



EPPA

European Paper Packaging Alliance

Alleanza Europea per gli Imballaggi in Carta

Audizione informale presso le Commissioni Ambiente (VIII) e Attività Produttive (X) della Camera dei Deputati di Antonio D'Amato, Presidente della European Paper Packaging Alliance (EPPA), sullo stato dei negoziati interistituzionali relativi alla proposta di Regolamento su Imballaggi e Rifiuti di Imballaggio, che modifica il regolamento 2019/1020/UE sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e la direttiva 2019/904/UE sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, e abroga la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (COM(2022) 677 final e relativi allegati)

15 novembre 2023

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati, Vi ringrazio per l'invito a questa audizione avente a oggetto la proposta di revisione del Regolamento europeo in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio. Progetto di revisione per il quale il Governo e le diverse forze politiche italiane si sono già fortemente impegnate, mostrando grande compattezza e capacità di fare sistema in nome della salvaguardia delle eccellenze italiane e delle centinaia di migliaia di operatori e di imprese dei vari settori economici, che verrebbero fortemente impattate da tale proposta della Commissione Europea.

L'Alleanza Europea per l'Imballaggio in Carta (EPPA), che ho il privilegio di presiedere, è una coalizione a livello europeo che rappresenta la catena del valore dell'imballaggio in carta: dalle foreste, all'industria della carta e degli imballaggi per alimenti e servizi di ristorazione. EPPA condivide lo spirito della proposta presentata a novembre del 2022 dalla Commissione europea, volta a una maggiore razionalizzazione della produzione e gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti in un'ottica di promozione dell'economia circolare, e sostiene fortemente una transizione verde sostenibile, che punti al raggiungimento degli obiettivi climatici e di circolarità fissati dall'Europa e dagli Stati Membri senza però compromettere la competitività dell'industria europea, la salute del consumatore e la salvaguardia del pianeta stesso.

Le settimane a venire saranno cruciali sia per il Parlamento Europeo che per il Consiglio dell'UE, che saranno chiamati a definire le rispettive posizioni sulla proposta di Regolamento. Sul fronte parlamentare, il voto della Commissione Ambiente del Parlamento Europeo (ENVI), del 24 ottobre 2023, non ha risolto le problematiche esistenti, anzi, per alcuni versi le ha ampliate. E anche il negoziato in corso a livello tecnico in Consiglio fra gli Stati Membri si sta rivelando estremamente complesso. Per questa ragione, in preparazione al voto del Parlamento Europeo, che si terrà durante la sessione plenaria del 22 novembre, e alla luce della volontà della Presidenza spagnola di chiudere rapidamente i negoziati fra gli Stati Membri per ottenere un orientamento generale già durante il Consiglio Ambiente del 18 dicembre, ritengo essenziale sollevare la questione anche in questa sede per ribadire la forte preoccupazione, già più volte espressa, per i possibili gravi danni all'economia e ai settori chiave della struttura produttiva del nostro Paese. Se approvato senza modifiche, il testo attuale potrebbe, infatti, compromettere l'intero sistema delle eccellenze italiane, a partire dalla filiera nazionale del food (agricoltura, industria, distribuzione, ristorazione) che ha un fatturato annuo di 607 miliardi di euro, 1,3 milioni di imprese e 3,6 milioni di addetti. Una filiera che negli ultimi dieci anni ha aumentato il suo fatturato in termini reali del 12% e

gli addetti del 10,8%. Inoltre, il fatturato della filiera del food italiano ha un valore pari al 31,8% del valore del Pil. Pochi numeri che rendono evidente perché è un patrimonio nazionale da tutelare e valorizzare, rientrando a pieno titolo nel perimetro dell'interesse nazionale.

Dalla prima Direttiva UE sugli Imballaggi e Rifiuti di Imballaggio (1994), la nostra catena del valore – quella che comprende i produttori di imballaggio, di materie prime e dei relativi macchinari, fino agli utilizzatori degli imballaggi e degli operatori del riciclo, che ne assicurano la corretta gestione del fine vita – ha collaborato strettamente con le Istituzioni dell'UE e gli Stati Membri per creare il sistema di economia circolare più avanzato al mondo, considerato il miglior standard di riferimento a livello globale. Per il quale l'Italia è capofila assoluto. L'UE ha raggiunto questo livello di eccellenza attraverso decenni di duro lavoro e decine di miliardi di euro di investimenti per migliorare la raccolta, la selezione e il riciclo di qualità.

