



Council of the
European Union

Brussels, 28 April 2023
(OR. en, it)

8761/23

**Interinstitutional File:
2022/0396(COD)**

ENV 420
MI 334
ENT 87
IND 196
CONSOM 144
COMPET 364
CODEC 720
INST 148
PARLNAT 90

COVER NOTE

From:	The Italian Chamber of Deputies
date of receipt:	24 April 2023
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC 15581/22 - COM (2022)677 – Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality ¹

Delegations will find enclosed the reasoned opinion of the Italian Chamber of Deputies on the above.

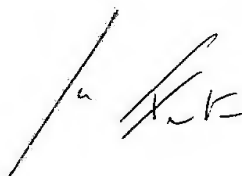
¹ translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-677>
Please note that the Commission reply will be available at the following address:
https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/italy/2022_en.htm

Il Presidente della Camera dei Deputati

Gentile Presidente,

Le trasmetto il parere motivato concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE (COM(2022) 677 final), approvato, nella seduta del 18 aprile 2023, dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (Doc. XVIII-bis, n. 4).

Con i migliori saluti



Ulf KRISTERSSON
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
Rue de la Loi 175
B - 1048 - BRUXELLES

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE (COM(2022)677 final).

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE,

considerata la relazione trasmessa dal Governo sulla proposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 234 del 2012;

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni di rappresentanti dei settori produttivi interessati, svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

rilevato che la proposta è correttamente fondata sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), essendo intesa alla creazione di condizioni armonizzate per l'immissione di imballaggi e rifiuti di imballaggi sul mercato interno, senza ostacoli alla libera circolazione e con pari condizioni di produzione, commercializzazione e trattamento dei medesimi in tutta l'Unione, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana;

considerato invece che la proposta non risulta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto, dal contenuto della stessa, come pure dalla valutazione d'impatto della Commissione, non risultano adeguatamente dimostrati né la necessità né il valore aggiunto dell'intervento legislativo a livello di Unione europea da essa prospettato;

osservato, a tale riguardo, che:

- a) un intervento normativo di portata ed effetti così dirompenti come quello in esame viene motivato dalla Commissione in virtù della asserita impossibilità, da parte degli Stati membri, di affrontare in misura sufficiente tutti i problemi legati al mercato degli imballaggi in base alla disciplina vigente a livello di Unione. In particolare, non sarebbero

superabili le lacune nelle *performance* di alcuni Stati membri che rischierebbero di non raggiungere l'obiettivo generale di riciclaggio degli imballaggi fissato per il 2025. A questo scopo, nella valutazione di impatto e nella relazione illustrativa della proposta sono richiamati dati che evidenziano la tendenza alla crescita della produzione di rifiuti di imballaggio in ragione della inefficace e disomogenea applicazione in diversi Stati membri della priorità del riutilizzo e del riciclaggio rispetto al recupero e allo smaltimento in discarica;

- b) questa impostazione non tiene in adeguata considerazione gli ottimi risultati raggiunti da alcuni Stati membri in base alla disciplina vigente. Tra questi, l'Italia ha registrato i tassi più alti dell'intera Unione europea nelle attività di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio, con un tasso pari al 73,3% nel 2021, superiore non solo all'obiettivo europeo del 65% fissato per il 2025, ma anche a quello del 70% previsto per il 2030;
- c) la proposta in esame infatti non solo stabilisce obiettivi (di raccolta, riutilizzo, riciclo, contenuto di materiale riciclato negli imballaggi) molto ambiziosi ma impone anche le tecnologie con le quali raggiungere questi obiettivi, senza concedere modelli alternativi agli Stati membri che, come l'Italia, hanno raggiunto elevati tassi di riciclo. Essa metterebbe fuori mercato imballaggi sicuri e riciclabili ed escluderebbe soluzioni, materiali e tecnologie sulle quali si è già investito molto, con costi economici insostenibili per il rifacimento di intere filiere di gestione dei rifiuti e per l'adeguamento delle linee di produzione;
- d) nella analisi di opzioni strategiche di intervento operata nella valutazione di impatto non viene dimostrato se ed in quale misura gli obiettivi fissati dalla Commissione si sarebbero potuti perseguire rafforzando ed affinando invece le norme contenute nella direttiva vigente, in modo più rispettoso delle specificità ed innovazioni economiche e industriali, dei modelli di organizzazione della raccolta e delle tecnologie adottate in ciascun Paese. L'approccio della Commissione sembra ignorare inoltre che il livello di tutela ambientale, come pure gli sviluppi delle diverse filiere di gestione dei rifiuti, sono influenzati in modo molto significativo dalle diverse caratteristiche socio economiche nazionali;
- e) anche la scelta di ricorrere allo strumento legislativo del regolamento anziché alla direttiva non risulta adeguatamente motivata e non è coerente con il principio di sussidiarietà oltre

che con quello di proporzionalità. Risulta infatti tautologica la considerazione, contenuta nella valutazione di impatto, secondo cui soltanto attraverso il regolamento sarebbe assicurato il superamento delle lacune attuali e l'adempimento in modo omogeneo, anche da parte di quegli Stati membri che rischiano di non raggiungere neanche l'obiettivo fissato per il 2025, degli obblighi posti dalla normativa europea;

