



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 04.01.2005
COM(2004) 845 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Riesame della direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di
qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto,
le particelle e il piombo, tenuto conto della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e
di gestione della qualità dell'aria ambiente**

SEC(2004) 1713

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Principali aspetti relativi alla conformità alla direttiva	4
3.	Esperienza acquisita con l'attuazione della direttiva	5

1. INTRODUZIONE

Questa relazione è presentata nell'ambito della prima direttiva derivata sulla qualità dell'aria, finalizzata a limitare il tenore di biossido di zolfo, ossidi di azoto, particolato e piombo nell'aria ambiente.

La direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo (SO₂), il biossido di azoto (NO₂), gli ossidi di azoto (NO_x), le particelle (PM₁₀) e il piombo¹ (prima direttiva derivata sulla qualità dell'aria) segue la strategia definita nella direttiva 96/62/CE del Consiglio in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente² (direttiva quadro sulla qualità dell'aria). A norma dell'articolo 10 della direttiva 1999/30/CE la Commissione deve procedere alla revisione della direttiva e riferire sulla sua attuazione. La presente relazione è una sintesi delle informazioni essenziali presentate, che sono consultabili nella loro interezza in un documento di lavoro della Commissione³.

Il presente riesame si basa sui dati scientifici più recenti...

Nel corso del riesame si tiene conto in generale dei risultati delle ricerche scientifiche più recenti riguardanti gli effetti sulla salute umana e sugli ecosistemi dovuti all'esposizione agli inquinanti atmosferici disciplinati dalla prima direttiva derivata. Tuttavia, come previsto dal Sesto programma d'azione in materia di ambiente⁴, entro la metà del 2005 la Commissione adotterà una strategia tematica sull'inquinamento atmosferico che farà seguito al programma Aria pulita per l'Europa (CAFE). Questa parte del riesame e altre considerazioni riguardanti proposte per l'eventuale revisione della direttiva, compresi i valori limite fissati nel testo, rientreranno nella suddetta strategia tematica.

...ma è incentrato sull'esperienza acquisita finora e propone modifiche attraverso la procedura di comitato.

Considerata la prossima pubblicazione della strategia tematica sull'inquinamento atmosferico, la presente relazione è incentrata sull'esperienza che gli Stati membri hanno maturato nell'applicazione della direttiva. Inoltre, poiché vi sono dei nessi molto stretti tra la prima direttiva derivata e la direttiva quadro sulla qualità dell'aria, il presente documento tiene conto di entrambi i testi, secondo il caso.

¹ GU L 163 del 29.6.1999, pag. 41.

² GU L 296 del 21.11.1996, pag. 55.

³ Rapporto a sostegno della revisione della direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, SEC(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>.

⁴ GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

2. PRINCIPALI ASPETTI RELATIVI ALLA CONFORMITÀ ALLA DIRETTIVA

Nonostante la direttiva sia in vigore da soli tre anni...

La direttiva è entrata in vigore il 19 luglio 1999 e nel giro di due anni è stata recepita nel diritto nazionale dei singoli Stati membri dell'UE. I dati riferiti alla Commissione da questi ultimi riguardano solo il 2001 e il 2002, e dunque l'esperienza maturata complessivamente con l'attuazione della direttiva è relativa. È comunque necessario migliorare la conformità alla normativa in materia di qualità dell'aria (cfr., a proposito, la tabella 1 del SEC(2004)1713).

...le prime esperienze, pur limitate, derivanti dall'applicazione sono positive.

Nonostante l'esperienza ancora limitata maturata con l'attuazione della prima direttiva derivata, è già evidente che il concetto di normativa sulla qualità dell'aria ha avuto successo per quanto riguarda la sensibilizzazione del pubblico e del mondo politico nei confronti dei problemi di qualità dell'aria che ancora permangono e la promozione di interventi efficaci volti a ridurre l'inquinamento atmosferico in tutta l'UE. Tale successo è dovuto a tre fattori principali:

