi dal punto di vista comunitario.

La comunicazione intende, in particolare, sostenere gli operatori economici e le autorità degli Stati membri che si occupano degli imballaggi di bevande e dei rifiuti di imballaggi di bevande fornendo loro una panoramica aggiornata dei principi della normativa CE e del diritto derivato. Essa riflette l'interpretazione della Commissione della direttiva, le disposizioni del trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Commissione continuerà a monitorare da vicino la corretta attuazione degli attuali principi ed è impegnata a reagire a qualsiasi misura, non giustificata da motivi ambientali, che possa disturbare il funzionamento del mercato interno.

2. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E PRESCRIZIONI IN MATERIA DI IMBALLAGGI DI BEVANDE

2.1. Il problema delle quote per gli imballaggi di bevande

In passato alcuni Stati membri hanno fissato valori limite (quote) per il numero di imballaggi riutilizzabili per talune bevande. Non vi è alcuna obiezione a quote di questo genere a condizione che esse definiscano obiettivi di politiche specifiche. Tuttavia queste quote possono essere connesse a obblighi specifici nel caso di eccedenze o deficit. Questi obblighi potrebbero dare adito a preoccupazioni nel mercato interno in quanto, visti tra l'altro i costi supplementari connessi all'organizzazione dei sistemi di riutilizzo e le distanze del relativo trasporto, gli importatori di bevande normalmente utilizzano un numero significativamente superiore di imballaggi non riutilizzabili rispetto ai produttori interni.

Se tali quote comportassero limitazioni quantitative, vale a dire vietassero l'immissione sul mercato di ulteriori prodotti contenuti in un determinato imballaggio di bevande una volta raggiunta la quota, ciò costituirebbe una barriera commerciale in violazione dell'articolo 28 del trattato CE ⁽⁵⁾.

Inoltre la Commissione ritiene che le disposizioni nazionali che costituiscono un nesso diretto tra la proporzione di imballaggi riutilizzabili utilizzati per bevande specifiche e la necessità di istituire un sistema di deposito cauzionale e riconsegna per gli imballaggi a perdere devono essere considerate con particolare cautela da un punto di vista del mercato interno. Un meccanismo quasi matematico che dipenda dall'attuale quota rischia di essere condizionato da sviluppi a breve termine che non riflettono la tendenza generale. In queste circostanze se nelle disposizioni nazionali fosse inserito un nesso diretto con le quote, il risultato potrebbe non essere abbastanza flessibile e di conseguenza potrebbe venire a mancare l'affidabilità necessaria per la pianificazione delle decisioni commerciali da parte delle imprese interessate. Quindi sarebbe più opportuno valutare periodicamente gli sviluppi nel settore degli imballaggi e determinare, in base a questa valutazione, le misure considerate necessarie per incoraggiare i sistemi di riutilizzo o per influenzare la ripartizione dei diversi imballaggi.

⁽³⁾ Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 204 del 21.7.1998), modificata da ultimo dalla direttiva 2006/96/CE del 20 novembre 2006 (GU L 363 del 20.12.2006).

⁽⁴⁾ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'attuazione della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi e sul suo impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato interno, 6 dicembre 2006, COM(2006) 767 def.

⁽⁵⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 62; si veda anche la causa 302/01 Commissione v. Danimarca, Racc.1988, pag. 4607.

2.2. Divieto di imballaggi di bevande

La direttiva 94/62/CE stabilisce le prescrizioni essenziali riguardanti la composizione degli imballaggi. A norma dell'articolo 18 della suddetta direttiva, gli Stati membri non impediscono l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi che soddisfano le disposizioni della direttiva. Ne consegue che gli Stati membri non possono vietare la commercializzazione di certi tipi di imballaggi di bevande che sono conformi alla normativa comunitaria⁽⁶⁾. In questo contesto la direttiva mira a tutelare l'ambiente e a garantire il funzionamento del mercato interno, ad esempio istituendo prescrizioni essenziali per gli imballaggi e limitando i valori dei metalli pesanti negli imballaggi.

Le disposizioni nazionali che limitano la quantità di prodotti che può essere importata in un tipo specifico di imballaggio per bevande sarebbero inoltre contrarie alla clausola della libertà di immissione sul mercato di cui all'articolo 18 della direttiva⁽⁷⁾.