- f) più in generale, la proposta in esame non è fondata su una adeguata valutazione dell'impatto economico e sociale e dei reali vantaggi ambientali che essa determinerebbe. Le motivazioni della Commissione sono gravemente carenti con riferimento a numerosi aspetti che sarebbero stati essenziali per valutarne la necessità ed il valore aggiunto. In particolare, le nuove regole prescindono da una accurata valutazione:
- della specifica funzione d'uso degli imballaggi (protezione dei prodotti, sicurezza alimentare e prevenzione della produzione dei rifiuti alimentari, igiene, tutela della salute);
 - della reale disponibilità sul mercato delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi della proposta. In particolare, in relazione alle percentuali di materiale riciclato che dovranno essere obbligatoriamente presenti nell'imballaggio, non sembra che sia stata verificata la reale disponibilità delle quantità di tali materiali necessarie allo scopo, considerati gli attuali rendimenti dei processi di raccolta, selezione e riciclo;
 - di alcune tendenze nel comportamento dei consumatori - come la diffusione di pratiche di *e-commerce* o di prodotti in mono-porzione - determinati da fattori demografici e sociali;
 - delle proprietà (rinnovabilità, riciclabilità, biodegradabilità) dei materiali in cui gli imballaggi sono realizzati;
 - della vigenza, con riferimento ai prodotti chimici pericolosi, di normative specifiche che dettano le caratteristiche che gli imballaggi devono possedere o delle informazioni di sicurezza che devono veicolare;
- g) in sostanza la proposta sembra intesa ad affermare un modello di produzione e di consumo in base al quale il contenitore è più importante del contenuto da proteggere, da conservare, da far utilizzare o consumare in maniera appropriata, in aperta violazione di principi e valori enunciati nei Trattati;

h) la proposta non prevede inoltre misure volte a costruire adeguate infrastrutture di selezione, raccolta e riciclo di rifiuti di imballaggi in Europa, in grado di consentire effettivamente agli Stati membri di raggiungere i loro obiettivi di tasso di riciclo;

rilevato che la proposta risulta in contrasto anche con il principio di proporzionalità, introducendo significativi oneri per il sistema produttivo che non appaiono pienamente giustificati dagli obiettivi e dai presunti benefici che ne deriverebbero. Non sono peraltro stabiliti periodi transitori sufficienti per l'adeguamento delle imprese alle nuove regole. Ciò vale in particolare per le seguenti disposizioni:

- l'articolo 6 che subordina la riciclabilità degli imballaggi a requisiti troppo rigorosi relativi alla qualità dei materiali che ne derivano e ad un loro utilizzo equivalente alle materie prime primarie, mentre si sarebbe potuto optare per la prescrizione della loro adeguatezza ad essere utilizzati come materie prime secondarie;
- il medesimo articolo, nella parte in cui impone alle imprese di adeguarsi, ai fini della conformità degli imballaggi, a requisiti di progettazione e riciclabilità che ancora devono essere definiti entro date ravvicinate come il 2030 e il 2035;
- l'articolo 22, che stabilisce il divieto, a partire dal 2030, di immettere sul mercato imballaggi monouso. Tale divieto non è sorretto da una specifica valutazione d'impatto e non tiene delle caratteristiche dei materiali impiegati, della effettiva riciclabilità di tali imballaggi e della importanza cruciale che essi possono assumere ai fini della salute e della sicurezza alimentare, soprattutto in caso di pandemie;
- l'articolo 26, che stabilisce obiettivi specifici in materia di riutilizzo e ricarica per diversi settori e formati di imballaggio utilizzabili per diverse categorie merceologiche (alimenti da asporto, bevande, vino), senza tenere conto dei costi economici ed ambientali delle operazioni di pulizia e sanificazione. La disposizione imporrebbe inoltre alle imprese ingenti oneri ed il rifacimento degli impianti, penalizzando esperienze virtuose come quelle dell'industria italiana che ha già investito molto in eco-progettazione;
- l'articolo 40, che prevede il sistema di responsabilità estesa del produttore in ognuno degli Stati membri sul cui territorio un operatore immette imballaggi o prodotti imballati, aggrava significativamente gli oneri a carico delle imprese senza aumentare il livello di tutela dell'ambiente;

