



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.6.2003
COM(2003) 354 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Sulla via della produzione sostenibile

Progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento

INDICE

Finalità della comunicazione	4
1. Introduzione	6
SEZIONE A	
2. Progressi nell'attuazione	7
2.1. Stati membri	7
2.1.1. Recepimento (comunicazione e conformità)	8
2.1.2. Applicazione	9
2.1.3. Prima relazione sui valori limite rappresentativi	10
2.2. Paesi candidati.....	11
2.2.1. Recepimento giuridico	11
2.2.2. Applicazione	11
3. Impatto socioeconomico	12
4. La produzione sostenibile nel contesto mondiale	13
SEZIONE B	
5. Questioni interpretative fondamentali	14
5.1. Attuazione delle migliori tecniche disponibili entro il 2007.....	14
5.2. Definizione di "migliori tecniche disponibili"	15
5.3. Determinazione della capacità di produzione	16
5.4. Disposizioni generali vincolanti e sistemi nazionali di scambio dei diritti di emissione.....	16
6. Il processo di Siviglia	17
6.1. Organizzazione del sistema.....	17
6.2. Valutazione dei progressi compiuti.....	18
6.3. Prossime fasi	19
7. Evoluzione futura della direttiva	20
7.1. Convenzione di Aarhus	20
7.2. Scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra.....	21
7.3. Attività coperte.....	22
7.3.1. Revisione delle soglie	22
7.3.2. Settore della gestione dei rifiuti	23

7.3.3.	Altre attività	23
8.	Valori limite di emissione per la Comunità	24
9.	Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER).....	25
9.1.	Provvedimenti adottati	25
9.2.	Prossime fasi	26
SEZIONE C		
10.	Rapporti con altre direttive e strumenti	26
10.1.	Strumenti tradizionali di politica ambientale	26
10.1.1.	Direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale	26
10.1.2.	Direttive sui grandi impianti di combustione, sull'incenerimento dei rifiuti e sui solventi	27
10.1.3.	Direttiva Seveso II.....	27
10.1.4.	Direttiva sulle discariche di rifiuti	28
10.1.5.	Direttiva quadro in materia di acque.....	28
10.1.6.	Politica sulle sostanze chimiche.....	29
10.1.7.	Direttiva sui limiti nazionali di emissione	29
10.1.8.	Direttive sulla qualità dell'aria	30
10.1.9.	Raccomandazione sulle ispezioni	30
10.2.	Strumenti non tradizionali e di mercato per gli interventi ambientali	30
10.2.1.	EMAS.....	31
10.2.2.	Accordi ambientali	31
10.2.3.	Scambio dei diritti di emissione.....	32
10.2.4.	Tasse, imposte e sussidi ambientali	32
10.2.5.	Responsabilità ambientale.....	33
10.2.6.	Piano di azione per le tecnologie ambientali.....	33
10.3.	La politica agricola comune	34
10.4.	Il Sesto programma quadro di ricerca	34
11.	Conclusioni	35
ALLEGATO 1	36
ALLEGATO 2	37

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Sulla via della produzione sostenibile

Progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento

FINALITÀ DELLA COMUNICAZIONE

La presente comunicazione riguarda la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. Per promuovere l'efficace attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento ("direttiva IPPC"), la Commissione riferisce sui progressi finora compiuti negli Stati membri e nei paesi candidati. Il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, adottato nel luglio 2002, conferma che il miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione ambientale comunitaria rappresenta una priorità.

La Commissione ha un messaggio chiaro per gli Stati membri e i paesi candidati: è possibile raggiungere un livello elevato di tutela dell'ambiente (obiettivo essenziale della direttiva) soltanto se le autorità responsabili compiono gli sforzi necessari per attuare correttamente la legislazione e si impegnano a interagire in maniera costruttiva con i gestori degli impianti e con gli altri soggetti interessati. Numerosi Stati membri devono compiere progressi più rapidi verso questo obiettivo e la maggioranza dei paesi in via di adesione deve continuare ad incrementare gli sforzi, come convenuto nei negoziati di adesione. Gli impianti esistenti sono tenuti ad applicare le migliori tecniche disponibili e a rispettare tutti gli altri obblighi entro il mese di ottobre 2007.

In base alla direttiva, la maggior parte delle decisioni riguardanti norme ambientali vincolanti sono adottate dagli Stati membri e dalle loro autorità nel rispetto del principio di sussidiarietà. Se i loro sforzi per attuare la direttiva risultano insufficienti, si dovrà forse prevedere un maggiore grado di armonizzazione per garantire una ragionevole coerenza tra le autorizzazioni rilasciate da autorità diverse o modalità alternative per conseguire gli obiettivi della direttiva.

La Commissione intende avviare un'ampia consultazione su scala europea per verificare la situazione attuale e gli sviluppi possibili nei settori della politica ambientale che trattano l'impatto delle grandi fonti industriali puntuali d'inquinamento sull'ambiente: essa desidera conoscere il punto di vista di tutti i soggetti interessati e li incoraggia a partecipare attivamente al dibattito sull'attuazione della legislazione e sugli sviluppi futuri. A tal fine, la presente comunicazione pone sette domande fondamentali ed è stato inoltre aperto un sito web di consultazione¹. L'UE deve costantemente adoperarsi per combinare in modo ottimale gli strumenti di politica ambientale, accertarsi che vi sia piena coerenza tra tali strumenti ed esaminare la possibilità di seguire nuovi approcci che

¹ http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/ippc_consultation.htm.

offrano incentivi alle imprese per migliorare ulteriormente le loro prestazioni ambientali.

La presente direttiva è uno strumento fondamentale per promuovere nell'Unione Europea modelli di produzione sostenibili. Le industrie interessate possono conseguire contemporaneamente livelli superiori di competitività e di protezione ambientale. Oltre agli strumenti di *politica ambientale*, l'UE dispone di vari strumenti che si concentrano sugli aspetti economici e sociali della sostenibilità.

La direttiva rientra quindi nell'insieme più ampio dei contributi forniti dall'UE al processo generale avviato al vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, dove è stata adottata la decisione di inserire in una prospettiva decennale i programmi di consumo e produzione sostenibili. L'UE dovrebbe partecipare attivamente a tale processo e promuovere lo scambio di informazioni a livello europeo sulle migliori tecniche disponibili in modo che anche i paesi non europei possano cogliere i frutti di tale operato ambizioso.

1. INTRODUZIONE

Nel 1996 il Consiglio ha adottato la direttiva IPPC² allo scopo di realizzare la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento causato da un'ampia gamma di attività industriali e agricole³ nonché un livello elevato di tutela dell'ambiente nel suo complesso.

La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento avvengono nell'ambito di un sistema di autorizzazioni rilasciate agli impianti. 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. La maggior parte degli Stati membri ha deciso di delegare agli enti regionali o locali gli obblighi imposti dalla direttiva. Alla base della direttiva vi è il principio secondo il quale sia i gestori che le autorità di regolamentazione devono sottoporre a un esame accurato e completo ciascun impianto e le relative conseguenze ambientali prima di stabilire le eventuali misure economicamente efficienti, necessarie per ottenere un livello elevato di tutela dell'ambiente.

Dall'ottobre 1999 la direttiva si applica ai nuovi impianti e a quelli esistenti i cui responsabili intendono realizzare modifiche che possono avere un'incidenza significativa per la salute umana o per l'ambiente. Gli Stati membri dispongono di un periodo di transizione che si concluderà nell'ottobre 2007 per garantire la piena conformità alla direttiva degli altri impianti esistenti.

Il sistema di autorizzazioni mira a garantire l'adozione di misure preventive contro l'inquinamento da parte dei gestori degli impianti, tramite l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, senza fenomeni di inquinamento significativi, il recupero o lo smaltimento in condizioni di sicurezza dei rifiuti che non è possibile evitare, l'uso efficiente dell'energia, la prevenzione degli incidenti e la limitazione delle relative conseguenze e il soddisfacente ripristino dei siti alla chiusura degli impianti. Tale impostazione integrata ed olistica dovrebbe consentire di prendere in considerazione le numerose problematiche ambientali che possono riguardare un impianto, di stabilire adeguate priorità e di tenere conto dei costi e dei vantaggi delle diverse soluzioni. Concretamente, la direttiva affronta tra l'altro i seguenti aspetti ambientali:

- acidificazione prodotta dalle emissioni nell'atmosfera;
- eutrofizzazione del suolo e delle acque prodotta dalle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua;
- riduzione dell'ossigeno nelle acque;

² GU L 257 del 10/10/1996, pag. 26.

³ Attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, industria della pasta di carta e della carta, pretrattamento di tessili, concia delle pelli, macelli e trattamento dei prodotti alimentari, smaltimento e recupero di sottoprodotti di origine animale, allevamento di pollame e di suini, trattamento di superficie mediante solventi organici, fabbricazione di carbonio e grafite artificiale (cfr. allegato I della direttiva).

- riscaldamento globale;
- riduzione dell'ozono stratosferico;
- emissione di particolato nell'atmosfera, comprese le microparticelle e i metalli;
- formazione di ozono fotochimico;
- emissione di inquinanti persistenti, bioaccumulanti e tossici nelle acque e nel suolo;
- produzione di rifiuti pericolosi e non;
- rumori e odori;
- consumo di materie prime e di acqua.

Data l'enorme quantità di problemi da affrontare, l'attuazione di questa direttiva rappresenta una sfida formidabile per tutti gli impianti industriali interessati e per l'intera società ed è anche un elemento chiave di varie strategie tematiche in fase di elaborazione nell'ambito del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente⁴.

2. PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE

L'attuazione della direttiva nell'UE è ancora ferma alle fasi iniziali: i nuovi impianti sono relativamente pochi e quelli esistenti hanno subito poche modifiche che le autorità ritengono sostanziali, tali da dover aggiornare le autorizzazioni; è quindi troppo presto per elaborare proiezioni dei risultati ecologici della direttiva. Nei Paesi candidati l'attuazione è soltanto in una fase iniziale o non è ancora cominciata.

Dati i numerosi problemi di attuazione della direttiva, è importante disporre a livello europeo di strutture per permettere gli scambi di buone pratiche: un esempio importante è la rete IMPEL⁵. Analogamente, il ruolo centrale del concetto di "migliori tecniche disponibili" e l'assenza di norme assolute nella direttiva rendono indispensabile una struttura funzionale per lo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili e per il relativo monitoraggio al fine di garantire un'armonizzazione "morbida" delle norme ambientali in Europa. Nell'allegato I sono elencate le strutture disponibili per lo scambio di informazioni.

2.1. Stati membri

In molti Stati membri si sono verificati ritardi nell'emanazione della legislazione nazionale di attuazione della direttiva; nonostante ciò alla Commissione risulta che finora l'attuazione per gli impianti nuovi e quelli ampliati o modificati, è stata molto soddisfacente. Molti Stati membri sono tuttavia in ritardo nel garantire l'applicazione tempestiva della direttiva a tutti gli impianti esistenti, in particolare perché è

⁴ GU L 242 del 10/9/2002, pag. 1.

⁵ Rete informale delle autorità preposte negli Stati membri all'attuazione e al controllo dell'applicazione del diritto ambientale dell'UE.

estremamente opportuno lasciare ai gestori degli impianti il tempo necessario per soddisfare tutte le condizioni stabilite nelle autorizzazioni.

Entro il mese di settembre 2003 gli Stati membri devono rispondere a un questionario dettagliato⁶ sull'attuazione della direttiva: ciò renderà possibile una valutazione più accurata dell'osservanza della direttiva da parte degli Stati membri.

2.1.1. Recepimento (comunicazione e conformità)

Il termine ultimo per il recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale era il 30 ottobre 1999, ma pochissimi Stati membri sono riusciti a rispettare tale scadenza. Nell'aprile 2003 il Lussemburgo doveva ancora emanare tutti i provvedimenti legislativi nazionali necessari. Nel marzo 2002 la Corte di giustizia ha emesso una decisione nei confronti di Grecia, Spagna e Regno Unito (per l'Irlanda del Nord); è ancora in corso un procedimento avviato contro il Lussemburgo. La Spagna e il Belgio hanno ultimato il recepimento sull'intero territorio nazionale nel 2002, il Regno Unito e la Grecia nel marzo 2003.

L'Irlanda applica una legislazione provvisoria in quanto il recepimento della direttiva ha subito ritardi e l'Italia ha recepito la direttiva soltanto per gli impianti già esistenti, pur applicando la legislazione in questione ai nuovi impianti in via provvisoria.

La Commissione ha verificato la conformità della legislazione nazionale alla direttiva per Finlandia, Svezia, Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Regno Unito, Francia e Germania; per Portogallo, Spagna e Belgio le verifiche non si sono ancora concluse.