2.3. Previa autorizzazione degli imballaggi di bevande

I sistemi nazionali che sottopongono a previa autorizzazione l'immissione sul mercato delle merci limitano l'accesso al mercato dello Stato membro importatore e vanno quindi considerati come misure che hanno un effetto equivalente a quello di una limitazione quantitativa delle importazioni ai sensi dell'articolo 28 del trattato CE⁽⁸⁾. Inoltre, nel caso specifico degli imballaggi di bevande, qualsiasi restrizione di accesso al mercato riguardante imballaggi di bevande conformi alle prescrizioni essenziali della direttiva costituirebbe una violazione della direttiva stessa e dell'articolo 28 del trattato CE. Si potrebbe trarre la stessa conclusione nei casi in cui la prescrizione dell'autorizzazione sia basata su un accordo volontario tra l'industria interessata e lo Stato membro. Partecipando a o incoraggiando questo tipo di accordo lo Stato membro ne assume le conseguenze e rischia di venire meno alle proprie responsabilità secondo la normativa comunitaria, che vieta qualsivoglia barriera all'accesso al mercato per gli imballaggi conformi alla direttiva. Gli imballaggi di bevande commercializzati in un altro Stato membro sono considerati conformi alle prescrizioni essenziali della direttiva; quindi non è possibile vietarne la circolazione nel mercato interno.

3. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E SISTEMI DI GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI DI BEVANDE

3.1. Riutilizzo, recupero e riciclaggio degli imballaggi di bevande

Nel caso degli imballaggi di bevande «riutilizzo» significa che un contenitore specifico, concepito e progettato per potere compiere, durante il suo ciclo di vita, un numero minimo di spostamenti o rotazioni, è riempito di nuovo per un uso identico a quello per il quale è stato immesso inizialmente sul mercato⁽⁹⁾. Gli imballaggi di bevande usati più volte sono spesso denominati imballaggi «riutilizzabili».

La direttiva 94/62/CE non stabilisce una chiara gerarchia tra il riutilizzo degli imballaggi e il recupero di rifiuti di imballaggi⁽¹⁰⁾. Il considerando 8 della direttiva dichiara tuttavia che «in attesa di risultati scientifici e tecnologici in materia di processi di recupero, la riutilizzazione e il riciclaggio vanno considerati come processi preferibili in relazione al loro impatto sull'ambiente».

A parte questo, secondo l'articolo 5 della direttiva 94/62/CE gli Stati membri possono favorire, in conformità del trattato, sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano. L'articolo 5 evidenzia un'opzione che può essere utilizzata a discrezione degli Stati membri. Se prevedono l'applicazione di misure, gli Stati membri devono conformarsi non soltanto alle prescrizioni della direttiva, ma anche agli obblighi derivanti dalle disposizioni del trattato, in particolare le disposizioni riguardanti la libera circolazione delle merci⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Colomer nella causa C-246/99 *Commissione v Danimarca*, punto 40, nonché le sue conclusioni nella causa C-233/99, punto 24 (entrambe le cause sono state cancellate dal ruolo senza giudizio). Ciò non pregiudica il diritto dello Stato membro di richiedere una deroga a norma dell'articolo 95, paragrafo 5 del trattato CE a motivo di un problema specifico a tale Stato membro che è emerso dopo l'adozione della misura di armonizzazione.

⁽⁷⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 62.

⁽⁸⁾ Si veda ad esempio la causa C-432/03 *Commissione v Portogallo* Racc. 2005, pag. I-9665, punto 41.

⁽⁹⁾ Si veda l'articolo 3, paragrafo 5 della direttiva 94/62/CE («definizioni»).

⁽¹⁰⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 33; Causa C-463/01, *Commissione v. Germania*, Racc. 2004, pag. I-11705, punto 40. La direttiva quadro sui rifiuti recentemente rivista (2008/98/CE), in rapporto alla quale la direttiva relativa agli imballaggi costituisce una *lex specialis*, stabilisce un ordine di priorità nella politica e nella legislazione della prevenzione e della gestione dei rifiuti (prevenzione, preparazione al riutilizzo, riciclaggio, altri tipi di recupero come il recupero di energia e smaltimento), nella misura in cui tale gerarchia permette di ottenere il migliore risultato globale in materia di tutela dell'ambiente. Sono possibili deroghe a quest'ordine per alcuni flussi di rifiuti specifici, qualora siano giustificate dal rapporto tra ciclo di vita e impatto globale della generazione e della gestione dei rifiuti, tenendo conto tra l'altro della fattibilità tecnica ed economica, nonché della tutela dell'ambiente.

