

Bruxelles, 27 febbraio 2020
(OR. en)

6338/20

ENV 107
ENER 40
IND 25
TRANS 76
ENT 20
SAN 62
AGRI 66

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Consiglio
Oggetto:	Progetto di conclusioni del Consiglio sul miglioramento della qualità dell'aria – Adozione

1. Il 28 novembre 2019 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro dal titolo "Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC" (Controllo dell'adeguatezza delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente (2004/107/CE e 2008/50/CE))¹. Il 19 dicembre il Consiglio "Ambiente" ha preso atto della presentazione, da parte della Commissione, del controllo dell'adeguatezza e ha accolto con favore l'intenzione della presidenza di preparare conclusioni del Consiglio sul tema.
2. In base a quanto emerge dal controllo dell'adeguatezza, le direttive sulla qualità dell'aria hanno realizzato parzialmente i loro obiettivi generali di riduzione dell'inquinamento atmosferico e contenimento dei suoi effetti negativi. La Commissione intende utilizzare i risultati del controllo dell'adeguatezza per alimentare ulteriori riflessioni sul fatto se le direttive relative alla qualità dell'aria costituiscano ancora il quadro legislativo appropriato per garantire la protezione da impatti negativi e da rischi per la salute umana e l'ambiente.

¹ Doc. 14712/19.

3. Pertanto, nell'elaborazione del presente progetto di conclusioni del Consiglio la presidenza si è posta l'obiettivo, da un lato, di fare il punto dei progressi compiuti finora per migliorare la qualità dell'aria e, dall'altro, di fornire una prospettiva lungimirante per orientare i lavori futuri, anche nel contesto delle azioni relative alla qualità dell'aria annunciate nella comunicazione della Commissione sul "Green Deal europeo".
4. A seguito di una presentazione del controllo dell'adeguatezza il 6 dicembre 2019, nella riunione del 14 gennaio 2020 il gruppo "Ambiente" ha esaminato un primo progetto di conclusioni del Consiglio preparato dalla presidenza².
5. A seguito dell'ultima riunione del gruppo "Ambiente" del 7 febbraio, la presidenza ha preparato un progetto di conclusioni del Consiglio che è stato esaminato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) il 26 febbraio³. Dopo la discussione in sede di Coreper, nel testo che sarà discusso dai ministri nella sessione del Consiglio "Ambiente" del 5 marzo rimane un numero esiguo di questioni in sospeso. Il testo figura nell'allegato della presente nota⁴.
6. Le questioni in sospeso riguardano il punto 11 (in precedenza 9 bis), in cui due delegazioni propongono di rafforzare la formulazione attuale per allinearla maggiormente alle linee guida dell'OMS e di aggiungere un passaggio sul contributo offerto dalle politiche in materia di fonti di energia al raggiungimento delle norme in materia di qualità dell'aria. Una delegazione suggerisce inoltre alcune modifiche ai punti 16 e 17 (in precedenza 14 e 15), che riguardano la coerenza tra la legislazione in materia di qualità dell'aria e altre normative. Sebbene un'ampia maggioranza di delegazioni possa sostenere l'attuale testo della presidenza, un certo numero di delegazioni potrebbe anche concordare con i suggerimenti formulati per i punti 11 e 17 e alcune anche con quelli proposti per il punto 16. Varie altre delegazioni desiderano tuttavia mantenere il testo nella sua forma attuale.
7. Si invita il Consiglio "Ambiente" a risolvere le questioni in sospeso e ad adottare le conclusioni del Consiglio nella sessione del 5 marzo 2020.

² Doc. 5087/2020.

³ Doc. 6118/20.

⁴ A parte le modifiche di formattazione e la nuova numerazione dei punti, il testo è identico alla versione discussa in sede di Coreper.

**Miglioramento della qualità dell'aria
- Progetto di conclusioni del Consiglio -**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

1. RICORDA la comunicazione "Un'Europa che protegge: aria pulita per tutti"¹, che illustra gli impegni strategici dell'UE per sostenere e agevolare misure, efficaci sotto il profilo dei costi, di riduzione delle emissioni in vari settori adottate dagli Stati membri per rispettare i loro obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni e le loro norme in materia di qualità dell'aria ambiente, riconosce le azioni congiunte intraprese, individua possibilità di finanziamento, offre una panoramica sulla situazione attuale e sulla conformità, propone azioni di esecuzione complementari e delinea le prossime tappe;
2. RICORDA che, conformemente al 7° programma di azione in materia di ambiente, entro il 2020 si dovrebbe garantire un significativo miglioramento della qualità dell'aria esterna nell'Unione, che si avvicini ai livelli raccomandati dall'OMS;²
3. RICORDA le prime prospettive in materia di aria pulita dell'UE³, in cui si prevede che, con la piena attuazione del pacchetto di misure adottato dai colegislatori sin dall'avvio del programma "Aria pulita" 2013, entro il 2030 sarà possibile conseguire nella maggior parte dell'UE concentrazioni di particolato fine al di sotto del valore orientativo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e garantire una significativa riduzione degli impatti sulla salute;

¹ Doc. 9048/18.

² Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 171).

³ Doc. 10360/1/18 REV 1.

4. RICORDA le sue conclusioni sulla relazione speciale n. 23/2018 della Corte dei conti europea dal titolo "Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta"⁴, in cui ha sottolineato la necessità di adottare ulteriori misure efficaci sulla qualità dell'aria e una legislazione coerente in tutte le politiche dell'Unione, nonché di prendere in considerazione i più recenti riscontri scientifici riguardanti l'impatto sulla salute umana nonché le linee guida dell'OMS;
5. ACCOGLIE CON FAVORE il controllo dell'adeguatezza delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente⁵ e PRENDE ATTO dei risultati ivi contenuti; PRENDE ATTO della conclusione che le direttive sulla qualità dell'aria ambiente sono in linea di massima adatte allo scopo e sono coerenti con il quadro generale delle politiche dell'UE in materia di aria pulita, tra cui in particolare la direttiva sui limiti nazionali di emissione (direttiva NEC); RICONOSCE che le direttive costituiscono una base normativa coerente per il miglioramento della qualità dell'aria nell'UE e l'armonizzazione dei criteri di valutazione della qualità dell'aria in tutta l'UE;
6. RICONOSCE che la politica dell'UE in materia di aria pulita ha contribuito significativamente al miglioramento della qualità dell'aria nell'UE, con un minor numero di persone esposte a inquinamento atmosferico nocivo rispetto al 2008; SOTTOLINEA tuttavia che l'inquinamento atmosferico continua a essere la principale causa ambientale di problemi di salute nell'UE, tanto che si stima che sia la causa di oltre 400 000 decessi prematuri ogni anno; RICORDA che le persone nelle zone urbane sono particolarmente esposte; RICONOSCE che l'inquinamento atmosferico ha conseguenze nocive sugli ecosistemi e contribuisce alla perdita di biodiversità;
7. SI COMPIACE del fatto che le direttive sulla qualità dell'aria ambiente abbiano orientato la messa a punto di un monitoraggio della qualità dell'aria rappresentativo e di alta qualità, abbiano definito norme chiare in materia di qualità dell'aria e abbiano agevolato lo scambio di informazioni affidabili, obiettive e comparabili in materia di qualità dell'aria tra Stati membri e anche con un pubblico più ampio, il che ha portato a una maggiore sensibilizzazione del pubblico e ha favorito l'attuazione e l'applicazione di norme in materia di qualità dell'aria; RICONOSCE tuttavia che sono state espresse preoccupazioni sul fatto che talune disposizioni consentono, in alcuni casi, una certa discrezionalità per quanto riguarda la progettazione della rete di monitoraggio;

⁴ Doc. 15782/18.

⁵ Doc. 14712/19.

8. SOTTOLINEA che le norme definite in materia di qualità dell'aria, in particolare i valori limite, hanno comportato un significativo miglioramento della qualità dell'aria nel corso dell'ultimo decennio; RITIENE pertanto essenziale continuare a utilizzare valori limite per proteggere la salute dei cittadini; RICONOSCE tuttavia che le direttive sulla qualità dell'aria ambiente non sono state pienamente efficaci e che sussiste un margine di miglioramento del quadro esistente al fine di garantire il conseguimento di una buona qualità dell'aria in tutta l'UE, in modo da evitare conseguenze nocive sulla salute umana e sull'ambiente nel complesso;
9. RICHIAMA L'ATTENZIONE sul fatto che il requisito, previsto dalle direttive sulla qualità dell'aria ambiente, di adottare misure correttive nel caso in cui si osservino superamenti è stato decisivo nell'innescare miglioramenti della qualità dell'aria, ma RICONOSCE che l'azione adottata a livello locale, nazionale e dell'UE non sempre è stata sufficiente per rispettare le norme in materia di qualità dell'aria e garantire che il periodo di superamento fosse il più breve possibile, e che continuano a sussistere problematiche legate all'attuazione in una serie di settori, compresa la necessità di garantire la coerenza delle azioni sia tra i differenti livelli di governance che tra i differenti settori;
10. ACCOGLIE CON FAVORE l'obiettivo della Commissione, delineato nella comunicazione sul Green Deal europeo, di combattere ulteriormente l'inquinamento con azioni preventive e correttive, e le azioni previste per affrontare l'inquinamento atmosferico; SOTTOLINEA l'importanza di trarre insegnamento dalla valutazione della legislazione esistente in materia di qualità dell'aria, compresi i risultati del controllo dell'adeguatezza, al fine di valutare l'opportunità di rivedere il quadro giuridico in vigore per consentire un'attuazione e un'applicazione più efficienti ed efficaci delle disposizioni in materia di qualità dell'aria, tenendo conto dei più recenti riscontri scientifici riguardanti l'impatto sulla salute umana e sull'ambiente; SOTTOLINEA che qualsiasi proposta legislativa dovrebbe essere, se del caso, oggetto di una valutazione d'impatto globale;

