



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.12.2006  
COM(2006) 767 definitivo

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

**SULL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 94/62/CE SUGLI IMBALLAGGI E I  
RIFIUTI DI IMBALLAGGIO E SUL SUO IMPATTO SULL'AMBIENTE E SUL  
FUNZIONAMENTO DEL MERCATO INTERNO**

[SEC(2006) 1579]

## INTRODUZIONE

Quando la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (di seguito "direttiva sugli imballaggi") venne adottata, scarse erano le informazioni disponibili sui costi e sui benefici della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Dette informazioni sono cominciate ad affluire nel momento in cui è stato dato maggiore rilievo all'analisi costi/benefici e alla valutazione dell'impatto, in previsione del lancio dell'ultima revisione della direttiva sugli imballaggi. Tuttavia, in quel momento le analisi costi/benefici si sono concentrate sull'impatto della direttiva nella sua versione rivista, ovvero sull'incidenza dell'aumento dei livelli di riciclaggio. A tale scopo sono stati calcolati i costi e i benefici derivanti dall'aumento dei livelli di riciclaggio del 1998 a livelli ottimali.

Nel corso dell'iter legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno invitato la Commissione a presentare una valutazione più esauriente dell'impatto globale della direttiva in una relazione sull'attuazione della direttiva sugli imballaggi, sul suo impatto sull'ambiente e sul funzionamento del mercato interno<sup>1</sup>. La presente relazione deve anche esaminare l'opportunità di adottare ulteriori misure in materia di prevenzione degli imballaggi, e analizzare altri aspetti pertinenti nel quadro del sesto programma di azione per l'ambiente.

La presente relazione formula una valutazione a posteriori degli aspetti ambientali, economici, sociali e riferiti al mercato interno della direttiva, oltre a esaminare la necessità di adottare misure complementari in materia di prevenzione e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e di libera circolazione degli imballaggi nel mercato interno.

La presente relazione tiene anche conto della comunicazione in merito alla strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti<sup>2</sup> e della proposta di revisione della legislazione quadro sui rifiuti<sup>3</sup> adottata dalla Commissione il 21 dicembre 2005.

### **1. VALUTAZIONE A POSTERIORI DELL'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SUGLI IMBALLAGGI**

Per preparare la presente relazione, sono stati commissionati due studi: uno sull'impatto ambientale, economico e sociale<sup>4</sup> e l'altro sugli aspetti della direttiva attinenti al mercato interno<sup>5</sup>. Entrambi gli studi sono stati oggetto di un'intensa consultazione delle parti interessate, documentata sul sito Internet della Commissione<sup>6</sup>. L'Agenzia europea

---

<sup>1</sup> Articolo 6, paragrafi 8 e 9, della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; il testo dell'articolo è riportato nell'allegato I della presente relazione.

<sup>2</sup> COM(2005) 666 definitivo.

<sup>3</sup> COM(2005) 667 definitivo.

<sup>4</sup> *Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Reuse of Packaging*, realizzato da Ecolas e Pira per la Commissione europea, 2005, disponibile su Internet all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224\\_final\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf); allegati: [http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224\\_final\\_%20report\\_annexes.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf); informazioni sulla consultazione delle parti interessate sono disponibili su Internet all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation\\_background.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm).

<sup>5</sup> *Study on the Progress of the Implementation and Impact of Directive 94/62/EC on the Functioning of the Internal Market*, realizzato da Perchards e FFact per la Commissione europea, 2005, disponibile su Internet

all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports\\_studies/studies/report\\_packaging\\_direct.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf).

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation\\_background.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm).

dell'ambiente ha anch'essa preparato uno studio pilota sull'efficienza dei sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggio in alcuni paesi<sup>7</sup>.

Nei limiti del possibile, gli studi includono informazioni relative a tutti i 25 Stati membri. Tuttavia, gran parte del lavoro ha riguardato la valutazione dell'attuazione della direttiva in un periodo in cui i nuovi dieci Stati membri non facevano ancora parte dell'Unione europea. Scarse sono inoltre le informazioni disponibili sulla gestione dei rifiuti di imballaggio nei nuovi Stati membri nel periodo precedente l'adesione. Questo spiega perché gran parte dell'analisi si limita ai 15 Stati membri appartenenti all'UE prima del 1° maggio 2004 (qui di seguito "l'UE-15").

La presente sezione riassume le conclusioni degli studi e presenta la valutazione dei risultati da parte della Commissione europea. Una spiegazione più dettagliata è fornita nell'allegato alla presente relazione.