- l'articolo 44, che obbliga gli Stati ad istituire entro il 2029 sistemi di deposito cauzionale e restituzione per le bottiglie per bevande di plastica monouso e per i contenitori per bevande in metallo e alluminio monouso, fatta eccezione per alcuni prodotti. L'imposizione di tale modello produrrebbe, come già richiamato, un impatto profondamente negativo su modelli di riciclo ben funzionanti come quello italiano non proporzionale agli obiettivi perseguiti dalla proposta;

evidenziato che la proposta di regolamento attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per disciplinare questioni di grande rilevanza, di cui andrebbe valutata, alla luce dell'articolo 290 TFUE, la natura di "elemento non essenziale". Ciò vale, in particolare con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafo 5, all'articolo 6, paragrafi 4 e 6, all'articolo 7, paragrafi 9, 10 e 11, all'articolo 8, paragrafo 5, all'articolo 22, paragrafo 4, all'articolo 26, paragrafo 16, e all'articolo 57, paragrafo 3. Il rinvio della disciplina di elementi importanti agli atti delegati avrebbe inoltre l'effetto di determinare un periodo di incertezza normativa per gli operatori economici;

sottolineata in ogni caso l'opportunità di operare, nel corso del prosieguo dell'esame della proposta a livello di Unione europea, un'analisi approfondita dei numerosi profili di criticità richiamati in precedenza, aggiornando ove appropriato le valutazioni di impatto svolte dalla Commissione europea;

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904 and repealing Directive 94/62/EC (COM(2022) 677 final).

DOCUMENT APPROVED BY THE EUROPEAN UNION POLICIES COMMITTEE OF ITALY'S CHAMBER OF DEPUTIES

The European Union Policies Committee,

Having examined the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904 and repealing Directive 94/62/EC, for the purpose of verifying its compliance with the principle of subsidiarity;

Taking into account the report on the proposal issued by the Italian Government under the meaning of Article 6 of Law 234/2012;

Taking into consideration the information and assessments acquired by the Committee in the course of hearings that it conducted with representatives of the relevant economic sectors as part of the examination of the proposal;

Observing that the proposal is appropriately based on Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) in as much as its object is to harmonise the conditions for the placing on the internal market of packaging and packaging waste by ensuring there are no obstacles to free movement and that conditions of production, marketing and treatment are the same throughout the Union, while guaranteeing a high level of protection of the environment and human health;

Noting, however, that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity in as much as neither the need for nor the added value of the legislative intervention at EU level that it contemplates are adequately demonstrated by the proposal itself or by the Commission's impact assessment;

Observing in regard to the foregoing that:

- a) The justification for a proposal of such scope and disruptive effects given by the Commission is that Member States are allegedly unable adequately to address all the market-related packaging problems under existing EU regulations. In particular, the

- underperformance by certain Member States that are apparently not on course to reach the general packaging recycling target set for 2025 is regarded as insurmountable. The impact assessment report and the report accompanying the proposal highlight data that shows increases in the production of packaging waste resulting from the ineffective and uneven prioritisation in various Member States of reuse and recycling over recovery and landfill;
- b) This approach takes insufficient account of the excellent results achieved under current legislation by some Member States. Italy recorded the highest rates in the entire European Union in the recovery and recycling of packaging waste with a rate of 73.3% in 2021 that exceeds not only the European target of 65% set for 2025, but even the target of 70% set for 2030;
- c) Not only does the proposal set very ambitious targets for collection, reuse, recycling, and the amount of recycled content in packaging, but it also mandates what technologies must be used to reach these targets, without leaving any room for the application of alternative models by those Member States that, like Italy, have achieved high recycling rates. If enacted, the proposal would eliminate safe and recyclable packaging products from the market, exclude solutions, materials and technologies in which a great deal has already been invested, and thereby impose an economically unsustainable burden on the sector by forcing a complete overhaul of the entire waste management chain and a retooling of production lines;
- d) The analysis of strategic options contained in the impact assessment report fails to demonstrate whether or to what extent the Commission's targets could be met by tightening and fine-tuning the rules of the current directive in a way that is more respectful of individual Member States' specific position, economic and industrial innovations, models of waste collection, and technologies. The Commission's approach also seems to ignore that national socio-economic realities have a strong bearing on the level of environmental protection and on the pattern of development of the diverse waste management chains used by different countries;
- e) Further, the decision to use a regulation rather than a directive as the legislative instrument of choice does not appear to be adequately justified, and is therefore inconsistent with the principle of subsidiarity, as well as with the principle of proportionality. Indeed, the impact

assessment is tautological in its claim that the adoption of a European regulation is the only way to make up for current shortcomings and to get all Member States to meet their targets, including those States at risk of not reaching even the targets for 2025 set by European law;

