Parere del Comitato economico e sociale in merito:

— ~~alla~~ «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici», e

— ~~alla~~ «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'atmosfera»

(2000/C 51/03)

Il Consiglio, in data 13 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 175, par. 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 15 novembre 1999 (Relatore: Chiriaco).

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 96 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. *Acidificazione, ozono troposferico ed eutrofizzazione del suolo*

1.1.1. L'acidificazione, l'ozono troposferico e l'eutrofizzazione del suolo sono problemi ambientali interconnessi e di natura transfrontaliera causati dalle emissioni di diossido di azoto (SO_2), ossidi di azoto (No_x), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH_3), nonché dai loro eventuali sottoprodotti. L'acidificazione — i depositi di inquinanti acidificanti (SO_2, No_x, NH_3) sulla vegetazione, le acque di superficie, i terreni e gli edifici — colpisce le popolazioni biologiche e le foreste, acidifica le acque sotterranee danneggiando i sistemi di distribuzione dell'acqua ed è nociva per gli edifici ed i monumenti. L'ozono troposferico — un inquinante secondario formato per reazione dei precursori come gli ossidi di azoto (No_x) e i COV sotto l'effetto della luce solare — è dannoso per la salute umana poiché può nuocere al sistema respiratorio. Inoltre, colpisce singole colture e specie arboree, degrada i materiali edilizi e contribuisce al cambiamento climatico. L'eutrofizzazione, causata dal deposito di composti di azoto (No_x e NH_3), provoca cambiamenti negli ecosistemi terrestri quali modifiche nella composizione degli ecosistemi delle piante e riduzione della biodiversità e contribuisce, assieme all'acidificazione e all'ozono troposferico, al degrado delle foreste.

1.2. *Le due proposte della Commissione*

1.2.1. Le due direttive proposte sui limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (la Direttiva «LNE») e sull'ozono nell'atmosfera (la Direttiva «ozono») mirano ad affrontare congiuntamente tali problemi ambientali in modo da sfruttare le sinergie ed assicurare un approccio coerente ed efficace dal punto dei vista dei costi. Nell'elaborazione delle proposte la Commissione ha ampiamente consultato gli Stati membri, l'industria, le ONG ed altre parti interessate [1]. Purtroppo non sono state consultate le organizzazioni agricole, che pure avranno un ruolo da svolgere nella realizzazione delle misure proposte.

1.2.2. Sulla base di obiettivi ambientali a lungo e medio termine precedentemente stabiliti, la proposta sugli LNE fissa limiti nazionali di emissione per SO_2, NH_3, No_x e COV, da raggiungere entro il 2010. I valori limite per ciascuno Stato membro sono stati assegnati in base a considerazioni di efficacia dei costi: a causa delle differenti condizioni ambientali (ad esempio relazioni fonti-recettori) e del potenziale di abbattimento, nonché dei differenti costi di implementazione, le riduzioni di emissioni richieste variano a seconda dei paesi («approccio differenziato anziché a tasso eguale»). Gli Stati membri, nell'attuare la direttiva, dovranno valutare quale azione sia la più appropriata nelle loro particolari circostanze ed introdurre misure conseguenti (sussidiarietà). La proposta «LNE», strettamente connessa con la legislazione esistente a livello europeo e la politica ambientale dell'UE (quali la strategia per combattere l'acidificazione adottata dalla Commissione nel marzo 1997 e il pacchetto Auto Oil I), va vista nel contesto del protocollo che riguarda molteplici inquinanti previsto nell'ambito della Convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (CLRTAP), che stabilirà anche limiti nazionali di emissione nell'ambito di gran parte dei paesi UNECE, ivi compresi gli Stati membri dell'UE.

[1] Maggiori informazioni e ulteriore documentazione, compreso un rapporto esauriente dei punti di vista degli esperti che hanno partecipato alle consultazioni preliminari organizzate dalla Commissione, sono reperibili nel seguente sito: http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. Se la Direttiva «LNE» riguarda le emissioni, la proposta sull'ozono, che diventerà la terza Direttiva derivata nell'ambito della Direttiva quadro sulla qualità dell'aria adottata nel settembre 1996 ([1]), stabilisce norme di qualità ambientali. La proposta, che risulterà rafforzata dalle riduzioni di emissioni legate all'ozono (No_x e COV) previste in base alla direttiva «LNE», mira ad introdurre valori-obiettivo (rilevanti a livello locale) per l'ozono troposferico al fine di proteggere la salute umana e la vegetazione, introducendo altresì esigenze di monitoraggio delle concentrazioni di ozono nell'aria ambiente, nonché di informazione del pubblico sui risultati del monitoraggio.

1.2.4. La Commissione dovrà riferire entro il 31 dicembre 2004 al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato di applicazione delle direttive proposte; la sua relazione consentirà una revisione delle disposizioni delle direttive, tenendo conto degli aggiornamenti resi necessari dalla ricerca, dalla messa a punto di nuove tecnologie, dai nuovi dati disponibili e dalle nuove iniziative, avvalendosi di riferimenti statistici più completi, relativi anche alle emissioni naturali e a quelle di origine agricola.

2. **Osservazioni generali**

2.1. *Valutazione globale*

Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di presentare proposte che offrono agli Stati membri un quadro di riferimento, di monitoraggio e di scambio d'informazioni per promuovere ulteriori misure volte alla protezione della salute umana e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Osserva che la proposta di direttiva sugli LNE si prefigge i medesimi obiettivi definiti dagli Stati membri in apertura dei negoziati per un protocollo su molteplici inquinanti nell'ambito dell'UNECE (il cosiddetto «scenario guida» o «guiding scenario»), nonché quelli fissati nella risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia comunitaria per combattere l'acidificazione ([2]). Il Comitato si rammarica per il fatto che le riduzioni delle emissioni che gli Stati membri dell'UE dovranno concordare nel quadro del protocollo — pur costituendo un passo in avanti nella giusta direzione -saranno probabilmente molto al di sotto degli obiettivi cui fanno riferimento i limiti nazionali di emissione proposti dalla Commissione.

2.2. *Gli obiettivi proposti*

Prima di esaminare gli elementi più specifici delle due proposte è necessario considerare gli obiettivi su cui esse si fondano. Se gli obiettivi qualitativi di lungo termine proposti sono praticamente indiscussi, risulta invece più controversa la questione della loro traduzione in termini quantitativi nel lungo periodo e soprattutto per quanto riguarda le scadenze intermedie. Questo implica un certo numero di decisioni politiche che saranno in parte dettate dai costi e benefici che si prevede ottenere con le diverse opzioni. A loro volta, i risultati delle analisi di efficacia dei costi e del rapporto costi-benefici, pur essendo valutati in cifre, sono anch'essi in parte determinati da elementi di natura politica. Va inoltre sottolineato che la metodologia per quantificare i benefici in termini di salute umana ed ambiente e per internalizzare i costi dei danni sanitari e ambientali viene costantemente perfezionata e merita attenzione e risorse supplementari. D'altra parte, è evidente che un calcolo basato esclusivamente su considerazioni economiche risulterebbe inadeguato a valutare gli effetti delle misure proposte.

2.2.1. Gli obiettivi di lungo periodo proposti

2.2.1.1. L'obiettivo di lungo periodo — per il cui raggiungimento non viene per il momento fissata alcuna scadenza temporale — è di evitare un superamento dei carichi critici (per l'acidificazione e l'eutrofizzazione) e dei livelli critici ([3]) (per l'ozono), nonché di realizzare un'efficace protezione della popolazione dai rischi per la salute derivanti dall'inquinamento atmosferico. Questo obiettivo qualitativo «di riduzione a zero degli effetti nocivi» rientra tra le misure di sviluppo sostenibile e corrisponde agli impegni assunti nell'ambito del 5º Programma d'azione ambientale del 1993 ([4]), recentemente ribaditi dal Consiglio e dal Parlamento europeo ([5]). Il Comitato condivide tale obiettivo e lo ha ripetutamente sostenuto nei suoi pareri.

2.2.1.2. La traduzione dell'obiettivo qualitativo di lungo termine in termini quantitativi costituisce indubbiamente uno degli elementi cruciali delle proposte in esame. Quanto alla concretizzazione dei carichi critici per l'acidificazione e l'eutrofizzazione, va osservato che sono stati stabiliti in funzione di ecosistemi/Stati membri in base ad una metodologia internazionalmente accettata. ([6]) Gli obiettivi quantitativi di lungo periodo per l'acidificazione e l'eutrofizzazione sono dunque fondati su una solida base scientifica internazionalmente riconosciuta.

([1]) GU L 296 del 21.11.1996.
([2]) GU C 167 dell'1.6.1998, pag. 133.
([3]) Carico critico significa una stima quantitativa dall'esposizione ad uno o più inquinanti al di sotto della quale non si verificano, in base alle attuali conoscenze, effetti nocivi significativi su specifici elementi sensibili dell'ambiente. Livello critico significa la concentrazione di inquinanti nell'atmosfera al di sopra della quale possono verificarsi, in base alle attuali conoscenze, effetti nocivi diretti su recettori quali esseri umani, piante, ecosistemi o materiali.
([4]) Cfr. Capitolo, 5.2, dove si fissa l'obiettivo di non superare i carichi critici per l'acidificazione, mentre non si fa esplicito riferimento all'eutrofizzazione.
([5]) Cfr. art. 11 (2) della Decisione del 24 settembre 1998 sulla revisione del 5º Programma GU L 275 del 10.10.1998.
([6]) I carichi critici dovrebbero essere quelli calcolati dal Centro di coordinamento sugli effetti CLRTAP.

2.2.1.3. Concretizzare le soglie critiche per l'ozono in relazione alla salute umana e alla vegetazione è compito più arduo a causa della mancanza di una chiara soglia «zero» in termini di effetti sulla salute umana. La Commissione reputa tuttavia che il valore indicativo fornito dagli orientamenti sanitari dell'OMS del 1999 (120 µg/m³ in media su un periodo di 8 ore) possa essere assunto come soglia critica, anche se gli orientamenti danno per scontato un certo livello di rischio per la popolazione. Il Comitato ricorda che tale decisione è coerente con il 5º Programma ambiente, il quale prevede che l'Unione europea applichi gli orientamenti dell'OMS. A differenza del settore della salute umana, l'OMS ha stabilito livelli critici per la vegetazione che la Commissione propone come obiettivi di lungo termine. Il Comitato condivide gli obiettivi di lungo termine proposti in relazione alla salute umana e alla vegetazione, considerando anche il fatto che sono appoggiati dal Comitato scientifico sulla tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente, da tutti gli Stati membri e dalle ONG ambientali [1].

2.2.2. Gli obiettivi intermedi proposti

2.2.2.1. Essendoci un ampio consenso sulla difficoltà tecnica ed economica di raggiungere gli obiettivi «di riduzione a zero del danno» nel prossimo futuro, la Commissione propone una serie di obiettivi intermedi per l'anno 2010. È ovvio che la scelta di tali obiettivi intermedi sarà cruciale per determinare l'ampiezza delle riduzioni delle emissioni, i costi associati ed i benefici ambientali.

2.2.2.2. Il Comitato osserva che l'esercizio di fissazione degli obiettivi intermedi comporta sia una dimensione «economico-tecnica» basata su considerazioni di costi, sia una serie di decisioni «politiche». Senza entrare nei dettagli, si può dire che — assumendo lo scenario della «riduzione massima praticabile» come limite superiore — gli obiettivi intermedi sono stati fissati a livelli tali da evitare che i costi marginali e totali di controllo risultino irragionevoli [2]. Tali costi sono calcolati utilizzando il cosiddetto modello RAINS sviluppato nel contesto del CLRTAP e generalmente accettato dagli Stati membri, come dimostra anche il fatto che vi si è recentemente fatto ricorso nel contesto dei negoziati per il protocollo che riguarda molteplici inquinanti. Tale modello, già in uso da otto anni e continuamente perfezionato, lo sarà ulteriormente, soprattutto nella prospettiva della possibile revisione della direttiva nell'anno 2004 e 2008.

2.2.2.3. A proposito del modello RAINS, il Comitato nota tuttavia che esso probabilmente sovrastima i costi di abbattimento necessari, perché si basa su uno scenario di consumo energetico «pre-Kyoto» ed anche perché considera solo misure di abbattimento tecnico («a valle» o «end of pipe») senza calcolare il potenziale di cambiamenti strutturali quali un'accresciuta efficienza energetica o un migliore uso di fonti energetiche alternative. In questo contesto il Comitato prende atto dell'annunciato «Piano d'azione» per implementare gli accordi di Kyoto [3] e reputa che una serie di misure adottate in tale contesto contribuiranno ad una migliore implementazione delle presenti proposte.

2.2.2.4. Anche alla luce di tali fatti, il Comitato sostiene gli obiettivi intermedi proposti dalla Commissione. Per quanto riguarda il valore-obiettivo di 120 µ/m³ per l'ozono, va osservato che vari paesi sviluppati hanno adottato o programmato norme analoghe. Ad esempio, nel Regno Unito l'obiettivo nazionale è di 100 µg/m³ (8 ore), in Svizzera di 120 µg/m³ (8 ore) e quello programmato in Canada di 130 µg/m³. Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno appena adottato un valore limite di 160 µg/m3. Prima facie, questi limiti meno rigorosi negli USA possono dare adito a problemi di competitività (disparità nelle condizioni di concorrenza). Va tuttavia rilevato che, poiché le attuali concentrazioni di ozono sono (in media) decisamente superiori negli USA che non negli Stati membri, in proporzione gli sforzi necessari per ridurre le emissioni sono dello stesso ordine di grandezza.

2.2.2.5. Quanto all'uso di modelli economici quali RAINS, il Comitato desidera aggiungere che, per quanto tali modelli possano essere utili nel guidare i decisori per compiere scelte di politica ambientale con piena cognizione di causa, essi non evitano comunque che delle decisioni debbano essere prese. In precedenti occasioni il Comitato ha sostenuto che è impossibile pretendere una certezza assoluta nella giustificazione tecnica per decisioni in campo ambientale e che, in caso di dubbio, vanno tenuti presenti i principi di politica ambientale sanciti nel Trattato, e soprattutto l'elevato livello di tutela dell'ambiente, il principio «chi inquina paga» ed il principio di precauzione enunciati all'articolo 174, par. 2, del Trattato CE. [4]

---

[1] Cfr. i punti 5.3 e 5.9. della Relazione introduttiva.

[2] In linea di massima, dunque, i benefici stimati (marginali e totali) non sono stati calcolati al momento della fissazione degli obiettivi intermedi. In altri termini, gli obiettivi non sono stati fissati sulla base della «massimizzazione dei benefici totali», approccio che avrebbe implicato la riduzione delle emissioni fino al punto in cui i costi marginali equivalessero ai benefici marginali. Per una descrizione più dettagliata dell'impostazione del modello generale e dei principi per la definizione degli obiettivi vedere i Rapporti intermedi su «Il controllo efficace dal punto di vista dei costi dell'acidificazione e dell'ozono troposferico» predisposti dall'Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati (IIASA). Tali rapporti sono disponibili su Internet nel seguente sito: http://www.iiasa.ac.at/ rains.

[3] Discorso del Commissario Wallström al Parlamento europeo, Strasburgo, plenaria di ottobre 1999.

[4] Cfr. i pareri del CES sul 4º e 5º Programma d'azione in materia ambientale (GU C 180 dell'8.7.1987 e GU C 287 del 4.11.1992), nonché il parere del CES in merito alla prima direttiva derivata sulla qualità dell'aria (GU C 214 del 10.7.1998).

2.2.2.6. A questo stadio, nessun obiettivo intermedio è proposto per l'eutrofizzazione del suolo. È vero che la Commissione suggerisce di considerare la fissazione di tale obiettivo nell'ambito della revisione prevista per il 2004. La proposta non fornisce tuttavia spiegazioni precise per il rinvio di tale decisione: la Commissione sostiene che come conseguenza dei limiti nazionali di emissione proposti l'area della Comunità colpita dall'eutrofizzazione dei suoli si ridurrà del 30 % circa rispetto al 1990. Il Comitato deplora che la Commissione non abbia proposto un tale obiettivo intermedio distinto per l'eutrofizzazione. Al riguardo va rilevato che il protocollo su molteplici inquinanti ed effetti previsto include tale obiettivo.

2.3. *I mezzi per raggiungere gli obiettivi*

2.3.1. L'analisi svolta dalla Commissione mostra che per raggiungere gli obiettivi intermedi identificati è necessario realizzare una riduzione delle emissioni che vada al di là del cosiddetto scenario di riferimento fondato su un'ipotesi di «business as usual», che incorpora gran parte della legislazione comunitaria esistente o in via di adozione nonché la legislazione ed i piani nazionali pertinenti.

2.3.2. Le riduzioni addizionali di emissioni saranno perseguite nell'ambito dei limiti nazionali di emissione proposti. Tali limiti nazionali, che comprendono anche le riduzioni conseguenti alla legislazione e ai piani inclusi nello scenario di riferimento, sono stati assegnati in base ad una analisi esaustiva della distribuzione più efficace dei costi delle riduzioni tra gli Stati membri, utilizzando di nuovo i risultati del modello RAINS. Il Comitato valuta positivamente questo approccio differenziato per perseguire gli obiettivi intermedi: esso comporta infatti costi minori di un approccio basato su riduzioni a tasso uguale. Va tenuto presente che esso consente inoltre agli Stati membri un margine di flessibilità maggiore per determinare — tenendo conto delle situazioni nazionali specifiche — le misure più adatte a perseguire gli obiettivi assegnati. Il Comitato reputa tuttavia che la Commissione debba svolgere un ruolo di coordinamento attivo per quanto riguarda l'elaborazione e l'aggiornamento da parte degli Stati membri dei programmi nazionali previsti (art. 6) e degli inventari e delle proiezioni delle emissioni (art. 7), allo scopo di garantire una combinazione ottimale di misure di riduzione delle emissioni, di verificarne lo stato di attuazione e di introdurre i correttivi necessari.

2.3.3. La Direttiva «LNE» sarà lo strumento principale per assicurare che gli obiettivi intermedi per quanto concerne l'acidificazione e l'ozono troposferico vengano raggiunti. Per l'ozono, tuttavia, essa sarà integrata dalla Direttiva sulle concentrazioni di ozono nell'atmosfera. Nel presentare questa (terza) direttiva sulla qualità dell'aria, la Commissione adempie agli obblighi stabiliti nella Direttiva quadro sulla qualità dell'aria del 1996. In linea con le disposizioni di tale direttiva, la proposta sull'ozono all'esame stabilisce «valori-obiettivo» per la salute umana e la vegetazione in relazione alle concentrazioni (locali) di ozono da raggiungere entro il 2010. Tali valori-obiettivo sono calcolati in base agli obiettivi intermedi fissati per l'ozono (cfr. 2.2.2.). Questo implica che i valori nazionali di emissione assicureranno l'adeguamento ai valori-obiettivo a livello regionale, mentre ulteriori iniziative dovranno essere intraprese dagli Stati membri per assicurare il raggiungimento di tali valori a livello locale — per ridurre cioè le eccedenze generate localmente.

2.3.4. Il Comitato nota che la Commissione ha preso in esame due opzioni per fissare i valori-obiettivo per la salute umana [1], ed è pervenuta alla conclusione che fosse preferibile basarsi sull'obiettivo di lungo termine per l'ozono, cioè sugli orientamenti dell'OMS. Considerando le ragioni esposte al punto 5.3. della relazione introduttiva e tenuto conto del fatto che la maggioranza degli esperti (compreso il CSTEE) ha appoggiato l'approccio della Commissione, il Comitato reputa valido l'obiettivo proposto, soprattutto in termini di benefici per la salute umana.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1. Quanto all'individuazione e all'applicazione, da parte degli Stati membri, di misure specifiche per ridurre le emissioni (cfr. art. 6 della proposta «LNE» sui programmi nazionali da elaborare), occorre trarre le conclusioni che derivano dalle opzioni suggerite dai modelli (cfr. il punto 2.5. della relazione introduttiva). Ciò consente di individuare la combinazione più appropriata di misure a livello nazionale nonché le sinergie realizzabili tra i diversi settori. Le misure necessarie comportano il riorientamento degli investimenti e delle innovazioni tecnologiche in direzione dello «sviluppo sostenibile». Esse dovrebbero essere sempre più di natura preventiva, anziché correttiva («end of pipe») e coniugarsi con gli sforzi già in atto in direzione del risparmio energetico, delle energie alternative, di una politica dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché di un incoraggiamento ai metodi produttivi ed ai prodotti «puliti».

3.2. Quanto agli strumenti necessari all'applicazione di tali misure, il Comitato sottolinea il potenziale offerto dagli strumenti finanziari. Se adeguatamente concepiti, prelievi e tasse, compatibili con la legislazione vigente e con le esigenze competitive di un mercato globalizzato, possono rivelarsi strumenti assai efficaci per conseguire obiettivi ambientali [2]. Dopo essere stati stabiliti a livello nazionale essi dovrebbero,

[1] Cfr. il punto 5.3 della Relazione introduttiva.

[2] Cfr., ad esempio, la recente relazione «The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998» (L'uso di strumenti economici nella politica ambientale negli stati dell'Europa settentrionale 1997-1998) pubblicata dal Consiglio nordico dei Ministri (Copenaghen, 1999).

possibilmente, essere coordinati a livello europeo o internazionale. Per lo stesso motivo, bisognerebbe anche considerare il ricorso a incentivi, connessi a prelievi e tasse, per il riorientamento degli investimenti e la promozione delle innovazioni tecnologiche (cfr. 3.1). Occorrerebbe inoltre individuare e progressivamente sviluppare gli incentivi a favore delle aziende che provvedano a sostituire le attività non sostenibili (quelle, ad esempio, che provocano l'acidificazione, la formazione di ozono e l'eutrofizzazione). Infine, il Comitato invita gli Stati membri a esaminare i margini esistenti per accordi (volontari) in materia di ambiente.

3.3. Il protocollo su molteplici inquinanti previsto, che coinvolge i paesi candidati all'adesione, può essere considerato come un punto di partenza per ulteriori future riduzioni delle emissioni da parte di tali paesi, alla fine sotto forma di disposizioni «LNE» da adottare all'atto dell'adesione all'Unione europea, individuando eventuali tappe transitorie. Dato che in tali paesi l'azione che va oltre i requisiti fissati dal protocollo sarà probabilmente molto efficace sotto il profilo dei costi, è lecito chiedersi se non sarebbe opportuno incoraggiare, nell'arco di tempo da oggi al momento della loro adesione, misure addizionali rispetto a quanto previsto dal protocollo.

3.4. Circa la proposta di direttiva riguardante l'ozono, il Comitato accoglie con favore la divulgazione di informazioni aggiornate sulle concentrazioni di ozono (cfr. art. 6). Ritiene tuttavia che la «soglia di informazione», intesa principalmente ad informare gruppi di popolazione sensibili, andrebbe dosata dagli Stati membri in funzione delle situazioni climatiche e geografiche e della frequenza dei superamenti, scendendo, se necessario, anche al di sotto dei 180 $\mu g/m^3$ (media di 1 ora) proposti dalla Commissione. [1]

3.5. Il Comitato invita inoltre a considerare il ricorso a campagne di educazione e di formazione utili a determinare comportamenti consapevoli e corretti dei cittadini nell'ambito della protezione della salute, dimensione da integrare in tutte le politiche, specie in relazione alle problematiche dell'inquinamento urbano. Iniziative quali la «rete delle città sostenibili», così come le giornate «senz'automobile» organizzate in una serie di città europee, contribuiscono alla sensibilizzazione e ad una migliore comprensione delle misure di limitazione dell'inquinamento in termini di benefici per la salute.

3.6. Il Comitato desidera infine sottolineare l'importanza di un'efficace applicazione delle direttive proposte. A tale proposito osserva che le proposte della Commissione (art. 12 della Direttiva «LNE» e art. 13 della Direttiva «ozono») prevedono che gli Stati membri determinino il regime di sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della direttiva in parola. Va da sé che, qualora gli Stati membri stessi non rispettino le direttive, tali sanzioni devono essere integrate dall'intervento della Commissione nel suo ruolo di garante del diritto comunitario.

3.7. Il Comitato prende infine nota, con soddisfazione, del meccanismo di riesame previsto all'art. 9 della direttiva «LNE», basato su relazioni periodiche. Tali disposizioni consentono alla Commissione proposte di modifica dei limiti nazionali di emissione contenuti nell'Allegato I, tenendo conto dei fattori elencati all'art. 9, par.1, (compresi gli obblighi internazionali assunti in relazione al cambiamento climatico). In tale contesto particolare attenzione deve essere prestata all'ulteriore perfezionamento del modello RAINS.

4. **Indirizzi per le azioni e i programmi a livello dei singoli Stati membri per la riduzione delle emissioni inquinanti in oggetto**

4.1. Tenendo presente quanto affermato al punto 2.3.2 sull'esigenza di coordinamento attivo dei programmi nazionali, il Comitato propone alcuni indirizzi indicativi di intervento da concretare e verificare nelle diverse situazioni nazionali, regionali e locali. Alcune misure si intrecciano con quelle relative al cambiamento climatico, per le evidenti sinergie che si possono mettere in opera. Su tale approccio il Comitato si propone di approfondire la riflessione nel quadro dei suoi futuri lavori.

1. *Riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti*

Premesso che i programmi nazionali e locali nel settore dei trasporti, finanziati da leggi dello stato e delle regioni, devono essere finalizzati di norma all'aumento dell'efficienza energetica, possono essere indicati i seguenti interventi:

— cofinanziamento, nella misura massima, delle misure per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e nelle zone individuate dalle regioni (zone a rischio di inquinamento atmosferico). Tali misure potranno comprendere:

  a) predisposizione e aggiornamento dei piani urbani del traffico, con particolare attenzione alla loro efficacia in termini di riduzione delle emissioni dei gas-ozono;

[1] Cfr. le relazioni annuali (per il 1998 e per l'estate 1999) sull'inquinamento provocato dall'ozono troposferico nell'UE. L'estate scorsa i livelli che fanno scattare l'obbligo d'informare la popolazione sono stati superati in quasi tutti i paesi dell'Unione. Le situazioni più critiche sono state registrate in Italia, Grecia, Francia e Spagna, dove i cittadini sono stati informati di un forte inquinamento provocato dall'ozono con una frequenza compresa fra i 68 e i 40 giorni.

b) nelle aree urbane e nelle zone con oltre 500 000 abitanti, applicazione di Sistemi Intelligenti di Trasporto (ITS), realizzazione o potenziamento dei parcheggi di scambio, aumento della capacità di trasporto pubblico con mezzi elettrici/ibridi o a gas, riorganizzazione della distribuzione delle merci anche con incentivi a favore delle imprese per l'utilizzo di mezzi elettrici/ibridi o a gas.

— cofinanziamento dei costi aggiuntivi per l'impiego, nei mezzi di trasporto pubblico e delle flotte pubbliche, di carburanti ad elevata efficienza;

— cofinanziamento dell'acquisto di autoveicoli elettrici/ibridi/a basse emissioni, destinati alle flotte pubbliche e dei servizi di pubblica utilità circolanti nelle isole minori;

— cofinanziamento della produzione e dell'acquisto di veicoli elettrici a due ruote destinati alle Amministrazioni pubbliche ed agli Enti di pubblica utilità.

2. *Produzione di energia da fonti rinnovabili*

Premesso che la produzione di energia da fonti rinnovabili è incentivata anche da altre normative, possono essere indicati i seguenti interventi:

— cofinanziamento della realizzazione di impianti per la produzione di energia con biomasse, preferibilmente integrati con reti di teleriscaldamento;

— cofinanziamento della realizzazione di impianti per l'utilizzazione del «solare termico»;

— cofinanziamento della realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia;

— cofinanziamento della realizzazione di impianti nelle isole minori per la produzione di energia dalla fonte eolica, dal combustibile derivato dai rifiuti solidi urbani e dal biogas.

3. *Riduzione dei consumi energetici nei settori industriale/abitativo/terziario*

Premesso che la riduzione dei consumi energetici è un obiettivo «trasversale» a molti programmi nei settori dell'edilizia pubblica e residenziale, oltreché dell'industria, sono indicati i seguenti interventi:

— cofinanziamento dei programmi per l'uso efficiente dell'energia elettrica, la riduzione dei consumi nelle abitazioni private, negli uffici, negli edifici pubblici e nelle industrie e la riduzione del costo complessivo dei programmi o, per gli interventi sull'extracosto dei prodotti, dell'extracosto.

I programmi potranno comprendere:

a) effettuazione di diagnosi energetiche;

b) interventi sul patrimonio residenziale e assimilati;

c) iniziative di «riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio»;

d) promozione e diffusione di sistemi di riscaldamento e condizionamento, e di componenti elettrici ad alta efficienza nel settore abitativo, negli uffici e negli edifici pubblici;

e) applicazione di componenti elettrici ad alta efficienza nelle industrie.

— cofinanziamento dei costi aggiuntivi dei programmi per l'utilizzo di combustibili innovativi a basso impatto ambientale o per l'uso efficiente dei combustibili nell'industria.

4. *Riduzione delle emissioni nei settori non energetici*

Sono indicati i seguenti interventi:

— cofinanziamento dei programmi di riduzione delle emissioni di ammoniaca dagli allevamenti agricoli.

