

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

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)

(2014/C 214/08)

Relatore: **BOLAND**

Il Consiglio, in data 15 novembre 2013, e il Parlamento europeo, in data 18 novembre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114, paragrafo 3, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 febbraio 2014.

Alla sua 496a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 febbraio 2014 (seduta del 26 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 227 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE approva la proposta della Commissione europea di modificare 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. Richiama l'attenzione, tuttavia, sulle numerose critiche mosse alla proposta, secondo le quali essa potrebbe non raggiungere l'obiettivo di ridurre l'uso delle borse di plastica nell'immediato futuro.

1.2 Il CESE riconosce che l'uso continuato delle borse di plastica in materiale leggero causa danni enormi all'ambiente marino, danni che presentano conseguenze di rilievo non solo per tutta una serie di specie marine ma anche per la salute umana.

1.3 Il CESE è cosciente delle numerose complessità legislative inerenti al controllo delle borse di plastica; tuttavia raccomanda con fermezza che la direttiva proposta assicuri il pieno impegno di ciascuno Stato membro all'eliminazione di questo tipo di rifiuti su base permanente.

1.4 Il CESE teme che la proposta non consenta di conseguire gli obiettivi fondamentali di riduzione a causa della mancanza di un obiettivo chiaro di prevenzione a livello UE; tale obiettivo fornirebbe un parametro per valutare l'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri e potrebbe essere reso vincolante mediante sanzioni.

1.5 A tale proposito il CESE raccomanda quanto segue:

— l'UE dovrebbe fissare un obiettivo quantitativo di riduzione dell'uso di borse di plastica in materiale leggero, basandosi sull'esperienza acquisita dal gruppo più ampio di Stati membri in cui si registra un consumo contenuto di borse di plastica in materiale leggero;

— il mancato conseguimento di questo obiettivo deve comportare l'applicazione di apposite sanzioni.

1.6 Pur comprendendo che misure diverse per il controllo delle borse di plastica portano a risultati diversi nei vari Stati membri, il CESE raccomanda che ciascun paese effettui la propria analisi su come conformarsi al meglio alle disposizioni della direttiva e scelga quindi l'opzione che più delle altre si adatti alle proprie esigenze e risulti realistica in termini di ottemperanza all'obiettivo globale dell'UE.

1.7 Il CESE raccomanda agli Stati membri di valutare attentamente, al momento di definire la loro politica di attuazione, l'impatto sui consumatori, sul settore del commercio al dettaglio e sull'ambiente.

1.8 Il CESE accoglie favorevolmente i risultati della relazione sulla valutazione d'impatto condotta dalla DG Ambiente nel 2011, secondo cui la riduzione dell'uso di borse di plastica avrebbe, nel peggiore dei casi, conseguenze neutre sull'occupazione, mentre potrebbe addirittura contribuire all'aumento dei posti di lavoro legati alle borse alternative riutilizzabili, che causano meno problemi all'ambiente.

1.9 In linea con il suo precedente parere sul tema *Libro verde — Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente* (NAT/600), il Comitato raccomanda che venga chiaramente riconosciuto il contributo della società civile ad una trasformazione positiva dei comportamenti.

2. Informazioni generali sulle iniziative legislative

2.1 Conformemente alla legislazione dell'UE, le borse di plastica sono considerate materiale da imballaggio ai sensi della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Tuttavia, non esistono normative o politiche dell'UE che riguardino nello specifico le borse di plastica. Alcuni Stati membri hanno elaborato politiche per ridurre l'uso che si sono rivelate estremamente efficaci, ma è anche vero che molti altri non hanno intrapreso alcuna azione in materia.

2.2 La proposta mira a ridurre il consumo delle borse di plastica di spessore inferiore a 50 micron (0,05 millimetri) nell'Unione europea. Per stabilire con esattezza l'oggetto della direttiva, il testo concerne le borse di plastica sottili, in materiale leggero, che vengono distribuite alle casse dei punti vendita e usate per trasportare i prodotti acquistati nei supermercati e in altri negozi.

2.3 Le difficoltà legislative nella definizione e nel conseguimento di un obiettivo di riduzione su scala europea, applicabile a tutti gli Stati membri, hanno notevolmente contribuito a peggiorare la situazione. Invece di fissare un obiettivo comune a livello UE che riduca significativamente il numero di borse di plastica in circolazione, si preferisce 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 tempo stesso, di stabilire i propri obiettivi di riduzione e di scegliere le misure da adottare per conseguirli. Tali misure, però, non dovrebbero condurre ad un aumento globale della produzione di imballaggi.