- in primo luogo, l'obbligo di rendere disponibili al pubblico informazioni aggiornate sull'aria ambiente: questa disposizione contribuisce ad una maggiore sensibilizzazione, come si può ricavare dalle denunce pervenute alla Commissione e dalle petizioni inviate al Parlamento europeo. In varie occasioni le denunce presentate dalle ONG o dai cittadini europei hanno portato all'avvio di procedimenti d'infrazione;
- in secondo luogo, la sfida che gli stessi valori limite per la qualità dell'aria rappresentano; ciò ha fatto sì che le autorità nazionali e locali intervenissero proficuamente per ridurre l'inquinamento atmosferico;
- in terzo luogo, il fatto che i valori limite istituiti dalla direttiva derivata si applicano anche ai nuovi Stati membri. Se da un lato i cittadini di questi Stati raccolgono i benefici diretti della direttiva, dall'altro tutta l'Europa beneficerà indirettamente della situazione visto che gli inquinanti atmosferici valicano i confini dei singoli paesi.

Nonostante ciò, solo tre Stati membri hanno presentato piani o programmi per migliorare la qualità dell'aria.

Dai dati del 2001 è emerso che undici Stati membri avrebbero dovuto presentare alla Commissione piani o programmi entro la fine del 2003 al fine di migliorare la qualità dell'aria per i loro cittadini rispetto a PM₁₀ ed NO₂. Al luglio 2004, tuttavia, solo il Belgio e il Regno Unito avevano trasmesso i loro piani; ad essi si è aggiunta la Svezia, pur non essendo giuridicamente tenuta a presentare un piano in base ai dati del 2001. La Commissione ha manifestato preoccupazione per questa mancata conformità alla prima direttiva derivata e pertanto all'inizio del 2004 ha avviato procedimenti d'infrazione nei confronti di dieci Stati membri che non avevano presentato in tempo i piani o i programmi o avevano trasmesso piani incompleti.

La direttiva punta a conseguire un livello elevato di protezione della salute umana e degli ecosistemi...

La prima direttiva derivata è finalizzata a raggiungere un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente, contribuendo così a tutelare due diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta dei diritti dell'UE inserita nel progetto di Costituzione dell'Unione europea.

... definendo valori limite per la qualità dell'aria,...

Mentre la direttiva quadro stabilisce disposizioni generali per la valutazione e la gestione della qualità dell'aria, le direttive derivate istituiscono disposizioni più dettagliate per specifici inquinanti atmosferici, compresi i relativi valori limite. La prima direttiva derivata fissa valori limite intesi a proteggere la salute umana e l'ambiente e gli Stati membri sono tenuti a rispettarli entro una data specifica (cfr. tabella 2 del SEC(2004)1713).

Le date per conseguire i valori limite sono, rispettivamente, il 2005 per l'SO₂, il piombo e le PM₁₀ e il 2010 per l'NO₂. La direttiva definisce inoltre valori limite per SO₂ ed NO_x, che sono già in vigore dal 19 luglio 2001, al fine di tutelare gli ecosistemi e la vegetazione.

... definendo un “margine di superamento” sempre più basso, imponendo agli Stati membri di preparare piani o programmi e obbligandoli a fornire informazioni.

Se in una certa zona la concentrazione di inquinanti atmosferici è superiore al valore limite fissato più un certo “margine di superamento”, lo Stato membro interessato deve redigere piani o programmi nei quali dimostra come intende raggiungere il valore limite entro la data prevista. Il margine di superamento si riduce di anno in anno fino ad azzerarsi alla data fissata per il raggiungimento del valore limite.

La direttiva quadro e le direttive derivate impongono agli Stati membri di valutare la qualità dell'aria in tutto il loro territorio, indicando anche specifiche sulla rete di monitoraggio, l'uso di modelli e la garanzia di qualità e il controllo qualità per i dati relativi alla qualità dell'aria. Le direttive infine prevedono disposizioni precise per comunicare le informazioni al pubblico e alla Commissione.

3. ESPERIENZA ACQUISITA CON L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

L'impostazione basata sulla combinazione di una direttiva quadro e di direttive derivate presenta vantaggi e svantaggi.

La direttiva quadro e la prima direttiva derivata rappresentano un buon equilibrio tra i) l'armonizzazione delle attività di valutazione e gestione della qualità dell'aria in tutti gli Stati membri dell'UE e ii) il principio di sussidiarietà, che concede una certa flessibilità a livello di attuazione su scala locale e nazionale. Disporre di una legislazione costituita da una direttiva quadro e da direttive derivate presenta alcuni vantaggi, ad esempio il fatto che è possibile stabilire una volta sola le disposizioni che non riguardano i singoli inquinanti, garantendo così la coerenza. Un'impostazione di questo tipo comporta tuttavia anche alcuni svantaggi: per citarne uno, il fatto che al momento della preparazione della direttiva quadro non si potevano ancora prevedere tutte le implicazioni pratiche dello strumento.

Sono state istituite zone per la valutazione della qualità dell'aria che non verranno probabilmente modificate.

A norma della direttiva quadro, la qualità dell'aria dev'essere caratterizzata in alcune zone e agglomerati. Il testo lascia una certa flessibilità nella definizione delle zone e ciò comporta notevoli variazioni da uno Stato membro all'altro. In generale le zone in questione ricalcano i confini amministrativi e non la mappa della qualità dell'aria ambiente. Il concetto di zona apparentemente non offre alcun nuovo vantaggio sostanziale per la gestione della qualità dell'aria negli Stati membri, ma inserendone di nuove, questi ultimi hanno ora designato le zone di loro interesse e concepito le strategie di valutazione di conseguenza. Poiché non sono stati comunicati problemi importanti nella progettazione della rete, per il momento la Commissione non ritiene di dover modificare il concetto di "zona".

Anche se si ritiene che valori limite più rigorosi per la qualità dell'aria siano importanti e utili...

I nuovi valori limite introdotti dalla prima direttiva derivata sono notevolmente più rigidi di quelli applicati negli anni precedenti e in genere sono considerati strumenti utili e importanti per migliorare la qualità dell'aria nei casi in cui è scarsa. Grazie ai valori limite e all'obbligo di informare il pubblico è aumentata la sensibilizzazione dei cittadini e del mondo politico nei confronti dei problemi di inquinamento atmosferico.

...nella strategia tematica sull'inquinamento atmosferico verranno forniti chiarimenti e orientamenti sulla loro applicazione.

I soggetti interessati hanno sottolineato l'utilità di ricevere ulteriori chiarimenti sull'applicazione dei valori limite in relazione all'esposizione della popolazione. Analogamente hanno chiesto delucidazioni sull'applicabilità di tali valori ai fini della tutela del mondo vegetale e degli ecosistemi. La Commissione ha stipulato un contratto per raccogliere informazioni in materia di misurazioni della qualità dell'aria ambiente ai fini della salute. Sulla base dei risultati del contratto potrebbe decidere di modificare gli obblighi di monitoraggio prescritti dalla prima direttiva derivata.

Il margine di superamento e le disposizioni particolari sono ritenuti utili e non saranno modificati.

Gli Stati membri hanno in genere apprezzato il concetto di "margine di superamento"⁵, che è visto come una disposizione preziosa per indirizzare le misure verso il miglioramento della qualità dell'aria nelle zone più inquinate. Grazie a questo sistema, nel periodo che precede la data fissata per l'applicazione del valore limite prestabilito e purché la qualità dell'aria in uno Stato membro corrisponda ad un valore inferiore alla somma del valore limite più il margine di superamento, lo Stato membro interessato non deve intervenire precipitosamente e preparare piani e programmi.

La prima direttiva derivata contiene una disposizione finalizzata a contabilizzare il contributo che le fonti naturali apportano alla concentrazione di SO₂; per le PM₁₀ prevede invece di contabilizzare il contributo dei fenomeni naturali e la risospensione di particelle a seguito dello spargimento invernale di sabbia sulle strade. Gli Stati membri hanno giudicato queste disposizioni particolarmente utili nei casi specifici indicati, ma l'estensione di tali disposizioni ad altri casi potrebbe costituire una sorta di scappatoia rispetto alla normativa. Per questo

⁵ Per margine di superamento s'intende la percentuale del valore limite che può essere superata prima della data prevista per il conseguimento del valore limite medesimo.

motivo la Commissione non intende modificare o ampliare il campo di applicazione delle disposizioni particolari in vigore.

L'azione continua finalizzata a migliorare la qualità dell'aria deve incentrarsi su PM₁₀ ed NO₂...

Secondo i dati presentati dagli Stati membri, essi riescono a conformarsi ai valori limite fissati per SO₂ e piombo, salvo alcune eccezioni. La situazione è invece diversa per PM₁₀ ed NO₂: le concentrazioni di questi due inquinanti superano infatti il valore limite più il margine di superamento in molti punti di monitoraggio.

...ma la Commissione valuta anche l'efficacia delle misure a breve termine.

L'articolo 7, paragrafo 3 della direttiva quadro prescrive l'adozione di misure nel breve termine se sussiste il rischio che vengano superati i valori limite e le soglie di allarme; nel caso dei valori limite, l'obbligo di adottare tali misure si applica solo dopo la loro entrata in vigore. Alcuni Stati membri hanno manifestato dubbi sull'efficacia ambientale di tali misure. Da parte sua la Commissione sta esaminando l'esperienza acquisita in questo settore e nella preparazione della strategia tematica sull'inquinamento atmosferico terrà conto delle conclusioni tratte.

Gli Stati membri hanno adeguato abbastanza bene le proprie reti di misurazione della qualità dell'aria...

Vista l'enorme diversità riscontrabile in Europa riguardo alla distribuzione delle fonti e ai livelli di inquinamento atmosferico è difficile definire in dettaglio come si debba progettare una rete di misurazione. Tutti gli Stati membri hanno adeguato, a vari livelli, le proprie reti per conformarle alle disposizioni della prima direttiva derivata, contribuendo così al processo di armonizzazione.

...ma sono necessari altri miglioramenti tecnici, che saranno adottati dalla Commissione con la procedura del comitato.

Alcune parti della prima direttiva derivata devono essere adeguate all'evoluzione scientifica e tecnica. La Commissione intende procedere all'adeguamento ricorrendo al comitato di regolamentazione a norma dell'articolo 12 della direttiva quadro.

La Commissione intende adeguare la direttiva al fine di:

- garantire un numero sufficiente di stazioni di background rurale,
- garantire una congrua percentuale di stazioni di tipo diverso, come le stazioni di traffico e le stazioni di background urbano,
- limitare la distanza tra la strada e il punto in cui si procede al monitoraggio delle PM₁₀ nelle stazioni di traffico,
- migliorare le condizioni per applicare un campionamento casuale,
- garantire un utilizzo uniforme dei termini statistici (accuratezza/incertezza),

- aggiornare l'allegato IX, che descrive i metodi di misurazione di riferimento, tenendo conto degli sviluppi tecnici ed introducendo disposizioni sulle modalità per dimostrare l'equivalenza dei metodi diversi da quelli di riferimento.

La Commissione ha fornito orientamenti su come misurare le particelle, ma servono ancora attività di armonizzazione e ricerca.

La Commissione è stata assistita da gruppi di lavoro nella preparazione di due documenti di orientamento sui metodi di misurazione del particolato risalenti al 2002⁶ e al 2004⁷. I documenti in questione hanno affrontato il tema dell'equivalenza tra metodi di misurazione automatici di vasto uso e metodi di misurazione di riferimento manuali. Nonostante il notevole impegno profuso in molti Stati membri, c'è ancora l'esigenza di dimostrare l'equivalenza dei metodi diversi da quelli di riferimento utilizzati per la misurazione del particolato e di armonizzare tali misure in tutta l'Unione europea. La Commissione ospita la rete di laboratori europei AQUILA (*Air Quality Reference Laboratories*) e intende utilizzarla per lavorare a stretto contatto con gli Stati membri e potenziare ulteriormente l'armonizzazione in questo campo particolare.

Il gruppo di lavoro sul particolato nell'ambito del programma CAFE ha proposto di fissare un valore limite per le PM_{2,5}⁸. Tuttavia, anche le particelle più grandi, costituite da PM₁₀, sono dannose. Pertanto, anche se l'attenzione è incentrata massimamente sulla frazione di particolato di dimensione più ridotta, in certa misura occorre comunque continuare il monitoraggio delle PM₁₀. Nel valutare l'opportunità di rivedere la direttiva quadro e le direttive derivate, la Commissione intende proporre una percentuale adeguata di siti di monitoraggio per il rilevamento delle due frazioni di particolato menzionate. La Commissione raccomanda inoltre lo svolgimento di altre indagini negli Stati membri riguardanti altre caratteristiche delle particelle come le PM_{1,0}, la concentrazione (numerica) delle particelle e la speciazione chimica del particolato.