### 1.1. L'impatto generale in relazione agli imballaggi

Gli imballaggi costituiscono un flusso di rifiuti e di prodotti che, per quanto relativamente ridotto, resta pur sempre significativo. Nel 2002 nell'UE-15 sono stati prodotti circa **66 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggio**, equivalenti a circa il 5% della produzione totale di rifiuti. I rifiuti di imballaggio costituiscono circa il 17% dei rifiuti urbani in peso<sup>8</sup> e tra il 20% e il 30% in volume<sup>9</sup>. Il peso non è tuttavia il migliore indicatore dell'impatto ambientale dei rifiuti di imballaggio e dell'impatto degli imballaggi nel corso di tutto il loro ciclo di vita. L'impatto ambientale globale degli imballaggi è dell'ordine di grandezza di uno a pochi punti percentuali dell'intera economia. Ad esempio, nei paesi dell'UE-15 le emissioni di gas a effetto serra connesse con il consumo di imballaggi sono stimate a circa 80 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti all'anno<sup>10</sup>, ossia quasi il 2% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'UE-15. Per quanto riguarda altri effetti sull'ambiente, quali l'acidificazione dell'atmosfera, il particolato fine e l'eutrofizzazione, la quota degli imballaggi è di un ordine di grandezza comparabile.

---

<sup>7</sup> *Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study*, relazione AEA n. 3/2005, disponibile su Internet all'indirizzo: [http://reports.eea.eu.int/eea\\_report\\_2005\\_3/en](http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en).

<sup>8</sup> Ipotizzando che circa la metà dei rifiuti di imballaggio provenga dai rifiuti urbani, il totale dei rifiuti urbani nell'UE-15 ammonta a circa 200 milioni di tonnellate.

<sup>9</sup> Stima basata su studi dai quali emerge che in volume gli imballaggi rappresentano una quota nettamente superiore di rifiuti urbani che in peso. Molto frequentemente vengono citate percentuali del 30% in peso e del 50% in volume. Tuttavia, dato che la percentuale del 30% è chiaramente sovrastimata, il valore in volume è stato anch'esso ridotto. Maggiori informazioni sono disponibili su Internet agli indirizzi: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>; <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

<sup>10</sup> *Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services*, realizzato da Bio Intelligence e O<sub>2</sub> per la Commissione europea, 2003, pag. 91, disponibile su Internet all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext\\_effects\\_finalreport.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf). Lo studio stima le emissioni procapite di gas a effetto serra a 216 kg di CO<sub>2</sub> all'anno.

## 1.2. Riciclaggio, recupero e incenerimento degli imballaggi in impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia<sup>11</sup>

Il riciclaggio degli imballaggi<sup>12</sup> non è un'opzione nuova di gestione dei rifiuti. Alcune frazioni di imballaggio vengono da sempre riciclate, dato che l'operazione è meno costosa dello smaltimento. Quantità considerevoli di imballaggi venivano riciclate in applicazione della normativa e dei programmi nazionali anche prima dell'entrata in vigore della direttiva sugli imballaggi. Dei 66 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggi, **nel 2002 sono stati riciclati circa 36 milioni di tonnellate, ossia il 54%**, il che rappresenta, rispetto al 1997, un aumento di 9 milioni di tonnellate e un incremento del tasso di riciclaggio dell'8%. L'incremento si è registrato negli Stati membri in cui i tassi di riciclaggio erano inizialmente bassi. **Il recupero e l'incenerimento degli imballaggi in impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia** sono passati da 31 milioni di tonnellate, pari al 52%, nel 1997 a **41 milioni di tonnellate, equivalenti al 62%**, nel 2002.

Nel 2002 sono stati raggiunti tutti e 75 gli obiettivi applicabili all'UE-15<sup>13</sup>.

Il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio hanno avuto effetti positivi sull'ambiente sotto il profilo della parte dei parametri considerati. Tra i miglioramenti si annoverano: **la riduzione dei gas a effetto serra di circa 25 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti** (di cui circa 1 milione di tonnellate come risultato diretto della direttiva sugli imballaggi) ed **economie di risorse pari a circa 10 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio** (di cui circa 3 milioni di tonnellate come risultato diretto della direttiva sugli imballaggi) grazie al riciclaggio e al recupero dei rifiuti di imballaggio, rispetto ad uno scenario in cui tutti i rifiuti di imballaggio fossero stati collocati in discarica o destinati all'incenerimento senza recupero di energia, equivalente a circa lo 0,6% delle emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE-15 nel 2002, o ad una quota compresa tra un terzo e la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra di paesi come la Danimarca, l'Irlanda o la Svezia. Se si tiene conto delle difficoltà incontrate nella realizzazione dell'obiettivo di riduzione dell'8% fissato dal protocollo di Kyoto, si tratta di un contributo significativo. Altri benefici importanti sotto il profilo ambientale riguardano la riduzione delle emissioni di particolato, dell'acidificazione e degli effetti molesti (rumore del traffico, odori, disturbi della vista, ecc. cui è soggetta la popolazione che vive vicino alle discariche e agli inceneritori).