2.4 L'Unione europea non è stata granché efficace nel coordinare una politica che possa dare una risposta unica alla soluzione dei problemi causati dalla trasformazione delle borse di plastica in immondizia. L'Italia, ad esempio, intende vietarne l'uso, mentre l'Austria si oppone ad una proposta del genere per motivi giuridici. Altri paesi, quali la Danimarca, l'Irlanda e la Bulgaria, hanno introdotto una tassa sulle borse di plastica. Il Regno Unito intende applicare, nel 2015, una tassa limitata che colpirà i punti vendita al dettaglio con più di 250 dipendenti. In Francia, Germania, Portogallo, Ungheria e nei Paesi Bassi i dettaglianti hanno cominciato a far pagare le borse di plastica.

3. Contesto e sintesi della proposta della Commissione

3.1 Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di consultare il Comitato economico e sociale europeo in base agli articoli 114, paragrafo 3, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito alla proposta di modifica della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero.

3.2 La Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto al fine di preparare la proposta legislativa⁽¹⁾. In base a tale valutazione, nel 2010 ciascun cittadino dell'UE ha usato 198 borse di plastica, delle quali il 90% circa era di materiale leggero; queste ultime vengono riutilizzate meno frequentemente e rischiano più facilmente di trasformarsi in immondizia.

3.3 Sempre secondo queste stime, nel 2010 nell'UE oltre 8 miliardi di borse di plastica si sono trasformate in immondizia. Si tratta di rifiuti che vanno a depositarsi prevalentemente nell'ambiente marino, e di conseguenza grandi quantità di borse di plastica si accumulano nei nostri mari. Anche nei paesi che non si affacciano sul mare, le borse di plastica vengano trasportate fino agli oceani da fiumi e corsi d'acqua. Siccome la durata di vita di una borsa di plastica può arrivare a centinaia di anni, questa situazione rappresenta un'enorme sfida globale in quanto costituisce una fonte di inquinamento e colpisce i nostri ecosistemi oceanici.

3.4 Stando all'analisi della Commissione, il consumo di queste borse di plastica varia notevolmente, passando da una media di quattro pro capite l'anno in Finlandia e Danimarca a 466 in Polonia, Portogallo e Slovacchia.

4. Osservazioni generali e particolari

4.1 Nel suo parere sul tema *Libro verde — Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente* (NAT/600, relatore Zboril), il CESE ha messo in evidenza il grave problema causato dai rifiuti di plastica in generale e ha raccomandato una serie di azioni chiave per combattere tutti i tipi di inquinamento dovuti alla plastica⁽²⁾.

⁽¹⁾ Valutazione d'impatto in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero (COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)).

⁽²⁾ Parere in merito al *Libro verde — Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente*, GU C 341 del 21.11.2013, pagg. 59-66.

4.2 Una drastica riduzione delle borse di plastica contribuirà ad alleggerire la pressione sulla biodiversità, in particolar modo sull'ambiente marino, in linea con la strategia europea sulla biodiversità volta a mettere fine alla perdita di biodiversità e di servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020.

4.3 Per almeno 267 specie diverse sono stati registrati casi in cui gli animali sono rimasti impigliati nei resti di borse di plastica o hanno ingerito tali rifiuti presenti nei mari. Nel mare del Nord è stata rilevata la presenza di plastica nello stomaco del 94 % degli uccelli. Le borse di plastica sono state trovate anche nello stomaco di diverse specie marine a rischio.

4.4 Tra le disfunzioni che contribuiscono ad aggravare il problema figurano le seguenti:

- cattivo funzionamento del mercato e scarsa sensibilizzazione dei cittadini;
- carenze nell'applicazione e nel recepimento del quadro legislativo esistente in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio;
- mancata definizione di obiettivi concreti per ridurre in modo sensibile l'uso delle borse di plastica leggere;
- mancanza della volontà politica, in numerosi Stati membri, di risolvere il problema attraverso obiettivi significativi.

4.5 D'altra parte, le enormi differenze tra gli Stati membri per quanto concerne il consumo pro capite di borse di plastica in materiale leggero sono la prova che è possibile ridurre radicalmente l'uso in un lasso di tempo relativamente breve, a condizione che vi sia la volontà politica di passare all'azione. Nel caso dell'Irlanda, ad esempio, la riduzione delle borse di plastica ha raggiunto l'80 % quando è stata introdotta una tassa ai punti vendita.