Il Quinto programma quadro di ricerca dell'Unione europea ha consentito di svolgere notevoli ricerche per studiare le vie di diffusione delle particelle presenti in atmosfera e il relativo impatto sulla salute umana e sull'ambiente⁹. Il Sesto programma quadro ha continuato a stanziare fondi per la ricerca su questi temi.

Anche se per ora non sono previste modifiche delle disposizioni riguardanti i modelli sulla qualità dell'aria...

Le direttive sulla qualità dell'aria prevedono il ricorso a modelli per valutare la qualità dell'aria. Tali modelli possono essere utilizzati a complemento delle misurazioni o addirittura in loro sostituzione, se le concentrazioni registrate sono sufficientemente al di sotto del valore limite prescritto. Gli atti non contengono altre disposizioni esplicite sull'uso dei modelli per

⁶ Guidance to Member States on PM₁₀ monitoring and inter-comparisons with the reference method; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Demonstration of equivalence of ambient air monitoring methods (progetto definitivo); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Second Position Paper on Particulate Matter; http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Progetto CLEAR (Cluster of European Air Quality Research); gli ultimi risultati sono consultabili al sito <http://www.nilu.no/clear>

analizzare le cause dell'inquinamento atmosferico o per calcolarne gli effetti ultimi, ma nella prassi corrente i modelli svolgono un ruolo di primo piano in questo tipo di analisi.

La Commissione ha svolto indagini e analisi sulla prassi in vigore negli Stati membri di utilizzare modelli informatici nell'ambito della prima direttiva derivata.

...la Commissione seguirà l'evoluzione di questo aspetto.

Dalle indagini citate in precedenza sono emersi alcuni dati sull'uso che gli Stati membri e i paesi di adesione fanno dei modelli, ma non ci sono prove sufficienti che consentano di definire con maggiore precisione gli obblighi di qualità dei dati in relazione alla modellazione rispetto a quanto stabilisce la direttiva in vigore. In questa fase, pertanto, la Commissione non intende proporre di modificare gli obiettivi in materia di qualità dei dati applicabili all'impiego di modelli, ma è certa che questo aspetto assumerà sempre maggiore importanza e pertanto ne seguirà l'evoluzione, anche alla luce delle recenti attività in corso in singoli Stati membri.

La comunicazione di informazioni per via elettronica è sempre più una routine...

La Commissione ha predisposto un formato comune per la comunicazione dei risultati degli esercizi annuali di valutazione della qualità dell'aria e ha adottato il questionario relativo con una decisione della Commissione del 2001, aggiornata nel 2004 (2004/461/CE)¹⁰. Gli Stati membri compilano il questionario ogni anno e inviano i dati tramite un file elettronico fornito dalla Commissione. Il questionario non comprende i dati già richiesti a norma della decisione del Consiglio che instaura uno scambio reciproco di informazioni e di dati provenienti dalle reti e dalle singole stazioni di misurazione dell'inquinamento atmosferico negli Stati membri (97/101/CE)¹¹.

...ma ci sono ancora notevoli ritardi e occorre una maggiore armonizzazione e razionalizzazione.

In genere gli Stati membri rispettano in maniera soddisfacente gli obblighi in materia di comunicazione delle informazioni, ma spesso li inviano con vari mesi di ritardo rispetto alla scadenza prevista. Per citare un esempio, nel 2003 solo nove dei quindici Stati membri hanno comunicato i dati per tempo.

La comunicazione annuale dei dati sulla conformità alla prima direttiva derivata è ritenuta molto utile, perché permette di avere una panoramica della qualità dell'aria nell'Unione europea. Questa posizione è condivisa dalla Commissione, dagli Stati membri, dai soggetti interessati e dal più vasto pubblico.

Un problema che tocca la comunicazione dei dati è il fatto che gli Stati membri non hanno l'obbligo giuridico di comunicare alcuni dei dati necessari per procedere ad una valutazione più esaustiva. Poiché disporre di tali dati è un aspetto di interesse generale, la Commissione intende proporre che tale comunicazione diventi un obbligo formale.

¹⁰ GU L 156 del 30.4.2004, pag. 93.

¹¹ GU L 35 del 5.2.1997, pag. 14.