⁽¹¹⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 36.

3.2. Sistemi globali di raccolta degli imballaggi di bevande

La gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi impone agli Stati membri di istituire sistemi di riconsegna, raccolta e recupero. Tali sistemi hanno due obiettivi: innanzitutto la riconsegna e/o la raccolta di imballaggi usati e di rifiuti di imballaggi e, in secondo luogo, il riutilizzo degli imballaggi o il recupero dei rifiuti di imballaggi raccolti ⁽¹²⁾. Nel caso di imballaggi di bevande, la scelta tra riutilizzo e recupero dipende dalla riutilizzabilità del contenitore.

Tradizionalmente i sistemi di riutilizzazione sono combinati al pagamento di una cauzione per garantire che una vasta proporzione dei contenitori siano restituiti per il riutilizzo. Questi sistemi di deposito cauzionale e riconsegna vengono operati spesso su base volontaria da chi riempie i contenitori. Essi istituiscono il proprio sistema per i prodotti che essi distribuiscono o raggruppano le risorse con altri produttori utilizzando contenitori e casse comuni. I sistemi volontari di questo tipo per i contenitori a rendere sono raramente disciplinati dalla legge. Tuttavia alcuni Stati membri hanno adottato disposizioni normative per fissare alcuni parametri comuni, solitamente limitati a norme di carattere generale, ad esempio la fissazione di una cauzione comune. Da un punto di vista del mercato interno i sistemi volontari non dovrebbero creare barriere al commercio, poiché sono utilizzati su base volontaria dall'industria interessata. Tuttavia, se gli Stati membri scelgono un quadro normativo nazionale per tali sistemi di riutilizzo, essi devono rispettare almeno le condizioni di cui all'articolo 7 della direttiva 94/62/CE:

- le prescrizioni si applicano a condizioni non discriminatorie anche ai prodotti importati, e
- i sistemi devono essere concepiti in modo da evitare distorsioni della concorrenza.

Dal punto di vista delle imprese, si deve osservare che i sistemi di riutilizzo sono impiegati principalmente da imprese nazionali, visto che hanno bisogno di una certa rotazione di contenitori e che i costi generalmente aumentano con l'aumento della distanza tra l'impresa e i punti di vendita.

Per i contenitori non riutilizzabili continuano ad essere predominanti i sistemi globali di raccolta. Tuttavia alcuni Stati membri hanno anche introdotto sistemi obbligatori di deposito cauzionale per gli imballaggi di bevande a perdere. L'attuale normativa comunitaria lascia agli Stati membri la scelta tra un sistema di deposito cauzionale e riconsegna, da una parte, e un sistema globale di raccolta degli imballaggi, dall'altra, oppure la combinazione dei due sistemi a seconda del tipo di prodotto, a condizione che il sistema scelto sia concepito in modo da canalizzare gli imballaggi verso le alternative più appropriate di gestione dei rifiuti e sia integrato in una politica che riguarda tutti gli imballaggi e i rifiuti di imballaggi ⁽¹³⁾.

Qualunque sia il sistema scelto, esso deve essere conforme all'articolo 7 della direttiva 94/62/CE e alle disposizioni pertinenti del trattato:

- deve essere aperto alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati e alla partecipazione delle competenti autorità pubbliche,
- deve essere applicabile anche ai prodotti importati in condizioni non discriminatorie, incluso quanto attiene alle modalità previste e alle eventuali tariffe imposte per accedere a detto sistema. Per quanto riguarda quest'ultimo punto gli Stati membri devono evitare disposizioni che comportano la duplicazione ingiustificata delle spese di partecipazione a diversi livelli per lo stesso servizio, che potrebbe svantaggiare in particolare le piccole imprese,
- non deve creare ostacoli ingiustificati al commercio o violare gli articoli da 28 a 30 del trattato CE,
- in ottemperanza agli articoli 81, 82 e 86 del trattato CE, non deve costituire una distorsione della concorrenza.

⁽¹²⁾ Articolo 7, paragrafo 1 della direttiva 94/62/CE.

⁽¹³⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 42.