4.6 Se non verranno prese misure efficaci, si prevede che il numero delle borse di plastica sul mercato dell'UE-27 passerà da 99 miliardi nel 2010 a 111 miliardi nel 2020 ⁽³⁾. In assenza di un'azione immediata ed efficace che limiti l'uso delle borse di plastica e risolva il problema delle immondizie ad esso collegato, vi saranno conseguenze gravi per l'ambiente e i cittadini, tanto all'interno quanto al di fuori dell'UE, ma anche per le industrie di riciclaggio della plastica, gli enti pubblici, il settore della pesca, il turismo e le imprese locali.

4.7 Numerosi gruppi ambientalisti affermano chiaramente che la proposta della Commissione è debole, in quanto all'articolo 1, paragrafo 2 si afferma che «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», senza che venga fissato un chiaro obiettivo di prevenzione.

4.8 È evidente, inoltre, che le direttive basate unicamente sulla responsabilità degli Stati membri, le quali non prevedono precise sanzioni in caso di non applicazione, sono notevolmente meno efficaci.

4.9 La fissazione di un obiettivo quantitativo di prevenzione dell'uso di borse di plastica in materiale leggero permetterebbe di stabilire un obiettivo chiaro e un parametro per gli Stati membri che potrebbe essere monitorato e, se necessario, reso vincolante. D'altro canto, questo darebbe agli Stati membri un certo grado di flessibilità nella scelta dei mezzi da applicare per il raggiungimento di tale obiettivo. Tra gli strumenti a disposizione potrebbero figurare incentivi economici, come ad esempio tasse o prelievi, campagne di sensibilizzazione dei consumatori o misure regolamentari oppure una combinazione di tutti questi strumenti, in funzione delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro. Nella valutazione d'impatto è stato preso in considerazione un obiettivo di prevenzione di 35 borse pro capite l'anno. Tale obiettivo si baserebbe sul consumo medio di borse di plastica in materiale leggero nel 25 % degli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori nel 2010 e potrebbe pertanto essere considerato un parametro ragionevole e realizzabile per altri paesi. Se questo potesse trasformarsi in un obiettivo di prevenzione a livello UE, si avrebbe una riduzione dell'80 % nel consumo di borse di plastica monouso nell'UE, il che corrisponde a quello che dovrebbe essere l'obiettivo minimo.

4.10 Dalla valutazione d'impatto condotta dalla Commissione si evince che le misure destinate a ridurre il consumo di borse di plastica monouso non avrebbero effetti inaccettabili sull'economia o sull'occupazione.

La Commissione conclude affermando che:

- vi sarà una diminuzione del numero di persone occupate nella produzione di **borse di plastica monouso**;
- tuttavia, si registrerà probabilmente un aumento nel numero delle persone addette alla fabbricazione di **borse di plastica multiuso, borse in materiale cartaceo e sacchi per pattumiere**;
- stando alla relazione PRODCOM del 2011 cui si fa riferimento nella valutazione d'impatto, nel 2006 un terzo delle borse di plastica in materiale leggero è stato importato, principalmente dall'Asia. Nella stessa relazione si afferma che da allora una parte considerevole della produzione è stata delocalizzata in Asia. A titolo di esempio si cita il fatto che, nel Regno Unito, quasi il 98 % di queste borse viene importato dall'estremo oriente;

⁽³⁾ Dati basati su PRODCOM, banca dati dell'Eurostat che fornisce statistiche sulla produzione di beni manufatti (cfr. la valutazione d'impatto della Commissione, punto 2.4).

-
- nella relazione si sottolinea che nei paesi dell'UE la fabbricazione tende ad orientarsi verso la produzione di «borse leggermente più spesse»;
 - nella valutazione d'impatto si afferma inoltre che non vi saranno effetti aggiuntivi sull'occupazione (pag. 86). Si sottolinea infine che la maggior parte dei fabbricanti producono borse di plastica di diverse dimensioni e che le azioni per ridurre il numero di borse in materiale leggero potrebbero far aumentare la domanda di borse riutilizzabili, determinando in tal mondo la creazione di nuovi posti di lavoro.

Bruxelles, 26 febbraio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
