

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.7.2009
COM(2009) 378 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA
(direttiva 85/337/CEE, modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA
(direttiva 85/337/CEE, modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE)**

1. CONTESTO POLITICO E GIURIDICO

La presente relazione ha come obiettivo l'esame dell'applicazione e dell'efficacia della direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati¹, modificata dalle direttive 97/11/CE² e 2003/35/CE³ (di seguito: "direttiva VIA" o "direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale") nell'Unione europea.

La direttiva VIA è stata oggetto, in passato, di analoghe relazioni periodiche basate sull'articolo 11. In base a tali relazioni, la direttiva è stata modificata nel 1997: la direttiva 97/11/CE ne ha ampliato il campo di applicazione, rafforzato le fasi procedurali e ha integrato le modifiche previste dalla convenzione di Espoo dell'UN/ECE sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero. In seguito alla firma (giugno 1998) della Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale da parte della Comunità, il diritto comunitario doveva essere adeguatamente allineato a quanto previsto dalla Convenzione. Pertanto, la direttiva VIA è stata modificata dalla direttiva 2003/35/CE volta a conformare la Convenzione di Aarhus alle disposizioni in materia di partecipazione del pubblico.

La direttiva è intesa a proteggere l'ambiente e la qualità della vita, consentendo nel contempo un ravvicinamento delle legislazioni nazionali in merito alla valutazione degli impatti ambientali dei progetti pubblici e privati. Si tratta di uno strumento fondamentale per l'integrazione ambientale che copre un'ampia gamma di progetti allo scopo di renderli sostenibili dal punto di vista ambientale. I mezzi per raggiungere questo obiettivo sono definiti dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva, in base al quale prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti (pubblici e privati) per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, devono ottenere un'autorizzazione e formano oggetto di una valutazione del loro impatto. La direttiva armonizza i principi di valutazione dell'impatto ambientale introducendo requisiti minimi, in particolare per quanto riguarda i progetti da sottoporre a valutazione, i principali obblighi dei committenti, il contenuto della valutazione e la partecipazione delle autorità competenti e del pubblico.

¹ GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40.
² GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5.
³ GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17.

Al momento attuale tutti gli Stati membri (in seguito: "SM") hanno istituito quadri normativi completi, ma garantire che la direttiva venga attuata in maniera efficace e coerente in tutta l'UE rappresenta una sfida costante. La presente relazione valuta 20 anni di attuazione della direttiva nel tentativo di affrontare tale sfida. Le principali fonti della relazione sono indicate nell'allegato 1.

La relazione arriva al momento opportuno per diverse ragioni:

- dopo l'allargamento dell'UE, nel 2004 e nel 2007, la direttiva è divenuta di applicazione in 12 nuovi SM;
- sono in atto sfide ambientali sempre più impegnative nei settori dei cambiamenti climatici e della biodiversità;
- la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGE) ha emesso sentenze importanti che chiariscono alcune delle disposizioni in materia di VIA;
- occorre creare una sinergia tra la direttiva e la Convenzione di Espoo, compreso il protocollo sulla valutazione ambientale strategica⁴;
- la direttiva VIA è considerata uno strumento potenzialmente utile per un futuro esercizio di semplificazione⁵, con l'obiettivo di rilevare le sovrapposizioni, le carenze e la possibilità di ridurre i carichi normativi e amministrativi, in particolare per quanto riguarda i progetti transfrontalieri (oleodotti/gasdotti o cavi di alimentazione posati sui fondali marini).

La relazione sottolinea i punti di forza della direttiva VIA, mette in luce le aree che maggiormente richiedono dei miglioramenti e, quando opportuno, fornisce delle raccomandazioni. Nella conclusione sono valutati vari approcci per migliorare la direttiva.

2. PUNTI DI FORZA DELLA DIRETTIVA VIA

2.1. Istituzione di sistemi completi per la VIA in tutti gli Stati membri

In generale, gli SM hanno trasposto e attuato la direttiva VIA rispettandone in larga parte gli obiettivi e le prescrizioni. In diversi casi, hanno introdotto obblighi più severi rispetto ai requisiti minimi imposti dalla direttiva, ad esempio nel caso delle fasi principali della VIA, come la fase di *verifica di assoggettabilità* e di *definizione dell'ambito di applicazione*:

- la *verifica di assoggettabilità* è la parte della procedura che serve a determinare se è necessario condurre una valutazione dell'impatto ambientale. In alcuni SM la VIA è obbligatoria per alcuni tipi di progetti elencati nell'allegato II o per altre categorie di progetti oltre a quelli elencati negli allegati I e II;
- durante la *definizione dell'ambito di applicazione* vengono stabiliti il contenuto e la portata degli aspetti a cui si riferiranno le informazioni ambientali da trasmettere all'autorità competente. Si tratta di un aspetto importante affinché il sistema della VIA funzioni correttamente, in particolare perché migliora la qualità della procedura. Molti SM si sono spinti oltre i requisiti minimi della direttiva, imponendo di rendere obbligatoria la definizione dell'ambito di applicazione e prevedendo la consultazione del pubblico durante questa fase.