L'imballaggio monouso di carta, in particolare, è realizzato con fibre di legno rinnovabili provenienti da foreste certificate e gestite in modo sostenibile. Il tasso di riciclaggio per carta e cartone nell'UE è il più alto tra tutti i materiali (81,6% Eurostat 2020), superando gli obiettivi fissati dall'UE per il 2025. In alcuni Stati Membri, come l'Italia, l'obiettivo dell'UE per il 2030 (85%) è già stato raggiunto con ampio anticipo.

Un risultato che è stato raggiunto dal nostro sistema nazionale e da altri Paesi, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con la fissazione a livello UE di target di riciclo che poi lasciavano le imprese e gli Stati membri liberi di decidere come perseguirli. E noi in Italia l'abbiamo perseguito in maniera efficace attraverso un lavoro comune fatto con CONAI e gli altri consorzi relativi ai diversi materiali. Nel nostro caso, quello della filiera di carta e cartone, un egregio lavoro fatto in tandem con COMIECO ci ha permesso di raggiungere il primato di riciclo europeo di imballaggi in carta e cartone con oltre 7 anni di anticipo rispetto agli obiettivi europei. Oggi, invece, ci troviamo di fronte ad un'inversione ad U, che rischia di essere determinata da questo Regolamento (non più una Direttiva), che non lascia più spazio alla neutralità tecnologica, ma impone per definizione il riuso come sistema da "premiare" rispetto al riciclo, che diventa, invece, un sistema da penalizzare e disincentivare.

Vi è, dietro a tutto questo, una totale sottovalutazione di quello che è il ruolo fondamentale dell'imballaggio nell'economia moderna, e - ancora più grave, se mi permettete - non viene fatta alcuna distinzione tra imballaggi alimentari e/o farmaceutici rispetto a quelli che non impattano su questi due mondi molto regolamentati e delicati. Dimenticando in questo modo

che le priorità per qualsiasi autorità pubblica oggi sono: la tutela della salute del consumatore; ridurre le emissioni di CO2 ed evitare lo spreco alimentare; evitare lo spreco di acqua e risorse scarse. Queste tre priorità, nel comparto alimentare, sono soddisfatte solo attraverso l'utilizzo di imballaggi monouso.

Il Regolamento proposto dalla Commissione rappresenta quindi un cambiamento a 180 gradi che prescinde da ogni valutazione scientifica e oggettiva e che penalizza anche prodotti – come gli imballaggi monouso in carta – realizzati con materia prima rinnovabile, certificata e pienamente riciclabile.

La carta è uno dei materiali più preziosi, è il più facile da riciclare e può avere fino a 25 nuove vite.

Le foreste certificate e gestite in modo sostenibile, inoltre, sono alla base dell'economia circolare europea. Infatti, la continua riforestazione europea garantisce un aumento netto anno su anno delle foreste disponibili, cresciute di 58.390 mq, e che permettono di segregare, ogni anno, il 20% delle emissioni totali di CO2 dell'Unione Europea, equivalenti a 806 milioni di tonnellate di CO2.

Allo stesso tempo, la legislazione dell'UE sui materiali a contatto con gli alimenti garantisce gli standard di sicurezza alimentare più elevati a livello mondiale. Ciò consente la protezione dell'integrità degli alimenti, ne riduce il rischio di deterioramento e degli sprechi alimentari, salvaguardando la salute dei consumatori. L'imballaggio svolge quindi un ruolo fondamentale nel garantire l'accesso al cibo ovunque e per tutti e contribuisce allo sviluppo di sistemi circolari e a basso tenore di carbonio.

Il Regolamento UE proposto presenta anche elementi positivi come l'eco-design, l'etichettatura armonizzata e misure per migliorare la raccolta. Tuttavia, ed è questo il punto centrale, sono ancora sul tavolo misure - come il divieto proposto sugli imballaggi monouso (Art. 22) e gli obiettivi obbligatori di riutilizzo su cibo e bevande (Art. 26) di cui vi parlerò più avanti - che, se approvati nella forma attuale, produrranno conseguenze negative non intenzionali come un significativo aumento delle emissioni di CO2, uno spreco ingiustificato di acqua potabile con un peggioramento significativo dello stress idrico in Europa e un rischio elevato per la salute dei consumatori.

Queste misure avranno un impatto severo sull'industria europea, sugli operatori agroalimentari e sui rivenditori, allo stesso tempo disottimizzando e smantellando l'intera infrastruttura dell'economia circolare.

Dobbiamo assicurarci – ritengo – che le ambizioni definite a livello UE siano basate sulla scienza e mirino a promuovere un uso più sostenibile ed efficiente delle risorse, senza mettere a rischio la sicurezza alimentare e la salute dei cittadini.

