

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0034/2004

28 gennaio 2004

RELAZIONE

sui progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento
(COM(2003) 354 - C5-0410/2003 - 2003/2125(INI))

Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori

Relatrice: Marialiese Flemming

PR_INI

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	15

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 19 giugno 2003 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione sui progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(2003) 354), che è stata deferita per conoscenza alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori nonché alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia.

Nella seduta del 4 settembre 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa sull'argomento, a norma dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 163 del regolamento (C5-0410/2003).

Nella seduta del 9 ottobre 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver consultato per parere anche la commissione per le petizioni.

Nella riunione del 16 giugno 2003 la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori aveva nominato relatrice Marialiese Flemming.

Nelle riunioni del 2 dicembre 2003 e del 21 gennaio 2004 la commissione ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Mauro Nobilia (presidente f.f.), María del Pilar Ayuso González, María Luisa Bergaz Conesa, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Philip Bushill-Matthews, Chris Davies, Alexander de Roo, Säid El Khadraoui, Jillian Evans (in sostituzione di Hiltrud Breyer), Pernille Frahm, Cristina García-Orcoyen Tormo, Robert Goodwill, Françoise Grossetête, Jutta D. Haug (in sostituzione di Anne Ferreira), Marie Anne Isler Béguin, Christa Klaß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Paul A.A.J.G. Lannoye (in sostituzione di Inger Schörling), Peter Liese, Patricia McKenna, Erik Meijer (in sostituzione di Mihail Papayannakis), Bill Miller (in sostituzione di Torben Lund), Rosemarie Müller, Antonio Mussa (in sostituzione di Jim Fitzsimons), Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Guido Sacconi, Karin Scheele, Jonas Sjöstedt, María Sornosa Martínez, Catherine Stihler, Nicole Thomas-Mauro, Antonios Trakatellis, Peder Wachtmeister e Phillip Whitehead.

Il parere della commissione per le petizioni è allegato.

La relazione è stata depositata il 28 gennaio 2004.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sui progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(2003) 354 - C5-0410/2003 - 2003/2125(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione intitolata "Sulla via della produzione sostenibile - Progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento" (COM(2003) 354),
 - vista la direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento¹,
 - viste la direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati², e la direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose³,
 - visti l'articolo 47, paragrafo 2, e l'articolo 163 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori e il parere della commissione per le petizioni (A5-0034/2004),
- A. considerando che il rispetto delle prescrizioni della direttiva 96/61/CE rappresenta uno dei principali presupposti affinché l'industria europea possa conseguire buoni risultati nel settore dell'ambiente,
- B. considerando che la direttiva in questione non rappresenta solo una grande sfida per l'industria europea, ma anche una grande opportunità,
- C. considerando che l'obiettivo della direttiva potrà essere raggiunto solo se le autorità responsabili della sua attuazione esplicheranno tutti gli sforzi necessari,
- D. considerando che in alcuni Stati membri si sono verificati ritardi quanto alla trasposizione della direttiva nel diritto nazionale,
- E. considerando che, entro la fine di ottobre del 2003, gli Stati membri dovevano compilare un questionario per fornire indicazioni dettagliate sulla trasposizione della direttiva,
- F. considerando che, ai sensi della direttiva 96/61/CE, gli impianti esistenti dovranno essere rispondere ai requisiti fissati dalla direttiva solo entro il 30 ottobre 2007,
- G. considerando che nel maggio 2004 aderiranno all'Unione dieci nuovi Stati membri e che la

¹ GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26.

² GU L 175 del 5.07.1985, pag. 40.

³ GU L 10 del 14.01.1997, pag. 13.

direttiva 96/61/CE è già stata pienamente recepita nell'ordinamento giuridico nazionale di otto dei tredici paesi candidati,

