

Bruxelles, 26.10.2012
SWD(2012) 354 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale
di determinati progetti pubblici e privati**

{ COM(2012) 628 final }

{ SWD(2012) 355 final }

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2011/92/UE richiede una valutazione dell'impatto ambientale (VIA) per i progetti suscettibili di avere un impatto significativo sull'ambiente, prima della loro autorizzazione. Essa mira esplicitamente ad armonizzare i principi di valutazione dell'impatto ambientale attraverso l'introduzione di requisiti minimi. Inoltre, all'interno del processo di autorizzazione, la VIA valuta i costi e i benefici ambientali dei progetti al fine di garantirne la sostenibilità¹.

Numero medio di VIA: da 15 000 a 26 000 all'anno

Numero medio di screening: da 27 400 a 33 800 all'anno

Durata media della procedura di VIA: 11,6 mesi

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

È opinione generale che la direttiva VIA costituisca un utile strumento trasversale della politica ambientale, offra vantaggi socioeconomici e ambientali² ma presenti anche una serie di lacune³.

La direttiva definisce sostanzialmente degli obblighi procedurali, lasciando invece alle autorità nazionali la competenza in materia di requisiti inerenti alla qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale. Le carenze a livello di attuazione della direttiva VIA (che riguardano la procedura di screening, la qualità insufficiente della documentazione destinata alla VIA e la partecipazione del pubblico) rappresentano il 12% delle infrazioni relative al diritto europeo in materia di ambiente. Tali carenze sono spesso osservabili negli Stati membri nei quali vengono realizzati molti progetti infrastrutturali e che hanno una limitata esperienza nell'applicazione della direttiva VIA, nonché in quegli Stati membri in cui l'applicazione è decentrata.

L'applicazione della direttiva in questione **presenta costi socioeconomici più elevati**, anche se le spese amministrative fisse per svolgere una VIA sono contenute⁴. Il settore industriale (soprattutto le PMI) è preoccupato per i costi connessi ai **ritardi** nelle procedure di VIA e per i **contenziosi**. Le discrepanze di applicazione della direttiva VIA nell'UE rischiano di compromettere il **funzionamento del mercato interno** e di **falsare la competitività** (ad esempio nel settore dell'energia).

Qualora le carenze non vengano risolte, il livello di protezione dell'ambiente potrebbe risultare ridotto e permanerebbe il rischio, inoltre, di costi superflui.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

² La direttiva VIA garantisce che l'ambiente venga preso in considerazione nella fase iniziale del processo decisionale. Costituisce uno strumento efficace per evitare costi di manutenzione e di bonifica nonché costi legati alla salute, che ha migliorato il funzionamento del mercato interno e garantito una maggiore partecipazione dei cittadini al processo decisionale.

³ COM(2009) 378 e <http://ec.europa.eu/environment/consultations/eia.htm> (consultazione pubblica).

⁴ I costi delle VIA sono stimati in media all'1% del costo totale dei progetti, pari a circa 41 000 EUR per una VIA.

2.1. Problemi specifici

Un processo di screening insufficiente

La direttiva offre un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri, consentendo loro di decidere se una VIA sia necessaria per i progetti di cui all'allegato II senza dover giustificare la decisione. Le grandi discrepanze nel numero di procedure avviate a livello nazionale indicano che in alcuni Stati membri anche progetti con scarso impatto ambientale sono sottoposti a una VIA, e quindi generano oneri amministrativi superflui, mentre, in altri Stati, progetti che pure hanno un importante impatto ambientale non lo sono. L'assenza di una corretta applicazione del processo di screening costituisce il problema più diffuso, poiché rappresenta il 69% delle infrazioni connesse alla VIA.

