



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.6.2007  
COM(2007) 320 definitivo

2005/0183 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE  
in merito alla**

**posizione comune definita dal Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del  
Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria  
più pulita in Europa**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE  
in merito alla**

**posizione comune definita dal Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del  
Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria  
più pulita in Europa**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

**1. ITER PROCEDURALE**

La proposta COM(2005) 447 def. è stata trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio secondo la procedura istituita dall'articolo 251 del trattato CE.

Il Comitato economico e sociale europeo ha formulato il proprio parere il 17 maggio 2006.

Il Comitato delle regioni ha espresso il proprio parere il 26 aprile 2006.

Il Parlamento europeo ha espresso il proprio parere in prima lettura il 26 settembre 2006.

In seguito al parere del Parlamento europeo e in applicazione dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico a maggioranza qualificata su una posizione comune il 23 ottobre 2006. Il Consiglio ha adottato una posizione comune il 25.6.2007.

**2. SCOPO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE**

L'inquinamento atmosferico ha effetti fortemente negativi sulla salute. Secondo i più recenti dati scientifici e sanitari, che la Commissione ha presentato nella sua comunicazione dal titolo "Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico" (COM(2005)446), l'esposizione alle particelle sottili (PM<sub>2,5</sub>) presenti nell'aria ambiente causa, da sola, una riduzione dell'aspettativa di vita statistica del cittadino medio dell'UE di oltre 8 mesi. Nella sua proposta la Commissione introduce pertanto standard ambientali specifici per le particelle sottili presenti nell'aria ambiente (PM<sub>2,5</sub>). Se verranno applicati dovrebbero dare un contributo importante per realizzare l'obiettivo della Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico, che nel periodo 2000-2020 intende ridurre del 47% il numero di persone che ogni anno perdono la vita in Europa a causa dell'esposizione al particolato.

Facendo seguito all'iniziativa della Commissione su come "legiferare meglio", la proposta di direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa riunisce in un unico testo (direttiva) le disposizioni della direttiva quadro e delle tre direttive derivate sulla qualità dell'aria ambiente con quelle della decisione del Consiglio sullo scambio di informazioni, nell'intento di semplificare, razionalizzare e ridurre il volume della normativa esistente. La proposta rivede inoltre le disposizioni in vigore per incorporarvi le esperienze degli Stati membri. A tal fine la proposta:

- (1) introduce obblighi specifici di monitoraggio e nuovi obiettivi ambientali per le particelle sottili (PM<sub>2,5</sub>);
- (2) offre una certa flessibilità a livello di attuazione perché consente, a determinate condizioni soggette all'approvazione della Commissione, di prorogare le date per il raggiungimento di alcuni valori limite, ad esempio per il PM<sub>10</sub> e il biossido di azoto;
- (3) consente agli Stati membri di incentrare gli sforzi permettendo loro di sottrarre i contributi imputabili alle fonti naturali nel momento di valutare la conformità ai valori limite.

### **3. OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE**

#### **3.1. Osservazioni generali**

Il Parlamento europeo ha formulato il proprio parere in prima lettura il 26 settembre 2006. La Commissione ha accolto integralmente, parzialmente o in linea di principio ventinove (29) dei cinquantanove (59) emendamenti proposti dal Parlamento europeo in prima lettura. Sedici (16) dei ventinove (29) emendamenti si ritrovano già almeno in parte nella posizione comune.

La Commissione ha accolto tutti gli emendamenti finalizzati a razionalizzare e chiarire ulteriormente il testo o a migliorare l'informazione del pubblico, cioè gli emendamenti nn. 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42 e 65, e quello che amplia l'ambito del riesame, cioè l'emendamento n. 48.

La Commissione ha accolto alcuni emendamenti in parte o in linea di principio. Per alcuni di essi la Commissione ritiene che un'ulteriore riformulazione sarebbe utile per garantire maggiore chiarezza. Gli altri emendamenti sono accettabili in via di principio, come l'introduzione del concetto di gradualità per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'esposizione contenuto nell'emendamento n. 49. Tuttavia, non tutte le disposizioni contenute in questi emendamenti possono essere accolte, in quanto alcune comprometterebbero l'equilibrio tra la necessità di garantire la flessibilità a livello di attuazione, da un lato, e quella di tutelare la salute pubblica dall'altro.

In particolare, la Commissione ha respinto gli emendamenti che porterebbero a ridurre la tutela della salute pubblica al di sotto del livello attualmente garantito dalla legislazione in vigore oppure, per quanto riguarda l'obiettivo di riduzione dell'esposizione per le particelle sottili PM<sub>2,5</sub>, al di sotto del livello di rigidità

definito nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico. La Commissione ha respinto anche gli emendamenti che, a suo parere, introducono obblighi che non potrebbero essere rispettati nei tempi indicati, oppure che limitano l'ambito di intervento delle autorità nazionali, regionali e locali finalizzato ad attuare efficacemente la direttiva. La Commissione ritiene che, nel loro insieme, gli emendamenti del Parlamento garantirebbero una rigorosità inferiore a quella prevista dalla proposta originaria della Commissione.