- H. considerando che è lecito attendersi grandi difficoltà a livello dell'applicazione della direttiva 96/61/CE nei paesi candidati,
- I. considerando che le ambiguità cui fa riferimento la Commissione quanto all'interpretazione della direttiva 96/61/CE possono determinare, nella pratica, forti incertezze nella sua applicazione,
- J. considerando che in linea di principio si applica il principio di sussidiarietà, ma che può anche verificarsi che, quanto all'attuazione della direttiva, gli sforzi delle autorità non siano sufficienti e che occorra pertanto prendere in considerazione soluzioni caratterizzate da un maggior livello di armonizzazione, come l'introduzione su scala comunitaria di valori limite di emissione per determinate sostanze inquinanti (ad esempio le diossine),
- K. considerando che la denominazione di uno stesso tipo di impianti deve essere la stessa in tutte le direttive,
- L. considerando che l'esclusione dal campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE degli inquinanti atmosferici soggetti al sistema di scambio dei diritti di emissione va valutata criticamente,
- M. considerando che uno degli obblighi fondamentali dei gestori è quello di adottare tutte le misure preventive del caso contro l'inquinamento facendo ricorso alle migliori tecniche disponibili (BAT), ma che esistono varie definizioni della nozione di "BAT",
- N. considerando che soprattutto le imprese di dimensioni più piccole spesso non dispongono delle competenze necessarie e delle risorse umane e finanziarie per procedere agli adeguamenti necessari e auspicati,
 - 1. chiede che l'Unione europea non integri o ampli in questa fase le disposizioni giuridiche in materia, così da dare alle autorità nazionali più tempo per familiarizzarsi con il quadro giuridico attuale;
 - 2. ricorda la firma, nel dicembre 2003, dell'Accordo interistituzionale per una migliore regolamentazione, i cui obiettivi includono, tra l'altro, la chiarezza e la trasparenza della legislazione e che contiene disposizioni per l'attuazione e il controllo della stessa, concordate dalle istituzioni;
 - 3. sottolinea che, per migliorare l'attuazione della direttiva 96/61/CE, occorre potenziare ulteriormente tutte le possibilità di fornire sostegno alle aziende interessate;
 - 4. invita la Commissione a elaborare un "documento d'orientamento", inteso a fornire precisazioni quanto alla nozione di impianto e all'allegato I, e osserva che è assolutamente necessario coinvolgere l'industria in questo processo;
 - 5. chiede che tale "documento d'orientamento" comprenda anche chiarimenti circa l'applicazione della direttiva agli impianti di trattamento delle acque reflue municipali e a

qualsiasi attività accessoria connessa all'allegato I, punto 5.3, tenendo conto del fatto che già si applicano le disposizioni della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane;

6. invita la Commissione a elaborare manuali per definire chiaramente i requisiti in materia di efficienza energetica;
7. invita la Commissione a verificare nel caso di alcuni settori (ad esempio quello della gestione dei rifiuti) i valori limite di cui all'allegato I; ritiene che a tale verifica debbano partecipare tutti gli interessati;
8. valuta positivamente l'introduzione di nuovi limiti di emissione comunitari ove sia possibile dimostrare che le autorità di uno o più Stati membri hanno fissato valori limite di emissione che non sono basati sulle migliori tecniche disponibili;
9. osserva che la comunicazione indica che almeno i termini e le definizioni fondamentali seguenti riportati nella direttiva non sono sufficientemente chiari:
 - criteri relativi alle soglie;
 - confini di un impianto e definizione di "impianto";
 - modifica sostanziale;
 - calcolo dei valori limite di emissione a partire dalle BAT;
 - ripristino soddisfacente del sito;
 - condizioni di autorizzazione relative ad incidenti, riduzione al minimo dei rifiuti e efficienza energetica;
10. invita la Commissione ad adottare le misure del caso per garantire una coerenza ottimale tra le nozioni della direttiva 96/61/CE e quelle delle direttive 85/337/CEE e 96/82/CE;
11. invita la Commissione a prendere in esame la possibilità di introdurre orientamenti settoriali riguardo alla durata di validità delle autorizzazioni per gli impianti e le attività;
12. chiede che la direttiva 96/61/CE si applichi anche agli inquinanti atmosferici soggetti al sistema di scambio dei diritti di emissione;
13. ritiene che vadano ulteriormente chiariti lo status e il ruolo della rete per lo scambio di informazioni e dei "documenti di riferimento" (BREF), il cui obiettivo è di effettuare analisi comparative e di identificare e cercare di orientare la definizione delle "migliori tecniche disponibili" (BAT) - che costituiscono l'elemento chiave di questa direttiva - e, quindi, il rilascio di autorizzazioni per gli impianti soggetti alle disposizioni della direttiva;
14. invita la Commissione ad assicurare che tutti i documenti BREF (documenti di riferimento sulle BAT) siano completati quanto prima possibile, e raccomanda che essi siano regolarmente oggetto di revisione in modo da tener conto dei fatti nuovi e dello sviluppo

delle tecnologie di abbattimento;