In tutti i paesi sottoposti a verifica, eccezion fatta per il Regno Unito, la Commissione ha individuato nella legislazione gravi lacune accertate o sospette; tra quelle più diffuse o più gravi si segnalano le seguenti:

- mancanza di una definizione di "migliori tecniche disponibili" con conseguente incertezza del diritto per le condizioni di autorizzazione;
- nessun divieto di imporre determinate tecnologie nelle autorizzazioni: ciò può limitare notevolmente per il gestore il margine di manovra e il potenziale di innovazione;
- nessun obbligo, per l'autorità, di tenere conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto, della sua ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali nel determinare le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione;
- insufficienti prescrizioni circa le informazioni da fornire nella richiesta di autorizzazione e nessun obbligo per l'operatore di fornire una sintesi non tecnica della richiesta;

⁶ Decisione 1999/391/CE della Commissione, del 31 maggio 1999, concernente il questionario sull'attuazione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC), GU L 148 del 15/6/1999, pagg. 39-43.

- insufficienti prescrizioni circa il contenuto della decisione sul rilascio dell'autorizzazione, ad esempio per le misure atte a garantire l'osservanza dell'obbligo di ripristinare il sito in modo soddisfacente al momento delle cessazione definitiva delle attività;
- prescrizioni inadeguate per il monitoraggio e la comunicazione dei dati sulle emissioni;
- elenco incompleto delle attività interessate;
- assenza di disposizioni per garantire la conformità degli impianti esistenti entro l'ottobre 2007 e la successiva revisione periodica delle autorizzazioni.

La Commissione non ancora adito la Corte di giustizia in relazione alle lacune legislative negli Stati membri. Finora la Finlandia ha accolto tutte le osservazioni formulate dalla Commissione e ha modificato di conseguenza la propria legislazione; l'Austria e la Svezia hanno accettato la maggior parte delle osservazioni formulate nei loro confronti. Le discussioni con gli altri paesi sono ancora ad uno stadio iniziale.

2.1.2. *Applicazione*

Uno studio svolto per conto della Commissione ha valutato l'osservanza degli obblighi imposti dalla direttiva in 11 Stati membri⁷, in 49 casi di autorizzazioni rilasciate nel 2000 e nel 2001 rilevando una conformità ampiamente soddisfacente. Lo studio ha esaminato la completezza delle domande, il coordinamento tra le autorità, gli obblighi di monitoraggio, i periodi di revisione e la consultazione del pubblico.

Alcune ambiguità presenti nella direttiva, tuttavia, provocano difficoltà attuative, salvo se gli Stati membri hanno adottato disposizioni più specifiche. Alcune difficoltà sono segnalate di seguito.

- Come vanno interpretati i criteri relativi alle soglie nell'elenco delle attività per valutare se un impianto è soggetto o meno alle disposizioni della direttiva?
- Quali sono i confini di un impianto, dal momento che la definizione comprende tutte le attività accessorie tecnicamente connesse con quelle svolte nell'impianto?
- Quando va considerata "sostanziale" una modifica? (In caso di modifica sostanziale bisogna aggiornare l'autorizzazione).
- Come si ricavano i valori limite di emissione dai livelli relativi alle migliori tecniche disponibili indicati nei documenti BREF (cfr. capitolo 6), che sono spesso espressi come intervalli di valori, ad esempio 10-100 mg/m³? Il problema è complicato dal fatto che la direttiva non armonizza le modalità in cui i valori limite di emissione sono espressi e applicati negli Stati membri.

⁷ Esclusi Austria, Grecia, Italia e Portogallo dove non erano state rilasciate autorizzazioni ai sensi della legislazione IPPC.

- Cosa si intende per ripristino soddisfacente del sito e come va applicato questo principio nel contesto dell'autorizzazione?
- Come devono essere formulate le condizioni di autorizzazione relative ad aspetti quali gli incidenti, la riduzione al minimo dei rifiuti e l'efficienza energetica?
- Come e con che frequenza si devono svolgere le ispezioni e che tipo di informazioni devono essere inserite nelle relazioni di controllo?
- Quando devono essere intraprese azioni legali nei confronti delle imprese che superano i valori limite e quali altre misure esecutive sono efficaci?

Domanda 1 a: sono necessari ulteriori interventi a livello dell'UE per risolvere le difficoltà di attuazione o è più opportuno che gli Stati membri attuali e futuri le affrontino da soli?

Domanda 1b: in caso affermativo, quale intervento sarebbe più adatto?

2.1.3. *Prima relazione sui valori limite rappresentativi*

La direttiva impone agli Stati membri di presentare ogni tre anni una relazione sui valori limite rappresentativi previsti dalle autorizzazioni relative agli impianti nuovi e a quelli esistenti. Tali relazioni forniscono un'indicazione sull'attuazione della direttiva nei diversi paesi. Le prime relazioni sono state presentate nel 2001. Per agevolare il compito degli Stati membri la Commissione ha elaborato un questionario comprendente una serie di attività e di inquinanti. Il Lussemburgo non ha presentato alcuna relazione; la relazione del Belgio riguardava solo una parte del territorio e non si basava sul questionario, il che ha impedito alla Commissione di elaborare ed analizzare i dati; il Regno Unito ha utilizzato il questionario solo per una parte della relazione.

L'obiettivo di tale esercizio è raccogliere dati comparabili per verificare la prevista convergenza dei valori limite nell'Unione. La prima relazione, tuttavia, ha chiaramente mostrato che nella maggior parte dei casi è impossibile raggiungere tale obiettivo, non per mancanza di impegno, ma perché gli Stati membri utilizzano tutti sistemi molto diversi per indicare i limiti nelle autorizzazioni, il che è peraltro un loro diritto dal momento che la direttiva non impone l'armonizzazione di tali pratiche eterogenee.

L'utilità delle relazioni sui valori limite è quindi limitata. Forse è possibile monitorare alcune tendenze in atto negli Stati membri e utilizzare alcuni dati come base per future proposte di valori limite validi per l'intera UE (cfr. capitolo 8). La Commissione non è però favorevole a imporre agli Stati membri un onere sproporzionato rispetto all'utilità dell'esercizio e cercherà quindi di adeguare meglio l'esercizio ai potenziali benefici⁸.

⁸ L'aumento dell'utilità dei dati comunicati è anche l'obiettivo della revisione, attualmente in corso presso i servizi della Commissione, dell'intero sistema di comunicazione dei dati sull'attuazione della legislazione UE in materia ambientale.

2.2. Paesi candidati

Per i dieci paesi che si preparano ad entrare nell'Unione nel maggio 2004, l'elaborazione di programmi attuativi realistici è stata un compito essenziale. Due aspetti particolarmente importanti di questi programmi sono la formazione del personale delle autorità competenti e azioni di sensibilizzazione presso gli impianti interessati.

In generale, per le autorità competenti, il nuovo sistema di autorizzazioni comporta un cambiamento radicale rispetto al sistema precedente: devono abituarsi a un'impostazione integrata nella quale tutti gli aspetti ambientali sono presi in considerazione simultaneamente e si tiene conto di questioni connesse ai singoli siti; devono inoltre avviare un dialogo costruttivo con i gestori degli impianti e "negoziare" le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. A tal fine è necessaria una conoscenza approfondita dei processi industriali e delle migliori tecniche disponibili. Questi cambiamenti non interessano però esclusivamente i paesi candidati, ma anche diversi attuali Stati membri.

Alcuni paesi candidati hanno aumentato il loro know-how grazie a progetti globali di gemellaggio con gli Stati membri, nell'ambito della cooperazione bilaterale o nel quadro del programma Phare dell'UE.

Alcuni paesi candidati hanno chiesto periodi di transizione per l'applicazione della direttiva agli impianti nuovi e/o a quelli esistenti. Nel corso dei negoziati la Commissione e il Consiglio hanno insistito sulla conformità dei nuovi impianti, ossia quelli entrati in funzione nel 2000 o successivamente, già al momento dell'adesione.

Per alcuni paesi sono stati ammessi periodi di transizione per una percentuale massima del 20% degli impianti esistenti. Per tali impianti l'adeguamento alle norme è considerevole, ma essi non provocano gravi problemi transfrontalieri (ambientali o commerciali). Gli impianti interessati dovranno ottenere un'autorizzazione entro la fine dell'ottobre 2007 ma, in funzione del periodo transitorio concordato in ciascun caso, l'obbligo di rispettare i valori limite di emissione stabiliti sulla base delle migliori tecniche disponibili decorrerà solo dal 2008-2012. I paesi cui sono stati concessi periodi di transizione sono: Polonia, Slovenia, Slovacchia e Lettonia. Anche la Romania e la Bulgaria hanno chiesto periodi di transizione.

2.2.1. Recepimento giuridico

Nel febbraio 2003 otto su 13 paesi candidati avevano attuato pienamente la direttiva. In tre paesi prossimi all'adesione (Cipro, Slovacchia e Slovenia) il recepimento non è stato ancora avviato. I paesi candidati hanno per lo più optato per un sistema di autorizzazioni integrate; fanno eccezione Cipro e Malta. Una rassegna paese per paese è disponibile all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_cc.htm.

2.2.2. Applicazione

Fino ad oggi sono stati rilasciati solo pochi permessi pilota in alcuni dei paesi candidati.

Nella primavera e nell'estate 2002 la Commissione e il Consiglio hanno svolto in ognuno dei dieci paesi prossimi all'adesione valutazioni inter pares della capacità

amministrativa esistente per l'attuazione della direttiva. Ne è emerso che i paesi candidati devono ancora potenziare le proprie strutture amministrative, in particolare a livello regionale e locale: occorre addestrare il personale addetto al rilascio delle autorizzazioni integrate e, in alcuni casi, potrebbe essere necessario integrare l'organico.

Date tali premesse ne deriva che alcuni paesi candidati incontreranno notevoli problemi nell'applicare la direttiva a tutti i nuovi impianti entro la data di adesione. Nelle valutazioni inter pares sono state raccomandate iniziative per correggere i problemi rilevati. La Commissione segue i progressi al riguardo, discute le eventuali carenze con i paesi candidati e riferisce periodicamente al Consiglio.

Sembra comunque che molti gestori interessati nei paesi in questione conoscano abbastanza bene i propri obblighi futuri.

3. IMPATTO SOCIOECONOMICO

L'attuazione della direttiva potrebbe avere notevoli ripercussioni a livello socioeconomico. Da uno studio realizzato dalla Commissione in relazione all'impatto delle migliori tecniche disponibili sulla competitività dei singoli impianti⁹ è emerso tra l'altro che:

- non risulta che le migliori tecniche disponibili abbiano impedito alle imprese che le utilizzano e che ottengono buoni risultati nella tutela dell'ambiente di rimanere competitive a livello sia nazionale che internazionale;
- molti impianti che ottengono buoni risultati ambientali sfruttano tale caratteristica per accrescere la propria competitività;
- da ciò non consegue, tuttavia, che la sollecita adozione delle migliori tecniche disponibili anche da parte di altri impianti dei settori esaminati avrebbe un impatto negativo nullo o circoscritto sulla loro competitività.

Una delle principali conclusioni dello studio è che, come è emerso anche da un seminario per i soggetti interessati, svoltosi nel maggio 2002¹⁰, i cicli di investimento sono un fattore essenziale che le autorità competenti devono prendere in considerazione: è chiaro che il rinnovo già programmato di un macchinario rappresenta un'occasione ideale per effettuare investimenti ambientali. I settori caratterizzati da cicli di investimento relativamente lunghi hanno tuttavia minore flessibilità nell'organizzare tali investimenti rispetto a quelli con cicli di investimento più brevi. È quindi opportuno che le autorità discutano la programmazione degli investimenti con i gestori soppesando ogni svantaggio economico o finanziario rispetto alle esigenze dell'ambiente e tenendo conto del fatto che gli impianti dovranno essere pienamente conformi alle disposizioni della direttiva entro il 30 ottobre 2007 (cfr. punti 5.1 e 5.2).

⁹ *The Impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry* (casi di studio delle industrie del cemento, dei metalli non ferrosi e della pasta di carta e della carta), David Hitchens e altri, Istituto per le prospettive tecnologiche, novembre 2001. Consultabile sul sito <http://www.jrc.es/pages/f-publications.html>.

¹⁰ *The Economic Consequences of the IPPC Directive* (Conseguenze economiche della direttiva IPPC), http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/index_home/ippc/bat_conference.htm

Secondo lo studio, l'attuazione delle migliori tecniche disponibili è favorita da alcuni parametri che caratterizzano gli impianti efficienti, tra cui formazione, innovazione e gestione.