3.3. Sistemi obbligatori di deposito cauzionale come barriera commerciale

Assoggettare gli imballaggi di bevande non riutilizzabili a un sistema obbligatorio di deposito cauzionale e riconsegna costituisce una barriera commerciale, poiché questo tipo di sistema rende impossibile vendere lo stesso prodotto nello stesso imballaggio in più di uno Stato membro oppure costringe i produttori o distributori a modificare l'imballaggio o l'etichettatura dei prodotti importati, con conseguenti costi addizionali connessi all'organizzazione del sistema di riconsegna, rimborso delle cauzioni e l'eventuale compensazione degli importi tra distributori. In questi casi, anche se tali sistemi non vietano l'importazione di bevande in imballaggi non riutilizzabili, richiedono modifiche e investimenti sostanziali e quindi ostacolano l'accesso di bevande importate al mercato ⁽¹⁴⁾.

Tuttavia, il fatto che tali sistemi possano essere qualificati come barriera commerciale non significa che le disposizioni nazionali non siano giustificate da motivi ambientali. Secondo la Corte di giustizia, un sistema di deposito cauzionale e riconsegna può aumentare la proporzione di imballaggi vuoti restituiti e nel contempo comportare una differenziazione più mirata dei rifiuti di imballaggi. Inoltre può contribuire ad evitare l'inquinamento, in quanto offre ai consumatori un incentivo per restituire gli imballaggi vuoti ⁽¹⁵⁾. Infine, visto che tali disposizioni nazionali incoraggiano i produttori o distributori interessati ad impiegare imballaggi riutilizzabili, esse contribuiscono a una riduzione generale della quantità di rifiuti smaltiti, uno degli obiettivi globali della politica ambientale.

In pratica, ciò significa che agli Stati membri è consentito introdurre sistemi obbligatori di deposito cauzionale se, a discrezione dello Stato membro, essi sono considerati necessari per motivi ambientali.

Se uno Stato membro opta per un sistema obbligatorio di deposito cauzionale e riconsegna, esso deve tuttavia rispettare talune prescrizioni in modo da garantire un equilibrio tra obiettivi ambientali ed esigenze del mercato interno. Visto l'onere supplementare a carico dei prodotti importati, tali sistemi devono tenere conto della situazione specifica e usare mezzi che non vanno oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo prefisso.

In base alla direttiva 94/62/CE e al principio di proporzionalità di cui agli articoli da 28 a 30 del trattato CE, la Corte di giustizia ha individuato diversi meccanismi di salvaguardia che devono essere rispettati nella progettazione del sistema.

3.3.1. Periodo transitorio

Il passaggio da un sistema di gestione dei rifiuti ad un altro richiede una preparazione minuziosa da parte di tutti gli interessati: la transizione rappresenta una fase critica per gli operatori del mercato, poiché le incertezze, anche di carattere giuridico, possono creare instabilità sul mercato. Il passaggio al nuovo sistema deve avvenire senza interruzione e senza compromettere la capacità delle imprese interessate di partecipare effettivamente al nuovo sistema non appena diventa operativo: le caratteristiche del sistema devono essere sviluppate ed applicate, le linee di produzione e le catene di distribuzione devono essere adattate e i consumatori devono essere informati. Ciò richiede tempo e impegno. Quindi, va concesso a produttori e distributori un periodo transitorio sufficientemente lungo per consentire loro di adeguarsi alle prescrizioni del nuovo sistema prima che il sistema di deposito cauzionale e riconsegna entri in vigore. Nel caso di un cambiamento totale che richiede lo sviluppo di un nuovo sistema, un periodo di sei mesi tra l'annuncio legale e l'entrata in vigore è considerato insufficiente ⁽¹⁶⁾. In tali circostanze sembra necessario un periodo di almeno un anno.

D'altra parte, una volta istituito un sistema di deposito cauzionale e riconsegna, le future modifiche possono essere soggette ad un periodo transitorio più breve rispetto a quello concesso per l'istituzione iniziale del sistema. In generale, il periodo transitorio specifico necessario viene valutato dalle autorità nazionali caso per caso.

3.3.2. Progettazione di un sistema equo, aperto e trasparente

Le condizioni operative che devono essere soddisfatte da un sistema obbligatorio di deposito cauzionale per gli imballaggi non riutilizzabili costituiscono un'altra caratteristica chiave. Alcuni di questi parametri derivano dall'articolo 7 della direttiva 94/62/CE; altri sono stati sviluppati dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 28 del trattato CE.

⁽¹⁴⁾ Causa C-463/01, Commissione v. Germania, Racc. 2004, I-11705, punti 61 e 62.

⁽¹⁵⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 77.

