

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa

COM(2005) 447 def. — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

Il Consiglio, in data 2 dicembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 aprile 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 maggio 2006, nel corso della 427^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 72 voti favorevoli, 5 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE non può che approvare gli obiettivi generali della strategia tematica sull'inquinamento atmosferico e la proposta di direttiva che ne è la trasposizione legislativa.

1.2 Per quanto concerne la strategia tematica, che, come indicato chiaramente al punto 4.1.1 del relativo documento, non può essere dissociata dalla proposta legislativa stessa, il Comitato:

- approva pienamente la volontà di integrare trasversalmente gli obiettivi relativi alla qualità dell'aria nelle altre politiche comunitarie,
- invita la Commissione a rivedere gli scenari in materia di energia messi a punto nel modello Primes, i quali sembrano presentare delle inesattezze: ciò avrà come probabile conseguenza la modifica del riferimento di base CAFE «Aria pulita per l'Europa» (*Clean Air For Europe*).

1.3 Per quanto concerne la proposta di direttiva, il Comitato:

- sostiene appieno la volontà di semplificare, chiarire e codificare la legislazione relativa alla qualità dell'aria,
- approva la volontà di garantire l'attuazione effettiva, da parte degli Stati membri, delle disposizioni legislative vigenti,
- propone di modificare come segue le date entro cui si debbono conformare agli obblighi previsti dalla direttiva: dal 2010 al 2015 per i livelli massimi di concentrazione di PM_{2,5} e dal 2015 al 2020 per la riduzione dell'esposizione umana, tenuto conto dei tempi necessari per portare a termine il processo legislativo e creare le stazioni di misurazione negli Stati membri, nonché del costo degli investimenti necessari,
- ritiene che, prima di fissare dei valori limite vincolanti, sarebbe stato utile prevedere un periodo di transizione per consentire agli Stati membri di avvicinarsi a determinati valori obiettivo di concentrazione,
- chiede che vengano escluse dal campo di applicazione della direttiva le particelle sottili di origine naturale.

2. Introduzione

2.1 La strategia tematica e la proposta di direttiva si collocano nel quadro del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (6° PAE, pubblicato il 10 settembre 2002⁽¹⁾) e della comunicazione «Aria pulita per l'Europa» (*Clean Air For Europe* — CAFE — del 2001). Nel 6° PAE era stato stabilito l'ambizioso obiettivo di «raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi o impatti negativi significativi per la salute umana e per l'ambiente».

Al punto 4.1.1 della comunicazione relativa alla strategia tematica, viene indicato che: «La presente strategia è corredata di una proposta legislativa». È quindi evidente che i due testi sono collegati e che, di conseguenza, per pronunciarsi sulla proposta di direttiva occorre esaminare la strategia che ne costituisce, in qualche modo, il quadro generale e che definisce gli obiettivi strategici della Commissione in materia di qualità dell'aria.

2.2 La strategia tematica

2.2.1 La strategia tematica in esame fissa alcuni obiettivi intermedi in materia di inquinamento atmosferico. Essa chiede che la legislazione in vigore venga aggiornata e incentrata maggiormente sugli inquinanti più nocivi, e che vengano compiuti maggiori sforzi per inserire le problematiche ambientali nelle altre politiche e programmi comunitari.

2.2.2 In ogni caso, malgrado i progressi compiuti nella riduzione delle emissioni dei principali inquinanti atmosferici e anche qualora la legislazione vigente venisse applicata pienamente, i problemi ambientali e sanitari non potrebbero essere risolti per il 2020 senza l'adozione di misure complementari.

2.2.3 La Commissione propone quindi:

- la semplificazione delle disposizioni vigenti e la fusione della direttiva quadro del 1996, della prima, della seconda e della terza direttiva derivata (1999-2000-2003) nonché della decisione sullo scambio di informazioni (1997). La quarta direttiva derivata (2004) dovrebbe essere integrata successivamente tramite codificazione,

⁽¹⁾ GU L 242 del 10.9.2002

- l'introduzione di nuove norme di qualità dell'aria per le particelle sottili ($PM_{2,5}$) presenti nell'atmosfera,
- la revisione della direttiva sui limiti nazionali di emissione (LNE del 2002).

Tutte queste misure rispondono all'esigenza di semplificare la legislazione e di renderla più chiara per consentirne una migliore applicazione.

2.2.4 L'altro obiettivo della strategia è quello di una migliore integrazione delle problematiche relative alla qualità dell'aria nelle altre politiche comunitarie, ossia: energia; piccoli impianti di combustione; trasporti terrestri, aerei e marittimi; agricoltura; fondi strutturali.

2.2.5 La strategia verrà riesaminata nel 2010 e i risultati ottenuti saranno integrati nella valutazione finale del 6° PAE.

3. La proposta di direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa

3.1 La proposta è intesa a dare attuazione concreta alla componente legislativa della strategia, ossia la fusione in un'unica direttiva dei cinque strumenti giuridici succitati.

3.2 Le modifiche legislative più consistenti riguardano il capo III, relativo alla gestione della qualità dell'aria. Non viene proposto di modificare i valori limite, bensì di rafforzare le disposizioni in vigore imponendo agli Stati membri l'obbligo di predisporre ed applicare piani atti a garantire il rispetto di tali valori.

3.3 Il secondo punto importante riguarda le particelle sottili ($PM_{2,5}$), più pericolose di quelle più pesanti. È quindi necessario integrare i metodi in uso per il controllo del PM_{10} con un nuovo metodo per il controllo del $PM_{2,5}$.

3.4 A questo proposito, la Commissione propone di definire un livello massimo di concentrazione di $PM_{2,5}$ nell'atmosfera allo scopo di evitare rischi eccessivamente elevati per la popolazione: l'obiettivo dovrebbe essere raggiunto entro il 2010. Tale disposizione sarà completata dalla fissazione di obiettivi non vincolanti volti a ridurre in generale, tra il 2010 e il 2020, l'esposizione umana alle particelle sottili in ciascuno Stato membro.

3.5 Il capo V affida agli Stati membri il compito di informare il pubblico, gli organismi e le associazioni interessate alla qualità dell'aria ambiente onde adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione di Aarhus. Gli Stati membri devono anche, chiaramente, far pervenire tali informazioni alla Commissione. Per facilitare la trasmissione di questi dati la Commissione propone di adottare un sistema elettronico basato sulla condivisione delle informazioni nel quadro dell'infrastruttura Inspire.

3.6 Affinché le informazioni raccolte siano sufficientemente rappresentative e comparabili, sono peraltro previste tecniche di misurazione standardizzate per valutare la qualità dell'aria

ambiente, nonché l'uso di criteri comuni per quanto riguarda il numero e l'ubicazione delle stazioni di misurazione.

4. Osservazioni di carattere generale

A) La strategia tematica

4.1 Il CESE non può che approvare gli obiettivi generali della strategia e della proposta di direttiva. Il vero problema, però, al di là degli obiettivi di per sé lodevoli, è il rapporto costi-efficacia, la fattibilità delle misure proposte — la cui applicazione è relativamente semplice per quanto riguarda le fonti puntuali, ma molto più delicata per quanto concerne invece le fonti diffuse — e la loro incidenza reale, sia sul piano del miglioramento della qualità dell'aria che sul piano economico.