⁴ Approvata con la decisione 2008/871/CE (GU L 308 del 19.11.2008, pag. 33).

⁵ COM(2009) 15.

2.2. Maggiore partecipazione del pubblico al processo decisionale

La direttiva 2003/35/CE doveva essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 25 giugno 2005. Al momento della redazione della presente relazione, l'Irlanda non ha trasposto completamente la direttiva; la causa è pendente dinanzi alla Corte di giustizia (C-427/07). L'impressione generale è che l'attuazione delle nuove disposizioni introdotte dalla direttiva 2003/35/CE sia ancora limitata. Nell'allegato 2 sono riportate le osservazioni preliminari basate sulle informazioni disponibili, mentre nell'ambito della valutazione della conformità delle misure nazionali di recepimento, attualmente in corso, saranno tratte conclusioni significative.

La maggior parte degli SM ha comunicato che le modifiche introdotte dalla direttiva 2003/35/CE contribuiscono ad aumentare la partecipazione del pubblico al processo decisionale. Inoltre, gli SM che sono entrati nell'UE nel 2004 e nel 2007 hanno riferito che la direttiva VIA ha contribuito direttamente a consolidare lo sviluppo democratico, potenziando la partecipazione dei cittadini e la trasparenza nei processi decisionali.

2.3. Chiarimento delle disposizioni della direttiva VIA da parte della CGE

La CGE ha sottolineato l'ampiezza dell'ambito di applicazione e delle finalità della direttiva, che limita il grado di discrezionalità degli SM. Le sentenze della CGE riguardano principalmente la verifica di assoggettabilità e la decisione di svolgere o meno una VIA. La CGE ha inoltre fornito un'interpretazione per alcune categorie di progetti e il concetto di "autorizzazione" e si è occupata della questione dei permessi di regolarizzazione. I principali giudizi di sentenze più recenti sono sintetizzati nell'allegato 3.

2.4. Benefici generali della direttiva VIA

Sono stati individuati due vantaggi principali: in primo luogo, la VIA assicura che le considerazioni di carattere ambientale siano tenute in considerazione sin dalle prime fasi del processo decisionale. In secondo luogo, coinvolgendo il pubblico la procedura di VIA garantisce maggiore trasparenza nei processi decisionali e, di conseguenza, una migliore accettazione da parte dei cittadini. I vantaggi della VIA non possono, nella maggior parte dei casi, essere espressi in termini monetari, tuttavia è ampiamente riconosciuto che i vantaggi derivanti dallo svolgimento di una VIA superano i costi sostenuti per realizzarla, come confermano anche gli studi disponibili⁶.

Oltre a ciò, basandosi sulla valutazione di progetti cofinanziati nell'ambito della politica regionale dell'UE, in particolare progetti di grandi dimensioni, la Commissione ha potuto concludere che le VIA hanno migliorato la concezione dei progetti e il processo decisionale (compresa la partecipazione delle autorità responsabili per l'ambiente e dei cittadini) e che hanno contribuito a migliorare l'integrazione delle considerazioni di ordine ambientale.

⁶ I costi per la preparazione di una VIA espressi come percentuale del costo totale del progetto variano in genere dallo 0,1% (grandi progetti) all'1,0% (progetti di piccole dimensioni). Queste stime forniscono una prospettiva iniziale, ma non tengono ovviamente in considerazione altri costi (ad es. modifiche successive, comunicazione di informazioni, ritardi, ecc.).

Infine, l'attuazione della direttiva ha creato dinamiche nazionali specifiche: spesso gli SM si sono basati sui requisiti minimi imposti dalla direttiva e li hanno superati, introducendo disposizioni più severe (sulla base dell'articolo 176 del trattato CE) allo scopo di garantire una migliore tutela dell'ambiente e maggiore trasparenza. Molti SM hanno inoltre messo a punto propri orientamenti sulle buone pratiche e su categorie di progetti e problematiche specifiche. Queste esperienze nazionali possono essere condivise in tutta l'UE.

Si può concludere pertanto che l'obiettivo principale della direttiva VIA è stato raggiunto e che sussistono le condizioni per innalzare i requisiti minimi della direttiva e migliorarla.