⁽¹⁶⁾ Causa C-463/01, Commissione v. Germania, Racc. 2004 I-11705, punto 81.

- a) Occorre istituire un sistema nazionale che copre tutto il territorio soggetto al sistema obbligatorio di deposito cauzionale. Tuttavia, ciò non presuppone l'esistenza di un solo operatore del sistema: possono essere attivi anche diversi operatori, a condizione che i sistemi siano compatibili tra di loro e non esclusivi. Lo scopo di un sistema nazionale è quello di mettere a disposizione un numero sufficiente di punti di riconsegna in modo che i consumatori possano recuperare la cauzione indipendentemente dal luogo dell'acquisto. In tal modo si rafforzerebbe l'accettazione di questo tipo di sistema da parte dei consumatori, si faciliterebbe la riconsegna dei vuoti e si aumenterebbe indubbiamente la quantità di materiale raccolto. L'esperienza passata ha dimostrato che la mancanza di un sistema nazionale porta alla proliferazione di soluzioni di proprietà dei dettaglianti (le cosiddette «soluzioni a isola») e quindi a diversi sistemi di riconsegna non compatibili tra di loro. Inoltre le soluzioni a isola consentono spesso ai dettaglianti di obbligare i loro fornitori ad adattare gli imballaggi alle proprie esigenze, con conseguenti costi addizionali a carico dei fornitori. È probabile quindi che vengano aggravati gli effetti negativi sul mercato interno. Visto in questo contesto, un sistema nazionale è d'importanza primaria ⁽¹⁷⁾.
- b) Qualsiasi sistema di deposito cauzionale e riconsegna deve essere aperto alla partecipazione di tutti gli operatori economici nel settore in questione. Esso va applicato a condizioni non discriminatorie anche ai prodotti importati, incluse le disposizioni operative dettagliate del sistema, nonché le tasse o tariffe imposte dall'organizzazione che gestisce il sistema. Il fine di queste garanzie è quello di evitare barriere commerciali ingiustificate o distorsioni della concorrenza.
- c) Gli Stati membri devono garantire che non vi siano discriminazioni tra prodotti esenti e prodotti soggetti all'obbligo di deposito cauzionale e che eventuali differenziazioni siano basate su criteri obiettivi. Quindi la Commissione ritiene che la differenziazione dovrebbe, per principio, essere basata sul materiale utilizzato per i contenitori e non sul contenuto delle bevande in quanto il contenuto in sé non è connesso alle prestazioni ambientali dell'imballaggio.

Gli Stati membri possono istituire essi stessi un tale sistema oppure lasciare la creazione del sistema all'industria interessata (produttori e distributori). Tuttavia la seconda opzione non toglie agli Stati membri l'obbligo di garantire l'esistenza di un sistema funzionale e adeguato. In questo contesto lo Stato membro è responsabile dei risultati, e quindi è richiesto un approccio attivo da parte delle autorità nazionali. Per ottemperare a questa funzione di garanzia gli Stati membri possono indicare le caratteristiche del sistema nelle disposizioni normative oppure possono incaricarsi di certi compiti di monitoraggio o controllo dell'organismo responsabile del sistema.

3.3.3. Migliori prassi

Per disciplinare alcuni dei suddetti punti gli Stati membri possono prendere in considerazione le seguenti soluzioni pratiche:

- a) Etichettatura: per aiutare il consumatore ad identificare le bevande o gli imballaggi di bevande incluse in un sistema di deposito cauzionale e riconsegna può essere utile etichettare i prodotti, ad esempio, con un logo comune ⁽¹⁸⁾. Tuttavia, il beneficio descritto per il consumatore può comportare costi addizionali per il produttore o distributore, poiché l'etichetta deve essere adattata alle prescrizioni specifiche del mercato nazionale. Eventuali obblighi di modifica degli imballaggi possono costituire, potenzialmente, una barriera commerciale ai sensi dell'articolo 28 del trattato CE ⁽¹⁹⁾. Per equilibrare i diversi interessi (informazione dei consumatori e facile accesso al mercato) le prescrizioni sull'etichettatura devono limitarsi al minimo necessario. Nel caso di un marchio obbligatorio di deposito sarebbe utile fornire ai produttori un facile accesso alle caratteristiche di design e alle specifiche di stampa in modo da facilitarne l'uso. Inoltre, possono essere forniti adesivi agli importatori di piccoli quantitativi. In tal modo si consentirebbe ai distributori su piccola scala di completare l'etichettatura originale invece di obbligarli a modificarla del tutto. Infine si raccomanda di non imporre un logo esclusivo per etichettare gli imballaggi di bevande,

⁽¹⁷⁾ Causa C-309/02 *Radlberger Spitz* Racc. 2004, pag. I-11763, punto 46.