---

<sup>11</sup> Per ragioni di semplicità e di facilità di lettura, nella presente relazione "il recupero e l'incenerimento in impianto di incenerimento con recupero di energia" sono designati con il termine "recupero", sebbene quest'ultimo includa anche l'incenerimento in impianti di incenerimento di rifiuti con recupero di energia, che nella maggior parte dei casi è una forma di smaltimento ai sensi della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti.

<sup>12</sup> Nei paragrafi successivi, l'analisi si concentra principalmente sul riciclaggio secondo la definizione della direttiva sugli imballaggi ("il ritrattamento in un processo di produzione dei materiali di rifiuti per la loro funzione originaria o per altri fini, compreso il riciclaggio organico ma escluso il recupero di energia"). La definizione include essenzialmente il riciclaggio dei materiali, alcuni dei vari metodi di riciclaggio chiamati a volte riciclaggio chimico o riciclaggio delle materie prime, e il riciclaggio organico. La scelta di concentrare l'analisi sul riciclaggio è basata sull'ipotesi che l'effetto principale della direttiva sugli imballaggi sia quello di un aumento dei tassi di riciclaggio. L'impatto sul recupero e l'incenerimento in impianti di incenerimento dei rifiuti è giudicato ben più ridotto, dato che dipende soprattutto dalla decisione nazionale di costruire o no inceneritori per la gestione dei rifiuti in generale piuttosto che dagli effetti diretti della direttiva sugli imballaggi. Gli schemi costi/benefici dell'incenerimento con recupero di energia sono inoltre giudicati meno favorevoli di quelli del riciclaggio per la maggior parte delle frazioni di rifiuti di imballaggio che rientrano negli attuali programmi di riciclaggio

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli, consultare la tabella 1 all'allegato II.

Il riciclaggio risultante dall'applicazione della direttiva sugli imballaggi e dei programmi e della normativa nazionali non è considerevolmente più costoso della soluzione consistente nell'invio dello stesso materiale allo smaltimento. I costi totali della gestione dei rifiuti di imballaggio<sup>14</sup> nel 2001 sono stati valutati secondo tre scenari. In uno scenario corrispondente ai tassi reali di riciclaggio e di recupero nel 2001, i costi sono stati stimati tra 6,6 e 6,8 miliardi di euro. Tuttavia, anche in uno scenario con tassi di riciclaggio degli imballaggi pari a zero ed tassi di smaltimento dei rifiuti del 100%, i costi di smaltimento ammonterebbero a circa 6,1 miliardi di euro. In uno scenario con i tassi probabili di riciclaggio degli imballaggi in assenza della direttiva sugli imballaggi, i costi totali della gestione dei rifiuti di imballaggio sono stati stimati a 6,6 miliardi di euro. Tenendo conto del livello di incertezza inerente a stime di questo tipo, si può concludere che i costi supplementari dovuti agli obblighi di riciclaggio della direttiva sugli imballaggi **non sono superiori ad alcune centinaia di milioni di euro all'anno**. È probabile che i costi supplementari crescano ad un ritmo minore con il progressivo miglioramento, grazie all'attuazione della legislazione UE, delle condizioni ambientali nelle quali avviene lo smaltimento dei rifiuti nell'Unione europea, ad esempio a seguito dell'attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti<sup>15</sup>.

Il costo della riduzione di una tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente mediante il riciclaggio degli imballaggi è aumentato, passando da 12 EUR/t nel 1997 a 23 EUR/t nel 2001 (rispetto ai prezzi sul mercato dei diritti di emissione che tra l'ottobre del 2005 e l'ottobre del 2006 hanno oscillato tra 9 e 12,5 EUR/t circa<sup>16</sup>). Dato che offre anche altri benefici ambientali, il riciclaggio degli imballaggi può essere classificato, con un grado di certezza relativamente elevato, **fra le opzioni migliori in termini di efficienza dei costi per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri effetti sull'ambiente**. Esistono tuttavia differenze considerevoli tra i vari materiali di imballaggio e le varie applicazioni. Dagli studi emerge inoltre che un aumento degli obiettivi di riciclaggio a livelli superiori agli attuali non sarebbe efficiente sotto il profilo dei costi<sup>17</sup>. A tale riguardo, le differenze geografiche tra gli Stati membri incidono soltanto marginalmente sui risultati.

