



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.10.2002  
COM(2002) 586 definitivo

2000/0331 (COD)

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, terzo comma, lettera c) del trattato CE,  
sugli emendamenti del Parlamento europeo  
alla posizione comune del Consiglio riguardante la  
proposta di**

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO  
E DEL CONSIGLIO**

**che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di determinati piani e  
programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del  
Consiglio relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia**

**RECANTE MODIFICA DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE  
in applicazione dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE**

## **PARERE DELLA COMMISSIONE**

**a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, terzo comma, lettera c) del trattato CE,  
sugli emendamenti del Parlamento europeo  
alla posizione comune del Consiglio riguardante la  
proposta di**

### **DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia**

#### **1. INTRODUZIONE**

L'articolo 251, paragrafo 2, lettera c) del trattato che istituisce la Comunità europea prevede che la Commissione formuli un parere sugli emendamenti proposti dal Parlamento europeo in seconda lettura. Quello che segue è il parere della Commissione sui 19 emendamenti proposti dal Parlamento europeo.

#### **2. ANTECEDENTI**

- Trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (COM(2000) 839 def – 2000/0331 (COD)): 18 gennaio 2001
- Parere del Parlamento europeo in prima lettura: 23 ottobre 2001
- Parere del Comitato economico e sociale: 30 maggio 2001
- Parere del Comitato delle regioni: 14 giugno 2001
- Adozione della proposta modificata da parte della Commissione (COM(2001) 779 def – 2000/0331 (COD)): 12 dicembre 2001
- Adozione della posizione comune da parte del Consiglio: 25 aprile 2002
- Trasmissione della posizione comune al Parlamento europeo: 30 maggio 2002
- Comunicazione del parere della Commissione sulla posizione comune: 27 maggio 2002

Il 5 settembre 2002 il Parlamento europeo ha adottato in seconda lettura 19 emendamenti. Finalità della maggior parte degli emendamenti è estendere, rispetto alla posizione comune, la portata e il contenuto della partecipazione del pubblico al processo decisionale e, in parte, dei mezzi di ricorso giurisdizionale che a tale partecipazione si ricollegano. In alcuni casi gli emendamenti mirano a rafforzare la proposta della Commissione e a rispecchiare meglio la Convenzione di Århus, altrove invece vanno oltre quanto disposto dalla Convenzione di

Århus, o, se accolti, costituirebbero duplicazioni di disposizioni contenute in altri atti tuttora in vigore.

### 3. FINALITÀ DELLA PROPOSTA

L'adozione della direttiva contribuirà ad attuare la Convenzione di Århus<sup>1</sup> per quanto attiene al suo 'secondo pilastro', che prevede la partecipazione del pubblico al processo decisionale in campo ambientale. Oltre alla direttiva, anche altri atti normativi comunitari recenti contengono già i principi della Convenzione di Århus sul coinvolgimento del pubblico, e la proposta di direttive relative all'accesso del pubblico all'informazione ambientale è attualmente oggetto di una procedura di conciliazione. Le altre proposte, con le quali si intende dare piena attuazione al terzo pilastro della Convenzione di Århus e che riguardano l'applicazione della Convenzione alle istituzioni comunitarie, sono in corso di elaborazione a cura dei servizi della Commissione.

La presente proposta di direttiva integra o modifica una serie di direttive attualmente in vigore, introducendovi i requisiti di Århus sulla partecipazione del pubblico e mira a garantire in tutti gli Stati membri e nei casi caratterizzati da una dimensione sovranazionale l'uniformità delle procedure fondamentali. In conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta affida agli Stati membri i dettagli procedurali e l'attuazione delle disposizioni non vincolanti della Convenzione di Århus.

Più dettagliatamente, la proposta:

- precisa i requisiti per la partecipazione del pubblico alla preparazione di determinati *piani e programmi* che gli Stati membri devono adottare a norma delle direttive di protezione ambientale, in particolare delle direttive sui rifiuti, sulla gestione della qualità dell'aria e sull'inquinamento idrico da nitrati (*articolo 2 e allegato I*). In questo modo viene data attuazione all'*articolo 7* della Convenzione di Århus che prevede la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e dei programmi nel campo ambientale. Per il futuro, le nuove proposte normative in materia terranno conto fin dall'inizio dei requisiti di Århus. Altri atti comunitari recentemente adottati prevedono già il coinvolgimento del pubblico nella preparazione dei piani e dei programmi ambientali (ne sono esempi la direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (*"Direttiva sulla valutazione ambientale strategica - VAS"*)<sup>2</sup> e la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque<sup>3</sup>). Il testo della posizione comune chiarisce che, laddove tali direttive prevedano la partecipazione del pubblico, si applicheranno le disposizioni in esse contenute.

---

<sup>1</sup> Convenzione UN/ECE sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione all'attività decisoria e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta dalla Comunità e dagli Stati membri nel giugno 1998 ed entrata in vigore nell'ottobre 2001.

<sup>2</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente

<sup>3</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

- modifica la direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (*'direttiva VIA'*)<sup>4</sup> e la direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (*'direttiva IPPC'*)<sup>5</sup> per dare piena attuazione ai requisiti di partecipazione del pubblico dell'*articolo 6* della Convenzione di Århus (*partecipazione dei cittadini alle decisioni relative ad attività specifiche che possono avere un impatto significativo sull'ambiente*). Entrambe le direttive si applicano ad attività contemplate dall'allegato I della Convenzione di Århus e che possono avere un impatto significativo sull'ambiente. Il progetto di direttiva comprende inoltre disposizioni sui mezzi di ricorso giurisdizionale esperibili nei confronti di decisioni, atti o omissioni a cui si applicano le norme in materia di partecipazione del pubblico in relazione a tali progetti, dando in tal modo attuazione all'*articolo 9, paragrafo 2* della Convenzione.

#### **4. PARERE DELLA COMMISSIONE SUGLI EMENDAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il 5 settembre 2002 il Parlamento europeo ha adottato 19 emendamenti. Due emendamenti possono essere accolti dalla Commissione per intero [emendamenti 15 e 19] e 4 emendamenti in linea di principio [emendamenti 3, 4, 11 e 12], a condizione che vengano riformulati. Gli emendamenti rimanenti [emendamenti 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18] non possono essere accolti dalla Commissione.

##### **4.1. Emendamenti accolti dalla Commissione**

La Commissione accoglie l'emendamento **15** relativo all'articolo 4, punto 3 della posizione comune, che modifica l'articolo 15 della direttiva IPPC. Rispetto alla posizione comune, l'emendamento prevede una partecipazione del pubblico più ampia nell'aggiornamento delle autorizzazioni IPPC. Su questo punto la Commissione era in disaccordo con la posizione comune, perché la formulazione che questa prevedeva sull'aggiornamento delle autorizzazioni creava una situazione di incertezza giuridica, lasciando un eccessivo margine di discrezionalità agli Stati membri e quindi alle autorità competenti per l'aggiornamento delle autorizzazioni. Ciò darebbe luogo a prassi gravemente divergenti e potrebbe in ultima analisi ridurre la partecipazione del pubblico a pochissimi casi invece di farne la regola. L'emendamento **15** rende obbligatoria la partecipazione del pubblico almeno per i casi più rilevanti di aggiornamento delle autorizzazioni, che sono quelli previsti dall'articolo 13 della direttiva IPPC. Benché la proposta della Commissione comprendesse l'aggiornamento delle autorizzazioni in generale, l'emendamento è comunque conforme all'articolo 6, paragrafo 10 della Convenzione di Århus.

La Commissione accoglie l'emendamento **19**, relativo all'allegato II, che inserisce un'aggiunta testuale nel nuovo allegato V della direttiva IPPC, chiarendo le fasi della partecipazione del pubblico.

---

<sup>4</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati

<sup>5</sup> Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento

## 4.2. Emendamenti accolti dalla Commissione in linea di principio

La Commissione accoglie in linea di principio l'emendamento 3 relativo al considerando 3. L'emendamento dichiara che l'effettiva partecipazione del pubblico favorisce “*il sostegno del pubblico alle decisioni adottate*”. La Commissione accetta che tale riferimento sia aggiunto alla formulazione precedente. Il testo dell'emendamento diventerebbe quindi:

Considerando 3

L'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione di decisioni consente allo stesso di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione; ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce **la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno del pubblico alle decisioni adottate.**

La Commissione accoglie in linea di principio l'emendamento 4 relativo al considerando 6. Nel testo che si riferisce agli obiettivi della Convenzione di Århus, l'emendamento menziona “il desiderio di garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali *aventi un impatto sull'ambiente*”, sostituendo così il testo “... di garantire il diritto di partecipazione del pubblico *ad alcune* attività decisionali *in materia ambientale*” della posizione comune. La Commissione accetta una riformulazione conforme al testo riguardante gli ‘obiettivi’ di cui all'articolo 1 della Convenzione. Il testo diventerebbe quindi:

Considerando 6

Tra gli obiettivi della **Convenzione di Århus** vi è il desiderio di garantire il diritto di partecipazione del pubblico **alle attività decisionali in materia ambientale**, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone.

L'emendamento 11 può essere accolto in linea di principio, a condizione che venga riformulato. L'emendamento modifica il carattere generale della deroga prevista dalla direttiva 85/337/CEE (*direttiva VIA*) per progetti destinati a scopi di difesa nazionale, stabilendo invece che siano gli Stati membri a decidere, con una valutazione caso per caso. L'emendamento intende rispecchiare l'articolo 6, primo paragrafo, lettera c) della Convenzione di Århus, che è pertinente, in quanto le attività a cui è applicabile la direttiva VIA coincidono con quelle cui si riferiscono l'articolo 6, primo paragrafo, lettera a) e l'allegato I della Convenzione di Århus. Tuttavia, perché la Commissione possa accoglierlo, l'emendamento deve essere parzialmente riformulato, così da menzionare in maniera corretta la direttiva VIA e da rispecchiare meglio la formulazione della Convenzione nel contesto di tale direttiva. La formulazione adeguata che viene suggerita sarebbe la seguente:

Articolo 3, paragrafo 1bis (nuovo)

(Articolo 1, paragrafo 4 (direttiva 85/337/CEE))

L'articolo 1, **paragrafo 4 è sostituito dal testo seguente:** “Gli Stati membri possono decidere, con una valutazione caso per caso [ ... ], di non applicare la presente direttiva a progetti destinati a scopi di difesa nazionale, **qualora ritengano che la sua applicazione possa pregiudicare tali obiettivi.**”

La Commissione accoglie in linea di principio l'emendamento **12**, che aggiunge il nuovo paragrafo 1ter all'articolo 3. L'emendamento prevede che vengano fornite informazioni anche quando uno specifico progetto fruisce di una deroga alla direttiva VIA e viene sottoposto a un tipo diverso di valutazione. È necessario tuttavia riformulare il testo del Parlamento. La seguente formulazione appare più adeguata:

Articolo 3, paragrafo 1ter (nuovo)

(articolo 2, paragrafo 3 (direttiva 85/337/CEE))

1ter) All'articolo 2, paragrafo 3, le lettere a) e b) sono sostituite dal testo seguente:

“a) esaminano se sia opportuna un'altra forma di valutazione;

(b) mettono a disposizione del pubblico **coinvolto** le informazioni raccolte **con le altre forme di valutazione** previste alla lettera a), le informazioni relative all'esenzione [ ... ] e **comunicano le ragioni per cui è stata concessa la deroga.**”

### **4.3. Emendamenti respinti dalla Commissione**

La Commissione non può accogliere l'emendamento **1**, che prevede un'aggiunta testuale al considerando 2, in quanto nella formulazione proposta il considerando non è più coerente con gli articoli della direttiva.

Per la stessa ragione non può essere accolto l'emendamento **2**. L'emendamento introduce un nuovo considerando, che, pur essendo generalmente pertinente, non è necessario per giustificare il disposto della direttiva.

L'emendamento **5**, relativo al considerando 9 sull'accesso alla giustizia, si riferisce non solo all'articolo 6 della Convenzione di Århus, ma anche ad *“altri articoli pertinenti”*. La Commissione non può accogliere l'emendamento, in quanto gli articoli sull'accesso alla giustizia riguardano solo il processo decisionale previsto per i progetti ai quali si applica l'articolo 6 della Convenzione di Århus.

La Commissione non può accogliere l'emendamento **6**, che modifica il considerando 10 sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e dei programmi nel campo ambientale. L'emendamento non rispecchia gli articoli della proposta di direttiva, che riguardano i piani e i programmi che sono elaborati a norma di alcune direttive in materia di ambiente.

La Commissione non può accogliere gli emendamenti **7** e **13**, a norma dei quali le autorità pubbliche, *“dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico,”* devono compiere *“ragionevoli sforzi per rispondere, individualmente o collettivamente, al pubblico spiegando qual è l'eventuale impatto della sua partecipazione sulla questione all'esame”*, per quanto riguarda sia i piani e i programmi (emendamento 7 relativo all'articolo 2) che i *progetti* che hanno un impatto rilevante sull'ambiente a norma della direttiva VIA (emendamento 13 relativo all'articolo 3). In relazione ai piani e ai programmi (emendamento 7), la Commissione ha accolto in linea di principio un emendamento parallelo in occasione della prima lettura, e il testo di tale emendamento è stato inserito nella posizione comune. Di conseguenza, secondo la posizione comune, l'autorità competente deve compiere *“ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e alle considerazioni su cui le stesse sono basate”*. Per quanto riguarda l'emendamento 13, il suo contenuto è già previsto dall'articolo 9 della direttiva VIA. L'imposizione di obblighi maggiori creerebbe un carico amministrativo eccessivo e costituirebbe una duplicazione di disposizioni già in vigore.

La Commissione non può accogliere l'emendamento **8** secondo il quale le modalità che gli Stati membri devono fissare per la partecipazione del pubblico a norma dell'articolo 2, possono “*comprendere una formazione sul processo decisionale destinata al pubblico o il finanziamento di tale formazione.*” Il riferimento non è coerente con il testo dell'articolo 2, nel quale ‘le modalità dettagliate’ sono di natura pratica. Inoltre, un'espressione come “possono comprendere” è priva di valore aggiunto nel contesto di una direttiva.

L'emendamento **9**, relativo all'articolo 2, paragrafo 4, prevede la possibilità di derogare ai requisiti di partecipazione del pubblico per i piani e i programmi “*destinati a scopi di difesa nazionale*”. Mentre la formulazione della posizione comune prevede un'esenzione generalizzata, l'emendamento lascia agli Stati membri la facoltà di decidere, “*dopo una valutazione caso per caso, di non applicare il presente articolo a piani e programmi destinati a scopi di difesa nazionale, qualora la sua applicazione possa pregiudicare tali piani e programmi, o a decisioni adottate in caso di emergenze civili*”. La Commissione non può accogliere l'emendamento. Malgrado la formulazione si ispiri all'articolo 6, primo paragrafo, lettera c) della Convenzione di Århus, tale norma si applica a *progetti* che hanno un impatto rilevante sull'ambiente. La norma della posizione comune è stata redatta in parallelo con la direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (‘*direttiva VAS*’) e va mantenuta invariata per conservare la coerenza tra le direttive, che riguardano entrambe ‘piani e programmi’. Inoltre, per quanto riguarda i ‘piani e i programmi’, la formulazione è più restrittiva, riguardando infatti solo quelli “*destinati a scopi di difesa nazionale*”. Occorre infine notare che, data la natura dei piani e dei programmi ai quali si applica la presente proposta, la norma è di rilevanza pratica molto limitata.

La Commissione non può accogliere l'emendamento **10**, che aggiunge il nuovo paragrafo 5bis all'articolo 2 e che vorrebbe introdurre l'accesso alla giustizia per i *piani e i programmi* soggetti alla partecipazione del pubblico a norma della proposta di direttiva. La posizione comune prevede l'accesso alla giustizia per i *progetti* che hanno un impatto rilevante sull'ambiente. Per *piani e programmi*, la Convenzione di Århus non contiene un obbligo esplicito di concedere mezzi di ricorso giurisdizionale, né lo prevede la direttiva VAS. Imporre l'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia per il numero limitato di piani e programmi ai quali si applica l'attuale direttiva creerebbe una situazione di incoerenza giuridica. I servizi della Commissione stanno preparando una proposta legislativa per dare piena attuazione al terzo pilastro della Convenzione di Århus, nel quadro della quale si potrebbe tener conto del contenuto dell'emendamento in maniera orizzontale.

La Commissione non può accogliere gli emendamenti **14** e **16**, secondo i quali le informazioni sulle decisioni prese a norma della direttiva VIA (emendamento 14) e la direttiva IPPC (emendamento 16) devono comprendere anche “*le modalità relative alla procedura di ricorso ...*”. Gli emendamenti sono stati presentati anche in occasione della prima lettura, e la Commissione li ha accolti in linea di principio. Di conseguenza, la posizione comune obbliga già gli Stati membri a provvedere “*a mettere a disposizione del pubblico informazioni sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale*” (all'articolo 10bis della direttiva VIA e 15bis della direttiva IPPC), con una formulazione ricavata dalla Convenzione di Århus. Alla luce delle modifiche già apportate, gli emendamenti 14 e 16 sono superflui e costituiscono una potenziale fonte di confusione.

La Commissione non può accogliere l'emendamento **17**, che abbrevierebbe da 2 anni a 12 mesi dall'entrata in vigore della direttiva il lasso di tempo concesso per la sua attuazione. Per recepire il requisito della partecipazione del pubblico nei processi amministrativi potrebbe essere necessario modificare le norme vigenti che riguardano le competenze di varie autorità ai diversi livelli e le relative procedure. La Commissione ritiene dunque che i dodici mesi proposti siano un periodo troppo breve. Per offrire un termine di confronto, la direttiva VAS prevede tre anni.

La Commissione non può accogliere l'emendamento **18**, il quale aggiunge un ulteriore punto all'allegato I, relativo ai piani e ai programmi ai quali si applica la direttiva. L'emendamento amplia notevolmente il campo di applicazione della direttiva, inserendovi "*altra normativa, altri piani e programmi comunitari che possono avere effetti significativi sull'ambiente o sulla salute e sul benessere delle persone, la cui esecuzione deve tener conto dell'articolo 6 del trattato.*". Laddove la formulazione si riferisce alla partecipazione del pubblico all'elaborazione della normativa comunitaria, l'attuale direttiva non costituisce il corretto strumento giuridico. Inoltre, la partecipazione del pubblico all'elaborazione della normativa è definita "normativa non vincolante" ("*soft law*") dalla Convenzione di Århus. Per quanto riguarda i '*piani e programmi*', l'emendamento si discosta troppo dall'approccio originario, che prevedeva l'applicazione della direttiva a piani e programmi chiaramente individuati nel campo ambientale e non offre quindi una disciplina sufficientemente chiara per identificare a quali piani e programmi si applichi la direttiva. Vi è inoltre il rischio di una duplicazione delle misure previste da atti normativi diversi. In particolare, a norma della direttiva 2001/42/CE (*direttiva VAS*), per i piani e i programmi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva la partecipazione del pubblico richiesta dalla Convenzione di Århus è già prevista.

## **5. CONCLUSIONI**

Ai sensi dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE, la Commissione modifica la sua proposta in base a quanto precede.