

Bruxelles, 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione di sintesi della consultazione dei portatori di interessi

che accompagna il documento

**Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla
riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

Relazione di sintesi della consultazione dei portatori di interessi in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

1. Introduzione

La attività di consultazione qui descritte hanno raccolto i punti di vista, le preoccupazioni e le idee dei diversi portatori di interessi in merito ai mezzi migliori per conseguire una riduzione dei rifiuti marini, in particolare quelli prodotti dalla plastica monouso e dagli attrezzi da pesca abbandonati, persi o altrimenti dismessi. I risultati della consultazione sono stati presi in considerazione nella strategia sulla plastica della Commissione¹ e nella valutazione dell'impatto della plastica monouso e degli attrezzi da pesca.

2. Procedura di consultazione e inclusione di altre fonti di informazione

La consultazione ha incluso le seguenti attività:

- due seminari con i portatori di interessi sulla plastica monouso, il 16 giugno e il 14 settembre 2017;
- la consultazione aperta/osservazioni sulla valutazione d'impatto iniziale;
- interviste/una consultazione ad hoc dei portatori di interessi;
- l'Eurobarometro speciale n. 468 (CE, 2017)² e l'Eurobarometro Flash n. 388, (CE, 2014)³;
- la consultazione pubblica online "Ridurre i rifiuti marini: interventi per i prodotti di plastica monouso e gli attrezzi da pesca", dal 15 dicembre 2017 al 12 febbraio 2018;
- la conferenza dei portatori di interessi intitolata "Reinventare la plastica",⁴ tenutasi il 26 settembre 2017, con una sessione specifica sui rifiuti marini e sulla plastica monouso;
- la conferenza della piattaforma europea dei portatori di interessi per l'economia circolare del 20 febbraio 2018, che ha compreso una sessione sui rifiuti marini.

3. Sintesi dei risultati della consultazione dei portatori di interessi

3.1 Seminari e conferenze dei portatori di interessi

I partecipanti ai seminari sulla plastica monouso hanno in generale concordato che gli articoli di plastica per essere considerati monouso dovrebbero soddisfare i seguenti criteri (con alcune

¹ COM(2018) 28 final del 18.1.2018, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

²

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/en/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156/>

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_en

eccezioni): ampia diffusione nell'ambiente marino, breve fase d'utilizzo, consumo prevalente fuori casa, ed esistenza di alternative riutilizzabili o non plastiche.

Sono state individuate le cause alla radice della dispersione della plastica monouso, tra cui bassi livelli di riutilizzo e di riciclaggio, progettazione dei prodotti, materiali e comportamento dei consumatori. Si è ritenuto che la mancanza di misure normative potesse essere considerata una delle principali cause.

Sono state discusse misure normative e volontarie, tra cui: incentivi a produttori e consumatori (finanziari e comportamentali); una migliore raccolta dei rifiuti di plastica; l'introduzione di norme, divieti e obblighi relativi alla progettazione dei prodotti e alla comunicazione dei rifiuti. Le parti consultate si sono dichiarate favorevoli a un obiettivo di prevenzione dei rifiuti a livello di UE e alla cooperazione tra i portatori di interessi per sviluppare un approccio olistico alla plastica monouso. Tra le altre possibili misure figuravano la modifica della direttiva quadro sui rifiuti, integrata da un migliore rispetto della gerarchia dei rifiuti, da appalti pubblici verdi e da accordi volontari.

Le discussioni in merito alle misure di limitazione hanno evidenziato che:

- esistono poche prove dell'efficacia delle campagne di sensibilizzazione, e che queste, se non accompagnate da altre misure, non sono sufficienti;
- i divieti possono rappresentare un mezzo utile per esigere la riprogettazione di specifici articoli di basso valore, ma se introdotti a livello nazionale possono interferire con il mercato unico;
- il calendario di attuazione deve garantire che i materiali di sostituzione rispettino le norme e che i consumatori siano preparati;
- la tassazione rappresenta un'efficace misura preventiva per influenzare il comportamento dei consumatori, generando al tempo stesso entrate. I rappresentanti dell'industria di settore hanno sottolineato che è necessario adottare un approccio legislativo per garantire condizioni concorrenziali di parità;
- la fissazione di obiettivi di riduzione per determinati articoli è stata considerata in generale una misura adeguata;
- un'opzione alternativa consiste nel garantire che nessun articolo di plastica monouso sia fornito a titolo gratuito presso i punti vendita.