L'impatto su alcuni settori industriali e privati potrebbe tuttavia essere maggiore rispetto a quanto lascerebbero supporre le cifre summenzionate, dato che la direttiva implica il trasferimento dei costi della gestione dei rifiuti dal settore pubblico (in particolare gli enti locali) al settore privato (che al momento cofinanzia la gestione dei rifiuti di imballaggio), e che le spese amministrative interne sostenute dalle imprese non sono ricomprese nelle predette stime.

Il numero di **posti di lavoro creati direttamente e indirettamente** dall'industria del riciclaggio e del recupero degli imballaggi è stimato a 42 000 posti di lavoro a tempo pieno. Il dato deve essere messo a confronto con le eventuali perdite di posti di lavoro a seguito degli effetti macroeconomici nel settore dello smaltimento dei rifiuti (i capitali investiti nel riciclaggio non sono più disponibili per altre attività economiche; si tratta di effetti destinati a diminuire con l'aumento dei costi dello smaltimento dei rifiuti). È difficile quantificare il numero di posti di lavoro che possono aver risentito di detti effetti. **Nel complesso, il saldo dei posti di lavoro è probabilmente neutro, o leggermente positivo.**

---

<sup>14</sup> Riciclaggio e recupero di energia più smaltimento della frazione residua di rifiuti di imballaggio contenuti rifiuti industriali o urbani misti.

<sup>15</sup> Direttiva 1999/31/CE, GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1.

<sup>16</sup> Dati all'11 ottobre 2006. Per ulteriori informazioni: [www.pointcarbon.com](http://www.pointcarbon.com).

<sup>17</sup> Cfr. in particolare, lo studio di RDC/Pira per la Commissione europea, 2003, disponibile su Internet all'indirizzo: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

Il principale impatto sul mercato interno degli obblighi di riciclaggio imposti dalla direttiva sugli imballaggi è stata la stabilizzazione dei mercati della raccolta e del riciclaggio. Le differenze tra gli Stati membri nel finanziamento del riciclaggio si sono in parte ridotte, dato che gli Stati membri hanno tutti creato meccanismi di finanziamento a sostegno del riciclaggio degli imballaggi. Recentemente si sono avuti problemi di mercato interno a causa di divergenze di interpretazione quanto alla natura obbligatoria o facoltativa dei sistemi di identificazione dei materiali previsti dall'articolo 8 della direttiva sugli imballaggi e dalla decisione 97/129/CE.

### **1.3. La prevenzione degli imballaggi**

La prevenzione degli imballaggi alla fonte è un'operazione ben più complessa del riciclaggio. Il riciclaggio costituisce una delle opzioni possibili per la gestione dei rifiuti, accanto ad altre opzioni quali il recupero o lo smaltimento. La prevenzione influenza l'intero ciclo di vita – dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento – non solo degli imballaggi, ma anche dei prodotti imballati. Modifiche più consistenti nei volumi degli imballaggi immessi sul mercato possono essere realizzate soltanto tramite cambiamenti negli schemi di produzione, di consumo e di distribuzione. Questo spiega il limitato successo di tutte le misure di prevenzione attuate finora. Per quanto sembri sussistere un certo disaccoppiamento tra produzione dei rifiuti di imballaggio e crescita del PIL, i quantitativi di rifiuti di imballaggio in termini assoluti sono in aumento in quasi tutti gli Stati membri. Le misure di prevenzione – quali i sistemi di controllo dell'osservanza dei requisiti essenziali, i piani di prevenzione degli imballaggi e i sistemi rigorosi di responsabilizzazione dei produttori – potrebbero avere avuto un qualche effetto sulla riduzione della produzione di imballaggi. Tuttavia, gli schemi generali di produzione dei rifiuti di imballaggio negli Stati membri che applicano vari strumenti di prevenzione non sono significativamente diversi dagli schemi che si riscontrano negli Stati membri che non ne applicano affatto.

