Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio

COM(2004) 634 def. — 2004/0231 (COD)

(2005/C 255/10)

Il Consiglio, in data 4 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 marzo 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 aprile 2005, nel corso della 416a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, nessun voto contrario e 11 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 La convenzione di Århus ([1]), con la quale si riconosce il diritto all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, apre una nuova fase nella storia dell'Unione europea, nella quale si punta a creare, in campo ambientale, strumenti che forniscano ai cittadini e ai soggetti interessati i mezzi necessari a ottenere un'informazione affidabile che abbia effetti preventivi, e soprattutto che siano utili per ridurre l'inquinamento ambientale.

1.2 L'articolo 5, paragrafo 9, e l'articolo 10, paragrafo 2, della convenzione di Århus contemplano la possibilità di creare strumenti in grado di facilitare le conoscenze e la partecipazione dei cittadini; i registri costituiscono uno dei metodi più validi a tal fine, dal momento che contengono dati affidabili e comparabili con quelli forniti sia dagli imprenditori che dalle amministrazioni competenti. Va rilevato che l'utilizzo di registri nell'ambito di altre politiche comunitarie è servito ad agevolare l'informazione e la certezza giuridica dei dati in essi contenuti.

1.3 Per quanto riguarda specificamente le emissioni e i trasferimenti di sostanze inquinanti, sono stati creati altri strumenti internazionali, fra i quali si distingue il Forum intergovernativo sulla sicurezza delle sostanze chimiche (IFCS), riunitosi nel 2000 a Salvador (Brasile), che prevede una serie di azioni prioritarie da attuare, a partire dal 2000, per raggiungere gli obiettivi previsti; la convenzione di Stoccolma del 2001, concernente gli inquinanti organici persistenti, il trasferimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione; i lavori dell'OCSE (2002) sull'analisi dei costi e dei benefici dei registri dei rifiuti e dei trasferimenti di sostanze inquinanti.

1.4 Ma il più importante strumento internazionale sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti è il protocollo della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) firmato a Kiev nel 2003 ([2]); la sua principale finalità è quella di diffondere le informazioni su questa materia mediante registri nazionali che contengano dati forniti dalle parti interessate e contribuiscano a prevenire e a ridurre l'inquinamento ambientale. Il protocollo raccomanda inoltre di creare tali registri anche su scala internazionale, onde aumentare la comparabilità dei dati a livello sovranazionale.

1.5 Il protocollo di Kiev può considerarsi il modello seguito per la proposta in esame, in particolare per il contenuto degli allegati, tesi ad agevolare il raggiungimento del fine perseguito: armonizzare i dati contenuti nei registri, siano essi nazionali, europei o mondiali. Il regolamento proposto si discosta tuttavia dal protocollo in due aspetti: in primo luogo, all'elenco delle sostanze prioritarie contenute nella direttiva quadro in materia di acque sono aggiunte nuove sostanze ([3]); in secondo luogo, l'entrata in vigore è anticipata al 2007: in tal modo la notifica secondo la nuova procedura coinciderà con l'ultima relazione concernente il Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER).

1.6 Ai citati accordi internazionali si aggiunge la normativa europea vigente, che ha istituito l'EPER ([4]) — operativo dal 23 febbraio 2004 — ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3 della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) ([5]). Gli Stati membri hanno presentato

([1]) Cfr. convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata il 25 giugno 1998 dalla maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea e le proposte normative esaminate nei pareri (GU C 117 del 30.4.2004).

([2]) Nel corso della Quinta conferenza ministeriale «Ambiente per l'Europa» è stato firmato il protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (PRTR) relativo alla convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Kiev, 21 maggio 2003).

([3]) Tenuto conto della vigente direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e dei suoi allegati IX e X (sostanze prioritarie), all'elenco delle sostanze del protocollo PRTR dell'UNECE sono aggiunte tre sostanze, mentre per altre cinque sostanze contenute nell'elenco UNECE sono previsti obblighi supplementari di comunicazione dei dati.

([4]) Direttiva 2000/479/CE, del 17 luglio 2000, GU L 192 del 28.7.2000.

([5]) (GU L 80 del 30.3.2004).

la prima relazione, il cui anno di riferimento è il 2001; dovrebbero consegnare la seconda, corrispondente al 2004, entro il giugno del 2006 e pubblicare la terza, relativa al 2007, nel 2008. Va ricordato che l'EPER, il cui contenuto viene ampliato in osservanza al protocollo di Kiev, costituisce una valida base per il futuro registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (*Pollutant Release and Transfer Register* — PRTR).