3. SETTORI DELLA DIRETTIVA VIA IN CUI SONO NECESSARI MIGLIORAMENTI

In 20 anni di attuazione la direttiva VIA ha subito un'evoluzione; nel contempo, la legislazione comunitaria si è arricchita e sono state elaborate nuove politiche. Oltre a garantire che la direttiva VIA sia attuata in maniera efficace in tutto il territorio dell'UE, occorre individuare gli ambiti che possono essere migliorati (ad esempio carenze nell'attuazione, sovrapposizione con altri testi legislativi o incongruenze con altre politiche comunitarie) e, laddove necessario, fare raccomandazioni.

3.1. Problemi relativi alla procedura di verifica di assoggettabilità

La direttiva VIA lascia agli SM un'ampia libertà di azione per determinare, esaminando i casi singolarmente e/o fissando soglie o criteri a livello nazionale, se è necessaria una VIA per i progetti elencati nell'allegato II. Nello stabilire queste soglie o criteri, gli SM devono prendere in considerazione i pertinenti criteri di selezione definiti nell'allegato III. Questa disposizione, basata sul principio di sussidiarietà, ha dato luogo ad un'ampia varietà di tipi e livelli di soglie o criteri stabiliti dagli SM.

Le norme di attuazione e la giurisprudenza mostrano che spesso gli SM, nel fissare le soglie, superano il loro margine di discrezionalità, tenendo conto solo di alcuni dei criteri dell'allegato III o esonerando alcuni progetti a priori. Inoltre, nonostante la tendenza in aumento, il numero di VIA svolte nei vari SM varia considerevolmente (da meno di 100 a 5 000), anche confrontando SM di dimensioni simili. La quantità di VIA svolte dipende direttamente dai livelli ai quali vengono fissate le soglie. Inoltre, in molti casi gli effetti cumulativi non vengono tenuti in considerazione, mentre persistono problemi quando si tratta di eliminare le pratiche di "frazionamento"⁷, in particolare per i grandi piani di investimento. Questi aspetti possono pregiudicare la legittimità della direttiva e minare gli sforzi di stabilire standard comuni per la verifica di assoggettabilità. Per questi motivi, il meccanismo di verifica dovrebbe essere semplificato e chiarito, ad esempio descrivendo nei dettagli i criteri di cui all'allegato III e fissando soglie, criteri e valori limite a livello comunitario (ad esempio tramite la procedura del comitato). Dovrebbe inoltre essere

⁷ Si tratta della pratica di suddividere i progetti in 2 o più entità separate, in modo che ciascun elemento non richieda una VIA e pertanto il progetto nel suo complesso non viene valutato, oppure di ottenere l'autorizzazione per un progetto che si trova al di sotto della soglia fissata (e quindi non soggetto a VIA) e in un momento successivo ampliare il progetto o aumentarne la capacità al di sopra della soglia.

valutata la possibilità di rilasciare l'autorizzazione sulla base di una procedura di valutazione semplificata.

3.2. Problemi relativi alla qualità della VIA

La direttiva VIA stabilisce essenzialmente delle prescrizioni di tipo procedurale, non fissa standard ambientali obbligatori. Le autorità competenti hanno l'obbligo di tenere in considerazione i risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte e di fornire informazioni specifiche al termine della procedura di autorizzazione (articoli 8 e 9), ma non sono tenute a trarre specifiche conclusioni dai risultati di una VIA. Spetta principalmente alle autorità nazionali competenti assicurare il controllo di qualità di una VIA. Tuttavia, la possibilità di adottare decisioni fondate dipende dalla qualità delle informazioni utilizzate nella documentazione relativa alla VIA e della procedura. La qualità è pertanto un elemento fondamentale per l'efficacia della direttiva.

3.2.1. *Qualità delle informazioni utilizzate nella documentazione relativa alla VIA*

Numerosi SM hanno sottolineato che la scarsa qualità delle informazioni utilizzate nella documentazione delle VIA costituisce un problema. La qualità della documentazione è molto variabile, non solo tra uno SM e l'altro, ma anche all'interno degli stessi SM.

Esistono diversi modi per assicurare che la documentazione relativa alla VIA (spesso presentata sotto forma di relazione) subisca un adeguato controllo di qualità: con un adeguato accreditamento dei consulenti che svolgono la VIA, affidando a consulenti esterni il compito di redigere le relazioni, avvalendosi di analisti esterni o dell'assistenza di esperti indipendenti, stabilendo l'obbligo di tenere in considerazione degli orientamenti per determinati tipi di progetti, aggiornando costantemente i dati utilizzati, stabilendo l'obbligo di definire l'ambito di applicazione e introducendo la procedura del comitato per aggiornare l'allegato IV (informazioni che il committente deve fornire).

3.2.2. *Qualità della procedura di VIA*

L'esperienza in ambito di attuazione mostra che nelle procedure di VIA vengono spesso sollevate alcune questioni.