Il Parlamento europeo ha proposto di ricorrere ad un indicatore ambientale per gli imballaggi (denominato *Packaging Environmental Indicator*, PEI) ai fini della politica sugli imballaggi. Si tratta di uno strumento concettuale che misura l'effetto ambientale degli imballaggi e produce un risultato semplice che consente di migliorare gli imballaggi e di facilitare la scelta tra diversi sistemi di imballaggio. Il principale vantaggio del PEI è quello di fornire orientamenti sui principali effetti ambientali di cui tener conto nella valutazione del ciclo di vita e negli approcci basati sulla nozione di ciclo di vita. Tuttavia, alcune limitazioni di ordine pratico rendono difficile l'utilizzo del PEI per l'individuazione di numeri unici su cui basare la scelta di un tipo di imballaggio rispetto ad un altro o per informare il consumatore. Pertanto, appare opportuno concentrare l'attenzione sulla possibile utilizzazione del PEI al fine di fornire orientamenti alle imprese che utilizzano approcci basati sul ciclo di vita, piuttosto che tentare di calcolare numeri unici utilizzando questo strumento. Una tale utilizzazione del PEI potrebbe essere integrata nel quadro di una futura procedura di valutazione di conformità.

Non vi sono indicazioni che gli attuali livelli di metalli pesanti e di altre sostanze pericolose contenute negli imballaggi mettano particolarmente a rischio la salute e l'ambiente. Appare quindi improbabile che un'ulteriore riduzione dei limiti previsti per i metalli pesanti possa tradursi in benefici significativi per la salute e l'ambiente.

L'apparente semplicità degli obiettivi di prevenzione può farli sembrare attraenti. Tuttavia, la loro attuazione solleva una serie di problemi non meno complessi di altre misure. In particolare, gli obiettivi definiti in termini di peso penalizzerebbero i materiali di imballaggio più pesanti che non sono necessariamente meno rispettosi dell'ambiente. Obiettivi applicati

uniformemente a tutti i produttori penalizzerebbero i produttori che già utilizzano il minor quantitativo possibile di imballaggi. Per questi produttori, ulteriori riduzioni possono determinare fuoriuscite del prodotto, un fenomeno che può spesso causare danni ambientali maggiori degli eventuali benefici per l'ambiente risultanti dal minor utilizzo di imballaggi.

Il divieto di collocamento in discarica e gli obiettivi di riduzione del collocamento in discarica hanno effetti analoghi a quelli del riciclaggio per quanto riguarda il riorientamento dei flussi dei rifiuti. Occorre tuttavia considerarli in funzione dell'opzione di gestione dei rifiuti da applicarsi successivamente per conseguire i maggiori benefici per l'ambiente. Gli obiettivi di riciclaggio non possono essere sostituiti semplicemente dal divieto di collocamento in discarica o da obiettivi di riduzione del collocamento in discarica, qualora tale approccio dovesse risultare in un aumento dell'incenerimento a scapito del riciclaggio e dei benefici ambientali globali della direttiva.

## **2. L'IMPATTO SUL MERCATO INTERNO**

La direttiva ha generato una convergenza significativa dei tassi di riciclaggio degli Stati membri, e la procedura di notificazione ha permesso di risolvere molte questioni relative al mercato interno, prima che si trasformassero in reali problemi. Tuttavia, gli obiettivi della direttiva di contribuire al funzionamento del mercato interno e di ridurre gli ostacoli agli scambi non sono stati ancora pienamente raggiunti per tutti i tipi di imballaggio. L'esperienza passata e gli esempi attuali dimostrano che le misure unilaterali adottate in vari Stati membri continuano a creare problemi, in quanto impongono agli operatori del mercato di adeguare i loro imballaggi ai requisiti di ogni singolo Stato membro, il che impedisce loro di trarre vantaggio dalle opportunità commerciali nel mercato interno tramite la vendita dello stesso prodotto nello stesso imballaggio su vari mercati. In particolare, le procedure di infrazione nel settore delle bevande dimostrano che le disposizioni nazionali possono comportare distorsioni della concorrenza e, in alcuni casi, la compartimentazione del mercato interno, in contrasto con gli obiettivi della direttiva. Il settore dell'imballaggio delle bevande ha segnalato tali effetti per quanto riguarda i sistemi di deposito obbligatorio dei contenitori non riutilizzabili (ad esempio, in Germania). Il caso tedesco evidenzia altresì il fatto che la fase di transizione da un sistema di deposito a un altro è critica per gli operatori del mercato, in quanto le incertezze giuridiche e fattuali possono causare instabilità sul mercato. Inoltre, il ricorso alla tassazione per promuovere la politica in materia di imballaggi può potenzialmente creare distorsioni del mercato interno se le tasse sono applicate secondo modalità che tutelano i produttori locali.