11. RILEVA che per alcuni inquinanti le norme dell'UE in materia di qualità dell'aria sono identiche ai livelli attualmente previsti dalle linee guida dell'OMS al riguardo; RILEVA tuttavia con interesse l'intenzione della Commissione di proporre una revisione delle norme in materia di qualità dell'aria per allinearle maggiormente alle linee guida dell'OMS al riguardo, che sono attualmente in corso di revisione e aggiornamento, e ATTENDE CON INTERESSE discussioni su tali proposte; SOTTOLINEA che l'obiettivo principale del rafforzamento delle norme in materia di qualità dell'aria è la riduzione dell'impatto negativo dell'inquinamento atmosferico sulla salute e sull'ambiente; METTE IN RILIEVO l'importanza di adoperarsi per raggiungere i livelli previsti dalle linee guida dell'OMS in materia di qualità dell'aria, contribuendo in tal modo ai pertinenti obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite; NOTA tuttavia CON PREOCCUPAZIONE che, malgrado gli sforzi intrapresi per ridurre l'inquinamento atmosferico a livello sia di UE che di Stati membri, in molti Stati membri le norme in materia di qualità dell'aria non sono ancora rispettate per alcuni inquinanti e che è necessario agire il più rapidamente possibile a tutti i livelli;
12. INCORAGGIA la Commissione a integrare la revisione delle norme in materia di qualità dell'aria e in particolare dei valori limite, di cui si è dimostrata l'efficacia e che continuano a essere fondamentali per garantire un livello minimo di protezione, con ulteriori considerazioni sulle modalità con cui un approccio basato su indicatori di esposizione media potrebbe contribuire a ridurre l'esposizione complessiva della popolazione generale in tutte le aree, tenendo conto nel contempo dell'impatto sui gruppi vulnerabili, all'interno delle zone o degli agglomerati designati, conformemente alla direttiva 2008/50/CE⁶, e a migliorare la salute umana; INVITA inoltre la Commissione a valutare la possibilità di rivedere le norme in materia di qualità dell'aria in vigore per quanto riguarda l'ozono, alla luce della valutazione dei vari fattori che incidono sui livelli di ozono, come le circostanze geografiche e climatologiche;
13. RILEVA che le principali fonti di inquinamento atmosferico nell'UE sono: i trasporti, sia stradali che non stradali; il settore commerciale, istituzionale e domestico, compreso il riscaldamento residenziale; la produzione e la distribuzione di energia; l'uso di energia nell'industria; i processi industriali e l'uso di prodotti; l'agricoltura e i rifiuti;

⁶ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

14. SOTTOLINEA che una politica efficace in materia di aria pulita richiede un approccio integrato che garantisca la coerenza - valutata periodicamente - con le altre politiche ambientali e con tutti gli altri settori strategici pertinenti, compresa la legislazione dell'UE in materia di fonti di emissioni, come ad esempio clima, industria, energia, trasporti e agricoltura, e che utilizzi meglio le sinergie tra tutti i settori strategici, sfruttando anche le opportunità offerte dall'economia circolare, evitando al contempo i compromessi; EVIDENZIA la necessità di garantire i benefici collaterali tra l'azione per il clima e la qualità dell'aria, quali adeguatamente valutati nella comunicazione della Commissione "Un pianeta pulito per tutti - Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra"⁷, così da migliorare la qualità dell'aria, la salute umana e gli ecosistemi;
15. SOTTOLINEA che gli obiettivi in materia di qualità dell'aria dovrebbero rispecchiarsi pienamente nella legislazione dell'UE in materia di fonti di emissioni e nell'elaborazione di nuove iniziative settoriali nel quadro del Green Deal europeo, anche nei seguenti ambiti: mobilità intelligente, integrazione settoriale intelligente, energia rinnovabile, ristrutturazione di edifici, riscaldamento residenziale, agricoltura e industria, compresa la produzione di energia; in tale contesto SOTTOLINEA la responsabilità congiunta dell'UE e degli Stati membri di mantenere e migliorare la qualità dell'aria;
16. RITIENE che sia necessario analizzare periodicamente l'impatto del pacchetto UE "Aria pulita" nel suo complesso; a tale proposito RILEVA che il documento biennale sulle prospettive in materia di aria pulita fornisce aggiornamenti periodici sulla situazione della qualità dell'aria nell'UE e che nel 2020 sarà adottata la prima relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva NEC; RILEVA altresì che è in corso una valutazione della direttiva sulle emissioni industriali in cui si valuteranno ulteriormente i collegamenti tra la legislazione in materia di qualità dell'aria e la legislazione che limita le emissioni dei maggiori impianti industriali e di combustione in Europa e INVITA la Commissione a garantire che siano prese in considerazione tutte le fonti industriali pertinenti di inquinamento atmosferico;

⁷ Doc. 15011/18.

17. EVIDENZIA che dal controllo dell'adeguatezza risulta che, nel complesso, le politiche dell'UE in materia di energia e clima sostengono il miglioramento della qualità dell'aria; SOTTOLINEA che è essenziale che i nuovi requisiti in materia di efficienza energetica ed emissioni nel quadro della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, anche per apparecchiature per riscaldamento e caldaie, e i nuovi criteri di sostenibilità dell'UE previsti dalla direttiva sulle energie rinnovabili⁸, la riforma della politica agricola comune (PAC) come anche i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico e i piani nazionali per l'energia e il clima, contribuiscano a coerenza e sinergie costanti, evitando al contempo i compromessi, come nel caso dell'utilizzo della biomassa sia per il riscaldamento residenziale che per gli impianti di combustione di medie dimensioni;
18. SI COMPIACE dell'intenzione della Commissione di intraprendere ulteriori azioni per quanto riguarda la decarbonizzazione del settore dei trasporti verso una mobilità a zero emissioni, che dovrebbe anch'essa comportare benefici collaterali per la qualità dell'aria; CONCORDA sull'importanza di affrontare l'inquinamento atmosferico causato dalle emissioni provenienti dai trasporti, soprattutto nelle città, ivi compreso l'impatto dei veicoli di seconda mano importati; SI COMPIACE dell'intenzione della Commissione di proporre norme più severe in materia di emissioni di inquinanti atmosferici per i veicoli con motore a combustione, considerando anche gli inquinanti non ancora regolamentati; INCORAGGIA a rafforzare i controlli in servizio del rispetto delle norme in materia di emissioni di inquinanti dei veicoli con motore a combustione, con particolare attenzione alle prove in condizioni di guida reali;
19. SI COMPIACE dell'intenzione della Commissione di proporre ulteriori azioni tese a ridurre le emissioni provenienti dal trasporto marittimo, tenendo conto al contempo del carattere globale del trasporto internazionale, e dal trasporto per vie navigabili interne, nonché misure volte a migliorare la qualità dell'aria nei porti e nei pressi degli aeroporti; in tale contesto, APPOGGIA gli sforzi compiuti dalle parti contraenti della convenzione di Barcellona in occasione della COP21 relativa al Mar Mediterraneo;

⁸ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 82).