15. riconosce che la procedura di definizione dei BREF non ha finora rispecchiato pienamente le intenzioni originarie della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC); invita pertanto la Commissione a stabilire criteri chiari per la scelta delle BAT in linea con gli obiettivi della direttiva, a proporre norme in materia di comunicazioni sul livello delle prestazioni ambientali dell'industria e a definire regole decisionali trasparenti per i gruppi di lavoro tecnici, che prevedano appropriate procedure di gestione dei conflitti e adeguate possibilità di registrare le posizioni di minoranza;
16. raccomanda alla Commissione di ampliare il contenuto dei documenti BREF integrandovi rappresentazioni quantitative dell'efficienza energetica;
17. invita la Commissione a tradurre tutti i documenti BREF in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea;
18. invita gli Stati membri e la Commissione a promuovere un più intenso scambio di informazioni tra le autorità competenti in merito all'attuazione concreta della direttiva 96/61/CE;
19. chiede il potenziamento degli aiuti di cui alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente¹, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese;
20. raccomanda alla Commissione di prendere in considerazione, in futuro, l'elaborazione di una direttiva specifica sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento prodotto dalle piccole e medie imprese;
21. invita la Commissione a inserire nel campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE, in occasione della sua futura revisione, le attività per le quali l'esperienza ha dimostrato, a livello di Stati membri, che un tale inserimento sarebbe vantaggioso per l'ambiente;
22. invita la Commissione, in sede di revisione della direttiva IPPC, ad avanzare proposte per rafforzare lo status ufficiale della partecipazione delle ONG alla procedura di definizione dei BREF e a rendere disponibili le risorse finanziarie necessarie per assicurare un'adeguata partecipazione del settore ambientale non governativo;
23. si dichiara favorevole all'inclusione degli impianti per il trattamento dei rifiuti, a condizione che siano previsti adeguati valori limite;
24. invita la Commissione a promuovere le strategie nazionali volte a integrare anzitempo nel campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE, ossia prima del 30 ottobre 2007, gli impianti esistenti di determinati settori;
25. raccomanda alla Commissione di sostenere lo sviluppo della capacità amministrativa nei paesi candidati;
26. sottolinea che non permetterà che la debolezza della direttiva IPPC o della sua attuazione da parte degli Stati membri metta *de facto* a repentaglio i diritti dei cittadini ai sensi della

¹ GU C 37 del 3.02.2001, pag. 3.

Convenzione di Aarhus e delle direttive sui diritti del pubblico all'informazione e alla partecipazione in merito alle decisioni relative all'ambiente, inclusi i diritti derivanti dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale;

27. ritiene che, nella prospettiva dell'ampliamento, la mancanza generale di chiarezza, le notevoli differenze nell'attuazione della direttiva e la mancanza di meccanismi di controllo efficaci indeboliscano la capacità della direttiva, segnatamente in campo ambientale, di stimolare modelli di produzione sostenibile; sottolinea, peraltro, che le PMI, che costituiscono una parte significativa degli impianti coperti dalla direttiva IPPC, sono le prime a soffrire della mancanza di chiarezza di talune nozioni chiave e chiede che siano messe in atto misure di sostegno, nel rispetto delle norme in vigore in materia di concorrenza e mercato interno;
28. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

La direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento è entrata in vigore il 30 ottobre 1996. Dall'ottobre 1999 essa si applica tanto ai nuovi impianti quanto agli impianti esistenti cui i gestori intendono apportare modifiche sostanziali.

Per gli impianti esistenti, la direttiva accorda agli Stati membri un periodo di transizione sino all'ottobre 2007, data entro la quale anche gli impianti già funzionanti dovranno essere conformi a tutti i requisiti fissati dalla direttiva.

L'obiettivo della direttiva consiste nel prevenire e ridurre in modo integrato l'inquinamento riconducibile a varie attività industriali e agricole, nonché nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente nell'Unione europea.

La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento vengono conseguite attraverso un sistema di autorizzazioni degli impianti, che impone ai gestori degli impianti l'obbligo di adottare misure di prevenzione dell'inquinamento. Fra tali misure rientra in primo luogo l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili (BAT).

La relatrice valuta in modo decisamente positivo la direttiva 96/61/CE e sottolinea che la necessità di conformarsi alle prescrizioni della direttiva rappresenta per l'industria europea non solo una grande sfida, ma anche una grande opportunità.

