

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 3 marzo 1975

concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente

(75/436/Euratom, CECA, CEE)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica,

visto il progetto di raccomandazione presentato dalla Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo ⁽¹⁾,

visto il parere del Comitato economico e sociale ⁽²⁾,

considerando che, nel quadro della dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma d'azione delle Comunità europee in materia di ambiente ⁽³⁾, è stato ritenuto il principio detto « chi inquina paga »;

considerando che è infatti necessario che in tutta la Comunità vengano applicati gli stessi principi per l'imputazione dei costi della protezione dell'ambiente contro l'inquinamento, e ciò allo scopo di evitare distorsioni agli scambi e alla concorrenza

che sarebbero incompatibili con il buon funzionamento del mercato comune e con l'obiettivo d'espansione economica equilibrata perseguito dalla Comunità, e allo scopo altresì di promuovere gli obiettivi che il programma d'azione delle Comunità europee in materia di ambiente si propone;

considerando che, al fine di facilitare l'applicazione di detto principio, è necessario che le Comunità europee e gli Stati membri lo precisino meglio definendone le modalità di applicazione e certe deroghe che possono esservi associate, tenuto conto delle difficoltà di applicazione di questo principio e delle interferenze di altre politiche con la politica della protezione dell'ambiente,

RACCOMANDA, ai sensi del trattato CEE, agli Stati membri di uniformarsi, per quanto riguarda l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di protezione dell'ambiente, ai principi e alle modalità d'applicazione contenuti nella comunicazione della Commissione allegata alla presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, addì 3 marzo 1975.

Per il Consiglio

Il Presidente

J. KEATING

⁽¹⁾ GU n. C 76 del 3.7.1974, pag. 31.

⁽²⁾ GU n. C 116 del 30.9.1974, pag. 35.

⁽³⁾ GU n. C 112 del 20.12.1973, pag. 1.

ALLEGATO

**Comunicazione della Commissione al Consiglio concernente l'imputazione dei costi e
l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente
Principi e modalità di applicazione**

1. Nel quadro della dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma d'azione delle Comunità europee in materia di ambiente, è stato ritenuto il principio cosiddetto « chi inquina paga ». Il programma di azione prevede che la Commissione trasmetta al Consiglio una proposta relativa all'applicazione di questo principio, comprese le eventuali eccezioni.

L'imputazione agli inquinatori dei costi della lotta contro l'inquinamento da essi causato li incita a ridurre l'inquinamento stesso e a ricercare prodotti o tecniche meno inquinanti e consentirà così una più razionale utilizzazione delle risorse dell'ambiente; ciò inoltre corrisponde ai criteri di efficacia e di equità.

Allo scopo di evitare che gli scambi e l'ubicazione degli investimenti vengano pregiudicati da distorsioni di concorrenza, il che sarebbe incompatibile con il buon funzionamento del mercato comune, è necessario che in tutta la Comunità vengano applicati gli stessi principi per l'imputazione dei costi della protezione dell'ambiente contro l'inquinamento.

2. A tal fine, sia le Comunità europee a livello comunitario, sia gli Stati membri nelle loro legislazioni nazionali in materia di protezione dell'ambiente devono applicare il principio « chi inquina paga », secondo il quale le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le norme e le misure equivalenti che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità o, qualora non esistano i suddetti obiettivi, le norme e le misure equivalenti fissate dai pubblici poteri ⁽¹⁾.

In linea di massima, quindi, la protezione dell'ambiente non deve essere assicurata da politiche basate sulla concessione di aiuti e che addosserebbero alla collettività l'onere della lotta contro l'inquinamento.

3. Si considera « inquinatore » colui che degrada direttamente o indirettamente l'ambiente, ovvero crea le condizioni che portano alla sua degradazione ⁽²⁾.

Quando la determinazione dell'inquinatore risulta impossibile o troppo difficile, e pertanto arbitraria, e quando l'inquinamento ambientale è il risultato di un insieme di cause contemporanee (inquinamento

cumulativo ⁽³⁾), oppure della successione di parecchie di queste cause (catene di inquinatori ⁽⁴⁾), i costi della lotta antinquinamento dovrebbero essere imputati ai singoli punti (della catena o dell'inquinamento cumulativo) mediante gli strumenti legislativi o amministrativi che offrano la soluzione migliore sui piani economico e amministrativo e che contribuiscano nel modo più efficace al miglioramento dell'ambiente.

Nel caso di inquinamenti a catena, l'imputazione dei costi può quindi essere effettuata nel punto in cui il numero degli operatori è il più esiguo possibile e più facilmente controllabile, o dove si ha il contributo più efficace per il miglioramento dell'ambiente, e in cui si evitano distorsioni di concorrenza.

4. Per l'applicazione del principio « chi inquina paga », i principali mezzi a disposizione dei pubblici poteri per evitare l'inquinamento ambientale sono le norme ed i canoni. È possibile prevedere l'applicazione congiunta di norme e di canoni.

a) Tra le norme si possono distinguere :

i) le « norme di qualità dell'ambiente » che prescrivono, con mezzi giuridici coercitivi, i livelli di inquinamento o degli inconvenienti ambientali che non devono essere superati in un ambiente o in una parte di ambiente considerato.

ii) le « norme sui prodotti » (la parola « prodotto » è usata qui in senso lato) che :

- fissano limiti per quanto riguarda i livelli degli agenti inquinanti o degli inconvenienti ambientali che non devono essere superati nella composizione o nelle emanazioni di un prodotto, oppure
- specificano le proprietà o le caratteristiche di progettazione di un prodotto, o ancora
- riguardano le modalità d'utilizzazione ⁽⁵⁾ di un prodotto.

Ove sia d'uopo, le norme sui prodotti possono includere specificazioni concernenti i metodi di prova, l'imballaggio, l'apposizione dei marchi e l'etichettatura dei prodotti.

iii) le norme per impianti fissi, talora dette « norme di procedimento » comprendono :

- a) le « norme d'emissione » che fissano i livelli degli agenti inquinanti o degli inconvenienti ambientali che non devono essere superati nelle emanazioni provenienti da impianti fissi;

⁽¹⁾ Fintantoché tale livello non sarà stato determinato dai pubblici poteri, anche l'onere dei provvedimenti adottati da questi ultimi per evitare l'inquinamento deve essere sostenuto dagli inquinatori, in applicazione del principio « chi inquina paga ».

⁽²⁾ La nozione d'inquinatore, qui definita, lascia impregiudicata la normativa in materia di normativa in materia di responsabilità civile.

⁽³⁾ Per esempio, qualora in una località vari inquinatori siano responsabili contemporaneamente dell'inquinamento dell'aria con SO₂, come le abitazioni private, gli utilizzatori di veicoli a motore e gli impianti industriali.

⁽⁴⁾ Per esempio, nel caso di inquinamento dell'ambiente a causa di gas di scarico dei veicoli a motore, vanno considerati all'origine dell'inquinamento atmosferico non solo gli utilizzatori del veicolo, ma anche i costruttori dei veicoli ed i produttori del carburante.

⁽⁵⁾ Tali modalità di utilizzazione o requisiti possono anche costituire l'oggetto di « codici della pratica ».

- b) le « norme di progettazione o di costruzione degli impianti fissi » che determinano i requisiti per la progettazione e costruzione di impianti fissi allo scopo di proteggere l'ambiente;
- c) le « norme di utilizzazione » che determinano i requisiti ⁽¹⁾ per l'utilizzazione degli impianti fissi allo scopo di proteggere l'ambiente.

b) Il canone ha lo scopo di incitare il responsabile dell'inquinamento a prendere lui stesso, al minor costo, le misure necessarie per ridurre l'inquinamento di cui è l'autore (funzione di stimolo) e/o di fargli sostenere la sua parte delle spese per le misure collettive, come ad esempio le spese di depurazione (funzione di redistribuzione). Il canone sarà riscosso secondo il grado di inquinamento prodotto, in base ad un'adeguata procedura amministrativa.

Il canone dovrebbe essere fissato in maniera da assolvere principalmente alla sua funzione di stimolo.

Qualora la funzione principale del canone sia la redistribuzione, lo si dovrebbe stabilire, nel contesto delle misure sopra indicate, almeno in modo che, per una data regione e/o per un determinato obiettivo di qualità, l'importo globale del canone sia pari alla somma degli oneri collettivi per l'eliminazione degli inconvenienti ambientali.

Il gettito dei canoni può essere utilizzato sia per il finanziamento delle misure adottate dai pubblici poteri, sia per contribuire al finanziamento di impianti realizzati da singoli inquinatori nella misura in cui essi rendono un servizio particolare alla collettività riducendo, su richiesta specifica dei pubblici poteri, gli inquinamenti o gli inconvenienti ambientali da loro provocati al di là del livello fissato dalle autorità competenti. In quest'ultimo caso, il contributo concesso al finanziamento deve compensare esclusivamente i servizi resi da questi inquinatori alla collettività.

Inoltre, il gettito dei canoni può essere assegnato, nel rispetto dell'articolo 92 e seguenti del trattato CEE, al finanziamento, da parte di singoli inquinatori, di impianti per la protezione dell'ambiente, tenendo conto dell'obiettivo costituito dalla riduzione energetica degli attuali inconvenienti ambientali. In questo caso dette misure di finanziamento dovrebbero essere integrate in un programma pluriennale di finanziamento elaborato dalle autorità competenti.

Qualora il gettito dei canoni superasse il totale delle spese sostenute dai pubblici poteri in applicazione dei due capoversi precedenti, l'eccedenza dovrebbe essere utilizzata preferibilmente da ogni governo nell'ambito della sua politica ecologica; per la concessione degli aiuti però, tale eccedenza dovrebbe essere utilizzata soltanto alle condizioni previste nei successivi paragrafi 6 e 7.

Occorre che la Comunità cerchi, nella misura del possibile, di uniformare i metodi di calcolo usati dagli Stati membri per fissare i canoni.

c) Onde evitare che distorsioni di concorrenza interessino gli scambi e l'ubicazione degli investimenti nella Comunità, sarà certamente necessario arrivare sul piano comunitario ad un'armonizzazione sempre più accentuata dei diversi strumenti applicabili in casi analoghi.

Finché ciò non sarà stato realizzato, il problema dell'imputazione dei costi della lotta contro l'inquinamento non potrà dirsi completamente risolto a livello comunitario. La presente comunicazione della

Commissione, quindi, è solo un primo passo verso l'applicazione del principio « chi inquina paga », passo che dovrà essere seguito il più presto possibile da un'armonizzazione nella Comunità degli strumenti di applicazione di tale principio applicabili in casi analoghi, come è d'altronde specificato al punto 8, paragrafo 3 del presente documento.

5. Gli inquinatori dovranno sostenere, secondo gli strumenti utilizzati e fatti salvi gli eventuali risarcimenti dovuti in base al diritto nazionale o internazionale e/o ad una regolamentazione da elaborare nella Comunità:

a) le spese risultanti dalle misure da essi prese per lottare contro l'inquinamento (investimenti in attrezzature e materiale antinquinamento, attuazione di nuovi procedimenti, spese di funzionamento di impianti antinquinamento ecc.), anche se queste misure dovessero andare oltre le norme imposte dai pubblici poteri,

b) i canoni.

I costi addebitati agli inquinatori nel quadro dell'applicazione del principio « chi inquina paga » dovrebbero conglobare tutte le spese necessarie per raggiungere un obiettivo di qualità ambientale, ivi comprese le spese amministrative direttamente connesse con l'applicazione delle misure antinquinamento.

Le spese di costruzione, di acquisto e di funzionamento degli impianti di sorveglianza e di controllo dell'inquinamento realizzati dai pubblici poteri possono, invece, essere a carico di questi ultimi.

6. Eventuali eccezioni all'applicazione del principio « chi inquina paga » potrebbero essere giustificate in casi limitati :

a) nel caso in cui l'applicazione immediata di norme molto costrittive o di canoni di un ammontare considerevole possa provocare gravi perturbazioni economiche sussiste il pericolo che l'inglobamento rapido del costo della lotta antinquinamento nei costi di produzione dia luogo a costi sociali più elevati. Potrebbe allora essere necessario :

- concedere a taluni inquinatori un termine limitato per adattare i prodotti o i procedimenti produttivi alle nuove norme,
- e/o accordare aiuti limitati nel tempo ed eventualmente a carattere regressivo.

Ad ogni modo, tali misure possono essere applicate soltanto ad impianti di produzione esistenti ⁽²⁾ nonché a prodotti esistenti;

b) qualora, nel contesto di altre politiche (per esempio politica regionale, industriale, sociale e politica agricola, politica di ricerca e di sviluppo scientifico), gli investimenti che hanno un effetto sulla protezione ambientale beneficiano di aiuti destinati a risolvere taluni problemi strutturali di carattere industriale, agricolo o regionale.

Gli aiuti previsti alle lettere a) e b) dovranno evidentemente essere applicati dagli Stati membri rispettando le disposizioni in materia di aiuti statali previste nei trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare negli articoli 92 e seguenti del trattato CEE. Nell'applicare agli aiuti in questione gli articoli

⁽¹⁾ Tali modalità di utilizzazione o requisiti possono anche costituire l'oggetto di « codici della pratica ».

⁽²⁾ L'ampliamento o il trasferimento di impianti esistenti sono considerati come realizzazione di impianti nuovi sempreché l'ampliamento o il trasferimento in questione implicino un aumento della capacità di produzione.

92 e seguenti del trattato CEE si terrà conto delle necessità che detti aiuti soddisfano in materia di protezione dell'ambiente.

7. Non sono considerati contrari al principio « chi inquina paga » ⁽¹⁾ :

- a) i contributi finanziari eventualmente concessi alle collettività locali per costruire e gestire le installazioni pubbliche di protezione dell'ambiente i cui costi non possano essere per il momento coperti totalmente dai canoni degli inquinatori che ne facciano uso. Nella misura in cui, oltre ai residui domestici, queste attrezzature servano anche al trattamento di altri scarichi, i servizi resi alle imprese debbono essere fatturati alle stesse in modo da riflettere i costi reali di questi trattamenti;
- b) i finanziamenti destinati a compensare le spese particolarmente onerose imposte a taluni inquinatori per ottenere un livello eccezionale di purezza dell'ambiente;
- c) i contributi concessi al fine di promuovere sforzi di ricerca e di sviluppo delle imprese per l'impiego

⁽¹⁾ L'elenco che segue può essere modificato dal Consiglio, su proposta della Commissione.

di tecniche, procedimenti di fabbricazione o prodotti meno inquinanti.

8. Nell'esecuzione dei compiti inerenti alla politica ambientale della Comunità, la Commissione si conformerà in particolare alle definizioni e alle modalità di applicazione del principio « chi inquina paga » di cui sopra.

La Commissione chiede al Consiglio di prendere atto di queste definizioni e modalità di applicazione e di raccomandare agli Stati membri di conformarsi nelle rispettive legislazioni e negli atti amministrativi concernenti l'imputazione dei costi in materia di ambiente.

La Commissione sottoporrà successivamente al Consiglio tutte le proposte utili in questo settore, soprattutto per quanto concerne l'armonizzazione degli strumenti di gestione del principio « chi inquina paga » e la relativa applicazione specifica ai problemi di inquinamento transfrontaliero.

Ogni Stato applica il principio « chi inquina paga » a tutte le forme di inquinamento all'interno del suo paese, a prescindere dal paese che subisce l'inquinamento.