3.2 Osservazioni sulla valutazione d'impatto iniziale

Dai 28 contributi pervenuti è emerso un forte sostegno all'intervento a livello di UE. I dettaglianti e i produttori hanno inoltre espresso una preferenza per le iniziative volontarie rispetto alle misure normative. Il settore privato ha sottolineato l'importanza della sostenibilità economica del riciclaggio, l'inadeguata applicazione delle norme esistenti e la presenza di lacune normative. Molti hanno evidenziato la necessità di un approccio circolare o un approccio del ciclo di vita a sostegno della prevenzione e hanno auspicato incentivi all'innovazione e l'eliminazione delle barriere normative nazionali.

Si pensa che la diversità della **plastica monouso** richieda il ricorso ad approcci differenziati a seconda che i rifiuti di plastica nell'ambiente marino provengano da articoli 1) che possono essere riciclati o 2) per i quali esistono alternative sostenibili. Per gli articoli già raccolti, i regimi di responsabilità estesa del produttore hanno suscitato un grande interesse. Diversi contributi hanno fatto riferimento al successo del sistema di cauzione-rimborso (ad es. per le bottiglie), sebbene alcuni abbiano richiamato l'attenzione sulle implicazioni economiche negative e potenzialmente sproporzionate per i dettaglianti. Tra i fattori ritenuti essenziali per il successo di questi sistemi figurano l'efficienza degli attuali sistemi di gestione dei rifiuti, il comportamento dei consumatori, le infrastrutture locali, il potenziale di riutilizzo degli articoli e l'applicazione della normativa. Per quanto riguarda gli articoli che potrebbero essere sostituiti da alternative più sostenibili, i dettaglianti hanno affermato che i migliori risultati sarebbero ottenibili a livello dei consumatori attraverso la sensibilizzazione e incentivi positivi. Si è raccomandato di usare prudenza nell'utilizzo della plastica biodegradabile; a tale proposito diverse parti hanno auspicato maggiore chiarezza per i consumatori, nelle informazioni e sull'etichetta. I rappresentanti delle imprese hanno evidenziato che qualsiasi restrizione deve tener conto degli oneri amministrativi e delle esigenze del mercato unico.

Per quanto riguarda gli **attrezzi da pesca**, le osservazioni hanno messo in evidenza principalmente tre aspetti: 1) lo scenario di riferimento e le relative ipotesi; 2) le opzioni strategiche e 3) il questionario su cui si sono basate le interviste.

A seguito delle osservazioni ricevute e di ulteriori altre fonti, il tasso di perdita degli attrezzi di plastica per la pesca e l'acquacoltura nei mari europei nello scenario di riferimento è stato ridotto dal 30 al 15%. È stata inoltre riesaminata la ponderazione dei rifiuti di plastica tra acquacoltura e pesca: inizialmente (in base ai dati norvegesi) era stato attribuito il 77% all'acquacoltura e il 23% alla pesca, tuttavia, per rispecchiare più accuratamente la quantità di pescato e la produzione dell'acquacoltura nell'UE-28, questi valori sono stati modificati, attribuendo il 60% all'acquacoltura e il 40% alla pesca. Le osservazioni hanno indotto ad includere nello scenario di riferimento un'ipotesi di piena attuazione della direttiva riveduta relativa agli impianti portuali di raccolta, del regolamento sul controllo e della direttiva quadro sui rifiuti.

Le quattro opzioni strategiche valutate sono state: 1) responsabilità estesa del produttore senza sistema di cauzione-rimborso; 2) responsabilità estesa del produttore con sistema di cauzione-rimborso; 3) definizione di obiettivi (obiettivi di riciclaggio); e 4) materiali alternativi e progettazione del prodotto. Le osservazioni hanno sottolineato l'importanza della quantificazione dell'impatto, che è stata integrata quanto più possibile.

3.3 Interviste/consultazione ad hoc

Più di 30 interviste hanno contribuito ad analizzare il problema della **plastica monouso** e valutare l'impatto delle misure d'intervento. Le interviste hanno cercato di dare forma e testare le possibili misure, analizzarne la fattibilità tecnica e i probabili effetti. Sono stati raccolti dati specifici su rendimento, costi e modalità in cui tali elementi potrebbero variare a seguito di eventuali misure d'intervento.

In tutti i gruppi di portatori di interessi è stata evidenziata l'importanza della disponibilità e della funzionalità di alternative non plastiche monouso o multiuso e i potenziali costi a carico dei fabbricanti per sostituire la plastica con un altro materiale. La consultazione con i gestori dei sistemi di ricarica multiuso e con le società di gestione delle risorse idriche hanno contribuito a capire meglio gli aspetti operativi e le criticità.