La proposta è in discussione al Consiglio dal settembre 2005. Rispetto alla proposta originaria della Commissione, la posizione comune ingloba un numero considerevole di modifiche. In termini di presentazione, le modifiche hanno permesso di razionalizzare il testo, ad esempio eliminando il livello massimo di concentrazione e introducendo un unico piano per la qualità dell'aria. Sono stati inoltre affrontati alcuni degli elementi principali contenuti nella proposta originaria della Commissione, ovvero la valutazione della qualità dell'aria, i nuovi obiettivi in materia di PM<sub>2,5</sub> e il concetto di flessibilità nell'attuazione. Le modifiche sono illustrate in maniera più approfondita qui di seguito. Pur garantendo una maggiore flessibilità ai fini dell'attuazione della direttiva, le modifiche riescono a mantenere un equilibrio tra il livello di rigorosità e il necessario grado di tutela della salute pubblica definito nella proposta della Commissione. L'accordo politico è stato raggiunto a maggioranza qualificata: i Paesi Bassi e la Polonia hanno votato contro, mentre la Svezia si è astenuta.

## **3.2. Osservazioni specifiche**

### *3.2.1. Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione e inseriti integralmente o parzialmente nella posizione comune*

Gli emendamenti elencati di seguito, che la Commissione ha accolto integralmente, in via di principio o in parte, si ritrovano, come contenuto e a volte anche nella formulazione, nella posizione comune: 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 e 65.

Gran parte di essi riguarda la sostituzione del concetto di livello massimo di concentrazione con quello, più consolidato, di valore limite. Poiché questi due concetti hanno le stesse conseguenze giuridiche, in realtà il testo non viene modificato nella sostanza, ma semplicemente razionalizzato, e viene introdotto un numero inferiore di standard diversi.

L'emendamento n. 41 verte sulla notifica alla Commissione delle disposizioni in materia di sanzioni adottate dagli Stati membri. La Commissione accoglie la proposta del Parlamento di sopprimere tale obbligo, posto che si può conseguire lo stesso obiettivo con l'articolo 33 della direttiva e con l'obbligo generale fissato nell'allegato 10 del trattato CE.

### *3.2.2. Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione ma non inseriti nella posizione comune*

L'emendamento n. 6 riguarda un considerando e incentiva fortemente a integrare le misurazioni fisse con tecniche di modellizzazione e misurazioni indicative.

L'emendamento n. 11 illustra la logica delle disposizioni contenute nell'articolo 22; all'interno della posizione comune tali disposizioni si ritrovano nel considerando 15.

Gli emendamenti nn. 37 e 39 propongono di aggiungere le associazioni di categoria interessate all'elenco degli organismi che devono essere informati alla luce delle disposizioni sull'informazione del pubblico contenute negli articoli 24 e 26. La Commissione ritiene che la proposta abbia un senso e che non si discosti dalla buona pratica già esistente.

*3.2.3. Emendamenti del Parlamento respinti dalla Commissione ma inseriti nella posizione comune*

Non pertinente.

*3.2.4. Modifiche apportate alla proposta dal Consiglio – Elementi principali*

Le disposizioni sulla valutazione della qualità dell'aria, i nuovi obiettivi applicabili alle particelle sottili (PM<sub>2,5</sub>) e le disposizioni riguardanti la flessibilità a livello di attuazione che la Commissione aveva proposto sono tutti elementi che il Consiglio e il Parlamento hanno affrontato, in particolare negli emendamenti nn. 45, 49, 50, 60 e 81.

**Valutazione della qualità dell'aria.** In sede di Consiglio il costo del monitoraggio ha rappresentato una preoccupazione importante. A tal fine sono state modificate le soglie per la valutazione del PM<sub>10</sub> e i requisiti minimi per il monitoraggio delle particelle. Pur riconoscendo la fondatezza dei timori espressi dal Consiglio, la Commissione ha sottolineato l'importanza di disporre di informazioni adeguate per la valutazione al fine di garantire parità di condizioni nella valutazione della conformità, ai fini dell'elaborazione delle politiche e come base per l'adozione di misure efficaci di abbattimento, se necessarie. Le disposizioni sulla valutazione del PM<sub>10</sub> e del PM<sub>2,5</sub> che si ritrovano nella posizione comune rappresentano un compromesso e per la Commissione sono il minimo necessario per realizzare gli obiettivi citati.

La posizione comune ha apportato significative modifiche all'allegato III della direttiva, che specifica più approfonditamente i requisiti minimi per lo svolgimento della valutazione in tutto il territorio degli Stati membri. L'allegato comprende una definizione restrittiva di determinate aree dove non va valutata la conformità ai valori limite ai fini della tutela della salute umana; questo elemento dovrebbe incentivare un approccio più armonizzato alla valutazione della conformità. La Commissione verificherà con attenzione l'attuazione, per garantire che questa disposizione non vada in alcun modo a discapito della tutela della salute pubblica o metta in pericolo un concetto più generale, e cioè che i valori limite devono essere applicati ovunque.

Anche i criteri per l'ubicazione dei punti di campionamento degli inquinanti per i quali esistono valori limite, definiti nell'allegato III, sono stati razionalizzati in modo che risultino applicabili allo stesso modo per tutti gli inquinanti. La Commissione avrebbe preferito mantenere la proposta originaria, che riproduce le disposizioni della normativa già in vigore; le modifiche possono infatti determinare uno spostamento dei punti di campionamento esistenti e dunque alterare le tendenze emerse dal monitoraggio. La Commissione seguirà gli sviluppi, in quanto le

modifiche potrebbero creare problemi ai fini dell'attuazione di altre disposizioni, ad esempio l'informazione del pubblico, e della trasmissione di informazioni utili per l'elaborazione delle politiche; se necessario, affronterà nuovamente questo aspetto nell'ambito del comitato di regolamentazione. Tuttavia, poiché i valori limite sono applicabili ovunque, ad esclusione delle zone espressamente indicate, lo spostamento della stazione di misura non modifica, di per sé, il livello di protezione della salute pubblica.

La posizione comune affronta anche, nell'allegato VI, i tempi necessari per conformare le apparecchiature esistenti nella rete di monitoraggio alle disposizioni delle nuove norme CEN che definiscono i metodi di riferimento introdotti nella proposta della Commissione. La Commissione concorda con le scadenze proposte, perché offriranno un calendario per l'eventuale modernizzazione della rete che garantirà l'efficienza dei costi. Rileva, tuttavia, che per quanto riguarda le misure utilizzate per la valutazione, continuano ad applicarsi integralmente gli obiettivi di qualità dei dati indicati nell'allegato I e le disposizioni finalizzate a dimostrare l'equivalenza dei metodi proposte all'allegato VI.

**Standard per il PM<sub>2,5</sub>.** All'allegato XIV la posizione comune sostituisce il livello massimo di concentrazione del PM<sub>2,5</sub> (pari a 25 µg/m<sup>3</sup> da realizzare nel 2010) con un duplice approccio: l'istituzione di un valore-obiettivo non vincolante di pari entità da conseguire nel 2010 e il raggiungimento del valore limite vincolante nel 2015. L'obiettivo di riduzione dell'esposizione è passato da un'unica riduzione del 20% a uno scaglionamento per l'indicatore di esposizione media, con valori compresi tra 7 e 13 µg/m<sup>3</sup>. La posizione comune consente inoltre 3 alternative possibili per fissare l'indicatore di esposizione media, per garantire il tempo necessario ad allestire stazioni di monitoraggio adeguate per il PM<sub>2,5</sub>. La Commissione è favorevole a queste modifiche, che non alterano il livello di rigore della proposta della Commissione e garantiscono un'attuazione più efficace.

La Commissione ritiene che, nell'ambito del duplice obiettivo ambientale per il PM<sub>2,5</sub>, l'obiettivo di riduzione dell'esposizione dovrebbe essere l'elemento principale che determina l'adozione dei provvedimenti, mentre il valore limite annuo dovrebbe servire principalmente come valore massimo per tutelare i cittadini delle zone più sensibili. Sulla base dei dati oggi disponibili, la Commissione ritiene che l'impegno per rispettare il valore limite annuo più rigoroso che l'emendamento n. 50 del Parlamento propone di fissare per il PM<sub>2,5</sub> a 20 µg/m<sup>3</sup> entro il 2015 comporterebbe un interesse eccessivo per i "punti caldi", cioè zone limitate con concentrazioni elevate di inquinanti, a discapito di misure finalizzate a ridurre l'esposizione generale della popolazione. L'emendamento n. 49, d'altra parte, propone di ridurre i requisiti riguardanti l'obiettivo di riduzione dell'esposizione per gran parte dei livelli di concentrazione; ciò avrebbe l'effetto globale di ridurre il livello di rigidità dei nuovi standard per il PM<sub>2,5</sub> e rischierebbe di non far realizzare l'obiettivo fissato nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico per quanto riguarda la salute.