4.2 La Commissione calcola che il costo della realizzazione degli obiettivi della strategia dovrebbe essere di 7,1 miliardi di EUR all'anno — che andrebbero a sommarsi alle spese destinate alla lotta contro l'inquinamento atmosferico (circa 60 miliardi di EUR all'anno) —, ma che il risparmio in termini di spese sanitarie dovrebbe raggiungere i 42 miliardi di EUR all'anno. Sebbene l'impatto macroeconomico sia quindi ampiamente positivo, la realtà economica quotidiana va considerata sul piano microeconomico. Nondimeno, la Commissione ritiene che, anche se si facesse ricorso a tutte le tecniche disponibili, i benefici resterebbero superiori ai costi. Il problema sta nel fatto che, se è relativamente facile fare una stima dei costi, è invece nettamente più arduo calcolare i benefici previsti, né risultano molto chiare le modalità di calcolo del risparmio sul piano sanitario. La Commissione sottolinea tuttavia che i costi della normativa in esame sarebbero inferiori a quelli della regolamentazione americana in vigore.

4.3 L'intenzione di semplificare, chiarire e codificare la legislazione è indubbiamente positiva. In effetti, la complessità e l'oscurità di talune disposizioni legislative comportano immancabilmente divergenze di applicazione, distorsioni della concorrenza, nonché l'impossibilità di acquisire dati certi sulla qualità dell'aria in Europa.

4.4 L'iniziativa legislativa proposta gode quindi del sostegno del Comitato.

4.5 Il Comitato si rammarica tuttavia che la Commissione non abbia definito il ruolo che dovrebbero svolgere gli enti locali, in particolare le città, nel settore dei trasporti (politica dei modi di trasporto alternativi, trasporti pubblici, deviazione del traffico degli autoveicoli pesanti, ecc.). Inoltre gli enti locali, i comuni in special modo, esercitano di fatto una funzione determinante nell'attuazione pratica delle disposizioni adottate a livello europeo, specie in materia di misurazioni.

4.6 Analogamente, andrebbe sottolineato il ruolo che possono svolgere le ONG attive in campo ambientale e taluni organismi specializzati nel settore sanitario e sociale, come pure, in modo più generale, la società civile organizzata, nel sensibilizzare il grande pubblico sulle questioni relative alla sanità pubblica e alla salute sul lavoro.

4.7 Infine, per quanto riguarda la protezione degli ecosistemi, sono già stati compiuti progressi relativamente a sostanze quali gli ossidi di azoto, il biossido di zolfo e l'ammoniaca. Una migliore applicazione della legislazione unita alla sua semplificazione dovrebbe consentire di perfezionare ulteriormente i risultati.

B) La proposta di direttiva

4.8 La volontà di controllare i livelli delle particelle sottili nell'atmosfera è un fatto comprensibile, dato il loro impatto sulla salute umana. Finora tuttavia la fissazione di valori massimi si è scontrata con una difficoltà di principio, in quanto la stessa OMS non era in grado di stabilire una soglia per la protezione della salute⁽²⁾. Sussistono inoltre grandi incertezze per quanto riguarda la misurazione della concentrazione di PM e la composizione chimica di queste particelle, che fa sì che esse siano più o meno nocive alla salute: le tecniche in uso non consentono infatti di determinare questi aspetti.

4.9 Ci si può quindi chiedere se non sarebbe stato più opportuno determinare dei valori obiettivo, anziché dei valori massimi. Inoltre, data la scadenza ravvicinata per l'applicazione della direttiva (2010) rispetto al momento di inizio della procedura legislativa (fine 2005) e vista la lentezza del processo legislativo stesso, è possibile che gli Stati membri finiscano per avere pochissimo tempo a disposizione per conformarsi alla normativa.

5. Osservazioni specifiche

5.1 La strategia tematica

5.1.1 Il CESE accoglie con favore la consultazione estremamente ampia effettuata dalla Commissione europea presso i soggetti interessati e condivide appieno la volontà di inserire trasversalmente gli obiettivi in materia di qualità dell'aria nelle altre politiche comunitarie. Tuttavia, la pressione esercitata dalle scadenze ha pesato sui lavori, e non è stato possibile effettuare tutte le verifiche necessarie. Il problema riguarda in particolare gli scenari strategici adottati.

5.1.2 Tali scenari, che sono stati messi a punto nel quadro del modello Primes, presentano un certo numero di inesattezze quanto alle previsioni di crescita, all'entità della penetrazione del gas rispetto al carbone e allo squilibrio tra importazioni ed esportazioni di energia elettrica tra Stati membri.

5.1.3 Del resto la Commissione europea, avendo preso atto di questa situazione, aveva chiesto all'IIASA (Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati) di organizzare delle consultazioni bilaterali con tutti gli Stati membri tra aprile e

⁽²⁾ Per quanto riguarda l'esposizione umana al PM 2,5, l'OMS ha appena proposto un limite di 10 µg/m³.

settembre 2005, in modo tale da perfezionare gli scenari energetici nel quadro della revisione, appena avviata, della direttiva sui limiti nazionali di emissione.

5.1.4 Attualmente è in corso un profondo aggiornamento degli scenari energetici del modello Primes. Le modifiche più importanti consisteranno nel:

- ridurre la penetrazione del gas e aumentare la parte riservata al carbone,
- assicurare una maggiore coerenza tra le importazioni e le esportazioni di elettricità tra Stati,
- aumentare la quota di energia elettrica riservata al nucleare,
- correggere le previsioni in materia di costi dei combustibili e di andamento della crescita economica.

5.1.5 Gli scenari energetici del CAFE dovrebbero quindi essere sottoposti a revisione, con la conseguente modifica del riferimento di base CAFE e quindi del livello di ambizione degli obiettivi.

5.1.6 Inoltre, sarebbe opportuno garantire la coerenza tra questa strategia e altre politiche dell'Unione europea. Così, ad esempio, si può osservare che, malgrado la combustione del legno domestico comporti l'emissione di particelle PM_{2,5}, la Commissione ne incoraggia l'impiego come fonte di energia alternativa, mentre ciò richiederebbe l'applicazione di tecniche di filtraggio dei fumi. Anche il carbone rappresenta un esempio analogo.

5.1.7 Ciò nonostante, la strategia tematica ha il merito di aver preso in considerazione settori spesso trascurati, quali l'agricoltura o la navigazione marittima, malgrado sorprenda l'assenza della questione del trasporto aereo e delle emissioni prodotte in fase di decollo e atterraggio. In ogni caso occorre prevedere difficoltà di ordine politico nella sua attuazione: ad esempio, la riduzione delle emissioni di SO₂ e NO_x provenienti da imbarcazioni richiederà dei negoziati internazionali lunghi e complessi. Bisognerà anche evitare che le difficoltà incontrate nel conseguire gli obiettivi in taluni settori (ad esempio in agricoltura, in materia di azoto e ammoniaca) inducano ad esercitare una maggiore pressione su «bersagli» di più facile individuazione, come gli impianti industriali.

5.2 La proposta di direttiva

5.2.1 Il CESE approva la semplificazione delle disposizioni vigenti e la fusione della direttiva quadro del 1996, della prima, della seconda e della terza direttiva derivata, nonché della decisione sullo scambio di informazioni. L'eccesso e la frammentazione delle disposizioni legislative nuocciono alla buona applicazione di queste ultime: la sostituzione di questi cinque atti con un'unica direttiva è quindi un'iniziativa utile.

5.2.2 Il Comitato approva anche la volontà di impiegare tecniche di misurazione standard e criteri comuni per quanto concerne il numero e l'ubicazione delle stazioni di misurazione (capo II). Osserva, tuttavia, che taluni enti locali nutrono preoccupazione per il costo di tali strumenti di misurazione.

5.2.3 Il CESE sostiene anche la proposta della Commissione di non modificare i valori limite per la qualità dell'aria, ma di rafforzare le disposizioni vigenti imponendo agli Stati membri l'obbligo di predisporre ed attuare dei piani di azione atti a garantire l'effettivo rispetto di tali valori limite (art. 13). L'applicazione concreta delle norme vigenti è un obiettivo prioritario che dovrebbe arrecare notevoli benefici alla qualità dell'aria e alla tutela della salute umana.