La Commissione si è impegnata a reagire contro ogni misura che possa perturbare il funzionamento del mercato interno e che non sia giustificata dal punto di vista ambientale, e valuterà più approfonditamente la necessità di chiarire o di modificare le disposizioni degli articoli 5 e 7 della direttiva sugli imballaggi per facilitare la libera circolazione delle merci nel mercato interno.

La Commissione ritiene anche che il controllo adeguato dell'osservanza dei requisiti essenziali contribuirà ulteriormente alla creazione di condizioni di parità. L'assenza di progressi per quanto riguarda i requisiti essenziali costituisce un problema grave nel processo di applicazione della direttiva relativamente al mercato interno. Tutti gli Stati membri hanno adeguatamente recepito i requisiti essenziali, ma soli tre di loro (Regno Unito, Francia e Repubblica ceca) hanno creato un meccanismo di controllo della loro osservanza. Il controllo dell'osservanza dei requisiti essenziali genererà benefici supplementari in termini di

prevenzione, di riciclaggio e di riduzione delle sostanze pericolose negli imballaggi. È dimostrato che i paesi che controllano l'osservanza dei requisiti essenziali (Francia e Regno Unito) hanno raggiunto livelli di disaccoppiamento tra aumento dell'utilizzo di imballaggi e crescita del PIL analoghi ai paesi che hanno attuato piani di prevenzione degli imballaggi (ad esempio, Belgio e Spagna).

Per questi motivi la Commissione ribadisce il suo impegno a promuovere un'attuazione corretta dei requisiti essenziali in relazione sia all'articolo 9 che all'articolo 18 della direttiva. Inoltre, gli Stati membri potrebbero includere l'attuazione dei requisiti essenziali tra le priorità dei loro programmi di prevenzione dei rifiuti.

Infine, nonostante i progressi realizzati finora, è necessario chiarire le incertezze che permangono in merito ad alcune definizioni di imballaggi e alle procedure di trasmissione delle relazioni, anche al fine di garantire condizioni di parità a tutti i soggetti economici. La Commissione continuerà a lavorare in partenariato con gli Stati membri su queste questioni.

### **3. IL RIUTILIZZO DEGLI IMBALLAGGI**

I sistemi di riutilizzo degli imballaggi funzionano molto bene nel caso degli imballaggi per il trasporto. Tuttavia, il dibattito sul riutilizzo degli imballaggi nell'Unione europea verte per lo più sugli imballaggi delle bevande di largo consumo (che in peso rappresenta circa il 20% del totale degli imballaggi<sup>18</sup>). La questione se gli imballaggi riutilizzabili delle bevande di largo consumo siano preferibili agli imballaggi a perdere, e in quali proporzioni, suscita dibattiti animati. Sull'argomento sono stati realizzati numerosi studi di valutazione del ciclo di vita. Esiste un consenso relativamente forte sugli schemi fondamentali dei risultati, ma i valori assoluti differiscono in qualche misura. La maggior parte degli studi giunge alla conclusione che gli imballaggi riutilizzabili sono più adatti in caso di distanze di trasporto brevi e di tassi di restituzione elevati, mentre gli imballaggi a perdere sono preferibili nel caso di distanze di trasporto maggiori e di tassi di restituzione bassi.

In tale contesto, non sembra al momento né possibile né opportuno proporre misure armonizzate per incoraggiare il ricorso agli imballaggi riutilizzabili per le bevande di largo consumo a livello comunitario.

Tuttavia, vi sono indicazioni di una sempre maggiore compartimentazione del settore delle bevande nel mercato interno, a causa delle misure adottate unilateralmente a livello degli Stati membri per far fronte ai problemi ambientali legati agli imballaggi. Ad esempio, i sistemi a ricarica sono più difficile da applicare nel caso di lunghe distanze e possono comportare costi aggiuntivi per gli importatori che devono adattare i loro imballaggi alle specifiche di mercato di ogni singolo Stato membro. Di norma, se adeguatamente concepite, le disposizioni nazionali che incoraggiano il ricorso agli imballaggi riutilizzabili si traducono in benefici per l'ambiente. D'altra parte, misure di questo tipo possono avere un impatto sul mercato interno. Trovare il giusto equilibrio tra interessi economici e sfide ambientali rimane uno dei compiti principali del settore. È per questo che, per quanto riguarda gli imballaggi delle bevande, la Commissione valuterà più approfonditamente la necessità di chiarire o di modificare le disposizioni degli articoli 5 e 7 della direttiva al fine di facilitare la libera circolazione degli imballaggi nel mercato interno.