Secondo il principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri dare attuazione alla direttiva. Sebbene tutti, ad eccezione del Lussemburgo, l'abbiano recepita nel proprio diritto nazionale, la sua applicazione pratica si trova ancora in una fase davvero iniziale.

Il motivo è che, dall'entrata in vigore della direttiva, il numero di nuovi impianti realizzati e di modifiche sostanziali apportate ad impianti già esistenti nell'Unione europea è stato relativamente contenuto.

Per gli impianti esistenti, sono pochi gli Stati membri in cui finora sono state rilasciate autorizzazioni ai sensi della direttiva 96/61/CE. Ciò deriva dal fatto che la direttiva accorda agli Stati membri un periodo transitorio per adeguare gli impianti esistenti.

Nel giugno 2003 la Commissione ha avviato una campagna di consultazione dettagliata, interpellando tutte le categorie interessate in merito ai problemi connessi all'attuazione della direttiva 96/61/CE e facendo obbligo agli Stati membri di compilare entro la fine di ottobre 2003 un questionario inteso a fornire indicazioni circostanziate sull'attuazione della direttiva.

Alla luce di quanto sopra, la relatrice ritiene che abbia senso procedere a una valutazione definitiva dell'efficacia della direttiva o della necessità di migliorarla solo nel momento in cui sarà possibile disporre delle relazioni nazionali sull'applicazione concreta della direttiva agli impianti esistenti, ossia dopo il 2007. Soltanto allora la direttiva 96/61/CE troverà piena applicazione pratica, il che renderà possibile un'effettiva valutazione del suo impatto.

La relatrice è altresì dell'avviso che occorra dar tempo alle autorità nazionali cui è affidata l'applicazione della direttiva affinché esse si familiarizzino con il quadro giuridico attuale e acquisiscano le nuove conoscenze necessarie.

La relatrice è quindi sostanzialmente contraria a un'estensione o integrazione della direttiva 96/61/CE prima del 30 ottobre 2007.

Nella pratica, le ambiguità nell'interpretazione della direttiva 96/61/CE (ad esempio relativamente ai valori limite, ai confini dell'impianto, al fatto che le modifiche siano sostanziali o meno, al soddisfacente ripristino del sito, all'efficienza energetica) sono già ora fonte di incertezze nell'applicazione della direttiva.

La relatrice invita pertanto la Commissione a elaborare un "documento di orientamento" per chiarire la nozione di impianto e l'allegato I.

Quanto all'interpretazione della nozione di "capacità di produzione", accanto alla capacità massima tecnicamente possibile di un impianto la Commissione dovrebbe tener conto anche delle limitazioni effettive di tale capacità, quali in particolare le limitazioni relative al periodo di esercizio dell'impianto, la prescrizione di un turno unico o il funzionamento nei soli giorni feriali. Se ad essere determinante fosse solo la capacità tecnica, gli impianti che non sottostanno a limitazioni come quelle descritte godrebbero infatti di un vantaggio comparativo.

Date le difficoltà di interpretazione della nozione di efficienza energetica, si invita parimenti la Commissione a elaborare manuali per definire più chiaramente i requisiti in materia di efficienza energetica.

Nella sua comunicazione (COM(2003) 354) la Commissione stessa riconosce che, in alcuni settori, i valori limite indicati nell'allegato I sono troppo ambiziosi, se non addirittura privi di senso. In particolare per quanto riguarda il trattamento dei rifiuti, tali valori sono estremamente rigorosi.

Ne può quindi conseguire che impianti con un impatto ambientale relativamente trascurabile debbano essere sottoposti a procedure amministrative onerose e costose assolutamente sproporzionate ai vantaggi ottenuti sotto il profilo ambientale.

La relatrice invita pertanto la Commissione a riesaminare i valori limite, coinvolgendo in tale esercizio tutti gli interessati.

In caso di sostanziale rielaborazione della direttiva 96/61/CE - non prima del 2007 -, la relatrice è favorevole all'inserimento nel suo campo d'applicazione degli impianti estrattivi e degli impianti per la produzione di pannelli di particelle e fibre. Qualora tutti gli impianti di trattamento dei rifiuti dovessero rientrare in futuro nel campo d'applicazione della direttiva, è necessario che a tali impianti siano applicati valori limite adeguati.