Per quanto riguarda le **alternative**, la direttiva include tra le informazioni da fornire nella documentazione della VIA "una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente, con indicazione delle principali ragioni della scelta". Alcuni SM hanno introdotto l'obbligo legale di prendere in considerazione alternative specifiche. Anche le autorità competenti e il pubblico possono contribuire alla scelta di alternative da sottoporre a valutazione. La valutazione di alternative nelle procedure di VIA è spesso problematica e potrebbe essere necessario specificare cosa deve essere richiesto in base alle disposizioni della direttiva, ad esempio introducendo l'obbligo di valutare alternative o specificando una gamma di alternative da analizzare (come lo "status quo").

Desta preoccupazione anche il fatto che la direttiva non contenga disposizioni relative a tempi ragionevoli, e preferibilmente fissi, per il rilascio dell'autorizzazione,

né alla durata della **validità** della VIA e al **monitoraggio** degli effetti ambientali rilevanti dovuti all'attuazione dei progetti. Queste carenze potrebbero essere colmate introducendo nella direttiva delle disposizioni specifiche in materia.

3.3. Mancanza di pratiche armonizzate per la partecipazione del pubblico

Sebbene la partecipazione del pubblico al processo decisionale sia in aumento, nell'UE non esiste ancora una pratica standard, come confermano gli elementi seguenti:

- il pubblico deve avere l'opportunità di intervenire attivamente già nelle fasi iniziali del processo decisionale in materia di ambiente. Non esistono punti di riferimento comuni per l'avvio della consultazione. In diversi SM, il pubblico viene consultato già nelle fasi iniziali (alla fase di verifica di assoggettabilità o di definizione dell'ambito di applicazione), ma nella maggior parte dei casi i cittadini vengono consultati per la prima volta in merito alle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 5, che corrisponde al requisito minimo stabilito dalla direttiva;
- ai sensi della direttiva VIA, affinché la consultazione pubblica sia efficace deve essere svolta con tempi ragionevoli poiché tempi limitati costituiscono un ostacolo. I tempi, tuttavia, variano notevolmente⁸;
- i dettagli delle condizioni di informazione e consultazione del pubblico sono stabiliti dagli SM. Tuttavia, la partecipazione del pubblico non è efficace se vengono imposte condizioni restrittive a livello nazionale (ad esempio, se la documentazione sulla VIA è consultabile unicamente presso gli uffici dell'autorità competente);
- per quanto riguarda l'accesso del pubblico interessato ad una procedura di riesame, i criteri variano notevolmente da uno SM all'altro e in alcuni SM i costi della procedura sono ritenuti un impedimento all'accesso alla giustizia.

È possibile colmare queste lacune stabilendo che la consultazione del pubblico deve avvenire nelle prime fasi di definizione dell'ambito di applicazione e di verifica di assoggettabilità (anche coinvolgendo le parti in causa) e fissando tempi minimi. Inoltre potrebbero essere messi a punto degli orientamenti sulle migliori pratiche per rendere accessibile la documentazione sulla VIA al pubblico interessato.

3.4. Difficoltà relative alle procedure di VIA transfrontaliere

La direttiva VIA lascia agli SM un'ampia libertà di azione per decidere quando e in che modo coinvolgere gli altri SM nelle procedure di VIA relative a progetti che hanno ripercussioni in più di uno SM.

Molti SM hanno messo in evidenza che le procedure di VIA transfrontaliere danno luogo a difficoltà dovute principalmente alle differenze tra le varie procedure

⁸ Nella fase di verifica di assoggettabilità la differenza può essere anche di 45 giorni; nelle fasi di definizione dell'ambito di applicazione e di consultazione in merito alla documentazione sulla VIA, i tempi variano da 10 a 60 giorni.

nazionali, ad esempio per quanto riguarda le fasi della procedura di proposta o la tempistica, e le barriere linguistiche.

Quando si tratta di progetti realizzati in aree che rientrano nella giurisdizione di più SM (ad es. in bacini marittimi) è alto il rischio di ripetizioni, incoerenze, sovraccarichi (ad es. amministrativi) e potenziali conflitti. Esiste anche il rischio che gli impatti di un progetto che coinvolge più Stati non siano valutati nel loro complesso.

Sono necessari migliori accordi, sia formali che informali, in materia di consultazione sugli impatti transfrontalieri con i paesi confinanti, ad esempio mettendo a punto orientamenti o rafforzando le disposizioni della direttiva (definendo tempi minimi per la consultazione transfrontaliera, con procedure di VIA coordinate o eventualmente comuni nel caso di progetti che coinvolgono più paesi o valutando la possibilità di condurre un'unica procedura di VIA, ecc.).