- f) More generally, the proposal is based on inadequate assessments of the economic and social impacts on the one hand and real environmental benefits on the other. The reasons put forward by the Commission are seriously lacking in many of the elements needed to measure the presumed added value of a regulation or to determine whether it is necessary in the first place. In particular, the new rules are not based on a thorough assessment of the following:
- the specific function of packaging (product protection, food safety, the prevention of food waste, hygiene, and the safeguarding of health);
 - the actual market availability of the resources that would be needed to achieve the targets set by the proposal. With particular regard to the percentages of recycled material that must necessarily be integrated into packaging, no verification seems to have been carried out on whether the current collection, selection and recycling processes actually yield the materials in sufficient quantities to comply with requirements;
 - certain trends in consumer behaviour, such as the ascendancy of e-commerce and the increase in the number of single-portion products caused by demographic and social factors;
 - the properties (renewability, recyclability, biodegradability) of the materials that make up packaging;
 - with regard to hazardous chemicals, the existence and applicability of specific rules dictating the required properties of packaging and the safety information that must be included;
- g) The proposal effectively advocates a model of production and consumption in which the container is more important than the protection, conservation, use and appropriate consumption of the content, in which respect it clearly violates principles and values enshrined in the Treaties;

- h) The proposal lacks any provisions for the building of adequate packaging waste sorting, collection and recycling infrastructures in Europe that would enable Member States to achieve recycling targets;

Finding that the proposal is also inconsistent with the principle of proportionality because it places significant new burdens on the system of production that are not justified either in terms of the aims of the proposal or in terms of the presumed benefits that would flow from their attainment. Moreover, the transition times allowed for companies to adapt to the new rules are too short. This is particularly true of the following provisions:

- Article 6, which imposes excessively stringent standards for the materials derived from recyclable packaging, the quality of which is supposed to be equivalent to that of primary raw materials, whereas the article could instead have prescribed that the materials should be of a quality rendering them suitable for use as secondary raw materials;
- Article 6 again, in the part in which it requires companies to satisfy yet-to-be-defined packaging design and recyclability requirements by the short-term dates of 2030 and 2035;
- Article 22, which establishes a ban, starting from 2030, on the placing of single-use packaging on the market. The ban is not validated by a specific impact assessment report, nor does it take account of the properties of the materials used, the effective recyclability of packaging of this sort, or the crucial importance of this packaging for health and food safety, especially in the event of pandemics;
- Article 26, which sets reuse and refill targets for different economic sectors and prescribes packaging formats for different product categories (takeaway food, drinks, wine), but does not allow for the economic and environmental costs of cleaning and sterilisation. The provisions of the article would also encumber companies with huge plant retooling costs and penalise virtuous enterprise such as has already been undertaken by Italian industry through its large investment in environmental planning;
- Article 40, which, by introducing Extended Producer Responsibility for producers of packaging or of packaged products placed on the market for the first time within the territory of a Member State, significantly aggravates the costs for businesses without improving the level of environmental protection;

- Article 44, which requires Member States to have set up by 2029 deposit and return systems for single-use plastic beverage bottles and single-use metal and aluminium beverage containers (some products are exempted). As noted above, the mandatory adoption of this model would have a disproportionately severe negative impact on well-functioning recycling models such as Italy's with respect to the scope and purpose of the proposal;

Highlighting the fact that the proposed regulation would grant the Commission the power to adopt delegated acts to regulate matters of great importance, and noting that the related question of what constitutes "non-essential elements" needs to be examined with reference to Article 290 TFEU, and appertains in particular to the provisions of Articles 5(5), 6(4) and (6), 7(9)-(11), 8(5), 22(4), 26(16), and 57(3); and remarking also that devolving important regulatory matters to delegated acts would place economic operators in a situation of legal uncertainty;

Strongly recommending that as the draft regulation continues to pass through the stages of examination at the European Union level, a thorough analysis be made of the critical points mentioned above, and that the impact assessments carried out by the European Commission be appropriately updated;

expresses a

REASONED OPINION

under the meaning of Article 6 of Protocol No 2 annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty on the Functioning of the European Union.