**Flessibilità ai fini dell'attuazione.** Mentre la proposta della Commissione introduceva, all'articolo 22, un termine assoluto fino al quale era possibile prorogare il conseguimento del valore limite per il PM<sub>10</sub> (1° gennaio 2010), la posizione comune fissa la scadenza massima a tre anni dopo l'entrata in vigore della direttiva. La posizione comune mantiene le condizioni che devono essere soddisfatte per poter usufruire della proroga. Non sono state modificate le disposizioni sulle proroghe

applicabili al benzene e al biossido di azoto. È stata eliminata la possibilità di proroghe per le particelle sottili PM<sub>2,5</sub> dopo che la data prevista per il raggiungimento del limite per il PM<sub>2,5</sub> è stata spostata dal 2010, termine contemplato dalla proposta originaria della Commissione, al 2015. È stata eliminata anche la possibilità di chiedere una proroga per il biossido di zolfo, il monossido di carbonio e il piombo. La Commissione avrebbe preferito mantenere la scadenza originariamente fissata per il PM<sub>10</sub>, ma ritiene che la proroga introdotta non metta a repentaglio l'equilibrio globale della proposta. L'emendamento n. 81 del Parlamento europeo concede fino a 6 anni di tempo dopo l'entrata in vigore della direttiva: una tale proroga ritarderebbe quasi sicuramente l'attuazione delle misure, riducendo così il livello di tutela della salute pubblica in tutte quelle zone in cui attualmente sono superati i valori limite per il PM<sub>10</sub>.

### 3.2.5. *Modifiche al testo correlate alle nuove procedure di comitato*

La Commissione si è riservata di esprimere la propria posizione riguardo agli emendamenti nn. 61-63 del Parlamento, che introducono un riferimento alla nuova procedura di regolamentazione con controllo nell'ambito del comitato istituito dalla direttiva, in attesa dell'accordo interistituzionale sulla formulazione comune da utilizzare nella legislazione derivata dell'UE. Nella posizione comune è stata inserita una disposizione riformulata sullo stesso argomento, che utilizza l'ultima formulazione approvata dalle istituzioni nel novembre 2006. Tale riformulazione si discosta dall'emendamento n. 62 per quanto riguarda l'ambito di applicazione, in quanto non introduce la procedura di regolamentazione con controllo per l'adozione delle disposizioni di attuazione che determinano le informazioni supplementari che gli Stati membri devono trasmettere a norma dell'articolo 27. La Commissione può accogliere tali modifiche.

## 4. CONCLUSIONI

Tutte le istituzioni dell'UE condividono obiettivi comuni in materia di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ed in particolare la necessità di introdurre standard per le particelle sottili PM<sub>2,5</sub>, ivi compreso il nuovo obiettivo per la riduzione dell'esposizione. La proposta della Commissione riguardante una maggiore flessibilità a livello di attuazione è stata accolta, in generale, con favore. I principali ostacoli che hanno frenato il raggiungimento di un accordo in prima lettura sono state le diverse posizioni sul grado esatto di flessibilità, sulla necessità di modificare gli standard esistenti per il PM<sub>10</sub> e la rigorosità e la natura giuridica del nuovo standard fissato per le particelle sottili (PM<sub>2,5</sub>).

Nella posizione comune gli Stati membri hanno confermato la posizione iniziale della Commissione, volta a mantenere inalterati gli standard esistenti, concedendo un po' di flessibilità in più per quanto riguarda il raggiungimento dei valori limite fissati per il PM<sub>10</sub>, e hanno leggermente modificato i nuovi standard per il PM<sub>2,5</sub>.

La Commissione può accogliere la posizione comune, perché il testo ha comunque mantenuto l'equilibrio che la proposta della Commissione intendeva garantire tra una forte preoccupazione per la salute pubblica - che impone un intervento deciso e costante per migliorare la qualità dell'aria in alcune zone - e l'introduzione di valori ambiziosi e giuridicamente vincolanti per il PM<sub>2,5</sub>, da un lato, e la flessibilità

introdotta per agevolare l'attuazione, dall'altro. La posizione comune mantiene anche il chiaro impegno a rivedere gli standard riguardanti le particelle sottili nel giro di cinque anni al fine di rendere giuridicamente vincolante l'obiettivo di riduzione dell'esposizione.

La posizione comune comprende disposizioni supplementari, come l'obbligo per la Commissione di preparare orientamenti per determinare il contributo imputabile alle fonti naturali di emissione e alla sabbiatura/salatura invernale delle strade. La Commissione accoglie con favore queste aggiunte che agevoleranno l'applicazione di un approccio più armonizzato ai fini dell'attuazione della direttiva in tutta l'Unione europea.

La Commissione avrebbe preferito che fossero mantenute alcune disposizioni specifiche contenute nella proposta, in particolare quelle attinenti agli obblighi minimi di monitoraggio della qualità dell'aria, ma riconosce che la posizione comune rappresenta un passo avanti importante rispetto alle disposizioni previste dalle direttive in vigore e pertanto la sostiene.