Inoltre, in seguito all'approvazione del protocollo VAS della Convenzione di Espoo da parte del Consiglio, la direttiva VIA potrebbe essere rivista per garantire una migliore attuazione delle prescrizioni del protocollo.

3.5. Migliore coordinamento tra VIA e altre direttive e politiche comunitarie

In molti casi i progetti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva VIA sono soggetti anche alle disposizioni di altre direttive e politiche ambientali dell'UE. Nonostante il rischio di sovrapposizioni con altre prescrizioni in materia di valutazione, non sono stati comunicati problemi rilevanti per quanto riguarda il coordinamento tra la direttiva VIA e altre direttive e politiche; in generale il coordinamento avviene facilmente. Tuttavia, è opportuno riflettere su come migliorare la sinergia tra la direttiva VIA e le normative e politiche in specifici settori ambientali come qualità dell'aria, esposizione al rumore, gestione dei rifiuti e delle acque, protezione dell'ambiente marino, protezione del suolo, prevenzione del rischio di catastrofi (compreso il controllo dei rischi di incidenti gravi), cambiamenti climatici e biodiversità. Esistono questioni specifiche, ad esempio, che richiedono una valutazione approfondita per garantire un coordinamento migliore.

3.5.1. VIA e VAS

La direttiva 2001/42/CE⁹ (valutazione ambientale strategica – VAS) si applica "a monte" a determinati **piani e programmi** pubblici, mentre la direttiva VIA si applica "a valle" a determinati **progetti** pubblici e privati. Le due direttive si rivolgono a soggetti diversi e sono di natura diversa. Sono state rilevate le seguenti differenze principali: gli obiettivi della VAS sono espressi in termini di sviluppo sostenibile, mentre gli obiettivi della VIA sono puramente ambientali; la VAS prevede che le autorità competenti siano consultate nella fase di verifica di assoggettabilità; la VAS prevede la valutazione di alternative ragionevoli e contiene una precisa disposizione sull'uso delle informazioni ottenute da altre fonti; la VAS contiene disposizioni in materia di monitoraggio e controllo della qualità.

⁹ GUL 197 del 21.7.2001, pag. 30.

Teoricamente non dovrebbero verificarsi sovrapposizioni, tuttavia sono state individuate diverse aree in cui l'applicazione delle due direttive potrebbe sovrapporsi¹⁰. In particolare, non è sempre chiara la distinzione tra piano, programma e progetto, pertanto in sede di valutazione non è semplice stabilire se l'oggetto della valutazione presenta i requisiti per essere sottoposto a una o l'altra delle direttive VIA e VAS o ad entrambe. A tale proposito, le definizioni di alcune categorie di progetti, spesso relativi all'utilizzo dei terreni, non sono chiare e questo potrebbe creare confusione con la VAS.

Gli SM hanno adottato approcci diversi per fare fronte all'eventuale inefficacia dovuta al sovrapporsi di procedure, tuttavia molti ritengono di non disporre dell'esperienza necessaria per individuare e valutare in maniera adeguata i problemi dovuti a tali sovrapposizioni. Per questo motivo pochissimi SM hanno consigliato il consolidamento delle due direttive. Molti SM hanno enfatizzato il fatto che le due procedure dovrebbero rimanere distinte, in quanto complementari e relative a fasi e processi diversi; gli SM hanno chiesto inoltre la preparazione di documenti di orientamento.

Date le peculiarità dei due processi e l'esperienza limitata nell'applicazione della VAS, attualmente non è opportuno fondere le due direttive. In questa fase è possibile migliorare il coordinamento occupandosi delle disposizioni divergenti delle due direttive e chiarendo le definizioni delle categorie di progetti per i quali si verificano sovrapposizioni. Ciò può essere realizzato nell'ambito della revisione della VIA.

3.5.2. *VIA e IPPC*

Pochissimi SM hanno scelto l'opzione di istituire una singola procedura per i progetti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva VIA e della direttiva 2008/1/CE¹¹ (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – IPPC); in alcuni SM questo è possibile su richiesta del committente. Gli SM hanno messo in atto forme di coordinamento efficaci (ad esempio, la documentazione relativa alla VIA fa parte della documentazione allegata alle domande IPPC, l'autorizzazione IPPC è subordinata a una decisione VIA favorevole, vengono impiegati gli stessi dati oppure esiste una procedura comune di partecipazione del pubblico).

In generale, non sono stati riportati problemi di coordinamento specifici. Tuttavia, per lo stesso tipo di attività la direttiva IPPC stabilisce talvolta delle soglie diverse da quelle utilizzate nella VIA, e questo può dare luogo a confusione. È perciò opportuno valutare la possibilità di armonizzare le soglie e i criteri utilizzati per definire i progetti soggetti alle prescrizioni di queste direttive (ad es. tramite la procedura del comitato) e rendere più efficaci le disposizioni relative agli obblighi di informazione (tenendo conto anche della revisione, attualmente in corso, della direttiva IPPC).