5.2.4 Il CESE sottolinea che il punto essenziale della proposta di direttiva è l'introduzione di un livello massimo per la concentrazione delle particelle sottili ($PM_{2,5}$) nell'aria, da raggiungere entro il 2010. Il dispositivo è integrato da una serie di obiettivi non vincolanti di riduzione dell'esposizione umana alle particelle sottili, da conseguire tra il 2010 e il 2020 (-20 %).

5.2.5 Il CESE fa rilevare che i dati disponibili sulle particelle sottili e sui loro effetti sono scarsi e incerti. Persino l'OMS riconosce che è impossibile determinare una soglia adeguata di protezione della salute, e il comitato scientifico dei rischi sanitari ed ambientali ammette che le conoscenze attuali sulle particelle sottili e sui loro effetti a lungo termine sulla salute sono carenti.

5.2.6 Il CESE giudica opportuno fissare in un primo tempo dei valori obiettivo, anziché dei livelli massimi di concentrazione. Altrimenti, c'è da temere che i tempi previsti dalla Commissione siano troppo ristretti, dato che la procedura legislativa ha avuto inizio solo alla fine del 2005. Gli Stati membri rischierebbero quindi di avere troppo poco tempo a disposizione per conformarsi alle nuove norme, mentre alcuni di loro hanno difficoltà già ora, in parte a causa del ritardo accumulato nell'attuazione, a rispettare le norme vigenti. Inoltre, il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che i livelli massimi di concentrazione sono più difficili da rispettare per gli Stati membri più piccoli, poiché questi ultimi sono ulteriormente svantaggiati dalla minore dispersione dell'inquinamento atmo-

sferico. Propone quindi di fissare valori obiettivo invece di livelli massimi di concentrazione. Le norme proposte richiederebbero uno sforzo enorme per la creazione di stazioni di misurazione da parte degli Stati membri e/o degli enti locali: ciò richiederebbe tempi lunghi e investimenti considerevoli. Il PM_{10} , oltre a ricadere rapidamente, viene misurato ed è misurabile con esattezza: tuttavia, i risultati delle misurazioni dovrebbero essere valutati, verificando poi se tali livelli possano essere rispettati in tutti gli Stati membri. Il $PM_{2,5}$ pone invece delle reali difficoltà di misurazione e risulta estremamente volatile. Si sposta quindi facilmente nell'atmosfera ed è da considerarsi un inquinante transfrontaliero. Esistono poi particelle sottili di origine naturale, come il sale marino, che andrebbero logicamente escluse dal campo di applicazione della direttiva.

5.2.7 Inoltre, la misurazione del $PM_{2,5}$ non è ancora armonizzata in Europa. Se infatti la prima direttiva derivata raccomanda un metodo di riferimento gravimetrico per la misura del PM, essendo questo metodo lungo e di difficile utilizzo, la direttiva consente anche di ricorrere a metodi di misurazione alternativi, purché realmente equivalenti a quelli pubblicati dalla Commissione. Nella pratica, questi metodi presentano una deviazione sistematica dal metodo di riferimento; inoltre gli Stati membri utilizzano fattori di correzione diversi o addirittura non ne utilizzano affatto. È lecito chiedersi se, tenuto conto delle incertezze che presentano i metodi di misurazione, sia ragionevole impegnarsi per il raggiungimento, in tempi così brevi, di valori limite giuridicamente vincolanti.

5.2.8 Infine, il CESE osserva che il rapporto costi-benefici delle misure proposte è difficile da valutare poiché si vogliono mettere in relazione costi certi con benefici sanitari difficili da quantificare con precisione. Il costo marginale delle disposizioni proposte rischia quindi di essere elevato, in cambio di un beneficio reale piuttosto limitato, e ciò pone un problema di opportunità nella scelta dell'assegnazione delle risorse.

Bruxelles, 17 maggio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND