



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 27 novembre 2008

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0165 (COD)**

**12832/1/08
REV 1 (bg,cs,da,el,es,et,fi,hu,it,lt,lv,
mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv)**

**ENV 539
CODEC 1080**

NOTA DI TRASMISSIONE

N. prop. Comm:	COM(2008) 505 Parte I/2
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Completare l'eliminazione delle sostanze che riducono lo strato di ozono <i>Legiferare meglio: costruire su 20 anni di successi</i>

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, una nuova versione del documento della Commissione COM(2008) 505 Parte I.

All.: COM(2008) 505 Parte I/2



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.8.2008
COM(2008) 505 definitivo/2

2008/0165 (COD)

Corrigendum : annule et remplace la version précédente dans toutes les versions linguistiques, sauf FR, DE et EN (correction des références croisées)

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

Completare l'eliminazione delle sostanze che riducono lo strato di ozono
Legiferare meglio: costruire su 20 anni di successi

PART 1

{SEC(2008) 2366 definitivo}

{SEC(2008) 2367 definitivo}

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

Completare l'eliminazione delle sostanze che riducono lo strato di ozono *Legiferare meglio: costruire su 20 anni di successi*

1. INTRODUZIONE

La fascia di ozono stratosferico protegge la vita sulla Terra schermando le radiazioni ultraviolette emesse dal Sole, che sono nocive. Nei primi anni '80 gli scienziati hanno osservato una notevole diminuzione della concentrazione di ozono nella stratosfera al di sopra dell'Antartide, fenomeno divenuto rapidamente noto con l'espressione "buco dell'ozono". Al suo massimo, raggiunto in primavera alla fine degli anni '90, il buco dell'ozono era particolarmente grave ai poli, ma le concentrazioni si erano ridotte notevolmente anche in altre regioni del globo. L'aumento delle radiazioni UV ha ripercussioni negative sulla salute umana (ad esempio, fa aumentare l'incidenza dei cancro alla pelle e delle cataratte) e sugli ecosistemi.

Sin dal 1987 i governi hanno approvato il protocollo di Montreal relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono e con esso è iniziata l'eliminazione graduale di tali sostanze (note anche con la sigla ODS) in tutti i paesi firmatari, secondo tempi ben definiti. Nel 2007 le Parti (compresa la Comunità europea) hanno celebrato il ventesimo anniversario del protocollo, che è visto come uno dei più grandi successi tra tutti gli accordi internazionali in campo ambientale. In quell'anno, tutte le 191 Parti erano riuscite a ridurre del 95% il consumo di ODS rispetto al valore di riferimento fissato¹: le riduzioni erano più elevate nei paesi industrializzati (99,2%) e un po' inferiori nei paesi in via di sviluppo (80%)².

Nell'ultimo rapporto, risalente al 2007, il comitato di valutazione scientifica (*Scientific Assessment Panel*, SAP) istituito nel quadro del protocollo di Montreal ha confermato che la fascia di ozono si sta lentamente ripristinando grazie alle misure di limitazione introdotte dal protocollo, anche se con un ritardo di 10-15 anni rispetto alle previsioni contenute nel rapporto precedente del 2002. Oggi si prevede che i livelli medi dell'ozono e quelli sull'Artide dovrebbero tornare alla normalità entro il 2050 mentre la situazione in Antartide dovrebbe ristabilirsi tra il 2060 e il 2075.

Secondo l'UNEP, i controlli introdotti dal protocollo di Montreal eviteranno milioni di casi mortali di cancro alla pelle e decine di milioni di cataratte e di cancro alla pelle non mortali in tutto il mondo. Questi controlli serviranno inoltre ad evitare emissioni di gas serra equivalenti ad oltre 100 miliardi di tonnellate di CO₂ nel periodo

¹ Ai sensi dell'articolo 1 del protocollo di Montreal, per "consumo" si intende la produzione incrementata delle importazioni, detratte le esportazioni di sostanze regolamentate (controllate).

² Le importanti riduzioni conseguite nei paesi in via di sviluppo sono state possibili grazie al fondo multilaterale che finora ha stanziato circa 2,4 miliardi di USD per il trasferimento tecnologico e i relativi progetti di creazione delle capacità. I calendari per i paesi in via di sviluppo presentano in genere un ritardo di qualche anno rispetto a quelli dei paesi industrializzati.