¹⁰ Ad esempio, se progetti di grandi dimensioni sono costituiti da sotto-progetti, nel caso di progetti che richiedono la modifica di piani di utilizzo del suolo o qualora piani e programmi istituiscano criteri vincolanti per la successiva autorizzazione di progetti e nel caso di legami gerarchici tra VAS e VIA.

¹¹ GU L 24 del 29.1.2008, pag. 7.

3.5.3. *VIA e biodiversità*

Gli SM hanno istituito legami sia formali che informali tra la direttiva VIA e le **direttive Habitat¹² e Uccelli selvatici¹³** (in particolare l'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat¹⁴). Sebbene non siano stati segnalati problemi significativi, la Commissione ha rilevato che nell'attuazione i requisiti dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, non sono tenuti in debita considerazione nell'ambito delle procedure di VIA. Inoltre, le procedure VIA sono rivolte all'impatto sui siti Natura 2000 mentre vengono trascurate le disposizioni in materia di tutela delle specie.

La direttiva VIA non fa un riferimento esplicito al concetto di biodiversità (si riferisce unicamente a flora e fauna). Molti SM ritengono che le disposizioni della direttiva VIA tengono già in debito conto il contenuto del **piano d'azione a favore della biodiversità¹⁵** e che i loro sistemi VIA nazionali consentono di evitare la perdita di biodiversità. Sembra tuttavia altamente improbabile che l'UE possa raggiungere l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010¹⁶; saranno necessari sforzi notevoli. A tale riguardo, le considerazioni in merito alla biodiversità potrebbero essere riportate esplicitamente nel testo della direttiva VIA. Potrebbe inoltre essere istituita una singola procedura di valutazione per i progetti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva VIA e dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat.

3.5.4. *VIA e cambiamenti climatici*

La direttiva VIA non affronta esplicitamente il problema dei cambiamenti climatici. La maggior parte degli SM riconosce che queste problematiche non sono sufficientemente messe in evidenza e valutate nell'ambito della procedura di VIA. L'esame delle ripercussioni dei cambiamenti climatici si limita spesso alle emissioni di CO₂ e di altri gas a effetto serra prodotte dall'industria e dall'intensificarsi dei trasporti, nell'ambito di studi sulla qualità dell'aria o come impatti indiretti. La VIA spesso si limita a valutare le emissioni esistenti e ad assicurare che siano rispettate le norme in materia di qualità dell'aria. Inoltre, gli effetti sul clima mondiale, gli effetti cumulativi di un progetto supplementare e l'adattamento ai cambiamenti climatici spesso non sono adeguatamente presi in considerazione nell'ambito della VIA.

Questi problemi devono essere affrontati. Sono state individuate diverse categorie specifiche di progetti per i quali la VIA dovrebbe tenere conto di considerazioni in materia di cambiamenti climatici. Si tratta in particolare di progetti con potenziali emissioni significative di CO₂, come i progetti che riguardano le infrastrutture dell'energia o dei trasporti, ma può trattarsi anche di progetti per i quali l'efficienza energetica è un fattore chiave. L'introduzione della procedura del comitato può essere una possibilità per aggiornare gli allegati I e II.

¹² Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

¹³ Direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1).

¹⁴ L'articolo contiene le salvaguardie procedurali e sostanziali per i piani o progetti che possono avere incidenze significative su un sito Natura 2000.

¹⁵ COM(2006) 216.

¹⁶ COM(2008) 864.

Inoltre, gli SM hanno chiesto la messa a punto di strumenti di valutazione (ad es. sull'integrazione dei problemi legati ai cambiamenti climatici nella procedura di VIA). Entro il 2011 la Commissione svilupperà degli orientamenti per garantire che gli impatti dei cambiamenti climatici vengano tenuti in considerazione nella direttiva VIA¹⁷.

4. CONCLUSIONI

La presente relazione conferma che gli obiettivi della direttiva VIA sono, in generale, stati raggiunti. I principi della valutazione ambientale sono stati integrati nei sistemi di VIA nazionali, tutti gli SM hanno istituito quadri normativi completi e attuano la VIA coerentemente con quanto richiesto dalla direttiva; in molti casi gli SM hanno superato i requisiti minimi imposti dalla direttiva. Ne risulta che nel processo decisionale, divenuto più trasparente, si tiene conto delle considerazioni di ordine ambientale.