Le nostre osservazioni critiche alla linea assunta dalla Commissione europea si basano sui più recenti studi scientifici sul Ciclo di vita dei prodotti (LCA - Life Cycle Assessment) condotti da alcuni dei più prestigiosi istituti di ricerca indipendenti e basati su dati primari, certificati secondo gli standard ISO e validati da terze parti indipendenti. Come i due LCA realizzati da Ramboll, istituto di ricerca indipendente danese, uno dei principali consulenti della Commissione Europea sui temi dell'Economia circolare. Tutti studi che indicano inequivocabilmente i rischi associati all'imposizione di imballaggi riutilizzabili nei settori alimentare e dell'ospitalità, inclusi aumenti sostanziali nel consumo di acqua e nelle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Questi studi evidenziano chiaramente che passare da stoviglie monouso a base di carta a stoviglie riutilizzabili significherebbe aumentare le emissioni di CO<sub>2</sub> di 2,9 volte e il consumo di acqua potabile di 3,5 volte.

Il consumo di acqua nella sola ristorazione veloce passerebbe da 1 a oltre 4 miliardi di litri aggiuntivi.

Inoltre, ciò comporterebbe anche un enorme aumento di imballaggi di plastica non riciclabili sul mercato europeo (+300% di plastica per l'utilizzo dei nuovi sistemi all'interno dei ristoranti e +1.500% per l'asporto, come stimato dal rapporto Kearney sulla Ristorazione Informale e confermato ormai dalle evidenze empiriche sulla base del caso francese), invertendo così anni di sforzi per ridurre l'uso di soluzioni di imballaggio a base fossile e l'inquinamento da plastica.

Tali effetti indesiderati minerebbero chiaramente gli obiettivi del Green Deal dell'UE.

L'impatto sull'igiene alimentare, inoltre, sarebbe estremamente preoccupante. I risultati di altre ricerche relative alla sostituzione degli imballaggi monouso per il servizio alimentare con articoli riutilizzabili hanno riscontrato che la trasmissione di malattie da contaminazione alimentare rimane un pericolo grave per i consumatori, essendoci maggiori rischi di contaminazione incrociata all'interno dei sistemi di riutilizzo, a causa della necessità di pulizia, sanificazione, stoccaggio e trasporto multi-locazione. Inoltre, è di pubblico dominio che, in determinate condizioni di utilizzo, le attuali tecnologie di lavaggio delle stoviglie sono

inefficaci nell'eliminare patogeni e virus dalle stoviglie e in particolare da quelle in materiali plastici.

È quindi chiaro che vietare o ridurre l'utilizzo di imballaggi monouso per il servizio alimentare porterà a una maggiore persistenza e circolazione di patogeni alimentari nella catena alimentare umana e aumenterà i rischi di malattie alimentari.

Infine, da un punto di vista economico, la proposta di Regolamento porterà a un significativo aumento dei costi operativi, stimato tra i 15 e i 20 miliardi di euro all'anno, che avrà gravi ripercussioni sugli operatori economici e porterà a un aumento dei prezzi che impatterà inevitabilmente anche sui consumatori.

In sintesi, sia la scienza che i fatti mostrano chiaramente che, per gli imballaggi per alimenti e bevande, l'alternativa riutilizzabile sarebbe molto peggiorativa per l'ambiente, l'igiene e la sicurezza alimentare, così come per l'economia rispetto alle alternative monouso a base di carta, come identificato in dettaglio nel dossier che vi abbiamo presentato.

Per tali ragioni proponiamo di:

#### **Divieti di mercato (art.22 e allegato V)**

- Eliminare i divieti di cui all'allegato V, in particolare con riferimento ai punti 2, 3 e 4 (HORECA, ortofrutta e condimenti)
- In alternativa, prevedere un'esenzione ai divieti previsti dall'art. 22, per gli operatori economici che riescano a:
  - o predisporre adeguati sistemi di raccolta differenziata;
  - o dimostrare un'efficace raccolta differenziata finalizzata al riciclo di almeno l'85%, in peso, dei rifiuti di imballaggio immessi sul mercato, sulla base del materiale predominante.

#### **Riutilizzo (art. 26)**

- Eliminare gli obiettivi percentuali vincolanti, riguardanti alimenti e bevande, in particolare quelli legati all'asporto. In questi casi, il riutilizzo comporta rischi significativi per la sicurezza alimentare e la salute dei consumatori. In linea con la bozza di rapporto in fase di approvazione al Parlamento Europeo (e già sostenuto sia dalla commissione Ambiente che dalle commissioni Industria e Agricoltura – grazie all'impegno dei numerosi eurodeputati italiani, di tutti gli schieramenti,

impegnati sul dossier), gli obiettivi di riutilizzo sugli imballaggi da asporto e su altre bevande dovrebbero essere rimossi.