5. *Programma nazionale per l'informazione sui cambiamenti climatici*

— Cofinanziamento di programmi per l'informazione al pubblico e la promozione delle migliori tecniche e dei comportamenti per l'aumento dell'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni;

— cofinanziamento di programmi di informazione al pubblico, predisposti dai gestori di servizi di trasporto di persone e di merci, finalizzati alla promozione delle modalità di trasporto a maggiore efficienza e minori emissioni;

— cofinanziamento di programmi di informazione al pubblico, predisposti dai gestori degli impianti di produzione di energia con biomasse per la promozione del teleriscaldamento.

6. *Programma nazionale di ricerca sui cambiamenti climatici*

— Realizzazione di un «progetto base» necessario per verificare e certificare lo stato di avanzamento del programma di riduzione delle emissioni, come richiesto dalla Convenzione sui Cambiamenti Climatici, dal Protocollo di Kyoto e dalle decisioni dell'Unione europea, attraverso l'aggiornamento dei dati sulle emissioni, l'archivio nazionale dei dati, le simulazioni numeriche del clima e l'elaborazione dei relativi scenari climatici;

— cofinanziamento di progetti di ricerca applicata per lo sviluppo di tecnologie ad elevata efficienza energetica e a

basse emissioni inquinanti negli impianti a ciclo combinato, negli impianti di cogenerazione industriale e civile, nonché negli impianti di gassificazione di emulsione e residui;

— cofinanziamento di progetti di ricerca applicata per lo sviluppo di tecnologie e modalità di trasporto a basse emissioni.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Sviluppo degli sbocchi di mercato per i rifiuti di imballaggio dei prodotti alimentari e non alimentari»

(2000/C 51/04)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Verhaeghe, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e un'astensione, il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. Con il presente parere d'iniziativa il Comitato intende apportare un contributo alla discussione attualmente in corso in taluni ambiti comunitari sul riciclaggio dei rifiuti e, in particolare, dei rifiuti di imballaggio, discussione che verte anzitutto sulla prevista revisione della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Tale direttiva esamina essenzialmente gli obiettivi in materia di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, attualmente fissati da un minimo del 25 % fino ad un massimo del 45 % del peso degli imballaggi commercializzati. A cinque anni dalla sua introduzione la direttiva ha prodotto risultati positivi sia nella riduzione della quantità di rifiuti di imballaggio non recuperati che nelle modalità di gestione dei rifiuti domestici. I risultati conseguiti indicano che la direttiva, nella sua forma attuale [1], costituisce indubbiamente un primo passo nella giusta direzione. Il presente parere va inoltre inquadrato nel dibattito avviato nell'ambito del Forum sul riciclaggio che ha cominciato i lavori all'inizio di quest'anno e prevede di presentare alla fine del 1999 una serie di raccomandazioni concrete alla Commissione sul modo per affrontare i problemi dell'industria del riciclaggio nell'Unione europea; il parere va poi considerato nella prospettiva del seguito che la Commissione riserverà a tali raccomandazioni in forma di Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo.

1.2. L'obiettivo non è certamente quello di rifare, neanche in misura minima, il lavoro minuzioso eseguito dal Forum, il quale si occupa soprattutto dei concreti aspetti economici, tecnologici e giuridici del riciclaggio dei rifiuti, né quello di emettere un parere sulla proposta di revisione della Direttiva 94/62/CE, compito che il Comitato assolverà in altro momento. Nel presente parere il Comitato dichiara la propria volontà di trattare le questioni di fondo che determinano gli esiti — i successi ma anche le debolezze — del settore del riciclaggio. È essenziale mantenere un atteggiamento proattivo in materia di riciclaggio dei rifiuti, deliberatamente rivolto al futuro e al necessario sviluppo futuro degli sbocchi, in considerazione dell'esaurimento delle risorse naturali e dell'importanza della salvaguardia dell'ambiente. Tuttavia, il Comitato ritiene fondamentale anche affrontare gli aspetti economici legati al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, dato che il concetto di sviluppo sostenibile comprende tanto gli aspetti ambientali quanto quelli economici.

---

[1] Si fa riferimento anche al parere del CES formulato in data 24 marzo 1993, sulla proposta di direttiva del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che ha in larga misura determinato la forma attuale della direttiva.