Possono verificarsi dei casi specifici in cui il gestore non dispone dei mezzi necessari per conformare l'impianto alle migliori tecniche disponibili. Ciò può essere un problema soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo o in declino industriale. Quando i gestori non sono in grado di rispettare le norme ambientali prescritte dalla direttiva, bisogna incoraggiare gli Stati membri a promuovere attivamente processi di conversione industriale che siano positivi dal punto di vista ambientale ed economico, avvalendosi dei Fondi strutturali disponibili a tal fine in alcune parti dell'Unione.¹¹

La direttiva interessa per lo più i grandi impianti industriali e agricoli. Tuttavia, nonostante la Commissione non disponga di cifre precise al riguardo, è chiaro che le piccole e medie imprese (PMI) costituiscono una quota significativa degli impianti IPPC in Europa. Far sì che le PMI si conformino alla legislazione ambientale rappresenta una sfida impegnativa¹² e gli Stati membri dovranno forse fornire un sostegno specifico ai gestori che non dispongono delle risorse necessarie per affrontare l'onere amministrativo e le difficoltà poste dal rispetto dell'ambiente. Qualsiasi forma di assistenza fornita deve chiaramente essere conforme alle norme sulla concorrenza (cfr. anche punto 10.2.4).

Domanda 2: quali misure di sostegno bisogna adottare a livello UE, nazionale, regionale o locale per favorire la conformità degli impianti, in particolare nel caso delle PMI?

4. LA PRODUZIONE SOSTENIBILE NEL CONTESTO MONDIALE

Al momento dell'elaborazione della direttiva, i legislatori prevedevano che lo sviluppo e lo scambio di informazioni a livello UE sulle migliori tecniche disponibili avrebbero promosso la diffusione su scala mondiale delle tecniche di prevenzione e riduzione dell'inquinamento applicate nell'Unione.¹³ La Commissione ha anche osservato il forte interesse espresso fuori dall'UE per i documenti 'BREF' pubblicati su Internet.

¹¹ Il Fondo europeo di sviluppo regionale, ad esempio, è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

¹² Secondo la relazione *European SMEs and Social and Environmental Responsibility* (Osservatorio europeo sulle PMI, 2002, consultabile sul sito http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory.htm), la maggior parte delle PMI è "vulnerabilmente conforme" con le leggi e i regolamenti esistenti, nel senso che non conosce la legislazione ambientale abbastanza da avere la sicurezza di essere sempre in regola (pag. 35 della versione inglese).

¹³ Tale aspirazione ha trovato riscontro in uno dei considerandi della direttiva.

È fondamentale che l'UE continui ad operare a favore dell'adozione di norme ambientali elevate da parte delle imprese situate in altre parti del mondo: molti problemi ambientali hanno infatti una portata mondiale o regionale e la maggior parte dei settori interessati dalla direttiva è esposta alla concorrenza agguerrita degli stabilimenti di produzione situati oltre i confini dell'Unione. In alcuni settori si registrano già pratiche di "dumping ambientale": tali tendenze devono essere evitate per realizzare uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale.

Al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile svoltosi a Johannesburg (Sudafrica) dal 26 agosto al 4 settembre 2002 i paesi partecipanti hanno approvato la proposta dell'UE di inserire in una prospettiva decennale i programmi per il consumo e la produzione sostenibili. I paesi industrializzati hanno convenuto di guidare tale sforzo mondiale volto a correggere gli attuali modelli insostenibili e aiutare i paesi in via di sviluppo ad adottare le politiche e gli strumenti necessari a tal fine. La direttiva e la diffusione delle migliori tecniche disponibili potrebbero contribuire al conseguimento di tale obiettivo.

Domanda 3: in che modo la direttiva e lo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili possono contribuire a promuovere la produzione sostenibile sulla scena internazionale?

Per promuovere a livello mondiale la consapevolezza circa la politica UE sull'inquinamento prodotto dalle grandi fonti industriali puntuali (in particolare la direttiva IPPC e lo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili) e ottenere informazioni sulle politiche seguite fuori dall'Europa, nell'aprile 2002 la Commissione e la presidenza spagnola hanno organizzato a Siviglia una conferenza internazionale dei responsabili decisionali dei ministeri dell'Ambiente e delle agenzie per la tutela dell'ambiente.¹⁴ Un sunto delle informazioni presentate alla conferenza da rappresentanti di USA, Canada, Giappone, Cina e India figura all'allegato 2.

5. QUESTIONI INTERPRETATIVE FONDAMENTALI

L'attuazione della direttiva negli Stati membri e nei paesi candidati ha messo in luce varie ambiguità. Sono descritte di seguito alcune questioni giuridiche ricorrenti che devono essere uniformemente interpretate ed applicate nell'Unione europea e nei paesi candidati.

5.1. Attuazione delle migliori tecniche disponibili entro il 2007

La direttiva stabilisce che entro il 30 ottobre 2007 gli impianti esistenti debbano funzionare in maniera conforme alle prescrizioni della medesima: si tratta di un obbligo formulato in modo chiaro. Non è quindi sufficiente limitarsi a rilasciare entro il 30 ottobre 2007 un'autorizzazione che conceda all'impianto una proroga per mettersi in regola. Tra gli obblighi essenziali dei gestori vi è anzitutto quello di adottare tutti i provvedimenti opportuni per prevenire l'inquinamento, in particolare mediante l'applicazione delle migliori tecniche disponibili.

¹⁴ Atti disponibili su internet: <http://eippcb.jrc.es/pages/doc/PCIPsevilla/mainpage.htm>

Nello stabilire le condizioni di autorizzazione sulla base delle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques* - BAT) l'autorità competente dovrà tenere presenti le caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, la sua ubicazione geografica e le condizioni ambientali locali. Il concetto di BAT e i documenti BREF sono per natura dinamici e sufficientemente flessibili da permettere al gestore e alle autorità di tenere conto dei vincoli imposti dalle scelte essenziali nel processo produttivo o nella configurazione dell'impianto e di rispettare il rapporto costi-efficacia (cfr. anche punto 5.2).

Per pervenire alla piena osservanza della direttiva entro il 30 ottobre 2007¹⁵ i gestori e le autorità competenti devono tenere conto del tempo necessario per l'adeguamento degli impianti esistenti e intervenire in maniera opportuna in una fase sufficientemente precoce.

5.2. Definizione di "migliori tecniche disponibili"

Nel corso degli anni sono state utilizzate varie definizioni di "migliori tecniche disponibili", sia nel contesto della legislazione UE che in altri contesti quali ad esempio le convenzioni internazionali. La direttiva contiene una definizione esaustiva integrata da 12 considerazioni specifiche elencate in un allegato; essa consente di determinare le BAT non solo in termini generali (obiettivo del "processo di Siviglia", cfr. *infra*) ma anche in casi specifici.

Ciò significa che le BAT possono variare da un impianto all'altro in quanto, com'è naturale, i costi e i benefici possono essere diversi. Il fatto che i costi e i benefici rientrino nella definizione delle BAT significa inoltre che esse sono inevitabilmente il frutto di una ponderazione delle diverse conseguenze ambientali e dei relativi costi: è quindi senz'altro possibile che esistano tecniche migliori delle BAT in termini di prestazioni ambientali complessive o per un particolare aspetto.

La definizione di "migliore tecnica disponibile" impone che lo sviluppo della tecnica sia tale da permetterne l'applicazione nel settore in questione. I riscontri necessari per inserire una tecnica tra le BAT possono provenire da uno o più impianti nel mondo che applichino tale tecnica. In alcuni rari casi anche i progetti pilota possono rappresentare una base sufficiente.

Si ritiene che le misure integrate nei processi abbiano in genere un impatto positivo o più o meno neutro sulla redditività delle imprese, mentre quelle a valle hanno spesso un impatto negativo sulla redditività a breve termine. Inevitabilmente alcune BAT non comporteranno alcuno ritorno ma, in sintonia con il principio "chi inquina paga", i loro vantaggi per la società sono superiori ai costi sostenuti dal gestore.

Per determinare le BAT è necessario ponderare i costi netti stimati dell'uso di una tecnica rispetto ai benefici ambientali resi possibili dalla sua applicazione. Un secondo test economico consiste nel chiedersi se la tecnica in esame possa essere introdotta in un dato settore in condizioni economicamente redditizie. Tale test di fattibilità economica risulta valido soltanto a livello settoriale europeo¹⁶; è invece

¹⁵ Le eccezioni sono rappresentate dagli impianti dei paesi candidati per i quali è previsto un periodo transitorio che si concluderà dopo il 2007.

¹⁶ Per "settore" occorre intendere un livello di disaggregazione relativamente elevato: ad esempio, invece dell'intero settore chimico, il settore che produce cloro e soda caustica.

inappropriata la sua applicazione a singoli impianti. Le tecniche considerate troppo costose per il settore nel suo insieme non sono BAT. Prendendo però il settore e non il singolo impianto come base per questo test, non vi possono essere effetti perversi ossia che degli impianti in condizioni finanziarie difficili siano autorizzati a continuare ad inquinare perché non possono permettersi di prendere le misure necessarie.

5.3. Determinazione della capacità di produzione

Nell'elenco (allegato I) delle attività disciplinate dalla direttiva la capacità di produzione, espressa ad esempio in tonnellate al giorno, è spesso utilizzata come criterio decisivo per determinare il campo di applicazione dello strumento. È importante che vi sia un'interpretazione metodologica comune per calcolare la capacità di produzione degli impianti.

In settori come i tessili e il cuoio la maggior parte degli impianti non funziona ininterrottamente ventiquattr'ore su ventiquattro; molte piccole unità produttive operano invece in maniera flessibile a seconda della domanda del mercato: in esse i normali orari di lavoro possono essere superati con un preavviso molto breve. Le pratiche di lavoro dichiarate e la produzione non forniscono quindi un'indicazione attendibile dell'effettiva capacità di un impianto e non ne rispecchiano interamente il potenziale inquinante.

L'unico significato tecnicamente coerente di "capacità" è quindi la capacità alla quale l'impianto è in grado di funzionare, cioè la capacità nominale dell'impianto di funzionare ventiquattr'ore su ventiquattro sempreché le apparecchiature lo consentano.

(cfr. anche punto 7.3.1.)

5.4. Disposizioni generali vincolanti e sistemi nazionali di scambio dei diritti di emissione

La direttiva dà agli Stati membri la possibilità di utilizzare "disposizioni generali vincolanti" per alcuni settori anziché indicare condizioni specifiche nelle singole autorizzazioni. È importante tuttavia osservare che l'impostazione basata sulle disposizioni generali vincolanti è limitata alle prescrizioni di determinati tipi di autorizzazioni, ad esempio i valori limite di emissione o parametri e misure tecniche equivalenti che sono identici per tutti o numerosi impianti di un determinato settore.

I sistemi nazionali di scambio dei diritti di emissione sono quindi compatibili con la direttiva solo se si limitano a consentire lo scambio di emissioni che non saranno eliminate con l'applicazione delle BAT (entro il 2007 per gli impianti esistenti). Ciò significa che l'obbligo di rispettare i valori limite di emissione calcolati in base alle BAT vale per tutti i gestori, compresi quelli che acquistano quote di emissioni.

Il rapporto tra la direttiva IPPC e lo scambio dei diritti di emissione è esaminato anche ai punti 7.2 e 10.2.3.

6. IL PROCESSO DI SIVIGLIA

Lo scambio di informazioni, disposto dalla direttiva, sulle migliori tecniche disponibili e sul relativo monitoraggio è a volte chiamato "processo di Siviglia" in quanto l'attività necessaria è coordinata e agevolata dall'Ufficio europeo IPPC, che fa parte dell'Istituto per le prospettive tecnologiche del Centro comune di ricerca della Commissione, con sede a Siviglia.

Si tratta di un elemento trainante essenziale per migliorare le prestazioni ambientali, in quanto comporta un'attività sistematica di analisi comparativa settore per settore nonché un esame e una valutazione esaurienti delle tecniche applicate. Lo scambio di informazioni è anche un'attività molto valida sotto il profilo dei costi in quanto, se non fosse svolto, ogni Stato membro dovrebbe procedere a un'analoga individuazione/determinazione delle BAT per assolvere gli obblighi imposti dalla direttiva.

Il frutto principale dello scambio di informazioni sono i cosiddetti "documenti BREF" (dall'inglese *BAT reference documents*, documenti di riferimento sulle BAT): ad essi fa riferimento l'allegato della direttiva che espone le considerazioni pertinenti per la determinazione delle BAT. Le autorità competenti devono tener conto dei BREF quando esaminano le domande di autorizzazione e definiscono le relative condizioni. A prescindere da questo aspetto giuridico, per la loro qualità questi documenti si riveleranno uno strumento fondamentale a disposizione delle autorità nel rilascio delle autorizzazioni. Si presume inoltre che i gestori degli impianti consultino i documenti pertinenti nel preparare le domande. Anche i cittadini e le organizzazioni non governative ambientaliste potrebbero essere interessati a consultarli per verificare la ragionevolezza delle condizioni previste nelle autorizzazioni.

I documenti BREF non fissano però norme giuridicamente vincolanti e si limitano a fornire informazioni di riferimento. Dal momento che le autorità devono tenere conto anche delle caratteristiche tecniche dell'impianto, della sua ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali, i documenti BREF non possono rappresentare l'unico elemento per determinare i valori limite di emissione e le altre condizioni di autorizzazione.

Lo scambio di informazioni a livello europeo ha inoltre determinato la costituzione di una serie di reti informali di esperti dell'industria, degli organismi di regolamentazione e degli istituti di ricerca: le autorità possono avvalersi del loro aiuto se le informazioni contenute nei documenti BREF sono incomplete, superate o di difficile comprensione.

6.1. Organizzazione del sistema

Per ciascun documento BREF, l'Ufficio europeo IPPC coordina un gruppo di lavoro tecnico costituito da esperti dell'industria, delle autorità competenti, di istituti di ricerca e di organizzazioni non governative ambientaliste di UE, EFTA e paesi candidati. In genere un gruppo di lavoro ha bisogno di 2-3 anni per ultimare un documento BREF. Sebbene all'interno del gruppo si cerchi di deliberare per consenso, quest'ultimo non è indispensabile ed è compito della Commissione far emergere nel documento le differenze di opinione e registrare le motivazioni di ogni opinione divergente.

Al Forum per lo scambio di informazioni, in cui sono rappresentate grosso modo le stesse categorie di soggetti presenti nei gruppi di lavoro, è affidato un ruolo più strategico di supervisione generale del processo di scambio delle informazioni.

La Commissione pubblica i documenti BREF su Internet¹⁷ e su CD-ROM dopo avere adottato una decisione formale. Per motivi di qualità, puntualità e risorse la Commissione non traduce il testo integrale dei documenti, che sono sempre redatti in inglese, nelle altre lingue ufficiali dell'UE, limitandosi a tradurre determinati capitoli, in particolare le sintesi. Gli Stati membri e i paesi candidati sono incoraggiati a tradurre le parti rimanenti.

6.2. Valutazione dei progressi compiuti

La Commissione dà un giudizio ampiamente positivo dei progressi compiuti dal 1997, quando ha avuto inizio questo ambizioso scambio di informazioni¹⁸. A riprova dell'utilità di questo scambio per tutti i paesi interessati, va rilevato che in ciascuno Stato membro esistono delle BAT non applicate altrove.

Finora sono stati elaborati quindici documenti BREF che riguardano: produzione di ferro e acciaio, cemento e calce, pasta da carta e carta, metalli non ferrosi, vetro, tessili, cuoio e prodotti chimici organici in quantità rilevanti, nonché sistemi di raffreddamento, lavorazione dei metalli ferrosi, raffinerie, cloruri alcalini, allevamento intensivo di pollame e suini, trattamento delle acque reflue e dei gas di scarico nel settore chimico.¹⁹

Il contributo dei settori interessati rappresenta generalmente la fonte di informazioni più completa per la Commissione. Nonostante i dati sulle prestazioni ambientali necessari per la valutazione delle tecniche varino notevolmente a seconda dei settori, i dati messi a disposizione dagli addetti ai lavori, cioè da gestori di impianti e fornitori di tecnologie, sono generalmente sufficienti per ricavare valutazioni fondate. Spesso, tuttavia, i dati economici non sono messi a disposizione e anche quando lo sono non è generalmente possibile procedere a controlli incrociati con altre fonti. Ciò può ostacolare una determinazione più oggettiva delle migliori tecniche disponibili in quanto gli aspetti economici sono una parte centrale della definizione.

Nel complesso i diversi settori dell'industria sono molto attivi e di aiuto, ritenendo che l'elevata qualità tecnica del documento BREF giustifichi i loro sforzi, in particolare in quanto il documento contribuirà probabilmente a migliorare la comprensione dei processi industriali da parte delle autorità e favorirà un dialogo più costruttivo con i responsabili della regolamentazione. Circa la fornitura di dati economici, risulta difficile per l'industria realizzare un equilibrio tra l'auspicabile trasparenza del "processo di Siviglia" e il carattere talvolta riservato dei dati.

¹⁷ <http://eippcb.jrc.es>.

¹⁸ Per fare un esempio, l'elaborazione del documento BREF sulle raffinerie ha richiesto 17 riunioni, 17 visite/riunioni presso raffinerie europee (8 paesi/11 imprese), la consultazione di circa 350 documenti/libri, circa 4 300 osservazioni formulate in 4 bozze, circa 1 800 e-mail (calcolando soltanto quelle che riguardavano direttamente l'Ufficio IPPC) e circa 800 visite al forum di collaborazione *online* dei membri.

¹⁹ I vari gruppi di lavoro, i loro membri e l'attuale situazione dei lavori sono disponibili su Internet: <http://eippcb.jrc.es>

Oltre al contributo dei diversi settori industriali, è fondamentale anche quello degli esperti degli Stati membri. Il livello di attività degli esperti degli Stati membri varia a seconda del gruppo di cui fanno parte, ma in linea generale il contributo degli esperti tedeschi e olandesi è particolarmente significativo. Alcuni Stati membri inviano a Siviglia anche esperti nazionali in qualità di "autori" dei documenti BREF: sotto questo profilo la Commissione è particolarmente grata del sostegno ricevuto dalle amministrazioni di Germania e Regno Unito.

In linea generale la partecipazione dei paesi candidati continua ad essere meno attiva di quella degli Stati membri e ciò pone un duplice problema: minore contributo degli esperti e rischio di una minore accettazione dei documenti BREF nei paesi candidati.

Le organizzazioni ambientali e i loro esperti hanno anche un ruolo importante, sia per il loro contributo in quanto tale sia per la credibilità esterna dello scambio di informazioni. Nell'insieme essi sono ragionevolmente soddisfatti della trasparenza che caratterizza tale scambio, ma hanno criticato l'enorme differenza tra le risorse che essi possono dedicare a questa attività e quelle, molto maggiori, che l'industria è in grado di mobilitare.

6.3. Prossime fasi

Attualmente sono in corso di stesura dodici documenti BREF e un documento BAT sulle attività minerarie²⁰; sarà inoltre avviata l'elaborazione di altri cinque documenti. La Commissione si impegna notevolmente per ridurre al minimo i tempi di stesura, ma questi dipendono anche dalla collaborazione degli Stati membri e dei settori interessati. L'obiettivo generale è completare la prima edizione dei documenti entro la fine del 2005.

È importante rivedere i documenti BREF per garantirne l'aggiornamento: il Forum per lo scambio di informazioni ha accettato la proposta della Commissione di avviare il processo di revisione nel 2003 con il documento sul cemento e la calce.

Per giungere a conclusioni più obiettive sulle migliori tecniche disponibili ed eliminare le posizioni divergenti, la revisione della prima edizione dei documenti dovrebbe incentrarsi sull'uso di ogni dato nuovo e pertinente circa le emissioni, il consumo o gli aspetti economici e sull'applicazione del documento di riferimento presto disponibile sulle questioni economiche e comuni ai vari comparti nonché degli strumenti che esso propone. È anche prioritario fornire orientamenti più completi sul monitoraggio delle emissioni: questo aspetto non è stato affrontato in modo soddisfacente dai gruppi di lavoro tecnici che hanno collaborato alla prima edizione dei documenti BREF. Temi come l'uso dell'energia, il rumore e la gestione ambientale potrebbero essere trattati più ampiamente nei documenti settoriali.

La rete IMPEL ha in programma un'indagine tra gli utilizzatori dei documenti BREF presso le autorità degli Stati membri, ma non sono ancora stati fissati i tempi e i particolari.

²⁰

Elaborato secondo le indicazioni contenute nella comunicazione della Commissione intitolata: "Sicurezza delle attività minerarie: situazione dopo i recenti incidenti", COM(2000) 664 def.

Un altro elemento da considerare è la misura in cui i documenti BREF sono utilizzabili a fini diversi dall'attuazione della direttiva e se occorra prevedere azioni particolari per promuovere tali altri usi.

Domanda 4a: lo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili è ottimale e i documenti BREF sono uno strumento attuativo efficace?

7. EVOLUZIONE FUTURA DELLA DIRETTIVA

La Commissione ha proposto due modifiche della direttiva: una che rafforza la partecipazione del pubblico al processo di rilascio delle autorizzazioni, l'altra che essenzialmente esclude le emissioni di gas ad effetto serra dall'ambito di applicazione della direttiva, in quanto già coperte dalla proposta di direttiva sullo scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno espresso parere favorevole alla prima modifica (l'adozione formale non è ancora intervenuta) e stanno tuttora vagliando la seconda.

Inoltre, sebbene il primo questionario sull'attuazione della direttiva (cfr. punto 2.1) faccia principalmente riferimento al passato, esso invita anche a formulare una valutazione sul futuro in quanto comprende una domanda relativa all'efficacia della direttiva rispetto ad altri strumenti ambientali. Nel secondo trimestre del 2004 la Commissione presenterà una relazione sui risultati dell'indagine. Un altro aspetto da considerare è l'elenco delle attività figuranti nell'allegato I della direttiva. In linea con il Piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"²¹, qualsiasi proposta dovrebbe essere preceduta da un'adeguata valutazione di impatto.

7.1. Convenzione di Aarhus

La modifica delle disposizioni sulla partecipazione del pubblico alla procedura di rilascio dei permessi costituisce uno dei provvedimenti necessari per permettere alla Comunità di ratificare la convenzione di Aarhus²² firmata nel 1998. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno deciso di riconoscere al pubblico diritti più ampi²³:

- la domanda di autorizzazione deve comprendere anche la descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal richiedente;
- ogni progetto di decisione deve essere pubblicato per dare al pubblico l'opportunità di presentare osservazioni;

²¹ COM(2002) 278 def.

²² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (<http://www.unece.org/env/pp>).

²³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio, COM(2000) 839 def. - GU C 154 E del 29/5/2001, pag. 123. Risultato della conciliazione:
http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcViewByNum?Lang=2&ProcNum=COD/2000/0331.

- l'autorità rende pubblici i motivi e le considerazioni su cui è basata la decisione di rilascio dell'autorizzazione;
- il "pubblico interessato", comprese le organizzazioni non governative ambientaliste, in linea di principio ha accesso a una procedura di ricorso per contestare la legittimità sostanziale o procedurale delle decisioni o delle omissioni;
- sono disposte prescrizioni più rigorose di consultazione del pubblico degli altri Stati membri in caso di emissioni transfrontaliere.

L'ambito di applicazione di queste disposizioni è stato circoscritto ai nuovi impianti, agli impianti esistenti che intendono realizzare modifiche sostanziali e ad altri impianti esistenti altamente inquinanti: per i vecchi impianti, quindi, la consultazione non sarà sempre obbligatoria. Nel rivendicare il diritto di essere consultato nell'ambito del rinnovo di un'autorizzazione, il pubblico potrà incontrare difficoltà nel dimostrare che una modifica in programma è effettivamente "sostanziale" o che l'impianto è "altamente" inquinante.

7.2. Scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra

Le attività per le quali è necessaria un'autorizzazione a norma della direttiva IPPC producono oltre un terzo delle emissioni complessive di tutte le fonti di gas ad effetto serra dell'Unione. La Commissione ha proposto che non tutti gli impianti siano tenuti ad applicare le migliori tecniche disponibili per prevenire o limitare le emissioni di gas serra.²⁴ Se dispongono di un'autorizzazione ad emettere gas serra, di massima, essi potranno invece scegliere se ridurre le proprie emissioni al livello delle quote loro assegnate o a un livello inferiore, oppure mantenere le emissioni al di sopra di tale livello e acquistare quote da qualcun altro.

Alla base di questa strategia innovativa della politica ambientale UE vi è l'idea che sia possibile ottenere la riduzione delle emissioni in maniera economicamente più razionale sotto il profilo dei costi e che in linea di principio, a differenza di un sistema di autorizzazioni basato sulle migliori tecniche disponibili, un sistema di contenimento e scambio consenta di ottenere risultati garantiti in termini di emissioni totali.

Tale "libertà" è tuttavia soggetta ad alcune limitazioni: innanzitutto il sistema di scambio dei diritti di emissione lascerebbe impregiudicati gli obblighi imposti attualmente dalla direttiva IPPC in relazione ai tipi di inquinamento diversi dal riscaldamento del pianeta Terra. Di conseguenza, se il gestore di un impianto deve adottare provvedimenti per ridurre altre emissioni e, in via accessoria, le emissioni di gas ad effetto serra aumentano o diminuiscono, egli non ha altra scelta che adottare tali provvedimenti.

²⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, COM(2001) 581 def. - GU C 75 E del 26/3/2002, pag. 33; cfr. in particolare l'articolo 25. Si sottolinea che, data la sua ampia definizione di "inquinamento", la direttiva IPPC si applica a tutti i gas ad effetto serra previsti dal protocollo di Kyoto.

In secondo luogo può essere necessario definire condizioni per le autorizzazioni relative ad alcuni gas serra diversi dal biossido di carbonio onde evitare che lo scambio dei diritti di emissione determini livelli significativi di inquinamento a livello locale.

In terzo luogo restano valide le prescrizioni vigenti per l'*uso efficiente dell'energia* sotto forma di elettricità, vapore, acqua calda ecc. La modifica proposta concerne soltanto le emissioni dirette di biossido di carbonio sul sito, dovute alla combustione o ad altri processi.²⁵ Ciò interessa in particolare gli impianti che consumano tutta l'elettricità, il vapore ecc. che producono.

Per un confronto di carattere generale tra scambio dei diritti di emissione e regolamentazione basata sulle migliori tecniche disponibili si rinvia al punto 10.2.3.

7.3. Attività coperte

Molti Stati membri applicano sistemi analoghi di autorizzazione basati sulle migliori tecniche disponibili anche ad attività non contemplate dalla direttiva (perché l'intero settore non è coperto o perché la direttiva fissa una soglia più elevata in termini di capacità di produzione o altro). È perciò naturale chiedersi se sia opportuno estendere le norme armonizzate della direttiva ad altre attività in base al principio di sussidiarietà.

Nel valutare l'opportunità di ampliare il campo di applicazione della direttiva per accrescere la tutela della salute umana e dell'ambiente è necessario tener conto del fatto che gli Stati membri e i paesi candidati non dispongono di risorse amministrative illimitate per garantire l'attuazione efficace della legislazione. Malgrado il fatto che l'impostazione integrata porti ad una razionalizzazione delle attività di regolamentazione, il sistema di autorizzazioni richiede comunque notevoli risorse amministrative, sia per i gestori che per le autorità. Se le risorse limitate a disposizione sono disperse su altri impianti, vi è il rischio che le autorità non dedichino risorse adeguate agli impianti che hanno o rischiano di avere l'impatto maggiore.

7.3.1. Revisione delle soglie

La Commissione è consapevole del fatto che, per una serie di attività, le soglie fissate nell'allegato I della direttiva sono ambigue o addirittura irragionevoli. Vi è quindi il rischio che impianti dall'impatto ambientale relativamente significativo non rientrino nell'ambito di applicazione pratica della direttiva o che, al contrario, rientrino nell'ambito della direttiva Impianti con scarso impatto ambientale. Vi è inoltre il rischio che interpretazioni diverse producano distorsioni del mercato interno.

La Commissione intende quindi esaminare le modalità di definizione dei criteri relativi alle soglie per settori come: fonderie, fucine, concerie, industria alimentare, finissaggio dei tessili, fabbricazione di prodotti in ceramica e galvanotecnica.

²⁵ In base all'accordo politico del Consiglio (<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>), gli Stati membri hanno comunque la facoltà di imporre obblighi in materia di efficienza energetica per quanto riguarda le unità di combustione o di altro tipo che emettono biossido di carbonio dal sito.

È anche opportuno esaminare se, in alcuni casi, non sarebbe più semplice stabilire soglie di produzione effettiva nell'arco di un dato periodo anziché soglie di capacità di produzione.

7.3.2. *Settore della gestione dei rifiuti*

Attualmente la direttiva disciplina in maniera molto frammentaria il settore della gestione dei rifiuti e la distinzione tra operazioni di smaltimento e di recupero richiede a volte complesse valutazioni giuridiche.

La Commissione ritiene importante garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente per gli impianti di gestione dei rifiuti nell'UE onde evitare il rischio di dumping ambientale nelle spedizioni transfrontaliere di rifiuti all'interno dell'Unione. A tal fine va esaminata l'opportunità di inserire nell'ambito di applicazione della direttiva tutti gli impianti di gestione dei rifiuti con capacità superiore a soglie opportunamente definite.

Per gli inceneritori va considerata anche l'opportunità di adeguare l'allegato I della direttiva IPPC all'ambito di applicazione della nuova direttiva sull'incenerimento dei rifiuti²⁶.

7.3.3. *Altre attività*

Alla luce di quanto precede, la Commissione è disposta ad esaminare la possibilità di inserire nella direttiva alcune nuove attività, tra cui l'acquacoltura²⁷, un settore in rapida espansione con un'incidenza ambientale significativa.

Per promuovere ulteriormente lo snellimento delle procedure di rilascio delle autorizzazioni, la Commissione valuterà l'esigenza di accrescere la coerenza tra l'elenco delle attività disciplinate dalla direttiva IPPC e l'elenco dei progetti soggetti a valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della direttiva 85/337/CEE²⁸.

Domanda 5: il campo di applicazione della direttiva, in termini di attività e soglie, è adeguato a trattare le conseguenze ambientali più significative dei processi produttivi?

²⁶ Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti - GU L 313 del 13/12/2000, pag. 12.

²⁷ Cfr. la comunicazione della Commissione dal titolo: "Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea", COM(2002) 511.

²⁸ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175 del 5/7/1985, pag. 40) modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio (GU L 73 del 14/3/1997, pag. 5).

8. VALORI LIMITE DI EMISSIONE PER LA COMUNITÀ

La direttiva stabilisce la definizione, mediante direttive, di valori limite comunitari di emissione qualora "sia stata riscontrata la necessità di un'azione comunitaria". Tale individuazione dovrebbe essere basata in particolare sullo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili e su valori limite rappresentativi applicati negli Stati membri.

Nell'analizzare l'esigenza di valori limite comunitari di emissione in settori e per inquinanti prioritari, la Commissione non si limiterà ad esaminare le relazioni sui valori limite rappresentativi degli Stati membri e i risultati dello scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili, ma terrà conto anche delle informazioni trasmesse al registro europeo delle emissioni inquinanti (cfr. in appresso); come sempre, l'attività della Commissione sarà ispirata al principio di sussidiarietà.

I principali candidati per i valori limite comunitari di emissione sono le diossine e i furani, in sintonia con le conclusioni del Consiglio sulla strategia della Commissione sulle diossine²⁹, nonché le sostanze prioritarie stabilite dalla direttiva quadro in materia di acque e le altre sostanze inquinanti con impatto transfrontaliero.

Per certi versi, tuttavia, la determinazione di valori limite a livello comunitario indebolisce sia la logica di decentramento che la logica di integrazione alla base della direttiva, in quanto limita la possibilità delle autorità competenti di effettuare scelte di compromesso pragmatiche e giustificate dal punto di vista ambientale (ed anche economico). Ad esempio, un valore limite corrispondente al livello più basso di emissioni di diossine, ottenibile nel settore dell'acciaio può far sì che gli impianti riducano il proprio tasso di riciclo dei rottami (in quanto sarebbero costretti a scartare più rottami potenzialmente contaminati) o aumentino in maniera significativa le emissioni di biossido di carbonio (le misure di riduzione della diossina non sono efficaci sotto il profilo energetico).

Quando si valutano i pro e i contro di diversi obiettivi ambientali e i costi delle varie soluzioni, molto spesso la decisione più ragionevole è influenzata dalle condizioni locali specifiche di ciascun sito: i valori limite a livello comunitario dovrebbero quindi essere introdotti soltanto se necessari.

Se d'altro canto risulta che in uno o più Stati membri le autorità stabiliscono sistematicamente valori limite di emissione troppo tolleranti e non basati sulle BAT, potrà essere necessario introdurre valori limite di emissione supplementari a livello comunitario. In linea con il piano di azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", tali proposte vanno precedute da un'adeguata valutazione di impatto ambientale.

Per la diossina, derivante principalmente dalla produzione e lavorazione dei metalli, si potrebbe introdurre un obbligo di monitoraggio del settore senza però definire in una prima fase valori limite comunitari di emissione. Questo potrebbe essere uno strumento efficace per disciplinare la materia, in quanto l'assenza di dati sulle

²⁹ Comunicazione della Commissione dal titolo: "Strategia comunitaria sulle diossine, i furani e i bifenili policlorurati", COM(2001) 593.

emissioni rappresenta attualmente un grave ostacolo all'adozione di provvedimenti adeguati.

Domanda 6: in quali casi la definizione di valori limite comunitari di emissione (prescrizioni minime) contribuisce al raggiungimento di un livello elevato di tutela dell'ambiente e previene distorsioni del mercato interno?

9. REGISTRO EUROPEO DELLE EMISSIONI INQUINANTI (EPER)

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i dati relativi alle emissioni prodotte da singoli impianti e a fornirle una relazione d'insieme. I dati comunicati saranno pubblicati ogni tre anni su Internet in un registro pubblico denominato "EPER", che dovrebbe fornire ai responsabili decisionali, agli scienziati e al pubblico informazioni ambientali sulle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua. Il registro fornisce ai gestori degli impianti un incentivo a ridurre le emissioni.

L'EPER è anche uno strumento per monitorare l'efficacia della direttiva in termini di diminuzione delle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua, benché sia impossibile determinare con certezza quali riduzioni vadano attribuite alla direttiva e quali invece a interventi volontari o ad altri strumenti legislativi.

9.1. Provvedimenti adottati

La decisione 2000/479/CE in merito all'attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER)³⁰ definisce gli obblighi degli Stati membri e della Commissione. L'EPER raccoglierà informazioni sulle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua di 50 sostanze inquinanti emesse da circa 20 000 impianti industriali soggetti alle disposizioni della direttiva. Gli Stati membri dovranno comunicare ogni tre anni alla Commissione i dati sulle emissioni; la prima relazione sarà presentata nel giugno 2003 e verterà sulle emissioni relative al 2001 (a meno che lo Stato membro preferisca fornire i dati relativi al 2000 o al 2002). I paesi prossimi all'adesione dovranno presentare nel 2006 la prima relazione (che verterà sulle emissioni del 2004).

Nel novembre 2000³¹ è stato pubblicato un documento di orientamento per agevolare l'attuazione del registro e chiarire le prescrizioni in materia di comunicazione dei dati contenute nella decisione. Esso contiene informazioni dettagliate sui modelli per la trasmissione delle relazioni, riferimenti sui metodi a disposizione per la determinazione delle emissioni ed elenchi per settore di inquinanti specifici emessi da varie fonti.

La Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente intendono lanciare un sito web di facile consultazione con i risultati delle prime comunicazioni nel febbraio 2004.

³⁰ GU L 192 del 28/7/2000, pag. 36.

³¹ "Documento di orientamento per l'attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER)", Comunità europea, 2000, ISBN 92-894-0279-2, numero di catalogo KH-33-00-106-EN-C, <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/eper/index.htm>.

9.2. Prossime fasi

Attualmente il registro contiene solo dati sulle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua; non contiene invece dati sulle emissioni nel suolo e i trasferimenti di rifiuti. L'EPER va però visto nella prospettiva della convenzione UNECE di Aarhus, nella quale tutte le Parti contraenti hanno stabilito di mettere a disposizione del pubblico i dati sulle emissioni e di utilizzare i registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (PRTR) come strumento per monitorare i progressi in campo ambientale. L'attuale registro, quindi, può essere considerato il primo passo verso un PRTR esteso a tutta l'Europa.

All'inizio del 2001 è stato istituito nell'ambito della convenzione di Aarhus un gruppo di lavoro con l'incarico di elaborare uno strumento giuridicamente vincolante sui PRTR da adottare alla conferenza ministeriale di Kiev del maggio 2003. Parallelamente all'azione in corso della Commissione e degli Stati membri per attuare il primo e il secondo ciclo di relazioni dell'EPER, si sta preparando la trasformazione del registro in un PRTR pienamente integrato e completo con relazioni annuali.

10. RAPPORTI CON ALTRE DIRETTIVE E STRUMENTI

L'impostazione olistica e trasversale che caratterizza la direttiva crea un'interfaccia con numerosi regolamenti e direttive adottati dall'UE in campo ambientale nonché con altre politiche e provvedimenti. Alcuni di essi sono richiamati brevemente qui di seguito onde fornire un quadro, sia pure approssimativo, dell'importanza che questa direttiva riveste per altre politiche e strumenti e, viceversa, del modo in cui essi possano influenzare l'attuazione della direttiva.

Nell'elaborazione futura della politica ambientale dell'UE nel settore degli impianti industriali³² è importante garantire una coerenza ottimale ed esaminare se vi siano ostacoli alla definizione di un efficace dosaggio di strumenti a livello UE o nazionale. In tale analisi bisogna valutare i vantaggi e gli svantaggi dello strumento IPPC e di strumenti politici alternativi o supplementari.

10.1. Strumenti tradizionali di politica ambientale

10.1.1. *Direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale*

Molti nuovi impianti IPPC devono anche essere sottoposti a una valutazione di impatto ambientale a norma della direttiva 85/337/CEE. Gli Stati membri hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di definire un'unica procedura per l'adempimento degli obblighi imposti da entrambe le direttive. La necessità di valutare l'impatto delle modifiche in programma è stabilita da una decisione adottata caso per caso in funzione della gravità dei potenziali effetti nocivi per l'ambiente.

³² In questo contesto vanno segnalate due interessanti iniziative, attualmente in corso, di revisione delle politiche: il progetto europeo ENAP (*Exploring New Approaches in regulating industrial installations - esame delle nuove metodologie per la regolamentazione del settore degli impianti industriali*) e l'iniziativa IMPEL per il miglioramento della regolamentazione (<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/projects.htm#11>).

Nel caso di un nuovo impianto o di una modifica sostanziale cui si applica la direttiva 85/337/CEE, le informazioni o conclusioni pertinenti risultanti dall'applicazione di tale direttiva devono essere prese in considerazione nell'esaminare la domanda di autorizzazione.

10.1.2. *Direttive sui grandi impianti di combustione, sull'incenerimento dei rifiuti e sui solventi*

Per alcune fonti prioritarie altre direttive stabiliscono valori limite di emissione per vari inquinanti chiave.³³ Questi valori limite di emissione non sono necessariamente basati sulle migliori tecniche disponibili definite nella direttiva IPPC e quando un impianto è soggetto sia alle regole della direttiva IPPC che ai valori limite nell'ambito di altre direttive, questi valori limite costituiscono i requisiti minimi. Queste direttive dovrebbero quindi fornire garanzie contro eventuali abusi dovuti alla flessibilità che caratterizza la direttiva IPPC.

10.1.3. *Direttiva Seveso II*

La direttiva Seveso II³⁴ è l'altra importante direttiva che riguarda in modo specifico gli impianti/stabilimenti industriali. Essa mira a prevenire gli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per le persone e l'ambiente. Si applica agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità superiori a determinate soglie.

Tra le due direttive vi è una notevole sovrapposizione dell'ambito di applicazione, in particolare per il settore chimico. Anche la direttiva IPPC impone infatti ai gestori degli impianti di adottare provvedimenti atti a prevenire gli incidenti e a limitarne le conseguenze, ma non contiene prescrizioni riguardanti in maniera specifica, ad esempio, le politiche di prevenzione degli incidenti rilevanti, i rapporti sulla sicurezza o i piani di emergenza interni ed esterni.

Un esempio concreto dell'interazione tra le due direttive è data dal fatto che il documento BREF sulla produzione di ammoniaca, acidi e fertilizzanti attualmente in fase di elaborazione tratterà la produzione e lo stoccaggio dei fertilizzanti a base di nitrato di ammonio al fine di ridurre il rischio di incidenti.³⁵

³³ Ad esempio la direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione - GU L 309 del 27/11/2001, pag. 1; la direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti - GU L 313 del 13/12/2000, pag. 12; La direttiva 1999/13/CE del Consiglio sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti, GU L 85 del 29/3/1999, pag. 1.

³⁴ Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose - GU L 10 del 14/1/1997, pag. 13.

³⁵ Un fertilizzante a base di nitrato di ammonio fuori specifica è stato implicato nella catastrofe della fabbrica AZF di Toulouse (Francia) nel settembre 2001.

10.1.4. *Direttiva sulle discariche di rifiuti*

Alcune discariche che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulle discariche di rifiuti³⁶ sono soggette anche alla direttiva IPPC. Ai sensi della direttiva sulle discariche di rifiuti, si considerano soddisfatti i requisiti tecnici della direttiva IPPC se sono soddisfatti i requisiti della direttiva sulle discariche.

Di conseguenza, entro il 31 ottobre 2007 l'autorità è tenuta a rilasciare un'autorizzazione IPPC alle discariche esistenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva IPPC; la piena osservanza delle prescrizioni dell'allegato I della direttiva sulle discariche di rifiuti è tuttavia obbligatoria solo a partire dal 16 luglio 2009. Le nuove discariche autorizzate dopo il 16 luglio 2001 devono soddisfare tali prescrizioni sin dall'inizio. Malgrado il fatto che ogni modifica faccia scattare automaticamente, ai sensi della direttiva sulle discariche, l'obbligo di aggiornare l'autorizzazione, le prescrizioni aggiuntive (quelle cioè che riguardano la partecipazione del pubblico) si applicano soltanto alle modifiche considerate sostanziali dalla direttiva IPPC.

Ogni discarica contemplata dalla direttiva IPPC è soggetta all'obbligo di revisione periodica dell'autorizzazione e di comunicazione periodica dei dati sulle emissioni nell'ambito dell'EPER (cfr. capitolo 9).

10.1.5. *Direttiva quadro in materia di acque*

Gli Stati membri hanno tempo fino al 22 dicembre 2003 per attuare la nuova direttiva quadro in materia di acque³⁷. Tale direttiva mira tra l'altro a proteggere e a migliorare la situazione degli ecosistemi acquatici. Una sua caratteristica essenziale è la "strategia combinata", che consiste nell'affrontare al tempo stesso la questione delle fonti delle emissioni e gli effetti su chi le subisce mediante la definizione di norme qualitative per le acque.

Per le fonti, essa fissa un piano per l'ulteriore sviluppo delle misure di controllo stabilite dalla direttiva IPPC e da altre direttive che combattono l'inquinamento alla fonte. Ciò comporta la definizione di un elenco di sostanze che richiedono un intervento a livello UE con un grado di priorità stabilito in funzione dei rischi che esse presentano nonché la determinazione delle misure più efficaci sotto il profilo dei costi per ottenere la riduzione del carico di tali sostanze tenendo conto delle fonti di inquinamento sia a livello dei prodotti che a livello dei processi.

L'elenco delle sostanze prioritarie, adottato nel novembre 2001 copre 33 sostanze o gruppi di sostanze.³⁸ Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, la Commissione deve presentare entro il dicembre 2003 proposte per il controllo delle emissioni delle fonti puntuali e norme di qualità per tali sostanze prioritarie.

³⁶ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, del 16/7/1999, pag. 1).

³⁷ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque - GU L 327 del 22/12/2000, pag. 1.

³⁸ Decisione n. 2455/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie in materia di acque e che modifica la direttiva 2000/60/CE - GU L 331, del 15/12/2001, pag. 1.

10.1.6. *Politica sulle sostanze chimiche*

Le nuove sostanze chimiche e le sostanze prioritarie esistenti sono soggette a valutazioni del rischio, in cui sono esaminati *inter alia* i rischi potenziali con riferimento agli impianti industriali coperti dalla direttiva IPPC. Sulla base di queste valutazioni, sono elaborate strategie di riduzione del rischio e in alcuni casi sono introdotte restrizioni alla commercializzazione e all'uso.³⁹ Queste strategie spesso comprendono misure che concernono l'uso di sostanze chimiche in impianti IPPC.

La maggior parte della legislazione vigente sulle sostanze chimiche è in corso di revisione. I possibili elementi della futura strategia sono indicati nel Libro bianco della Commissione, presentato nel 2001⁴⁰. Il nuovo sistema per valutare e controllare l'uso delle sostanze chimiche nuove ed esistenti è denominato "sistema REACH"⁴¹. Questo sistema fornisce maggiori informazioni sulle sostanze chimiche usate in impianti industriali e favorisce quindi l'attuazione della direttiva IPPC. È importante garantire che il nuovo sistema sia coerente con il sistema di autorizzazioni IPPC per garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente senza imporre oneri amministrativi eccessivi ai gestori.

10.1.7. *Direttiva sui limiti nazionali di emissione*

Ogni Stato membro e tutti i dieci paesi di adesione hanno convenuto massimali nazionali di emissione per quattro gruppi di inquinanti atmosferici che provocano acidificazione, eutrofizzazione e inquinamento da ozono a livello del suolo.⁴² I massimali coprono le emissioni totali, comprese quelle non industriali e formano parte di una strategia improntata al rapporto costi-efficacia per trattare questi problemi ambientali. È compito di ogni Stato attuare politiche e adottare provvedimenti atti a garantire che, entro e non oltre il 2010, le emissioni prodotte al suo interno scendano al di sotto dei limiti massimi.

L'impostazione orientata agli effetti della direttiva sui limiti nazionali di emissione è complementare a quella della direttiva IPPC, incentrata sulle BAT. La definizione di norme severe di emissione nel contesto dell'attuazione della direttiva IPPC contribuirà al rispetto dei limiti nazionali di emissione.

³⁹ Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio, del 23 marzo 1993, relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti, GU L 84 del 5.4.1993, pagg.1-75; direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, GU 196 del 16/8/1967, pagg. 1-98 e direttiva 76/769/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, GU L 262 del 27/9/1976, pagg. 201-203.

⁴⁰ COM(2001) 88 def.

⁴¹ Dall'inglese *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals* - registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche.

⁴² Direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici - GU L 309 del 27/11/2001, pag. 22; essa riguarda i seguenti inquinanti: ossidi di azoto, biossido di zolfo, composti organici volatili ed ammoniaca.

10.1.8. *Direttive sulla qualità dell'aria*

La direttiva quadro sulla qualità dell'aria⁴³ e le direttive derivate stabiliscono valori limite per la concentrazione delle sostanze inquinanti nell'aria ambiente.⁴⁴ Queste norme di qualità sono principalmente basate sulla prevenzione degli effetti negativi per la salute umana attraverso inalazione diretta.

È compito di ciascuno Stato membro elaborare i piani e i programmi necessari per garantire il rispetto delle norme. Le norme di qualità offrono un quadro di riferimento per i valori limite di emissione. Se un impianto contribuisce in maniera significativa all'inquinamento locale e l'uso delle migliori tecniche disponibili non è sufficiente per rispettare una norma di qualità, la direttiva IPPC sottolinea la necessità di adottare ulteriori provvedimenti.

10.1.9. *Raccomandazione sulle ispezioni*

La direttiva IPPC è abbastanza vaga circa i mezzi per garantire la conformità alle condizioni di autorizzazione e si limita a disporre che gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire la conformità ad essa delle condizioni di autorizzazione e che i gestori devono cooperare con le autorità durante le ispezioni.

La recente raccomandazione sulle ispezioni⁴⁵ dovrebbe tuttavia portare all'esecuzione sistematica ed efficace di ispezioni ordinarie e straordinarie degli impianti IPPC in tutta l'Unione. È quindi essenziale che nei prossimi anni la Commissione segua del vicino i progressi compiuti negli Stati membri e nei paesi candidati nelle ispezioni degli impianti. Nel 2002 tutti gli Stati membri hanno fornito alla Commissione informazioni iniziali sui propri sistemi di ispezione, come disposto dalla raccomandazione. Per diversi Stati membri sono state constatate notevoli lacune nei dati comunicati e sulla base di questi rapporti iniziali non è possibile concludere che globalmente gli Stati membri si siano attenuti alla raccomandazione.

10.2. **Strumenti non tradizionali e di mercato per gli interventi ambientali**

Ai sensi del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, l'UE deve promuovere modelli di produzione sostenibili tramite una combinazione di strumenti, compresi strumenti di mercato ed economici. Fino ad oggi sono relativamente pochi gli strumenti non tradizionali, come il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), applicati nella politica ambientale dell'UE. La proposta di direttiva sullo scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra (cfr. punto 7.2) sarà il primo strumento generale di mercato utilizzato nell'intera UE a fini ambientali.

⁴³ Direttiva 96/62/CE del Consiglio in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente - GU L 125 del 18/5/1994, pag. 1.

⁴⁴ Esistono attualmente valori limite per gli ossidi di azoto, il biossido di zolfo, il piombo, il particolato, il benzene, il monossido di carbonio e l'ozono.

⁴⁵ Raccomandazione 2001/331/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri - GU L 118 del 27/4/2001, pag. 41.

10.2.1. *I sistemi di gestione ambientale EMAS*

I sistemi di gestione ambientale come il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)⁴⁶ consentono alle imprese e ai loro impianti di partecipare su base volontaria a un sistema di gestione ambientale (EMS). EMAS si basa sulla norma internazionale EN ISO 14001:1996 ma, sotto vari aspetti, si spinge oltre, in quanto prevede ad esempio la pubblicazione di dichiarazioni ambientali e la verifica dell'osservanza della legislazione ambientale.

L'attuazione di EMS, in particolare di EMAS agevola l'osservanza della direttiva IPPC, ad esempio per l'elaborazione delle domande e delle relazioni di controllo. Alcuni paesi europei hanno introdotto forme di riduzione dei requisiti normativi per le imprese con EMS riconosciuti. La maggioranza di esse ha anche introdotto particolari incentivi per promuovere gli EMS e in particolare EMAS e per riconoscere i loro vantaggi. In questi paesi le ispezioni e le revisioni delle autorizzazioni possono essere meno frequenti e le prescrizioni in materia di notifiche possono essere meno gravose per gli impianti IPPC.⁴⁷ Gli Stati membri non possono però dispensare le imprese con un EMS dagli obblighi loro imposti dalla direttiva.

Un altro collegamento tra la direttiva IPPC e gli EMS è costituito dalle conclusioni sui sistemi di gestione ambientale da usare in futuri documenti BREF. Le conclusioni stabiliscono vari elementi chiave di un sistema di gestione ambientale, aggiungendo che la natura e il livello di ciascun sistema dipendono in genere dalla natura, dalle dimensioni e dalla complessità dell'impianto e dalla gamma dei relativi impatti ambientali. L'EMAS, che comprende ulteriori misure di sostegno tra cui la verifica esterna e la pubblicazione di una dichiarazione ambientale, conferisce una maggiore credibilità.

10.2.2. *Accordi ambientali*

È ampiamente riconosciuto che gli accordi ambientali a livello di settori industriali, spesso con la partecipazione di associazioni commerciali nazionali o europee, possono efficacemente contribuire al conseguimento degli obiettivi di politica ambientale: essi permettono di reagire tempestivamente ad un problema ambientale con soluzioni flessibili e su misura e promuovono una partecipazione più attiva da parte del settore privato.

La Commissione desidera incoraggiare, a complemento della legislazione vigente, gli impegni e gli accordi volontari per il raggiungimento di obiettivi ambientali ben definiti. Nella sua comunicazione sugli accordi ambientali⁴⁸, la Commissione riconosce il ruolo degli accordi ambientali a livello comunitario in un'ampia gamma di settori, in particolare la gestione dei rifiuti e il cambiamento climatico. Gli obiettivi, definiti a livello nazionale o dell'UE per una determinata impresa o un

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) - GU L 114 del 24.4.2001, pag. 1.

⁴⁷ La Commissione elaborerà una relazione entro la fine del 2003 sull'uso da parte degli Stati membri di questi e altri incentivi. Il progetto ENAP (cfr. nota 32) esamina anche le possibili sinergie tra sistemi di gestione ambientale e procedure di autorizzazione nell'ambito della direttiva IPPC.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"; COM(2002) 412 def.

intero settore non possono però sostituire le condizioni specifiche vincolanti definite nelle autorizzazioni per i singoli impianti.

10.2.3. *Scambio dei diritti di emissione*

Ai sensi del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, la Comunità deve "analizzare l'efficacia ambientale dei permessi ambientali scambiabili quale strumento generico e dello scambio dei diritti di emissione al fine di promuoverne e realizzarne, ove possibile, l'utilizzo".

Un argomento convincente a favore dello scambio dei diritti di emissione è che esso offre ai gestori un incentivo costante a ridurre le emissioni, mentre il sistema instaurato dalla direttiva IPPC non offre incentivi finanziari diretti alla riduzione delle emissioni al disotto dei valori limite indicati nell'autorizzazione e definiti sulla base delle BAT. Va aggiunto che spesso l'impresa dispone di maggiori informazioni e competenze specifiche rispetto all'autorità ed è quindi in una posizione migliore per individuare misure di riduzione delle emissioni efficaci sotto il profilo dei costi, a condizione che esistano incentivi ad applicarle.

Lo scambio dei diritti di emissione è uno strumento applicabile non soltanto alle emissioni di gas ad effetto serra, ma anche ad altre emissioni degli impianti soggetti alla direttiva IPPC. In primo luogo bisognerebbe però analizzare attentamente le possibili conseguenze di un sistema di scambi e poi prendere le opportune iniziative per garantire che esso non provochi un inquinamento locale rilevante e che il sistema di monitoraggio e controllo dell'attuazione sia altrettanto severo come quelli di strumenti obbligatori esistenti, ad esempio la direttiva IPPC.⁴⁹

Per raggiungere un adeguato equilibrio tra i diversi aspetti della tutela dell'ambiente e garantire una fruttuosa coesistenza tra questi due strumenti, è importante riconoscere la necessità di compiere scelte di compromesso tra le conseguenze ambientali affrontate da un sistema di scambio dei diritti e gli altri aspetti delle prestazioni ambientali degli impianti.

Non si deve però introdurre un regime di scambi di emissioni se esso abbassa i livelli fissati dalla direttiva IPPC con riferimento alla situazione dell'ambiente in Europa. Di massima l'opzione di procedere a scambi di emissioni con paesi extraeuropei è interessante soltanto se gli effetti delle emissioni si fanno sentire su tutto il pianeta.

10.2.4. *Tasse, imposte e sussidi ambientali*

Ai sensi del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, la Comunità deve altresì "promuovere e incoraggiare il ricorso a provvedimenti fiscali quali le imposte e gli incentivi ambientali, al livello opportuno nazionale o comunitario".

⁴⁹ Il progetto ENAP di cui alla nota 32 ha esaminato i nessi tra la direttiva IPPC e altri futuri regimi di scambi di emissioni per le sostanze inquinanti coperte dalla direttiva sui massimali nazionali di emissione.

Alla stregua dello scambio dei diritti di emissione, gli strumenti fiscali, producendo un'internalizzazione dei costi esterni di prezzi e prodotti, presentano il vantaggio di fornire ai gestori un incentivo continuo a ridurre le emissioni anche oltre i valori limite vincolanti. L'impostazione legislativa della direttiva IPPC e l'uso di tasse e imposte sono quindi strumenti complementari; tuttavia, benché gli Stati membri abbiano fatto ampio uso di tasse e imposte sulle emissioni, in questo settore l'evoluzione a livello UE è stata scarsa a causa della necessità di raggiungere l'unanimità tra gli Stati membri sulle questioni fiscali.

Gli Stati membri possono inoltre concedere alle imprese aiuti di Stato a fini ambientali, in particolare per investimenti che vanno al di là delle norme comunitarie vincolanti. La Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente definisce la portata di tali misure con riferimento ad obiettivi ambientali e della politica di concorrenza.⁵⁰ Quando la direttiva IPPC prescrive l'uso delle migliori tecniche disponibili, esse sono considerate come "norme comunitarie".

10.2.5. *Responsabilità ambientale*

La legislazione ambientale UE è incentrata sulla regolamentazione di attività che comportano rischi per la salute umana e per l'ambiente. Gli strumenti quali la direttiva IPPC affrontano raramente il problema di quello che accadrebbe se, malgrado la legislazione, si verificassero danni all'ambiente.

Nel gennaio 2002 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sulla responsabilità ambientale⁵¹, che riguarda i danni ambientali, ivi compresi quelli alla biodiversità, provocati da emissioni di fonti puntuali, come gli impianti IPPC.

Un importante punto di discussione riguarda la possibilità, per i gestori degli impianti IPPC, di invocare a propria difesa l'osservanza delle condizioni di autorizzazione per essere dispensati da ogni responsabilità o almeno come fattore attenuante. La proposta della Commissione considera sufficiente l'osservanza delle condizioni di autorizzazione: se infatti il rispetto di tali condizioni potesse essere ignorato in sede di valutazione della responsabilità, le autorità di regolamentazione potrebbero trattare l'attuazione della direttiva IPPC senza il necessario rigore, con il rischio che l'autorizzazione non sarebbe usata come lo strumento preventivo secondo quanto previsto.

10.2.6. *Piano di azione per le tecnologie ambientali*

La direttiva IPPC è un fattore trainante per la diffusione presso l'industria delle tecnologie ambientali. Il Piano di azione per le tecnologie ambientali (*Environmental Technology Action Plan* - ETAP) previsto entro la fine del 2003 comprende varie misure per superare gli ostacoli che impediscono lo sviluppo, la diffusione e l'uso delle tecnologie promettenti atte a contribuire sia ad una maggiore protezione ambientale che ad un aumento della crescita economica e dell'occupazione.⁵² I lavori in corso sul piano di azione sono complementari alla direttiva IPPC, *inter alia* perché

⁵⁰ GU C 37 del 3/2/2001, pag. 3.

⁵¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, COM(2002) 17 def. - GU C 151 E del 25/6/2002, pag. 132.

⁵² COM(2003) 131 def.

si cerca di tracciare una mappa delle tecnologie promettenti che potranno in futuro essere introdotte come BAT e di individuare i mezzi per sopprimere gli ostacoli allo sviluppo e alla diffusione della tecnologia.

10.3. La politica agricola comune

La politica agricola comune (PAC), nel suo primo pilastro (Organizzazioni comuni di mercato), subordina i pagamenti diretti a misure che gli Stati membri devono prendere per migliorare gli effetti ambientali delle attività agricole. Queste misure possono subordinare gli aiuti alla conformità a norme ambientali generali o specifiche, comprese quelle derivanti dalla direttiva IPPC.

Il secondo pilastro della PAC⁵³ offre varie misure che gli Stati membri possono scegliere quando elaborano programmi di sviluppo rurale. Alcune di esse sono orientate alla protezione dell'ambiente e possono integrare la direttiva IPPC. Per altre misure (investimento, migliore trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli), i beneficiari possono ricevere un sostegno allo sviluppo rurale a condizione di rispettare norme ambientali minime, comprese quelle stabilite nell'ambito della direttiva IPPC. Gli agricoltori possono usufruire di un aiuto sotto forma di pagamenti se accettano impegni agroambientali che oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole, ossia una conformità minima con i requisiti generali obbligatori per la protezione ambientale.

Il livello di sostegno disponibile nell'ambito delle misure di sviluppo rurale sarà aumentato se il Consiglio adotterà le proposte della Commissione sulla riforma della PACT⁵⁴ con trasferimenti del finanziamento dal primo al secondo pilastro. Nel caso degli agricoltori che ricevono pagamenti diretti l'osservanza di norme basate sulla legislazione ambientale comunitaria sarà rafforzata con un sistema di controlli e sanzioni.

10.4. Il Sesto programma quadro di ricerca

Le attività del Sesto programma quadro di ricerca⁵⁵ possono rafforzare la prevenzione e il controllo dell'inquinamento. Ad esempio, i previsti risultati dei progetti di RST e di dimostrazione potrebbero portare a nuove tecniche applicabili dall'industria. Le conoscenze ottenute grazie a questi progetti contribuiranno ad aggiornare i documenti BREF che a loro volta aiuteranno i gruppi di ricerca a concentrarsi sugli aspetti considerati prioritari.

⁵³ Regolamento del Consiglio (CE) n. 1257/1999, GU L 160 del 26/6/1999, pagg. 80-102.

⁵⁴ COM(2003) 23 def.

⁵⁵ Decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 232 del 29/8/2002, pagg. 1-33.

Domanda 7a: per conseguire gli obiettivi ambientali dell'UE per i grandi impianti industriali e agricoli, occorrono particolari interventi atti a garantire una coerenza ottimale tra questa direttiva e altri strumenti, esistenti o possibili, utilizzati a livello UE o nazionale?

Domanda 7 b: in che modo può l'UE promuovere ulteriormente l'uso complementare di strumenti di mercato, tra cui i regimi nazionali di scambio dei diritti di emissione, e strumenti su base volontaria?

11. CONCLUSIONI

L'osservanza della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento è una delle condizioni essenziali per permettere all'industria europea di ottenere buone prestazioni ambientali. L'attuazione efficace della direttiva IPPC, anche attraverso la piena applicazione delle migliori tecniche disponibili entro l'ottobre 2007, è fondamentale per realizzare in Europa modelli di sviluppo più sostenibili ed offrire ai cittadini europei un ambiente più pulito e più sano e può inoltre contribuire in maniera significativa ad altri obiettivi dell'UE: promozione dell'innovazione e dell'ammmodernamento nell'industria, coesione economica e sociale e concorrenza effettiva e leale nel mercato interno.

Molti impianti IPPC hanno dimostrato che buone prestazioni ambientali vanno di pari passo con buoni risultati economici. La direttiva rappresenta per l'industria europea una sfida ma anche un'opportunità.

L'applicazione del principio di sussidiarietà ha dato vita ad un sistema nel quale i gestori degli impianti devono conoscere le migliori tecniche disponibili e le autorità competenti (a livello locale, regionale o nazionale) designate dagli Stati membri sono tenute a garantire l'effettiva attuazione tecnica della direttiva stabilendo una serie di condizioni nelle autorizzazioni. Ciò comporta notevoli responsabilità e impegni per le autorità competenti e i gestori, in termini di risorse e accesso alle informazioni.

Da questo punto di vista lo scambio di informazioni sulle migliori tecniche disponibili tra Stati membri e soggetti interessati rappresenta uno strumento essenziale ma non di per sé sufficiente a garantire l'efficace attuazione della direttiva; risultano inoltre determinanti le competenze, l'integrità e l'efficienza delle autorità competenti nonché la loro capacità di instaurare un rapporto di collaborazione con i soggetti interessati, in particolare i gestori degli impianti.

Qualora gli sforzi delle autorità risultassero insufficienti potrà essere necessario prendere in considerazione un approccio più armonizzato onde garantire una ragionevole coerenza tra le autorizzazioni rilasciate da differenti autorità. Si potrebbe ad esempio prevedere di stabilire in generale e non in via eccezionale valori limite di emissione su scala comunitaria oppure di ricorrere maggiormente a strumenti basati sul mercato.

Secondo la Commissione, tenuto conto della scadenza fissata per la piena applicazione della direttiva, molti Stati membri e prossimi all'adesione devono accelerare i progressi per realizzare un livello elevato di tutela dell'ambiente. La maggioranza dei paesi di adesione devono inoltre intensificare notevolmente i loro sforzi, come convenuto ai negoziati di adesione. La scadenza è stata fissata per l'ottobre 2007, tranne per Polonia, Slovenia, Slovacchia e Lettonia i cui impianti possono godere di un periodo transitorio più lungo.

L'efficace attuazione della direttiva contribuirebbe notevolmente a diversi interventi in corso di elaborazione nell'ambito del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in particolare le strategie tematiche riguardanti l'inquinamento atmosferico, l'ambiente marino, la protezione del suolo, l'uso sostenibile delle risorse, il riciclo e la strategia sul cambiamento climatico. Da questo punto di vista sarà particolarmente impegnativo valutare il previsto impatto della direttiva sulle questioni ambientali affrontate in tali strategie.

La Comunità deve inoltre costantemente adoperarsi per combinare in modo ottimale gli strumenti per le politiche ambientali, accertarsi che vi sia piena coerenza tra tali strumenti ed esaminare la possibilità di ricorrere maggiormente a metodi non tradizionali che incentivino le imprese a migliorare ulteriormente le prestazioni ambientali.

In ambito mondiale la Comunità deve perseguire l'impegno volto a promuovere una graduale transizione verso modelli di produzione sostenibili nella prospettiva decennale dei programmi definiti al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg. È particolarmente importante che anche i paesi non europei possano cogliere i benefici dello scambio di informazioni a livello europeo sulle migliori tecniche disponibili.

CONSULTAZIONE DEI SOGGETTI

Con la pubblicazione della presente comunicazione la Commissione avvia un'ampia consultazione sulle questioni attuative e sull'evoluzione futura della politica concernente l'impatto ambientale delle grandi fonti puntuali di inquinamento industriale. A tal fine, la presente comunicazione pone sette domande fondamentali; è stato inoltre aperto il seguente sito web di consultazione:

http://www.europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_consultation.htm.

Nel primo semestre 2004 la Commissione comunicherà alle istituzioni dell'Unione europea i risultati della consultazione e le risposte ufficiali fornite dagli Stati membri nell'ambito dell'inchiesta generale sull'attuazione.

ALLEGATO 1

STRUTTURE DI SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE

IMPEL

Dal 1997 IMPEL, la rete informale delle autorità preposte negli Stati membri all'attuazione e al controllo dell'applicazione del diritto ambientale dell'UE, ha dedicato gran parte delle proprie attività alla direttiva IPPC. Sono stati realizzati diversi progetti relativi a problemi importanti, ad esempio le ispezioni, il monitoraggio dell'osservanza della direttiva, la modifica delle operazioni svolte dagli impianti, le disposizioni generali vincolanti.⁵⁶

Pur salutando positivamente l'individuazione e la promozione delle migliori pratiche nell'ambito di questi progetti, la Commissione ritiene che, in linea generale, sia opportuno incentrare maggiormente i progetti sull'individuazione delle migliori pratiche. Data l'importanza delle relazioni, gli Stati membri dovrebbero dare loro una diffusione maggiore ed incoraggiare un'applicazione più ampia delle proprie raccomandazioni.

La rete AC-IMPEL è stata invece istituita per promuovere l'attuazione dell'*acquis* ambientale nei paesi candidati. La direttiva IPPC è stata al centro di varie azioni della rete AC-IMPEL, ad esempio studi sulle capacità amministrative. Le due reti si sono unificate il 1° gennaio 2003.

Gruppo di esperti IPPC

Il gruppo di esperti IPPC è un gruppo informale istituito originariamente per promuovere il dibattito tra gli Stati membri e la Commissione su vari aspetti ambigui da risolvere in fase di recepimento della direttiva nell'ordinamento nazionale. Più di recente l'attività del gruppo si è concentrata sulla comunicazione dei dati e sulle questioni strategiche.

Forum per lo scambio di informazioni e Ufficio europeo IPPC

Nel 1997 la Commissione ha istituito un Forum per lo scambio di informazioni con rappresentanti degli Stati membri, dell'industria e di organizzazioni non governative ambientaliste nonché un Ufficio europeo IPPC per agevolare uno scambio di informazioni razionale e mirato sulle migliori tecniche disponibili e sull'attività di monitoraggio. L'attività di questi organismi, talvolta denominata "processo di Siviglia", è illustrata nel capitolo 6.

Comitato EPER

Nella sua attività relativa al registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER), ivi compresa l'adozione della relativa decisione, la Commissione è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri. Per ulteriori informazioni sull'EPER si rinvia al capitolo 9.

⁵⁶ I rapporti completati sono disponibili su Internet:

<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/index.htm>.

Per i progetti in corso consultare: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/workprog.htm>.

ALLEGATO 2

BREVE RASSEGNA DELLE POLITICHE DI LOTTA ALL'INQUINAMENTO INDUSTRIALE SEGUITE IN ALCUNI PAESI NON EUROPEI

Le informazioni fornite di seguito sono state presentate ad una conferenza sulle politiche per la prevenzione nella lotta all'inquinamento industriale organizzata dalla Commissione e dalla presidenza spagnola a Siviglia il 25 e 26 aprile 2002.

Stati Uniti d'America

In passato la politica statunitense in materia è stata all'insegna delle tradizionali disposizioni che stabilivano vincoli e sanzioni e che secondo l'EPA, l'agenzia statunitense per la protezione dell'ambiente, sono state efficaci. La legislazione statunitense utilizza comunque anche le nozioni di BAT, valori limite di emissione e norme di qualità ambientale. L'amministrazione si è impegnata a ricorrere maggiormente agli strumenti di mercato, che dovrebbero integrare e sostituire quelli tradizionali. Anche il ricorso agli incentivi, soprattutto a livello subfederale, è sempre più massiccio.

Il sistema di incentivi più noto è il programma di scambio dei diritti di emissione di biossido di zolfo, istituito nel 1990 e considerato dall'EPA un relativo successo. Gli incentivi sono considerati particolarmente utili per le fonti di dimensioni ridotte e distribuite in località geograficamente distanti. Sono stati individuati sette tipi di incentivi, quattro dei quali possono essere applicati alle grandi fonti industriali puntuali d'inquinamento: scambio, responsabilità, informazioni e programmi su base volontaria. Si calcola che sarebbe possibile risparmiare un quarto degli importi spesi attualmente se la regolamentazione tradizionale fosse sostituita da incentivi.

Nell'ambito del sistema cosiddetto "Superfund", anche una piccola contaminazione del suolo può comportare l'obbligo di accollarsi per intero le spese di disinquinamento. Tutti gli stabilimenti del settore manifatturiero con dieci o più dipendenti sono tenuti a comunicare al *Toxic Release Inventory*, accessibile al pubblico, l'uso di determinate sostanze chimiche al di sopra delle soglie previste. L'EPA conclude anche accordi ambientali con società private.

Canada

Nel 1999 è stata adottata una nuova Legge federale sulla tutela dell'ambiente, integrata da alcune ulteriori disposizioni regionali. Tra gli strumenti utilizzati vi sono la regolamentazione tradizionale, i piani di prevenzione dell'inquinamento, i codici di buone pratiche, gli obiettivi qualitativi, gli inventari delle emissioni, lo scambio dei diritti di emissione, gli incentivi finanziari, gli accordi su base volontaria e i piani d'azione nordamericani per il rafforzamento delle capacità regionali.

I piani per la prevenzione dell'inquinamento si concentrano su misure fondamentali e riguardano un inquinante specifico, un processo produttivo o un intero impianto. Il ministero dell'Ambiente può imporre l'elaborazione e l'attuazione di un piano e l'impresa interessata è in tal caso tenuta a conservarlo in loco (in caso di trasgressione sono previste sanzioni pecuniarie); non vi è tuttavia l'obbligo di far approvare il piano.

I codici di buone pratiche sono documenti esaurienti elaborati per diversi settori industriali in stretta consultazione con il settore privato e corrispondono ai documenti BREF dell'UE. Possono essere adottati su base volontaria dalle società o da singoli impianti oppure essere utilizzati per definire prescrizioni normative o come condizioni di finanziamento imposte dal settore finanziario.

Gli accordi negoziati integrano il quadro normativo; definiscono impegni a livello dirigenziale e stabiliscono obiettivi chiari e risultati misurabili; tra le altre loro caratteristiche vi sono la consultazione con i soggetti interessati, la comunicazione pubblica dei dati che li riguardano, la verifica dei risultati, la definizione di incentivi e sanzioni. Recentemente il Canada ha realizzato un programma su base volontaria per ridurre le emissioni di 117 sostanze inquinanti, al quale hanno partecipato 318 impianti di otto diversi settori. È in fase di elaborazione un programma di iniziative successive.

Giappone

Il ministero dell'Ambiente giapponese elabora la maggior parte delle politiche, ma sono gli enti locali ad avere il compito di applicarle, oltre a definire e ad applicare provvedimenti propri.

La legislazione nazionale non è integrata (provvedimenti separati per atmosfera, acque, rifiuti, suolo, rumore ecc.) e sono applicati valori limite di emissione e norme di qualità. I valori limite di emissione sono prescrizioni minime e uniformi che possono essere integrate da obblighi definiti a livello locale per raggiungere le norme di qualità locali. La nozione di "BAT" non è utilizzata nel sistema centrale, ma a livello locale si ricorre ad accordi integrati e su base volontaria di lotta all'inquinamento definiti sulla base delle BAT: attualmente ve ne sono circa 30 000.

In Giappone domina una cultura fortemente consensuale e i procedimenti giudiziari in questo settore sono pochi. Per il futuro vi è l'intenzione di porre maggiormente l'accento sulle soluzioni volontarie a livello nazionale nonché su responsabilità e trasparenza. A causa delle recenti difficoltà economiche che hanno colpito il paese, il clima non è molto propizio all'introduzione di nuove misure di lotta all'inquinamento.

Cina

Nell'aprile 2002 erano in vigore in Cina 136 leggi e 427 norme ambientali, principalmente incentrate sull'inquinamento industriale. Nel 1979 è stato istituito un sistema di autorizzazioni, controllato a livello centrale.

Nel 1998 sono state chiuse 150 000 piccole imprese altamente inquinanti (impianti che producevano carta e pasta da carta, concerie e impianti siderurgici e di cokefazione). Quando l'inquinamento dei fiumi raggiunge livelli eccessivi le operazioni produttive sono sospese. La Cina ha intenzione di continuare a chiudere impianti altamente inquinanti e ad alto consumo energetico.

È stata altresì avviata l'introduzione di politiche basate sul mercato quali la promozione della norma ISO 14000 e i marchi ambientali. Sono allo studio nuovi provvedimenti, come lo scambio dei diritti di emissione e il controllo delle emissioni totali di più sostanze inquinanti, in particolare per i grandi impianti di combustione, e per i settori petrolchimico, metallurgico e dei materiali da costruzione.

India

L'India ricorre a una legislazione basata su vincoli e sanzioni, a strumenti di carattere economico e a soluzioni volontarie. Per 17 settori è obbligatoria una dichiarazione ambientale annua. Il concetto BAT non è però applicato come strumento di regolamentazione.

L'accento è posto sui processi a ciclo chiuso e le norme di emissione sono definite in collaborazione con i settori interessati e con la partecipazione del pubblico. In zone sensibili all'inquinamento atmosferico è promosso l'uso di combustibili puliti. Sono stati inoltre istituiti circoli locali per ridurre al minimo i rifiuti sfruttando le possibilità di reimpiego e di recupero.