Lo sviluppo della VIA è tuttavia in costante evoluzione. Oltre a garantire che la direttiva VIA sia attuata in maniera efficace in tutto il territorio dell'UE allargata, occorre anche assicurare che essa venga adattata al contesto politico e giuridico comunitario e mondiale. La relazione mette in luce le aree in cui occorre apportare dei miglioramenti (verifica di assoggettabilità, partecipazione del pubblico, qualità della VIA, procedure di VIA transfrontaliere, coordinamento tra VIA e altre direttive e politiche ambientali, come cambiamenti climatici e biodiversità ecc.) e presenta delle raccomandazioni per le azioni future.

Queste conclusioni sono utili nel quadro di un esercizio di semplificazione. La Commissione valuterà tutti i metodi di semplificazione (codificazione, codificazione e introduzione della procedura del comitato, rifusione, fusione, ricorso ad un regolamento). Qualsiasi iniziativa adottata per la semplificazione sarà volta a migliorare la tutela dell'ambiente, aumentare il livello di armonizzazione e semplificare le procedure esistenti. Indipendentemente dall'approccio scelto, la Commissione garantirà che eventuali modifiche sostanziali saranno sottoposte alla consultazione di tutte le parti in causa e saranno oggetto di una valutazione dell'impatto.

¹⁷ COM(2009) 147.

ALLEGATO 1: Principali fonti della relazione

- Risposte degli SM al questionario della Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA (inviate nel 2007 e nel 2008).
- Studio commissionato dalla Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA (2009).
- Risultati delle relazioni precedenti sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA.
- Studi pertinenti condotti su richiesta della Commissione: *The Relationship between the EIA and the SEA Directives* (2005); *Costs and benefits of the EIA Directive* (2006); *Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters* (2007); *Evaluation of EU legislation – Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments* (2007).
- Esperienza della Commissione in materia di attuazione della direttiva VIA (comprese informazioni relative a denunce e petizioni e la giurisprudenza in materia).

ALLEGATO 2: Osservazioni preliminari sull'attuazione delle disposizioni introdotte dalla direttiva 2003/35/CE

Definizioni di "pubblico" e "pubblico interessato" (articolo 1, paragrafo 2): tutti gli SM sembrano applicare una definizione ampia di "pubblico" e consentono a tutte le persone fisiche e giuridiche di partecipare al processo decisionale. Il quadro relativo alla definizione di "pubblico interessato" è più vario: la maggior parte degli SM ha incluso una definizione nell'ordinamento nazionale. Alcuni SM non distinguono tra "pubblico" e "pubblico interessato"; non è ancora chiaro se la mancanza di una definizione specifica possa costituire un problema.

Opzione di esentare dalla VIA, dopo una valutazione caso per caso, i progetti destinati a scopi di difesa nazionale (articolo 1, paragrafo 4): la maggioranza degli SM ha inserito nelle leggi nazionali le pertinenti disposizioni. Dalle informazioni di cui dispone la Commissione sembra tuttavia che questa opzione sia applicata molto raramente.

Rafforzamento delle disposizioni in materia di consultazione del pubblico (articolo 6, paragrafi 2 e 3): in generale, il pubblico ha un discreto accesso al processo decisionale. Sebbene sia necessaria un'indagine più dettagliata per valutare l'effettiva attuazione di dette disposizioni, emergono alcuni elementi positivi: diversi SM prevedono la consultazione del pubblico già nella fase di definizione dell'ambito di applicazione, mentre altri prevedono la consultazione del pubblico anche nella fase di verifica di assoggettabilità.

Modifiche o estensioni dei progetti di cui agli allegati I e II: tutti gli SM hanno comunicato di avere adottato misure nazionali per conformarsi alle modifiche introdotte dalla direttiva 2003/35/CE.

Informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico contenute nelle informazioni fornite in merito alla decisione finale (articolo 9, paragrafo 1) e disposizioni sull'accesso del pubblico a una procedura di ricorso (articolo 10 bis): in questa fase non è possibile trarre conclusioni sull'attuazione di dette disposizioni. Tuttavia, la Commissione ha già individuato problemi nella trasposizione in alcuni SM e ha avviato dei procedimenti di infrazione conformemente all'articolo 226 del trattato.

ALLEGATO 3: Giudizi principali di sentenze recenti della CGE

La CGE ha sottolineato l'ampiezza dell'ambito di applicazione e delle finalità della direttiva¹⁸, nell'intento di garantire che la discrezionalità degli SM non pregiudichi l'obiettivo della direttiva stessa, ossia che tutti i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, come definito dalla direttiva, siano sottoposti a valutazione, a meno che il progetto specifico, sulla base di una verifica approfondita, possa essere considerato privo di tali effetti.

Meccanismo della verifica di assoggettabilità (decisione se svolgere o meno una VIA)

Gli SM sono obbligati a tenere conto di tutti i criteri di selezione pertinenti elencati nell'allegato III quando fissano criteri o soglie per i progetti di cui all'allegato II. Uno SM che dovesse fissare criteri e/o soglie limite che tengano conto solo delle dimensioni dei progetti, e non anche di tutti i criteri elencati nell'allegato III, eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi della direttiva¹⁹.