20. PRENDE ATTO dei risultati del controllo dell'adeguatezza secondo cui negli ultimi dieci anni le emissioni di ammoniaca, che sono un precursore del particolato, sono diminuite molto meno rispetto ad altri tipi di emissioni, anche a causa della mancanza di una specifica normativa in materia di fonti; RICONOSCE che il settore agricolo è la maggiore fonte di emissioni totali di ammoniaca in tutta l'UE; SOTTOLINEA che misure per mitigare tali emissioni sono già disponibili, nonché praticabili dal punto di vista tecnico ed economico, e INCORAGGIA una maggiore applicazione di tali misure; RILEVA che, anche se la PAC è stata oggetto di una serie di riforme tese ad accrescerne la sostenibilità ambientale, ulteriori miglioramenti dipendono dai risultati dei negoziati sul suo futuro dopo il 2020;
21. ACCOGLIE CON FAVORE gli sforzi già compiuti dall'UE e dagli Stati membri a favore di un'azione comune, quali i dialoghi sull'aria pulita e il forum "Aria pulita"; SOSTIENE una maggiore cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e le autorità regionali e locali; SOSTIENE anche la cooperazione regionale e l'azione concreta per combattere l'inquinamento atmosferico transfrontaliero, anche nel quadro della convenzione UNECE sull'inquinamento atmosferico;
22. RICONOSCE che, secondo recenti valutazioni⁹, l'inquinamento atmosferico nei paesi dei Balcani occidentali, in particolare nelle zone urbane e industriali, resta una grave causa di problemi per la salute e ha un effetto negativo sull'ambiente; ACCOGLIE CON FAVORE l'intenzione della Commissione di adottare un'agenda verde per i Balcani occidentali al fine di aiutare i paesi della regione a prendere misure efficaci nell'ambito della transizione verde, compreso il miglioramento della qualità dell'aria allineandosi alle norme dell'UE in materia di qualità dell'aria;

⁹ Opuscolo n. 1/2020 dell'Agenzia europea dell'ambiente: "Western Balkan Countries - 20 years of cooperation with the EEA - Key developments, achievements and the way ahead" (Paesi dei Balcani occidentali: 20 anni di cooperazione con il SEE – Principali sviluppi, risultati e la via da seguire) (AEA, Copenaghen, 2019)

23. CONCORDA sul fatto che ulteriori orientamenti e, se del caso, requisiti più chiari nelle stesse direttive sulla qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle specifiche circostanze locali, se necessario, potrebbero contribuire a rendere più efficienti ed efficaci il monitoraggio, la modellizzazione e le disposizioni relative a piani e misure e la relativa attuazione e potrebbero armonizzare ulteriormente gli approcci a essi applicati; SOSTIENE le azioni previste a tale proposito dalla Commissione nel quadro del Green Deal europeo, anche sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione;
24. EVIDENZIA l'esigenza che la riduzione dell'inquinamento atmosferico sia sostenuta dai necessari investimenti, in quanto i benefici delle politiche in materia di qualità dell'aria superano ampiamente i relativi costi di attuazione; SOTTOLINEA l'importanza di dare priorità ai finanziamenti disponibili per migliorare la qualità dell'aria, nonché di renderli maggiormente accessibili e sfruttarli; a questo proposito SUGGERISCE che siano messe a disposizione iniziative specifiche, fatto salvo il risultato dei negoziati in corso sul QFP, a favore delle misure più efficaci in termini di costi per migliorare la salute in zone con particolari caratteristiche geografiche o climatologiche che rendono più difficile il rispetto dei valori limite per la qualità dell'aria; SUGGERISCE, se del caso, di sfruttare i benefici congiunti per gli obiettivi climatici e la qualità dell'aria al fine di attirare investimenti privati;
25. In linea con le sue conclusioni del 5 dicembre 2019¹⁰, RITIENE che la tassazione dell'energia come strumento fiscale possa costituire una parte importante degli incentivi economici che guidano una transizione energetica di successo, promuovendo basse emissioni di gas a effetto serra e investimenti in risparmio energetico e contribuendo nel contempo a una crescita sostenibile;
26. PRENDE ATTO che sono in corso valutazioni della pertinente disciplina in materia di aiuti di Stato, compresa quella relativa ai settori ambientale ed energetico, per tenere conto degli obiettivi politici del Green Deal europeo a sostegno di una transizione efficace in termini di costi verso la neutralità climatica entro il 2050, e per facilitare l'eliminazione graduale dei combustibili fossili, in particolare quelli più inquinanti, garantendo al contempo condizioni di parità sul mercato interno; EVIDENZIA la necessità di rispecchiare pienamente gli obiettivi in materia di qualità dell'aria nella valutazione della disciplina in materia di aiuti di Stato;

¹⁰ Doc. 14608/19.

27. SOTTOLINEA l'importanza di garantire una transizione equa e giusta ed EVIDENZIA la necessità che tutti i cittadini europei, in particolare le famiglie a basso reddito, dispongano di energia pulita, accessibile e sufficiente;
28. SOTTOLINEA che è cruciale migliorare la consapevolezza e l'informazione dell'opinione pubblica riguardo alla qualità dell'aria e al suo impatto sulla salute e sugli ecosistemi e SOSTIENE la Commissione nei suoi sforzi a tale riguardo.
-