VIA di qualità insufficiente

La possibilità di adottare decisioni fondate sull'impatto ambientale di un progetto dipende dalla qualità della relazione di VIA e della procedura applicata. Tuttavia, non esiste l'obbligo di valutare le alternative e di svolgere un monitoraggio ex-post, mentre la definizione dell'ambito di applicazione rappresenta una fase solo opzionale. Ciò dà luogo a relazioni di VIA caratterizzate da una scarsa qualità dei dati e delle analisi e ciò determina, a sua volta, decisioni contrassegnate da superficialità.

Rischi di incoerenze

Dato che dal 1997 la direttiva VIA non mai è stata sufficientemente adattata, vi sono rischi di sovrapposizione con i nuovi obblighi di valutazione ambientale (ad esempio quelli presenti nella direttiva sulle emissioni industriali, nella direttiva Habitat o nella direttiva sulla valutazione ambientale strategica) e di una possibile duplicazione dei costi.

Poiché la direttiva VIA non specifica le **scadenze** per le singole fasi del processo, la sua durata media può variare da 5 a 27 mesi. Tali divergenze possono determinare notevoli incertezze e ritardi. Inoltre, scadenze troppo brevi per la consultazione pubblica possono comportare rischi di incoerenza con la convenzione di Aarhus, mentre tempi troppo lunghi possono generare costi aggiuntivi.

2.2. Parti interessate

Le **autorità pubbliche** (ad esempio per le risorse necessarie all'applicazione dei requisiti normativi).

Le **imprese** coinvolte da progetti di cui agli allegati I e II (ad esempio per il tempo e le risorse necessarie per preparare relazioni di VIA o per i costi dovuti a ritardi e contenziosi).

I **fornitori di servizi** che intervengono nella procedura di VIA (ad esempio per le entrate derivanti dai progetti di consulenza in materia di VIA o per le incertezze nella procedura di VIA).

Persone fisiche/giuridiche e loro associazioni (ad esempio per i danni ambientali e sanitari evitati o per i costi delle controversie).

3. NECESSITÀ E VALORE AGGIUNTO DELL'AZIONE DELL'UE

La competenza dell'UE in materia di ambiente è sancita dall'articolo 191 del TFUE. L'azione dell'UE è **in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità**.

Molti dei problemi individuati potrebbero ostacolare il funzionamento del mercato interno e falsare concorrenza e competitività. La necessità di modificare la direttiva VIA in modo da semplificare le procedure, armonizzare ulteriormente le prassi ed eliminare incoerenze richiede un intervento a livello dell'UE.

Dall'adozione della direttiva VIA nel 1985, l'UE si è allargata e si è assistito a un incremento della portata dei problemi ambientali da affrontare nonché del numero di grandi progetti (che riguardano ad esempio energia o trasporti). Data la natura transfrontaliera dei problemi ambientali e di alcuni progetti, l'azione a livello dell'UE apporta un valore aggiunto.

L'intervento a livello dell'UE consente di affrontare problematiche di grande rilievo per tutta l'Unione (ad esempio i cambiamenti climatici, la biodiversità e la prevenzione delle catastrofi) e contribuisce al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. La direttiva VIA è anche uno strumento chiave per ottemperare alle convenzioni di Aarhus e Espoo.

4. OBIETTIVI POLITICI

L'obiettivo generale della proposta consiste nell'adeguare la direttiva VIA in modo da correggerne le carenze, riflettere i cambiamenti e le sfide ambientali e socioeconomiche e rispettare i principi della regolamentazione intelligente.

Obiettivi	
Specifici	Operativi
Introdurre e/o rafforzare elementi inerenti alla qualità della direttiva VIA	Precisare contenuto e motivazione della decisione finale
	Precisare contenuto e motivazione della relazione di VIA e della decisione definitiva
	Adeguare la direttiva VIA alle nuove sfide ambientali.
Rafforzare la coerenza e le sinergie con altre politiche dell'UE e del diritto internazionale e semplificare le procedure	Razionalizzare le valutazioni ambientali
	Specificare le scadenze per le diverse fasi della procedura di VIA

5. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state prese in considerazione diverse opzioni, più o meno ambiziose, tenendo conto dei problemi e degli obiettivi identificati e dei risultati della consultazione pubblica. L'**opzione 0 (scenario di base)** non comporta nessuna azione a livello dell'UE. L'**opzione 0+ (approccio di orientamento)** migliora l'attuazione attraverso un'applicazione efficace dei requisiti e documenti di orientamento che riguardano le

diverse fasi della procedura di VIA, le nuove problematiche da affrontare e i diversi tipi di progetto.

L'opzione 1 (adeguamento tecnico) comprende cinque emendamenti che riguardano per la maggior parte gli allegati, per adeguare la direttiva VIA ai progressi tecnici. **L'opzione 2 (modifiche sostanziali)** modifica sia gli articoli che gli allegati della direttiva VIA e dà origine a tre sotto-opzioni (2A, 2B, 2C) che rispecchiano i diversi gradi di modifiche apportate alla direttiva e il livello di ambizione politica, segnalando i relativi costi e i collegamenti tra le modifiche.

L'opzione 3 (che riunisce VAS, valutazione ambientale strategica, e VIA) introduce una singola procedura di valutazione per piani e progetti. Questa opzione non è stata valutata in dettaglio in quanto considerata non fattibile o attuabile, principalmente a causa delle specificità delle procedure di VIA e VAS, delle diverse autorità coinvolte e dell'esperienza limitata nell'applicazione delle VAS.

L'opzione 4 (nuova legislazione nel campo delle valutazioni ambientali) propone una nuova normativa che integra i requisiti di valutazione e/o quelli pertinenti all'autorizzazione contenuti da diversi strumenti (ad es.: direttiva sulle emissioni industriali, direttiva Habitat e direttiva VAS). Questa opzione, che comporterebbe l'abrogazione della direttiva VIA e la modifica di altre normative dell'UE in materia di ambiente (anche se solo recentemente adottate), non è né realistica né proporzionata.

Tenuto conto delle circostanze specifiche connesse all'attuazione della direttiva VIA (ad es.: differenze tra i sistemi nazionali, compresa la presenza di disposizioni più rigorose in alcuni Stati membri; varietà delle problematiche ambientali; molteplicità dei progetti), il ricorso a un **regolamento** non è stato preso ulteriormente in considerazione.

La tabella 1 presenta una sintesi delle **opzioni 0+, 1 e 2, che sono state selezionate per un'ulteriore analisi.**

Tabella 1: Problemi e modifiche in rapporto alle diverse opzioni selezionate						
Problemi	Modifiche	Contenuto delle opzioni				
		0+	1	2A	2B	2C
Anche progetti che non producono significativi impatti ambientali sono soggetti a VIA	Una procedura alternativa per i progetti di cui all'allegato II onde garantire che le VIA vengano svolte solo per quelli suscettibili di produrre un impatto significativo sull'ambiente, evitando inutili oneri amministrativi per PMI e progetti di portata ridotta					
Progetti con impatto ambientale importante non sottoposti a VIA	Modifiche ai criteri dell'allegato III per affrontare le disparità nello screening dei progetti di cui all'allegato II					
Decisioni non giustificate successive allo screening	Giustificazione delle decisioni successive allo screening da parte delle autorità pubbliche					
Relazioni di VIA che non si concentrano sugli impatti significativi	Obbligo di definire il campo di applicazione per specificare il contenuto e il livello di dettaglio delle informazioni ambientali che il committente deve trasmettere					
Scarsa qualità delle relazioni di VIA	Controllo della qualità delle informazioni destinate alla VIA (consulenti accreditati e/o comitato di controllo della qualità)					
Decisioni di autorizzazione non giustificate	Giustificazione delle decisioni definitive da parte delle autorità pubbliche, con l'indicazione del modo in cui i risultati delle consultazioni e le informazioni ambientali sono state prese in considerazione					
Consultazione pubblica su tempi troppo brevi/lunghi	Calendari specifici per le consultazioni pubbliche					
Tempi troppo lunghi per trattare i fascicoli VIA da parte delle autorità pubbliche	Limite massimo per emettere le decisioni definitive da parte delle autorità competenti (screening e decisione sull'esito di una VIA)					
Sovrapposizioni con altre normative UE	Procedura coordinata o integrata/comune (attraverso uno "sportello unico" per la VIA) che include la VIA e le altre valutazioni ambientali (ad es. quelle della direttiva sulle emissioni industriali, della direttiva Habitat e della direttiva VAS)					
Insufficiente considerazione degli	Valutazione obbligatoria delle alternative che il committente deve					

impatti derivanti da soluzioni alternative all'interno del progetto	trasmettere in quanto parte delle informazioni richieste				
Divario tra impatto previsto ed effettivo	Monitoraggio post-VIA obbligatorio degli impatti significativi emersi				
Le VIA non affrontano le nuove problematiche ambientali	Ulteriori tematiche ambientali entrano a far parte della valutazione (ad es.:cambiamenti climatici, biodiversità, uso delle risorse naturali e rischio di calamità)				
Incongruenze tra direttiva VIA e altre normative/convenzioni UE	Adeguamento degli allegati I e II (trasferimento di progetti dall'allegato II all'allegato I e aggiunta di nuovi progetti)				

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Tutti gli impatti discussi comportano costi e benefici marginali, rispetto all'**opzione 0**. I costi annuali complessivi per le VIA sono stimati tra 558 e 846 milioni di EUR per i committenti e da 146 a 215 milioni di EUR per le autorità pubbliche.

6.1. Impatto ambientale

Opzione 0+: i documenti di orientamento possono portare benefici ambientali (ad esempio: migliore valutazione da parte delle autorità, migliore qualità delle relazioni di VIA o una più tempestiva presa di conoscenza dei requisiti pertinenti alla VIA da parte dei committenti). Si tratta probabilmente di benefici di entità limitata, in quanto i documenti di orientamento non sono vincolanti. Poiché all'interno dell'UE continuerebbero ad esistere sia notevoli differenze che disparità nel livello di protezione dell'ambiente, con ogni probabilità i vantaggi sarebbero **limitati**.

L'**opzione 1** prevede di affrontare tutti i problemi connessi allo screening (mediante la modifica degli allegati) e parte di quelli che riguardano la qualità delle relazioni di VIA (attraverso la valutazione obbligatoria delle alternative e delle ulteriori problematiche ambientali). Si prevedono **modesti** benefici ambientali.

L'**opzione 2A** affronta parzialmente i problemi relativi, da un lato, alla procedura di screening attraverso la modifica dell'allegato III, e, dall'altro, alla qualità della VIA tramite la modifica della procedura di valutazione dell'impatto (giustificazione delle decisioni, scadenze, sportello unico). Si prevedono **modesti** benefici ambientali.

L'**opzione 2B** comporta gli stessi vantaggi della 2A. Le ulteriori modifiche (valutazione obbligatoria delle alternative, inclusione di ulteriori problematiche ambientali, monitoraggio, definizione dell'ambito di applicazione, controllo di qualità sulle informazioni destinate alla VIA) comportano benefici considerevoli, che affrontano i problemi ambientali relativi allo screening e alla qualità delle relazioni di VIA e della procedura in generale. Si prevedono **significativi** benefici ambientali.

L'**opzione 2C** comprende tutte le modifiche contenute nella 2B e l'adeguamento degli allegati I e II: ciò comporta una gamma di benefici ambientali sia modesti che importanti, in funzione della natura delle modifiche apportate e degli Stati membri interessati. Questa opzione affronta tutti i problemi e produce un maggiore impatto ambientale cumulativo rispetto alla 2B (grazie ai notevoli possibili benefici derivanti dall'adattamento degli allegati I e II). Si prevedono benefici **notevoli**.