Una decisione con la quale l'autorità competente consideri che le caratteristiche di un progetto non richiedano che esso sia sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale deve contenere o essere accompagnata da tutti gli elementi che consentano di controllare che essa è fondata su una previa verifica adeguata, effettuata secondo i requisiti posti dalla direttiva 85/337²⁰.

Interpretazione di alcune categorie di progetti di cui agli allegati I e II

La direttiva VIA deve essere interpretata nel senso che essa prevede la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti di riassetto e di miglioramento di strade urbane (qualora si tratti di progetti di cui all'allegato I, punto 7, lettera b) o c), o qualora si tratti di progetti di cui all'allegato II, punti 10, lettera e), o 13, della direttiva medesima) che possano, in considerazione della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione e, all'occorrenza, tenuto conto della loro interazione con altri progetti, avere un notevole impatto ambientale²¹.

Le disposizioni del punto 12 dell'allegato II, in combinato disposto con quelle del punto 7 dell'allegato I della direttiva 85/337, devono essere intese nel senso che riguardano anche i lavori di modifica apportati a un aeroporto già costruito, senza allungamento della pista, qualora possano essere considerati, segnatamente alla luce della loro natura, della loro entità e delle loro caratteristiche, una modifica dell'aeroporto stesso. Lo stesso vale, in particolare, per i lavori destinati ad aumentare significativamente l'attività dell'aeroporto ed il traffico aereo²².

Una disposizione nazionale che richieda la VIA solo per i **progetti di sistemazione urbana** (allegato II, punto 10, lettera b) situati fuori dalle zone urbane limita l'ambito di applicazione della direttiva²³. È stato respinto l'argomento secondo il quale un progetto destinato ad essere costruito su un terreno completamente trasformato non avrebbe un impatto ambientale

¹⁸ Si veda ad es. C-121/03.

¹⁹ C-66/06, §62-63.

²⁰ C-87/02, §49.

²¹ C-142/07.

²² C-2/07.

²³ C-332/04.

significativo. Nello stabilire se questo tipo di progetto ha effetti significativi, lo SM deve considerarne la natura, l'estensione o l'ubicazione, nonché tutti i criteri di verifica di assoggettabilità di cui all'allegato III della direttiva.

Autorizzazione

Un accordo tra le autorità pubbliche e un'impresa privata non è un progetto ai sensi della direttiva VIA; *"spetta al giudice del rinvio determinare, sulla base della normativa nazionale applicabile, se una siffatta convenzione contenga un'autorizzazione ai sensi dell'art. 1, n. 2. In tale contesto, occorre esaminare se detta autorizzazione si inserisca in una procedura in più fasi che comporta una decisione principale, nonché decisioni di esecuzione, e se occorra tener conto dell'effetto cumulativo di più progetti il cui impatto ambientale dev'essere valutato complessivamente."*²⁴

Qualora il diritto nazionale preveda che una procedura di autorizzazione si articoli in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale. Solo qualora i detti effetti fossero individuabili unicamente nella procedura relativa alla decisione di attuazione, la valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale procedura²⁵. Una VIA dovrebbe essere svolta in una fase successiva se, nel caso di un'autorizzazione in più fasi, si osserva, nel corso della seconda fase, che il progetto può avere un impatto ambientale importante.

Permessi di regolarizzazione e "sanatorie" di operazioni illecite

Se il diritto comunitario non può ostare a che le norme nazionali vigenti consentano, in determinati casi, di regolarizzare operazioni o atti irregolari rispetto a quest'ultimo, *"tale possibilità dovrebbe essere subordinata alla condizione che essa non offra agli interessati l'occasione di aggirare le norme comunitarie o di disapplicarle, e che rimanga eccezionale"*²⁶.

Spese amministrative

La riscossione di una tassa amministrativa per la partecipazione al processo di consultazione non è, di per sé, incompatibile con lo scopo della direttiva VIA²⁷. *"Una tassa non può tuttavia essere fissata a un livello tale da impedire alla detta direttiva di spiegare pienamente i suoi effetti, conformemente allo scopo che essa persegue"*. Ciò avverrebbe qualora, a causa del suo importo, una tassa fosse tale da costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione derivanti dall'articolo 6 della direttiva.

²⁴ C-2/07.

²⁵ C-201/02, §52; C-508/03; C-290/03.

²⁶ C-215/06, §57-61.

²⁷ C-216/05, §37-38 e 42-44. Questa sentenza è relativa alla direttiva prima degli emendamenti introdotti dalla direttiva 2003/35/CE.