Quanto all'introduzione di valori limite di emissione validi a livello comunitario, la relatrice raccomanda per il momento un approccio cauto. L'introduzione di valori limite di emissione comunitari per taluni settori o talune sostanze inquinanti contrasta sia con l'approccio decentrato sia con l'approccio integrato della direttiva 96/61/CE, poiché limita la possibilità per le autorità di effettuare, in casi specifici, ponderazioni giustificate sotto il profilo ecologico ed economico.

Se in futuro dovesse tuttavia emergere che le autorità di uno o più Stati membri hanno fissato

valori limite di emissione troppo blandi, ovvero non basati sulle migliori tecniche disponibili, potrebbe risultare necessario definire valori limite comunitari per taluni settori o inquinanti.

Anche il fatto che al momento uno stesso tipo di impianti sia denominato in modo diverso in varie direttive (segnatamente la direttiva 96/61/CE, la direttiva 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale, e la direttiva 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) rappresenta un grande problema agli occhi della relatrice.

La relatrice invita quindi la Commissione a prendere opportuni provvedimenti per garantire una coerenza ottimale fra le nozioni utilizzate nelle direttive in parola.

La relatrice mantiene un atteggiamento critico anche sulla proposta della Commissione di escludere dal campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE gli inquinanti atmosferici soggetti alla disciplina per lo scambio dei diritti di emissione.

La proposta della Commissione è dettata dal fatto che, in futuro, agli inquinanti atmosferici in questione si applicherà la direttiva che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. Escludendo talune sostanze inquinanti dal campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE, determinati impianti sarebbero esentati dall'obbligo di applicare le migliori tecniche disponibili. I gestori di tali impianti potrebbero a questo punto scegliere se ridurre le loro emissioni sino al limite consentito, se scendere al di sotto di tale limite, ovvero se acquistare diritti di emissione.

Anche se la disciplina per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra potrebbe determinare una riduzione delle emissioni a costi forse più convenienti, la relatrice obietta che l'esclusione di determinati impianti mina l'approccio integrato della direttiva 96/61/CE.

Il fatto che a tali sostanze non si applichino le migliori tecniche disponibili viola il principio secondo cui solo un elevato livello di misure di protezione ambientale può garantire un'attività economica sostenibile, principio esposto anche nel sesto programma d'azione in materia d'ambiente.

Se nel quadro della procedura di autorizzazione occorre valutare e soppesare le interazioni fra i vari elementi nocivi per trovare un equilibrio fra i diversi interessi, non è possibile ignorare in tale processo quelle componenti delle emissioni cui viene attribuita una particolare nocività potenziale (ad esempio i gas ad effetto serra che contribuiscono ulteriormente alla riduzione dello strato d'ozono).

Infine, in tale contesto occorre anche tener conto del trattamento primario o secondario di tali inquinanti nei vari impianti. Infatti, tale trattamento può produrre quantità non trascurabili di sostanze inquinanti nuove o diverse. Se però le sostanze di partenza non fossero sottoposte a valutazione nel quadro della procedura integrata di autorizzazione, anche i loro derivati sarebbero esclusi dalla valutazione.

La relatrice chiede pertanto che la direttiva 96/61/CE si applichi anche agli inquinanti atmosferici soggetti alla disciplina relativa allo scambio dei diritti di emissione.

I documenti BREF (documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili), elaborati

dalla Commissione sulla base di uno scambio di informazioni con gli Stati membri, fungono da strumenti ausiliari per interpretare la nozione di BAT (migliori tecniche disponibili).

Secondo la relatrice, i documenti BREF forniscono un buona visione d'insieme sulle tecniche di produzione, le procedure collaudate a livello europeo, le misure di riduzione delle emissioni e i livelli di emissione raggiungibili. Viene caldeggiato anche l'aggiornamento periodico dei documenti BREF esistenti.

Ma la relatrice ritiene soprattutto prioritario elaborare nuovi documenti BREF per tutti i settori interessati. Solo dopo che la Commissione avrà redatto tali documenti per tutti i settori, si dovrà procedere alla rielaborazione dei documenti BREF esistenti. È urgentemente necessario disporre di migliori informazioni sulle BAT per tutti i settori interessati, onde fornire alle autorità, agli esperti, ma anche alle imprese interessate, una base di valutazione uniforme.

Inoltre, la relatrice raccomanda alla Commissione di inserire nei documenti BREF rappresentazioni quantitative dell'efficienza energetica, poiché quelle meramente qualitative non sono sufficientemente pregnanti.

Data l'importanza di tali documenti, e in vista di una loro diffusione ottimale, la relatrice sollecita la Commissione a tradurre tutti i documenti BREF in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea.

La direttiva 96/61/CE si applica sostanzialmente alle grandi strutture industriali e agricole. Tuttavia, le piccole e medie imprese rappresentano una percentuale considerevole degli impianti soggetti al regime della direttiva.

Poiché spesso le piccole e medie imprese non dispongono però delle competenze necessarie e delle risorse umane e finanziarie per procedere agli adeguamenti necessari ai sensi della direttiva, la relatrice ritiene che tali imprese meritino un sostegno particolare.

Per tale motivo, la relatrice chiede il potenziamento degli aiuti di cui alla disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (2001/C 37/03). Aumentando la concessione di tale tipo di aiuti alle piccole e medie imprese, si dovrebbe consentire loro di adeguare i propri impianti agli obblighi di legge.

Ai sensi della direttiva 96/61/CE, gli impianti esistenti debbono essere uniformati alle prescrizioni della direttiva entro il 30 ottobre 2007. Non basta quindi che le autorità rilascino entro tale data autorizzazioni che concedono ai gestori degli impianti un periodo di tempo supplementare per adeguarsi pienamente alle prescrizioni della direttiva.

Alcuni Stati membri sono consapevoli del problema ed hanno già varato strategie nazionali intese ad evitare un sovraccarico di lavoro per le autorità e i gestori allo scadere del periodo transitorio. Tali strategie prevedono che gli impianti esistenti di determinati settori siano gradualmente inseriti nel regime della direttiva già prima del 30 ottobre 2007.

Un problema analogo si pone nei paesi candidati, cui al momento manca anche la capacità amministrativa necessaria.

La relatrice invita pertanto la Commissione a promuovere le strategie nazionali volte a integrare anticipatamente nel campo d'applicazione della direttiva 96/61/CE gli impianti esistenti, tanto negli Stati membri quanto nei paesi candidati.

16 dicembre 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori

sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sui progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(2003) 354 – C5-0410/2003 – 2003/2125(CNS))

Relatrice per parere: Bart Staes

PROCEDURA

Nella riunione dell'11 settembre 2003, la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Jean Lambert.

Nelle riunioni del 26 e 27 novembre e del 15 dicembre 2003 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le proposte in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione: Roy Perry (presidente f.f.), Astrid Thors (vicepresidente), Jean Lambert (relatrice per parere), Felipe Camisón Asensio, María Luisa Bergaz Conesa, Marie-Hélène Descamps, Margot Keßler, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Antonios Trakatellis, Christian Ulrik von Boetticher ed Eurig Wyn.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

La direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)¹ è entrata in vigore il 30 ottobre 1996 e prevede che i nuovi impianti siano formalmente conformi alle sue disposizioni entro il 30 ottobre 1999. Il termine stabilito per gli impianti esistenti è il 30 ottobre 2007, tranne che nel caso in cui siano soggetti a "modifiche sostanziali", per cui le autorizzazioni sono richieste a partire dal 1999. Ad alcuni dei paesi in via di adesione sono state concesse proroghe in merito ai tempi di attuazione.²

Le attività industriali specificate nella direttiva devono essere autorizzate al fine di ottenere *"un elevato livello di tutela dell'ambiente nel suo complesso"*. Tale obiettivo deve essere raggiunto prevenendo o riducendo le emissioni nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo, introducendo misure sui rifiuti e sull'efficienza energetica. L'obiettivo generale della direttiva è attuare le migliori tecniche disponibili in considerazione delle condizioni ambientali locali.

Lo scambio di informazioni, disposto dalla direttiva ("processo di Siviglia"), sulle migliori tecniche disponibili e sul relativo monitoraggio è coordinato e agevolato dall'Ufficio europeo IPPC, che fa parte dell'Istituto per gli studi sulle prospettive tecnologiche del Centro comune di ricerca della Commissione, con sede a Siviglia. Tale scambio mira a unire le risorse degli Stati membri per la determinazione delle BAT, fungendo al contempo da analisi comparativa settore per settore. Il frutto principale dello scambio di informazioni sono i cosiddetti "documenti BREF" (dall'inglese BAT Reference documents, documenti di riferimento sulle BAT), cui fa riferimento l'allegato della direttiva. Essi dovrebbero, in linea di principio, orientare il rilascio di autorizzazioni, che, a loro volta, dovrebbero portare i gestori degli impianti ad adottare misure preventive contro l'inquinamento.

Il sistema di autorizzazioni rende la direttiva IPPC d'importanza fondamentale per l'attuazione di numerose altre leggi comunitarie e altri strumenti delle politiche comunitarie, dai regimi degli scambi dei diritti di emissione e la responsabilità ambientale alla politica comunitaria sulle sostanze chimiche o la PAC. Molti degli strumenti menzionati dalla Commissione, quali le direttive sulla valutazione dell'impatto ambientale, sulle discariche, sulla gestione dei rifiuti e sulle acque o le direttive "Aarhus"³ sono spesso al centro delle questioni sollevate nelle petizioni trasmesse al PE.

Alla luce del ruolo strategico previsto per la direttiva IPPC, lo stato di attuazione della stessa da parte degli Stati membri, così come riferito nella comunicazione, è in un certo qual modo preoccupante. Stando alla Commissione "pochissimi Stati membri sono riusciti a rispettare la scadenza" fissata per la trasposizione (pag. 8) e permangono problemi al riguardo. Una delle principali preoccupazioni sottolineata dalla comunicazione riguarda la mancanza, in molti Stati membri, di un approccio strategico per l'adeguamento graduale degli impianti esistenti⁴.

¹ Direttiva 96/61/CE, GU L 257 del 10.10.96.

² Tali proroghe concernono impianti esistenti in Polonia, Slovenia, Slovacchia e Lettonia, con richieste presentate da Bulgaria e Romania.

³ Direttiva e direttiva... La Commissione ha recentemente presentato una proposta di direttiva sul terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, ossia l'accesso alla giustizia. Cfr. COM ...

⁴ Ad esempio, nel Regno Unito – in cui è stata fortunatamente adottata una strategia di introduzione graduale – si contano 7.707 impianti essenzialmente interessati dalla direttiva; tuttavia, solo l'1% di essi è "nuovo" e l'1% è coperto dalle norme sulle modifiche sostanziali.

Gli Stati membri che non hanno ancora adottato una strategia per quanto concerne le autorizzazioni per gli impianti esistenti potrebbero avere serie difficoltà a rispettare il termine del 2007.

Tuttavia, per quanto riguarda l'analisi presentata nella comunicazione in merito alle differenze significative riscontrate nelle **modalità** di applicazione della direttiva adottate dagli Stati membri, la vostra relatrice per parere teme che il livello di tali differenze metta seriamente a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi della direttiva. Data la portata di tali differenze, l'attuazione della direttiva potrebbe persino sembrare contraria agli obiettivi del mercato interno.

La comunicazione mostra alquanto chiaramente come tali differenze siano collegate a taluni aspetti della direttiva stessa, segnatamente a una mancanza di definizioni chiare dei termini chiave utilizzati nella direttiva, a talune ambiguità in merito all'effettivo status dei BREF e ai confini tra gli aspetti tecnico-tecnologici e politico-giuridici delle decisioni e delle procedure fondamentali. Tuttavia, anche la comunicazione lascia spazio a una maggiore chiarezza quando afferma, da un lato, che *"le autorità competenti devono tener conto dei BREF quando esaminano le domande di autorizzazione e definiscono le relative condizioni"* e, dall'altro, che *i documenti BREF non fissano però norme giuridicamente vincolanti* (pag. 16, grassetto aggiunto).

Tali affermazioni – o, per meglio dire, una tale situazione giuridica – non facilitano un'attuazione corretta e un'applicazione coerente della direttiva. Perciò, è necessario chiarire la direttiva riguardo allo status dei documenti BREF, segnatamente il loro legame con valori limite di emissione effettivi e i criteri relativi alle autorizzazioni, ma anche in merito al ruolo e allo status del processo di scambio di informazioni, in base al quale i documenti BREF vengono stilati.

Infine – e questo è un aspetto fondamentale dal punto di vista della commissione per le petizioni- sembra esservi una fatale lacuna nel meccanismo di monitoraggio dell'attuazione della direttiva. Al riguardo, la comunicazione contiene un'affermazione chiarificatrice: *"in osservanza del principio di sussidiarietà, gli Stati membri hanno competenza esclusiva ai fini dell'attuazione della direttiva; il ruolo della Commissione consiste nell'agevolare lo scambio di informazioni a livello dell'UE"* (pag. 6).

Se applicata alla lettera, tale disposizione potrebbe effettivamente creare una condizione di incertezza per quanto riguarda la possibilità di monitorare l'attuazione della direttiva. In ultima analisi, si potrebbe mettere in dubbio il valore aggiunto della legislazione europea se questa non porta a una sufficiente congruenza e coerenza a livello attuativo. È inutile dire che tale legislazione costituisce un problema per quanto riguarda la nostra possibilità di assistere i cittadini che si rivolgono al Parlamento europeo mediante petizione se, alla fine, l'unica risposta che si può dare ai firmatari è che spetta alle autorità nazionali competenti risolvere qualunque mancanza si riscontri nell'applicazione a livello nazionale.

PROPOSTE

La commissione per le petizioni invita la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, competente per il merito, a inserire i seguenti paragrafi nella sua proposta di risoluzione:

1. preoccupato per lo stato di attuazione della direttiva e, segnatamente, per il fatto che gli obiettivi della direttiva non potranno essere raggiunti a causa dell'importanza delle applicazioni divergenti della stessa conseguenti all'attuale interpretazione della direttiva da parte degli Stati membri e a talune ambiguità in essa contenute; chiede agli Stati membri e alla Commissione di intervenire nei limiti dei propri poteri al fine di porre rimedio allo stato attuale delle cose, senza ulteriori indugi;
2. ricordando la firma, avvenuta nel dicembre 2003, dell'Accordo interistituzionale per una migliore regolamentazione, i cui obiettivi includono, tra l'altro, la chiarezza e la trasparenza della legislazione e che contiene disposizioni per l'attuazione e il controllo della stessa, concordate dalle istituzioni;
3. ritiene che vadano ulteriormente chiariti lo status e il ruolo della rete per lo scambio di informazioni e dei "documenti di riferimento" (BREF), il cui obiettivo è di procedere ad analisi comparative e all'identificazione di "migliori tecniche disponibili" (BAT), che costituiscono l'elemento chiave di questa direttiva e, quindi, il rilascio di autorizzazioni per gli impianti soggetti alle disposizioni della direttiva;
4. sottolinea che le controversie di natura politica, piuttosto che tecnica, che potrebbero nascere in seno al "processo di Siviglia" riguardanti i BREF dovrebbero essere deferite ad un foro appropriato, ricorrendo eventualmente a una procedura di comitatologia; ritiene che sia indispensabile prevedere un miglioramento tecnico, a brevissimo termine, di questo sistema;
5. sottolinea che non permetterà che la debolezza della direttiva IPPC o della sua attuazione da parte degli Stati membri metta *de facto* a repentaglio i diritti dei cittadini ai sensi della Convenzione di Aarhus e delle direttive sui diritti del pubblico all'informazione e alla partecipazione in merito alle decisioni relative all'ambiente, inclusi i diritti che proverranno dalla proposta di direttiva sull'accesso alla giustizia in materia ambientale;
6. chiede alla Commissione di trarre le logiche conclusioni dalla sua comunicazione per quanto riguarda la necessità di stabilire valori limite delle emissioni, segnatamente ai fini dello scambio dei diritti di emissione e della responsabilità ambientale;
7. osserva che la comunicazione indica che almeno i seguenti termini e definizioni fondamentali riportati nella direttiva non sono sufficientemente chiari:
 - criteri relativi alle soglie;
 - confini di un impianto e definizione di "impianto";
 - modifica sostanziale;
 - ricavare i valori limite di emissione dalle BAT;

- ripristino soddisfacente del sito;
- condizioni di autorizzazione relative ad incidenti, riduzione al minimo dei rifiuti e efficienza energetica;

8. è preoccupato dell'apparente debolezza del meccanismo di controllo dell'applicazione della direttiva;
9. ritiene che, nella prospettiva dell'ampliamento, la mancanza generale di chiarezza, le notevoli differenze nell'attuazione della direttiva e la mancanza di meccanismi di controllo efficaci indeboliscano la capacità della direttiva, segnatamente in campo ambientale, di stimolare modelli di produzione sostenibile; sottolinea, peraltro, che le PMI, che costituiscono una parte significativa degli impianti coperti dalla direttiva IPPC, sono le prime a soffrire della mancanza di chiarezza di talune nozioni chiave e chiede che siano messe in atto misure di sostegno nel rispetto delle norme in vigore in materia di concorrenza e mercato interno.