⁽¹⁸⁾ I sistemi di marcatura e identificazione di cui all'articolo 8 della direttiva 94/62/CE sono attualmente limitati alla decisione della Commissione del 28 gennaio 1997 che istituisce un sistema di identificazione per i materiali di imballaggio ai sensi della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. L'etichettatura che rientra in un sistema di deposito cauzionale e riconsegna non è disciplinata dalla legislazione comunitaria armonizzata.

⁽¹⁹⁾ Causa C-315/92 *Clinique Laboratoires* Racc. 1994, pag. I-317, punto 19.

ma di consentire l'uso di altri logo impiegati in altri Stati membri. Ciò consentirebbe ai produttori di utilizzare la stessa etichetta per diversi Stati membri. Chiaramente, in talune circostanze specifiche, l'etichettatura parallela degli imballaggi con diversi logo di deposito può essere limitata per motivi di lotta antifrode. Considerazioni simili valgono anche per i codici EAN (*European Article Number*) utilizzati sui prodotti. Occorre evitare di imporre codici EAN diversi per ogni paese, poiché quest'ultimi potrebbero comportare la necessità di un imballaggio specifico per ogni paese e costituire quindi un'altra barriera al commercio transnazionale.

- b) Sistema di compensazione: un sistema di compensazione contribuirebbe a garantire un pareggio tra i partecipanti per quanto riguarda gli importi raccolti e restituiti. È consigliabile un sistema facilmente accessibile, indipendentemente dallo Stato membro in cui ha sede il produttore o distributore.
- c) Esenzioni per le piccole imprese: gli Stati membri possono ridurre alcuni degli obblighi operativi dei sistemi di deposito cauzionale per le piccole imprese partecipanti, mantenendo solo gli elementi minimi. Ad esempio: i piccoli chioschi non hanno lo spazio necessario per ottemperare agli obblighi legati alla riconsegna degli imballaggi. Quindi può essere ragionevole concedere loro alcune esenzioni. Tuttavia è consigliabile valutare se simili esenzioni hanno un effetto sulla qualità e sul funzionamento globali del sistema di deposito cauzionale e riconsegna oppure se possono portare ad un'applicazione discriminatoria delle loro condizioni.
- d) Importazione/esportazione facile: i sistemi obbligatori di deposito cauzionale e di riconsegna rendono più difficile l'accesso al mercato per i prodotti importati, in quanto richiedono una modifica dell'imballaggio del prodotto. Nel contempo possono impedire l'esportazione, visto che potrebbe essere difficile commercializzare i prodotti in un altro Stato membro una volta che sono stati concepiti specificamente per il sistema di deposito cauzionale e riconsegna dello Stato membro in cui sono stati inizialmente commercializzati. Alcune di queste difficoltà commerciali sono certamente una conseguenza inevitabile del sistema stesso, in quanto esso è sempre legato alla situazione di uno specifico Stato membro e non dell'UE. Tuttavia, gli Stati membri devono evitare disposizioni normative che possono rendere praticamente impossibile l'esportazione, la reimportazione o l'importazione parallela di bevande a causa delle prescrizioni sugli imballaggi.

3.4. Assenza di distorsione della concorrenza

In base all'articolo 7 della direttiva 94/62/CE gli Stati membri devono concepire i sistemi di riconsegna, raccolta o recupero in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza. Se il compito dell'istituzione di tali sistemi è affidato ad organismi privati, le autorità nazionali devono fare in modo di evitare che tali sistemi siano potenzialmente utilizzati per impedire l'ingresso nel mercato di nuovi concorrenti. Misure di salvaguardia appropriate devono essere previste a livello legislativo. Va ribadito che l'organismo privato deve rispondere di eventuali abusi di posizioni dominanti o di comportamenti anticoncorrenziali a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE, ma spetta agli Stati membri controllare la progettazione e l'operazione del sistema di deposito cauzionale e riconsegna e verificare che non ci siano elementi che possano facilitare gli abusi.