2. **Sintesi della proposta di regolamento**

2.1 Scopo del regolamento è l'istituzione di un registro comunitario che raccolga tutti i dati relativi alle emissioni e ai trasferimenti di sostanze inquinanti e consenta di adempiere al protocollo di Kiev. A tal fine, viene proposto un vasto elenco di definizioni che in alcuni casi può distaccarsi dalla terminologia utilizzata nella direttiva IPPC e che comprende tanto le sostanze inquinanti quanto le attività (complessi) a cui il regolamento va applicato, sia nel settore pubblico che in quello privato; le informazioni che il PRTR deve contenere sono inoltre suddivise (articolo 3) in tre categorie:

— le emissioni di sostanze inquinanti di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), risultanti dalle attività di cui all'allegato I,

— i trasferimenti fuori sito di rifiuti e di acque reflue non trattate di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere b) e c), effettuati nel quadro delle attività elencate nell'allegato I,

— le emissioni di sostanze inquinanti provenienti da fonti diffuse.

2.2 La struttura del PRTR europeo (articolo 4, paragrafo 1) si basa sull'obbligo di comunicazione dei dati da parte delle imprese che, in ragione delle attività svolte, sono sottoposte a un controllo delle sostanze e dei rifiuti prodotti, ai sensi della vigente normativa europea; si tratta specificamente delle attività enumerate nell'allegato I. Se le informazioni trasmesse sono frutto di misurazioni, calcoli o stime, occorre precisare il metodo di analisi o di calcolo utilizzato, facendo riferimento ai quantitativi di cui all'allegato II.

2.3 I dati sono comunicati agli Stati membri e successivamente, mediante trasferimento elettronico, alla Commissione, in base al calendario di cui all'articolo 7 (il primo anno di riferimento è il 2007). L'obbligo di comunicazione riguarda due categorie di dati: quelli relativi alle emissioni nel suolo (articolo 6) e quelli relativi a emissioni da fonti diffuse (articolo 8).

2.4 Vengono definite precisamente le regole necessarie a garantire che il contenuto del registro rispetti i requisiti di tutti i sistemi pubblici d'informazione, in merito ai seguenti aspetti:

— qualità dei dati forniti: essi vengono garantiti dai gestori, mentre le autorità competenti ne valutano la tempestività, la completezza, la certezza, la comparabilità, la coerenza e la trasparenza,

— facilità di accesso alle informazioni contenute nei registri da parte del pubblico garantita dalla Commissione, la quale è assistita a tal fine dall'Agenzia europea dell'ambiente,

— riservatezza dei dati: qualora essa sia stata richiesta dalle imprese, in conformità dell'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE.

2.5 Altre norme contenute nel regolamento riguardano la partecipazione del pubblico (articolo 12) e l'accesso alla giustizia (articolo 13), ai sensi della convenzione di Århus e della direttiva 2003/4/CE. La Commissione predisporrà i sistemi adeguati a tal fine e dovrà elaborare relazioni periodiche in cui presenterà l'esito di tale partecipazione (articolo 12, paragrafo 2).

2.6 Dall'entrata in vigore del regolamento, gli Stati membri sono tenuti a fornire, ogni tre anni, informazioni complementari circa la prassi adottata e l'osservanza, da parte delle imprese, dell'obbligo di comunicazione. Gli Stati membri dovranno inoltre determinare le sanzioni da comminare in caso di violazione degli obblighi; tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (articolo 20).

2.7 Va infine segnalato che la Commissione sarà assistita da un comitato, in conformità con la decisione 1999/468/CE (articolo 19).

3. **Valutazioni di carattere generale**

3.1 In linea di principio, l'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, conforme alle norme internazionali sottoscritte dalla Comunità europea e destinato quindi a sostituire l'attuale EPER, è accolta positivamente dal CESE, dal momento che non comporta, per le parti interessate, un aumento degli obblighi previsti dalla vigente normativa comunitaria. L'armonizzazione della raccolta e della trasmissione dei dati garantirà la qualità e la comparabilità delle informazioni, le quali saranno pertanto più efficaci e soprattutto più facilmente accessibili.

3.2 La base giuridica a cui fa riferimento la Commissione per la proposta di regolamento è l'articolo 174, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 300 del Trattato CE, che autorizza la Commissione a proporre norme in osservanza degli accordi internazionali conclusi dalla CE e da organismi internazionali. In questo caso, non si tratta soltanto di quelli relativi alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento, ma anche di quelli destinati a facilitare l'informazione, la partecipazione e l'accesso alla giustizia da parte del pubblico.

3.2.1 La Commissione ha valutato diverse ipotesi per attuare il protocollo di Kiev. In primo luogo ha considerato la possibilità di modificare l'attuale EPER senza proporre un nuovo regolamento. Vista però la necessità di rivedere in ogni caso la direttiva IPPC — non solo in questa occasione ma ogni volta che sarà modificato il suddetto protocollo, che è all'origine della proposta — la Commissione ha ritenuto opportuno proporre un nuovo strumento normativo, onde evitare alle parti interessate l'eccessiva incertezza giuridica che sarebbe derivata da continue revisioni. Per questo motivo, in virtù dell'articolo 175, paragrafo 1 del Trattato CE, la Commissione ha proposto il regolamento in oggetto, in quanto atto normativo più adeguato all'esigenza di attuare uniformemente le convenzioni internazionali.

3.2.2 Il risultato assicura l'applicazione del protocollo di Kiev da parte di tutti gli Stati membri, mediante un atto comunitario che garantisce inoltre la coerenza del suo contenuto con le vigenti norme comunitarie in materia, nonché l'applicazione a tutti gli Stati membri, senza dover attendere una successiva ratifica. Il regolamento proposto rispetta altresì la posizione comune adottata dai rappresentanti nazionali durante i negoziati e al momento della firma del protocollo.

3.3 Va tuttavia ricordato che diverse sono le situazioni esistenti negli Stati membri, ivi compresi i paesi di recente adesione, in quanto all'adempimento degli obblighi derivanti dalla decisione EPER. Oggigiorno vi sono infatti notevoli differenze: si passa da paesi che dispongono di un registro più esteso (Regno Unito) a quelli che hanno richiesto volontariamente di partecipare all'iniziativa, prima di aderire all'Unione europea (Ungheria). Vi è anche diversità nell'osservanza degli obblighi da parte dei soggetti interessati; mentre le grandi società, i grandi gruppi industriali e i complessi contemplati dalla direttiva IPPC si trovano in situazione regolare (preparano infatti ogni anno una relazione sull'impatto ambientale), le PMI, alcuni piccoli gestori non compresi nella direttiva IPPC e alcuni enti locali competenti per la gestione di impianti comunali di trattamento delle acque reflue non dispongono di mezzi sufficienti per svolgere tutte le pratiche burocratiche derivanti da questi obblighi.

3.4 A giudizio del CESE, il trattamento riservato all'accesso alle informazioni e alla partecipazione da parte del pubblico è adeguato e rispetta gli obiettivi fissati dalla direttiva 2003/4/CE. Il CESE ritiene positivo l'obbligo di informare il pubblico circa l'esito della sua partecipazione, di modo che si possa valutare il coinvolgimento della società civile. Va tuttavia segnalato che, per consentire l'accesso a Internet del maggior numero di persone, bisognerebbe impegnarsi ad aumentare le lingue disponibili per la consultazione, fino a coprire tutte le lingue ufficiali.

3.5 Un aspetto di notevole importanza — quello dell'incidenza economica — sembra esser stato valutato con attenzione dai servizi della Commissione [6]. Questi ultimi ne hanno concluso che, dato che gli Stati membri e i soggetti interessati sono già tenuti a realizzare l'EPER e dunque a comunicare le informazioni richieste a tale scopo, i costi riguarderanno soltanto il nuovo rapporto instaurato fra Commissione e Stati membri per la trasmissione dei dati. I costi saranno inoltre sostenuti principalmente dalla Commissione — la quale dovrà infatti creare e aggiornare il sito Internet — e incideranno dunque solo minimamente sul bilancio di ciascuno Stato membro. Risulta tuttavia importante segnalare che, per i gestori non contemplati dalla direttiva IPPC, il monitoraggio e la comunicazione dei dati relativi alle emissioni e ai trasferimenti di sostanze inquinanti genera ulteriori oneri finanziari e amministrativi.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1 A giudizio del CESE, la proposta di istituire il PRTR europeo costituisce un notevole passo avanti nella strada aperta con la creazione dell'EPER. Da una parte, le informazioni relative alle emissioni nell'atmosfera e nell'acqua vengono infatti completate dai dati riguardanti le emissioni nel suolo e quelle provenienti da fonti diffuse. Dall'altra la normativa europea viene adeguata al diritto internazionale: in particolare alla convenzione di Århus e più concretamente al protocollo di Kiev.

4.2 Il CESE ritiene tuttavia necessario consolidare l'attuale EPER onde ridurre al minimo gli sforzi che i soggetti interessati dovranno compiere per conformarsi all'obbligo di comunicazione imposto dalle nuove disposizioni. Il CESE giudica che l'anno di entrata in vigore del regolamento (il 2007, anche se il PRTR europeo sarà effettivamente operativo solo nel 2009) consenta di completare e correggere il registro attuale, inserendovi progressivamente le nuove dichiarazioni e i nuovi soggetti sottoposti all'obbligo di comunicazione. Il completamento del contenuto dell'EPER e la sua pubblicazione sul sito Internet ridurranno i costi e soprattutto eviteranno confusioni fra le vecchie e le nuove informazioni.

4.3 Riguardo all'aumento del numero di sostanze inquinanti da dichiarare (36 in più, per adeguarsi al protocollo di Kiev) vanno fatte due osservazioni: in primo luogo, molte di queste sostanze sono pesticidi fuori commercio e non più utilizzati nell'Unione europea; in secondo luogo, l'obbligo di comunicazione è subordinato al raggiungimento delle soglie di cui all'allegato I, per le attività, e all'allegato II, per le sostanze inquinanti.

4.4 A giudizio del CESE, sarebbe opportuno standardizzare al massimo le dichiarazioni che i gestori dovranno presentare (allegato III), nonché proporre al tempo stesso una semplificazione per le PMI e gli agricoltori sottoposti all'obbligo di comunicazione, onde evitare agli interessati un aumento delle pratiche burocratiche e dei costi. Contemporaneamente, al fine di garantire la comparabilità dei dati, sarebbe necessario ricorrere alla migliore tecnologia per determinare i quantitativi annuali. La coerenza fra i diversi registri nazionali e quello europeo costituisce uno degli elementi necessari a garantire la standardizzazione e la comparabilità.

[6] Cfr. lo studio *Analysis of the Costs and Benefits of PRTRs* svolto dalla divisione Analisi economica dell'UNECE nel 2002. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 Il CESE è particolarmente attento alla questione della riservatezza dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei soggetti interessati. L'articolo 11 stabilisce che siano gli Stati membri, su richiesta del complesso interessato, a decidere di mantenere la riservatezza in merito a certi dati, a condizione che ciò sia in conformità dell'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE. L'ultima parte dell'articolo 11 della proposta prevede altresì che lo Stato indichi «il motivo dell'omissione», mentre il quattordicesimo considerando stabilisce che il PRTR europeo debba consentire un accesso illimitato e che le eccezioni a questa regola debbano essere ammesse soltanto se espressamente previste dalla vigente normativa comunitaria. Questa divergenza fra disposizioni va dunque risolta: l'attuale formulazione dell'articolo 11 potrebbe infatti indurre i soggetti interessati a considerare l'indicazione del motivo obbligatoria solo per l'omissione di dati non in conformità dell'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE e a ritenerla invece non necessaria per le eccezioni già previste da tale normativa.

4.6 Nella proposta in esame, il CESE valuta positivamente gli sforzi profusi per ricollocare i dati in un contesto autentico e ridurre progressivamente i rischi potenziali di una loro errata interpretazione. Ulteriori progressi in tal senso sarebbero notevolmente apprezzati.

Bruxelles, 6 aprile 2005.

5. **Conclusioni**

Secondo la configurazione del PRTR europeo, la trasparenza nella comunicazione dei dati relativi alle emissioni e ai trasferimenti di sostanze inquinanti, alla quale sono tenuti i soggetti interessati (imprese, agricoltori e pubbliche amministrazioni) svolge una duplice funzione:

— nel mercato interno rende noti gli usi e le pratiche adottate da tali soggetti in campo ambientale, nonché lo stato di attuazione della normativa europea in materia; in tal modo le imprese concorrenti, i consumatori e i cittadini possono valutare agevolmente tali pratiche e agire di conseguenza,

— introduce un valore aggiunto per la competitività delle nostre imprese — indipendentemente dall'attività svolta — sia sul mercato europeo che su quello mondiale, purché si osservino i requisiti di standardizzazione e comparabilità dei dati, come già indicato nella sezione intitolata «Osservazioni specifiche». A giudizio del CESE, la trasparenza delle informazioni resa possibile grazie al PRTR europeo consentirà da una parte di aumentare le posizioni comuni finalizzate a concludere accordi settoriali volontari per l'attuazione delle norme ambientali e, dall'altra, grazie alla pubblicità garantita dal registro destinato a informare i cittadini, permetterà di conoscere i complessi industriali concorrenti, sviluppare il concetto di responsabilità civile delle imprese e generare maggiore fiducia fra i diversi soggetti della società civile.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND