



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 gennaio 2008 (24.01)
(OR. en)**

**5088/02
ADD 2**

**ENV 3
CODEC 7**

PROPOSTA

Mittente: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 21 dicembre 2007
al: Sig. Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: **DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**
Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (Rifusione)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2007) 1682.

All.: SEC(2007) 1682



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

[COM(2007) 843 final]
[COM(2007) 844 final]
[SEC(2007) 1679]

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle emissioni degli impianti industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

1. CONTESTO, ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La direttiva IPPC e tutta la normativa sulle emissioni industriali svolgono un ruolo importante per la tutela e il miglioramento dell'ambiente e della salute dei cittadini europei. Possono tuttavia essere uno strumento utile anche per rispondere agli inviti degli Stati membri, del Parlamento europeo e di altre parti interessate a "legiferare meglio". Partendo da queste considerazioni nel 2005 la Commissione ha avviato un riesame¹ della normativa sulle emissioni industriali per garantirne l'efficacia sotto il profilo ambientale ed economico.

Tale riesame si è fondato su un ampio programma comprendente dieci studi e concertazioni costanti e strutturate con i soggetti interessati. Si è proceduto anche ad un'analisi dettagliata delle varie opzioni possibili; tutte le informazioni generali sono consultabili sul sito web pubblico CIRCA².

2. INFORMAZIONI GENERALI SULLE EMISSIONI INDUSTRIALI E SULLE MIGLIORI TECNICHE DISPONIBILI

Le attività industriali svolgono un ruolo importante per il benessere economico dell'Europa perché contribuiscono alla crescita sostenibile e garantiscono un'elevata qualità dell'occupazione, ma possono avere anche un notevole impatto sull'ambiente.

I più grandi impianti industriali sono tra i principali responsabili delle emissioni complessive dei più importanti inquinanti presenti in atmosfera (rappresentano infatti l'83% del biossido di zolfo (SO₂), il 34% degli ossidi di azoto (NO_x), il 43% delle polveri e il 55% dei composti organici volatili (COV) emessi). Ma le loro ripercussioni ambientali non si limitano all'atmosfera e comprendono anche le emissioni nelle acque e nel suolo, la produzione di rifiuti e il consumo di energia.

Le emissioni prodotte dagli impianti industriali sono disciplinate dai seguenti testi legislativi principali:

- la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)³, che definisce i principi di base per la concessione delle autorizzazioni e il controllo degli impianti sulla base di un approccio integrato e l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (BAT), cioè le tecniche più efficaci a disposizione

¹ COM(2005) 540 definitivo.

² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library

³ GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26.

per raggiungere un livello elevato di tutela ambientale, alla luce dei rispettivi costi e benefici;

- le cosiddette direttive settoriali, che istituiscono disposizioni particolari, ad esempio i valori limite di emissione minimi per alcune attività industriali (grandi impianti di combustione, incenerimento dei rifiuti, attività che comportano l'impiego di solventi organici e produzione di biossido di titanio).

La direttiva IPPC consente una certa flessibilità di applicazione delle BAT, visto che nel definire le condizioni di autorizzazione degli impianti è possibile tener conto di considerazioni geografiche, tecniche e ambientali.

Per aiutare le autorità incaricate del rilascio delle autorizzazioni e i gestori a determinare le BAT, la Commissione organizza uno scambio di informazioni tra esperti provenienti dagli Stati membri dell'UE, dall'industria e dalle organizzazioni ambientaliste, a seguito del quale adotta e pubblica i documenti di riferimento sulle BAT (i cosiddetti BREF).

L'esercizio di riesame ha dimostrato che i principi di base dell'attuale direttiva IPPC, ed in particolare l'approccio integrato fondato sulle migliori tecniche disponibili, è ancora una base valida per il futuro sviluppo della legislazione in materia di emissioni industriali. I vantaggi di questa prassi sono stati confermati dalla valutazione d'impatto e per questo è stata scartata l'ipotesi di abbandonare il principio delle BAT.

Attualmente, tuttavia, l'attuazione della legislazione in vigore è ancora caratterizzata da alcune lacune rilevanti che impediscono di sfruttare al meglio le migliori tecniche disponibili, come la direttiva prevedeva in origine, rendono difficoltoso il controllo dell'applicazione della direttiva a livello comunitario e non contribuiscono a prevenire o ridurre gli oneri amministrativi superflui.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA GENERALE E OBIETTIVI

Definizione del problema generale

Dall'entrata in vigore della legislazione sono emersi vari problemi di attuazione. L'analisi esaustiva condotta nell'ambito del processo di riesame ha messo in luce i quattro problemi specifici illustrati di seguito.

- Insufficiente applicazione delle BAT. In particolare, l'analisi ha messo in evidenza che, in assenza di ulteriori riduzioni delle emissioni da parte degli impianti IPPC, non si avranno gli effetti positivi su ambiente e salute connessi agli obiettivi definiti nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico e le distorsioni della concorrenza già rilevate si protrarranno.
- Limitazioni circa l'adempimento, il controllo dell'applicazione e le migliorie ambientali, che ostacolano la tutela dell'ambiente.
- Oneri amministrativi superflui, dovuti alla complessità e incoerenza tra alcune parti della legislazione attualmente in vigore.

- Inadeguatezza del campo di applicazione della direttiva IPPC e mancanza di chiarezza di alcune sue disposizioni, che potrebbero frenare il conseguimento degli obiettivi fissati nelle strategie tematiche della Commissione.

Un altro problema emerso sono i vincoli al ricorso a strumenti più flessibili, come i sistemi di scambio dei diritti di emissione per NO_x ed SO₂, ad esempio. Questo aspetto sarà valutato ancora in un processo distinto dalla revisione della direttiva; questo punto è tuttavia inserito nella valutazione d'impatto per dimostrare i potenziali benefici di provvedimenti di questo tipo.

Obiettivi

L'obiettivo globale rimane sempre la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e delle ripercussioni connesse alle attività industriali, al fine di realizzare un livello elevato di tutela della salute umana e dell'ambiente. Tale obiettivo deve essere raggiunto nel modo più efficiente e più efficace sotto il profilo dei costi, riducendo allo stesso tempo tutti gli oneri amministrativi superflui.

Ai fini di tale obiettivo permanente, occorrono altri interventi volti ad affrontare i quattro problemi illustrati in precedenza.

- (1) Sostegno agli Stati membri affinché attuino i sistemi di autorizzazione fondati sulle BAT.
- (2) Rafforzamento dell'adempimento delle norme e miglioramenti più consistenti a livello ambientale, promuovendo al contempo l'innovazione.
- (3) Riduzione degli oneri amministrativi superflui e semplificazione della legislazione in vigore.
- (4) Contributo più efficace alla realizzazione degli obiettivi delle strategie tematiche riesaminando l'ambito di applicazione e le disposizioni della direttiva IPPC nella sua forma attuale.

Nella valutazione d'impatto quattro capitoli sono dedicati all'analisi approfondita di questi aspetti; un quinto capitolo esamina quale possa essere, in futuro, il ricorso a strumenti di mercato compatibili con la direttiva IPPC. In tutta la valutazione d'impatto sono sempre stati valutati con attenzione i nessi e le sinergie tra i vari obiettivi e le varie opzioni previste. La sintesi che segue riprende la struttura della valutazione completa.

4. SOSTEGNO AGLI STATI MEMBRI AFFINCHÉ ATTUINO I SISTEMI DI AUTORIZZAZIONE FONDATI SULLE BAT

Definizione del problema specifico

La vaghezza delle disposizioni in merito alle BAT, l'ampia flessibilità concessa alle autorità competenti di derogare a tali disposizioni nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni e il ruolo poco chiaro dei BREF hanno fatto sì che la diffusione delle BAT all'interno dell'UE risulti alquanto diversificata. Una tale mancanza di

chiarezza sotto il profilo giuridico ha inoltre ostacolato le attività comunitarie finalizzate al rispetto dell'applicazione della normativa. Di seguito vengono riassunte le principali carenze riscontrate in termini di attuazione.

- Le autorizzazioni rilasciate ai fini dell'attuazione della direttiva IPPC contengono spesso condizioni che esulano dalle BAT descritte nei documenti BREF e solo in casi limitati la scelta è (parzialmente) motivata.
- I requisiti minimi fissati dalle direttive settoriali sono spesso utilizzati automaticamente come limiti di emissione per le autorizzazioni IPPC, a prescindere dalle disposizioni giuridiche in vigore. Questa situazione è particolarmente problematica per i grandi impianti di combustione, che sono tra i principali responsabili delle emissioni dei più importanti inquinanti presenti in atmosfera nell'UE come l'SO₂ (~ 80% delle emissioni totali) e gli NO_x (~30% delle emissioni totali).

Ne consegue pertanto che la direttiva IPPC non arreca i benefici previsti in origine e anzi introduce distorsioni nel mercato interno. Secondo le previsioni, in assenza di altri interventi le emissioni atmosferiche degli Stati membri supereranno di gran lunga gli obiettivi fissati per il 2020 in associazione agli obiettivi perseguiti dalla Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico; per questo motivo occorre intervenire e modificare lo stato attuale delle cose, adottando provvedimenti per applicare le BAT agli impianti IPPC.

Analisi delle opzioni

Nove sono le opzioni prese in esame per stabilire il livello di efficacia di ciascuna nell'affrontare le problematiche evidenziate alla luce di tutti i costi e i benefici. Le opzioni raccomandate sono le seguenti.

Ruolo delle BAT: rafforzare e chiarire il concetto e l'uso delle BAT, aumentare la trasparenza imponendo l'obbligo di motivare e documentare il ricorso alla flessibilità.
Applicazione dei valori limite di emissione rispetto alle BAT: rafforzare i requisiti minimi esistenti in alcuni settori (grandi impianti di combustione, alcuni forni per cemento adibiti al coincenerimento dei rifiuti, biossido di titanio).
Stato del processo relativo ai BREF: migliorare il rilevamento dei dati e uniformare maggiormente i formati di dati utilizzati nei documenti di riferimento sulle BAT e nelle autorizzazioni.

Di seguito presentiamo alcune delle principali ripercussioni delle opzioni illustrate.

- Notevole miglioramento dei risultati ottenuti dagli Stati membri al fine di fondare le decisioni relative alle autorizzazioni sulle BAT, alla luce dei costi e dei benefici, e miglioramento della portata dello scambio di informazioni per i BREF futuri.
- Secondo i calcoli, i benefici ambientali e sanitari derivanti da una maggiore diffusione delle BAT dovrebbero superare di gran lunga i costi richiesti agli impianti per conformarsi alla direttiva. I benefici dipendono dall'attuale prestazione del sistema di autorizzazioni fondate sulle BAT per una regione o un settore; nel caso dei grandi impianti di combustione, ad esempio, i benefici netti a livello di UE sono calcolabili tra 7 e 28 miliardi di euro l'anno, considerata anche la riduzione delle morti premature/degli anni di vita persi (-13 000 e -125 000,

rispettivamente) (nel calcolo non sono compresi eventuali benefici ambientali supplementari come la riduzione dei fenomeni dell'eutrofizzazione e dell'acidificazione).

- Riduzione del divario tra le emissioni previste degli Stati membri e gli obiettivi concordati fissati nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico per il 2020 (riduzione del 30-70% per i grandi impianti di combustione).
- Se si ricorre alla flessibilità in casi ben fondati e documentati non vi è alcuna incidenza rilevante sul lungo termine a livello di competitività, in ambito sociale né effetti negativi sulla crescita economica. L'analisi dimostra invece che un'applicazione più uniforme delle BAT consentirebbe di ridurre le distorsioni della concorrenza nei settori disciplinati dalla direttiva IPPC.

5. RAFFORZAMENTO DELL'ADEMPIMENTO DELLE NORME E MIGLIORAMENTI PIÙ CONSISTENTI A LIVELLO AMBIENTALE, PROMUOVENDO AL CONTEMPO L'INNOVAZIONE

Definizione del problema specifico

Le disposizioni contenute nel quadro giuridico in vigore in materia di relazioni sull'adempimento, ispezioni e riesame delle autorizzazioni sono vaghe, e ciò determina notevoli differenze a livello di applicazione delle normative tra i vari Stati membri, con conseguenti livelli deludenti di tutela dell'ambiente e distorsioni del mercato interno. La direttiva IPPC deve inoltre offrire incentivi maggiori al fine di favorire l'innovazione.

Analisi delle opzioni

In quest'ambito sono state esaminate diciotto opzioni specifiche per stabilire in che modo possano favorire l'attuazione e il controllo dell'applicazione della legislazione, con un giusto compromesso tra costi e benefici. Dall'esame sono emerse le seguenti raccomandazioni.

Ispezioni, relazioni sull'adempimento, riesame delle autorizzazioni: proporre obblighi chiari, concedendo agli Stati membri un certo livello di flessibilità di approccio, a condizione che vengano rispettati dei criteri minimi.

Innovazione: favorire un miglioramento costante rafforzando le ripercussioni della direttiva IPPC sull'innovazione.
--

Di seguito presentiamo alcune delle principali ripercussioni delle opzioni illustrate.

- Contribuiranno a garantire e, in alcuni casi, anche ad accelerare l'applicazione delle BAT, aiutando così a realizzare gli obiettivi delle strategie tematiche e a ridurre le distorsioni della concorrenza.
- L'incentivo all'innovazione e la possibilità di sviluppare mercati di punta comporteranno vantaggi positivi sotto il profilo ambientale, economico e sociale.
- Si otterranno altri benefici in termini di salute e di ambiente sostenendo i costi amministrativi necessari, che si possono valutare in circa 40 milioni di euro

l'anno, di cui il 65% dovrebbe essere a carico delle amministrazioni degli Stati membri.

6. RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI SUPERFLUI E SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN VIGORE

Definizione del problema specifico

La legislazione attualmente in vigore in materia di inquinamento industriale è complessa e manca a volte di coerenza, creando i problemi indicati di seguito.

- Può essere difficoltoso per le autorità e i gestori comprendere e interpretare i vari testi legislativi e l'attuazione può pertanto risultare parziale e inefficace.
- Alcuni degli obblighi in vigore, come quelli in materia di autorizzazioni e di comunicazione delle informazioni, non concordano oppure si sovrappongono, creando inutili oneri amministrativi.

Analisi delle opzioni

Sono state esaminate dieci opzioni specifiche mirate a migliorare la certezza giuridica e l'attuazione, riducendo contemporaneamente i costi amministrativi in eccesso. Si raccomandano le seguenti.

Superare le incoerenze tra le varie direttive: riunire, tramite la rifusione, la direttiva IPPC e sei direttive settoriali in un'unica direttiva sulle emissioni industriali.
--

Ridurre i costi connessi al rilascio delle autorizzazioni IPPC e agli obblighi di comunicazione: modificare la legislazione al fine di semplificare le procedure di autorizzazione, ridurre gli obblighi di comunicazione da parte dei gestori, introdurre programmi d'azione per aiutare gli Stati membri a ridurre i costi amministrativi superflui e razionalizzare le relazioni che gli Stati membri devono presentare.
--

Una direttiva unica sulle emissioni industriali rappresenterà un quadro giuridico chiaro, coerente e semplificato, che avrà principalmente le incidenze descritte di seguito.

- Eliminazione degli oneri amministrativi superflui: circa 30 milioni di euro l'anno saranno risparmiati attraverso un sistema unificato di autorizzazione e 2 milioni di euro l'anno razionalizzando le attività di monitoraggio e comunicazione dei dati.
- Maggiore diffusione delle BAT definendo più chiaramente le interazioni con le disposizioni minime previste dalle direttive settoriali.
- Sensibile riduzione dei costi amministrativi a livello di Stati membri (dell'ordine di 150-300 milioni di euro l'anno), perché a livello nazionale e regionale c'è più spazio per tagliare le spese amministrative.

7. **CONTRIBUTO PIÙ EFFICACE ALLA REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DELLE STRATEGIE TEMATICHE RIESAMINANDO L'AMBITO DI APPLICAZIONE E LE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA IPPC NELLA SUA FORMA ATTUALE**

Definizione del problema specifico

Se applicata correttamente, la direttiva IPPC è una soluzione economicamente efficace per controllare l'inquinamento di origine industriale e abbattere le emissioni. Nel riesame si è valutato se un chiarimento o un'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva potesse contribuire ad ottenere maggiori riduzioni.

Analisi delle opzioni

È stato esaminato un ampio ventaglio di opzioni (tra le quali l'inclusione di 17 attività e di disposizioni sulla contaminazione del suolo) sotto il profilo dei benefici connessi e dell'efficacia dei costi al fine di realizzare gli obiettivi attuali. Di seguito sono riassunte le principali opzioni consigliate.

Inserimento degli impianti di combustione di potenza termica compresa tra 20 e 50 MW
Inserimento degli impianti industriali per la conservazione del legno e i prodotti di legno
Inserimento della produzione di pannelli a base di legno

Per varie altre attività l'analisi ha dimostrato la necessità di chiarire l'ambito di applicazione della legislazione per eliminarne le incoerenze (trattamento dei rifiuti, sostanze chimiche, prodotti ceramici e produzione alimentare).

Alcune attività sono tuttavia deliberatamente escluse dalla direttiva (ad esempio l'allevamento di bestiame, alcune attività di trattamento dei rifiuti, l'acquicoltura) perché i benefici ambientali sarebbero limitati o i costi troppo elevati.

Si raccomanda inoltre di includere disposizioni più specifiche sul monitoraggio e la bonifica dei suoli.

Di seguito presentiamo alcune delle principali ripercussioni delle opzioni illustrate.

- Contributo alla realizzazione di alcuni obiettivi fondamentali in materia di ambiente e salute (l'inserimento degli impianti di combustione di potenza termica compresa tra 20 e 50 MW serve a ridurre del 2-6% il divario tra le emissioni industriali previste degli Stati membri e gli obiettivi definiti nella strategia tematica sull'inquinamento atmosferico). I benefici ambientali e sanitari netti dovuti all'inserimento di tali impianti si possono stimare in un importo variabile tra 732 milioni di euro e 1,6 miliardi di euro.
- Inserimento nella direttiva IPPC di circa 4 400 impianti (rispetto ai 52 000 già compresi); alcuni di essi (~33%) rientrano già in un sistema di autorizzazione fondato sulle BAT negli Stati membri.
- Vengono garantite condizioni più paritarie per i settori interessati.
- I benefici ambientali ottenuti dovrebbero comportare un aumento dei costi amministrativi necessari calcolabile attorno a 37 milioni di euro l'anno.

8. FAVORIRE L'EVENTUALE FUTURO RICORSO A STRUMENTI DI MERCATO COMPATIBILI CON LA DIRETTIVA IPPC, COME I SISTEMI DI SCAMBIO DEI DIRITTI DI EMISSIONE PER NO_x AND SO₂

Definizione del problema specifico

Nella sua forma attuale, la direttiva IPPC non consente l'impiego di strumenti di mercato in alternativa al sistema delle autorizzazioni fondate sulle BAT. Questa situazione potrebbe limitare i potenziali risparmi dei costi in tutto il settore.

Analisi delle opzioni

Delle due opzioni principali prese in esame per favorire il possibile ricorso a strumenti di mercato, si raccomanda la seguente.

<p>Favorire il ricorso a strumenti di mercato: fatta salva l'adozione di un eventuale strumento giuridico futuro, si tratta di consentire agli Stati membri di raggiungere i livelli di emissione associati alle BAT attraverso un sistema di scambio delle emissioni disciplinato da regole comunitarie per NO_x ed SO₂ piuttosto che rispettando le condizioni delle singole autorizzazioni fondate sulle BAT.</p>
--

La proposta non prevede disposizioni sull'introduzione di un sistema di scambio per le emissioni di SO₂ ed NO_x, ma la Commissione continuerà a valutare la possibilità di presentare in futuro un eventuale strumento giuridico in materia.

In quest'ambito, le attività comprenderanno un'analisi completa delle alternative possibili, ad esempio riguardo all'ambito di applicazione e all'assegnazione delle quote di emissione, e l'esame dei potenziali impatti, diretti e indiretti, sui vari settori economici, traendo spunto anche dall'esperienza acquisita nel contesto del sistema di scambio delle emissioni di gas serra. Questa soluzione potrebbe consentire un risparmio dei costi rispetto alle autorizzazioni fondate sulle BAT che, per i soli grandi impianti di combustione, potrebbe aggirarsi attorno a 0,3-1 miliardo di euro l'anno.

9. CONCLUSIONI SUL PACCHETTO DI MISURE PROPOSTO

Dopo un'ampia consultazione delle parti interessate, la valutazione d'impatto offre un'analisi approfondita di una vasta serie di opzioni possibili.

La proposta relativa ad una direttiva unica sulle emissioni industriali, con le relative opzioni raccomandate nell'ambito del pacchetto di misure, migliorerà la legislazione in maniera economicamente valida, rendendola più efficace ai fini degli obiettivi in materia di salute e di ambiente. Servirà inoltre a ridurre l'onere amministrativo, con una diminuzione netta prevista dei costi compresa tra 105 e 255 milioni di euro l'anno, limitando contemporaneamente al minimo le distorsioni della concorrenza all'interno dell'UE senza ostacolare la competitività dell'industria europea.