6.2. Spese amministrative dirette

L'**opzione 0+** comporta costi trascurabili legati all'elaborazione dei documenti di orientamento.

Delle cinque modifiche contenute dall'opzione 1, due comportano economie trascurabili (modifiche all'allegato III) o limitate (procedure alternative per i progetti

di cui all'allegato II); un'opzione comporta costi moderati (valutazione obbligatoria delle alternative) e due danno origine a costi elevati (ulteriori problematiche ambientali e adattamento degli allegati I e II).

Dei sette emendamenti presenti nell'**opzione 2A**, quattro sono a costo zero o trascurabile (quelli relativi alle scadenze e alla giustificazione delle decisioni) e tre danno origine a risparmi trascurabili (modifiche all'allegato III), limitati (procedure alternative per i progetti di cui all'allegato II) o modesti (sportello unico per la VIA).

Dei 12 emendamenti di cui all'**opzione 2B**, sei sono a costo zero/trascurabile (motivazione delle decisioni e definizione delle scadenze, obbligo di definire l'ambito di applicazione, controllo della qualità delle informazioni destinate alla VIA), tre comportano risparmi trascurabili (modifiche all'allegato III), limitati (procedure alternative per i progetti di cui all'allegato II) o modesti (sportello unico per la VIA), due hanno costi modesti (valutazione obbligatoria delle alternative, monitoraggio), mentre un emendamento comporta costi da moderati a elevati (inclusione di ulteriori problematiche ambientali).

L'opzione 2C comporta gli stessi risparmi della 2B, ma comprende anche costi di carattere elevato derivanti dall'adeguamento degli allegati I e II.

6.3. **Impatti socioeconomici di portata più ampia**

Opzione 0+: i documenti di orientamento possono offrire alle autorità competenti e ai committenti l'incentivo per allinearsi con le migliori pratiche, ma il loro carattere non vincolante riduce notevolmente l'entità dei benefici.

Opzione 1: gli allegati modificati comportano modesti benefici per il funzionamento del mercato interno e la competitività. Questa opzione comporta invece vantaggi considerevoli in termini di danni evitati, prevenzione dei rischi e benefici sociali (salute, sicurezza, qualità della vita).

Opzione 2A: le modifiche suggerite consentono di aumentare il livello di armonizzazione, un fattore dal quale trae vantaggio il mercato interno. Poiché le diverse fasi della procedura di VIA risulteranno snellite, si prevedono notevoli incrementi della concorrenzialità e una riduzione dei costi dovuti a ritardi e contenziosi. Si possono ottenere significativi benefici a livello di governance (migliore giustificazione delle decisioni adottate).

Opzione 2B: le modifiche suggerite consentono significativi benefici che riguardano un ampio spettro di impatti socioeconomici di portata più generale. L'elevato livello di armonizzazione e un quadro normativo più stabile riducono i ritardi e il rischio di contenziosi. Questa opzione consente benefici di livello da modesto a elevato in termini di danni evitati, salute, sicurezza e qualità della vita, nonché benefici significativi per la governance e benefici limitati in termini di creazione di posti di lavoro.

L'**opzione 2C** comporta gli stessi vantaggi della 2B ai quali se ne aggiungono altri (danni evitati, risparmi sui costi nonché benefici, in termini di salute, sicurezza e qualità della vita) dovuti all'adeguamento degli allegati I e II.

7. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE

La tabella 2 mette a confronto gli impatti derivanti dalle diverse opzioni; la loro efficacia, efficienza e coerenza viene illustrata qui di seguito.

Tabella 2: Confronto tra gli impatti delle opzioni strategiche							
Opzioni	Autorità pubbliche		Committenti		Benefici*		
	Spese	Risparmio	Spese	Risparmio	Ambientali	Economici, in senso lato	Sociali, in senso lato
	in milioni di EUR						
0	-		-		-		
0+	0		0		+	0	
1	da 34,9 a 44**/**	da 4,3 a 5,3	da 155,2 a 195,8**/**	21,4	++	++	++
2A	da 0,96 a 1,2	da 4,3 a 5,3**/**	0	21,4****	++	++	++
2B	da 4,8 a 6,8***		da 65,7 a 103***		+++	+++	+++
2C	da 34,9 a 44**/**		da 178 a 241,5**/**		++++	+++	++++
* L'entità dei benefici dipende dalla capacità di un'opzione di incidere su problemi/obiettivi: nessun impatto/0, leggero/+, modesto/+, significativo/+, notevole/++++							
** Nell'ipotesi che il 10% dei progetti sottoposti a screening siano oggetto di VIA; i costi possono essere molto elevati, se il 15-20% dei progetti sottoposti a screening sono oggetto di VIA							
*** Si devono aggiungere COSTI che vanno da modesti a elevati se vengono prese in considerazione ulteriori problematiche ambientali							
**** Si devono aggiungere risparmi MODERATI in conseguenza dell'introduzione di uno sportello unico VIA							
Costi/risparmi rispetto allo scenario di riferimento: Zero/trascurabili: +/- 0-1% Limitati: +/- 1-5% Modesti: +/- 5-10% Elevati: +/- 10-25% Molto elevati: > +/- 25%							

L'opzione 0+ non è efficace in quanto non contribuisce a realizzare nessuno degli obiettivi della revisione. L'opzione 1 non è efficiente, poiché realizza solo in parte gli obiettivi e lo fa con un costo elevato e benefici modesti. L'opzione 2A è efficiente, ma i suoi risultati in termini di coerenza e di raggiungimento degli obiettivi sono piuttosto scarsi.

L'opzione 2B è efficace e coerente. In termini di efficienza, comporta benefici elevati in materia di ambiente e maggiori vantaggi socioeconomici (in termini di competitività e maggiore armonizzazione) e molto probabilmente darà origine a costi elevati. I costi connessi alla valutazione obbligatoria delle alternative e al monitoraggio sono compresi, in ciascun caso e a scenario invariato, tra il 5% e il 10% delle previsioni di spesa per i committenti; sono state debitamente verificate le possibilità di abbassare i costi per entrambi gli emendamenti. I costi dovuti all'inserimento di ulteriori problematiche ambientali possono variare dal 5 al 25% delle previsioni di spesa a scenario invariato. Tuttavia, i notevole benefici in materia di ambiente e i vantaggi socioeconomici connessi con l'attuazione di questi tre emendamenti possono, potenzialmente, controbilanciare i costi amministrativi. Inoltre, l'opzione 2B include tutte le modifiche che generano modesti risparmi.

L'opzione 2C comporta ripercussioni analoghe alla 2B per quanto riguarda l'efficacia e la coerenza ma non per l'efficienza, in quanto i possibili elevati benefici in materia di ambiente nonché i vantaggi sociali sarebbero più che annullati dal livello estremamente elevato dei costi, soprattutto a causa dell'adeguamento degli allegati I e II. L'opzione 2B è dunque da preferire a livello strategico.

8. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Indicatori dei progressi compiuti
Contributo della direttiva VIA alla corretta valutazione dell'impatto ambientale dei progetti
Integrazione delle nuove sfide ambientali nelle future VIA
Evoluzione dell'armonizzazione delle VIA
Riduzione degli oneri amministrativi inutili

Sarà utilizzato il gruppo di esperti nazionali VIA/VAS della Commissione per la raccolta di dati sui parametri chiave negli Stati membri (numero di VIA e di screening svolti all'anno; numero di progetti degli allegati I/II soggetti a VIA; ripartizione delle VIA per categoria di progetti e per tipo di committente; durata e costo medi di una procedura di VIA). La Commissione garantirà il monitoraggio e la valutazione ad intervalli di sei anni tramite le relazioni sull'attuazione.