



XIII Commissione Ambiente Senato della Repubblica

Audizione sul pacchetto europeo per l'Economia Circolare

1 marzo 2016

CONAI condivide la strategia alla base del pacchetto per l'Economia Circolare ...

... tuttavia esprime alcune riserve in linea con le conclusioni del Consiglio Ambiente dell'UE del 28.10.2014

*«I ministri hanno in generale accolto con favore la portata della proposta della Commissione, ritenuta in linea con il 7° Programma di azione in materia di ambiente e gli obiettivi della strategia Europa 2020. I ministri hanno tuttavia **espresso perplessità** sul livello di ambizione della proposta, chiedendo **obiettivi realistici e raggiungibili in materia di riutilizzo, riciclaggio e messa in discarica**. Le delegazioni hanno anche sottolineato **la necessità di tener conto delle peculiarità degli Stati Membri e dei loro diversi livelli di prestazione e posizioni di partenza**. Hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di **chiarire** ulteriormente talune questioni quali le **definizioni e i metodi di calcolo**.»*

CONAI accoglie favorevolmente il piano d'azione dell'UE ...

... ma segnala:

- ✓ **Numerosi atti e misure Europei, con una limitata flessibilità regolamentare degli Stati Membri a livello nazionale**
- ✓ **Obiettivi di riciclo a lungo termine, 15 anni ...**
... senza sufficiente considerazione sullo sviluppo delle tecnologie e sull'incremento dei costi, oltretutto avendo eliminato il tetto massimo di riciclo
- ✓ **Necessità di armonizzare obiettivi di riduzione dello spreco alimentare (che richiedono sempre migliori prestazioni degli imballaggi → a discapito della riciclabilità)
e di incremento del riciclo**

Le osservazioni di CONAI relative alle modifiche della Direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio

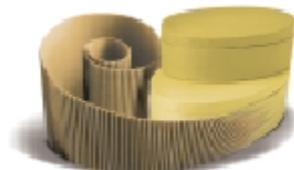
- ✓ Soprattutto per la plastica, gli obiettivi previsti potranno essere perseguiti e raggiunti* se verranno mantenuti gli attuali punti di misurazione e le metodologie di calcolo previsti nella proposta
- ✓ Necessità di indicazioni chiare sulle modalità di calcolo degli imballaggi «immessi sul mercato», per prevenire i rischi di scarsa affidabilità e comparabilità dei dati

* *Gli obiettivi potranno essere raggiunti a condizione che:*

- *la RD nel centro sud aumenti;*
- *le attività di ricerca e sviluppo consentano un adeguamento diffuso delle tecnologie di selezione e riciclo;*
- *la domanda di materie prime seconde aumenti (es. GPP) e si stabilizzi anche con prezzi delle materie prime vergini in calo.*

Le osservazioni di CONAI relative alle modifiche della Direttiva sui rifiuti

- ✓ Apprezzamento per alcuni requisiti minimi riguardanti la responsabilità estesa del produttore, quali
 - ✓ un'autorità indipendente che sovrintenda l'implementazione dei relativi obblighi;
 - ✓ una piattaforma per assicurare il regolare dialogo tra portatori di interesse coinvolti in questa implementazione, includendo operatori sui rifiuti pubblici/privati, autorità locali e dove applicabile, operatori riconosciuti per la preparazione al riutilizzo;
- ✓ **Alcuni requisiti di applicazione della responsabilità estesa del produttore non possono essere applicati a tutte le filiere interessate. E' prevista la possibilità di derogarvi per flussi specifici, come negli imballaggi dove è oggi applicabile la responsabilità condivisa.**



Il modello Italiano ***Confronto con gli altri Compliance Schemes***



Elementi chiave del modello italiano

- 1) Servizio universale ...
... in uno schema di responsabilità condivisa
- 2) Trasparenza, garanzia del servizio e affidabilità dei dati
- 3) Ridotta evasione ed elusione del Contributo Ambientale CONAI
- 4) Risultati di riciclo raggiunti e superati
65,9% il riciclo dei rifiuti di imballaggio nel 2014 (7,8 milioni di ton)
Circa 4,4 milioni di tonnellate avviate a riciclo da RD, di cui 3 milioni di tonnellate circa gestite dal Sistema CONAI
- 5) 420 milioni di Euro circa erogati ai Comuni nel 2015 ed almeno altrettanti costi di smaltimento evitati

Risultati di riciclo e recupero di imballaggi a confronto

Dati Eurostat 2013



L'Italia ben si posiziona a livello Europeo per i risultati di riciclo raggiunti.
Il nostro Paese perde posizioni se si considera anche il recupero energetico.