- Introdurre una deroga agli obiettivi di riutilizzo per garantire la coesistenza tra riciclo e riutilizzo, sulla base dei risultati conseguiti dagli Stati membri nella raccolta differenziata e nel riciclo.
- Eliminare, infine, la possibilità per la Commissione europea di introdurre ulteriori obiettivi percentuali vincolanti in futuro su altre categorie di prodotti tramite atti delegati. L'introduzione di nuovi obiettivi dovrebbe avvenire, eventualmente, solo attraverso la legislazione primaria, soggetta a un adeguato controllo da parte dei co-legislatori.

Per concludere, riteniamo che sia urgente il vostro contributo e il supporto di tutte le forze politiche per:

- **assicurare, nelle prossime ore, la presentazione e il sostegno ad emendamenti che vadano in questa direzione** in vista del voto in Parlamento europeo del prossimo 22 novembre.
- **Intensificare il dialogo con la Presidenza spagnola e con tutti i rappresentanti politici e governativi dei Paesi UE per consolidare le alleanze con gli altri Stati Membri** che, come l'Italia, non condividono le misure del Regolamento perché mancano di flessibilità e non riconoscono il principio di neutralità tecnologica essenziale per raggiungere obiettivi ambientali ambiziosi attraverso l'economia circolare.

La nostra industria è impegnata a continuare a migliorare l'Economia Circolare e a progredire nell'aumento della raccolta e del riciclo di qualità. Come in passato, anche per il futuro ci impegniamo ad investire in ricerca di base e innovazione, sia nelle tecnologie che nello sviluppo di nuovi materiali, al fine di ridurre la quantità di rifiuti da imballaggio e l'abbandono dei rifiuti, e per rendere l'Europa l'ecosistema più resiliente e sostenibile.

Un cambiamento di direzione nel quadro normativo contraddirebbe i progressi continui fatti negli ultimi anni, avrebbe un impatto negativo significativo sulla competitività europea, sulla ricchezza economica e sociale e bloccherebbe nuovi investimenti. Ancor più importante, questo cambiamento di direzione sarebbe pericoloso per la salute dei consumatori e dannoso per l'ambiente, contraddicendo gli obiettivi climatici dell'Europa.

# SINGLE-USE VS MULTIPLE-USE

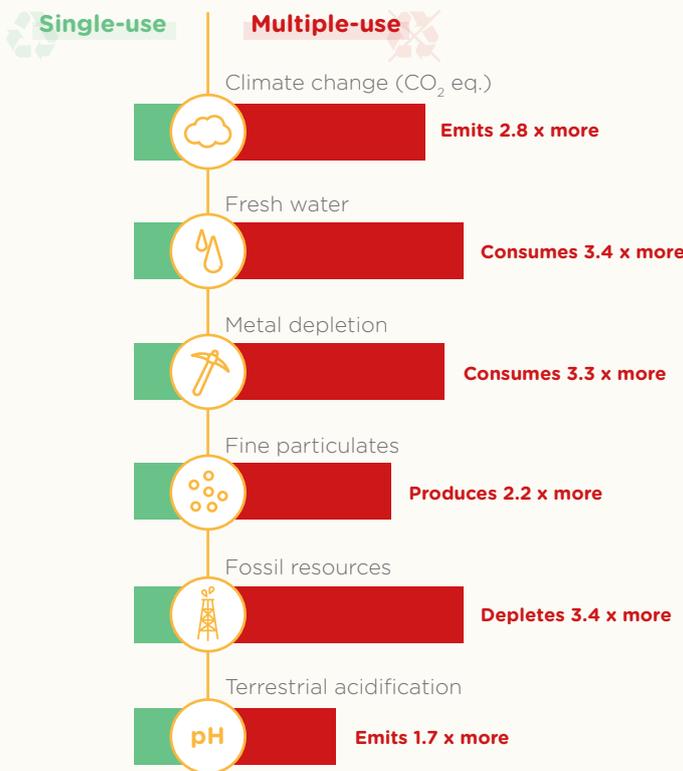
This LCA meets ISO standards and has been independently assessed by Germany's TÜV (technischer Überwachungsverein).

## SINGLE-USE PAPER PACKAGING: THE EVIDENCE-BASED ENVIRONMENTAL SOLUTION.

Reusing tableware seems intuitively better for the environment. Considering all impacts, however, this is often not the case.