4. METODI ALTERNATIVI

4.1. Sistemi basati sulle imposte

L'articolo 15 della direttiva 94/62/CE evidenzia la facoltà degli Stati membri di adottare, in assenza di disposizioni armonizzate, strumenti economici per promuovere gli obiettivi della politica ambientale. Tali strumenti devono rispettare, tra l'altro, il principio «chi inquina paga», nonché gli obblighi derivanti dal trattato.

Gli Stati membri possono considerare i sistemi nazionali basati sulle imposte come una forma di strumento economico e come un'alternativa per promuovere gli imballaggi sostenibili a livello ambientale. I costi dell'ottemperanza a sistemi nazionali per l'ambiente basati sulle imposte sono spesso inferiori ai costi addizionali connessi ai sistemi obbligatori di deposito cauzionale di cui sopra. Tuttavia, l'imposizione degli imballaggi non è neutrale in termini di effetti sul mercato interno. Tali imposte, se riguardano il materiale specifico utilizzato, possono comportare un cambiamento del materiale, visto che negli imballaggi di bevande vari materiali possono essere sostituiti efficacemente. Inoltre, le imposte vengono passate al consumatore con un conseguente aumento del prezzo al dettaglio e influiscono quindi sulla scelta del consumatore.

In questo contesto gli Stati membri devono garantire che l'imposizione fiscale nazionale sia conforme all'articolo 90 del trattato CE. L'obiettivo di questa disposizione è di garantire la completa neutralità delle imposte interne rispetto alla situazione concorrenziale dei prodotti nazionali e quelli importati da un altro Stato membro⁽²⁰⁾. La disposizione impedisce agli Stati membri di applicare imposte nazionali che favoriscono gli operatori economici nazionali a spese dei loro competitori in altri Stati membri che producono prodotti simili o concorrenti. Questo principio di non discriminazione deve essere rispettato sia per legge sia nei fatti. La Commissione valuterà caso per caso le eventuali incompatibilità dei sistemi nazionali di imposte con l'articolo 90 del trattato CE.

Tenendo conto di questa disposizione, è possibile operare una distinzione tra prodotti simili qualora lo scopo sia quello di perseguire gli obiettivi di una politica economica, sociale o ambientale compatibili con le prescrizioni del trattato CE e con il diritto derivato comunitario e a condizione che regole dettagliate evitino qualsiasi forma di discriminazione⁽²¹⁾. Ne consegue che gli Stati membri possono adottare disposizioni fiscali che distinguono tra prodotti simili in base a criteri oggettivi quali la natura dei materiali grezzi o dei processi di produzione utilizzati⁽²²⁾.

Nel contesto attuale i criteri di differenziazione possono essere considerati obiettivi se riflettono l'impatto ambientale del materiale utilizzato. Tali criteri ambientali devono essere applicati in modo coerente. Se viene applicata un'imposta sulla non riutilizzabilità dell'imballaggio, le differenziazioni in base al contenuto vanno considerate con prudenza, poiché il contenuto non influisce sull'impatto ambientale dell'imballaggio.

Le suddette considerazioni devono essere applicabili a tutto il sistema di imposizione fiscale, inclusi gli sgravi fiscali. Qualsiasi trattamento preferenziale deve essere esteso senza discriminazioni ai prodotti provenienti da altri Stati membri che soddisfano le stesse condizioni.

4.2. Sistemi volontari

I sistemi volontari o i sistemi di riconsegna dei produttori sono spesso applicati nel caso di contenitori riutilizzabili, perché in genere è nell'interesse del produttore raccogliere una grande proporzione degli imballaggi utilizzati in modo da fare funzionare il «ciclo di riutilizzo». Da un punto di vista del mercato interno tali sistemi non sono considerati barriere commerciali. Gli Stati membri possono tuttavia fissare taluni parametri in modo da garantire l'interoperabilità, l'accesso e la tutela del consumatore.

5. OBBLIGHI DI NOTIFICA DEGLI STATI MEMBRI

La direttiva 98/34/CE⁽²³⁾ prevede una procedura di notifica delle norme e delle regolamentazioni tecniche in modo da evitare l'adozione di norme e regolamentazioni tecniche nazionali che creano nuove barriere commerciali nel mercato interno. Secondo questa direttiva gli Stati membri sono obbligati a notificare alla Commissione i regolamenti tecnici in fase di progetto. Questa procedura offre alla Commissione e agli Stati membri la possibilità di analizzare i progetti di regolamenti tecnici di altri Stati membri prima della loro adozione, consentendo quindi di eliminare alla fonte eventuali ostacoli alla libera circolazione delle merci.