OSSERVAZIONI DEL SISTEMA CONAI SULLA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA IMBALLAGGI E RIFIUTI DI IMBALLAGGIO DEL 02.12.2015 (COM 2015/596)

Aggiornamento del 16/02/2016

Premessa

Il Sistema CONAI, in qualità di Organizzazione Italiana per la Responsabilità dei Produttori¹ del riciclo e recupero degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, esprime i propri commenti alla Comunicazione della Commissione europea “Closing the loop – an EU action plan for the circular economy” (2015) 614/2 e alla relative proposte di modifica delle direttive sui rifiuti, specie di imballaggio (COM 2015 596). Pubblicata il 2 Dicembre 2015, la comunicazione introduce e illustra il nuovo pacchetto di disposizioni sull’Economia Circolare.

Il Sistema CONAI innanzitutto riconosce lo sforzo della Commissione Europea nell’accogliere buona parte delle richieste espresse dal Consiglio Europeo dei Ministri dell’Ambiente del 28 Ottobre 2014 sul pacchetto dell’economia circolare 2014, richieste ampiamente condivise dal Sistema CONAI. Si ricorda in proposito che : *“I ministri hanno in generale accolto con favore la portata della proposta della Commissione, ritenuta in linea con il 7° programma di azione in materia di ambiente e gli obiettivi della strategia Europa 2020. I ministri hanno tuttavia espresso perplessità sul livello di ambizione della proposta, chiedendo obiettivi realistici e raggiungibili in materia di riutilizzo, riciclaggio e messa in discarica. Le delegazioni hanno anche sottolineato la necessità di tener conto delle peculiarità degli Stati membri e dei loro diversi livelli di prestazione e posizioni di partenza. Hanno richiamato l’attenzione sulla necessità di chiarire ulteriormente talune questioni quali le definizioni e i metodi di calcolo. L’idea alla base della proposta di sistema di segnalazione rapida è stata in generale accolta con favore, ma il sistema deve essere ulteriormente perfezionato al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi e finanziari a carico degli Stati membri. Le delegazioni hanno altresì espresso perplessità sulla frequenza della rendicontazione.”*

IL Sistema CONAI, pur supportando gli obiettivi del Piano di Azione europeo per l’economia circolare, evidenzia tuttavia l’eccessivo ricorso a misure specifiche europee, più che alla definizione di linee di indirizzo strategico, e la moderata flessibilità di ciascun Stato membro di rispettare gli obiettivi dell’economia circolare sulla base di misure adeguate alle rispettive realtà nazionali.

In generale, se l’obiettivo è quello di preservare e mantenere il valore dei prodotti e dei materiali nell’economia il più a lungo possibile, riducendo al contempo l’eccessivo consumo di risorse primarie e minimizzando la produzione di rifiuti non riciclabili, il Sistema CONAI ritiene che la riciclabilità dei rifiuti, specialmente degli imballaggi, sia un aspetto critico da tenere in considerazione quando le performance del packaging aumentano per consentire una maggior durata ai prodotti, e quando sono disponibili scarsi incentivi economici o fondi per sviluppare e incrementare le tecnologie di riciclo le cui capacità sono anche limitate a pochi Paesi UE, o addirittura extra UE.

¹ Dove per “Produttori” si intendono i produttori e gli utilizzatori di imballaggi



In virtù di quasi 20 anni di esperienza, il Sistema CONAI osserva quindi che alcune specifiche proposte di modifiche necessitano di essere riviste alla luce delle seguenti argomentazioni.

Commenti specifici alla proposta di modifica della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio del 02.12.2015 (COM 2015/596)

a) Definizioni: packaging waste (Art1 emendamento 1(b))

Tra le proposte di modifica delle definizioni, CONAI ritiene incoerente, rispetto alla definizione di “packaging”, la modifica relativa al “packaging waste” che non esclude più in modo esplicito “i residui di produzione”.