1990-2010. Entro quest'ultimo anno, le emissioni di sostanze ODS rappresenteranno meno del 5% delle emissioni mondiali previste di CO₂, rispetto a quasi il 50% nel 1990³.

Nel rapporto del 2007, il SAP ha messo in guardia le Parti sostenendo che, nonostante i buoni risultati ottenuti, era necessario mantenere un costante controllo per rispettare le nuove scadenze previste per il ripristino della fascia di ozono, anche tenuto conto delle incertezze che ancora persistevano, in particolare riguardo alle ripercussioni dei cambiamenti climatici. Tra le problematiche ancora in sospeso figurano:

- il rilascio in atmosfera delle emissioni di ODS/gas serra contenute in "depositi" – visto che il protocollo si è incentrato sul divieto di produzione delle ODS, ingenti quantitativi di ODS rimangono "depositati" in prodotti e apparecchiature (ad esempio schiume isolanti, refrigeranti e sistemi di condizionamento). Secondo le stime disponibili, entro il 2015 questi "depositi" mondiali conterranno fino a 2 milioni di tonnellate di ODP (potenziale di riduzione dell'ozono), pari a 13,4 miliardi di tonnellate di CO₂ eq.: per questo è necessario un ulteriore intervento;
- usi di ODS oggetto di deroga – il protocollo prevede un certo grado di flessibilità per quanto riguarda l'uso delle sostanze ODS controllate, ad esempio se non esistono ancora alternative efficaci sotto il profilo tecnico o economico o per alcune applicazioni, come l'uso del bromuro di metile a fini di quarantena e trattamenti anteriori al trasporto o come materia prima. Il SAP ha informato le Parti che entro il 2015 occorre ridurre drasticamente tali deroghe rispetto ai livelli attuali (pari a circa 20 000 tonnellate annue di ODP) se si vuole evitare di ritardare ancora il ripristino della fascia di ozono;
- nuove sostanze ODS – nuovi dati scientifici hanno evidenziato che il potenziale di riduzione dell'ozono di alcune sostanze chimiche che attualmente non rientrano nel protocollo è notevolmente più elevato e tali sostanze sono sempre più presenti sul mercato.

Il SAP ha inoltre espresso profonda preoccupazione per l'aumento sempre più rapido della produzione di idroclorofluorocarburi (HCFC) nei paesi in via di sviluppo prima della loro eliminazione definitiva fissata per il 2040. Le Parti hanno tuttavia reagito prontamente e nel 2007 hanno adottato un adeguamento del protocollo per accelerare i tempi dell'eliminazione graduale degli HCFC, in modo da ottenere riduzioni fino a 1 milione di tonnellate di ODP e 18 miliardi di tonnellate di CO₂ eq. a livello mondiale⁴.

³ Questi notevoli contributi ai cambiamenti climatici sono dovuti al potenziale di riscaldamento globale (GWP) molto elevato delle sostanze che riducono lo strato di ozono (per alcune di esse è più di 14 000 volte superiore a quello del CO₂).

⁴ Cfr. decisione XIX/6 della XIX riunione delle Parti del protocollo (2007, Montreal) relativa all'accelerazione dell'eliminazione degli HCFC. Le potenziali riduzioni di gas serra dipendono dal contenimento delle emissioni prodotte dalle sostanze alternative attuali (ad esempio per i refrigeranti) con un GWP relativamente elevato (come gli HFC) e/o dall'introduzione di alternative che presentino un basso GWP. Queste considerazioni in materia di cambiamenti climatici sono contenute nelle decisioni adottate dalle Parti in merito.

Queste problematiche di scala planetaria (che non riguardano interamente l'UE) definiscono il contesto per la presente proposta della Commissione e l'analisi che ne è alla base.

2. LA SITUAZIONE NELL'UE

Il regolamento (CE) n. 2037/2000 sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (di seguito "il regolamento") è lo strumento principale di cui dispone la Comunità europea per attuare il protocollo di Montreal⁵. Le politiche internazionali e dell'UE sono molto simili tra loro e si rafforzano a vicenda; per questo hanno ottenuto risultati impressionanti, tanto da ottenere l'eliminazione praticamente totale del consumo e della produzione delle ODS controllate.

Fino ad oggi la CE ha eliminato oltre il 99% del consumo di ODS rispetto ai livelli di riferimento ed entro il 2010 avrà completamente eliminato il consumo delle sostanze ODS controllate, escluse poche centinaia di tonnellate di ODP annue, rispetto ai livelli di riferimento che si attestavano sulle 400 000 tonnellate. Nel 2025 nella CE dovrebbe cessare la produzione di ODS destinate agli usi controllati dal protocollo e dal regolamento, produzione che già adesso è in calo e dovrebbe raggiungere circa 4 000 tonnellate di ODP l'anno nel 2010 rispetto ai livelli di riferimento (700 000 tonnellate). Vista l'accelerazione dei tempi previsti per l'eliminazione degli HCFC decisa dalle Parti nel 2007, è necessario aggiornare il regolamento per anticipare la cessazione della produzione al 2020 rispetto alla data fissata nel regolamento medesimo, cioè il 2025. Vista la prossima eliminazione dell'uso di HCFC "vergini", occorre rafforzare le misure destinate a ridurre il rischio di scambi e utilizzi illeciti di ODS.

I "depositi" di ODS all'interno dell'UE potrebbero raggiungere circa 700 000 tonnellate di ODP nel 2010, pari a 5 miliardi di tonnellate di CO₂, ma va sottolineato che le stime attuali sono molto incerte. Le emissioni annue nel periodo 2005-2015 potrebbero raggiungere 24 000 tonnellate di ODP annue o 170 milioni di tonnellate di CO₂ eq. I divieti di utilizzo e le disposizioni in materia di riciclaggio e distruzione contenute nel regolamento, unite a disposizioni analoghe previste dalla direttiva quadro UE sui rifiuti e dalla direttiva sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, potrebbero catturare buona parte di queste emissioni, nonostante le basse percentuali di riciclaggio e recupero dei rifiuti che contraddistinguono oggi la situazione dell'UE.

Oggi, le emissioni di nuove sostanze ODS nell'UE ammontano, secondo i dati più recenti, a 300 tonnellate di ODP l'anno, ma stanno aumentando costantemente. Attualmente nell'UE le ODS non vengono più impiegate per usi critici ed essenziali, salvo rari casi, mentre le deroghe applicate all'uso del bromuro di metile a fini di quarantena e trattamenti anteriori al trasporto (QPS) dovrebbero rimanere stabili e rappresentano meno di 300 tonnellate di ODP l'anno.

I costi amministrativi connessi all'applicazione del regolamento sono diminuiti drasticamente in linea con la costante riduzione delle deroghe approvate, grazie allo

⁵ Il regolamento modifica inoltre i regolamenti precedenti, in vigore da quasi vent'anni.

sviluppo e alla commercializzazione continui di alternative praticabili sotto il profilo tecnico ed economico. Un'indagine condotta presso le parti interessate ai fini dell'elaborazione della presente proposta ha confermato che il quadro normativo in vigore è ritenuto efficace ed efficiente, pur nella sua complessità.

3. PER LEGIFERARE MEGLIO

L'impegno assunto dalle istituzioni europee di legiferare meglio, unito all'esperienza ventennale dell'UE in materia di protezione della fascia di ozono, ha rappresentato l'occasione giusta per il riesame del regolamento sulle sostanze che riducono lo strato di ozono⁶.

Gli obiettivi principali del riesame si possono così riassumere: 1) semplificazione e rifusione del regolamento (CE) n. 2037/2000 più riduzione di ogni onere amministrativo superfluo, in linea con l'impegno della Commissione finalizzato a legiferare meglio; 2) garanzia di conformità al protocollo di Montreal dopo gli adeguamenti del 2007; 3) garanzia che le problematiche che si profilano per il futuro e descritte in precedenza siano affrontate per ottenere il ripristino dello strato di ozono nei tempi previsti ed evitare gli impatti negativi sulla salute umana e sugli ecosistemi.

Nel corso del riesame del regolamento e nell'ambito della valutazione d'impatto associata⁷ sono stati discussi e accuratamente valutati vari settori che, nel contesto odierno, sia in ambito mondiale che di UE, possono essere migliorati. A seguito di tali interventi, la Commissione propone pertanto di semplificare, razionalizzare e rafforzare il regolamento per proteggere lo strato di ozono, adottando parallelamente varie misure, anche a livello internazionale.

3.1. Revisione della legislazione esistente

Dal riesame è emerso che c'è un ampio margine per semplificare il testo del regolamento⁸. Tra le modifiche principali finalizzate a semplificare il regolamento vi sono l'eliminazione di disposizioni ormai obsolete e delle procedure ad esse associate in materia di usi essenziali e usi critici delle ODS e la razionalizzazione degli obblighi di comunicazione, ove possibile, tenuto conto degli obblighi che l'UE deve rispettare a norma del protocollo.

Il riesame è servito anche ad uniformare il regolamento alla recente decisione XIX/6, adottata dalle Parti del protocollo nel 2007, e finalizzata ad accelerare l'eliminazione degli HCFC. La data per la cessazione definitiva della produzione di HCFC sarà pertanto anticipata all'inizio del 2020. La Commissione propone inoltre alcune modifiche contenute volte ad agevolare il difficile compito di repressione, in particolare da parte delle autorità doganali, degli eventuali traffici ed usi illeciti di

⁶ Il riesame fa parte del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008, alla voce "Semplificazione".

⁷ Cfr. SEC(2008) xxx e SEC(2008) xxx.

⁸ È stata presa in considerazione sia la possibilità di lasciare invariato il regolamento (status quo) sia quella di abrogarlo, ma entrambe sono state respinte, anche in considerazione del fatto che in entrambi i casi la Comunità si sarebbe ritrovata inadempiente rispetto al protocollo di Montreal e non avrebbe realizzato gli obiettivi di semplificazione fissati.

ODS nell'Unione europea. Le misure proposte comprendono l'introduzione di determinate prescrizioni in materia di etichettatura e l'abolizione di deroghe scarsamente applicate, che impongono costi amministrativi sostenuti a pochi interessati a fronte di benefici sempre più scarsi.

All'UE rimangono da affrontare ancora alcuni problemi, che richiedono un rafforzamento misurato della legislazione: tali interventi comportano costi limitati ma offrono spesso la possibilità di un'ulteriore semplificazione amministrativa.

Per quanto riguarda i cosiddetti "depositi" di ODS, la Commissione propone di inasprire la disposizione del regolamento riguardante il recupero e la distruzione delle ODS contenute in prodotti ed apparecchiature, con un conseguente vantaggio ambientale quantificabile in un massimo di 14 000 tonnellate di ODP (pari a 112 milioni di tonnellate di CO₂ eq.).

Per evitare l'espansione di mercati che comunque richiederebbero un intervento successivo, la Commissione propone di inserire un elenco delle nuove ODS nel regolamento e di imporre ai produttori e agli importatori di comunicare i volumi scambiati. La Commissione propone inoltre di abbassare il tetto fissato oggi all'uso del bromuro di metile a fini di quarantena e trattamenti anteriori al trasporto – che dovrebbe passare dalle 600 tonnellate ODP attuali a 200 tonnellate – e di porre completamente fine a tali usi per il 2015. Nel frattempo saranno rese obbligatorie le tecnologie disponibili per la ricattura, che serviranno anche a tutelare la salute dei lavoratori.

3.2. Altre azioni

Oltre alle suddette modifiche, la Commissione si impegnerà anche in altri modi per eliminare completamente le sostanze ODS, anche su scala internazionale.

Le azioni successive saranno incentrate innanzitutto sul miglioramento dell'attuazione e del controllo del rispetto della legislazione sui rifiuti, in particolare la direttiva sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttiva WEEE), e sul recupero delle sostanze ODS presenti nel flusso di rifiuti di costruzione e demolizione. Tali azioni punteranno anche ad individuare gli incentivi più opportuni che favoriscano un aumento significativo delle quantità di ODS contenute in prodotti e apparecchiature da recuperare, riciclare o distruggere all'interno dell'UE⁹. Tutte queste iniziative verranno condotte in collaborazione con gli Stati membri e i soggetti interessati che operano nei seguenti settori: sostanze che riducono lo strato di ozono, gestione dei rifiuti (in particolare quelli di costruzione e demolizione) e cambiamenti climatici. Tutte queste iniziative potrebbero dare altri benefici ambientali, quantificabili in un massimo di 80 000 tonnellate di ODP o 640 milioni di tonnellate di CO₂ eq.).

Parallelamente, la Commissione s'impegnerà in ambito internazionale con gli Stati membri e le altre Parti del protocollo, anche nel contesto di riunioni bilaterali, per continuare a ridurre gli usi ancora consentiti e le rimanenti emissioni di ODS; a tal fine incentiverà le Parti a sottoscrivere le modifiche al protocollo. Tra le priorità

⁹ Ad esempio, norme legate a sistemi di compensazione o di deposito, finanziamenti per la distruzione delle sostanze stanziati attraverso fondi regionali e altro.

individuato figurano, in particolare, la necessità di garantire che l'eliminazione graduale degli HCFC conduca all'introduzione di alternative compatibili con il clima, di affrontare il problema dei "depositi" di ODS nei paesi in via di sviluppo, di ridurre l'impiego di bromuro di metile per le attività QPS e di monitorare adeguatamente le limitazioni poste a livello mondiale alle ODS nuove, incrementandone il ritmo se necessario. La Commissione continuerà inoltre a promuovere il trasferimento di tecnologie e di conoscenze tramite seminari mirati e altre attività di condivisione delle conoscenze.

4. IMPATTO ATTESO

Da questo pacchetto di iniziative risulterà un testo normativo molto più semplificato, che però offrirà tutte le garanzie necessarie per confermare e consolidare i risultati ottenuti fino ad oggi per l'eliminazione graduale delle ODS. Grazie ai risultati ottenuti in passato e alle possibilità di semplificazione, i costi amministrativi complessivi subiranno una riduzione di quasi 3 milioni di euro nel periodo 2010-2020; di questi, 2 milioni saranno risparmiati dall'industria, 0,7 milioni dagli Stati membri e il resto dalla Commissione europea. L'incidenza economica diretta supplementare calcolata sullo stesso periodo dovrebbe essere inferiore a 13 milioni di euro, che saranno spesi principalmente per ridurre l'uso del bromuro di metile a fini QPS¹⁰. La semplificazione dovrebbe rivelarsi particolarmente utile per le PMI, che hanno meno possibilità di accedere alle conoscenze specialistiche necessarie per applicare il regolamento.

I benefici più tangibili legati al pacchetto si riferiscono all'azione sulle attività QPS e sul recupero e la distruzione delle ODS contenute nei "depositi". Nel loro complesso tali interventi potrebbero rappresentare un guadagno netto di 16 000 tonnellate di ODP nel periodo 2010-2020, pari all'equivalente di 112 milioni di tonnellate di CO₂¹¹.

5. CONCLUSIONI

Il regolamento si è rivelato molto efficace e ha fatto sì che l'UE diventasse uno dei soggetti che più ha contribuito alla tutela della fascia di ozono. Le proposte avanzate si ispirano ai punti di forza del regolamento in vigore e rispecchiano un impegno profondo a legiferare meglio nell'ottica della semplificazione sulla base di un'analisi approfondita. Grazie al nuovo regolamento proposto l'UE potrà continuare ad adempiere agli obblighi del protocollo di Montreal, senza inutili costi amministrativi. Questo strumento la metterà inoltre in una posizione di ulteriore forza per poter continuare a svolgere un ruolo di primaria importanza nella soluzione delle problematiche che ancora permangono a livello mondiale, ad esempio gli scambi

¹⁰ I costi sarebbero ancora inferiori se si tenesse conto della decisione che sarà verosimilmente presa di cancellare il bromuro di metile per motivi di salute.

¹¹ In termini di potenziale di riscaldamento globale, questa cifra corrisponde a circa il 2% delle emissioni di gas serra prodotte nel 1990. A soli fini comparativi, le riduzioni indicate equivalgono a 1/10 di quelle necessarie a realizzare l'obiettivo fissato per il 2020 nel pacchetto "Energia e clima" che prevede un abbattimento del 20% delle emissioni di gas serra.

illeciti di sostanze ODS, rispondendo così ai timori degli operatori che operano nella legalità e delle ONG.