---

<sup>18</sup> Stima sulla base dei dati di GVM per la Germania, comunicazione personale.

#### **4. L'ESIGENZA DI MISURE COMPLEMENTARI**

La direttiva sugli imballaggi ha contribuito a ridurre l'effetto ambientale dell'utilizzazione delle risorse naturali, tramite la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio degli imballaggi. Ha anche creato un quadro economico più stabile per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, il loro riciclaggio e recupero. In tal modo ha consentito di creare opportunità commerciali e posti di lavoro. Ogni progetto futuro di revisione della direttiva dovrà cercare di preservare e di accrescere tali benefici, migliorando al contempo l'efficienza della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, grazie alla semplificazione e alla razionalizzazione in linea con le iniziative intese a migliorare la regolamentazione proposte dalla presidenza della Commissione e dalla presidenza del Consiglio, ed evitando possibili effetti negativi sul mercato interno.

##### **4.1. La prevenzione e il riutilizzo**

Come è stato dimostrato dalla valutazione a posteriori della direttiva, il campo di applicazione delle misure di prevenzione e di riutilizzo indipendentemente dai prodotti imballati è relativamente limitato. Ogni misura efficace sotto il profilo della prevenzione o del riutilizzo è destinata ad avere un impatto anche sui prodotti imballati, sui relativi schemi di produzione, distribuzione e consumo, nonché sugli scambi nel mercato interno. Gli studi utilizzati per preparare la presente relazione non evidenziano una preferenza chiara per l'una o per l'altra misura intesa ad incoraggiare la prevenzione e il riutilizzo degli imballaggi.

A livello europeo occorre pertanto adottare un approccio flessibile in materia di prevenzione dei rifiuti di imballaggio che incoraggi gli Stati membri ad agire, ma lasciando loro la scelta degli strumenti e delle misure più idonei. La proposta di integrare nella legislazione-quadro sui rifiuti un obbligo a carico degli Stati membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti, avanzata dalla Commissione nel contesto della strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, fornisce un tale strumento flessibile. La Commissione è pronta ad assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei rispettivi programmi di prevenzione nazionali.

Ai fini di una corretta applicazione della direttiva sugli imballaggi e del miglioramento del funzionamento del mercato interno, è importante che tutti i soggetti contribuiscano al funzionamento efficiente del regime di notificazione di cui all'articolo 16 della direttiva.

##### **4.2. Gli obiettivi di riciclaggio e di recupero**

L'articolo 6, paragrafo 8, della direttiva sugli imballaggi prevede che la presente relazione sia corredata, ove opportuno, da proposte di revisione delle disposizioni in materia di prevenzione e di riutilizzo degli imballaggi. L'articolo 6, paragrafo 5, dispone che: "Al più tardi il 31 dicembre 2007, il Parlamento europeo e il Consiglio [...] fissano gli obiettivi per la terza fase di cinque anni, dal 2009 al 2014 [...]".

Gli obiettivi enunciati nell'articolo 6 della direttiva sugli imballaggi sono stati recentemente rivisti<sup>19</sup>. Sono stati adottati nuovi obiettivi in materia di recupero e di riciclaggio, che dovranno essere raggiunti entro la fine del 2008. Allo stesso tempo, tenuto conto della situazione specifica degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004, la direttiva 2005/20/CE<sup>20</sup> ha posticipato il raggiungimento degli obiettivi dal

---

<sup>19</sup> Direttiva 2004/12/CE, GU L 47 del 18.2.2004, pag. 26.

<sup>20</sup> Direttiva 2005/20/CE, GU L 70 del 16.3.2005, pag. 17.

2008 al 2012 per sette Stati membri e al 2013, 2014 e 2015 per uno Stato membro in ognuno di detti anni.

La valutazione contenuta nella presente relazione è basata sui dati e sulle informazioni raccolte negli anni 2001-2002. L'ultima relazione sull'applicazione delle direttive sui rifiuti (fra cui la direttiva sugli imballaggi) copre il periodo 2001-2003, mentre la relazione successiva riguardante gli anni dal 2004 al 2006 non sarà disponibile prima del 2008. La presente relazione potrebbe fornire informazioni necessarie per riesaminare i livelli degli obiettivi fissati per il 2008. Gli Stati membri hanno ancora molta strada da fare per raggiungere gli obiettivi esistenti. Solo dopo che la situazione relativa alla gestione dei rifiuti di imballaggio nei nuovi Stati membri si sarà chiarita e che la Commissione disporrà dei dati riguardanti i successivi periodi oggetto di relazione, sarà possibile valutare l'impatto ambientale, economico e sociale di nuovi eventuali obiettivi.