Si ricorda che l’imballaggio è definito tale quando è destinato a contenere, proteggere, manipolare, consegnare e presentare merci, e solo come tale concorre alla determinazione dell’impresso al consumo degli imballaggi nonché al raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero.

Pertanto, ferma la necessità di meglio definire cosa si intenda per “residui di produzione”, questi non dovrebbero, essere considerati rifiuti di imballaggio qualora si riferiscano a ciò che non soddisfa le definizione stessa di imballaggio.

A titolo di esempio, tra i possibili “residui di produzione” si possono annoverano i seguenti rifiuti speciali in funzione del processo produttivo a cui ci si riferisce:

- Processo di produzione di prodotti destinati a diventare imballaggi, (che però ancora non soddisfano la definizione di imballaggio finché non vengono immessi al consumo):
 - o rifiuti di imballaggio usati , derivati dal disimballaggio delle forniture necessarie per il processo produttivo
 - o scarti dei materiali impiegati dal processo produttivo
 - o scarti di produzione
- processo di confezionamento della produzione di merce imballata
 - o rifiuti di imballaggio usati , derivati dal disimballaggio delle forniture necessarie per il processo produttivo
 - o scarti delle confezioni
 - o scarto delle merci confezionate

Proposte di emendamento al nuovo testo consolidato

eliminare “or packaging material”

‘packaging waste’ shall mean any packaging ~~or packaging material~~ covered by the definition of waste laid down in Article 3(1) of Directive 2008/98/EC, of the European Parliament and of the Council

b) Obiettivi di riciclo, preparazione per il riutilizzo degli imballaggi (Art1 emendamento 3(a), 3(b) 3 (c)) e Regole di calcolo per il raggiungimento degli obiettivi (Articolo 1, Emendamento 4)



	Obiettivi (%) 2008	Obiettivi (%) 2025 / 2030	Incremento (%) / obiettivi	Risultati IT 2014 (%)	Incremento (%) annuo
Riciclo totale	55-80	65/75	+15/+36	65,9	mantenimento/0,6
plastica	22,5 (26)	55	+145 (+112)	37,9	1,7
legno	15 (35)	60/75	+300 (+70)/ +400(+114)	59,7	mantenimento/1,0
metalli ferrosi	50	75/85	+50/+70	74,3	mantenimento/0,7
alluminio	50	75/85	+50/+70	74,3	mantenimento/0,7
vetro	60	75/85	+25/+42	70,3	0,5/1,0
carta	60	75/85	+25/+42	79,5	mantenimento/0,4

Il Sistema CONAI ritiene che il sensibile innalzamento degli obiettivi di riciclo dei rifiuti di imballaggio rispetto agli obiettivi stabiliti per il 2008, deve essere valutato rispetto alle regole di calcolo dell'obiettivo, ovvero ai diversi fattori che concorrono alla determinazione del dato e la cui interpretazione non è chiara e univoca:

- b1) definizione e determinazione degli imballaggi preparati per essere riutilizzati da operatori riconosciuti o da sistemi di deposito cauzionale e relativa formula di calcolo
- b2) definizione di input ad un processo finale di riciclo e individuazione del momento di misurazione del dato di preparazione per riutilizzo/ riciclo

Ai fini di detta valutazione, il Sistema CONAI ricorda anche la fattibilità tecnica² degli obiettivi proposti in funzione delle fisiologiche perdite di processo di trattamento rifiuti e le considerazioni in merito alla affidabilità dei dati italiani rispetto ad altri Paesi³, inoltre caratterizzati da una rigorosa applicazione delle definizioni e delle regole di calcolo stabilite dalla Direttiva 94/62/CE e dalla Decisione 2005/270/CE.

L'incremento degli obiettivi di riciclo proposti, qualora ritenuto sensibile sulla base delle valutazioni di seguito esposte, dovrebbe essere accompagnato da meccanismi di deroga per quei Paesi a rischio (così definiti dall' "Early warning reporting" sulla base nel nuovo art 6b2b) che non siano in grado di raggiungere gli obiettivi nei tempi previsti. Meccanismi che sono stati già previsti dalla proposta di modifica della Direttiva sui rifiuti (COM/2015595) per determinati Paesi.

Proposte di emendamento al nuovo testo consolidato

² EXPRA, "The effects of the proposed EU packaging waste policy on waste management practice: a feasibility study"

"The effects of the proposed EU packaging waste policy on waste management practice: a feasibility study"

³ EXPRA, "Analysis of Eurostat packaging recycling data: a study of the years 2006-2012"



Articolo 6; inserire nuovo punto ***“12. Member States listed in early warning report referred in Article 6b paragraph 2b, may obtain additional years for the attainment of the targets referred to in paragraph 1(f), (g), (h), and (i). The Member State shall notify the Commission of its intention to make use of this provision at the latest 24 months before the respective deadlines laid down in paragraphs 1(f), (g), (h), and (i).”***

b1) Definizione e determinazione degli imballaggi preparati per essere riutilizzati da operatori riconosciuti o da sistemi di deposito cauzionale, relativa formula di calcolo

Nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, la proposta include le seguenti tipologie di “preparation for reuse”:

- *packaging waste that has been recovered or collected by a recognised preparation for re-use operator and has undergone all necessary checking, cleaning and repairing operations to enable re-use without further sorting or pre-processing;*
- *products and components prepared for re-use by recognised preparation for re-use operators or deposit-refund schemes. For the calculation of the adjusted rate of packaging waste prepared for re-use and recycling taking into account the weight of the products and components prepared for re-use, Member States shall use verified data from the operators and apply the formula set out in Annex IV*

Se nel primo caso è chiaro che si tratti di rifiuti di imballaggio che sono stati recuperati e raccolti, nel secondo caso il riferimento a prodotti e componenti (imballaggi/di imballaggi ?) che non danno origine a rifiuto lascia intendere che questi comunque concorrono al raggiungimento dell’obiettivo di preparazione per il riutilizzo e riciclo per una percentuale corretta sulla base della seguente formula:

'ANNEX IV

Calculation method for preparing for re-use of products and components for the purpose of Article 6(1)(f) to (i)

In order to calculate the adjusted rate of recycling and preparation for re-use in accordance with Article 6(1)(f) to (i), Member States shall use the following formula:

$$E = \frac{(A+R)*100}{(P+R)}$$

E: adjusted recycling and re-use rate in a given year;

A: weight of packaging waste recycled or prepared for re-use in a given year;

R: weight of products and components prepared for re-use in a given year;

P: weight of packaging waste generated in a given year.'



Oggi in Italia, alla determinazione dell'obiettivo di riciclo concorrono solo i rifiuti di imballaggio preparati per essere riutilizzati, (ovvero quelli rigenerati, riparati, ricondizionati da soggetti terzi, al netto delle parti sostituite) a differenza degli imballaggi riutilizzati (ovvero quelli vuoti usati e restituiti al produttore della merce per essere nuovamente riempiti) in quanto esplicitamente esclusi ai sensi della decisione 2005/270/CE e delle definizioni della direttiva 94/62/CE.

Si evidenzia inoltre che nel caso dei sistemi cauzionali di restituzione, la restituzione può avere duplice finalità: il riutilizzo dell'imballaggio e il riciclo dei rifiuti di imballaggio.

Alla luce della proposta di estensione della determinazione degli obiettivi di riciclo alla preparazione per il riutilizzo, che potrebbe includere non solo gli imballaggi rigenerati ma anche quelli restituiti nell'ambito di schemi di deposito, sarebbe auspicabile distinguere gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e di riutilizzo da quelli di riciclo, fermo restando che entrambi concorrono al raggiungimento degli obiettivi.

Proposte di emendamento al nuovo testo consolidato

- Titolo Articolo 6: **Sostituire reuse con preparation for reuse**

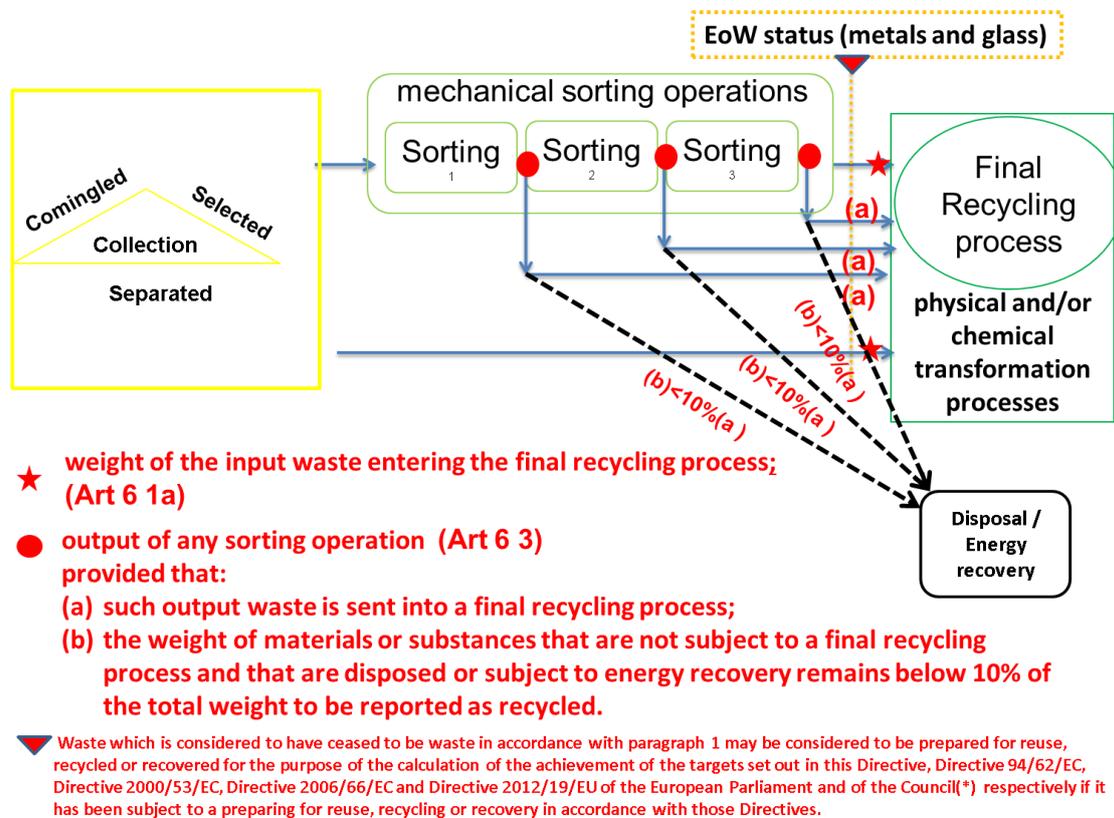
*Article 6 Recovery, ~~re-use~~ **preparation for reuse and recycling***

- Annex III: **Inserire "prepared for reuse"**

*TABLE 2 Quantity of packaging (primary, secondary and tertiary) reused, **prepared for reuse** within the national territory*

b2) Definizione di input al processo finale di riciclo e individuazione del momento di misurazione del dato di preparazione per riutilizzo/ riciclo

Al fine dell'individuazione qualitativa e quantitativa dei rifiuti di imballaggio avviati a riciclo, di seguito si schematizza l'interpretazione del Sistema CONAI alla nuova proposta sulla base del combinato disposto della nuova definizione di "final recycling process", del considerata 17, e della nuovo articolo 6 "End of waste", proposti a modifica della direttiva rifiuti 98/2008/CE (COM 2015/595).



Il Sistema CONAI ritiene di cruciale importanza mantenere e rinforzare i punti di misurazione esistenti in Italia, ovvero all'ingresso del processo di riciclo (o all'uscita del processo di selezione quando destinata ad entrare in un processo di riciclo) del rifiuto di imballaggio o anche dell'imballaggio quando questi ha cessato la qualifica di rifiuto, in accordo, rispettivamente, ad un requisito minimo condiviso o ai Regolamenti UE che definiscono la cessazione della qualifica di rifiuto. Fino al raggiungimento del requisito minimo condiviso (10%), il quantitativo è considerato al 100% avviato al processo di riciclo.

Pertanto i dati devono essere raccolti ed elaborati sulla base delle medesime interpretazioni al fine di disporre di dati affidabili e confrontabili. A tal fine, necessario diventa anche definire un sistema chiaro di "riciclo equivalente" per i riciclatori extra UE per evitare inoltre che sistemi di responsabilità estesa del produttore, previsti in Europa, producano delle distorsioni a vantaggio dei materiali raccolti e poi esportati in aree extra UE.

Proposte di emendamento al nuovo testo consolidato

Articolo 3: Inserire definizione di "riciclo equivalente"

c) Obiettivo massimo di riciclo (Articolo 1, Emendamento 3(b) punto (f))

Va premesso che in merito agli obiettivi di riciclo e preparazione per il riutilizzo proposti, CONAI ritiene che il significativo incremento potrebbe non essere giustificabile per l'Italia, ma soprattutto per altri Stati Membri, sia dal punto vista economico che ambientale.



Dal punto di vista economico ambientale, ad esempio, tali obiettivi potrebbero dare origine a fenomeni di “downcycling”, specie là dove vi siano spazi di mercato per beni di scarsa qualità. Per raggiungere obiettivi di riciclo così ambiziosi, centrale dovrebbe essere la promozione della innovazione tecnologica nei processi di selezione e riciclo.

Dal punto di vista economico, si deve tener conto del fatto che i costi necessari per raggiungere gli obiettivi di riciclo non sono direttamente proporzionali ai volumi di rifiuti avviati a riciclo. I costi unitari tendono ad aumentare più che linearmente con gli incrementi delle quantità avviate a riciclo.

Pertanto CONAI ritiene che le proposte di non confermare l’obiettivo massimo di riciclo (oggi in vigore pari all’80%) non sono giustificabili e tanto meno coerenti con il sussistere delle motivazioni di distorsioni del mercato interno che li avevano imposti.

Commenti specifici alla proposta di modifica della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti del 02.12.2015 (COM 2015/595)

a) Requisiti generali per gli schemi di responsabilità estesa del produttore (Art1 emendamento 8 §4)

Dovrebbero essere stabiliti requisiti generali per gli schemi EPR al fine di meglio definire le condizioni minime di operatività, quindi ruoli e responsabilità di ciascun stakeholder sulla base di pari e trasparenti regole del gioco, più che al fine di armonizzare gli aspetti economici a livello europeo.

Il Sistema CONAI ritiene che, ai sensi del principio della “shared responsibility” vigente nella Direttiva imballaggi 94/62/CE e ai sensi delle disposizioni sulla “responsabilità della gestione dei rifiuti” Art. 15 della Direttiva rifiuti 2008/98/CE, i “producers” non debbano coprire interamente i costi della gestione dei rifiuti di imballaggio per i prodotti che immettono sul mercato.

La direttiva quadro sui rifiuti stabilisce infatti che sta agli Stati Membri poter precisare le condizioni della responsabilità e decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l’intera catena di trattamento o in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento. Gli Stati membri possono decidere, a norma dell’articolo sulla responsabilità estesa del produttore, che la responsabilità di provvedere alla gestione dei rifiuti sia sostenuta parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano condividere tale responsabilità.

Inoltre il Sistema CONAI ritiene che i criteri di modulazione dei contributi finanziari sostenuti dai “producers” dovrebbero anche riflettere efficienti ed efficaci processi di fine vita, incluse anche le operazioni di selezione nella valutazione della riciclabilità.

Proposte di emendamento al nuovo testo consolidato



Articolo 8a:

- punto 2 secondo paragrafo, inserire “**responsibilities of**”

*Member States shall also take measures to create incentives for the **responsibilities of** waste holders to take part in the separate collection systems in place, notably through economic incentives or regulations, when appropriate*

- punto 3 a, inserire “**(the whole State)**”

*(a) has a clearly defined geographical **(the whole State)**, product and material coverage;*

- punto 4 a, eliminare “**entire**”, e “**including all the following**”, inserire **as follows** e al primo elenco “**where applicable**”

*a) cover the ~~entire~~ cost of waste management, for the products it puts on the Union market, ~~including all the following~~ **as follows**:*

*– **where applicable**, costs of separate collection, sorting and treatment operations required to meet the waste management targets referred to in paragraph 1, second indent, taking into account the revenues from re-use or sales of secondary raw material from their products;*

- punto 4 b: inserire **(sorting included)**

*(b) are modulated on the basis of the real end-of-life cost of individual products or groups of similar products, notably by taking into account their re-usability and recyclability **(sorting included)**;*