Thanks to a certified and 3rd party reviewed comprehensive Life Cycle Assessment (LCA) study carried out by Ramboll, an independent Danish consultancy, the science is now challenging the common misconception that reusable food and drink packaging is more sustainable than single-use paper packaging. In 6 of 9 categories, including climate change and water usage, single-use paper products performed better than reusable tableware.

### Compared to paper-based single-use, a PP plastic multiple-use system:

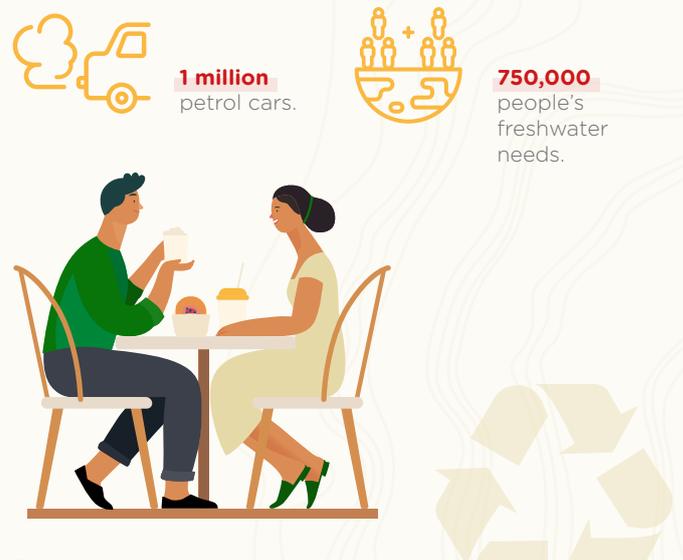


Both systems are equally considered at a 30% recycling rate. Results are similar for a traditional ceramic, glass and metal tableware set, also tested. Multiple-use systems perform better only in ionizing radiation (1.6 times fewer kBq Co-60 eq. to air) and freshwater eutrophication (4.8 times fewer kg P eq.), with only a minimal advantage for ozone depletion.

Reusable packaging requires industrial **washing systems** that consume **energy, water** and **detergents**. Unlike paper-based single-use products, which are **renewable, recyclable** and use **less energy** and **fresh water** – an increasingly scarce resource.

**Ramboll's LCA study clearly shows that single-use paper-based systems have a "very significant" environmental advantage over multiple-use systems in real-world conditions.**

### If the studied multi-use system was introduced across Europe, it would be equivalent to an annual extra:



The **advantages of paper-based items** become even clearer when the recycling rate of restaurants increases, especially when looking at the levels of **freshwater consumption**, which is **increased from 3,4 to 228 times** when the recycling reaches 70% and can improve further as the recycling rate increases.

### This LCA study accounts for the comprehensive use of 24 different food and beverage containers used in Quick Service Restaurants, including:

- cold and hot cups
- salad bowls
- ice-cream cups
- fry bags
- clamshells, plates, trays
- cutlery sets



# SINGLE-USE AND REUSABLE PACKAGING

## FOR TAKEAWAY IN QUICK-SERVICE RESTAURANTS

Single-use paper-based packaging scores better on every impact category analysed in a new [comparative Life Cycle Assessment \(LCA\) study\\*](#). More CO<sub>2</sub>-equivalent emissions, more water consumption and more resource depletion are just three of the negative effects of switching to a compulsory reuse system for delivery and takeaway meals.

**Overall, reusable packaging is more detrimental to the environment:**



**+64%\***

Freshwater use



**+91%\***

CO<sub>2</sub>-equivalent emissions



**+129%\***

Fine particulate matter



**+85%\***

Fossil depletion



**+433%\***

Metal depletion

Our conclusion is that **the transport to and from the restaurants** as well as the **washing and drying of the containers, were the most important hotspots** of environmental pollution for multiple-use and the reason for their larger environmental impact. Due to its inherent nature, single-use paper-based packaging does not require transport to and from the restaurants and additional washing. It can be easily recycled and turned into high quality secondary-products.



The study, peer-reviewed by a panel of international specialists, confirms that **across a wide range of impact categories paper-based packaging scores better, and it is by far the most effective packaging solution overall.** The three independent senior experts part of the review panel concluded that **“the report provides useful and realistic information for stakeholders interested in this topic”**.

\*<https://eppa-eu.org/scientific-facts/lca-on-takeaway/>

Follow us on: @EPPA\_EU

Check out our website: [www.eppa-eu.org](http://www.eppa-eu.org)