Sembra pertanto prematuro proporre nuovi obiettivi di riciclaggio e di recupero in una fase in cui gli obiettivi precedenti sono stati appena recepiti negli ordinamenti nazionali e che il termine ultimo per la loro realizzazione è fissato al 2015<sup>21</sup>. Non vi è peraltro alcuna indicazione che gli schemi dei costi e dei benefici per vari livelli di riciclaggio e di recupero degli imballaggi siano cambiati significativamente dal 2004, anno in cui sono stati fissati i nuovi obiettivi. Si ritiene pertanto che i livelli degli obiettivi fissati dalla direttiva 2004/12/CE debbano rimanere validi ben oltre il 2008.

## 5. CONCLUSIONI

La valutazione a posteriori dell'impatto ambientale della direttiva sugli imballaggi evidenzia, nel periodo dal 1997 al 2002, un aumento del 9% circa del recupero e dell'incenerimento degli imballaggi negli impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia e un aumento dell'8% del riciclaggio degli imballaggi. Contemporaneamente, nel 2002 sono stati raggiunti tutti gli obiettivi fissati dalla direttiva. Il riciclaggio degli imballaggi ha avuto effetti positivi sull'ambiente, tra cui una riduzione dei gas a effetto serra ed una minore utilizzazione delle risorse. Fra gli altri benefici ambientali, si possono citare: la riduzione delle emissioni di particolato, la diminuzione dell'acidificazione, del rumore del traffico, degli odori, dei disturbi della vista, ecc. Si tratta di benefici tangibili e significativi degli sforzi compiuti dal settore interessato per applicare i requisiti della direttiva sugli imballaggi. Le informazioni disponibili dimostrano che i costi aggiuntivi legati agli obblighi di riciclaggio imposti dalla direttiva sugli imballaggi non sono significativamente più elevati rispetto ad altre opzioni di gestione dei rifiuti (ad esempio, lo smaltimento) e mostrano una tendenza al ribasso. I costi di riciclaggio degli imballaggi sono dello stesso ordine di grandezza delle alternative migliori in termini di efficienza dei costi per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri effetti sull'ambiente.

La Commissione ritiene che gli obiettivi di riciclaggio e di recupero fissati dalla direttiva sugli imballaggi siano per il momento ottimali, e che debbano restare stabili per permettere a tutti gli Stati membri di raggiungerli. Progressi sostanziali in materia di prevenzione potranno essere compiuti soltanto attuando misure che tengano conto delle condizioni specifiche nelle quali i prodotti imballati vengono commercializzati, quali, ad esempio, gli schemi di consumo e di distribuzione. L'introduzione nella legislazione-quadro in materia di rifiuti dell'obbligo a carico degli Stati membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti, come proposto dalla Commissione nel contesto della strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei

---

<sup>21</sup> Direttiva 2005/20/CE, GU L 70 del 16.3.2005, pag. 17.

rifiuti, costituisce uno strumento adeguato di promozione della prevenzione dei rifiuti in generale e dei rifiuti di imballaggio in particolare.

A più lungo termine, il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio deve essere considerato nel contesto generale della politica dell'UE in materia di riciclaggio dei rifiuti, come definita nella strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti. La Commissione intende includere una valutazione dei progressi realizzati dagli Stati membri in materia di prevenzione, di riciclaggio e di recupero dei rifiuti nella revisione della strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti che verrà effettuata nel 2010. La valutazione si baserà tra l'altro su un aggiornamento della valutazione dell'impatto della direttiva sugli imballaggi e terrà conto dei progressi compiuti dagli Stati membri verso il conseguimento dei tassi del riciclaggio più elevati fissati dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la revisione 2004 della direttiva.

Vi sono indicazioni (in particolare nel settore delle bevande) che non sono stati ancora completamente raggiunti gli obiettivi della direttiva relativi al mercato interno. Ciò si deve in parte ad un'applicazione non corretta delle disposizioni della direttiva sugli imballaggi, ma anche al numero crescente di misure unilaterali che portano alla compartimentazione del mercato. Di conseguenza, la Commissione valuterà più approfonditamente la necessità di adottare misure a livello europeo per evitare in futuro limitazioni che influiscono sul mercato interno. I progressi verso una corretta attuazione dei requisiti essenziali e verso definizioni e procedure di trasmissione delle relazioni armonizzate in tutti gli Stati membri contribuiranno inoltre a creare condizioni di parità per tutti i soggetti economici.