

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque e recante modifica della direttiva 2000/60/CE

COM(2006) 397 def. — 2006/0129 (COD)

(2007/C 97/02)

Il Consiglio, in data 15 settembre 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 febbraio 2007, nel corso della 433^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 188 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

1. L'esigenza di una direttiva sugli standard di qualità ambientale

1.1 La proposta di direttiva all'esame è in pratica una direttiva derivata dalla direttiva quadro in materia di acque (2000/60/CE), la quale definiva una strategia di lotta contro l'inquinamento delle acque causato da sostanze chimiche. Tale tipo di inquinamento può in effetti arrecare danno agli ecosistemi acquatici e provocare la scomparsa di specie e di habitat. Le sostanze inquinanti possono inoltre accumularsi nella catena alimentare e gli esseri umani sono potenzialmente esposti agli agenti inquinanti presenti nell'ambiente acquatico non solo attraverso il consumo di pesce, di alimenti di origine acquatica e di acqua potabile, ma anche quando svolgono attività sportive o ricreative.

1.2 Va segnalato inoltre che gli agenti inquinanti possono rimanere nell'ambiente per molto tempo dopo che ne è stato vietato l'uso per legge, possono essere trasportati su lunghe distanze e raggiungere zone che a priori non avrebbero dovuto essere interessate dall'inquinamento.

1.3 Si osservi, poi, che le fonti di tali sostanze inquinanti sono molteplici: attività domestiche, agricoltura, inceneritori, industria.

1.4 In una prima fase la Commissione aveva presentato un elenco di 33 sostanze d'interesse prioritario a livello comunitario (decisione 2455/2001/CE). La proposta di direttiva ora all'esame mira a garantire «un livello elevato di protezione» contro i rischi che queste 33 sostanze prioritarie e alcuni altri agenti inquinanti comportano per l'ambiente acquatico o per chi viene a contatto con esso.

1.5 Per raggiungere questo obiettivo, la proposta di direttiva stabilisce standard di qualità ambientale. Essa segnala che nell'arco degli ultimi anni con diversi atti normativi comunitari si è già adottata una serie di procedure di controllo delle emissioni necessarie per raggiungere tali standard.

1.6 La proposta all'esame abroga inoltre alcune delle direttive derivate esistenti, soprattutto allo scopo di tener conto del progresso scientifico e tecnico e di prendere in considerazione sostanze inquinanti finora non ancora coperte dalla normativa.

2. Il metodo scelto per definire gli standard di qualità ambientale

2.1 La Commissione propone e combina due criteri di misurazione:

- la media annua,
- la concentrazione massima ammissibile.

2.2 Lo standard di qualità ambientale viene così definito non solo in base alla concentrazione massima ammissibile al fine di evitare conseguenze irreversibili gravi nel breve termine per gli ecosistemi a seguito di un'esposizione acuta agli agenti inquinanti, ma anche in base alla media annua, per prevenire conseguenze irreversibili a lungo termine in caso di un inquinamento non acuto ma continuo.

2.3 La Commissione propone che per la maggior parte delle sostanze gli standard si applichino al livello di inquinanti presenti nelle acque di superficie. Per alcune sostanze che possono accumularsi lungo la catena alimentare, tuttavia, la Commissione osserva che i limiti che si applicano solo alle acque di superficie possono essere insufficienti per evitare effetti indiretti e l'avvelenamento secondario. Propone pertanto che per tre di tali sostanze (esaclorobenzene, esaclorobutadiene e mercurio) gli standard di qualità ambientale per il biota siano stabiliti dagli Stati membri.

3. La ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri

3.1 La Commissione propone che gli standard di qualità ambientale delle acque siano definiti a livello comunitario allo scopo di assicurare lo stesso livello di protezione ambientale in tutti gli Stati membri e garantire condizioni uguali a tutti gli operatori economici. In generale, a parere della Commissione i regimi di monitoraggio dell'inquinamento esistenti dovrebbero essere idonei a permettere agli Stati membri il conseguimento degli standard di qualità. Se fossero necessarie misure addizionali, dovrebbe spettare agli Stati membri includere adeguate misure di monitoraggio nel programma di misure che vanno messe a punto per ciascun distretto idrografico in base all'articolo 11 della direttiva quadro.

4. Le misure proposte

4.1 I principali elementi della direttiva sono:

- l'istituzione di standard di qualità ambientale, compresa l'introduzione di un'area transitoria all'interno della quale i valori possono essere superati,
- l'istituzione di un inventario degli scarichi, delle emissioni e delle perdite per verificare se gli obiettivi di riduzione sono stati raggiunti,
- l'abrogazione di talune direttive «derivate» esistenti,
- l'individuazione delle sostanze pericolose prioritarie tra la 14 sostanze oggetto di riesame a norma della decisione 2455/2001/CE.

5. Osservazioni di carattere generale

5.1 La prevenzione dell'inquinamento delle acque causato da sostanze pericolose, che presentino rischi potenzialmente gravi e comportino effetti irreversibili, è un obiettivo che il Comitato non può che sottoscrivere.

5.2 Il Comitato ritiene importante che la Commissione mantenga una robusta e scientificamente solida capacità di individuare rapidamente qualsiasi sostanza che possa causare un inquinamento nocivo nelle acque superficiali e di stabilire standard di qualità prudenti per i massimi livelli ammessi di tali sostanze, considerate isolatamente o in combinazione. Il Comitato prende atto e condivide l'elenco iniziale delle sostanze prioritarie e degli standard inclusi nella presente proposta. Propone di creare meccanismi per una valutazione annuale, su basi ampie, scientifiche e trasparenti, per individuare se occorra aggiungere una sostanza all'elenco o se debbano essere consentiti nuovi livelli massimi per una sostanza. Si dovrebbero soprattutto esaminare altre sostanze individuate come prioritarie dall'OSPAR o altri accordi internazionali pertinenti.

5.3 Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che non siano stati ancora stabiliti standard definitivi per il piombo, il nichel e relativi composti. Questo lavoro dovrebbe avere carattere prioritario e andrebbero stabiliti limiti appropriati, se possibile in tempo per essere inclusi nella direttiva prima della sua finalizzazione.

5.4 Il fine ultimo del miglioramento della qualità delle acque è quello di proteggere il biota e la catena alimentare risalendo fino agli esseri umani. Se fosse possibile misurare i livelli di tutti gli inquinanti nel biota in modo affidabile, coerente e efficiente, sarebbe meglio, in linea di principio, fissare standard e monitorare con queste modalità. Ma in generale, è ancora difficile e per la maggior parte delle sostanze prioritarie è più praticabile al momento, e di solito abbastanza affidabile, fissare uno standard per la massima concentrazione ammissibile nelle acque di superficie. (La proposta di basare il monitoraggio dell'applicazione della direttiva sulla concentrazione media annuale e sulla concentrazione massima ammissibile è realistica, ben fondata e pienamente giustificata).

5.5 Tuttavia, vi sono alcune sostanze tossiche che tendono ad accumularsi risalendo nella catena alimentare. Per tali sostanze uno standard relativo soltanto alle acque superficiali non garantisce sufficiente protezione contro gli effetti tossici. Per tali sostanze è auspicabile fissare uno standard basato sulla massima concentrazione ammissibile nei tessuti dei pesci, molluschi, crostacei e di altro biota come propone la Commissione. Tra queste sostanze figurano l'esaclorobenzene, l'esaclorobutadiene e il metilmercurio. In futuro possono esserne individuate altre. Dato che non vi è una metodologia universalmente accettata per fissare standard in questo modo, la Commissione si limita a proporre di permettere agli Stati membri l'introduzione di standard di questo tipo per le tre sostanze fin qui esplicitamente individuate.

5.6 Allo stato attuale delle conoscenze, ciò deve forse essere accettato. Nondimeno, il Comitato insiste con la Commissione perché essa continui a sostenere il proseguimento dell'analisi scientifica del fenomeno della bioaccumulazione di alcune sostanze tossiche, e sia disposta a passare a un uso più ampio di standard per livelli massimi di sostanze tossiche presenti nel biota non appena la scienza e la metodologia di monitoraggio si consolidino meglio. Nel frattempo il monitoraggio dovrebbe anche essere concepito in modo da assicurare che nella realtà i livelli di contaminazione nei sedimenti e nel biota non crescano.

5.7 È giusto elaborare un inventario degli scarichi, delle emissioni e delle perdite dovuti all'attività umana, al fine di stabilire se sia stato raggiunto l'obiettivo di ridurre o di bloccare l'inquinamento. Quanto all'inquinamento di origine naturale, è difficile redigerne un inventario completo. Tuttavia, in casi determinati, potrebbe essere utile determinare il collegamento esistente tra l'inquinamento di origine naturale e quello provocato dall'uomo.

5.8 Sempre a proposito dell'inventario, occorre fare in modo di evitare incoerenze o doppiioni con altri strumenti esistenti in materia di protezione delle acque di superficie.

5.9 La Commissione affronta in modo realistico, ma non del tutto soddisfacente la questione delle aree transitorie al cui interno è possibile superare i valori. Sembra inoltre difficile poter garantire che la qualità ambientale del resto della massa d'acqua non sarà compromessa. Nella prospettiva di un'applicazione di questo concetto di aree transitorie, è necessario sviluppare una metodologia precisa per giungere a definire tali aree e ubicare delle postazioni di misura dell'inquinamento.

5.10 Va richiamata l'attenzione sul caso dei paesi terzi vicini dell'UE nei cui territori siano situate sorgenti di fiumi, che proseguono il loro corso nei territori di Stati membri dell'UE, e in cui vi siano laghi che appartengono anche in parte a uno Stato membro. Se, infatti, paesi che sono al di là delle frontiere dell'UE non proteggono le loro acque, gli sforzi degli Stati membri possono rivelarsi inutili e non sarà possibile raggiungere gli obiettivi fissati per il 2015. Occorre tener conto di tali circostanze nella valutazione e nell'attuazione della direttiva. D'altronde questo problema è affrontato dall'articolo 12 della direttiva quadro sulle acque.

6. Osservazioni specifiche

6.1 **Calendario:** l'articolo 4, paragrafo 5, della proposta di direttiva fissa al 2025 il termine per la cessazione delle emissioni e per il ritiro dal mercato delle sostanze prioritarie pericolose. Gli obiettivi di qualità ambientale dovranno invece essere raggiunti entro il 2015, in applicazione della direttiva quadro sulle acque. Tale data limite potrebbe rivelarsi difficile da rispettare in certi casi, considerando oltretutto il ritardo nell'adozione della direttiva figlia. È, nondimeno, necessario che gli Stati membri mettano in opera tutto quanto in loro potere per raggiungere questo obiettivo, sapendo che, in certi casi limitati, sarà possibile ricorrere a deroghe provvisorie. Il Comitato raccomanda alla Commissione di monitorare i progressi compiuti nell'attuazione della direttiva e di essere pronta a proporre nuove misure per contribuire a un'attuazione quanto più estesa possibile della direttiva entro la scadenza fissata, con il minimo di deroghe.

6.2 Ruolo degli Stati membri

È giusto lasciare agli Stati membri la responsabilità di prendere le adeguate disposizioni aggiuntive. In molti casi occorre infatti risolvere situazioni dipendenti dal contesto locale o regionale. Tale flessibilità va, tuttavia, controbilanciata con meccanismi di *feedback* dell'informazione affidabili come raccomanda la Commissione nella azione 4 della sua comunicazione ⁽¹⁾.

6.2.1 Tuttavia, nella sua comunicazione (punto 3) la Commissione sembra piuttosto ottimista rispetto all'inventario degli strumenti legislativi a disposizione degli Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva quadro in materia di acque e concernenti le sostanze prioritarie, soprattutto in considerazione del fatto che alcune fonti importanti di inquinamento non sono oggetto di una regolamentazione adeguata. È il caso dell'inquinamento diffuso proveniente da prodotti per uso domestico o da attività collegate ad alcuni servizi, situazione che rende necessarie nuove direttive sui prodotti.

6.2.2 In tali circostanze non è realistico pensare che ogni Stato membro possa imporre nuove disposizioni che non necessariamente sarebbero coerenti, soprattutto se esiste una certa probabilità che esse vengano superate da una nuova normativa europea.

6.3 Protezione delle riserve di acqua potabile

6.3.1 L'adozione della proposta di direttiva all'esame comporta l'abrogazione della direttiva 75/440/CEE che stabilisce standard di qualità per quanto concerne la protezione delle estrazioni di acque superficiali ai fini della produzione di acqua potabile. Bisognerà mantenere, lungo il corso delle modifiche legislative, la coerenza tra la nuova direttiva e la direttiva sull'acqua potabile ⁽²⁾.

6.4 Monitoraggio

6.4.1 Il consolidamento dei progressi in relazione agli obiettivi della direttiva e la garanzia di condizioni di parità in tutta Europa richiederanno standard di monitoraggio più coerenti e affidabili. Il Comitato nutre grandi aspettative relativamente alle nuove proposte sul sistema d'informazione sulle acque per l'Europa (*Water Information System for Europe — WISE*), che dovrebbe essere presentato tra breve, e spera che sarà possibile utilizzare tali informazioni per seguire attentamente e da vicino l'attuazione della direttiva sulle sostanze prioritarie.

7. Coerenza tra la direttiva sulla qualità ambientale delle acque e il regolamento REACH

7.1 È necessario garantire la coerenza tra le disposizioni della presente direttiva e il regolamento REACH, anche se, in linea di principio, la Commissione aveva dato per scontato il buon esito dei negoziati su REACH e quindi la sua attuazione. Resta il fatto che per gli standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque si dovrà tener conto dell'introduzione sul mercato di nuove sostanze chimiche.

8. Conclusioni

8.1 Il comitato concorda sull'elenco iniziale delle sostanze prioritarie proposto e sugli standard corrispondenti per esse proposti. Sollecita, tuttavia, un'azione tesa a completare gli standard mancanti per il piombo e il nichel e l'avvio di un processo solido di revisione regolare dell'elenco e degli standard in modo da poter effettuare un aggiornamento rapido e efficace quando ciò si riveli necessario.

8.2 Il Comitato approva la proposta di direttiva nelle sue linee generali.

8.3 Nutre tuttavia riserve circa la possibilità di raggiungere in certi casi gli obiettivi di qualità ambientale entro il 2015. Il CESE insiste, tuttavia, perché gli Stati membri intensifichino i loro sforzi per raggiungere tali obiettivi.

8.4 Insiste sulla necessità di mettere a punto un sistema di relazioni informative e di controllo dell'azione degli Stati nel quadro dell'attuazione della direttiva e della realizzazione dei suoi obiettivi. Approva l'iniziativa della Commissione volta a sviluppare un sistema d'informazione sulle acque per l'Europa (*Water Information System for Europe — WISE*).

8.5 Raccomanda di vegliare perché vi sia coerenza tra la nuova proposta e i testi attualmente in vigore e di adottare una normativa europea adeguata concernente alcune fonti di inquinamento non coperte dalla legislazione attuale (ad esempio l'inquinamento diffuso causato da prodotti per uso domestico).

Bruxelles, 15 febbraio 2007.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(2006) 398 def.

⁽²⁾ Direttiva 98/83/CE.