Per quanto riguarda gli **attrezzi da pesca**, le 16 interviste dirette e le 15 interviste via e-mail e per telefono hanno raccolto contributi per la descrizione, la quantificazione e la valutazione delle quattro opzioni strategiche.

I portatori di interessi hanno concordato che occorre ridurre i rifiuti di plastica nell'ambiente marino derivanti dalle attività di pesca e dall'acquacoltura e che è necessaria un'azione politica, anche a livello di UE. La maggioranza ha ritenuto che le quattro opzioni strategiche proposte fossero la scelta giusta, pur sottolineando le criticità nell'attuare, far rispettare e monitorare le politiche e le misure a livello di UE.

La responsabilità estesa del produttore, con o senza sistema di cauzione-rimborso, è stata considerata l'opzione strategica più vantaggiosa, poiché è in grado di coprire i costi per la cernita, lo smontaggio e il trasporto e di pagare le operazioni di recupero. Un sistema di cauzione-rimborso creerebbe un incentivo economico a riportare in porto gli attrezzi a fine vita. Si è espresso il timore che un tale sistema penalizzi i pescatori i cui attrezzi vanno persi e non sono recuperabili e crei incentivi a ripescare gli attrezzi intatti appartenenti ad altri. Si è ripetutamente fatto riferimento ai casi esemplari di Islanda, Norvegia e Danimarca. Gli obiettivi di riciclaggio sono stati considerati positivi perché dirottano agli impianti di riciclaggio gli attrezzi a fine vita altrimenti destinati alla discarica o all'inceneritore. È necessaria una migliore diffusione sul mercato dei materiali riciclati provenienti dalla pesca e dell'acquacoltura e si dovrebbero utilizzare i finanziamenti pubblici o relativi alla responsabilità estesa del produttore per creare una posizione concorrenziale per i materiali riciclati dell'industria dell'imballaggio. La plastica biodegradabile è stata ritenuta troppo costosa e non ancora molto diffusa, in particolare quella biodegradabile in acqua salata e a grandi profondità. Inoltre, alcuni portatori di interessi hanno evidenziato che il materiale biodegradabile potrebbe incoraggiare i pescatori a gettare gli attrezzi da pesca di plastica in mare anziché riportarli in porto.

3.4 Consultazioni dell'Eurobarometro

Dalle consultazioni dell'Eurobarometro del 2014 è emerso il sostegno dei cittadini europei⁵ ad un obiettivo a livello di UE volto a ridurre i rifiuti marini. Nel sondaggio speciale Eurobarometro n. 468 (CE, 2017)⁶ il 33% degli intervistati riteneva che l'inquinamento marino costituisca il problema ambientale più importante. Il 72% ha dichiarato di usare meno borse in plastica monouso e il 38% di averle ridotte negli ultimi 12 mesi. Tra l'89 e il 94% riteneva che le seguenti misure fossero importanti:

⁵ Sono stati intervistati 26 595 cittadini europei di 28 Stati membri nel periodo compreso tra il 3 e il 7 dicembre 2013.

⁶ Sono stati intervistati 27 881 cittadini europei di 28 Stati membri nel periodo compreso tra il 23 settembre e il 2 ottobre 2017.

- prodotti progettati per facilitare il riciclaggio della plastica;
- sforzi da parte dell'industria di settore e dei dettaglianti volti a ridurre gli imballaggi di plastica;
- formazione sui metodi per ridurre i rifiuti di plastica; e
- dotazione da parte delle autorità locali di nuovi e migliori centri di raccolta dei rifiuti di plastica.

Per il 61% degli intervistati è importante che i consumatori paghino un sovrapprezzo per i prodotti di plastica monouso. In tutta l'UE sono sempre più numerosi i cittadini che ritengono che le decisioni in materia di tutela ambientale dovrebbero essere adottate congiuntamente all'interno dell'UE.

3.5 Consultazione pubblica aperta

La consultazione pubblica online⁷ “Ridurre i rifiuti marini: interventi per i prodotti di plastica monouso e gli attrezzi da pesca “ (tenutasi dal 15 dicembre 2017 al 12 febbraio 2018) ha ricevuto 1 807 risposte.

I danni al benessere degli animali, i rischi per la salute umana e l'impatto sui servizi ecosistemici sono stati considerati i tre problemi più importanti connessi ai rifiuti marini e alla plastica monouso. Il 95% dei partecipanti ha concordato sia sulla necessità sia sull'urgenza di un'azione in materia di plastica monouso. La maggior parte è del parere che l'UE dovrebbe sostenere strumenti obbligatori a livello mondiale o di UE. Le autorità pubbliche non condividono questo punto di vista, osservando che alcune misure dovrebbero essere attuate a livello di UE, altre a livello locale o nazionale.

Gli argomenti a favore di una riduzione della plastica monouso nell'ambiente, con tappi, coperchi e bottiglie per bevande in cima all'elenco delle priorità, hanno ricevuto un forte sostegno. Per quanto riguarda le misure, i partecipanti si sono dichiarati favorevoli alla pulizia delle spiagge, al recupero attivo dei rifiuti dal mare e alla regolare quantificazione dei rifiuti marini e sulle spiagge. L'industria del settore e le associazioni di categoria sono state le sole a non essersi espresse a favore del recupero attivo di rifiuti dal mare.

Molti partecipanti hanno indicato un calo dell'uso personale di borse di plastica in materiale leggero, bottiglie per bevande, tappi e coperchi. Il consumo di pacchetti di patatine e di dolci è quello che è variato di meno. La grande maggioranza ha attribuito queste riduzioni alla crescente consapevolezza degli effetti ambientali della plastica monouso. È parso che i partecipanti fossero molto propensi a ridurre il consumo di bottiglie di plastica e più della metà ha indicato di averlo già fatto. Il 77% sarebbe disposto a pagare una piccola somma supplementare nel quadro di un sistema di cauzione-rimborso per le bottiglie di plastica. Hanno ricevuto ampio consenso (93%) le politiche volte a eliminare gradualmente le stoviglie di plastica monouso a favore di quelle biodegradabili o riutilizzabili, anche con un lieve aumento dei prezzi; i rappresentanti dell'industria del settore e delle associazioni di categoria non erano dello stesso avviso quanto al prezzo extra, pur rimanendo favorevoli all'eliminazione graduale della plastica monouso.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf (in inglese).

Si è delineata una posizione nettamente favorevole (91%) alle norme che impongono ai produttori di sigarette di contribuire finanziariamente ai costi per ripulire l'ambiente dai mozziconi. L'industria del settore e le associazioni di categoria si sono dimostrate relativamente più riluttanti. Il 79% dei partecipanti ha sostenuto una proposta simile per i produttori di articoli sanitari.

I sistemi di cauzione-rimborso sono stati considerati la risposta più appropriata (47%) per le bottiglie per bevande, seguiti dagli obiettivi di riduzione dell'uso (33%). I partecipanti hanno evidenziato gli elevati tassi di restituzione (circa il 90%) della cauzione e l'alta qualità delle risultanti materie prime per la produzione. Tuttavia, i dettaglianti hanno segnalato potenziali ripercussioni economiche e operative, in particolare per i piccoli negozi, e hanno auspicato l'attuazione di sistemi nazionali ad hoc.

Un minore sostegno è stato registrato nei confronti dei requisiti minimi di progettazione (20%), che non sono appoggiati dai rappresentanti del settore. Per la plastica monouso che potrebbe essere sostituita da alternative più sostenibili, come i bastoncini cotonati e le stoviglie, i partecipanti sostengono un'azione legislativa e obiettivi di riduzione dell'uso. Hanno considerato adeguato adottare misure legislative analoghe anche per prodotti per i quali non esistono ovvie soluzioni alternative, come i mozziconi di sigaretta e gli assorbenti igienici. Per gli articoli che rientrano nella categoria di plastica monouso hanno ritenuto altrettanto idonei i regimi di responsabilità estesa del produttore.

340 persone hanno risposto alla sezione della consultazione pubblica online dedicata alla pesca. Il 95% ritiene necessaria e urgente un'azione mirata a ridurre la quantità di rifiuti marini. In particolare per gli attrezzi da pesca, il 79% reputa necessario e urgente passare all'azione. Le ripercussioni dei rifiuti marini sulla pesca e sull'acquacoltura sono considerate dal 100% delle organizzazioni della pesca (e dal 53% complessivamente) abbastanza o molto importanti. L'84% dei partecipanti considera importanti o molto importanti le spese di recupero dei rifiuti.

L'80% vede nei pescatori le figure chiave del cambiamento, in quanto sono coloro che utilizzano direttamente gli attrezzi. Anche il ruolo dell'UE, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali e delle organizzazioni della pesca è ritenuto di rilievo. Sorprende constatare che il settore privato è percepito come meno importante, nonostante il ruolo che potrebbe svolgere nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore.

La maggioranza ha affermato che “alcuni “ attrezzi vengono persi (si va dal 28% per le sciabiche al 54% per le reti da imbrocco) o dismessi (dal 22% per le sciabiche al 43% per le lenze e i cordoncini).

Le quattro misure che si privilegiano sono: 1) incentivi a riportare a riva i rifiuti recuperati in mare e gli attrezzi a fine vita (88%), 2) migliori strutture per la raccolta e la cernita a bordo delle navi e presso i porti (70%), 3) incentivi/finanziamenti alle operazioni di recupero (68%) e 4) una migliore applicazione delle norme esistenti (67%).

Nelle parti del questionario a testo libero i portatori di interessi hanno anche proposto l'adozione di regimi di responsabilità estesa del produttore, richiesto maggiori sanzioni in caso di inquinamento, spiegato il rischio e l'inefficienza associati alle operazioni di recupero, sottolineato l'importanza della formazione dei pescatori, auspicato la marcatura degli attrezzi, evidenziato che ingenti spese portuali determinano un maggiore abbandono degli attrezzi in mare e invitato a creare idonei impianti portuali.

Nel determinare quali ulteriori misure mirate incentiverebbero a riportare a riva gli attrezzi, i partecipanti privilegiano (59%) l'imposizione di un sistema di cauzione-rimborso ai pescatori o (53%) regimi di responsabilità estesa del produttore, compresa una tassa sugli attrezzi. Alcuni hanno espresso timori che un sistema di cauzione-rimborso punisca i pescatori che non possono richiedere il rimborso della cauzione per aver perso involontariamente gli attrezzi o per gli attrezzi irrecuperabili.

3.6 Conferenze

In occasione di una conferenza intitolata “Ripensare la plastica “ (Bruxelles, 26 settembre 2017), i portatori di interessi hanno suggerito che per conseguire l'obiettivo di riduzione del 50% dei rifiuti marini votato dal Parlamento europeo fosse necessario attuare un'ambiziosa strategia a livello di UE con misure strategiche specifiche per i diversi articoli di plastica monouso.

Sono stati proposti obiettivi vincolanti di riduzione del consumo da raggiungere entro tempi realistici. Tra le misure idonee identificate figurano gli incentivi al consumatore, i sistemi di cauzione-rimborso e le infrastrutture di riciclaggio. Occorre non solo concentrarsi sugli articoli, ma anche affrontare le fonti e i percorsi dei rifiuti marini. I portatori di interessi hanno fatto notare gli scarsi risultati ottenuti dalle iniziative di sensibilizzazione pubblica, dovuti a campagne dotate di risorse insufficienti. Gli appalti verdi sono stati ritenuti un mezzo valido per promuovere la domanda di alternative alla plastica monouso.

La conferenza 2018 dei portatori di interessi dell'economia circolare⁸ (20-21 febbraio 2018) ha fornito ulteriori spunti per le azioni da intraprendere sul fronte della plastica nell'ambiente marino.

3.7 Conclusioni

È ritenuto opportuno adottare misure distinte in funzione dei diversi articoli di plastica monouso. Varie misure sono state discusse in base alla legislazione vigente e alla disponibilità di alternative sostenibili. In linea generale, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono stati giudicati favorevolmente. L'industria e i rappresentanti del settore hanno evidenziato i costi impliciti di alcune misure e l'importanza di esserne a conoscenza prima di intraprendere qualsiasi azione. Sono stati appoggiati inoltre gli approcci legislativi. Gli obiettivi di riduzione hanno riscosso successo, ma a determinate condizioni di attuazione (ad esempio obiettivi con scadenze precise).

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf.

Si reputa necessario adottare ulteriori misure e politiche per conseguire gli obiettivi generali dell'UE. I portatori di interessi si sono detti disposti a pagare per alternative più sostenibili alla plastica monouso o a versare tasse come sanzione per l'utilizzo. Le campagne di sensibilizzazione sono state considerate misure complementari ad altre misure normative e volontarie.

Per quanto riguarda gli attrezzi da pesca, i portatori di interessi hanno indicato che è necessario e urgente intervenire. Le opzioni strategiche di responsabilità estesa del produttore e dei sistemi di cauzione-rimborso sono state giudicate favorevolmente, così come la creazione di migliori impianti portuali di raccolta. La responsabilità estesa del produttore combinata con un sistema di cauzione-rimborso è ritenuta una soluzione valida in termini di costi-benefici e utile a raggiungere l'obiettivo di riduzione del livello di plastica nei mari europei annunciato nella strategia sulla plastica.