L'obbligo di notifica si applica ai progetti di regolamentazioni tecniche. Conformemente all'articolo 1, paragrafo 11 della direttiva la regola tecnica comprende le specificazioni tecniche o altri requisiti o le regole relative ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria.

Secondo l'articolo 1, paragrafo 3 della direttiva, la specifica tecnica è una specificazione che figura in un documento che definisce le caratteristiche necessarie di un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, nonché le procedure di valutazione della conformità. Il termine «specificazione tecnica» comprende anche i metodi e i procedimenti di produzione relativi ai prodotti agricoli e ai prodotti destinati all'alimentazione umana.

⁽²⁰⁾ Causa C-167/05, *Commissione/Svezia*, punto 40.

⁽²¹⁾ Causa C-221/02, *Stadtgemeinde Frohnleiten*, Racc. 2007, pag. I-9643, punto 56. Causa C-213/96, *Outokumpu Oy*, Racc. 1998, pag. I-1777, punto 30.

⁽²²⁾ Causa C-90/94 P, *Haahr Petroleum*, Racc. 1997, pag. I-4085, punto 29.

⁽²³⁾ Si veda la nota 3.

Secondo l'articolo 1, paragrafo 4 della direttiva per «altro requisito» s'intende un requisito diverso da una specificazione tecnica, prescritto per un prodotto per motivi di tutela, in particolare dei consumatori o dell'ambiente, e concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di riciclaggio, di reimpiego o di eliminazione qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto o la sua commercializzazione.

Le regolamentazioni nazionali relative alla gestione di rifiuti di imballaggi o che mirano ad istituire un sistema di riconsegna o riutilizzo degli imballaggi oppure di raccolta differenziata di certi prodotti contengono in genere disposizioni che rientrano nella categoria «altri requisiti» e devono essere quindi notificate alla Commissione a norma della procedura di notifica di cui alla direttiva 98/34/CE.

Di conseguenza l'obbligo di notifica è applicabile alle regolamentazioni tecniche obbligatorie, de jure o de facto, inclusi gli accordi volontari in cui un'autorità pubblica è parte contraente.

Inoltre, secondo l'articolo 16 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio gli Stati membri devono notificare alla Commissione i progetti di ogni misura che intendono adottare nel quadro della direttiva 94/62/CE prima della sua adozione, affinché la Commissione possa verificarne la conformità alla direttiva 94/62/CE.

Quindi l'articolo 16 estende l'obbligo di notifica, in quanto le misure che non sono regole tecniche ai sensi della direttiva 98/34/CE ma che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 94/62/CE devono essere notificate alla Commissione da parte degli Stati membri. Le misure che contengono regolamentazioni tecniche devono essere notificate a norma di entrambe le direttive 94/62/CE e 98/34/CE.

Per garantire il funzionamento corretto di queste procedure di notifica, è stata istituita una procedura unica per questi progetti di misure. Essi vanno notificati mediante la procedura 98/34 e vengono esaminati in base a tale procedura.

In effetti, a norma della direttiva 98/34/CE gli Stati membri devono notificare regolarmente i progetti di legge, in particolare quelli riguardanti i sistemi di deposito cauzionale, riconsegna e raccolta. Tale obbligo ha fornito alla Commissione una panoramica delle iniziative legislative nazionali e ha comportato la creazione di un vero forum di discussione (con la partecipazione dell'industria); è inoltre servito a prevenire i problemi, evitando procedimenti d'infrazione costosi e controversi che possono essere avviati solo dopo l'entrata in vigore della misura.

6. CONCLUSIONI

La presente comunicazione presenta i diversi aspetti giuridici e le eventuali ripercussioni sul mercato interno delle misure di regolamentazione nel campo degli imballaggi di bevande. Alla luce di quanto sopra gli Stati membri, agendo nell'interesse di una regolamentazione migliore, sono chiamati a notificare e ad esaminare preventivamente le misure nazionali in quest'ambito in modo da facilitare il più possibile la libera circolazione delle merci e garantire l'interoperabilità dei sistemi nazionali.

Dal canto suo la Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi nel settore degli imballaggi di bevande e, all'occorrenza, verificherà in quale misura devono essere presi ulteriori provvedimenti a livello normativo o non normativo, inclusa la revisione della presente comunicazione.
